

AS VANTAGENS DA MODALIDADE PREGÃO NAS LICITAÇÕES MUNICIPAIS

ELAINE CRISTINA DE VASCONCELOS
AMANDA MORORÓ PAIVA
SHIRLEY SÂMEA BEZERRA DE NORONHA
RAFAELA VASCONCELOS DE MARIA

Resumo: Este artigo se propõe a tratar do tema “As vantagens da modalidade pregão nas licitações municipais”, dando um enfoque aos estudos no tocante à Lei 8.666, de 21 de julho de 1993, referente às licitações, e à Lei 10.520, de 17 de junho de 2002, referente ao instituto do pregão. Discute-se as inovações trazidas pela lei do pregão, bem como vantagens e desvantagens da adoção de tal modalidade de licitação. O artigo em questão, analisa não somente o pregão de forma engessada, mas também as demais modalidades licitatórias, fazendo por vezes um comparativo entre as mesmas e ainda uma abordagem à aplicabilidade dos princípios que regem tanto as licitações com a administração pública. O objetivo deste trabalho é a análise dessa nova modalidade para aquisição de bens e serviços comuns, utilizados pelo setor público, bem como as vantagens auferidas pela administração quando da escolha de tal procedimento. O trabalho busca de forma minuciosa esclarecer por meio da investigação, da leitura e do estudo, os pontos positivos e negativos do pregão, utilizando-se das mais variadas fontes de pesquisa, desde de doutrinas, leis, decretos e demais fontes, tendo como principais referenciais teóricos: Alexandre de Moraes, Justen Filho, Mello, Tolosa Filho.

Palavras-chave: *Licitação. Administração Pública Municipal. Pregão Presencial. Pregão Eletrônico. Princípios.*

INTRODUÇÃO

Todas as vezes que a administração tiver necessidade de contratar com terceiros, salvo raras exceções, deverá realizar o procedimento chamado licitação. Essa exigência tem como base o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, cujo teor se apresenta:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações¹.

O objetivo nas organizações públicas, é a transparência das relações e o uso adequado dos recursos na satisfação da sociedade. Percebe-se dessa forma que na governabilidade de um município deverão ser preservados valores que garantam a eficiência e a eficácia na utilização dos bens públicos da sociedade. Sendo assim, a administração pública vê-se forçada a utilizar-se de um alto grau de formalismo nas

¹ Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constitui%20A7ao.htm>.

suas relações para aquisição de bens e contratações de serviços. E esse formalismo diz respeito ao processo licitatório e seus procedimentos.

No contexto jurídico nacional, a palavra “licitação” significa o procedimento por meio do qual a Administração com o objetivo de selecionar, no que toca à contratação de serviços, obras e aquisição; alienação ou locação de bens, aquela proposta mais vantajosa, ou seja, a proposta que melhor atenda ao interesse público, atentando não somente para o preço, mas também para a qualidade do serviço a ser prestado. Cabe ressaltar que tal observância deverá seguir critérios previamente estabelecidos no instrumento convocatório, o Edital.

Para regulamentar esse procedimento e veicular normas gerais sobre licitações e contratos, foi criada a Lei 8.666/93, conforme o previsto no artigo 22, XXVII da nossa Carta Magna. A lei em questão obriga a aplicação de licitação para contratos de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública quando contratados com terceiros, ressalvados os casos previstos na lei.

De acordo com a Lei 8.666/93, artigo 22, existe cinco modalidades clássicas de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Cada modalidade de licitação possui características próprias que as distinguem umas das outras. Conforme a análise do objeto a ser licitado é que se seguirá a escolha da modalidade mais apropriada.

O pregão surge como nova modalidade de licitação num contexto de mudanças enfrentado pela governabilidade, onde o administrador precisa conferir maior agilidade e eficiência ao procedimento licitatório. Tal instituto, como as outras modalidades de licitação, busca obter a melhor proposta à Administração, considerada aquela mais vantajosa para o ente administrativo que está interessado em contratar com terceiros.

1 PREGÃO

1.1 ORIGEM

Quando surgiu, o pregão era modalidade de licitação aplicável apenas à União. Sua criação se deu através da Medida Provisória 2.026, de 04 de maio de 2000. Segundo Marcelo Palavéri, a partir de então, “ todos os entes federados, inclusive Municípios, passaram a valer-se desse instrumento, impondo verdadeira revolução no campo das licitações.” O que gerou algumas polêmicas acerca da inviabilidade desse

procedimento se estender aos demais entes federados, uma vez que os artigos 1º e 2º da Medida Provisória restringiam sua aplicação à Administração Federal, conforme se pode observar:

Art. 1º – Para aquisição de bens e serviços comuns, a União poderá adotar licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Medida Provisória.

Art. 2º – Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública².

Tal medida fora reeditada até a M.P. 2.182-18, de 23 de agosto de 2001, sendo posteriormente convertida em lei, que é a Lei Federal 10.520, de 17 de junho de 2002, disciplinando assim a possibilidade de aplicação da licitação na modalidade pregão, não só a nível federal, mas também aos demais entes como os Estados, Distrito Federal e Municípios.

1.2 CONCEITO

O pregão é a modalidade de licitação pública, atualmente disciplinada pela Lei 10.520/02, que tem por intuito adquirir bens e serviços comuns, em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço, não sendo levado em consideração o valor estimado da contratação.

A lei do pregão define como bens e serviços comuns, “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

Segundo Marçal Justen Filho:

O núcleo do conceito de bem ou serviço comum reside nas características da prestação a ser executada em prol da Administração Pública. O bem ou serviço é comum quando a Administração não formula exigências específicas para uma contratação determinada, mas se vale dos bens e serviços tal como disponíveis no mercado. JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão - Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. (p. 37)

Percebe-se assim, que a modalidade de pregão, a princípio, não pode ser utilizada para a contratação de obras, serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral, uma vez que esses objetos não podem ser considerados de

² Disponível em <www.crlcitar.com.br/mp_026.pdf>.

natureza comum, pelo fato de exigirem certo estudo aprofundado devido sua complexidade técnica.

O pregão constitui-se em duas fases, a primeira delas é a fase interna ou de preparação, e a seguinte, a fase externa. A fase interna, também designada de fase preparatória, desenvolve-se no âmbito interno do órgão ou da entidade responsável pela compra dos bens ou serviços desejados. Iniciando-se com o ato da autoridade competente pelo qual justifica a necessidade da contratação, definindo seu objeto, as regras de habilitação, os critérios das propostas a serem aceitas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato.

A fase externa do pregão inicia-se com a convocação dos interessados. Nessa fase, encontra-se a maior vantagem do pregão em relação às outras modalidades de licitação, pois ocorre uma inversão de fases em relação aos procedimentos comuns, tendo em vista que aprecia-se em primeiro lugar as proposta e lances e a averiguação dos documentos de habilitação, só se dará quanto ao licitante que ofertou o menor preço. Conferindo dessa forma, agilidade ao certame. Caso o licitante que ofertou o menor preço não apresente os documentos conforme exigido no edital, o segundo classificado terá sua proposta avaliada e os demais em ordem crescente.

Diante do exposto, conclui-se que o pregão não exclui as demais modalidades licitatórias previstas na Lei Federal 8.666/93, tratando-se tão somente de uma nova opção, cujo surgimento, teve como finalidade a de conferir maior agilidade e economicidade às contratações da Administração Pública.

Dessa forma, em se tratando o objeto da contratação de um bem ou serviço comum, e havendo compatibilidade com a estrutura procedimental do pregão, esta deverá ser a modalidade escolhida.

1.3 ESPÉCIES

1.3.1 *Pregão Presencial (Comum)*

O Pregão presencial foi disciplinado pelo Decreto Federal 3.555/00, alterado pelo Decreto 3.693/00 e complementado pelo Decreto 3.784/01.

A instauração dessa modalidade de procedimento licitatório ocorrerá por ato de um dirigente, denominado autoridade competente, cuja participação é fundamental nessa fase, onde os trabalhos são realizados em âmbito interno. Além de ser responsável

por compras e contratações, ele também examinará e aprovará a minuta do edital com seus anexos.

Com o nascimento do edital, nasce também a formulação de critérios e exigências no que diz respeito à documentação comprobatória, a fixação de sanções no caso de mora no cumprimento dos prazos estabelecidos e da inadimplência das obrigações, a fixação de cláusulas contratuais e a designação do pregoeiro.

Percebe-se que o procedimento interno é portanto, idêntico ao das demais modalidades, diferenciando-se tão somente ao que diz respeito à competência para o seu processamento e julgamento, que fica a cargo de um servidor, denominado pregoeiro, ao invés de uma comissão.

Como preconizado pelo o art. 11 do Decreto 3.555/00, a fase externa, inicia-se com a publicação do aviso de licitação, por meio do qual a Administração dá ciência aos eventuais licitantes da sua necessidade de selecionar propostas de contrato de seu interesse.

Algumas informações são obrigatórias nesse aviso, que deverá conter no mínimo, a identificação do órgão ou entidade, o objeto da licitação, a data prevista para encerramento e abertura dos envelopes, local onde poderá se obter o edital e demais informação que se julgarem necessárias, face ao contido no inciso II do artigo 4º da Lei nº 10.520/02.

Com o intuito de com de comprovar a qualificação econômico-financeira, poderão ser exigidos os balanços e registro ou inscrição na entidade profissional competente, conforme art. 30, I da Lei 8.666/93, bem como as certidões negativas de falência, concordata e insolvência civil.

Por aplicação subsidiária da Lei de licitações, será necessária a comprovação por meio de declarações de que o licitante não emprega menores de 18 anos em trabalhos noturno, perigoso ou insalubre e qualquer trabalho e menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, atendendo os preceitos do art. 7º XXXIII da Constituição Federal.

Deverão os licitantes, em um prazo não inferior a 8 dias, contados da publicação, apresentar suas propostas que terão validade de 60 dias, salvo disposição contrária prevista no edital.

Realizada em sessão pública, a fase competitiva do pregão, inicia-se com o credenciamento dos interessados, que compareceram ao local estabelecido para o certame.

Após a verificação das credenciais dos interessados ou seus representantes, é declarada a abertura da sessão e inicia-se o recebimento dos envelopes devidamente lacrados. Lembrando que na modalidade pregão, há uma inversão das fases. Nessa fase são entregues ao pregoeiro dois envelopes, um contendo a proposta e o outro os documentos relativos à habilitação, que só será aberto ao final do procedimento.

Abertos os envelopes com as propostas, que serão analisadas pela equipe de apoio juntamente com o pregoeiro, este dando seqüência, anunciará a proposta escrita de menor preço e aqueles cujos preços não ultrapassaram 10% do valor da melhor proposta.

Terminada essa etapa inicial de classificação, começa a etapa de lances verbais, tendo como iniciante o licitante que apresentou a proposta de maior valor e em seqüência os demais.

Esgotados os lances o pregoeiro passa ao julgamento da proposta de menor preço. Nesse momento é realizada a compatibilidade e aceitabilidade entre o preço ofertado e o objeto em discussão.

Segundo Marçal Justen Filho (p. 320):

O art.9º, inc. IV, alude expressamente à existência de critérios de aceitação das propostas. É evidente que o edital não se restringirá a isso, mas a explícita alusão do Regulamento reflete a preocupação com a relevância da questão. Os critérios de aceitação das propostas apresentam enorme relevância no pregão, servindo como parâmetro de condução da atividade do pregoeiro. É que a sumariedade do procedimento do pregão amplia o risco de recebimento de propostas inadequadas. Por isso e para evitar que o tema se sujeite a uma avaliação discricionária do pregoeiro, faz-se indispensável a existência de requisitos mínimos, de cunho objetivo, para controlar a aceitabilidade das propostas.

Com o resultado do julgamento da proposta de menor valor, passa o pregoeiro à abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação do licitante classificado em 1º lugar, ou seja, aquele que apresentou a proposta mais vantajosa para a administração. Essa segunda etapa, onde se fará a análise do atendimento das condições fixadas no edital, poderá habilitar ou desabilitar o licitante, conforme art. 4º, XII da Lei do Pregão.

Vejamos o que diz o inciso XIII do Art. 4º da Lei 10.520/02:

a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS -, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificação técnica e econômico-financeira;

Se atendidos os requisitos exigidos no instrumento editalício, o pregoeiro o declarará vencedor do certame. No entanto, caso o ofertante da melhor proposta saia inabilitado, o pregoeiro abrirá os envelopes dos demais classificados em ordem crescente sucessivamente até que um deles supra os requisitos habilitatórios, sendo este declarado vencedor do certame.

Abre-se aqui a oportunidade para a manifestação única da intenção de recurso. Inexistindo manifestação de recorrer será a adjudicação feita em favor do licitante vencedor e encaminhado o procedimento à autoridade superior para a devida homologação.

Caso haja recursos, o pregoeiro recebendo-o dará ao recorrente prazo de 3 dias para juntar as razões. Findo o prazo do recorrente, os demais licitantes serão intimados a apresentarem contra-razões também pelo prazo de 3 dias. Uma reconsideração a respeito do certame poderá ser feita pelo pregoeiro ou o envio das razões recursais à autoridade superior, que poderá prover ou não o referido recurso.

Diferentemente das outras modalidades de licitação, no pregão, o ato da homologação é seguido da adjudicação. Dessa forma, na ausência de recurso, o pregoeiro tão logo indique o vendedor do certame, fará a adjudicação do mesmo e remeterá o processo à autoridade competente para a justa homologação. Em caso de provimento de recurso, os dois atos, tanto a adjudicação quanto a homologação, serão realizadas pela autoridade competente.

1.3.2 Pregão Eletrônico

Disciplinado pelo Decreto Federal 5.450/05, o pregão eletrônico se utiliza de tecnologia da informação para acontecer, conforme dispõe o §1º do artigo 2º da Lei 10.520. Mesmo seguindo as regras gerais da Lei 10.520, muitas são as peculiaridades no procedimento eletrônico. Essas distinções geram por vezes uma resistência à mudança em municípios menores.

As distinções não dizem respeito à apenas o uso do equipamento tecnológico, mas a todo um distanciamento que ocorre entre os participantes, ou seja, licitantes,

pregoeiro e equipe de apoio. Há certa superficialidade, uma vez que não há envelopes com documentos, seja com propostas escrita e habilitação. Para a garantia da segurança do processo, utiliza-se de recursos de criptografia e autenticação, que ajudarão na condução do sistema eletrônico.

As atribuições da autoridade competente do órgão que promoverá o pregão eletrônico serão as mesmas do pregão presencial, acrescentando-se apenas, a responsabilidade de indicar o provedor do sistema.

É constituído por três fases: preparatória, externa e competitiva. Na primeira, a autoridade competente justifica a necessidade da contratação, define prazos para fornecimento e designa o pregoeiro e a equipe de apoio. Na segunda, os interessados são convocados para definição do dia e horário do pregão. E na última, ocorre o pregão.

Todos os lances e acontecimentos de um pregão são registrados em atas eletrônicas no endereço do “Comprasnet”, cujo acesso pode ser feito por qualquer interessado.

A forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, através de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados são feitos com utilização da internet.

Segundo Tolosa Filho, “ a forma eletrônica do pregão tem sido festejada como uma ferramenta que reduz em maior escala os preços em relação à modalidade presencial, por atingir potencialmente maior número de interessados e garantir uma transparência mais eficiente.

1.4 VANTAGENS

O pregão veio revolucionar o procedimento das licitações, dando um aspecto de modernidade e eficiência quando apresenta-se como instrumento de economicidade de tempo e de custos logísticos de realização.

Essa economia pode ser comprovada através de fatores como a redução de prazos, um certo grau de informalismo, a desnecessidade de deslocamento em alguns casos, como no pregão eletrônico, e certamente o principal fator, que é a inversão das fases, onde a abertura e classificação das propostas antecede a habilitação.

A outra grande vantagem está na economia alcançada pela administração quando da disputa de lances verbal e direta entre os licitantes. É imperioso constatar que a sistemática do pregão, induz a uma real possibilidade por parte da administração pública em obter melhores preços. Com o aumento da competitividade, o que se pode observar da disputa direta entre os licitantes é que a administração consegue obter, quando utiliza o pregão, uma sensível redução de preços fomentada pela sistemática de julgamento das proposta anterior a habilitação.

Outro ponto que merece elogios é a mitigação da possibilidade de litígios, uma vez que os licitantes dispõem de apenas uma oportunidade para interporem recursos administrativos, que ocorre logo após a decisão do pregoeiro sobre a habilitação.

Apreciemos as palavras de Tolosa filho a respeito do assunto:

Os licitantes foram beneficiados pela celeridade do procedimento, pois, como regra, sabem se foram vencedores da disputa no mesmo dia em que apresentaram suas propostas, gerando segurança na operação, enquanto nas modalidades tradicionais o resultado, dependendo da interposição ou não de recursos administrativos, pode atingir 90 dias (circunstancia que influi para a redução dos preços na modalidade de pregão) (TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Pregão – Uma Nova Modalidade de Licitação*, p. 75).

Outras vantagens que merecem destaque são apresentadas também no pregão eletrônico. Por se desenvolver através de recursos de tecnologia da informação, ou seja, internet, há uma notável redução no uso de papel. Sendo suas propostas e quase todos os atos pertinentes enviados e recebidos por meio da internet, o que põe fim a várias formalidades e burocracias.

A simplificação das atividades do pregoeiro, também é uma vantagem manifesta do pregão eletrônico, onde o sistema é que recebe todos os lances e já os ordena. Não havendo necessidade do pregoeiro colher lances de licitante por licitante, tornando sua atividade mais simples do que no pregão presencial.

O encurtamento das distâncias apresenta-se também como uma importante vantagem, aja vista que os recursos de tecnologia da informação possibilitam a aproximação das pessoas, gerando inúmeras repercussões positivas no processo, uma vez que observa-se com isso um aumento considerável da competitividade.

1.5 CONCLUSÃO

O presente artigo permite-nos compreender como a aquisição de bens e serviços comuns pode trazer diferentes benefícios à administração pública. O Estado, antes

detentor de todos os serviços e atividades, diante da necessidade de adaptação à evolução da sociedade contemporânea, delegou algumas funções aos particulares afim de que estes, devidamente instruídos fossem capazes de contribuir para a construção de um Estado mais eficiente, organizado e justo.

Ao prever as necessidade da coletividade, o Estado, no uso de suas atribuições legais, criou um procedimento para a aquisição de bens e contratação de serviços afim de analisar e avaliar possíveis propostas antes de contratar com o particular.

A Lei 8.666/93 regulou o procedimento das licitações elencando cinco modalidades possíveis de serem adotadas. São elas: convite, tomada de preços, concorrência, leilão e concurso. A licitação tem por base a proposta mais vantajosa para a administração. E para alcançar seu objetivo, ela não pode se distanciar dos princípios da administração pública que são: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, acrescente-se a estes ainda os princípios da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como ainda os princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

Perseguindo uma melhoria e aprimoramento nos serviços, o Estado criou uma nova modalidade de licitação, o pregão. Essa nova modalidade muito se diferencia dos institutos já conhecidos.

O pregão busca entre tantos outros objetivos, a agilidade na hora da negociação de bens e serviços comuns, a ampliação de oportunidades de negócios, o aumento da competitividade, a desburocratização e simplicidade, a garantia de transparência e ainda a economia e redução de tempo e custo.

Como conseqüência de ter surgido em um período de tantas inovações na área da tecnologia e da informação, o pregão teve que se adaptar a esse mundo contemporâneo para suprir às necessidades da população, nascendo assim o pregão eletrônico, por meio do qual os autos do procedimento administrativo, são substituídos pelo procedimento eletrônico.

O pregão como modalidade de licitação exprime-se com um aperfeiçoamento do processo de aquisição de bens e serviços que se iniciou apenas em âmbito federal e rapidamente ganhou as demais esferas administrativas.

É na simplificação e desburocratização dos trâmites licitatórios que o pregão permite maior agilidade e transparência. Com essa transparência, a Administração Pública alcança resultados satisfatórios e dificulta a criação de cartéis.

Vale ressaltar, que o pregão não se apresenta como a modalidade perfeita de licitação. Como tudo que é novo, ainda necessita de ajustes e correções e apesar das imperfeições, seus méritos são notórios e dignos de reconhecimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição, 1988. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%20ao.htm . Acesso em 17 de out. 2011

_____. Lei 10.520/02 de 17 de Julho de 2002. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 17 de out. 2011

_____. Lei 8.666/93 de 21 de Junho de 1993. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 17 de out. 2011

C&R LICITAÇÕES. Disponível em http://www.erlicitar.com.br/mp_026.pdf. Acesso em 21 de out. 2011

JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão – Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 5ª ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de, *Elementos de direito administrativo -3ª Ed.* - São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional* . 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Pregão – Uma Nova Modalidade de Licitação*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.