



# PREGÃO ELETRÔNICO: VANTAGENS OU POSSIBILIDADES DE DESVIOS – UMA REVISÃO DE LITERATURA

MARIA JOSE PINHO SOUZA<sup>1</sup>  
SAMILLY ARAÚJO RIBEIRO MATOS<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo trata sobre as formas de licitação, especialmente a forma que diz respeito ao pregão eletrônico, visto ser a forma mais usualmente utilizada. Abordam-se os aspectos doutrinários sobre as leis que regulamentam os processos licitatórios no ordenamento jurídico brasileiro, em particular a Lei nº 8.666/1993, que trata das licitações, e a Lei nº 10.520/2002, a qual implantou o sistema de pregão eletrônico no cenário da Administração Pública brasileira. Tem como objetivo mostrar, com fundamentação legal, e à luz da literatura brasileira, as vantagens e desvantagens com essa nova forma de licitação empregada pelas esferas governamentais.

**Palavras-chaves:** *Licitação. Pregão eletrônico. Vantagens. Desvantagens.*

## INTRODUÇÃO

O pregão eletrônico veio como uma inovação tecnológica que busca proporcionar um avanço nas formas licitatórias de pregão, já que, mantendo-se as premissas básicas do pregão presencial, foram acrescentados procedimentos específicos, cuja interação é inteiramente processada pelo sistema eletrônico de comunicação utilizando-se a rede mundial de computadores.

Essa forma de pregão, é uma forma mais dinâmica, por conseguinte, vem sendo apontado como uma maneira mais ágil de se processar as aquisições de bens e contratações de serviços pela Administração Pública. Além disso, considera-se que essa nova forma gerir a política de compras dos governos pode servir para eliminar uma das preocupações mais gritantes da sociedade: a corrupção nos processos licitatórios.

O interesse pelo desenvolvimento dessa temática se fundamenta na questão de que, por ser um tema relativamente recente no âmbito da gestão pública, particularmente no que se relaciona com o controle governamental dos gastos públicos, há uma certa escassez de

---

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Contábeis pela *Universidade Estadual Vale do Acaraú* (UVA). Graduanda em Direito pela *Faculdade Luciano Feijão*.

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela *Faculdade Luciano Feijão*.

produções que apontem as vantagens e desvantagens na utilização do pregão eletrônico pelos entes governamentais.

Nesse sentido, o artigo tem por intenção apontar não somente a relevância que o pregão eletrônico trouxe para a Administração Pública, no sentido de permitir que interessados em qualquer parte do mundo participem dos contratos públicos, agilizando os processos licitatórios, minimizando custos e inserindo as máquinas administrativas públicas em novas filosofias de procedimentos quanto aos gastos públicos, mas também as desvantagens que até o momento são apontadas como pertinentes ao processo licitatório através desse ferramental.

Dessa maneira, instituiu-se como problemática norteadora da pesquisa: quais as principais vantagens e desvantagens apontadas na literatura a respeito da incorporação do pregão eletrônico nos processos licitatórios executados pelas esferas governamentais?

Esse questionamento construiu-se o objetivo geral da pesquisa, que consiste em: investigar quais as vantagens e desvantagens que a forma de pregão eletrônico traz para a agilização e segurança dos processos de licitação e para a eficiência dos gastos públicos.

A justificativa do interesse deste artigo pelo fato de a modalidade pregão eletrônico ser um assunto relativamente recente, que vem sendo empregado em corrente evolução pelos órgãos da administração pública, merecendo, portanto, uma investigação mais aprofundada com relação à sua operacionalização, vantagens e desvantagens para o alcance da eficácia na gestão pública.

A consecução dessa pesquisa foi totalmente alicerçada em suporte bibliográfico atual, particularmente em artigos científicos disponibilizados em publicações que concentram a produção científica em vários campos do saber. A estrutura do artigo envolve uma síntese evolutiva sobre os processos de licitação conduzidos pela máquina governamental, passando-se pelo momento atual, em que se tem o pregão eletrônico como forma usual de licitação, até particularizar o estudo, apontando-se as vantagens e desvantagens relacionadas na literatura.

## A LICITAÇÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL E DEMAIS DISPOSITIVOS LEGAIS

É extremamente importante o reconhecimento do uso eficiente dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 trouxe no inciso XXI do art. 37 a previsão legal que obriga que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas através de processo

licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, 1988). Diz o referido dispositivo:

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 obrigação 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 obrigações.

A previsão constitucional foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994, Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998 e pela Lei 9.854, de 27 de outubro de 1999. Essa última é considerada a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (CRETELLA JUNIOR, 1999).

Conforme, Justen Filho (2000), apesar desta lei ter sido sancionada em um período de intensa influência da política gerencial, a mesma conseguiu normatizar os processos de compras da administração pública no Brasil, sendo caracterizada pela sua rigidez e elevado controle burocrático. Entretanto, há que se considerar também que a emergência dessa revisão legal derivou de uma forte pressão da sociedade, que culminou inclusive com um processo de impeachment do Presidente da República, exatamente por suspeitas de favorecimento em contratações no governo federal, sendo que estes acontecimentos influenciaram para o engessamento da previsão legal que estava por vir.

Como afirma Pereira (1998), a Lei nº 8.666/1993 é considerada por alguns especialistas como um dos principais entraves à melhoria da gestão das aquisições governamentais. Estes afirmam que a licitação traz regulamentações extremamente complexas e morosas e que não garante a pretendida transparência e a ausência de corrupção.

O excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos desta Lei leva a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra além de se apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa (PIMENTA, 1998, p. 22).

O que se pode depreender, em uma análise particular, é que, com a regulamentação da licitação, o legislador procurou garantir a contratação contra conluíus, partindo do pressuposto ou do preconceito de que administradores e administrados não merecem confiança. Mas os conluíus subsistiram com a licitação. Essa impotência do instituto levou a doutrina a repetir o cotejo entre o risco de conluio que não deixa de existir e a perda de eficiência que passa a existir com a licitação, a fim de reiterar o questionamento em face daquele pressuposto de

desconfiança. Os balanços recentes são mais negativos que os precedentes, concluindo pela ineficácia da licitação perante os seus fins. Para Pimenta (1998), a corrente que defende a Lei nº 8.666/1993 afirma que é impossível controlar as aquisições públicas sem os processos licitatórios e argumentam ainda que este instrumento é o meio capaz de gerar economicidade, igualdade e moralidade nas contratações públicas.

Buscando-se, então, o respaldo no texto legal, observa-se que, em seu art. 1º, o citado instrumento estabelece:

Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

Conforme Justen Filho (2000), a licitação consiste em um procedimento administrativo, composto de atos seqüenciais, ordenados e independentes, mediante os quais a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, devendo ser conduzida em estrita conformidade com os princípios constitucionais e aqueles que lhes são correlatos.

Nesse aspecto, verifica-se que a Lei nº 8.666/1993 apresenta uma correlação com as palavras do autor acima, quando apregoa em seu art. 3º que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Pelo disposto na Lei nº 8.666/1993, são considerados, na Administração Pública brasileira, cinco modalidades de licitação: Concorrência; Tomada de Preços; Convite; Concurso; Leilão. Entretanto, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu a sexta modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002).

Verifica-se, nos ensinamentos de Cretella Junior (1999) que, para cada modalidade de licitação há exigências específicas de procedimentos, formalização do processo e prazos. Respeitadas as exceções estabelecidas na Lei, o que determina a modalidade da contratação é o valor do objeto a ser contratado.

É importante salientar que a obrigatoriedade em utilizar as modalidades Concorrência; Tomada de Preços e Convite, é dada para valores superiores a um limite estabelecido nas legislações de cada Ente Federativo; porém, valores abaixo do limite também podem ser licitados através das modalidades mais complexas, caso seja necessário, ou seja, pequenas compras podem ser realizadas através de Concorrência.

Explica ainda Cretella Junior (1999, p. 287) que as modalidades Concurso, Leilão e Pregão têm procedimentos diversos e não estão vinculadas a tabelas de valores.

O Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados, para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. [...] O Leilão é a modalidade de licitação para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração e mercadorias legalmente apreendidas ou penhoradas. [...] O Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, onde a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública ou por meio eletrônico.

Numa visão menos técnica, Justen Filho (2000, p. 154) descreve o Pregão nos seguintes termos:

O pregão é absolutamente peculiar, com algumas características fundamentais. Uma consiste na inversão das fases de habilitação e julgamento. Outra é a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa. Em segundo lugar, o pregão comporta propostas por escrito, mas o desenvolvimento do certame envolve a formação de novas proposições ("lances"), sobre forma verbal (ou, mesmo, por via eletrônica). Em terceiro lugar, podem participar quaisquer pessoas, inclusive aqueles não inscritos em cadastro. Sob um certo ângulo, o pregão é uma modalidade muito similar ao leilão, apenas que não se destina a alienação de bens públicos e à obtenção da maior oferta possível. O pregão visa à aquisição de bens ou contratações de serviços comuns, pelo menor preço.

Pela contribuição do autor acima, verifica-se que o Pregão tem uma peculiaridade em relação ao seu objeto, pois estes só podem ser bens e serviços de uso comum, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos em edital, sendo vedada a utilização para bens e serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações.

Por essas considerações até aqui apontadas, identifica-se que, apesar da existência de dispositivos legais que aferrolham o processo administrativo na contratação de serviços e aquisição de bens, a Lei nº 8.666/1993 não contribuiu em muito para minimizar o processo burocrático, muito menos para impedir que mecanismos escusos se infiltrassem no processo

licitatório. A partir daí, então, entende-se o porquê da preocupação governamental em instituir nova modalidade de licitação, na forma do Pregão Eletrônico.

## PREGÃO ELETRÔNICO: ASPECTOS CONCEITUAIS

Silva (2008), explica que a modalidade “Pregão” foi instituída pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, reeditada por diversas vezes. O Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, regulamentou o Pregão Presencial. Na seqüência, o Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000 regulamentou o Pregão Eletrônico. A última edição de Medida Provisória nesse contexto foi a de nº 21.182-18, de 23 de agosto de 2001, que foi convertida na Lei nº 10.520, de 17 julho de 2002.

O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, revogou o Decreto nº 3.697/2000, regulamentando e tornando obrigatório o pregão, preferencialmente na forma eletrônica. O Decreto nº 5.504, de 05 de maio de 2005, então, estabeleceu a utilização do Pregão Eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns na Administração Pública.

Conforme Fonseca (2006, p. 2), o pregão eletrônico é uma modalidade de licitação “[...] prevista na Lei nº 10.520/2002, que permite ao setor público realizar os processos licitatórios pela internet para aquisição de bens e serviços comuns no mercado, independente do valor a ser adquirido”. Desenvolvido para ser utilizado de forma simplificada e com agilidade, no pregão eletrônico existe uma inversão das fases em relação ao presencial, onde primeiro ocorre a disputa e logo em seguida a apresentação da comprovação da documentação exigida no edital. A disputa ocorre por meio eletrônico através de uma sala virtual no sistema.

Trata-se de uma das formas de realização da modalidade licitatória de pregão, que apresenta as mesmas regras básicas do Pregão Presencial, porém com algumas características específicas, a começar pela inexistência da "presença física" do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela Internet. Possui como importante atributo a potencialização de agilidade aos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública, estando cada vez mais consolidado como principal forma de contratação do Governo Federal (BRASIL, 2005).

O uso e a aplicabilidade do Pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação no âmbito da Administração Pública Federal proporcionou, desde o início, impacto nas contratações governamentais, representado em grandes vantagens aos entes públicos,



notadamente em virtude de suas características de celeridade, desburocratização, economia, ampla divulgação e publicidade e eficiência na contratação.

Sobre os aspectos inovadores da utilização de meios tecnológicos e a comunicação à distância, e sua fixação histórico-legislativa, disponibilizados com a implementação de Pregões Eletrônicos, Palavéri (2005, p. 127) leciona, com efeito, até a edição da primeira medida provisória do pregão, em 2000, não havia, em âmbito nacional, nenhuma norma disciplinando as licitações por intermédio de meio eletrônico, sendo que, na melhor das hipóteses, os órgãos públicos apenas disponibilizaram seus editais pela Internet, em seus sites, não os utilizando para nenhum outro fim.

Neste contexto, faz-se necessário destacar que o primeiro instrumento normativo a prever a possibilidade de realização do Pregão Eletrônico no ordenamento jurídico brasileiro foi a Medida Provisória nº 2.026/2000, em seu art. 2º, parágrafo único.

Como já referido, o pregão eletrônico foi sugerido pela Medida Provisória nº 2.026/2000 e regulamentado pelo Decreto nº 3.697/2000, que normalizou o pregão em sua forma eletrônica, estabelecendo normas e procedimentos para a realização de licitações na modalidade pregão, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União (FONSECA, 2006).

Com o intuito de aperfeiçoar o procedimento do Pregão, potencializando os mecanismos para a divulgação, publicidade, ampla participação, o parágrafo 1º do art. 2º, da Lei nº 10.520/2002, ratificando o que já havia sido previsto no art. 2º, parágrafo único da Medida Provisória nº 2026/2000, consagrou a implementação do que se convencionou denominar Pregão Eletrônico, realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica, a qual se deu à época através do Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, aplicando-se subsidiariamente o Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000, que trata do Pregão Presencial.

Convém ser destacado, que o Decreto nº 3.697/2000, ao dispor sobre o Pregão Eletrônico, não contemplava, de maneira abrangente, todos os passos do procedimento licitatório eletrônico, fazendo apresenta várias remissões ao Decreto nº 3.555/2000, que disciplina o pregão presencial, o que às vezes provocava dúvidas na aplicabilidade dos dispositivos, notadamente após a conversão da Medida Provisória do pregão em Lei (FONSECA, 2006).

Ademais, pode-se considerar que houve uma notável evolução do procedimento do Pregão, tanto na forma presencial e eletrônica, com relação ao momento pretérito em que o mesmo foi instituído através de medida provisória, o que evidenciava a premente necessidade de revisão do texto regulamentar, com a adoção de algumas alterações e inovações que o adequassem ao contexto atual do procedimento, compondo um sustentáculo para a otimização desta eficiente modalidade licitatória (FONSECA, 2006).

Como resposta ao clamor pela adequação do regulamento, o Governo Federal editou o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que foi publicado no Diário Oficial da União do dia 1º de junho de 2005, o novo regulamento do Pregão Eletrônico, que finalmente veio atualizar seu procedimento e adequar as incongruências do tratamento normativo dado pelo Decreto nº 3.697/2002 relativamente aos dispositivos da Lei nº 10.520/2002, consagrando inúmeras inovações que repercutirão positivamente no amadurecimento desse procedimento, destacando-se com a mais relevante o dispositivo que instituiu a obrigatoriedade de adoção do Pregão, nas aquisições de bens e serviços comuns, adotando-se o Pregão Eletrônico de forma preferencial, a fim de consolidá-lo, definitivamente, como forma de licitação padrão na Administração Pública Federal (BRASIL, 2005).

Características do pregão eletrônico de acordo com as inovações do Decreto nº 5.450/2005. Na explicação de Fonseca (2006), o Pregão Eletrônico apresenta sessão pública que se efetiva por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, onde a interação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação (pregoeiro e equipe de apoio) e os licitantes/fornecedores dá-se por meio de provedor da Internet, permitindo, dessa forma, uma ampliação do universo de participantes e proporcionando uma maior transparência e publicidade ao rito do certame, tendo em vista que qualquer pessoa interessada pode acompanhar o desenvolvimento da sessão pública e ter acesso a todos os atos e procedimentos praticados desde a abertura até o encerramento dos trabalhos pertinentes ao procedimento licitatório.

Ressaltando-se estes aspectos inovadores do Pregão Eletrônico, Palavéri (2005, p. 127) enfatiza em seus comentários o caráter modernizador instituído com essa nova possibilidade de realização de licitação, asseverando que a previsão desse procedimento, inicialmente, nas medidas provisórias do pregão, e depois na Lei 10.520/2002, nada mais é



que reflexo da modernidade, sendo prova de que os meios eletrônicos definitivamente passaram a fazer parte integrante da vida cotidiana do poder público.

Convém ser ressaltado que o Pregão Eletrônico não se trata de uma nova modalidade licitatória diversa do Pregão, sendo apenas uma das formas de realização desse tipo de certame competitivo, entendimento este corroborado por Scarpinella (2003, p. 167), ressaltando que “[...] a forma eletrônica do pregão não equivale a uma nova e distinta modalidade licitatória. Trata-se da mesma modalidade licitatória criada e descrita na Lei nº 10.520/2002”.

Considerando as vantagens e resultados satisfatórios advindos das experiências implementadas com o Pregão Eletrônico, o Governo Federal passou a incentivar progressivamente o uso e a difusão do Pregão junto a todos os órgãos federais, evidenciando a intenção de consolidá-lo como modalidade licitatória de primeira grandeza, em se tratando de aquisições de bens e serviços comuns.

Um dos mecanismos que poderia caracterizar essa intenção de disseminar o Pregão, e a sua forma eletrônica, como modalidade prioritária, tratava-se da própria redação do art. 3º, do Anexo II, do Decreto nº 3.555/2000, ao consagrar que o uso da modalidade licitatória de Pregão pela Administração Pública Federal deveria ser efetivado de forma preferencial, nos casos em que o objeto da contratação fosse caracterizado como bem ou serviço comum. Eis a redação do referido dispositivo (BRASIL, 2005, p. 1).

Art. 3º. Os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de pregão, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

Entretanto, esse dispositivo despertou diversos questionamentos na doutrina, tendo em vista que, a priori, poderia evidenciar um caráter discricionário na escolha da modalidade licitatória de Pregão pela Administração.

Ademais, tais questionamentos ganharam maior repercussão ao se verificar que os órgãos públicos federais não estavam utilizando o Pregão em suas rotinas de licitações, notadamente em sua forma eletrônica, tendo em vista que suas características inovadoras e peculiares causaram certa desconfiança e aversão por parte de alguns gestores governamentais, que por diversos fatores, dentre eles a falta de estrutura tecnológica e a falta de incentivo para a qualificação de seus servidores, ficando, portanto, relegado a segundo plano.

O uso do Pregão estava mais concentrado na forma presencial, sendo que a utilização da forma eletrônica ainda apresentava certa aversão por parte de algumas entidades estatais. Entretanto, esta não era a "vontade" da cúpula do governo, que cada vez mais se vislumbrava com as vantagens e transparência instituídas pelo Pregão Eletrônico, e desta forma almejava uma maior expansão na utilização desta forma de licitação.

Nesse contexto, e no intuito de viabilizar uma otimização no uso do Pregão Eletrônico, o Governo Federal editou o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, publicado no DOU de 1º de junho de 2005, que finalmente, instituiu a obrigatoriedade de adoção do Pregão nas contratações de bens e serviços comuns, adequando-o às intenções institucionais e à própria evolução e dinâmica que tomou o Pregão na Administração Federal, tornando esta modalidade licitatória obrigatória nas aquisições de bens e serviços comuns, e sua forma eletrônica passando a ser prioritária e padrão, ou seja, quando o gestor público optar pelo pregão presencial terá apresentar justificativa circunstanciada da escolha. É o que preconiza o art. 4º do referido Decreto (BRASIL, 2005, p. 3):

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

Referido dispositivo é inovador, e tem acarretado grandes repercussões no ordenamento jurídico brasileiro e na aplicabilidade das demais modalidades licitatórias da Lei nº 8.666/93, que praticamente perdem campo de aproveitamento. Fonseca (2006), inclusive, reforça que, na época em que o pregão se apresentava como faculdade ou opção discricionária da Administração Pública Federal, em se tratando de aquisição de bens e serviços comuns, as demais modalidades licitatórias já encontravam-se em crescente desuso.

Isso não significa que as modalidades de Concorrência, Tomada de Preços e Convite perderão completamente aplicabilidade, tendo em vista que, doravante, tais certames licitatórios serão cabíveis apenas quando o objeto da contratação não se emoldurar ao conceito jurídico de bens e serviços comuns, o que certamente ocasionará grandes discussões na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais, e do próprio Tribunal de Contas da União.

A inovação apresentada com a obrigatoriedade fixada pelo Decreto nº 5.450/2005 quanto a aplicabilidade do Pregão para a contratação de bens e serviços comuns, e a adoção da forma eletrônica com instrumento preferencial, vem ratificar o contexto de consolidação e

prestígio que o Pregão Eletrônico atravessa desde o início de sua instituição, com a implementação de uma nova mentalidade nas aquisições governamentais, conforme faz prova os próprios dados informados no portal Comprasnet (BRASIL, 2009, p.1):

O Governo Federal economizou R\$ 3,8 bilhões com o pregão eletrônico em 2008. Esse valor corresponde a uma redução de 24% entre o valor de referência (o valor máximo que o Governo está disposto a pagar na aquisição de um bem ou na contratação de um serviço) e o que efetivamente foi pago pelos órgãos públicos.

A adoção do Pregão, e a implementação de sua forma eletrônica viabilizaram um notável incentivo à competitividade e à ampliação da disputa entre fornecedores, que passaram a dar uma maior credibilidade às contratações públicas e aos certames licitatórios, eis que nesta modalidade se inibe as possibilidades de fraudes, conluíus, conchavos, e demais meios escusos e fraudulentos. O incremento da competitividade é plenamente materializável no Pregão Eletrônico através da simples constatação de que um licitante que possua estabelecimento em qualquer lugar do país pode participar de um certame licitatório promovido por qualquer instituição pública federal sediada no território nacional, bastando estar conectado à Internet, e satisfazer os requisitos para credenciamento no servidor do sistema (FONSECA, 2006).

Dessa forma, por exemplo, uma empresa estabelecida no Estado de Roraima pode participar, e quiçá lograr ser adjudicatária, de um Pregão Eletrônico promovido por uma Unidade Administrativa do Serviço Público Federal sediada na cidade de Uruguaiana/RS. Eis um instrumento de fortificação dos princípios e valores consagrados em nossa constituição, e do próprio Estado Democrático de Direito.

## AS VANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO

Palavéri (2005), comenta que o Pregão Eletrônico é um inovador instrumento concebido pelo Governo Federal relativamente às alternativas e conceitos em licitações públicas até então vigentes, configurando-se em um verdadeiro corte epistemológico, uma quebra de paradigmas, sem precedentes, no contexto histórico de contratações governamentais de nosso ordenamento jurídico.

A instituição do Pregão como nova modalidade de licitação de observância obrigatória pela Administração Pública Federal aponta para uma modernização do sistema de licitação, objetivando conferir à Administração um meio mais econômico, célere e eficaz para as

contratações, notadamente ao se estabelecer o Pregão Eletrônico como forma de realização preferencial, de forma a otimizar o rito procedimental, aumentando a competitividade entre os licitantes, alcançando fornecedores de diversas regiões do país, reduzindo os custos e os valores das propostas (SCARPINELLA, 2003).

O Pregão Eletrônico representa uma desejável aplicação do princípio constitucional da eficiência, com a agilização e simplificação do procedimento licitatório, através de uma inversão de fases que lhe propicia maior e mais efetiva funcionalidade. Isto, na medida em que propicia, a todos os participantes do certame, a oportunidade de ver examinada e discutida a sua proposta, sem as prévias barreiras e delongas da habilitação.

O Pregão Eletrônico também é preponderante para o perfeito atendimento do princípio da economicidade, uma vez, que viabiliza resultados satisfatórios, com uma redução significativa dos valores das ofertas, além de propiciar maior agilidade às contratações, que, em regra, ocorrem com maior celeridade por meio da utilização de seu rito procedimental menos burocratizado (FONSECA, 2006).

A instituição do Pregão coaduna-se com o nosso atual estágio legislativo, que vem consolidando uma mentalidade de probidade e responsabilidade nos gastos públicos, a exemplo da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, pugnando cada vez mais pela transparência na gestão da res publica (coisa pública), viabilizando instrumentos preservadores do interesse público e coletivo. Quanto mais transparente e democrático for o sistema de compras públicas, menos espaço haverá para a corrupção. Dais modalidades tradicionais de licitação que são: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão, conforme art. 22 da Lei nº 8.666/93, algumas práticas utilizadas para superfaturar preços e direcionar as compras para fornecedores dispostos a corromper foram praticamente perpetuadas na Administração Pública, porém inexistem enquanto possibilidade no sistema de pregão eletrônico.

De acordo com Silva (2008), a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, foi a grande inovação da modalidade de licitação na forma de Pregão Eletrônico. A habilitação dos licitantes consiste no recebimento das propostas e documentações dos licitantes. A habilitação deverá contemplar a capacidade jurídica, a capacidade técnica, a idoneidade financeira e a regularidade fiscal do licitante, conforme o art. 27 da Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações).

A inovação relacionada a essa inversão traz uma maior celeridade ao processo licitatório. Isto ocorre porque a documentação do licitante só será analisada se este tiver feito a oferta de menor preço. A conduta traz celeridade, pois consiste na inversão do procedimento licitatório, ou sejam ao invés de serem abertos primeiramente os envelopes de habilitação, como nas demais modalidades, dá-se primeiramente a abertura dos envelopes contendo as propostas. A partir daí, procede-se a lances verbais sucessivos a serem feitos pelo licitante que apresentou o menor preço e pelos demais que tenham apresentado preços até 10% acima, até que se classifique a proposta mais vantajosa para a Administração. De acordo com Nóbrega (2001), a maior celeridade no processo licitatório traz também a economia processual e conseqüentemente uma maior eficiência do processo. Para uma melhor compreensão do que se trata a eficiência, cabe o ensinamento de Moraes (2004. p. 320) que ensina:

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

É de suma importância atentar para a questão da transparência nos atos da Administração Pública. A modalidade pregão eletrônico influencia de maneira positiva para uma maior transparência no processo licitatório, já que no pregão presencial os licitantes estão presentes na disputa e no pregão eletrônico as licitações podem ser acompanhadas através da internet.

Ademais, Justen Filho (2000) assegura que, no âmbito do pregão eletrônico, o processo é ainda mais célere e menos oneroso aos cofres públicos, facilitando ainda a fiscalização contra fraudes e atos de corrupção, já que o processo é todo informatizado.

## DESVANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO

Não se tem muitos apontamentos literários que justifiquem as desvantagens na utilização do pregão eletrônico. Como enfoca Souza (2004), o que se pode considerar como

principal desvantagem está relacionado às quedas de conexão eletrônica. Vale ressaltar que o sistema de licitações na forma de pregão eletrônico e fornecido pelo provedor Comprasnet em parceria com o Banco do Brasil, disponibilizado para a Administração Pública sem nenhum ônus para o Estado.

Assim, enquanto não se tem um elemento mais voltado para as necessidades da Administração Pública e os participantes do processo de pregão eletrônico, não há muito o que se fazer para resolver a questão da conectividade. Para arrematar a questão das desvantagens, Souza (2004) descreve que outros fatores limitantes seriam: a dificuldade de aplicação de alguma penalidade, se necessário, às empresas de outros Estados e a não apresentação de amostra do que se está adquirindo.

Porém, nota divulgada no portal Comprasnet já sinaliza com a possível resolução dessas questões, já que essas desvantagens apontadas acima são também fruto de pesquisas efetuadas pela administração do referido portal de negócios.

## CONCLUSÃO

Ao analisarmos todo o desenvolvimento do estudo, observamos uma transformação recente verificada em relação à gestão de compras governamentais, com a instituição do pregão eletrônico. De forma específica, foi tratado nesse artigo a evolução do tradicional – com a apresentação das formas licitatórias previstas principalmente na Lei nº 8.666/1993 – até a forma usual atualmente utilizada: o pregão eletrônico.

Como aspecto conclusivo, pode-se considerar que esse avanço indica um estágio de maturidade e desenvolvimento da Administração Pública em relação à sua forma de contratar serviços e adquirir bens. Sem enveredar pela questão moral e ética, tão cobrada pela sociedade em relação à forma de administração dos gastos públicos, pode-se dizer que as vantagens do processo licitatório na forma de pregão eletrônico implicam em uma maior transparência nas ações governamentais, menos procedimentos burocráticos e celeridade nas decisões.

Não foram identificadas desvantagens que se caracterizem como significativas para considerar o sistema como não-conforme. Ao final dessa pesquisa, pode-se considerar que mudanças na legislação de compras podem ampliar a aplicabilidade do pregão, inclusive suprimindo diversas das modalidades de licitação atualmente existentes que poderiam ser substituídas por este instrumento.



## ELECTRONIC TRADING, ADVANTAGES AND POSSIBILITIES OF DIVERSION – A LITERATURE REVIEW

**Abstract:** This article is about the ways of this bid, especially as regards the electronic trading system, since it is the most commonly used. It addresses the doctrinal aspects of the laws governing the bidding process in the Brazilian legal system, in particular Law No. 8.666/1993, which deals with the bids, and Law No. 10.520/2002, which implemented the electronic trading system in the scenario the Brazilian government. The aim of this paper is to show, with legal justification, and in the light of Brazilian literature, the advantages and disadvantages with this new form of bidding used by the governments.

**Keywords:** *Bid. Electronic trading. Advantages. Disadvantage.*

### REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 8.666*, de 21.06.93. Brasília: DOU, 1993.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.520*, de 17 de julho de 2002. Brasília: DOU, 2002.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.450*, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, J. *Licitações e contratos do Estado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FONSÊCA, M. A. R. “Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005”. In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1080, 16 jun. 2006.

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2000.

PALAVÉRI, M. *Pregão nas licitações municipais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PEREIRA, L. C. B. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. 1998.

PIMENTA, C. C. *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*. Brasília: ENAP, 1998.

SCARPINELLA, V. *Licitação na modalidade de pregão: Lei 10.520*, de 17 de julho de 2002. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA, W. *Um estudo sobre a viabilidade de Implantação do Pregão Eletrônico e uma contribuição na Apuração dos Resultados nos Processos licitatórios*. Vitória: Fucape, 2004.