

AS INOVAÇÕES DA LEI DE LICITAÇÃO E A EFICIÊNCIA DO PREGÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Agnaldo de Oliveira Ferreira¹
Hamilton Andrade de Carvalho²
Luciana da Silva Moraes³

RESUMO

A modalidade de licitação à qual se batizou de pregão foi inspirada numa prática cuja origem data da Idade Média e, atualmente, surge como uma necessidade de agilizar os processos licitatórios para aquisição de bens e serviços, tendo sido num primeiro momento adotada a forma presencial que, em si mesma, já representava um redutor do custo final para o produto ou serviço a ser licitado. Tal modalidade surge no Brasil com a Lei Geral de Telecomunicações – Anatel, e caracteriza-se pela agilidade e competitividade nas contratações públicas, também respeitando todos os princípios da administração pública e das licitações. Essa nova modalidade veio a se juntar às outras inicialmente previstas na Lei de Licitações, que, por sinal, continua em vigor, sendo utilizada como lei geral. A Medida Provisória nº 2.026/00 foi convertida na Lei nº 10.520/02, que passou a estender o âmbito da aplicação do Pregão para todos os entes da Federação. Com isso, o Decreto nº 3.555/00, que regulamentava a matéria foi parcialmente revogado, pois lei superior revoga lei inferior. Existem dois tipos de Pregão: o comum, denominado Presencial, e o Eletrônico. O Pregão Eletrônico é um aperfeiçoamento do Presencial, pois é feito pela Internet, enquanto o Presencial é feito em sessão pública. Seu objetivo geral foi analisar a aplicabilidade da lei nº 10.520/02 e suas alterações em relação à eficiência do pregão para a Administração Pública. Os objetivos específicos foram: estudar os aspectos relevantes dos processos licitatórios; investigar as vantagens e inovações do pregão e analisar o pregão em relação às outras modalidades licitatórias e a questão da eficiência da Administração Pública. Para que se alcançassem esses objetivos, a metodologia utilizada baseou-se na pesquisa bibliográfica, em livros, artigos, jurisprudências, leis, dentre outros materiais.

Palavras-chaves: Licitação, pregão, modalidades de licitação.

¹Acadêmico 8º semestre, Curso de Ciências Contábeis da Faculdade São Francisco de Barreiras. Email: agolfe2008@hotmail.com

²Orientador - Bacharel em Ciências Contábeis, Esp. em Controladoria e Auditoria, professor e pesquisador da Faculdade São Francisco de Barreiras – FASB no Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis. Email: hamilton@fasb.edu.br

³Co-orientadora – Bacharel em Ciências Contábeis, Mestre em Gestão Ambiental, professora e pesquisadora da Faculdade São Francisco de Barreiras – FASB no Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis. Email: luciana@fasb.edu.br.

1. INTRODUÇÃO

Há muito tempo a administração pública brasileira sentiu a necessidade de contratar algum serviço ou fornecimento, foi necessário estabelecer uma forma de controle, um sistema, mais eficaz destinado à seleção da melhor e mais vantajosa proposta. Desde a edição do Dec.449/2002, e da Lei 2300/2003, houve tentativas concretas nesse sentido.

O pregão, pela sua agilidade no processo, pela não limitação de valores para sua escolha e pela competitividade na escolha do preço de compra e flexibilidade na sua negociação, desponta como uma alternativa atraente na busca de uma maior economicidade nos gastos públicos.

O pregão atende aos princípios constitucionais da Licitação Pública, como os da Legalidade, Igualdade, Impessoalidade, Moralidade e Probidade. Como a Licitação é um procedimento destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, o pregão está em perfeita consonância com seus princípios, pois pretende conseguir o máximo por menos, ou seja, como prevê apenas o tipo menor preço, o Pregão é um Leilão ao contrário, pois aquele que vende o produto mais barato é que vence o processo licitatório. Tal fato é preponderante para o perfeito atendimento ao princípio da economicidade e eficiência, pois sempre é alcançada uma redução considerável nas aquisições de bens e serviços comuns. Essa nova modalidade de licitação pode ser adotada para aquisição de bens e serviços comuns, obedecendo ao critério do menor preço.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 inovou ao trazer em seu bojo a exigência de licitação como condição para a celebração de contratos, salvo as exceções especificadas na legislação pertinente.

Em função disso o governo brasileiro instituiu a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que criou normas para licitações e contratos da administração pública. Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a mais vantajosa e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

A Emenda Constitucional nº 19/98, que acrescentou aos princípios administrativos o princípio da eficiência, produziu uma revolução na mentalidade dos administradores para buscarem a eficiência e a redução dos gastos públicos.

A Lei de Licitações e Contratos prevê inicialmente cinco modalidades, em seu artigo 22, que são a Concorrência Pública Tomada de Preço, Convite, Concurso e Leilão, modalidades estas um tanto quanto complexas e ultrapassadas. Com a falta de avanços significativos nessa área, a modalidade pregão chega com o objetivo de incrementar e aperfeiçoar a legislação sobre licitações, visando modernizar os processos de compra e contratações da administração pública.

A modalidade de licitação, denominada pregão, foi a mais importante inovação na administração pública brasileira, nos últimos anos. Inicialmente, pela Medida Provisória nº 2026-3/00, que depois foi convertida na Lei nº 10.520/02, o pregão vem possibilitando a obtenção de preços muito inferiores aos até então praticados, com sensível redução nos prazos de realização do certame, quando comparados às outras modalidades de licitação.

É nesse ambiente de busca de melhoria dos processos, que surge o pregão, como uma proposta de agilização do procedimento licitatório, aumento da competitividade e redução dos gastos decorrentes de licitação.

O estudo se justifica pela utilização e aplicação do Pregão na Administração Pública com impacto nas contratações feitas pelo Governo, apresentando inúmeras vantagens aos entes públicos, devido às suas características de agilidade, economia, ampla divulgação, desburocratização, publicidade e eficiência na contratação.

A justificativa para a realização desse trabalho consiste na importância de se compreender a eficiência dessa modalidade licitatória quando de sua utilização pela Administração Pública, tendo em vista ter sido este estabelecido com o intuito de selecionar a melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que querem contratar com a administração pública, codificou as normas anteriores com a Lei Geral de Licitações. A Lei do Pregão veio a completar esta norma, trazendo inúmeras vantagens para a Administração, como recurso da tecnologia da informação, a internet, além de apresentar mais transparência, competitividade e agilidade.

Pretende-se, dessa forma, estabelecer os critérios envolvidos para essa inovadora modalidade licitatória, procurando contribuir para o esclarecimento sobre algumas dúvidas pertinentes ao assunto, focando-se no estudo dos aspectos econômicos que essa modalidade propicia.

Neste contexto, o presente estudo buscou responder á seguinte indagação: A utilização do sistema licitatório denominado como pregão traz maiores ganhos à Administração Pública, permitindo maior eficiência?

Seu objetivo geral foi analisar a aplicabilidade da lei nº 10.520/02 e suas alterações em relação à eficiência do pregão para a Administração Pública.

Já os objetivos específicos foram: estudar os aspectos relevantes dos processos licitatórios; investigar as vantagens e inovações do pregão e analisar o pregão em relação às outras modalidades licitatórias e a questão da eficiência da Administração Pública.

Em relação aos aspectos metodológicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e de campo e de leis que tratam sobre o tema.

No que concerne à tipologia da pesquisa, foi do tipo pura segundo a utilização dos resultados, visto ser realizada apenas com o desiderato de aumentar o conhecimento, sem transformação da sua realidade.

A abordagem foi qualitativa, com pesquisa subjetiva, havendo uma maior preocupação com o aprofundamento do tema. Quanto aos objetivos, a pesquisa foi descritiva, narrando fatos, sua natureza, características, causas e relações com outros fatos; e exploratória, cingindo-se a definir objetivos e buscar maiores informações acerca do tema em estudo.

Este trabalho centra seu foco sobre o papel do pregão na administração pública, especialmente no que concerne à celeridade, transparência e a competitividade gerada pela fase de lances, objetivando uma consequente satisfação, pois são alcançados preços vantajosos e com isso proporcionando grande economia para o Estado, razão pela qual tem sido crescente o interesse pelo emprego dessa nova modalidade.

2. PREGÃO

A base legal do instituto submete-se na Emenda Constitucional nº 19/98, na Medida Provisória nº 2026/2000 e na Lei Federal n.º 10.520, de 17 de julho de 2002.

O pregão eletrônico foi instituído através da Lei Federal nº 10.520/2002, especificamente no seu artigo 2º, parágrafo primeiro, onde estabeleceu a adoção da licitação na modalidade pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, desde que houvesse a sua regulamentação (regulamentação feita através do Decreto nº 3697, de 21 de dezembro de 2000).

A adoção do pregão eletrônico tem como objetivo tornar transparente os processos licitatórios, bem como, melhorar as condições de negociação reduzindo-se assim, os custos com as contratações. Esta importante característica que é a celeridade e a redução dos custos vem se consolidando como a principal forma de contratação do Governo Federal (JUSTEN FILHO, 2002).

Desta forma a contratação de bens e serviços comuns deve atender aos requisitos cujo desempenho e qualidade possa ser objetivamente definida pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002).

Com a criação do Pregão, não houve uma revogação das demais modalidades de licitação e muito menos da Lei nº 8.666/93, portanto as modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93 continuam. A lei nº 10.520/02 não dispõe sobre todas as normas necessárias para a condução dum processo de licitação pública, nem sequer na modalidade pregão. Por isso, o artigo 9º da referida Lei assinala, com objetividade, que se aplicam subsidiariamente, para a modalidade pregão, as normas da Lei nº 8.666/93.

2.1 PRINCÍPIOS

De acordo com o artigo 4º do Decreto 3.555/00, o pregão está condicionado aos princípios básicos da Administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, assim como dos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas (JUSTEN FILHO, 2002).

Importa detalhar o princípio da Eficiência, pois, as principais finalidades para a instituição da nova modalidade advêm principalmente da necessidade do serviço público operar com eficiência. Esse princípio resume-se no dever da Administração em realizar suas atribuições com presteza e rendimento funcional. Sendo assim, o pregão estabelece um procedimento licitatório específico que objetiva entre outro: a redução de tempo e custos, a simplificação das rotinas na licitação, o incremento no número de concorrentes.

Desta forma, o “pregão” justifica-se pelas características da simplicidade e redução de custos, podendo contribuir positivamente para a aplicação do princípio da eficiência.

2.2 FORMAS DE REALIZAÇÃO

Há duas formas possíveis de realização do pregão: a presencial e a eletrônica.

O primeiro pressupõe a presença física da pessoa que o conduz e dos representantes das empresas que participam do procedimento, sendo, portanto, realizado nos moldes tradicionais.

Já no pregão eletrônico os atos são praticados num ambiente virtual. No pregão eletrônico são utilizados recursos da tecnologia da informação, já que os atos são praticados por meio da Internet (JUSTEN FILHO, 2002). O procedimento do pregão eletrônico é específico e está disciplinado no Decreto nº 3.697/2000.

2.3 FASES E PROCEDIMENTOS

Nessa nova espécie de licitação são previstas duas fases, uma interna, e de caráter tipicamente administrativo, objetivando a preparação do certame, e outra externa, em que há a efetiva competição entre os interessados.

Nessa parte não há novidade no sistema, a respeito de ter sido discriminada cada uma dessas etapas. Em todas as licitações, é absolutamente necessário que a Administração, num primeiro momento, promova atividades e pratique atos que visem à preparação da sessão em que vai haver o julgamento das propostas e documentos, e que, posteriormente, atue junto aos participantes do processo (JUSTEN FILHO, 2002).

2.4 AUTORIDADE COMPETENTE

Na sistemática tradicional, disposta na Lei nº 8.666/93, os principais agentes administrativos envolvidos na condução de processo de licitação pública são a autoridade competente e os membros de comissão de licitação. Em apertada síntese, pode-se afirmar que a autoridade competente é que agrega poderes para representar o órgão ou ente administrativo, responsável juridicamente pela licitação e pelo contrato. A autoridade competente investe os membros da comissão de licitação, cuja atribuição é pôr em prática o edital, conduzir a licitação em suas fases. A autoridade competente, durante a fase externa da licitação, é a responsável pela análise das impugnações lançadas contra o edital e pela apreciação dos recursos interpostos contra atos dos membros da comissão, bem como, ao

final, pela chamada fase integrativa do certame, que se constitui na competência para homologá-lo ou não (MELLO, 2005).

A sistemática introduzida pela Lei nº 10.520/02, por sua vez, traz novidades no que tange aos agentes administrativos envolvidos na modalidade pregão. A autoridade competente, a rigor, preserva a maior parte de suas competências, tais quais definidas na lei nº 8.666/93, sem que haja maiores alterações. No entanto, a grande novidade constitui-se na figura do pregoeiro, que, praticamente, substitui a comissão de licitação, reunindo para si toda a responsabilidade de conduzir o pregão.

2.5 AS CARACTERÍSTICAS DA NOVA MODALIDADE

Importa destacar como características básicas dessa nova modalidade de licitação as diferenças entre esta e as demais modalidades licitatórias.

São duas as diferenças importantes, quais sejam: primeiro, a inversão das fases, vez que inicialmente julgam-se as propostas de preços, para somente após se apreciar a habilitação, restrita apenas à análise da documentação do licitante vencedor. Assim, previamente à apreciação das propostas de preço analisa-se documento de declaração do próprio licitante pelo qual afirma, sob as penas da lei, preencher as condições de habilitação, o que não pressupõe estar habilitado a fornecer o bem ou serviço pretendido, fato que somente depois será apreciado (MEIRELLES, 2006).

Essa inversão das fases é entendida por alguns como a grande garantidora da celeridade conferida ao procedimento, posto que se elimine a apreciação de muitos documentos, exatamente os daqueles que de início poucas chances têm de serem contratados, por não terem ofertado o menor preço.

O fato de que somente seja aberto e examinado o invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta bem como, em caso de inabilitação deste, e em caráter sucessivo, seja examinada a documentação dos demais licitantes já classificados, obtém-se considerável economicidade de tempo e esforços na condução da licitação, o que resulta ao interesse geral (MEIRELLES, 2006).

A segunda grande diferença, diz respeito ao procedimento da definição do vencedor do certame. Até então, nas demais modalidades, as propostas eram previamente definidas pelos licitantes, entregues em envelopes lacrados, para o julgamento.

No pregão, há essa fase de entrega das propostas de preços, as quais, contudo, não contém os valores definitivos. São apenas valores que podem, ou não, pré-qualificar os

licitantes para a fase de lances, onde os preços serão novamente apresentados, porém mediante manifestações verbais, em sessão pública, em se tratando de Pregão Presencial (JUSTEN FILHO, 2002).

Desse modo, após abertos os envelopes de preços, o detentor do menor valor, bem como todos aqueles que estejam até 10% (dez por cento) acima desse montante, serão convidados a participar da fase de lances verbais, ao final da qual vencerá aquele que terminar como a proposta de melhor preço, desde que, posteriormente, seja considerado habilitado.

Destarte, o julgamento se dá em duas etapas. Numa primeira, pré-qualifica-se aqueles que irão oferecer lances verbais; e, na segunda, o verdadeiro pregão, define-se o vencedor como sendo aquele que, ao término dos lances, ofereceu o menor preço para o objeto licitado.

Não há como fugir do entendimento que o pregão constitui um excelente instrumento da administração pública na realização de licitações, sendo visíveis suas principais vantagens na economia que poderá proporcionar, através da utilização dos lances abertos e verbais para reduzir consideravelmente o custo de bens e serviços, na menor possibilidade de fraude ao procedimento licitatório e, ainda, no efeito colateral benéfico de dar maior competitividade às empresas envolvidas, levada a otimizar seus custos de produção (PIETRO, 2009).

O pregão é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a administração pública. Possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo, inclusive, para o esforço de redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal.

Bens e serviços largamente oferecidos no mercado, aliado à economicidade de tempo da condução da licitação, vêm atender a um pedido há muito feito pelos licitantes e observado pela administração pública. O que assusta os fornecedores a participar de licitações é a sua morosidade nos moldes da Lei nº 8.666/93. Quando participam, preveem quando encerraria a licitação e elaboram suas propostas projetando preços com inflação e margem de flutuação de mercado, acarretando, muitas vezes, superfaturamento de preços.

A transparência propiciada pela realização da licitação através do pregão, ao tornar mais aberta e aferível a realização do certame licitatório, premia o princípio da moralidade em detrimento de conchavos que viessem a fraudar a livre concorrência. Esta é de longe a sua maior virtude, posto que atacasse aquela que é mazela das administrações públicas, a corrupção.

É certo que em um procedimento onde se realiza uma disputa franca, verbal e sucessiva pela contratação do objeto licitado, sairá beneficiado o princípio da moralidade impedindo a atuação de interesses inconciliáveis com o objetivo do bem comum que deve nortear a atuação dos administradores públicos.

Há que se louvar a estipulação contida no artigo 4º da Lei nº 10.520, segundo o qual, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor, ou seja, mesmo após a declaração de um vencedor, seja este inabilitado ou esteja em condições de contratar o bem ou serviço licitado, poderá o pregoeiro tentar buscar que a contratação seja feita em condições mais favoráveis aos cofres públicos, denota-se, portanto, claro direcionamento do dispositivo transcrito à busca da eficiência.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pregão justifica-se pelas características da simplicidade e modicidade de custos, podendo contribuir positivamente para a aplicação do princípio da eficiência. Importa destacar como características básicas dessa nova modalidade de licitação as diferenças entre esta e às demais modalidades licitatórias.

São duas as diferenças importantes, quais sejam: primeiro, a inversão das fases, vez que inicialmente julgam-se as propostas de preços, para somente após se apreciar a habilitação, restrita apenas à análise da documentação do licitante vencedor. Assim, previamente à apreciação das propostas de preço analisa-se documento de declaração do próprio licitante pelo qual afirma, sob as penas da lei, preencher as condições de habilitação, o que não pressupõe estar habilitado a fornecer o bem ou serviço pretendido, fato que somente ao depois será apreciado.

A segunda grande diferença, diz respeito ao procedimento da definição do vencedor do certame. Até então, nas demais modalidades, as propostas eram previamente definidas pelos licitantes, entregues em envelopes lacrados, para julgamento.

No pregão, há essa fase de entrega das propostas de preços, as quais, contudo, não contém os valores definitivos. São apenas valores que podem ou não pré-qualificar os licitantes para a fase de lances, onde os preços serão novamente apresentados, porém mediante manifestações verbais, em sessão pública.

Cabe ao pregão para contratações que versão sobre objetos destituídos de maior complexidade. Ou seja, o critério de utilização do pregão é qualitativo e não quantitativo. É a isso que se presta o pregão, à aquisição de bens e serviços declarados pela Administração como comuns, assim considerados aqueles de uso e necessidades corriqueiras, contínuos, disponíveis no mercado, não personalizados.

Para promover a realização do pregão, de acordo com o Decreto nº. 3.555/00 compete à autoridade competente designar o pregoeiro e sua respectiva equipe de apoio, determinar a abertura de licitação, decidir os recursos contra os atos do pregoeiro e homologar o resultado da licitação e promover a celebração do contrato.

Para participar do pregão os interessados devem encaminhar proposta de preços por escrito para o órgão que estiver promovendo a licitação. Será considerando inexequível a proposta em que se apresentar com preço inferior àquele efetivamente praticado no mercado. Posiciona-se o pregão como modalidade licitatória transparente por excelência, porquanto afinada com o princípio da moralidade e com a eficiência administrativa. Eficiência esta delineada com economia aos cofres públicos e correspondente celeridade nas licitações.

O pregão eletrônico é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a administração pública. Esta nova modalidade possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas. O Pregão Eletrônico permite ainda, maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos administrativos.

Estudos estão sendo feitos, pelo Ministério do Planejamento, para alteração da Lei de licitações nº. 8.666/93 e da Lei do Pregão 10.520/02. O principal objetivo da proposta das mudanças nas duas leis é aumentar o uso de recursos eletrônicos nas compras e contratações públicas, hoje restritas à modalidade do Pregão. De acordo com a proposta, todas as modalidades poderão ser licitadas através da internet e adaptadas os procedimentos utilizados no Pregão, ou seja: a inversão das fases de habilitação e propostas, a simplificação da fase recursal e a inclusão dos serviços de engenharia, não inclusos hoje no rol dos "bens e serviços comuns" (vedada para as obras). Com esta medida certamente haverá redução de custos nos processos licitatórios com a simplificação dos procedimentos e do uso do sistema eletrônico e conseqüentemente com a redução de documentos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Atlas 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. **Pregão** (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico). 4 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SENADO FEDERAL. **Lei n.º 8.666/93**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 de julho de 2012.