



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

LUCIVALDO DOS SANTOS MADEIRA

O PREGÃO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FORTALEZA-CE

2009

LUCIVALDO DOS SANTOS MADEIRA

O PREGÃO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia submetida à Coordenação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para obtenção do grau de bacharel.

Área de concentração: Direito Administrativo

Orientador: Prof. Dr. José Adriano Pinto

Fortaleza

2009

M153p Madeira, Lucivaldo dos Santos

O pregão eletrônico na administração pública / Lucivaldo dos Santos
Madeira

78 f., enc.

Monografia (Graduação) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza,
2009.

Área de Concentração: Direito Administrativo
Orientador: Prof. Dr. José Adriano Pinto

1.Pregão (Licitação pública) 2.Direito Administrativo
I. Pinto, José Adriano (orient.) II. Universidade Federal do Ceará –Graduação
em Direito III. Título

CDD 351.712

LUCIVALDO DOS SANTOS MADEIRA

O PREGÃO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

Aprovada em: 17 / 06 / 2009.

BANCA EXAMINADORA

Profº Dr. José Adriano Pinto (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Profª Dra. Germana de Oliveira Moraes
Universidade Federal do Ceará – UFC

Dr. Francisco Davi Fernandes Peixoto
Universidade Federal do Ceará – UFC

Aos meus pais, com todo amor e carinho, por terem me cedido o direito à vida e a escolher meus caminhos.

AGRADECIMENTOS

DEUS, que me ajuda a enfrentar as dificuldades da vida;

Aos meus pais, pelo apoio e paciência nas horas difíceis: Aluísio e Maria do Carmo;

Meus irmãos: Luciano, Lucieldo, Liliane, Hugo, Lucilanio e Lucivanio;

À Helena N. Guimarães, pessoa que tanto adoro e compartilha comigo todos os momentos de minha vida;

À Liliane Madeira, irmã e jornalista, pelo incentivo e ajuda pude sempre encontrar;

Ao Prof^o. Dr. José Adriano Pinto que aceitou ser meu orientador, pelo apoio, incentivo e sugestões dadas para a realização deste trabalho;

À Prof^a Dra Germana de Oliveira Moraes e Dr. David Pereira, pela contribuição e apoio no momento oportuno;

À Coordenação do Curso de Direito com cujo apoio e assistência sempre pude contar, pela paciência e incentivo constante;

Aos amigos, colegas e funcionários da Faculdade de Direito e do Hospital do Exército, em especial, a Enf^a Cecília Ribeiro de Aguiar, ao Capitão Ramos e Servidora Civil Elisangela, que acompanharam esta trajetória, sempre incentivando e motivando durante a realização do trabalho, e

E finalmente, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para elaboração deste estudo.

RESUMO

Relata o estudo sobre o instituto do Pregão Eletrônico na Administração Pública. O objetivo visa fazer uma investigação através dos agentes da administração (pregoeiros) sobre a aplicação prática do pregão eletrônico, instituído pela Lei 10.520/02 e regulamentado pelo Decreto nº 5.450/05. O trabalho foi desenvolvido entre os diversos órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal situada no Município de Fortaleza-CE. A pesquisa baseou-se no referencial teórico na área do Direito Público, em particular no Direito Administrativo. A População constituiu-se de pregoeiros da Administração Pública do Estado do Ceará, entretanto a amostra foi composta de 75 pregoeiros distribuídos de forma aleatória nas três esferas públicas. Os dados foram coletados no período de abril/2009, por meio de questionários, com questões fechadas e abertas, com a finalidade de obter maior conhecimento possível sobre o assunto. Utilizou-se para o estudo uma abordagem metodológica quantitativa com enfoque na pesquisa exploratória descritiva. Os resultados foram trabalhados segundo o método de análise de conteúdo e organizados de acordo com os objetivos do estudo. Ficou evidenciado de acordo com o referencial teórico que: a) o pregão eletrônico atende ao fim a que se destina na medida em que reduz o preço do produto e/ou serviço nas licitações públicas por permitir maior número de participantes; b) houve uma reestruturação da seção de licitações na esfera Estadual e Municipal, proporcionando novo perfil dos pregoeiros quanto a sua área de atuação; promovendo mais ainda redução dos custos operacionais. Entretanto, na área federal os pregoeiros ainda atuam nas suas próprias unidades de trabalho; c) a maioria dos pregoeiros entrevistados, tem mais de mais de 2 anos na função, o que contraria a legislação pertinente; d) dos fatores desfavoráveis a aplicação do pregão eletrônico, na opinião dos pregoeiros é a informatização do sistema e a divergência na interpretação da lei um outro fator considerável no processamento do pregão durante a sessão pública; e) a maior concentração dos licitantes e por conseguinte melhor preço, é o fator positivo na aplicação do pregão eletrônico comum a todos os pregoeiros; f) não há unanimidade quanto a satisfação do trabalho, em virtude da sobrecarga de pregões realizados e da qualificação profissional. Portanto, conclui-se com o trabalho, que o pregão eletrônico favorece a aquisição de produtos e serviços para licitação do tipo menor preço, a qualidade do produto depende da especificação feita pelos requisitantes e recomenda-se um maior aprofundamento sobre o assunto e treinamentos contínuos para os pregoeiros e sua equipe.

Palavras-chave: Pregão eletrônico. Administração Pública. Pregoeiros.

ABSTRACT

Reports the study on the institution of electronic bidding in Public Administration. The objective aims at an investigation by agents of government (trumpeter) on the implementation of electronic bidding, established by Law 10520/02 and regulated by Decree No. 5450/05. The work was developed between the various organs of the Federal Public Administration, State and Municipal located in the city of Fortaleza-CE. The research was based on the theoretical framework in the area of public law, particularly in Administrative Law. The population consisted of crier of Public Administration of the State of Ceará, however the sample was composed of 75 randomly allocated crier in three public spheres. Data were collected from abril/2009 through questionnaires with closed and open questions, in order to obtain more knowledge on the subject possible. It was used to study a methodological approach with quantitative focus on exploratory research descriptive. The results were processed using the method of content analysis and organized according to the objectives of the study. Was evidenced in accordance with the theoretical framework that: a) meets the electronic bidding for the purpose intended as it reduces the price of the product or service in public tenders to allow greater numbers of participants, b) there was a restructuring section of the bidding in State and Municipal level, providing new profile of the crier on his area of expertise, promoting further reduction of operating costs. However, in the federal crier still active in their own units of work, c) most interviewees crier, had more than 2 years in function, which contradicts the relevant legislation; d) the factors that hinder the implementation of electronic bidding , in the opinion of the crier is the ignorance of the system and lack of standardization of conduct concerning the internal procedure to be adopted, and) a greater concentration of bidders and therefore better price, is the positive factor in the implementation of electronic bidding is common to all the crier f) there is no unanimity on the satisfaction of work because of the different procedures adopted in each organ. So concludes with the work, the electronic bidding favors the purchase of products and services to smaller type of bidding price, the quality of the product depends on the specification made by the applicant and it is recommended further study on the subject since there is no uniformity in the procedures to be adopted.

Keywords: electronic bidding. Public Administration. Crier.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Nº de processos de compra por modalidade de licitações por ano...	15
Quadro 1	Cronologia do pregão eletrônico na Administração Pública.....	20
Figura 1	Fases das modalidades de licitação.....	33
Figura 2	Fases do pregão eletrônico.....	33

LISTA DE TABELAS

1.	Esfera de atuação dos pregoeiros na Administração Pública.....	51
2.	Tempo de atuação do pregoeiro na função.....	52
3.	Perfil das licitações no Estado do Ceará.....	53
4.	Fatores de desvantagens ao pregão eletrônico.....	54
5.	Fatores favoráveis ao pregão eletrônico.....	56
6.	Grau de satisfação dos pregoeiros.....	57
7.	Sugestões de melhoria do pregão eletrônico.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Art.	Artigo
CND	Certidão Negativa de Débito
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
MP	Medida Provisória
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SISG	Sistema de Serviços Gerais
CF	Constituição Federal
ME	Microempresa
EPP	Empresa de pequeno porte
SRP	Sistema de registro de preços

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Justificativa.....	14
1.2	Objetivos.....	16
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	17
2.1	Histórico e conceito de pregão na legislação brasileira.....	17
2.2	Base legal e abrangência do pregão.....	20
2.3	Princípios.....	23
2.4	Modalidade e tipos de licitações.....	24
2.5	Classificação dos bens e serviços.....	29
2.6	Características do pregão.....	31
2.7	Procedimentos do pregão eletrônico.....	33
2.7.1	Fase interna.....	34
2.7.2	Fase externa.....	34
2.8	Processamento do pregão eletrônico.....	35
2.9	Aspectos importantes da sessão pública.....	36
2.10	Competência e atribuições do pregoeiro e equipe de apoio.....	41
2.10.1	Competência.....	41
2.10.2	Atribuições.....	42
2.10.3	Responsabilidades.....	44
2.10.4	Licitantes.....	45
3	METODOLOGIA.....	46
3.1	Tipo de pesquisa.....	46
3.2	Local de realização da pesquisa.....	47
3.3	População e amostra.....	47
3.4	Instrumento de coleta de dados.....	48
3.5	Procedimento utilizado na coleta de dados.....	48
3.6	Análise e organização dos resultados.....	49
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	50
5	CONCLUSÃO.....	58
	REFERÊNCIAS.....	61
	APÊNDICE.....	64
	ANEXOS.....	66

1. INTRODUÇÃO

A abordagem desta pesquisa, cujo tema é O Pregão Eletrônico na Administração Pública, tem por proposta investigar como o instituto do pregão eletrônico, criado pela Lei 10.520/02, regulamentado pelo Decreto nº 5.450/05, vem sendo utilizado pelos pregoeiros da Administração Pública para a aquisição de bens ou serviços.

Inicialmente entende-se por Administração Pública:

o conceito de administração pública divide-se em dois sentidos: "Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.(PIETRO, 2009, p.54)

A Administração Pública tem um papel fundamental na sociedade que é o de atender aos interesses da coletividade. Com isso, vários instrumentos foram criados para tornar essa finalidade uma realidade eficaz, embora o que se vê, na prática, é o mau uso da Administração Pública para atender, principalmente, os interesses pessoais daqueles que estão em um patamar de hierarquia superior.

Nesse contexto a licitação pública foi criada para impor uma forma de restrição à Administração Pública, a fim de que esta não possa contratar livremente, tendo em vista que todos deve preservar o princípio da igualdade para contratar com a Administração diversos bens e/ou serviços. Senão vejamos:

Licitação é o procedimento administrativo o qual a administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de um sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, propiciando assim, igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.(MEIRELLES, 2006, p.374)

Dessa forma a licitação passou a ser utilizada pelo Governo, em todas as suas esferas, objetivando fazer uma opção pela proposta que oferece mais vantagens para um contrato ou aquisição de bens e serviços, de acordo com os editais e os dispositivos legais que coordenam este processo. Com isso a Administração Pública tem o dever de zelar pelo uso adequado dos seus recursos a favor da eficiência administrativa e do interesse público.

Hoje no ordenamento jurídico a licitação é um gênero que se subdivide em várias modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, todas apresentam características próprias e se destinam a determinados tipos de contratação.

As modalidades de licitação não se confundem com os tipos de licitação. Enquanto as modalidades estão ligadas ao gênero, os tipos estão ligados aos critérios de julgamento das propostas que devem estar estabelecidos no edital ou convite. Os tipos a que se refere acima são: o menor preço (usual); a melhor técnica (o material mais eficiente, mais rentável, melhor); a técnica e preço (preço mais vantajoso e melhor técnica) e, maior oferta ou lance (oferta em leilão).

A lei licitatória, Lei n.º 8.666, de 21/06/93, no § 8.º, do art. 22, veda a criação de outras modalidades ou a combinação daquelas ali arroladas. Entretanto, a medida provisória n.º 2.182, editada em 23/08/2001, instituiu, no âmbito da União, uma nova modalidade denominada “Pregão”, para aquisição de bens e serviços comuns. Como não se trata de uma norma geral, pois é restrita ao âmbito da Administração Federal, surgiram dúvidas quanto à sua constitucionalidade, uma vez que o art. 22, § 8º, da Lei 8.666/93 veda a criação de outras modalidades de licitação, salvo, se introduzidas por outra norma geral.

Para solucionar este conflito de normas veio a Lei 10.520, de 17.07.2002, que converteu a referida medida provisória em norma geral, determinando sua aplicação também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, dispensando estas entidades federadas de editarem leis próprias sobre a matéria.

A partir desse momento histórico ficou instituído o “pregão” na Administração Pública, que com os recentes resultados positivos para a economia, evolui para forma eletrônica (Dec. nº 5.450/2005) que é efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela

Internet. O pregão eletrônico do Governo Federal é realizado através de um portal de compras disponível em site eletrônico e funciona como um leilão no qual a disputa ocorre com o envio sucessivo de lances pela internet. O vencedor é aquele que oferece o menor preço.

Essa modalidade de pregão eletrônico é gerenciada por um agente da administração denominado de pregoeiro, que não é necessariamente um profissional graduado na área de Direito. Este profissional, designado pela autoridade competente, administra todo o sistema durante a sessão pública e ficando a seu cargo a análise da aceitabilidade das propostas e lances, a classificação, a habilitação e a adjudicação do objeto do certame (art 3º , IV, da Medida Provisória nº 2.182/01).

O papel do pregoeiro e de sua equipe de apoio é extrema importância para o cumprimento legal da lei 10.520/02 e suas alterações.

Um dos pontos relevantes desta pesquisa está em investigar qual a percepção dos pregoeiros em relação a aplicação prática da Lei 10.520, de 17.07.2002, que instituiu o pregão na Administração Pública. O pregão eletrônico atende ao fim que se destina; é observada a qualidade do objeto a ser adquirido e/ou contratado; e como se desenvolve o procedimento para aquisição destes bens e serviços, uma vez que hoje 73,7% do total dos bens e serviços adquiridos são através do pregão eletrônico.

Diante do exposto e partindo destas indagações, a pesquisa busca através dos princípios que norteiam a Administração Pública e nos procedimentos do campo do Direito Administrativo, sua contribuição para a comunidade jurídica e para sociedade.

1.1 Justificativa

O estudo se justifica pela utilização e aplicação do Pregão eletrônico 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,

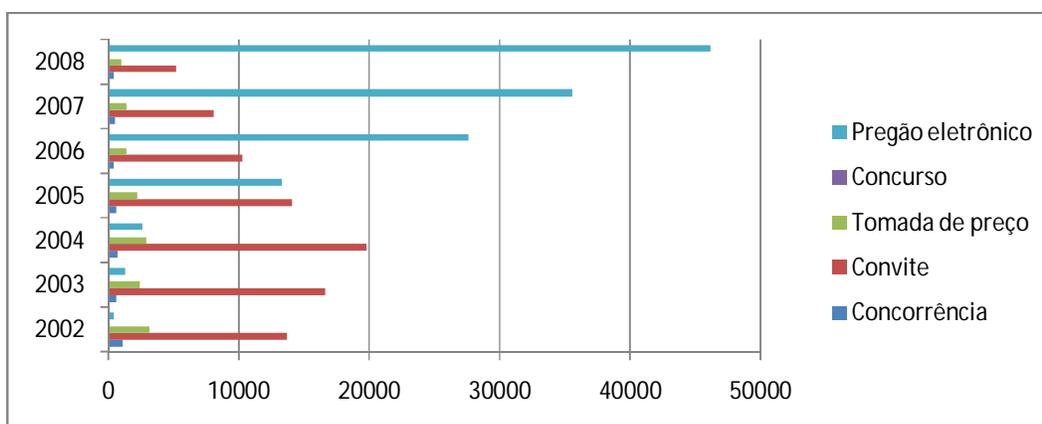
publicidade e eficiência na contratação. Para a realização desta pesquisa, utilizou-se de pesquisa bibliográfica em livros, doutrinas e artigos pertinentes e relevantes à abordagem do tema proposto.

A pesquisa faz uma retrospectiva sobre o assunto, traz a preocupação com os gastos públicos e a qualidade dos produtos adquiridos por meio do pregão eletrônico; essencialmente quando estes produtos adquiridos forem voltados para à saúde, uma vez que podem colocar em risco a vida de pessoas que necessitam de tratamento médico hospitalar.

Esta hipótese do estudo é considerada pelo fato de que hoje, segundo dados do Governo Federal, a economia com o pregão eletrônico em 2008 foi em torno de r\$ 3,8 bilhões, sendo que essa modalidade respondeu por r\$12,2 bilhões (73,7%) do valor de bens e serviços comuns licitados e por 33.972 do total de processos de compra (79,4 %). Deste total, os bens comuns mais comprados por pregão eletrônico no ano de 2008 pertencem ao grupo de medicamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário que respondeu por 19% (r\$ 1,6 bilhões). Daí a importância da qualidade do bem e/ou serviço a ser adquirido/contratado.

O pregão eletrônico nessa área de licitações veio para mudar o perfil de compras do Governo federal. Pela experiência dos profissionais que lidam na área, o pregão eletrônico em relação as outras modalidade de licitação, reduz custos, proporciona igualdade entre os participante e celeridade do processo; isso vem a justificar o fim a que se destina a lei nº 10.520/02. Observe o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Nº de processos de compras, segundo as modalidades de licitações por ano.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

Segundo Dallari (2003, p.45), essa alteração no perfil de compras do Governo Federal assumiu grande importância devido ao aumento na esfera de atuação da Administração Pública, por meio do desempenho de novas funções exigidas pela complexidade da vida moderna, como é o caso do pregão eletrônico.

Um ponto relevante do pregão eletrônico, é que além de garantir a isonomia a todos àquele que participam, consiste em proporcionar celeridade nos procedimentos adotados. Enquanto na modalidade de concorrência os procedimentos adotados levaria em média 120 dias para ser realizada na íntegra, na modalidade de pregão esse lapso temporal seria reduzido para uma média de 15 dias. Essa rapidez ocorre em virtude de alguns fatores, como a inversão da fase de habilitação, por exemplo. A fase de habilitação tem por finalidade verificar a idoneidade e a capacitação do proponente em contratar com a Administração Pública. Enquanto numa modalidade comum a habilitação dos proponentes é verificada antes da classificação e julgamento das propostas, no pregão ocorre uma inversão. A habilitação passa a ser posterior ao julgamento, habilitando apenas o proponente vencedor do certame, contribuindo assim para um processo de desburocratização dos atos da Administração Pública.

Portanto, a maior originalidade e contribuição desse estudo consistem na análise crítica da aplicabilidade da lei nº 10.520/02 e suas alterações, que instituiu o pregão eletrônico para a aquisição de bens ou serviço na Administração Pública.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Geral:

- Investigar como os pregoeiros da Administração Pública do Município de Fortaleza no Estado do Ceará, vê na sua aplicação prática, o Pregão Eletrônico, instituído pela Lei 10.520/02, regulamentado pelo Decreto nº 5.450/05.

1.2.2 Específicos:

- Conhecer a realidade prática do pregão eletrônico;
- Discorrer acerca das modalidades e tipos de licitações;
- Descrever os aspectos procedimentais do pregão eletrônico;
- Identificar o perfil dos pregoeiros dentro da Administração Pública do Município de Fortaleza-CE;

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Histórico e conceito de pregão na legislação brasileira

Antes de tratar propriamente da atual lei que instituiu o pregão eletrônico no Brasil, é importante que se faça uma breve apresentação do acervo legislativo pátrio sobre o procedimento licitatório no Brasil e no mundo; uma vez que se relacionam com a preocupação do Poder Público em controlar, de alguma forma, os seus gastos, buscando a contratação mais vantajosa.

Inicialmente partindo de idéias dos movimentos revolucionários, entre eles a revolução francesa de 1789, implantou-se no mundo Ocidental, o princípio de que todos (inclusive o Estado) são iguais perante a lei. Esse princípio traz um significado lógico de que o Estado como coletividade, está submetido ao princípio da legalidade estrita, onde todos são iguais perante a ele e, portanto perante a Administração Pública.

Desta forma, todos têm o direito de receber da Administração Pública tratamento idênticos, com a mesma oportunidade, em determinadas situações ou relações jurídicas. Isso fez com que a Administração Pública tomasse o interesse público, como um norte para solucionar as diferenças existentes.

A partir daí surge à idéia de “certame”, para solucionar aquela proposta que melhor atende ao interesse público.

Na Idade Média, havia sistemas de “velas e pregão”, onde os construtores faziam propostas, enquanto ardia uma vela e adjudicando-se ao melhor preço quando se apagava.

Com as Ordenações Filipinas, que vigoraram no Brasil até o século XIX, já se fazia referência a norma sobre licitações.

Em 1828, a Lei de 29 de agosto, em seu art. 5º, já preceituava:

Art. 5º Aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente será a sua contratação oferecida a empresários por via de editais públicos, e havendo concorrente, se dará a preferência a quem oferecer maiores vantagens.

Já no século XX, surgiu em 1909, a Lei 2.221, cujas disposições tratavam do dinheiro público.

Em 20 de janeiro de 1922, surge o Decreto-Legislativo 4.536, organizando o Código de Contabilidade da União, e, em 22 de novembro do mesmo ano, o Decreto 15.783, que dispõe sobre o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública (aprovado também pela Lei 4.632, de 6 de janeiro de 1923).

O antigo Código de Contabilidade da União cuidava de toda a contabilidade pública e incluía normas referentes ao procedimento licitatório (arts. 49 a 53) entre as disposições referentes à despesa pública (arts 39 a 80). Tratava, portanto, da licitação como um procedimento contábil.

Mais de três décadas depois, foi editado o Código das Águas (Decreto 41.019, de 26 de fevereiro de 1957), que se referia à obrigatoriedade de concorrência para o estabelecimento e exploração de serviço de energia elétrica.

Em 1964, a Lei 4.320/64 disciplinava, em seu art. 70, que “aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitando o princípio da concorrência”. Ainda no mesmo ano, em 10 de novembro, surgiu a Lei 4.401, que foi a primeira lei nominadamente disciplinadora de licitações.

Em 1965, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 15 à Constituição de 1946. Elevando-se em nível de Texto Maior o instituto da concorrência.

Logo a seguir veio o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, derrogando parcialmente normas do Código de Contabilidade que tratavam da licitação. Diante da controvérsia a respeito da aplicabilidade das regras de licitação do Decreto-Lei 200 aos Estados e Municípios, foi editada a Lei 5.456, de 20 de junho de 1968, impondo tal incidência.

Em 9 de novembro de 1973, surgiu o Decreto 73.140, que regulamentava as licitações e contratos relativos a obras e serviços de engenharia, tendo sido revogado somente em 13 de maio de 1991.

E sob o fundamento de urgência, o Presidente da República, em 21 de novembro de 1986, baixou o Decreto-Lei 2.300, dispondo sobre licitações e contratos administrativos da Administração Federal, considerando o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, que posteriormente sofreu alterações pelos Decretos-Leis 2.348, de 27 de julho e 2.360 de 16 de setembro. Ambos de 1987.

Somente com a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentando o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu-se as normas para licitações e contratos da Administração Pública. Mencionada lei ainda encontra-se em vigor, tendo sofrido algumas alterações ao longo dos últimos anos.

A Lei 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Entretanto, em 17 de julho de 2002 o Governo Federal instituiu através da lei nº 10.520 o “pregão” como sendo uma modalidade da lei de licitações, e em 2005, regulamentou o mesmo na sua forma eletrônica.

O conceito de pregão consiste em:

Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública” (PIETRO, 2009, p. 231).

No mesmo sentido, Mello (2004, p.75) assim o conceitua como sendo:

A modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação,

em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Diante do exposto, podemos afirmar que o “pregão eletrônico” é uma modalidade de licitação recente, com maior flexibilidade e agilidade nos processos licitatórios e, onde o Governo Federal através de um sistema de licitação fornecido pelo Comprasnet e Banco do Brasil, passou a acompanhar os processos licitatórios através da internet e com isso outras normas passaram a compor o acervo da legislação do pregão eletrônico, em várias áreas da administração pública.

Observe agora o quadro da evolução das normas no âmbito das licitações públicas, especial para o surgimento do pregão eletrônico no Brasil.

Quadro 1 - Cronologia do Pregão Eletrônico na Administração Pública

Período	Descrição da Norma / Fato
	Resquícios de sua existência na idade média
	Ordenações filipinas
1824	Constituição império
1922	Decreto nº 4536 de 28/01/22 – código de contabilidade pública da união
1967	Decreto lei nº 200 de 25/02/1967
1968	Lei federal nº 5456 de 20/06/68
1993	Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações
2000	Decreto nº 3.555/2000 – criou o regulamento da licitação na modalidade pregão eletrônico e definiu a classificação dos bens e serviços comuns
2002	Lei federal nº 10.520 de 17/07/02 – instituiu a modalidade de licitação pregão
2005	Decreto nº 5.450 de 31/05/2005 – regulamentou o pregão na forma eletrônica
2005	Decreto nº 5504 de 05/08/2005 – estabelece a obrigatoriedade da utilização do pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, nas contratações de bens e serviços comuns no âmbito federal
2006	Lei complementar nº 123 – Institui o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte

Fonte: Castro, 2008.

2.2. Base legal e abrangência do 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).

§ 1º “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”.

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.

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).

Desta forma a licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral. (Decreto nº. 5.450/2005, art. 6º).

Entretanto, já é possível a contratação de serviços comuns de engenharia por meio de pregão eletrônico, à vista do teor do art. 6º do Decreto 5.450/2005.

Segundo o Tribunal de Contas da união, conforme se verifica da ementa do Acórdão n. 58/2007 – Plenário proferido pelo Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, no processo TC-027.327/2006-9, em Sessão 13/02/2007:

A Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.450/2005 amparam a realização de pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia, ou seja, aqueles serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Da mesma forma, expressou o Ministro-Relator MARCOS VINÍCIOS VILAÇA, no voto condutor do Acórdão 1329/2006 – Plenário, TC-006.630/2006-9:

11. No artigo 6º do Decreto 5.450/2005, à semelhança do artigo 5º do Decreto 3.555/2000, há vedação à realização de pregão eletrônico com vistas à contratação de obras, locações imobiliárias e alienações. Mas não há a restrição à validade da licitação em tal modalidade para a contratação de serviços de engenharia.

O artigo 5º do Decreto n.º450/05 prevê que a licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

O Parágrafo único do artigo acima instituiu que as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

Consoante com o material de apoio ao treinamento do Curso de Formação de Pregoeiros, do Ministério do Planejamento; o Pregão, além de propiciar maior transparência nos processos licitatórios, possibilita o incremento da competitividade com a ampliação das oportunidades de negócio.

Além do mais, garante economia imediata nas aquisições de bens e serviços comuns e permite ainda maior agilidade nas aquisições, pois desburocratiza os procedimentos realizados durante as etapas da licitação.

A idéia inovadora de ampliar a competição permite à Administração Pública a obtenção de menores preços em licitações, possibilitando aos usuários do governo, fornecedores e sociedade exercerem maior controle sobre as contratações realizadas.

Portanto, o pregão como modalidade de licitação que se destina á aquisição de bens e serviços comuns, e onde a disputa pelo fornecimento se dá através de sessão pública, presencial ou eletrônica, por meio de propostas e lances, para a classificação e habilitação do licitante que ofertou o menor preço; deve seguir obrigatoriamente os princípios constitucionais e correlatos do ordenamento jurídico brasileiro.

2.3. Princípios

A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, haja expressamente apontado a obrigatoriedade de licitação como regra geral, determinado que o respectivo procedimento ofereça iguais oportunidades de contratação a todos os eventuais fornecedores ou prestadores de serviços, há autores que afirmam que, mesmo na ausência da citada previsão, a licitação seria exigível em decorrência de outras fundamentações constitucionais, levando-se inclusive, à conclusão de que a licitação se apresenta como um princípio constitucional.

Para tanto, segundo Dallari (2003, p.145) existem outros fundamentos constitucionais da exigibilidade da licitação: a) o fato de o Brasil ser uma República Federativa (CF/88, art. 1º), pois é da essência da república a igualdade entre as pessoas; b) a afirmação, por mais de uma vez, do princípio da isonomia pela Magna Carta (CF/88, art. 5º caput e inciso I); e c) a existência do princípio da impessoalidade entre os princípios norteadores da Administração Pública (CF/88, art.37º caput), o que envolve uma transmutação do princípio da igualdade para o âmbito da Administração Pública.

Na verdade, mesmo que não existisse a previsão contida no art. 37, XXI, da Constituição Federal, acerca da obrigatoriedade, em regra, da licitação, a Administração Pública não poderia contratar livremente. A idéia de república, os princípios da isonomia e da impessoalidade ensejariam a extração da Constituição de um princípio da licitação.

Pietro (2009, p.301) defende o caráter principiológico com o seguinte entendimento:

Uma primeira observação no sentido de que a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que constitui uma restrição a liberdade administrativa na escolha do contratante; portanto a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.

Neste sentido, a caracterização do regime jurídico administrativo pode ser delineada a partir de dois princípios fundamentais: a supremacia do interesse

público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos. Desse modo, a Administração Pública, por estar submetida ao referido regime, deve em regra, valer-se do instituto da licitação.

Também é indispensável a análise da licitação inserido no estudo dos princípios constitucionais orientadores da Administração Pública, a exemplo do princípio da isonomia, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da eficiência, da legalidade. Isso, entretanto, não significa que a licitação decorra destes princípios. Na verdade, ao referir-se sobre a existência de outros princípios constitucionais norteadores da Administração, o que se sustenta é uma tratamento sistemático do ordenamento jurídico.

E considerando o princípio da eficiência, a função administrativa já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exige-se resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

È como bem contextualiza o seguinte pensamento:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (PIETRO, 2009, p.354)

2.4. Modalidade e tipos de licitação

Existem seis tipos de modalidades de licitação. São modalidades definidas no art. 22 da Lei 8.666/93 e tem como critério de definição o valor estimado¹ para a compra, obra ou serviços a serem contratados. Porém, o §1º do artigo 23 permite a utilização de uma modalidade mais complexa no lugar da mais simples, independentemente do valor do contrato, não sendo permitido o contrário. São elas:

1 O valor estimado é calculado pela média aritmética dos valores arrematados pela prévia pesquisa de preços, obrigatoriamente executada pelo órgão licitante, em número não inferior a três.

Concorrência: é a modalidade de licitação, prevista no §1º do artigo 22, da qual poderá participar quaisquer interessados, convocados com uma antecedência mínima de 30 (trinta) ou 45 (quarenta e cinco) dias² da data de entrega das propostas, em cuja fase inicial de habilitação preliminar comprove possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a consecução de seu objeto. Para as obras e serviços de engenharia o valor é acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e demais serviços o valor é acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Tomada de preços: é a modalidade de licitação prevista no §2º do artigo 22, destinada a interessados convocados com uma antecedência mínima de 15 (quinze) ou 30 (trinta) dias³ da data de entrega das propostas, previamente cadastrados até o terceiro dia útil anterior à data do recebimento das mesmas, devendo-se levar em conta a necessária qualificação na fase de habilitação. Para as obras e serviços de engenharia o valor é de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e demais serviços o valor é de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Convite: é a modalidade de licitação prevista no §3º do artigo 22 e bem mais simples que as demais, destinamos-se a contratações de pequenos valores. Sua convocação deverá ser de até 05 (cinco) dias úteis anteriores à data de entrega das propostas. Ela se dá entre interessados, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa em número não inferior a três, devendo a cópia de o instrumento convocatório ser afixada em local apropriado, para que aqueles cadastrados na correspondente especialidade, manifestando interesse até 24 (vinte e quatro) horas anteriores à data de apresentação das propostas, possam da licitação ter notícia e, assim, participar. Nota-se que não há obrigatoriedade de divulgação da carta-convite pela imprensa, conquanto é o bastante a afixação do mesmo em local próprio da repartição. Para as obras e serviços de engenharia o

2 Para *Concorrências* cujo contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral o prazo é de 45 dias e quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” o prazo é de 30 dias

3 Para *Tomadas de Preços* do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” o prazo é de 30 dias e para as demais é de 15 dias

valor é de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para compras e demais serviços o valor é de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Concurso: é a modalidade de licitação, prevista no §4º do artigo 22, destinada a trabalhos técnicos, artísticos ou científicos, eminentemente de cunho intelectual.

A convocação deverá ser feita com a antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias da data de realização do evento para interessados que possuam a qualificação exigida no edital e são instituídas premiação ou remuneração para os vencedores, cujos critérios de avaliação foram previamente estabelecidos no ato convocatório, ao qual tenha sido dada ampla publicidade. É uma espécie mais simples que a concorrência, já que dispensa as formalidades específicas dessa.

O concurso não confere ao(s) vencedor (es) qualquer direito a contratar com a Administração. A execução do projeto escolhido será objeto de outra licitação, já em qualquer das outras modalidades, para a consecução do objeto, nos moldes da proposta vencedora do primeiro certame.

Leilão: é a modalidade de licitação, prevista no §5º do artigo 22 e no artigo 53, utilizada para a venda de bens móveis e semoventes e, em casos especiais, também de imóveis (art. 19, III).

Há dois tipos de leilão: o comum, que só pode ser efetuado por um leiloeiro oficial, se houver, e deve ser regulamentado por legislação federal pertinente, mas as condições de sua realização poderão ser estabelecidas pelo órgão interessado; e o administrativo que é utilizado para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou “esquecidas” nas alfândegas, nos armazéns ferroviários ou nas repartições públicas, cujas normas são também regulamentadas pela administração interessada.

Pregão: é a mais nova modalidade de licitação, surgida com o advento da Medida Provisória no 2.026, editada em 04 de maio de 2000, cuja utilidade dá-se para a aquisição de bens e serviços comuns⁴, qualquer que seja o valor estimado para a contratação, em que ocorre, durante a sessão, oferecimento de propostas e lances

⁴ São aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º, §1º). Essa definição é insuficiente, mas pode-se entendê-la como todos aqueles que não estejam compreendidos no artigo 13 da Lei 8.666/93 e que não exijam maior qualificação do executor para a sua consecução.

em sessão pública, sendo destinada unicamente a órgãos da Administração Pública Federal.

Deverá ser designado um servidor, chamado de pregoeiro, para conduzir a licitação, dispensando-se, portanto, a Comissão, necessária em todas as outras modalidades.

Quanto aos tipos de licitação, a legislação refere em seu artigo 45, §1º, da Lei 8.666/93 estabelecendo 04 (quatro) tipos de licitação qualquer modalidade, exceto no concurso, não podendo a Administração adotar outro tipo que não um dos previstos na legislação competente (art. 45, §5º), nem tampouco combinar dois ou mais tipos (*licitação híbrida*). São eles: menor preço; melhor técnica; técnica e preço e maior lance ou oferta. A não referenciarão ao tipo de licitação proposta no ato convocatório acarreta a nulidade do certame, embora haja entendimento que esta situação atrai o tipo *menor preço*.

Em seguida discorreremos sobre cada uma das espécies admitidas em lei.

Menor preço: nesse tipo de licitação deve-se levar em conta no julgamento das propostas o fator preço nominal como critério determinante da proposta vencedora, depois de ser observado o atendimento a todas as exigências do edital, inclusive no que disser respeito à excessibilidade ou inexecuibilidade de seus valores.

O menor preço é não o numericamente inferior, mas o que, sendo-o, ao mesmo tempo apresenta-se como justo, porque compatível com o do mercado, e exequível, por permitir a fiel e integral execução do objeto contratado (SUNDFELD, 1994, p.150).

O edital referente à licitação de menor preço não poderá estabelecer normas diversas para avaliação do preço final, por ser este fator um critério objetivo e suficiente para a apreciação das propostas. Porém, nem sempre o preço nominalmente mais baixo é o menor preço. É o que inferimos da combinação do estabelecido nos artigos 43, V, 44, *caput* e §2º e 45, permitindo-nos constatar que o edital pode prever critérios e fatores a serem considerados na avaliação das propostas (prazo de entrega, prazo para pagamento, etc.). Neste caso, o julgamento deverá ser baseado na análise ao atendimento das exigências constantes do ato convocatório e da oferta do menor preço, conjugando-se estes dois fatores.

A classificação das propostas dar-se-á única e exclusivamente pela ordem crescente dos valores constantes das mesmas, ou seja, será aclamada vencedora a proposta de menor preço nominal. Caso haja empate entre as propostas, optou o legislador pelo sorteio em ato público (art. 45, §2º), para o qual deverá haver prévia comunicação aos licitantes habilitados.

Melhor técnica: consoante o disposto no artigo 46, caput, esse tipo de licitação se utiliza quando de trabalhos de caráter de predominância intelectual, com especificidade nos serviços técnicos profissionais especializados, elencados no artigo 13 da Lei 8.666/93. Poderá ser adotado, também, para casos excepcionais, em contratações cujo fito é o fornecimento de bens ou a execução de obras e serviços de grande vulto, que dependam de sofisticada tecnologia e de domínio restrito, desde que praticados por profissionais de reconhecida qualificação e justificada a necessidade de sua utilização pela entidade promotora do evento. Deverá o edital estabelecer fatores e critérios objetivos de julgamento pelos quais os primeiros deverão ser avaliados, bem como a nota mínima a ser auferida pelas propostas técnicas dos participantes, além do preço máximo que a Administração se propõe a pagar por aquele objeto (artigo 46, §1º, I e II).

Técnica e preço: estabelecida sua utilização nos artigos 45, §4º e 46, caput, este tipo tem restringida sua participação unicamente à contratação de bens e serviços de informática e à de serviços cujo predomínio seja de natureza eminentemente intelectual, não especificado no artigo 13 do Estatuto. Exceção feita à contratação de bens e serviços de informática é no tocante à faculdade de que dispõe a Administração de adotar outro tipo de licitação (menor preço, ou melhor, técnica) quando for efetuada através da modalidade convite. É o que se depreende da combinação do artigo 45, §4º, da Lei 8.666/93 com o artigo 10, §3º, do Decreto no 1.070, de 02 de março de 1994. Pode-se, também, mediante expressa autorização e justificção por parte da maior autoridade promotora do certame, utilizá-lo para as contratações de fornecimento de bens e execução de obras e serviços de grande vulto⁵, que dependam de sofisticada tecnologia e domínio restrito, obedecidas as

⁵ São aquelas em que os valores estimados para a consecução do objeto excederem em 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido para a concorrência de obras e serviços de engenharia, isto é, valores superiores a R\$ 37.500.000,00 (trinta e sete milhões e quinhentos mil reais)

condições estabelecidas em lei, ao invés do critério de menor preço, que é a regra geral.

Nesse tipo de licitação procede-se da mesma forma ao da de melhor técnica quanto às fases a serem realizadas. Em número de três, são elas: habilitação, propostas técnicas e propostas de preço, das quais falaremos adiante. Para que o participante seja considerado apto a participar da fase seguinte, é imprescindível que ele tenha logrado êxito na anterior.

Conforme redação do §1º do artigo 46 da Lei de Licitações, o seu inciso II não se aplica a esse tipo de licitação, somente à do tipo técnica. Assim, não poderá constar do respectivo edital o valor mínimo para a técnica e o valor máximo para o preço. O julgamento das propostas deverá basear-se nos fatores e critérios previamente estabelecidos no edital. Após essa fase, serão apreciadas as propostas de preço, devendo ser declarado vencedor aquele que obtiver a maior nota, calculada por meio da média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, que deverão estar de acordo com as formulações do ato convocatório.

Maior lance ou oferta: esse tipo de licitação é utilizado especificamente para casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, onde sagra-se vencedor aquele que oferecer o maior lance (leilão) ou a maior oferta (convite ou concorrência) (art. 45, §1º).

Para a concessão de direito real de uso, compra ou alienação de bens imóveis, deve ser procedida à licitação na modalidade concorrência, independentemente do valor da contratação (art. 23, §3º).

Ressalte-se, contudo, que a alienação de bens imóveis cuja aquisição tenha se derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderá ser efetuada, também, por meio de leilão (art. 19, III).

2.5 Classificação dos bens e serviços comuns

A classificação de bens e serviços comuns está inserida na própria lei que regulamenta, através do artigo 1º, que assim tratou:

Art. 1º, Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por essa lei.

Parágrafo único: consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Mas esse conceito legal é insuficiente, tendo em vista que, em regra, todos os bens licitados devem ser objetivamente definidos, em descrição sucinta e clara, de acordo com o que preceitua o art. 40, I, da Lei 8.666/93.

[...] Todos os objetos e serviços que a Administração Pública necessita podem e devem ser objetivamente definidos no ato convocatório, de modo que simplesmente por essa conceituação não teremos condições de saber o que pode e o que não pode ser licitado por pregão. (PALMIERI, 2000, p.43).

A própria Medida Provisória admite que possua uma definição carente do que são bens e serviços comuns, na medida em que contém expressa disposição, no sentido de que o regulamento disporá sobre os bens e serviços comuns (art. 1º, § 2º).

De acordo com Lopes (2009, p.266), o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros, mantendo-se o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Isto afasta, segundo ele, os serviços de Engenharia e todos aqueles que devam ser objeto de licitação nas modalidades de melhor técnica ou de técnica e preço, pois no Pregão o que é levado em consideração é o fator preço e não o fator técnico.

Daí a grande preocupação do autor deste trabalho, pois há uma crescente aquisição de bens e serviços voltados para a área de saúde, e como fruto da observação de campo e como profissional da área, tem-se adquirido materiais nesta área observando apenas o critério preço.

Verifica-se que inúmeros são os objetos passíveis de ser licitado pelo pregão, o que torna inviável qualquer tentativa de se estipular, num rol taxativo e fechado, uma enumeração de quais bens e serviços pode ser contratada por essa nova modalidade.

O rol de bens e serviços comuns enumerado no anexo II, do Dec. 3.555, de 08/08/2000, alterado pelo Dec. 3.693, de 20/12/2000, não é taxativo e muito menos exaustivo, apesar do mesmo tentar esgotar as hipóteses do que viriam a ser bens e serviços comuns. Na realidade o que se insere é um rol exemplificativo, servindo para orientar o administrador na caracterização do bem ou do serviço comum

A doutrina também já se manifestou no sentido de que o rol enumerado no anexo II do Decreto 3555/2000, é apenas exemplificativo:

O Decreto 3.555, de 08/08/2000, alterado pelo Dec. 3.693, de 20/12/2000, regulamenta a matéria, contendo o Anexo II, que relaciona os bens e serviços comuns. A lista é apenas exemplificativa e serve para orientar o administrador na caracterização do bem e serviço comum. O essencial é que o objeto licitado possa ser definido por meio de especificações usuais de qualidade, como acontece, por exemplo, com o denominado material de escritório.

2.6. Características do Pregão

As principais características do pregão são explicitadas abaixo:

- inversão das fases da licitação – primeiramente são enviadas as propostas e os lances, posteriormente realiza-se a fase de habilitação. Deste modo, será examinada somente a documentação do licitante que tenha apresentado o melhor preço final;
- possibilidade de leilão reverso, ou seja, observado o menor preço proposto os licitantes poderão enviar outros lances;
- prazo para abertura da licitação de, no mínimo, 8 (oito) dias úteis;
- utilização de meios eletrônicos para o procedimento;
- pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades de licitação;

- destinado a garantir por meio de disputa justa entre os interessados a compra mais econômica, segura e eficiente;
- admite como critério de julgamento da proposta somente o menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros de desempenho e de qualidade, além das demais condições definidas no edital;
- Em relação à especificação do objeto: a especificação do objeto é caracterizada com a descrição minuciosa, dentro de uma técnica estabelecida, que permite a exata caracterização e identificação do material. A especificação deve ser ampla e pode abranger:
 - unidade de medida: quilo, metro, metro quadrado, polegada, etc;
 - formato do material: redondo, quadrado, cilindro, etc;
 - dimensões: quais as medidas do material (comprimento, altura e largura);
 - construção: do que é feito o material;
 - composição: qual o material, pela mistura de diversas matérias-primas;
 - durabilidade: qual o prazo de validade do uso do material;
 - eficiência: qual a ação ou efeitos produzidos, de acordo com as condições de uso;
 - textura: qual o entrelaçamento ou trama, no caso de fios de tecido.
- Em relação à padronização de materiais: a imposição de uso, produção ou compra de determinado tipo e qualidade de material, é consequência da especificação e racionalização. Esse método, não só no pregão eletrônico, mas em todas as modalidades licitatórias, visa reduzir diferenças, estendendo o emprego de material ao maior número possível de aplicações. Reduz a quantidade de itens, fazendo com que cada um tenha o máximo de aproveitamento. Elimina variedades desnecessárias, com economia de dinheiro, tempo e espaço. Uma boa administração pressupõe um mínimo de padronização nas compras e estocagem de materiais.

Assim, com a padronização, uniformizam-se tamanhos, qualidade e desempenhos, fixando uma disciplina em relação aos materiais usuais, quer sejam fabricados, quer sejam comprados e utilizados na organização, além de dispensar maiores inversões financeiras com variedades de compras.

Na área de especificação e padronização, no Brasil, existe a associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, que esclarecem e publicam normas brasileiras sobre materiais.

2.7. Procedimentos do pregão eletrônico

O pregão apresenta duas características fundamentais que o diferenciam tecnicamente das demais modalidades de licitação.

A primeira reside no fato de que, após a análise das propostas, iniciam-se lances tentando reduzir a oferta apresentada pelos licitantes.

O segundo diz respeito à fase de habilitação, que nas demais modalidades precede a análise técnica, nos tipos de melhor técnica e de técnica e preço, e a de classificação das propostas.

Na modalidade de pregão, a habilitação é posterior à de classificação das propostas, e somente da empresa classificada em primeiro lugar. Se a empresa não for habilitada, serão analisadas as demais na ordem de classificação.

Observe o artigo 43 da lei 8.666/93, a concorrência, que serve de parâmetro para as demais modalidades, observa-se o seguinte procedimento:

Figura 1 – Fases das modalidades de licitações



No pregão eletrônico, a fase preparatória (interna) e externa, é semelhante, a principal alteração nesse procedimento está na inversão da etapa do julgamento; é

desta forma que se torna esta modalidade mais célere e favorecer a redução de preços nas propostas, senão vejamos:

Figura 2 – Fases do pregão eletrônico



2.7.1 Na fase preparatória (interna) do pregão:

O pregão possui uma fase preparatória que se passa no âmbito interno do órgão ou entidade responsável pela aquisição dos bens ou serviços desejados. Esta fase tem início com o ato de autoridade competente pelo qual justifica a necessidade de contratação, define seu objeto, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, com a fixação dos prazos para o fornecimento.

Segundo Lopes (2009, p.78), da motivação do ato administrativo inicial do procedimento licitatório, a qual, diante dos requisitos impostos pela lei, transforma-se em elemento vinculante do mesmo, cuja ausência dá lugar à nulidade de todo o procedimento.

A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, afastando-se as especificações irrelevantes e desnecessárias. Os elementos indispensáveis para a definição do objeto deverão constar de um termo de referência e do respectivo orçamento, considerando os preços praticados no mercado, a descrição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato, conforme determina o Dec. 3.555/2000.

A autoridade competente designará, então, dentre os servidores do órgão ou entidade, o pregoeiro – que será o responsável pela condução do pregão – e a respectiva equipe de apoio, que o auxiliará no recebimento das propostas, analisando a sua aceitabilidade e examinando os documentos da habilitação.

2.7.2 Na fase externa do pregão:

Esta fase se inicia com a convocação dos interessados por aviso no Diário Oficial da União e facultativamente, por meios eletrônicos (Internet) e em jornais de grande circulação. Esse aviso deve conter a definição do objeto e a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital e poderão ser recebidas as propostas. Esse prazo não poderá ser inferior a oito dias úteis.

O edital é o instrumento pelo qual a administração leva o conhecimento público a abertura da licitação, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para apresentarem suas propostas. Os requisitos do edital estão previstos no art. 40 da Lei nº 8.666/93.

A partir desse momento, o julgamento que é conduzido pelo pregoeiro, é feito em uma única sessão. A ele cabe receber o envelope com as propostas de preços, sua abertura e classificação, os lances, a análise de sua aceitabilidade e classificação final, como já frisado, bem como a adjudicação do objeto do certame ao vencedor. Como o pregão é uma modalidade de licitação de menor preço, as propostas que não preencherem esse requisito é automaticamente desclassificado.

Na fase de habilitação, com a abertura do envelope contendo a documentação do autor da proposta classificada em primeiro lugar, procura-se verificar primeiro quem venceu para depois conferir os documentos de habilitação do vencedor. Com isso, suprime-se tempo precioso despendido no exame da documentação dos concorrentes que foram eliminados no julgamento das propostas. Se o vencedor não for habilitado, de acordo com as exigências do edital, será verificada a documentação do segundo classificado, e assim subseqüentemente.

Quando é proclamado o vencedor da licitação, contra essa decisão só poderá ser interposto recurso se o licitante interessado manifestar sua decisão de imediato, sendo-lhe concedido o prazo de três dias para apresentação das razões, ficando também intimados, em igual prazo, os demais licitantes para a apresentação das contra-razões.

2.8. Processamento do Pregão Eletrônico

O Pregão na forma eletrônica é realizado em sessão pública, utilizando tecnologia da informação que promove a comunicação pela *internet*. É um procedimento que permite aos licitantes encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

Durante o transcurso da sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance oferecido, podendo oferecer outro de menor valor recuperando ou mantendo a vantagem sobre os demais licitantes, podendo baixar seu último lance ofertado.

De forma resumida, a sessão pública do pregão eletrônico obedece às seguintes etapas, de acordo com o Manual do Pregoeiro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- . acessar: Serviços do Governo > Pregão > Pregão Eletrônico;
- . operação: A partir do horário previsto no edital tem início a Sessão Pública, com a análise, classificação e desclassificação das propostas para cada item. Em seguida o item é aberto para lances. É disponibilizado *chat* de comunicação com os fornecedores para mensagem de abertura da Sessão Pública;
- . fase de lances: Permite o envio de lances por parte dos licitantes. O licitante somente poderá oferecer lance inferior ao último por ele ofertado;
- . visualização de propostas: Permite ao pregoeiro acompanhar planilha da proposta atualizada enviada pelo fornecedor após o encerramento da etapa de lances;
- . aceitação de propostas: Nesta fase, o pregoeiro analisa as propostas de melhor lance, relativamente ao objeto e ao valor, decidindo por sua aceitação ou recusa;
- . habilitação de fornecedores: Destina-se a fornecedores que tiveram suas propostas aceitas para o item;
- . abertura/fechamento de prazo para o registro da intenção de recursos: Nesta funcionalidade, o pregoeiro informa o prazo para os fornecedores manifestarem a intenção de recurso;
- . juízo de admissibilidade: Nesta fase, o pregoeiro deve acatar ou recusar a intenção de recurso do licitante. Havendo intenção de recurso aceita, o sistema disponibiliza

tela própria para que o pregoeiro informe os prazos para registro da razão, da contra-razão e da decisão do recurso;

. encerramento da sessão pública: O sistema eletrônico gera a Ata da Sessão Pública do pregão, com indicação do lance vencedor e demais informações relativas à Sessão Pública.

2.9. Aspectos importantes sobre a sessão pública

A etapa de lances da sessão pública será encerrada por decisão do pregoeiro. (Decreto nº. 5.450/2005, art. 24, § 6º).

O sistema Eletrônico encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após do qual transcorrerá período de tempo de até trinta minutos, aleatoriamente determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances. (Decreto nº. 5.450/2005, art. 24, § 7º).

É importante ressaltar que, em 14 de dezembro de 2006, foi publicada a Lei Complementar nº. 123 que estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere, entre outras coisas, à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos.

Em 11/06/07, o sistema do Pregão Eletrônico do Comprasnet foi atualizado para atender ao estabelecido na referida lei.

Na fase de lances, após o encerramento de CADA ITEM, caso exista participação de ME/EPP "declarante" para o item, o sistema emitirá, via *chat*, a mensagem:

[...] o item X teve participação de Micro/Pequena Empresa optante pelo benefício da Lei Complementar 123 de 12/12/2006 e poderá ter desempate dos lances após o encerramento de todos os itens. Mantenham-se conectados.

No caso de contratação de serviços comuns, em que a legislação ou o edital exija apresentação de planilha de composição de preços, esta deverá ser

encaminhada de imediato por meio Eletrônico, com os respectivos valores readequados ao lance vencedor. (Decreto nº. 5.450/2005, art. 25, § 6º).

Para realizar a negociação com um fornecedor específico, via *chat*, é necessário selecionar o fornecedor desejado antes de enviar a mensagem. Essa mensagem será visualizada por todos, mas apenas o fornecedor selecionado terá como responder ao pregoeiro.

Para que o fornecedor selecionado não perca o direito de resposta, o pregoeiro não poderá sair/fechar o chat e nem selecionar outro fornecedor para troca de mensagem.

É importante saber que, caso a proposta do fornecedor, primeiro colocado, não seja aceita, o pregoeiro deverá justificar, em campo próprio do sistema, a recusa dessa proposta. Em seguida, analisar a proposta subsequente, podendo negociar com o fornecedor, via chat, a redução do preço, realizando então, a aceitação da proposta para este fornecedor.

Uma proposta recusada poderá ser reativada. Para isto, na tela principal de aceitação, o pregoeiro deverá clicar no número do item, selecionar novamente o fornecedor, informar a justificativa no campo “Observações” e clicar no botão “Aceitar Proposta”.

Para habilitação dos licitantes, o Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 14, exige, exclusivamente, a documentação relativa:

- a) à habilitação jurídica;
- b) à qualificação técnica;
- c) à qualificação econômico-financeira;
- d) à regularidade fiscal com a Fazenda Nacional, o sistema da seguridade social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;
- e) à regularidade fiscal perante as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso; e
- f) ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição e no inciso XVIII do art. 78 da Lei no 8.666, de 1993. Parágrafo único. A documentação exigida para atender ao disposto nos incisos I, III, IV e V deste artigo poderá ser

substituída pelo registro cadastral no SICAF ou, em se tratando de órgão ou entidade não abrangida pelo referido Sistema, por certificado de registro cadastral que atenda aos requisitos previstos na legislação geral.

Quando permitida a participação de empresas estrangeiras na licitação, as exigências de habilitação serão atendidas mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados ou embaixadas e traduzidos por tradutor juramentado no Brasil. (Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 15).

Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital. (Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 25).

A habilitação dos licitantes será verificada por meio do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, nos documentos por ele abrangidos, quando dos procedimentos licitatórios realizados por órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG ou por órgãos ou entidades que aderirem ao SICAF (Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 25, § 1º).

Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no SICAF, inclusive quando houver necessidade de envio de anexos, deverão ser apresentados, inclusive, via fax, no prazo definido no edital, após solicitação do pregoeiro no sistema Eletrônico (Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 25, § 2º).

Os documentos e anexos exigidos, quando remetidos via fax, deverão ser apresentados em original ou por cópia autenticada nos prazos estabelecidos no edital. (Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 25, § 3º)

Para fins de habilitação, a verificação pelo órgão promotor do certame nos sítios oficiais de órgãos e entidades emissoras de certidões constitui meio legal de prova (Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 25, § 4º).

Se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda o edital (Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 25, § 5º).

Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo apresentar contra-razões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses (Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 26).

A falta de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do “caput”, importará na decadência desse direito, ficando o pregoeiro autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor. (Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 26, § 1o).

O recurso será dirigido à autoridade superior por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade. (Lei nº8.666/93, art. 109, § 4º).

O Pregão na forma eletrônica ou realizado para Sistema de Registro de Preço -SRP foi aceito pelo BID e BIRD para quaisquer compras de bens de uso comum, de acordo com os seguintes requisitos:

- a) a participação das empresas estrangeiras deverá estar de acordo com as políticas e normas dos organismos multilaterais, exigindo-se eletronicamente a declaração de que atendem à documentação básica e o credenciamento através do site www.comprasnet.gov.br;
- b) a documentação completa indicada no edital será exigida somente da empresa vencedora da licitação;
- c) a moeda da licitação será a mesma estabelecida no contrato firmado com o organismo multilateral (BID e/ou BIRD) respectivo;
- d) os lances serão realizados obrigatoriamente na moeda local;

- e) no edital deverá constar o dia da abertura da sessão pública e a data de conversão da moeda estrangeira;
- f) é obrigatória a presença de, no mínimo, 03 (três) participantes, diferentemente do pregão eletrônico com recursos nacionais;
- g) caso não se atinja esse mínimo, deverá ser solicitado à declaração de não objeção prévia à assinatura do contrato com o licitante vencedor do organismo multilateral respectivo (BID e/ou BIRD);
- h) na sessão pública do Pregão não será permitida a negociação de preços com o vencedor ou qualquer outro classificado, cabendo à administração apenas aceitar ou não a proposta e o lance da empresa vencedora;
- i) o pregoeiro se compromete a não utilizar o recurso de *chat* do sistema durante a fase de lances da sessão pública.

2.10. Competência e atribuições do pregoeiro e equipe de apoio

2.10.1 Competência

O pregão, modalidade de certame licitatório que tem por objeto oportunizar a aquisição de bens comuns e a contratação de serviços de igual natureza, deve ser conduzido, a exemplo do leilão, por servidor qualificado para o desempenho das atribuições de pregoeiro.

Na fase preparatória do pregão, a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor (art. 3º, IV).

O pregoeiro contará com a colaboração de uma *equipe de apoio* que será indicada e nomeada pela autoridade competente ainda na *fase preparatória* da licitação, devendo estar integrada, em sua maioria, por servidores públicos integrantes do quadro permanente da entidade licitadora. Colhe-se, assim, a partir

da orientação que em lei se acha inscrita (art. 3º § 1º), que poderá essa equipe contar com a participação de pessoas estranhas aos quadros da administração, quando houver justificativa para tanto.

Em repartições militares as funções de pregoeiro, como também aquelas confiadas à equipe de apoio, poderão ser exercitadas por militares, não havendo restrição quanto ao posto ou patente.

A escolha e a designação do pregoeiro não pode e não deve ser feita de forma aleatória, indicando-se qualquer servidor que esteja disponível ou que se ofereça para a função, como normalmente ocorre em relação às comissões de licitação e de processo disciplinar. A norma que orienta essa modalidade que somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para desempenhar essa atribuição.

A capacitação específica a que se refere a norma é referente à preparação específica do servidor para o desempenho dessa função, a ser ofertada previamente pela administração, evitando desacertos na condução do procedimento. Não deve, todavia, limitar-se ao conhecimento da legislação própria, mas também deve compreender o domínio específico de técnicas de condução do certame e de negociação.

O pregoeiro deve reunir, pois, não só conhecimentos da legislação específica e geral, como também ser detentor de habilidades que lhe permitam instaurar o certame e conduzir de forma efetiva e real as negociações, estimulando a competição que se pretende seja normalmente instalada nessa modalidade de licitação através dos lances verbais. Poderão surgir momentos em que somente a capacidade de conciliar solucionará impasses e permitirá o prosseguimento do certame de forma satisfatória e positiva para a administração.

Não se trata, assim, apenas de investir nessa função um servidor com conhecimentos da legislação ou qualquer um que esteja disponível e se proponha a exercer tais atividades. O pregoeiro deve ser bem treinado, orientado e comprometido a para o exercício dos seus encargos.

2.10.2. Atribuições

Quanto às atribuições do pregoeiro e da equipe de apoio, pode-se dizer o seguinte:

Ao pregoeiro compete conduzir a licitação principalmente em sua fase externa, compreendendo a prática de todos os atos tendentes à escolha de uma proposta que se mostre a mais vantajosa para a administração. Abrangerá a sua atuação, a teor do que preceitua o art. 9º do decreto regulamentar, a condução de todos atos públicos da licitação.

Incluem-se, dentre as atribuições confiadas ao pregoeiro, o credenciamento dos interessados; o recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação; a abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes; a condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço; a adjudicação da proposta de menor preço; a elaboração de ata; a condução dos trabalhos da equipe de apoio; o recebimento, o exame e a decisão sobre recursos; e, ainda, o encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando a homologação e a contratação.

Estas atribuições não esgotam, todavia, aquelas que incumbem ao pregoeiro, sendo certo que a ele se pode e se deve atribuir outras que, inclusive, impliquem em acompanhar e orientar o desenvolvimento da fase interna, o que lhe poderá oportunizar maior conhecimento do objeto a ser licitado e de aspectos que venham a influenciar diretamente na seleção das propostas e no julgamento final do certame.

A equipe de apoio, composta de no mínimo de três, é integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, pertencentes ao quadro permanente do órgão ou da entidade promotora do pregão, pelo que se segundo norma regulamentar tem por missão precípua prestar assistência ao pregoeiro, dando suporte às atividades que lhe incumbem executar. Será, com esse escopo, por ele coordenada e dirigida. Encarregar-se-á, nesse contexto, da formalização de atos processuais, realização de diligências diversas, assessoramento ao pregoeiro nas sessões do certame, redação de atas, relatórios e pareceres etc.

Na verdade a equipe de apoio não possui atribuições que importem em julgamento ou deliberação, sendo tais atos de responsabilidade exclusiva do pregoeiro. Nada impede, todavia, que a seus membros se impute a responsabilidade de realizar o exame de propostas quanto aos aspectos formais, sugerindo a classificação ou a desclassificação. Ao pregoeiro cabe examinar a proposição feita e tomar a decisão que entender compatível na hipótese tratada. O mesmo se pode dizer em relação à habilitação em cada certame licitatório, quando poderá a equipe de apoio analisar os documentos à luz do que estatuir o edital, emitindo parecer destinado a subsidiar a decisão a ser adotada pelo pregoeiro.

2.10.3. Responsabilidades

A responsabilidade de bem executar as atribuições de sua competência é inerente à condição de quem quer que preste serviço a outrem. O compromisso de bem atuar e de cumprir o encargo confiado gera, responsabilidades que implicam em conseqüências de atos que resultem da inobservância de deveres descumpridos ou atendidos de forma insatisfatória.

Ao pregoeiro exige-se atenção aos princípios básicos que orientam toda a atividade estatal, dentre aqueles inscritos no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Atuar com diligência, competência e eficiência é dever inafastável dessa condição que lhe foi por lei atribuída. Atos que importem em lesão ao interesse público não se compatibilizam com o encargo que a ele se imputa.

Ao desatender às obrigações confiadas, submeter-se-á o pregoeiro às responsabilidades nas esferas administrativa, cível e criminal. A primeira implica em ter que avaliar no plano meramente funcional o cometimento de irregularidades que resultem, direta ou indiretamente, na afronta a normas e regulamentos que se prestem a orientar condutas que deva observar, podendo afetar a relação mantida com o ente ao qual se acha integrado. No âmbito civil apurar-se-á a ocorrência de danos a serem reparados em razão de eventual irregularidade que lhe possa

imputar. Na área criminal a repercussão estará adstrita ao exame de cometimento de fato tipificado como crime pelas leis em vigor.

Em relação à equipe de apoio, embora não se delegue aos seus membros poderes idênticos àqueles atribuídos ao pregoeiro, não se pode afirmar que haja isenção de responsabilidade, porquanto subsiste, em relação a cada um deles o dever de representar quando vier a ter conhecimento de irregularidades praticadas, respondendo pela omissão eventualmente constatada. A verificação de envolvimento em algum fato anormal, do qual resulte dano à administração, importará no dever de responsabilização como será feito em relação ao pregoeiro.

É importante não só caracterizar o perfil e atribuições do pregoeiro e equipe de apoio, mas também de conhecer a participação do fornecedor com suas atribuições e responsabilidades.

2.10.4. Licitantes

As atribuições dos licitantes interessados estão previstas no art. 13 do Decreto n. 5.450/2005, o qual prevê:

Art. 13. Caberá ao licitante interessado em participar do pregão, na forma eletrônica:

- I. credenciar-se no SICAF para certames promovidos por órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e de órgão ou entidade dos demais Poderes, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que tenham celebrado termo de adesão;
- II. remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente por meio eletrônico, via internet, a proposta e, quando for o caso, seus anexos;
- III. responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumindo como firmes e verdadeiras suas propostas e lances, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante, não cabendo ao provedor do sistema ou ao órgão promotor da licitação responsabilidade por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros;

IV. acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório, responsabilizando-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão;

V. comunicar imediatamente ao provedor do sistema qualquer acontecimento que possa comprometer o sigilo ou a inviabilidade do uso da senha, para imediato bloqueio de acesso;

VI. utilizar-se da chave de identificação e da senha de acesso para participar do pregão na forma eletrônica; e

VII. solicitar o cancelamento da chave de identificação ou da senha de acesso por interesse próprio.

Parágrafo único. O fornecedor descredenciado no SICAF terá sua chave de identificação e senha suspensas automaticamente.

É importante salientar a evolução do número de fornecedores cadastrados no sítio do comprasnet. Em 1997, havia 61.113 e, em 2007, já são 271.207 cadastrados, com um incremento no período de 443,78 %, consoante se vê

3. METODOLOGIA

3.1. Tipo de pesquisa

Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório/descritiva com abordagem quantitativa, onde se baseou em procedimentos bibliográficos, análise da legislação pertinente e pesquisa de campo. Englobou-se, ainda, coleta de dados estatísticos em órgãos federais e uma pesquisa de campo feita por meio de um questionário aplicado aos pregoeiros.

A temática e estrutura do trabalho se aproximam dos modelos de Gil (2002, p.41) e Cervo (1996, p.48). Para esses autores, a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses, o aprimoramento de idéias ou a descoberta de

intuições. Já as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial à descrição das características de determinada população ou o estabelecimento de relação entre variáveis.

A pesquisa para ser melhor compreendida pode ser classificada como quantitativa, uma vez que para delinear o procedimento licitatório do pregão eletrônico foi indispensável o conhecimento da real utilização desse método nessas pessoas que atuam como pregoeiro em diversos órgãos da administração Pública.

A pesquisa quantitativa assume diferentes significados no campo das ciências, entretanto, optou-se por este tipo de pesquisa já que o ponto de partida foi conhecer a realidade prática do pregão eletrônico, junto aos diversos pregoeiros da Administração Pública.

A abordagem utilizada neste trabalho se coloca como valioso instrumento de compreensão e análise da realidade, pois se desenvolve em situação real, favorecendo a maior compreensão do fenômeno estudado, uma vez que esse se desenvolve na rotina diária dos pregoeiros da Administração Pública.

3.2. Local de realização da pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida por amostragem em diversos órgãos da Administração Pública do Município de Fortaleza, no Estado do Ceará.

A escolha da delimitação do local de pesquisa aconteceu por dois motivos: o primeiro, em função do local de trabalho do autor desta pesquisa, pois o mesmo é membro da comissão de licitação de um hospital militar do Exército Brasileiro, fato que proporciona facilidade de acesso às instituições e melhor compreensão do estudo; segundo, pela considerável demanda de pregões eletrônicos realizados, conforme divulgação do próprio site do sistema Comprasnet no ano de 2008.

3.3. População e amostra

A população envolvida englobou os agentes da administração com função de pregoeiro na Administração Pública do Município de Fortaleza do Estado do Ceará.

Quanto à amostra, optou-se por selecionar uma amostra do tipo probabilística, no qual segundo Leopardi (2001, p.11), qualquer elemento da população pode fazer parte da amostra para a coleta dos dados.

Essa amostra constituiu-se de um grupo de 75(setenta e cinco) pregoeiros da Administração Pública, que operem com o portal de compras oficial do Governo Federal.

3.4. Instrumento de coleta de dados

O instrumento utilizado na coleta de dados foi um questionário com 11(onze) questões, com quesitos abertos e fechados (conforme apêndice A). Entretanto, para estruturar o questionário foi realizada uma revisão na literatura buscando identificar os pontos mais relevantes ligados ao tema. Lakatos (2001, p.21) considera que o questionário é um dos instrumentos essenciais para a investigação, cujo sistema de coleta de dados consiste em obter informações diretamente do entrevistado.

3.5. Procedimentos utilizados na coleta de dados

Uma vez identificada à população alvo nos órgãos da Administração Pública do Município de Fortaleza, Estado do Ceará, que operem sistema de licitação fornecido pelo Comprasnet e Banco do Brasil, procedeu-se contato telefônico no sentido de agendar horário para a aplicação do questionário com os responsáveis pela condução dos pregões eletrônicos.

Após essa etapa, primeiramente foi aplicado o questionário como teste piloto na seção de licitações da empresa ligada ao autor deste estudo. Diante de algumas dificuldades encontradas pelo entrevistado para responder ao teste piloto, foi realizado ajuste nos pontos considerados mais críticos e confeccionado novo questionário.

A coleta dos dados foi realizada durante o período de abril de 2009 nos órgãos da Administração Pública, por meio de um questionário proposto pelo autor da pesquisa, com a finalidade de investigar como os pregoeiros vê o pregão eletrônico (Lei nº 10.520/02) na sua aplicação prática.

Os dados coletados foram tabulados em planilhas eletrônicas e apresentados em forma de tabelas e posteriormente confrontados com a literatura existente, a fim de fundamentar novas concepções teóricas oriundas da presente pesquisa.

Como técnica de coleta de dados, optou-se por questionário estruturado com 11(onze) perguntas sendo 05 (cinco) abertas e 06 (seis) fechadas, com caracterização da esfera administrativa e da qualificação do respondente, para se ter certeza que ele esteja envolvido no processo licitatório, permitindo assim respostas com maior grau de fidedignidade.

Para Lakatos (2001, p.24) as perguntas abertas permitem ao respondente liberdade nas respostas, possibilitando investigações mais profundas e precisas, entretanto, considera de difícil tabulação o tratamento estatístico e a interpretação.

3.6 Análise e organização dos resultados

Para análise dos resultados dos resultados, foi usado como suporte o método de análise de conteúdo, segundo Bardin (1977, p.54) e a técnica de análise temática, segundo a abordagem metodológica de Minayo (1994, p.75). Esse método, segundo Rodrigues e Leopardi (2001, p.17), constitui-se de um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando descrever objetivamente e sistematicamente o conteúdo presente na comunicação. A análise de conteúdo é trabalhada com base nos pólos cronológicos, segundo Bardin (1977, p.62), os quais são: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

A análise de conteúdo é relevante no estudo, porque a pesquisa apresenta no seu instrumento de coleta de dados um questionário com perguntas abertas, o que leva o pesquisador a orientar-se por um conjunto de decisões sobre tais conceitos,

definindo-os clara e objetivamente, para não incorrer no risco de ora incluir um significado, ora outro, numa dada categoria.

Considerando para o estudo os aspectos gerais do método de análise de conteúdo de Bardin (1977, p. 74), e pode-se dizer que os resultados da pesquisa buscam descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação, cuja presença ou freqüência são significativos para os objetivos a serem alcançados, selecionou-se então a técnica de análise temática segundo Minayo (1994, p.28), que refere que “a análise temática comporta um feixe de relação e pode ser graficamente apresentada através de uma palavra, uma frase, um resumo”.

Sendo assim, a primeira fase ou pré-análise referiu-se à seleção dos documentos (questionários) analisados de acordo com os objetivos do estudo. Nessa etapa foi feita inicialmente uma leitura das respostas contidas nos questionários, com o fim de se sistematizar as idéias e de direcionar-se o desenvolvimento da pesquisa. Em seguida passou-se a constituição do *corpus* (organização do material no sentido da exaustividade, representatividade, homogeneidade e da pertinência) e, por último à formulação dos objetivos, quando se determinou as unidades de registro (palavra – chave ou frase), e unidades de contexto (a delimitação do contexto de compreensão da unidade de registro), os recortes, a modalidade de codificação e os conceitos teóricos mais gerais que orientaram a análise.

Na segunda fase correspondeu a exploração do material. Nessa etapa foi feita a codificação, visando alcançar o núcleo de compreensão do texto, resultado das citações das respostas apresentadas nos questionários.

Para Minayo (1994, p.35) essa codificação corresponde a uma transformação do material em uma representação do conteúdo, de forma a oferecer ao analista informação sobre as características gerais do material, a fim de subsidiar uma melhor compreensão das respostas dentro do tema e/ou perguntas.

E por fim, o tratamento dos resultados e interpretação, dos quais gerou os dados coletados e estes, foram compilados sob a forma de tabelas e gráficos e analisados com base no referencial teórico estudado.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os dados foram tabulados sendo que em cada item, calculou-se a frequência absoluta e relativa (percentuais) de cada escore atribuído. Os resultados foram apresentados sob a forma de tabelas e comentadas com base no referencial teórico estudado.

Inicialmente procurando definir o perfil dos pregoeiros que atuam na Administração Pública através do campo de atuação dos mesmos, segundo a esfera na Administração Pública, conforme tabela 1.

Tabela 1 – Esfera de atuação dos pregoeiros na Administração Pública. Fortaleza-CE, 2009.

Administração Pública	F	%
Federal	26	35
Estadual	24	32
Municipal	25	33
Total	75	100

Verifica-se que os pregoeiros estão distribuídos dentro da esfera administrativa, equitativamente, embora não se possa definir qual a real necessidade dos mesmos em comparação a quantidade de pregões realizados.

Um outro aspecto importante é que na esfera Estadual e Municipal, os pregoeiros estão concentrados em centrais de licitações e de onde todos os pregões são realizados. Já na esfera Federal, os pregoeiros estão vinculados a sua própria unidade realizando seus pregões de acordo com a necessidade individual da instituição.

Esta forma de centralizar as licitações tem um fator positivo, que deveria ser seguido pela esfera Federal, pois atende perfeitamente no que diz respeito a característica essencial do pregão, que é a redução dos custos e celeridade do processo.

Entretanto, poderia adequar a estrutura física do serviço de licitações pública no Estado do Ceará, seja Federal, Estadual ou Municipal, à proporcionalidade do nº de pregoeiros em virtude da crescente demanda de pregões eletrônico realizados no Estado. Esta seria uma maneira de operacionalizar melhor o serviço e atender com primazia ao princípio da eficiência criado pela Emenda Constitucional nº 19 e aos princípios básicos licitação, conforme o art. 5º do Decreto nº 5.450/05.

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta, através de seus agentes, a persecução do bem comum, por meio do exercício de sua competências e em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos.

Ainda em relação ao perfil dos pregoeiros da Administração Pública, verificou-se o tempo de atuação destes agentes da administração na função de pregoeiro, conforme tabela 2.

Tabela 2 – Tempo de atuação do pregoeiro na função. Fortaleza-CE, 2009.

Tempo	F	%
Menos de 1 ano	13	17
1 ano — 2 anos	29	39
Acima de 2 anos	33	44
Total	75	100

Pode-se afirmar que 33 (44%) dos entrevistados possui tempo na função de pregoeiro, acima de 2 anos; o que não é recomendado pela legislação vigente. O tempo ideal seria de 1 ano na função, muito embora, admita-se reconduções na função a critério da autoridade competente.

No ordenamento jurídico atual, o decreto nº 5.450/05 no seu art. 10 § 3º coloca que a designação do pregoeiro, poderá ocorrer para o período de 1 ano, a critério da autoridade competente, admitindo-se reconduções.

A escolha e designação do pregoeiro e sua equipe, bem como sua capacidade específica para o desempenho dessa função também está explícita na aplicação subsidiária da licitatória, Lei 8.666/93 no seu art. 51 §4º.

Sabe-se que a Administração não pode designar para compor a comissão de licitações servidores leigos para julgar o objeto da licitação, uma vez que estes exige-se atenção aos princípios básicos que orientam a atividade estatal, dentre aqueles inscritos no art. 37 da CF/88; sob pena de responsabilidades nas esferas administrativas, cível e criminal.

Na verdade, os resultados demonstram servidores na função de pregoeiro com mais de 2 anos na função, o que pode está relacionado a carência destes profissionais no mercado de trabalho; é tanto que, os próprios órgãos selecionam estes profissionais pelo tempo de serviço, independente da formação profissional e passa a investir através de cursos de reciclagem, como os de formação de pregoeiros, além de incentivá-los através de função gratificada.

Acredito que a função de pregoeiro, dada a complexidade de suas atribuições deveria ser um profissional com formação jurídica, enquanto os membros da comissão permanente e especiais, poderia compor de servidores do quadro permanente, com experiência comprovada na área e perfil para o exercício dos seus encargos.

Em relação ao perfil das licitações públicas no Estado do Ceará na tabela 3, observa-se os seguintes dados:

Tabela 3 – Perfil das licitações no Estado do Ceará. Fortaleza-CE, 2009.

Nº de Licitações	F	%
Nº de licitações	3.273	100
Modalidade – Pregão eletrônico	2.441	74,5
Outras modalidades	832	25,5
Total	6.425	100

Fonte: Central de licitações, 2009.

Pela análise da tabela acima, percebe-se que dentro do universo das licitações públicas realizadas no Estado do Ceará no ano de 2008, a modalidade pregão eletrônico foi a que mais evolui na preferência dos órgãos públicos.

O mesmo reflexo aparece na esfera Federal e Municipal do município de Fortaleza-Ce, o que vem de encontro com a literatura referindo que essa modalidade de licitação vem atendendo aos interesses coletivos da sociedade na medida em que busca pela agilidade, economia e transparência das informações.

Esses dados só vem a confirmar, que além da obrigatoriedade imposta em lei, o pregão eletrônico é uma modalidade mais rápida e eficiente, trazendo comodidade para os participantes e para a Administração, devido à natureza “comum” dos objetos das contratações a que se presta.

Também percebe-se através da doutrina, que como o objeto do pregão eletrônico está voltado à aquisição de bens e serviços comuns, é possível afirmar que existe uma dificuldade na definição do que seja “bens e serviços comuns”. Segundo Justen Filho (2005, p.30) bem e serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo no mercado próprio.

Entretanto, para os pregoeiros, o entendimento de bens e serviços comuns está relacionado àqueles produtos de fácil comparação entre si, o que permite uma decisão de compra com base no menor preço. Essa comparação vai depender da especificação e padronização do objeto, que por sinal fica a cargo do interessado e/ou requisitante pelo produto e/ou serviço.

Em relação aos fatores de desvantagens do pregão eletrônico, verifica-se os seguintes dados na tabela 4.

Tabela 4 – Fatores de desvantagens ao pregão eletrônico, segundo os pregoeiros. Fortaleza-CE, 2009.

Fatores	F	%
Informática (conexão, lentidão, instabilidade)	33	19
Edital mal elaborado	21	12
Desinformação dos licitantes	12	7
Especificações mal elaboradas	21	12
Pesquisa de preço	21	12
Demora nos pareceres	20	12

Divergência na interpretação da lei	13	8
Acesso ao banco de dados	11	6
Apresentação da amostra	4	2
Outros	14	8
Total	170	100

Obs: Os entrevistados responderam mais de uma resposta para cada item

Em relação aos fatores de desvantagens 33 (19%) dos entrevistados afirmaram que o item informática, é o principal obstáculo encontrado pelos pregoeiros para o funcionamento adequado da sessão pública do pregão. Nesse item, a falha na conexão com o sistema de licitação fornecido pelo comprasnet e Banco do Brasil, além da lentidão no sistema e a instabilidade para manter conectado, foram os mais cotados. Como é um sistema sem custo operacional para a Administração Pública, não há como reclamar das possíveis falhas.

Contribuindo também em grau de importância para os fatores de desvantagens, está o edital mal elaborado, a pesquisa de preço e a especificações dos objetos, todos com 21 (12%) cada, segundo os entrevistados. São itens relevantes dentro do procedimento do pregão eletrônico e que podem não só dificultar o andamento do processo, mas comprometer a qualidade do produto a ser adquirido e/ou contratado; uma vez que a padronização e especificação do produto estão muito próximos no contexto de qualidade no pregão eletrônico.

Um aspecto considerável, embora não muito representativo, está a divergência na interpretação da lei. No caso, o item refere-se as licitações de equipamentos de informática, que segundo os entrevistados e confrontado com a doutrina, não há uma regra específica que estabeleça como será feita a avaliação técnica dos bens e serviço de informática, o que deixa os licitantes em situação de desigualdade. Por conseguinte, todos os princípios inseridos no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e na própria regulamentação do pregão estariam sendo violados.

Desta forma pode-se dizer com os resultados desta tabela que, embora haja celeridade no processo, economia voltada para os custos, a qualidade do objeto a ser licitado, pode estar comprometida em virtude dos fatores de desvantagens; e com isso todo o princípio da isonomia e o princípio da eficiência, condições essenciais na aplicabilidade do pregão possam estar prejudicados.

No tocante aos fatores favoráveis ao pregão eletrônico, estão assim apresentados na tabela 5:

Tabela 5 – Fatores favoráveis ao pregão eletrônico, segundo os pregoeiros. Fortaleza-CE, 2009.

Fatores	F	%
Aumento no nº de fornecedores	30	19
Transparência	41	26
Celeridade	22	14
Economia	40	25
Evita o contato com o fornecedor	10	6
Redução do tempo de credenciamento	5	3
Outros	10	6
Total	160	100

Obs: Os entrevistados responderam mais de uma resposta para cada item

Fica evidente nesta tabela que o pregão eletrônico, segundo os pregoeiros traz celeridade 22(14%), transparência 41(26%) e sobretudo economia 40(25%) para os cofres públicos.

Está nítido através das respostas dos entrevistados e pela tendência dos resultados positivos do pregão eletrônico ao longo dos anos que a instituição do pregão eletrônico tende a substituir as modalidades tradicionais instituídas pela Lei 8.666/93, por procedimentos licitatórios mais ágeis e eficientes, atribuindo praticidade à atividades administrativas.

Entretanto, apesar desta aparente economia, transparência e celeridade do procedimento do pregão eletrônico, a legislação deixa dúvidas quanto ao procedimento uniforme na condução desta modalidade de licitação durante a sessão

pública; como também, não está evidente qual o valor real na redução dos custos e o estabelecimento dos prazos dentro da sessão pública.

Quanto a satisfação pessoal dos pregoeiros em relação ao pregão eletrônico, observou-se o seguinte na tabela 6.

Tabela 6 – Grau de satisfação dos pregoeiros. Fortaleza-CE, 2009.

Grau de satisfação	F	%
Muito satisfeito	-	-
Satisfeito	39	52
Insatisfeito	27	36
Muito insatisfeito	9	12
Total	75	100

A maioria dos entrevistados 39(52%) estão satisfeitos com a finalidade a que se propõe o instituto do pregão eletrônico, muito embora o grau de insatisfação 36(48%) esteja bem próximo do grau de satisfação apresentado pelos pregoeiros.

Essa equação pode está relacionada ao número inadequado de pregoeiros, a grande demanda de pregões realizados e a pouca qualificação profissional; haja vista que, o pregoeiro é apenas um agente da administração designado pela autoridade competente, e que na maioria das vezes necessita de aprimoramento contínuo.

A formação profissional com conhecimentos sólidos na área jurídica, o treinamento e a motivação para formação de pregoeiros deve ser prioridade nos próximos anos dentro da administração Pública, sob pena de não se dispor deste profissional qualificado e comprometer todo o andamento do pregão eletrônico.

Com relação às melhorias, os pregoeiros apresentaram as seguintes sugestões relacionadas na tabela 7.

Tabela 7 – Sugestões de melhoria do pregão eletrônico, segundo os pregoeiros. Fortaleza-CE, 2009.

Sugestões	F	%
Melhoria do sistema de informática	31	26
Segurança das informações	13	11
Possibilidade de cadastro unificado	10	8
Acesso banco de dados na Receita Federal, Junta Comercial	11	9
Descredenciamento automático dos impedidos de licitar	10	8
Padronizar o termo de referencia	12	10
Aumentar o nº de pregoeiros	13	11
Melhorar os editais	12	10
Outras	8	7
Total	120	100

Obs: Os entrevistados responderam mais de uma resposta para cada item

As principais sugestões relativas ao processamento do pregão eletrônico, diz respeito à falhas no sistema de informática 31(26%); segurança das informações 13(11%) e aumento do número de pregoeiros 13 (11%).

Todas essas informações refletem a necessidade de modificações não só no processamento do pregão eletrônico, mas uma reflexão sobre adequação da legislação sobre licitações no país a real necessidade da sociedade, sobretudo com profissionais aptos com formação e qualificação técnica comprovada.

5. CONCLUSÕES

A Discussão do material obtido com a pesquisa sobre o tema o pregão na Administração Pública, centrou-se na análise da legislação em confronto com as respostas apresentadas pelos pregoeiros, sobre a aplicação prática deste instituto.

Desta forma, observou-se o seguinte:

- a) a estrutura de organização das licitações pública no Estado do Ceará revela um outro perfil de organização, na medida em que estabelece uma estrutura centralizada nas esferas Estadual e Municipal, enquanto que na área Federal as licitações ocorrem no próprio órgão. Esta forma de estrutura vem atendendo ao princípio da eficiência na Administração Pública e a finalidade do pregão eletrônico;
- b) para o exercício da função de pregoeiro, há exigência legal da capacidade técnica, mas não de formação. O tempo recomendado na função de pregoeiro é de 1 ano; entretanto, observa-se que a maioria dos entrevistados possuem acima de 2 anos no efetivo exercício da função de pregoeiro;
- c) é provável que o tempo excessivo na função de pregoeiro, esteja relacionada a carência de profissionais no mercado e aos incentivos proporcionado pela própria Instituição, como função gratificada, a fim de manter o servidor na função;
- d) há uma tendência no crescimento pela modalidade de licitações denominada pregão eletrônico, no Estado e Brasil, em função da desburocratização do sistema;
- e) é fato a obrigatoriedade da licitação nos termos da lei. Isso reflete da mesma forma na modalidade denominada pregão eletrônico, onde há definição de que o mesmo esteja voltado para aquisição de bens e serviços comuns através do menor preço, o que caracteriza assim, a finalidade deste instituto;
- f) há divergência na interpretação da lei. Na classificação dos bens e serviços comuns tipificados como rol exemplificativo e não taxativo, conforme anexo II do Decreto nº 3.555/00, alterado pelo Decreto nº 3.693/00, gera dúvidas de interpretação na definição do termo “bens e serviços comuns”. Entretanto, através do referido decreto pode-se orientar pela caracterização do bem ou serviço, por

meio de especificações usuais no mercado. Daí o comprometimento da qualidade do produto, pelo fato da subjetividade e definição clara de procedimentos a serem adotados;

g)outro ponto de divergência doutrinária inclui os equipamentos de informática. Não existe na norma uma regra específica que estabeleça de como será feita avaliação técnica dos bens e serviços de informática pela modalidade licitatória do pregão. Isso torna a conduta ilegal por parte da Administração Pública, comprometendo os princípios básicos e a qualidade do produto e/ ou serviço;

h)dos fatores de desvantagens que dificultam o procedimento do pregão eletrônico, o item informática, foi o principal fator; pois o sistema de licitação oferecido pelo comprasnet e Banco do Brasil à Administração Pública, são sem custos operacionais, portanto, imparciais às reclamações e penalidades;

i)outros fatores de desvantagens considerados importantes foram: edital mal elaborado, pesquisa de preço, especificação do objeto e divergência na interpretação da lei (comentado nos itens anteriores). Estes fatores influem negativamente na qualidade do produto, na medida em que o objeto do pregão eletrônico é o menor preço.

j)em relação ao grau de satisfação dos pregoeiros, demonstra-se que quando somamos o item insatisfeito e muito insatisfeito, o resultado revela uma insatisfação de 48% pelo pregão eletrônico, fato que possa está relacionado desproporção entre pregões realizados e número de profissionais; bem como a qualificação profissional;

l)do aspecto procedimental adotado no pregão eletrônico, o processamento da sessão via eletrônica; a inversão das fases de licitação; o julgamento das propostas de acordo com o edital, baseado em critérios do menor preço e especificação do objeto; têm contribuído para a eficácia deste instituto. Entretanto, pelas respostas dos entrevistados, estes itens acima citados precisam ser melhor avaliados a fim de atender ao princípio da eficiência, uma vez que a teoria diverge da aplicação prática, em relação a condutas adotadas durante principalmente a sessão pública.

m)diante do exposto, pode-se dizer que quando foi aprovada a Lei nº 10.520/02 e suas regulamentações, instituindo o Pregão Eletrônico na Administração Pública, e a Lei de licitações, Lei nº 8.666/93 (que tem sua aplicação subsidiária no pregão eletrônico); foi saudado como avanço jurídico e medida antifraude às concorrências

de projetos, obras e serviços. Passado o tempo, no entanto, ou pela sua desatualização, ou pelas falhas inerentes à ação humana, já existe quase unanimidade em apontar os embaraços provocados por essas legislações. Portanto, recomendo novos estudos para atualização da legislação sobre licitações públicas neste país, considerando-se aplicação prática da lei com o foco voltado para a qualidade dos produtos e/ou serviços adquiridos; e contemplando um serviço com recursos humanos em quantidade e qualidade.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Maria Socorro Gomes. **Direito Constitucional e Direito Administrativo**. São Paulo: Ícone, 2008.

ARAÚJO, Edemir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Rio de Janeiro: Persona, 1977.

BRASIL. **Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993**. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços (inclusive de publicação), compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da união, dos estados do Distrito Federal e dos Municípios. Poder Executivo, Brasília, DF, 21 de junho de 1993. 172º da Independência e 105º da república. Diário Oficial da União de 22/06/1993.

BRASIL. **Lei 10.520/02, de 17 de julho de 2002**. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de julho de 2002. 181º da Independência e 114º da república. Diário Oficial da União de 17/07/2002.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Alcino Pedro. **Metodologia Científica**. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FRANÇA, Maria Adelaide Campos. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos da administração Pública**. 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de defesa do consumidor**. 2ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

JUNIOR, José Cretella. **Das licitações públicas**. São Paulo: Forense, 2008.

JUNIOR, José Torres Perreia. **Comentários a lei das licitações e contratações da administração pública**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEOPARDI, M.T. **Ciência e arte: um dialogo possível**. *Texto & Contexto – Enfermagem*. Florianópolis, v. 5, n. 1 p. 11-17, jan./ jun., 2001.

MARFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. Revista dos Tribunais, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos Anotada**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINAYO, M. C.S. **O Desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. 3. ed. São Paulo: Hucitex-Abrasco, 1994.

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2006.

SAYAGUES LASO, Enrique. **La Licitación pública**. 4. ed. atual. por Daniel H. Martins. Montevideo, Acali Ed., 1978.

SILAVA, José Claudio. **Manual de Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

1. Você atua em que esfera da Administração Pública?

- Federal
- Estadual
- Municipal

2. Você representa que órgão da administração?

R _____

3. Você realizou treinamento/ curso para atuar como pregoeiro?

- SIM
- NÃO

4. Há quanto tempo você atua como pregoeiro?

- menos de 01 ano
- de 01 ano a 2 anos
- mais de 2 anos

5. Qual o papel do pregoeiro em sua opinião?

6. Em média quantas licitações são realizadas durante o ano, em seu órgão?

7. Do total de licitações realizadas em seu órgão, em média quantas são na modalidade pregão eletrônicos?

8. Que fatores você aponta como sendo negativos (dificuldades) durante a aplicação do pregão eletrônico, utilizado por você?

9. Que fatores você aponta como sendo positivos, durante a aplicação do pregão eletrônico, utilizado por você?

10. Cite se necessário, alguma sugestão para melhoria do pregão eletrônico na sua unidade?

11. Quanto ao grau de satisfação. Você está satisfeito com a forma como vem sendo aplicado o pregão eletrônico na teoria com a prática?

- muito satisfeito
 satisfeito
 insatisfeito
 muito insatisfeito

Caso esteja insatisfeito e/ou muito insatisfeito, especifique o motivo: _____

ANEXO I – Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Art. 2º (VETADO)

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

§ 2º Será facultado, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação.

§ 3º As bolsas a que se referem o § 2o deverão estar organizadas sob a forma de sociedades civis sem fins lucrativos e com a participação plural de corretoras que operem sistemas eletrônicos unificados de pregões.

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da [Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998](#);

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - 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 qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subseqüentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII - homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital; e

XXIII - se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, aplicar-se-á o disposto no inciso XVI.

Art. 5º É vedada a exigência de:

I - garantia de proposta;

II - aquisição do edital pelos licitantes, como condição para participação no certame; e

III - pagamento de taxas e emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.

Art. 6º O prazo de validade das propostas será de 60 (sessenta) dias, se outro não estiver fixado no edital.

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não manter a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Art. 8º Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à aferição de sua regularidade pelos agentes de controle, nos termos do regulamento previsto no art. 2º.

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

Art. 10. Ficam convalidados os atos praticados com base na [Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001](#).

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no [art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Art. 12. A Lei nº 10.191, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

["Art. 2-A.](#) A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, a modalidade do pregão, inclusive por meio eletrônico, observando-se o seguinte:

I - são considerados bens e serviços comuns da área da saúde, aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.

II - quando o quantitativo total estimado para a contratação ou fornecimento não puder ser atendido pelo licitante vencedor, admitir-se-á a convocação de tantos licitantes quantos forem necessários para o atingimento da totalidade do quantitativo, respeitada a ordem de classificação, desde que os referidos licitantes aceitem praticar o mesmo preço da proposta vencedora.

III - na impossibilidade do atendimento ao disposto no inciso II, excepcionalmente, poderão ser registrados outros preços diferentes da proposta vencedora, desde que se trate de objetos de qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem, e que as ofertas sejam em valor inferior ao limite máximo admitido."

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de julho de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDOHENRIQUECARDOSO

PedroMalan

Guilherme Gomes Dias

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 18.7.2002