

Pregão eletrônico: vantagens para a administração pública

Danillo Moreira Dias da Silva*

Pregão eletrônico

1. Conceito

Primeiramente, vale ressaltar a definição de licitação, para na seqüência conceituar o Pregão, que é uma modalidade de licitação. Sendo assim, de maneira objetiva e sucinta, pode se definir licitação como sendo procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública opta pela oferta mais vantajosa para celebração de contrato de seu interesse. Nesta ordem, tem-se como objeto da licitação a obra, o serviço, a alienação, a compra, a permissão, a concessão e a locação que serão contratados com terceiros.

O Pregão é uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço, subdividindo-se em dois tipos, o Pregão Presencial e o Pregão Eletrônico.

O Pregão não obedece limites de valores, invertendo a ordem de abertura de envelopes, primeiro se conhece o valor ofertado e depois se verifica se a empresa está habilitada, ou seja, se oferece condições econômica, financeira, jurídica, regularidade fiscal.

As atuais regras do Pregão prevêm a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, facultando o exame da documentação apenas do licitante detentor do melhor preço, obtido por meio de proposta ou lance, em sessão pública, com a presença dos fornecedores (Pregão Presencial) ou, virtualmente, por meio do Pregão Eletrônico.

Traz como grande novidade a inversão das fases de habilitação e julgamento, acarretando uma maior rapidez e eficiência ao certame.

A lei que regula o Pregão é a Lei de nº 10.520 de 17 de Julho de 2002, que institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Ao se analisar o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, pode-se observar que a obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional, apenas sendo dispensada ou inexigida nos casos expressamente previstos em Lei.

O art. 37 da Constituição Federal do Brasil, em seu inciso XXI dispõe que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também ao seguinte:

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

Lei 10.520, de 17-7-2002, institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Segundo o art. 1º da Lei nº. 10.520/02, o pregão é a modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, que podem ser considerados aqueles cujos padrões desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Apesar da modalidade de licitação Pregão estar disciplinada pela Lei 10.520/2002, conforme dispõe o art.9º da referida lei, subsidiariamente aplicar-se-á a Lei de nº 8.666/1993.

2. Noções Históricas

O Pregão foi utilizado inicialmente pela ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, pois desde que respeitem os princípios constitucionais, as Agências possuem autonomia para efetuar suas regulamentações para o processamento das licitações.

Sobre os primórdios da utilização do Pregão, salienta Filho (2004, p. 17) que:

O instituto do pregão, como modalidade de licitação, surgiu e desenvolveu-se no âmbito da ANATEL, em virtude de previsão nos arts. 54, parágrafo único, 55 e 56 da Lei Geral de Telecomunicações (Resolução nº 0005/98) ampliou a disciplina do tema de modo mais minucioso. É interessante e proveitoso examinar os arts. 7º a 13 do referido regulamento federal, nos quais se encontra o modelo principal do legislador federal.

Isso não significa, no entanto, que a Lei Geral de Telecomunicações ou (muito menos) que o regulamento federal de Contratações da ANATEL se constituam em fontes normativas do pregão. Não é possível recorrer a esse diplomas a propósito de eventuais lacunas ou defeitos da legislação própria. Nos silêncios e omissões da legislação própria (medida provisória e lei ordinária que vier a ser editada), o aplicador deverá recorrer à Lei nº 8.666, que continua a ser a fonte normativa supletiva da disciplina das licitações.

Motivado pelos resultados positivos obtidos pela ANATEL com os procedimentos de pregão, o Governo Federal, resolveu adotar essa prática, e a fez por meio da Medida Provisória 2.026, de 04 de maio de 2000.

Acontece que a Medida Provisória 2.026 de 04 de maio de 2000 institucionalizava o Pregão apenas no âmbito da Administração Federal, o que gerou inúmeras discussões doutrinárias teóricas. É neste cenário, que Di Pietro (2005, p.341) ensina que:

A Medida Provisória nº 2.182/2001 havia instituído o pregão apenas para a União. Essa restrição estava sendo considerada inconstitucional pela quase totalidade da doutrina que tratou do assunto tendo em vista que, em se tratando de norma geral, tinha que ter aplicação para todos os entes federativos.

A questão ficou superada quando a medida provisória converteu-se na Lei 10.520/2002, que não mais restringiu à União o âmbito da nova modalidade de licitação.

A referida Medida Provisória foi modificada várias vezes, e somente no ano de 2002 é que foi convertida em lei, expandindo a utilização da modalidade Pregão do âmbito federal, para também as administrações estatais, municipais e do distrito federal. A lei foi a de nº 10.520 de 2002, conhecida como Lei do Pregão.

Embora o pregão seja regulado pela Lei nº. 10.520/02, de acordo com o art. 9º da referida Lei, aplicam-se subsidiariamente as normas da Lei nº. 8.666/93 para regular essa modalidade, visto que essa nova legislação não abrangeu os vários aspectos atinentes ao procedimento licitatório como um todo.

A lei 10.520/2002 disponibiliza a utilização da modalidade Pregão não pelo valor do contrato, já que a utilização desta modalidade independe do valor, mas sim do objeto propriamente dito da licitação, pois a utilização do Pregão dá-se em face da aquisição de bens e serviços comuns.

A modalidade "Pregão" foi instituída pela medida provisória nº 2.026 de 04/05/2000, reeditada por diversas vezes. O Decreto nº 3.555 de 08/08/2000, regulamentou o Pregão Presencial. Nesta seqüência, o Decreto nº 3.697 de 21/12/2000, regulamentou o Pregão Eletrônico. Última edição MP- nº 21.182-18, de 23/08/2001, com validade de um ano, foi convertida na Lei nº 10.520 de 17/07/2002. O Decreto nº 5.450 de 31/05/2005, revogou o Decreto nº 3.697/2000, regulamentando e tornando obrigatório o Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. O Decreto nº 5.504 de 05/05/2005, estabeleceu a utilização do Pregão Eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns.

Sobre as medidas provisórias, antes da conversão em lei, no que concerne à utilização da modalidade Pregão leciona Filho (2004, p. 9) que:

A Lei nº 10.520 converteu em lei a medida provisória que dispunha sobre o pregão. Durante mais de dois anos, o instituto foi disciplinado pela via precária da medida provisória. A referência é relevante porque inúmeras das disputas sobre o instituto do pregão se colocaram a propósito da disciplina contida nas medidas provisórias anteriores. Essa ressalva destina-se a justificar algumas controvérsias que se instauraram antes da vigência da Lei nº 10.520.

Diante do exposto, verifica-se que a legislação pertinente à utilização da modalidade de licitação Pregão é nova, pois a Lei de nº 10.520 conhecida como Lei do Pregão, é do ano de 2002.

3. Pregão Presencial e Pregão Eletrônico

O pregão poderá ser realizado na forma presencial, onde os participantes no modo tradicional comparecem ao órgão licitador, na data e hora previamente determinada, apresentam suas propostas e lances verbais. Ao lado desta forma, mais comum, a Lei do Pregão possibilitou a adoção do chamado pregão eletrônico, onde não há a presença física dos representantes das empresas licitantes, na forma mencionada no modo presencial.

É de grande relevância atentar-mos para a uma importante diferença entre o Pregão Presencial e o Pregão Eletrônico. Esta diferença gira em torno da figura do pregoeiro. O Pregão Presencial caracteriza-se pela presença dos representantes dos licitantes e participação do pregoeiro, o que não ocorre no Pregão Eletrônico. O pregoeiro é figura de suma importância no desenrolar do processo licitatório mediante o Pregão Presencial.

Integridade, auto-valorização, respeito e ética, além de outros atributos correlatos são desejáveis e devem estar presentes naquelas pessoas designadas para conduzirem os trabalhos do pregão.

Diferenciam-se também quanto ao critério de competição do certame, na medida em que, no Pregão presencial, apenas os licitantes detentores das ofertas com preços até dez por

cento superiores à menor, ou pelo menos três licitantes participam da etapa dos lances, enquanto que no Pregão Eletrônico, todos os licitantes concorrem nesta etapa do processo licitatório.

A utilização do pregão eletrônico no âmbito dos Estados e Municípios foi expressamente admitida pela Lei nº 10.520/02, quando dispõe que poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Como características básicas do pregão eletrônico, podemos apontar a ausência de sessão solene, bem como a inexistência de lances verbais, na forma como conhecemos no pregão presencial.

Apesar das formas diferentes de se aplicar o Pregão, ou seja, Presencial ou Eletrônico, as vantagens, como a celeridade do processo, são notórias. Com o advento da Lei nº 10.520/2002, a aplicação da inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, proporciona uma maior rapidez no processo de licitação, pois a documentação da empresa só será analisada, se ela tiver sido a oferta de menor preço.

4. Vantagens

A inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, foi a grande inovação da modalidade de licitação denominada de Pregão.

A habilitação dos licitantes consiste no recebimento das propostas e documentações dos licitantes. A habilitação deverá contemplar a capacidade jurídica, a capacidade técnica, a idoneidade financeira e a regularidade fiscal do licitante, conforme o art. 27 da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993).

A inovação da inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, traz uma maior celeridade ao processo licitatório. Isto ocorre porque a documentação do licitante só será analisada se este tiver feito a oferta de menor preço. A conduta traz celeridade, pois consiste na inversão do procedimento licitatório, ao invés de serem abertos primeiramente os envelopes de habilitação, como nas demais modalidades, dá-se primeiramente a abertura dos envelopes contendo as propostas. A partir daí, procede-se a lances verbais sucessivos a serem feitos pelo licitante que apresentou o menor preço e pelos demais que tenham

apresentado preços até 10% acima, até que se classifique a proposta mais vantajosa para a Administração.

A maior celeridade no processo licitatório, traz também a economia processual e conseqüentemente uma maior eficiência do processo. Para uma melhor compreensão do que se trata a eficiência, cabe ensinamento de De Moraes (2004. p.320) que ensina:

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

É de suma importância atentar-mos para a questão da transparência nos atos da Administração Pública. A modalidade Pregão influencia de maneira positiva para uma maior transparência no processo licitatório, pois sendo no Pregão Presencial os licitantes estão presentes na disputa e no Pregão Eletrônico as licitações podem ser acompanhadas através da internet.

A transparência no processo licitatório é de grande valia para coibir a corrupção, mal que assola a Administração Pública do Brasil. Evitar a corrupção é interessante para toda a sociedade, na condição de que o dinheiro público é contribuição dos cidadãos (contribuintes).

No âmbito do Pregão Eletrônico, o processo é ainda mais célere e menos oneroso aos cofres públicos, facilitando ainda a fiscalização contra fraudes e atos de corrupção, já que o processo é todo informatizado.

* Graduando do curso de Direito das Faculdades Jorge Amado.

Disponível em:

<http://www.webartigos.com/articles/6172/1/pegao-eletronico-vantagens-para-a-administracao-publica/pagina1.html>

Acesso em: 20 maio 2008.