

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
CURSO DE DIREITO

RENATA VILAÇA DE QUEIROZ VALENÇA

**ECONOMICIDADE DO PREGÃO:**  
**um estudo de caso na Prefeitura da Cidade do Recife**

Recife

2011

RENATA VILAÇA DE QUEIROZ VALENÇA

**ECONOMICIDADE DO PREGÃO:  
um estudo de caso na Prefeitura da Cidade do Recife**

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito parcial à obtenção do Título de Bacharel em Direito.

**Área de Concentração:** Ciências Jurídicas  
**Orientador:** Prof. Mestre Glauco Salomão

Recife

2011

**Valença, Renata Vilaça de Queiroz**

**Economicidade do pregão: um estudo de caso na Prefeitura da Cidade do Recife. / Renata Vilaça de Queiroz Valença: O Autor, 2011.**

**54 folhas.**

**Orientador(a): Ms. Glauco Salomão.**

**Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução Cristã. Trabalho de conclusão de curso, 2011.**

**Inclui bibliografia.**

**1. Direito 2. Pregão Presencial e Eletrônico 3. Efetividade 4. Economicidade 5. Prefeitura do Recife**

**I. Título.**

**340 CDU (2.ed.)  
340 CDD (22.ed.)**

**Faculdade Damas  
TCC 2011- 077**

**Renata Vilaça de Queiroz Valença**

**ECONOMICIDADE DO PREGÃO:** um estudo de caso na Prefeitura da Cidade do Recife.

**DEFESA PÚBLICA** em Recife, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente:** Orientador Prof. Mestre Glauco Salomão

---

**1º Examinador:**

---

**2º Examinador:**

---

**Nota:**

Ao meu marido, à minha mãe e às minhas filhas, pelo apoio, incentivo e compreensão em todos os momentos da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus.

À minha família.

À Faculdade Damas.

Ao orientador Prof. Glauco Salomão.

Aos professores do Curso de Graduação.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

“Nós podemos sempre mais do que imaginamos”.  
(Me. Agathe Verhelle)

## RESUMO

O presente trabalho visa constatar a efetividade da utilização do pregão, presencial e eletrônico, na Prefeitura do Recife, que foi instituído como modalidade licitatória obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, por considerar a necessidade de dotar de maior racionalização e agilidade os processos de licitação, bem como de adotar medidas pra a redução de despesas na Administração Pública Municipal. Assim, apurou as vantagens dessa modalidade de licitação, especialmente na forma eletrônica, nas compras realizadas pelo município, sob os critérios da economia, da celeridade e da ampliação da concorrência, comparativamente a outras modalidades de licitação. Para tanto, utilizou o método de pesquisa bibliográfico, através de consultas a obras que abordam o assunto referente ao tema, em leis, regulamentos, decretos e outras normas que as disciplinam, bem como a coleta de dados, referentes aos processos licitatórios realizados pela Diretoria de Licitações e Contratos da Secretaria de Finanças do Município de Recife nos anos de 2008, 2009 e 2010.

**Palavras-chave:** Pregão presencial e eletrônico; Efetividade; Economicidade; Prefeitura do Recife



## ABSTRACT

The present work seeks to verify the effectiveness of the use of Pregão (a form of auction), presential and electronic, by the Municipality of Recife. This form of auction was established as a compulsory bidding process for acquisitions of ordinary goods and services, considering the need to provide a more streamlined and agile bidding processes, and to adopt measures for reducing Municipal Public Administration expenses. The work sought to find the advantages of this type of bidding, especially in electronic form, in the purchases made by the municipality under the criteria of economy, speed and increased competition compared to other forms of bidding. To this purpose, we used a literature review approach, studying laws, regulations, decrees, ordinances and other rules that deals with this issue, as well as a data collection on information related to processes conducted by Diretoria de Licitações e Contratos da Secretaria de Finanças of the Prefecture of Recife in the years 2008, 2009 and 2010.

**Key-words:** Presential and electronic pregão; Effectiveness; Economy, Prefecture of Recife.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>CAPÍTULO 1 REGIME JURÍDICO DO PREGÃO</b> .....	12
1.1 Licitação.....	12
1.2 Surgimento do pregão e sua normatização.....	13
1.3 Pregão .....	15
1.3.1 Considerações iniciais.....	15
1.3.2 Peculiaridades do pregão .....	16
1.3.3 Fases do pregão.....	19
1.3.4 Princípios aplicáveis ao pregão.....	21
1.3.5 Obrigatoriedade da utilização do pregão.....	22
1.3.6 Aplicação subsidiária da Lei 8.666/93.....	23
<b>CAPÍTULO 2 PREGÃO PRESENCIAL E ELETRÔNICO</b> .....	24
2.1 Pregão presencial e eletrônico: aspectos conceituais.....	24
2.2 Procedimentos específicos do pregão eletrônico.....	26
2.3 Vantagens e desvantagens do pregão presencial e eletrônico.....	29
2.4 Economicidade do pregão eletrônico.....	31
<b>CAPÍTULO 3 PREGÃO PRESENCIAL E ELETRÔNICO NA PREFEITURA DO RECIFE</b> .....	35
3.1 Regulamentação do pregão na Prefeitura do Recife .....	35
3.2 Licitações realizadas na Prefeitura de Recife .....	36
3.2.1 Exercício 2008 .....	36
3.2.1.1 Economia obtida nos pregões realizados na Prefeitura de Recife em 2008 .....	37
3.2.2 Exercício 2009 .....	38
3.2.2.1 Economia obtida nos pregões realizados na Prefeitura de Recife em 2009 .....	39
3.2.3 Exercício 2010 .....	40
3.2.3.1 Economia obtida nos pregões realizados na Prefeitura de Recife em 2010 .....	41
3.3 Análise: exercícios 2008 X 2009 X 2010.....	42
<b>CONCLUSÃO</b> .....	44
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	46
<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUÇÃO

O pregão foi previsto, pela primeira vez, na Lei nº. 9.472/97 – Lei Geral das Telecomunicações, a qual disciplinou os serviços de telecomunicação, dispondo sobre a fundação e operação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Como a prática do pregão, no âmbito da ANATEL, manifestou-se eficaz, ocasionando uma maior velocidade nas licitações e reduzindo os custos operacionais, trazendo muitas vantagens econômicas, o Governo Federal estendeu esse procedimento aos demais entes da Administração Pública Federal através da Medida Provisória nº. 2.026, de 04 de maio de 2000. Após várias reedições, foi publicada a Medida Provisória nº. 2.182/2001 que foi convertida na Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.

A partir da publicação desta lei, o pregão foi expressamente estendido a todas as esferas da federação (estados, Distrito Federal e municípios) e esta lei passou a constituir, juntamente com a Lei 8.666/93, o corpo normativo geral sobre licitações no Brasil.

No texto da Lei 10.520/2002 restou consignada a possibilidade de realização de duas espécies do pregão, o presencial e o eletrônico. O primeiro é regido pelo Decreto nº. 3.555/00, enquanto que o Decreto nº. 5.450/05 regulamenta o pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.

A partir das experiências positivas do uso do pregão na esfera federal, no ano de 2003, através do Decreto nº. 19.789, foi instituído o pregão no município do Recife, como modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns.

Justificou-se a adoção deste procedimento licitatório por considerar a necessidade de dotar de maior racionalização e agilidade os processos de licitação, bem como de adotar medidas que contribuam para a redução de despesas na Administração Pública Municipal.

Em 2007, através do Decreto nº. 22.592, foi instituído o pregão eletrônico no Município como modalidade licitatória de uso obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns.

Esta regulamentação seguiu o modelo federal que também estabelece a compulsoriedade da licitação na modalidade de pregão eletrônico com vistas à aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, principalmente em razão da expectativa de economia superior à obtida com as demais modalidades de licitação.

A obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico no município do Recife foi justificada pela necessidade da adoção de medidas para redução de despesas na Administração Pública Municipal, para maior racionalização e agilização dos processos licitatórios e para modernizar

a administração com a utilização dos recursos disponíveis da tecnologia da informação, conforme o preâmbulo do Decreto Municipal nº. 22.592/2007.

Justifica-se o interesse deste trabalho pelo fato da modalidade pregão, especialmente o eletrônico, ser um assunto relativamente recente, que vem sendo empregado em corrente evolução pelos órgãos da administração pública, merecendo, portanto, uma investigação mais aprofundada com relação à sua operacionalização, vantagens e desvantagens para o alcance da eficácia na gestão pública, principalmente no âmbito municipal.

Assim, os objetivos gerais do presente trabalho são observar o cumprimento das normas e verificar a quantidade de pregões presenciais e eletrônicos realizados em 2008, 2009 e 2010 na Prefeitura do Recife, em comparação às outras modalidades licitatórias, ou seja sua efetividade, analisando os resultados de economia de sua utilização.

Portanto, busca-se testar a hipótese de que o pregão, especialmente o eletrônico, representa a modalidade de licitação mais econômica, inclusive para a Administração Municipal, a fim de verificar a utilidade da norma que tornou obrigatório o seu uso no município do Recife.

A análise foi realizada através de um estudo de caso na Prefeitura do Recife, adotando-se a pesquisa documental e utilizando-se dos dados constantes no Portal de Compras do Município (<http://www.recife.pe.gov.br/portaldgco>). Este site concentra as informações de todas as licitações realizadas pelo ente municipal, sendo uma ferramenta oficial da gestão de compras no município.

O trabalho se desenvolveu em três capítulos. O primeiro deles abordou o regime jurídico do pregão, iniciando pelo conceito de Licitação e suas modalidades, e em seguida, expôs os aspectos conceituais do pregão, apresentando um breve histórico a respeito do seu surgimento. Discorreu, também, sobre as normas que regulamentam o seu procedimento nas esferas federal e municipal, suas peculiaridades em relação às outras modalidades licitatórias, suas fases, os princípios a ele aplicados, a obrigatoriedade de sua utilização pelos gestores públicos, bem como a aplicação subsidiária da Lei de Licitações na sua realização.

O segundo capítulo apresentou as espécies de pregão: presencial e eletrônico, enfatizando suas vantagens em relação aos outros procedimentos licitatórios e abordou, também, algumas desvantagens em procedimentos do pregão presencial e eletrônico.

O capítulo 3 apresentou as licitações realizadas na Prefeitura do Recife nos anos de 2008, 2009 e 2010, abordando as quantidades de cada modalidade por exercício, seus valores estimados e homologados, a economia obtida em cada uma delas, comparando com a

economia obtida nos pregões presenciais e eletrônicos. Em seguida, demonstrou uma análise comparativa do pregão presencial e eletrônico nos três exercícios analisados.

## CAPÍTULO 1 REGIME JURÍDICO DO PREGÃO

### 1.1 Licitação

Apresentaremos alguns conceitos fundamentais relativos ao tema abordado visando a facilitar o entendimento do assunto e a análise dos dados coletados na Prefeitura do Recife e apresentados neste trabalho.

Desta forma, primeiramente, deve-se ter claramente definido o que é licitação, já que o pregão é uma modalidade de licitação. E como ressalta Jair Eduardo Santana (2009, p. 29): “(...) é simplesmente impossível a plena compreensão do instituto pregão sem o conhecimento do tema licitações (...)”.

Predomina na doutrina o entendimento de que a licitação é um procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Vejamos o entendimento do mestre Hely Lopes Meirelles:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato do seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro de padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos (1999, p.23).

E, ainda, conforme Marçal Justen Filho, ao comentar a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93):

Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados, com observância de todos os requisitos legais exigidos (2008, p. 11).

A Lei 8.666/93 regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública. Em seu art. 22, confirmou as cinco modalidades de licitação previstas no Decreto-Lei nº. 200/67. São elas: a concorrência, a tomada de preço, o convite, o concurso e o leilão. As modalidades possuem

características próprias que as distinguem umas das outras, sendo cada qual apropriada a determinados tipos de contratação.

As modalidades concorrência, tomada de preço e convite dependem do valor que o ordenador de despesa irá despender a partir dos patamares de valores estabelecidos em lei, sendo que para aquisições de valores elevados licita-se por meio de concorrência (acima de R\$ 1.500.000,00), ou tomada de preço (até R\$ 1.500.000,00). Esta última diferencia-se por necessitar de cadastramento prévio de no mínimo três dias antes da abertura da licitação. Já a modalidade convite é bem mais simples, adequada a contratações de menor valor (até R\$ 150.000,00), diferente do leilão que é utilizado para venda de bens móveis inservíveis ou alienações e não para aquisições. Na escolha da modalidade concurso busca-se a melhor técnica e não o menor preço, ou seja, destina-se a escolha de trabalhos técnicos ou artísticos (arts. 22 e 23 da Lei 8.666/93).

Entretanto, estas modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93 não fomentaram a celeridade necessária à atividade administrativa de escolha de possíveis contratos, em face da demasiada formalidade dos seus trâmites. Agravada às deficiências da redação legal, a má gestão administrativa contribuiu por vezes para o precário rendimento nas licitações.

“A grande crítica feita pelos aplicadores da Lei 8.666/93 diz respeito à morosidade no processamento das modalidades de licitação por ela instituídas, especialmente quanto ao exame individualizado das fases de habilitação e proposta” (SANTOS, 2008, p. 9).

Em alternativa a esse quadro, surgiu a necessidade de uma modalidade de licitação que efetuasse mais celeridade ao processamento dos certames, e mais eficiência na contratação, com a conseqüente minoração dos gastos do erário. É nesse contexto que surge o Pregão.

## **1.2 Surgimento do pregão e sua normatização**

Diante da morosidade no processamento das licitações e da demasiada formalidade de seus trâmites, houve uma demanda por uma modalidade licitatória mais eficiente, ágil e dinâmica. De acordo com Carlos Matos Pacheco:

O pregão, em seu nascedouro, foi concebido como modalidade licitatória mais célere e eficaz que as modalidades previstas na Lei 8.666/93. Com esse objetivo, o legislador criou um procedimento inovador, no qual buscou, na medida do possível,

eliminar ou adaptar as fases nas quais se verificava que a Administração perdia mais tempo (2009, p. 851).

O pregão foi previsto, pela primeira vez, na Lei nº. 9.472/97 – Lei Geral das Telecomunicações, a qual disciplinou os serviços de telecomunicação, dispondo sobre a fundação e operação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

A respeito disso, Ana Carolina de Araújo Dantas (2010, p. 469) escreveu: “A prática do pregão, no âmbito da ANATEL, manifestou-se eficaz, ocasionando maior velocidade nas licitações, e, de igual modo, a redução dos custos operacionais propiciando relevante diminuição do preço final da contratação, com grandes vantagens econômicas.”

Por este motivo, esse procedimento foi estendido aos demais entes da Administração Pública Federal pela Medida Provisória nº. 2.026, de 04 de maio de 2000, que introduziu mais uma modalidade de licitação para a Administração Pública, restrita apenas ao âmbito da União, o pregão.

Acerca desta nova previsão de modalidade de licitação, Santana dispõe:

O surgimento do pregão no Brasil, em 2000, é fato que deve ser posto ao lado de outro marco da boa governança, aqui instalada também pela edição da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ou seja, pregão e gestão fiscal responsável são alguns ingredientes que alteraram (e muito) as arcaicas estruturas administrativas no Brasil (2009, p. 36).

Após várias reedições da Medida Provisória nº. 2.026/2000, inclusive com alterações, foi editada a Medida Provisória nº. 2.182/2001 que foi convertida na Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.

Em função de inúmeras discussões a respeito da constitucionalidade e da abrangência desta Lei, ensina Diógenes Gasparini:

Essa Lei, por força de suas disposições (ementa e art. 1º) é lei nacional e por dispor sobre licitação veicula normas gerais consoante previsto no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, a que estão indistintamente subsumidos a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim tem sido aceita pela doutrina e disso é exemplo Celso Antônio Bandeira de Mello, que ressalta a constitucionalidade do pregão como modalidade licitatória (2009, p. 26).

Portanto, a partir da publicação desta lei, o pregão foi expressamente estendido a todas as esferas da federação (estados, Distrito Federal e municípios) e esta lei passou a constituir, juntamente com a Lei 8.666/93, o corpo normativo geral sobre licitações no Brasil.



Assim, atualmente, as modalidades de licitação admitidas pela legislação brasileira são ao todo seis: a concorrência, a tomada de preço, o convite, o concurso, o leilão e o pregão.

No texto da Lei 10.520/2002 restou consignada a possibilidade de realização de duas espécies do pregão, o presencial e o eletrônico. O primeiro é regido pelo Decreto n°. 3.555/00, enquanto que o Decreto n°. 5.450/05 regulamenta o pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.

### **1.3 Pregão**

#### **1.3.1 Considerações iniciais**

Pregão é, na linguagem usual, “ato de apregoar, proclamação pública, ato pelo qual os porteiros dos auditórios, os corretores de bolsas ou os leiloeiros apregoam a coisa” (SANTANA, 2009, p. 34).

Segundo as lições de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o pregão pode ser conceituado como:

O procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos (2006, p.455).

Joel de Menezes Niebuhr oferece uma adequado conceito operacional dessa modalidade licitatória ao afirmar que:

Pregão significa modalidade de licitação pública destinada a contratos de aquisição de bens ou prestação de serviços, ambos considerados comuns, cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes de melhor classificação renovem as propostas oralmente (2006, p. 24).

Portanto, o pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, em que 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 ofertar o menor preço.

A partir do conceito, podemos destacar suas finalidades: redução de despesas, redução do tempo necessário para a realização do certame licitatório, e não haver limite de valor para a sua realização.

### **1.3.2 Peculiaridades do pregão**

O pregão apresenta muitas diferenças em relação às tradicionais modalidades de licitação constantes da Lei 8.666/93, sendo as principais apresentadas a seguir.

Conforme o art. 1º da Lei 10.520/2002, o pregão é uma modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, que de acordo com seu parágrafo único, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Não é aplicável para contratação de obras e serviços de engenharia, que normalmente são de natureza complexa, bem como às locações imobiliárias e alienação em geral, ou seja, deve ser utilizado para licitações de objetos simples que não demandem especificações técnicas e complexas para serem definidos.

Desta forma, constata-se que o pregão não obedece a limite de valores, haja vista que a escolha da modalidade licitatória pregão está relacionada com a natureza do produto ou serviço a ser adquirido, desde que estes sejam considerados comuns.

A compreensão desse conceito fica na dependência do que seja “bem ou serviço comum”, pois essa expressão e a definição legal que lhe é atribuída pela lei são vagas, o que suscita dúvidas quanto à possibilidade de emprego da nova modalidade de licitação em alguns casos.

Volnei Moreira dos Santos (2008, p. 17) define: “bem e serviço comum é aquele que apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio”.

Portanto, bens e serviços comuns são aqueles de fácil aquisição no mercado, e para os quais praticamente todos os fornecedores satisfaçam as exigências da Administração.

O art. 4º da Lei 10.520/2002 apresenta uma das características mais importantes do Pregão, a inversão das fases de habilitação e apresentação de propostas.

Isto é, ao contrário das demais modalidades dispostas na Lei nº 8.666/93, a fase de apresentação da proposta de preços antecede à fase de habilitação. Sem falar na possibilidade das licitantes terem a oportunidade de apresentar novas propostas de preços, reduzindo os valores, como bem ilustra Joel de Menezes Niebuhr:

Trata-se de espécie de leilão às avessas. Melhor explicando: os participantes do leilão oferecem sucessivas propostas, com preços maiores do que os antecedentes, uma vez que o vencedor do leilão é aquele que oferece a proposta com o maior valor. Já no pregão, os preços vão se reduzindo, uma vez que o vencedor é aquele que oferece a proposta de menor valor. (2006, p. 23).

Por essa razão, a espécie de licitação no pregão é sempre a de menor preço, conforme, também, o art. 4º, inciso X, da Lei 10.520/2002, quando do julgamento e classificação das propostas.

Na licitação convencional, o julgamento se inicia pela análise do envelope contendo os documentos de habilitação e, só após, aprecia-se o envelope da proposta, onde consta a descrição do objeto e o preço. No pregão, examina-se a proposta e, posteriormente, somente a habilitação do vencedor. Desse modo, a Administração evita a perda de tempo com a análise da documentação de todas as licitantes participantes do certame, trazendo para a licitação a tão almejada agilidade defendida pelos adeptos da Administração Gerencial (SOARES, 2009).

Outra característica fundamental do pregão é a possibilidade do licitante reduzir o valor de sua proposta no momento do certame, através de lances verbais ou virtuais.

Durante a sessão pública, selecionadas as melhores ofertas (o autor da proposta de menor valor e os demais que apresentarem propostas até 10% superiores a esta), serão os licitantes admitidos à fase de lances, em que poderão renovar suas propostas de forma verbal e sucessiva, até a apuração do vencedor. E, ainda, o pregoeiro pode negociar a proposta com o licitante, mesmo encerrada a fase de lances.

Registre-se a colocação de André Luiz Cavalcanti Silveira a respeito:

Essas duas características do procedimento enfeixado pela Lei do Pregão – o critério de seleção dos licitantes que participarão da fase de lances e a apresentação sucessiva de lances, até a apuração do licitante vencedor – fazem parte da essência desse diploma legislativo, coadunando-se com o princípio fundamental insculpido no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, qual seja, a busca pela proposta mais vantajosa para o Poder Público, resguardado o princípio da isonomia (2009, p. 558).

Em relação à fase de lances, no pregão existe a possibilidade de o licitante oferecer lance com valor inferior ao anteriormente apresentado, mas não necessariamente inferior ao menor lance ofertado entre todos os licitantes. Essa é uma questão importante, pois muitas vezes, durante a licitação ou antes de assinar o contrato, o licitante vencedor não mantém sua proposta ou não atende aos requisitos da habilitação exigidos no edital.

Sobre essa questão, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Uma das particularidades do pregão (...) é que, não sendo aproveitada a melhor proposta de preços, poderá a Administração Pública convocar os licitantes remanescentes, mas **cada qual a seu preço**, ao contrário do que ocorre na licitação convencional em que os licitantes remanescentes são convocados para firmarem o contrato ao preço e condições do primeiro colocado. (grifos nossos) (2006, p. 651).

Encerrada a fase de lances, o pregoeiro declara o vencedor.

Outra diferença entre o pregão e as demais modalidades licitatórias é que no pregão a licitação não será conduzida por uma comissão de licitação, e sim por uma figura singular, o pregoeiro, o que é muito mais econômico para a Administração, levando-se em consideração a redução com gastos de pessoal no procedimento. Na fase preparatória é que ocorre a designação do pregoeiro, que será auxiliado, se necessário, por uma equipe de apoio formada por, no mínimo, dois servidores. A equipe de apoio deverá ser formada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública, pertencentes, preferencialmente, ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora da licitação.

A designação do pregoeiro, a critério da autoridade competente, poderá ocorrer para período de um ano, admitindo-se reconduções, ou para licitação específica. As atribuições do pregoeiro são aquelas relacionadas à condução do certame licitatório, em especial aquelas descritas no art. 11 do Decreto 5.450/05.

Outra característica importante do pregão é que, diferentemente das licitações convencionais, nas quais existem pelo menos duas fases de recurso, no pregão existe apenas uma, no final do certame, logo em seguida à declaração do licitante vencedor, o que aumenta a celeridade do processo. Este será o momento para recorrer contra qualquer decisão que o pregoeiro tenha tomado no curso do procedimento, desde a sua abertura.

Sobre o momento para o recurso, Fernandes (2006, p. 686) explica que “no momento definido pelo pregoeiro, os licitantes são consultados do interesse de recorrer, hipótese em que devem declarar o interesse em motivá-lo. Em caso de silêncio ou ausência do licitante, fica assegurada a decadência do direito de recurso.”

Assim, para que não haja dúvidas a respeito do momento do recurso e a possibilidade da perda desse direito, Jessé Torres Pereira Júnior (2003, p. 1019) destaca que “(...) Esta iminência de preclusão obriga o pregoeiro a conduzir o procedimento de forma objetiva e transparente, fixando o momento com absoluta nitidez perante os licitantes e nos autos do processo.”

Caso não haja interposição de recurso, o pregão terá seu prosseguimento por meio da adjudicação, feita pelo próprio pregoeiro, na sessão pública.

Dos conceitos expostos, podemos retirar as principais características do pregão, que não só o diferenciam das modalidades licitatórias da Lei 8.666/93, mas proporcionam maior celeridade e eficácia nas contratações realizadas por meio desta ferramenta:

- não tem limite em relação ao valor a ser firmado e é necessariamente do tipo menor preço;
- destinada apenas à aquisição de bens e serviços comuns;
- permite aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, negociação direta com a Administração Pública, possibilitando a redução do valor das propostas;
- procedimento mais célere, em virtude da inversão das fases de julgamento;
- é conduzida e decidida por um único servidor (leiloeiro) auxiliado por uma equipe de apoio;
- redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado no final do certame.

### **1.3.3 Fases do Pregão**

Tratando-se de um procedimento licitatório, o pregão não foge a clássica divisão de fases: interna e externa. Na fase interna, descrita por Fernandes (2006, p. 503), se desenvolvem os atos iniciais como a definição do objeto, os preparatórios da convocação, as regras do desenvolvimento do certame e da futura contratação. Pode-se dizer então, que se trata da preparação para o ato convocatório.

Nesta fase, o órgão requisitante, por meio de uma autoridade competente, definirá o bem ou serviço comum a ser adquirido e o seu quantitativo, devendo este ser detalhado e especificado no termo de referência, justificando sua necessidade e verificando sua disponibilidade no mercado, inclusive com uma realização de um orçamento prévio.

Em seguida devem-se definir as exigências para habilitação. Quanto aos critérios de aceitação das propostas, cabe ao pregoeiro verificar a relação de pertinência entre o exigido pelo edital e o apresentado pelo licitante, bem como definir as sanções por inadimplemento, uma vez que, no pregão, existe regra própria em relação às penalidades cabíveis que devem ser interpretadas restritivamente. Ademais, é uniforme na jurisprudência e na lei que as multas só podem ser aplicadas se previstas no edital, conforme destaca Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2006, p. 543).

Depois de fixadas as sanções serão definidas as cláusulas contratuais, devendo-se levar em consideração as regras do artigo 55 da Lei 8.666/93, visto que as normas do pregão somente são válidas até o término do procedimento, e posterior a isso, vigoram na regulação dos contratos as regras da Lei 8.666/93.

Por fim, será elaborado o edital o qual deve conter, de forma objetiva, todas as informações referentes à participação dos licitantes no certame, como definidos no inciso I do art. 3º da Lei 10.520/02. A escolha do pregoeiro e da equipe de apoio é feita pela autoridade competente dentre os servidores do órgão ou entidade promotora de licitação.

A fase externa inicia-se a partir da publicação do edital, que deverá ficar disponível por, no mínimo, oito dias úteis, nos termos do art. 4º, inciso I, da Lei 10.520/02. Simone Zanotello (2010, p. 238) destaca que “(...) por ser esse dispositivo muito abrangente, deve ser regulamentado pelo órgão que implementar o pregão, definindo os meios de divulgação de seus editais, em conformidade com sua realidade, dentro dos limites ditados pela lei (...).

As etapas subseqüentes serão regidas de acordo com a metodologia do pregoeiro, visto que não existem especificações descritas na legislação. Primeiramente, faz-se a convocação através do aviso do edital, segundo as regras estabelecidas na Lei nº 10.520/02.

No dia e horário estipulados no edital será aberta a sessão pública, procedendo-se na seguinte seqüência: os interessados apresentarão declaração, dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação; entregarão os envelopes contendo as propostas e a documentação exigida pelo edital; o pregoeiro selecionará a proposta de menor valor e as propostas com preços até 10% superiores aquela, sendo que somente esses licitantes poderão fazer novos lances verbais e sucessivos; os lances serão feitos pelos licitantes na ordem decrescente dos preços ofertados, até a proclamação do vencedor.

O pregoeiro ordenará as ofertas, verificará se a proposta classificada em primeiro lugar atende aos requisitos do edital quanto ao objeto e valor, e decidirá motivadamente a respeito de sua aceitabilidade. Só será aberto o envelope do licitante vencedor.

Atendido as exigências contidas do edital, será declarado o licitante vencedor. Se, no entanto, as exigências do edital não forem atendidas, o pregoeiro abrirá o envelope do segundo colocado, e assim sucessivamente até que tenha um licitante em condições de ser declarado vencedor.

Então, o pregoeiro declarará o vencedor e adjudicará o objeto do certame. Concluído o julgamento, qualquer licitante poderá interpor recurso. Na hipótese de ser acolhido o recurso ou a impugnação, somente serão invalidados os atos insuscetíveis de aproveitamento.

Não havendo ou sendo decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor e a licitação será homologada pela autoridade competente, quando o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido no edital.

### **1.3.4 Princípios aplicáveis ao Pregão**

A Lei 10.520/2002 não disciplinou o assunto de modo expresso, mas no art. 4º do Decreto nº 3.555/00 e no art. 5º do Decreto nº 5.450/05, há especificação dos princípios que regem o pregão.

Sobre este assunto, vale destacar o entendimento de Jair Eduardo Santana:

A determinação explícita dos princípios que regem o pregão pelos regulamentos constitui-se demonstração de zelo por parte do legislador, mas a ausência de especificação destes pela Lei 10.520/2002 não significa falha, defeito ou mesmo inaplicabilidade dos princípios mencionados pelos regulamentos ao pregão, até mesmo porque todos esses vetores principiológicos impactadores da atividade administrativa são encontráveis na Constituição Federal de modo explícito ou implícito. (2009, p. 78).

Ele, ainda, continua:

Assim, regem o pregão todos os princípios inerentes à licitação, não somente por força do disposto no art. 9º da Lei nº 10.520/2002, que permite a invocação do art. 3º da Lei 8.666/93, mas por ser esta modalidade licitatória, instituto de Direito Administrativo, que, como tal, submete-se aos princípios inerentes à matéria (SANTANA, 2009, p. 78).

Portanto, os decretos acima mencionados apresentam um rol de princípios básicos que regem o pregão e que são os mesmos que constam na Lei de Licitações: Indisponibilidade do Interesse Público, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Igualdade ou Isonomia, Publicidade, Proibição administrativa, Vinculação ao Instrumento Convocatório e Julgamento Objetivo.

Além desses, acrescentam os chamados princípios correlatos do pregão, os quais serão apresentados:

*Competitividade* – visa a permitir que o maior número de pessoas tenha acesso ao procedimento licitatório, e portanto, que a Administração Pública encontre a proposta mais

vantajosa para contratação. A participação em licitação pública deve ser amplamente franqueada a todos os interessados que demonstrem condições de cumprirem o objeto licitado, sem que se permita incluir nos editais, cláusulas ou condições que frustrem o princípio da competitividade, essencial para todo o certame.

*Justo preço* – impõe que o bem adquirido satisfaça aos interesses da Administração Pública por um preço condizente, ou seja, que não seja alto, e que seja viável ao fornecedor.

*Celeridade* - origina-se na redução de prazos de publicação e de recursos e na desburocratização dos procedimentos, pela inversão de fases e análise de documentos de habilitação apenas da proponente melhor classificada, o que torna a sessão de pregão mais rápida.

*Razoabilidade* – proíbe o administrador agir de forma despropositada com a desculpa de cumprir a lei. Representa um limite para a discricionariedade do administrador. Deve-se atentar ao bom senso, entre as exigências a serem realizadas e o objeto licitado, especialmente no momento de se definir os critérios para a habilitação

*Proporcionalidade* – requer equilíbrio entre os meios de que utiliza a Administração e os fins que ela deseja alcançar, segundo padrões comuns da sociedade em que vive, e análise de cada caso concreto.

*Eficiência* – é a utilização racional dos recursos públicos. Pode-se dizer que o pregão é fruto da necessidade da Administração Pública de alcançar este objetivo.

Os princípios aplicados ao pregão não são taxativos. Foram relacionados neste trabalho apenas os que se destacam nas normas em estudo.

### **1.3.5 Obrigatoriedade da utilização do pregão**

Quanto à obrigatoriedade da utilização do pregão, o art. 1º, *caput*, da Lei Federal do Pregão determina que para a aquisição de bens comuns e contratação de serviços comuns, *poderá* ser adotada a licitação na modalidade pregão.

O Decreto Federal nº 3.555/2000, em seu art. 3º, prescreve que estas aquisições e contratações serão precedidas, *prioritariamente*, de licitação na modalidade pregão.

Entretanto, o art. 4º do Decreto 5.450/05, regulamentador do pregão eletrônico na esfera federal, determina textualmente a obrigatoriedade da modalidade pregão, sendo preferencial a



utilização de sua forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade a ser justificada pela autoridade competente (§ 1º do art. 4º).

Desta forma, nesta mesma esteira, entende Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 927) que, para os órgãos integrantes da Administração federal, a modalidade pregão é obrigatória, bem como o pregão eletrônico é prioritário em relação ao pregão presencial. Isso significa que, se o pregão eletrônico e presencial forem viáveis e convenientes, deve ser adotado o primeiro, que é preferencial. Mas, se o pregão presencial for conveniente e o pregão eletrônico for inconveniente, deve-se adotar o presencial.

Vale registrar o entendimento do Tribunal de Contas da União (2006, p. 31): “a inviabilidade da utilização do pregão deve ser justificada pelo dirigente ou autoridade competente”.

Assim, entende-se que, para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, a Administração Pública deve utilizar o pregão como modalidade licitatória, com preferência à forma eletrônica, que só deve ser substituída pela forma presencial, se houver alguma inconveniência devidamente registrada pela Administração.

### **1.3.6 Aplicação subsidiária da Lei 8.666/93**

Embora o pregão seja regulamentado pela Lei nº 10.520/02, de acordo com o descrito em seu artigo 9º, nos casos em que a referida lei for omissa, aplicam-se subsidiariamente as normas da Lei 8.666/93. Ou seja, apenas na hipótese de omissão da lei pertinente ao pregão, serão utilizadas as prescrições da Lei Geral de Licitações. Isso, quando compatíveis com os ditames do pregão. Pois, quando essas duas leis forem contraditórias deve prevalecer a Lei 10.520/02, por ser norma específica sobre a matéria.

De acordo com a Lei Federal n. 10.520, de 2002, o pregão é modalidade de licitação que permite sua utilização por meio de dois procedimentos administrativos, que na verdade são duas espécies: o presencial e o eletrônico. Essas espécies têm características comuns, como já apresentadas ao longo deste capítulo, e também características próprias, permitindo, desse modo, sua distinção. É claro que existem vantagens e desvantagens na utilização de um e de outro. Será abordada no capítulo seguinte a diferença entre os dois procedimentos.

## **CAPÍTULO 2 PREGÃO PRESENCIAL E ELETRÔNICO**

### **2.1 Pregão presencial e eletrônico: aspectos conceituais**

O pregão presencial, segundo Gasparini (2009, p. 31), “qualifica-se como a espécie de pregão em que a disputa pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais nela formalmente apresentados.” Suas principais características estão presentes no capítulo anterior.

O pregão eletrônico não tem regulação na Lei 10.520/2002. Nela, encontra-se apenas o seu fundamento de validade, conforme o art. 2º, § 1º: “Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”.

Os Decretos nº. 3.555/00 e nº. 5.450/05 cuidam, respectivamente, do pregão presencial e do eletrônico, no âmbito federal.

Nas palavras de Damokoski e Rezende (2008) “O Pregão Eletrônico foi instituído no contexto de um processo de mudanças e inovações, para possibilitar ao gestor público, agilidade, segurança, inibição na formação de cartéis, economia, eficácia, e segurança nas contratações”.

Pereira Júnior e Dotti, em estudo sobre o formato eletrônico do pregão, esclarecem:

A forma eletrônica, introduzida na modalidade do pregão, proporciona a realização do procedimento licitatório à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promove a comunicação entre o órgão promotor da licitação e os participantes da competição, por meio da rede mundial de computadores. Funciona como um leilão reverso, vence quem oferecer o menor preço (2010, p. 796).

A realização do pregão eletrônico dá-se por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, em que a interação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação (pregoeiro e equipe de apoio) e os licitantes (fornecedores), ocorre por meio da Internet. Permite, dessa forma, maior oferta no universo de participantes, proporcionando transparência, celeridade e publicidade ao curso do certame, tendo em vista que qualquer pessoa interessada pode acompanhar o desenvolvimento da sessão pública, e ter acesso a todos os atos e procedimentos praticados desde a abertura até o encerramento dos trabalhos pertinentes ao procedimento licitatório.

A segurança do armazenamento e tráfego das informações no sistema é garantida pela criptografia, método considerável seguro e inviolável, de modo que somente o remetente e o destinatário podem decifrar a informação, preservando a confidencialidade dos dados enviados entre os licitantes e o pregoeiro.

Por isso, a forma eletrônica do pregão torna o procedimento ágil e mais econômico porque o licitante não se desloca até a sede da administração, nem encaminha suas manifestações (documentos de habilitação, propostas, recursos administrativos) por via postal, arcando com os respectivos custos, como previsto na Lei 8.666/93.

Como que fazendo uma comparação entre as duas espécies de pregão (eletrônico e presencial), ensina Marçal Justen Filho:

(...) a peculiaridade do pregão eletrônico residirá na ausência de sessão coletiva, reunindo a presença física do pregoeiro, de sua equipe de apoio e dos representantes dos licitantes num mesmo local determinado. No pregão eletrônico, os interessados não comparecem a um certo local portando envelopes materialmente existentes. Como é evidente, nem pode haver abertura dos envelopes para exame das propostas. Nem existirá sucessão de lances através da palavra oral dos interessados. Enfim, tudo aquilo que se previu a propósito do pregão será adaptado a um procedimento em que as comunicações se fazem por via eletrônica. Valendo-se dos recursos propiciados pela Internet, cada interessado utilizará um terminal de computador, conectando-se aos serviços ofertados pela própria Administração. As manifestações de vontade dos interessados serão transmitidas por via eletrônica, tudo se sujeitando a uma atuação conduzida pela pessoa do pregoeiro. Essa atuação envolve a gestão não apenas do processo licitatório, mas também do próprio sistema eletrônico. (2003, p. 209).

Portanto, mesmo com diferenças entre as suas duas espécies, é pacífico na doutrina que o pregão é uma inovação que trouxe vários pontos positivos em relação às modalidades licitatórias previstas anteriormente.

Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti (2010, p. 797) reforçam as vantagens do pregão em relação às outras modalidades licitatórias quando afirmam que estas tramitam em média por três meses, enquanto que o pregão resolve-se em duas semanas. Acrescentam que esta modalidade de licitação reduz o custo de participação dos fornecedores, pois estes podem competir à distância, viabilizando a participação de microempresas e empresas de pequeno porte. Destacam, também, que do ponto de vista da probidade, o pregão evita ajustes prévios entre os fornecedores na medida em que estes não sabem quem são os interessados em participar do certame, não sabem quem é o pregoeiro, e o pregoeiro, até o encerramento das fases de lances e a apuração do menor valor ofertado, não sabe quem são os licitantes. Outro ponto importante, é que o pregão cumpre, superiormente, o princípio da transparência, porque a sociedade pode acompanhar pela internet as contratações eletrônicas.

Para confirmar esta posição, Jair Eduardo Santana (2010, P. 846) acrescenta que “(...) nunca cansamos de dizer e repetir que o pregão é uma poderosa ferramenta de gestão que veio para romper barreiras e descortinar novas condutas administrativas no setor das aquisições governamentais.”

A seguir, serão apresentadas as diferenças existentes entre os procedimentos do pregão eletrônico e presencial.

## **2.2 Procedimentos específicos do pregão eletrônico**

Existem algumas peculiaridades constantes no Decreto n° 5.450/05 quanto ao procedimento do pregão eletrônico que diferem do procedimento realizado para o pregão presencial, devido à forma totalmente inovadora de utilização dos recursos da internet para a realização de um procedimento licitatório.

Na fase interna, mais especificamente na fase da habilitação, a principal diferença em relação ao pregão presencial no âmbito federal, é a exigência do fornecedor ter cadastro atualizado no SICAF (Sistema de Cadastro de Fornecedores do Governo Federal).

O pregão eletrônico, como já visto, é realizado em sessão pública, por meio de sistema eletrônico que promova a comunicação via internet. Portanto, o órgão promotor da licitação, e os interessados em participar do certame, têm que possuir uma infra-estrutura de informática ligada à internet.

A escolha do provedor do sistema eletrônico é prerrogativa da autoridade competente, do órgão/entidade promotor da licitação, que poderá desenvolver ou utilizar mediante convênio, o sistema informatizado para o processamento do pregão.

A autoridade competente deverá credenciar perante o provedor do sistema eletrônico, o pregoeiro, os membros da equipe de apoio e os operadores do sistema. Da mesma forma, o licitante terá que se credenciar junto ao provedor do sistema, mediante a atribuição de chave de identificação e senha de acesso ao sistema eletrônico de compras/contratações.

A partir de então, os licitantes enviarão eletronicamente suas propostas até a data e hora marcada para a abertura da sessão e até esse momento os participantes têm a prerrogativa de retirar e colocar novamente as referidas propostas.

No dia e horário estipulados no edital será aberta a sessão pública que ocorrerá por meio virtual, procedendo-se ao início da sessão, ao exame de conformidades das propostas e à etapa de lances. Enquanto que no pregão presencial existe uma seleção de licitantes para a etapa de lances (a proposta de menor valor e as propostas com preços até 10% superiores a ela), o Decreto n° 5.450/05 estipula, no seu art. 23, que todas as propostas classificadas pelo pregoeiro participarão da fase de lances.

O referido decreto também prevê, em seu art. 24, § 7º, *in verbis*:

Art. 24 (...)

§ 7º O sistema eletrônico encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de tempo de até trinta minutos, aleatoriamente determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances.

Trata-se de período de tempo de até 30 minutos, aleatoriamente determinado pelo sistema eletrônico, após o encerramento do tempo normal de disputa estabelecido pelo pregoeiro, no qual o sistema permanece, ainda, aceitando lances e, findo o qual, é automaticamente encerrada a recepção de lances.

Para André Luiz Cavalcanti Silveira (2009, p. 559) esse tempo randômico pode prejudicar a obtenção da melhor proposta pela Administração, pois conforme o inc. X do art. 4º da Lei do Pregão, a melhor proposta será apurada após a desistência dos demais licitantes de apresentar lances. Entretanto, no caso de pregão eletrônico, a melhor proposta não restará vencedora do certame, pelo menos não a melhor que poderia ser obtida entre os participantes. Pois, ele afirma que, se, durante a fase de lances, o tempo randômico encerrar em um minuto, é razoável supor que os licitantes ainda poderiam reduzir consideravelmente suas propostas, mas o tempo não permite. O tempo aleatoriamente determinado faz com que, muitas vezes, o pregão seja arrematado pelo licitante que tiver mais sorte, ou que contar com operador de sistema mais experiente e célere na apresentação de lances. Reduz-se uma licitação às imposições de um sistema eletrônico. Ele acrescenta, também, que se não fosse o tempo randômico, melhores propostas poderiam ser obtidas, pois restaria vencedor do certame o licitante que efetivamente apresentasse o melhor preço.

Concluída a fase de lances, seguem-se: a negociação, a desconexão do sistema e o exame de habilitação.

Encerrada a sessão, passará para a fase recursal, na qual o pregoeiro não poderá adjudicar, ou seja, aprovar preliminarmente a licitação, caso haja recurso e seja dado provimento ao mesmo.

A fase recursal do pregão eletrônico tem sofrido críticas relevantes por parte da Doutrina. O art. 26 do Decreto n.º. 5.450/05 estabelece que a intenção de recurso deve ser efetuada em campo próprio do sistema, não se admitindo outro local para que a manifestação se materialize. Esta manifestação deve ser imediata e motivada sob pena de preclusão do direito, embora o prazo para apresentação dos motivos seja de três dias..

Entretanto, no momento do recurso, o licitante interessado ainda não conhece os documentos de habilitação do licitante vencedor, bem como eventuais documentos técnicos apresentados em razão da proposta.

Assim, o processamento do recurso no pregão eletrônico pode comprometer ou cercear o direito ao contraditório e à ampla defesa, e, conseqüentemente, ao devido processo legal, princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho assim se pronunciou:

É necessário insistir em que o princípio da eficiência não se superpõe aos princípios estruturantes da ordem jurídica. Não se pode transigir quanto à configuração de um Estado Democrático de Direito, nem pretender validar atos defeituosos mediante argumento das escolhas economicamente mais vantajosas. A adoção da democracia não é uma questão econômica. Não se pode escolher eger através de critério econômico uma solução incompatível com a ordem democrática. Os controles impostos à atividade administrativa do Estado não podem ser suprimidos através do argumento de sua onerosidade econômica. Todo agente estatal tem o dever de submeter sua conduta aos controles necessários à prevalência do Direito, mesmo que isso signifique tornar a gestão administrativa mais lenta e menos eficiente (2005, p. 222).

Porém, não havendo motivação de recurso, o pregoeiro adjudicará o licitante vencedor, caso contrário, a adjudicação será feita pela autoridade superior.

Todos os fatos julgados relevantes pelo pregoeiro serão registrados em Ata que será elaborada pela administração, devendo estar disponível aos licitantes do certame assim como para a sociedade. Diante disso, o processo finalizará com a homologação, ou seja, a ratificação do processo pela autoridade superior e posterior convocação do licitante vencedor para assinatura do contrato.

Não há também a necessidade da Administração publicar as decisões referentes à licitação realizada por pregão na imprensa oficial, ocasião que em regra iniciava-se a contagem do prazo para interposição do recurso. Se o pregão é realizado na forma presencial, a decisão é dada na sessão pública na presença das licitantes, e sendo na forma eletrônica será dada de imediato pelo sistema eletrônico.

## 2.3 Vantagens e desvantagens do pregão presencial e eletrônico

Da mesma forma que são constatadas vantagens na aplicação da nova modalidade de licitação, também foram detectadas, pela Doutrina, algumas desvantagens, seja na forma presencial ou eletrônica.

A começar pela principal distinção entre o pregão presencial e o eletrônico, a característica inerente de condução da sessão de abertura seria a presença física dos licitantes e o distanciamento virtual.

Virgínia Parreira Borges Dias destaca:

No pregão presencial pode acontecer a possibilidade de uma espécie de restrição de competitividade tendo em vista que a representação na sessão, caso haja interesse dos licitantes em efetuarem lances, acarreta custos com deslocamento destes até a localidade de realização da sessão, sendo imperativo que os licitantes que não estejam próximos deste local analisem a correspondência entre custo e benefício para que concluam sobre a vantagem em investir na sua participação em um certame cuja contratação é incerta. Já o pregão eletrônico, permite participação de empresas de qualquer local do país, bastando para tanto que as mesmas tenham acesso à internet. Configura-se aí o encurtamento das distâncias e a abrangência maior de licitantes, aumentando a competitividade. (2009).

Na mesma esteira, Ana Carolina de Araújo Dantas (2010, p. 476): “A grande vantagem do pregão eletrônico é justamente permitir uma maior participação de interessados, majorando-se a concorrência e ampliando-se os possíveis proveitos na Administração.”

Outro ponto importante quanto às vantagens e desvantagens entre as espécies de pregão é que no pregão presencial há certa sobrecarga de ações e responsabilidades do pregoeiro, pois todos os atos da sessão são unicamente conduzidos por ele, seja realizando credenciamentos, efetuando classificação de propostas, gerindo a fase de lances, conferindo documentos habilitatórios, estabelecendo manifestação de interposição de recursos, julgando-os admissíveis ou não e adjudicando o objeto. Todos estes atos, ressalte-se, na presença física dos participantes que pressionam para defender seus próprios interesses, não que tal prática seja condenada, pois assegura maior transparência dos atos da Administração para toda a sociedade.

Durante os procedimentos licitatórios através de meio eletrônico, o pregoeiro também tem a mesma responsabilidade, porém muitas das ações são realizadas pelo próprio sistema, como por exemplo, prévio credenciamento, colocação das propostas em ordem classificatória,

controle do tempo da fase de lances, desempate de propostas e demais controles de etapas que são definidos automaticamente pelo sistema, inclusive a confecção de ata da sessão pública.

O pregão eletrônico proporciona, ainda, uma maneira de assegurar sem qualquer dúvida, o princípio da impessoalidade, pois não há identificação dos proponentes até que seja feita a aceitação das propostas melhores classificadas. Por esta mesma razão, os doutrinadores defendem a menor incidência da prática de conluíus.

Sobre esse tema, Simone Zanotello destaca:

(...) até o encerramento da sessão de lances não há qualquer identificação dos participantes, nem mesmo por parte dos administradores do sistema e do pregoeiro, o que torna o procedimento mais competitivo e com mais credibilidade, procurando, assim, afastar eventuais conchavos (2010, p. 239).

Em licitações cujo objeto compreenda diversos itens ou lotes, verifica-se que no pregão presencial utiliza-se muito mais tempo para a fase de lances, pois estes são realizados individualmente por cada proponente e apenas para um item de cada vez. Assim, é necessário que se esgotem as ofertas para determinado item ou lote e tenha-se a melhor proposta aceita para que se inicie a fase de lances para o item seguinte. O pregão eletrônico já possibilita a abertura da fase de lances para diversos itens ou lotes concomitantemente, o que demanda menos tempo da sessão para tal etapa, considerando-se ainda, que no formato eletrônico, como já citado anteriormente, estipula-se o tempo iminente e o aleatório, de no máximo 30 (trinta) minutos, para seu encerramento. Entretanto, é importante ressaltar que, no pregão presencial os lances encerram-se apenas com a falta de manifestações de melhores preços, independentemente do tempo que isto demande, o que pode, como já foi dito anteriormente, obter preços mais vantajosos.

Tendo em vista que a entrega dos documentos habilitatórios se faz na própria sessão de pregão, o procedimento na forma presencial demonstra maior agilidade nesta fase, pois seqüencialmente o pregoeiro analisa os referidos documentos e, comprovada a regularidade da licitante, já há possibilidade de efetivar-se a habilitação da mesma durante a sessão. No pregão eletrônico, normalmente, a sessão não se encerra no mesmo dia, pois, havendo necessidade de apresentação de documentos complementares para comprovar regularidade para habilitação, o licitante detentor da proposta aceita deverá encaminhar os documentos via fax e posteriormente, originais ou cópias autenticadas ao pregoeiro, em determinado prazo pré-estabelecido em edital, conforme determinado, no artigo 25, parágrafos 2º e 3º do Decreto nº 5.450/2005.



Um fator que muitos consideram um empecilho para a realização do pregão por meio eletrônico é a necessidade de que os licitantes disponham de tecnologia adequada para acessar internet de banda larga, tenham bom equipamento e pessoal treinado para tanto. Porém, conforme expõe Joel de Menezes Niebhur:

É obvio que a Administração Pública não deve parar no tempo, nem adotar postura refratária a novas tecnologias e a novas alternativas de gerenciamento, curvando-se ao atraso de alguns parceiros. Administração Pública deve avançar e os parceiros, mais cedo ou mais tarde, acabarão por se adaptar (2006, p. 272).

Desta forma, como foi exposto, ambas as formas de realização do pregão apresentam vantagens e desvantagens uma sobre a outra, porém há de se destacar que o saldo mais favorável refere-se ao pregão eletrônico. Houve grande avanço nos procedimentos das modalidades licitatórias até chegar-se ao pregão propriamente dito, mas através de sua realização utilizando meios de tecnologia de informação, denotou-se maior celeridade, competitividade, transparência com a publicidade de todos os atos, impessoalidade, moralidade e eficiência. A partir de sua utilização, a abrangência dos fornecedores passou a ser maior, a fase de lances mais ágil e constatou-se comprovada economia aos cofres públicos.

## **2.4 Economicidade do pregão eletrônico**

Para uma boa gestão é fundamental a busca pela eficiência. A idéia de busca da eficiência na gestão pública está em franco crescimento. No Brasil, a eficiência constitui uma das diretrizes a serem perseguidas pela Administração Pública, eleita como princípio pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal (SANTANA, 2009, p. 42).

Silva, ao analisar o Princípio Constitucional da Eficiência sob o manto das Licitações Públicas, constatou:

O entrelaçamento conceitual entre eficiência e economicidade. Tanto neste como naquele conceito prevalece, entre outras coisas, a idéia de menor custo de aquisição ou contratação, percebido como a diferença monetária entre o valor estimado ou de referência (valor mercado), base para o julgamento das propostas comerciais e o valor homologado pelo Ordenador de Despesas, ou seja, valor efetivamente contratado (SILVA, 2008, p. 79).

Discorrendo sobre o tema, Bezerra (2008, p. 18) resume que eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico, pois o princípio da eficiência objetiva conseguir os melhores resultados com os meios escassos que a Administração Pública dispõe ao menor custo possível. Rege-se, portanto, pela regra do maior benefício possível com o menor custo.

Está claro que a forma eletrônica do pregão é um vetor fundamental para se alcançar a eficiência nas contratações públicas e por consequência na gestão dos recursos públicos.

Na mesma trilha, o entendimento de Jessé Torres Pereira Júnior:

(...) Já é hora, no Direito brasileiro, de proclamar-se que o princípio da eficiência implica o dever jurídico, vinculante dos gestores públicos, de agir mediante ações planejadas com adequação, executadas com o menor custo possível, controladas e avaliadas em função dos benefícios que produzem para a satisfação do interesse público (2010, P. 799).

Com a ampliação da competitividade, por meio da possibilidade de maior participação de licitantes no certame, aumentam as chances de a Administração Pública encontrar uma oferta mais econômica, com a obtenção de preços inferiores ao estimado no mercado.

Segundo publicação no Estadão, os ganhos obtidos pelo governo federal com o emprego do pregão eletrônico para a compra de determinados bens e serviços permitiu ao governo economizar até 25% do valor máximo que aceitava pagar em cerca de 40 mil pregões realizados em 2008, para a compra de produtos como móveis, combustíveis, equipamentos médicos, material de escritório e de informática e para a contratação de serviços comuns, como os de limpeza e telefonia. Em 2007, a economia tinha sido de 16% e, em 2006, de 14%.

Reforçando o entendimento quanto à economicidade do pregão eletrônico:

(...) Passados cinco anos de sua utilização facultativa pela administração pública brasileira, é possível dizer que o pregão eletrônico proporciona economia entre 20% e 30% do valor estimado para cada contratação e que o procedimento ganha celeridade desconhecida das demais modalidades licitatórias, graças, sobretudo, ao menor prazo entre a publicação do edital e a abertura do certame, ao direito de interposição de recurso único contra as decisões do pregoeiro, ao final do procedimento e à disputa de preço por meio de lances abertos, bem como graças à inversão das fases do procedimento. (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2010, p. 796).

Embora se apregoe uma grande economicidade com o uso do pregão, há controvérsias, sendo necessário estudos mais criteriosos para a avaliação de seus resultados.

Para Fernandes (2006, p. 491), é preciso analisar cuidadosamente os resultados que vêm sendo divulgados com o uso do pregão, como a economia superior a 25%. Segundo o autor, comparando apenas o preço estimado com o menor lance, a cifra pode ser correta. Entretanto,

se forem desconsiderados os contratos não cumpridos devido à adjudicação a preços inexecutáveis, certamente a cifra será reduzida, talvez até em 10%.

Santos (2008, p. 11) não comunga da idéia de que o pregão traga uma vantagem muito grande à Administração em termos de economia. Durante a disputa por lances, no máximo pode haver uma redução da margem de lucro. Mais do que isso é proposta inexecutável.

Se o valor estimado para a contratação (valor orçado) pela Administração Pública não for um dado muito bem coletado (ou seja, se a estimativa for irreal), a redução obtida, enquanto resultado do contraste matemático entre o valor orçado e o valor contratado, não estará refletindo a economia anunciada.

Reforça nossa idéia o fato de que as propostas ofertadas nos pregões não traduzem os valores cotados pela Administração Pública no decorrer da fase interna da licitação. (SANTANA, 2009, p. 37).

Embora o emprego do sistema eletrônico para o processamento do pregão seja plenamente eficiente para a Administração Pública Federal, ele deve ser utilizado com muita cautela, principalmente pelos municípios (SANTOS, 2008, p. 82).

Um dos motivos para maior cautela dos entes municipais seria a falta de sistemas de cadastros que se comuniquem entre si, como esclarece Volnei Moreira dos Santos (2008, p. 82):

A União, por possuir cadastro único de fornecedores, o SICAF, fica protegida contra licitantes e aventureiros. Naquele sistema, além dos registros próprios dos licitantes ali cadastrados, são lançadas as penalizações eventualmente sofridas por não honrarem os compromissos assumidos com os órgãos da administração direta e indireta da União. Isso poderá os impedir de participar em novas licitações com os órgãos e entidades vinculados àquele ente em todo território nacional.

Os municípios, por não possuírem acesso a um cadastro único, estão sujeitos a que um licitante de um extremo de um país participe de um pregão eletrônico, sagre-se vencedor e não entregue o bem.

Embora se encontre uma vasta literatura sobre a economia do pregão eletrônico, percebe-se uma escassez no que se refere à economia dos pregões eletrônicos nos entes municipais, uma vez que a maioria das pesquisas é direcionada à economia obtida na esfera federal.

No geral, propaga-se que a maior vantagem do pregão, seja ele presencial ou eletrônico, é de cunho econômico.

No entanto, não é apenas esse aspecto que se evidencia no debate. É sabido que a economia financeira é um dado certo e habitual nos procedimentos licitatórios realizados através do pregão, mas existem outros pontos positivos que também são destaque em torno dessa modalidade, como a economia de tempo e o aumento na competitividade.

Por esse motivo é que Jair Eduardo Santana afirma que:

(...) todos esses fatores transformam o pregão em via obrigatória que sujeita o respectivo gestor à responsabilização. (...) se há uma modalidade de licitação que se mostra vantajosa, econômica, eficiente e tudo o mais para a Administração Pública, qual a razão para se lançar mão de via diversa, gastando-se mais, delongando-se no tempo, limitando-se a competição? (SANTANA, 2009, P. 38).

Diante de todas as vantagens atribuídas ao pregão e pela sua economicidade não apenas financeira, o capítulo seguinte mostra a disposição da Prefeitura do Recife em usufruir de todos os benefícios trazidos pela implementação desta modalidade de licitação, e apresentados ao longo deste trabalho, quando torna obrigatório também, assim como na esfera federal, a utilização desta modalidade licitatória, especialmente na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns no município do Recife.

## **CAPÍTULO 3 PREGÃO PRESENCIAL E ELETRÔNICO NA PREFEITURA DO RECIFE**

### **3.1 Regulamentação do pregão na Prefeitura do Recife**

No que diz respeito às esferas Estadual, Municipal e Distrital, se entende que a utilização do pregão é fomentada em obediência à Lei nº 10.520/02, entretanto, podem aqueles entes federativos expedir regulamentos próprios visando a regulação do uso do pregão.

“(…) Se um Estado ou Município possui regulamentos próprios (para pregão presencial e eletrônico, por exemplo), estará afastada por completo a incidência dos atos editados pelo Chefe do Executivo Federal”. (SANTANA, 2009, p. 52).

Neste sentido, o Decreto nº. 19.789/2003 regulamenta as licitações na modalidade pregão no âmbito da Prefeitura do Recife, justificando a adoção deste procedimento licitatório para aquisição de bens e contratação dos serviços, por considerar a necessidade de dotar de maior racionalização e agilidade os processos licitatórios e a necessidade de adotar medidas que contribuam para a redução de despesas na Administração Pública Municipal.

A partir do ano de 2007, foi instituído o pregão eletrônico no município do Recife, através do Decreto Municipal nº. 22.592, como modalidade licitatória de uso obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns.

Esta regulamentação seguiu o modelo federal que também estabelece a compulsoriedade da licitação na modalidade de pregão eletrônico com vistas à aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, principalmente em razão da expectativa de economia superior à obtida com as demais modalidades de licitação.

A obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico no município, conforme o preâmbulo do Decreto Municipal nº. 22.592/2007, foi justificada pela necessidade da adoção de medidas para redução de despesas na Administração Pública Municipal, para maior racionalização e agilização dos processos licitatórios e para modernizar a administração com a utilização dos recursos disponíveis da tecnologia da informação.

De acordo com o decreto supracitado, o pregão na forma eletrônica, na Prefeitura do Recife, será conduzido pelo órgão ou entidade promotora da licitação, com apoio técnico e operacional da Diretoria de Licitações e Compras - DLC/SEFIN, cabendo à Secretaria de

Finanças a indicação do provedor do sistema eletrônico e a formalização de acordo de cooperação técnica, convênio ou termo de adesão com o Município do Recife.

A participação na licitação, na modalidade de pregão sob a forma eletrônica, exige, segundo o referido decreto, prévio cadastramento no Sistema de Credenciamento de Fornecedores da Prefeitura do Recife (SICREF), bem como credenciamento perante o provedor do sistema eletrônico, como condição para a participação no certame, para que os licitantes interessados recebam a senha, encaminhem propostas e ofereçam lances.

O Sistema de Pregão Eletrônico utilizado pela Prefeitura do Recife é o viabilizado pelo Banco do Brasil, através de convênio celebrado entre esta Instituição e o Município, garantindo mais celeridade e qualidade aos processos licitatórios e às compras municipais.

### **3.2 Licitações realizadas na Prefeitura do Recife**

Foram realizadas as seguintes modalidades de licitação na Prefeitura do Recife nos exercícios de 2008, 2009 e 2010: Pregão eletrônico, Pregão presencial, Convite, Tomada de preços e Concorrência. Os dados foram coletados no Portal de Compras da Prefeitura do Recife (<http://www.recife.pe.gov.br/portaldgco>), cujo órgão responsável é a Diretoria de Licitações e Compras – DLC da Secretaria de Finanças do Município.

#### **3.2.1 Exercício 2008**

De acordo com o Portal de Compras da Prefeitura do Recife, houve um total de 456 (quatrocentas e cinquenta e seis) licitações na situação homologada, no ano de 2008, sendo 155 (cento e cinquenta e cinco) pregões eletrônicos, 153 (cento e cinquenta e três) pregões presenciais, 60 (sessenta) convites, 56 (cinquenta e seis) tomadas de preço e 32 (trinta e duas) concorrências, conforme representado no Gráfico 01 - Quantidade de licitações por modalidade no ano de 2008 (Anexo A).

Percebe-se um número um pouco maior de processos homologados para a modalidade pregão eletrônico, com 155 processos do total dos 456 em 2008, seguido do pregão presencial, com 153 procedimentos. Isto representa um percentual de participação de 33,99%

e 33,55% para cada uma das formas de pregão (eletrônico e presencial, respectivamente). Considerando-se ambos os pregões, eles representam 67,54% do total de licitações homologadas no município, no exercício de 2008.

Depois do pregão eletrônico e presencial, a segunda modalidade licitatória mais utilizada em 2008 foi o convite com 60 procedimentos, representando 13,16% do total. Depois vem a tomada de preços e a concorrência, com uma participação de 12,28% e 7,02% respectivamente, de acordo com o Gráfico 02 – Percentual de licitações por modalidade no ano de 2008 (Anexo A). Percebe-se que o percentual para todas as outras modalidades de licitação juntas, excetuando-se o pregão, foi de 32,46%.

### 3.2.1.1 Economia obtida nos pregões realizados na Prefeitura do Recife em 2008

Quanto à economia total obtida, no período de janeiro a dezembro de 2008, a Prefeitura do Recife economizou 25,32% em relação ao valor previsto para as compras por meio de licitação. Para considerar a economia obtida, foram comparados os valores estimados, obtidos na pesquisa de mercado prévia realizada para a abertura do procedimento administrativo, com os valores negociados na sessão.

Estimava-se um gasto de R\$ 870.265.036,81 (oitocentos e setenta milhões, duzentos e sessenta e cinco mil, trinta e seis reais e oitenta e um centavos) em produtos e serviços, no entanto, o valor negociado foi de R\$ 649.898.270,47 (seiscentos e quarenta e nove milhões, oitocentos e noventa e oito mil, duzentos e setenta reais e quarenta e sete centavos), representando uma economia de R\$ 220.366.766,34 (duzentos e vinte milhões, trezentos e sessenta e seis mil, setecentos e sessenta e seis reais e trinta e quatro centavos). Vide Tabela 1.

Tabela 1 – Economia obtida em todas as modalidades licitatórias no ano de 2008

Modalidade	Valor estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)	Economia %
Pregão presencial	380.771.118,16	201.931.840,79	178.839.277,37	46,97%
Pregão eletrônico	98.602.951,59	73.140.225,99	25.462.725,60	25,82%
Convite	3.331.276,31	2.669.611,01	661.665,30	19,86%
Tomada de preços	28.326.778,10	25.905.180,68	2.421.597,42	8,55%
Concorrência	359.232.912,65	346.251.412,00	12.981.500,65	3,61%
Total	870.265.036,81	649.898.270,47	220.366.766,34	25,32%

Analisando cada modalidade separadamente, em relação aos valores estimados, observa-se um maior valor reservado para as compras por meio de pregão presencial: R\$ 380.771.118,16. Depois vem a concorrência, com um valor estimado de R\$ 359.232.912,65. Somente em terceiro lugar, temos o pregão eletrônico, para o qual foi reservado um valor de apenas R\$ 98.602.951,59 no ano de 2008. Por último, ainda vem a tomada de preços e o convite, com um valor estimado de R\$ 28.326.778,10 e R\$ 3.331.276,31, respectivamente.

Isso significa que do volume total dos recursos estimados para as licitações em 2008, mais da metade (55,08%) foram reservados para a modalidade pregão, sendo apenas 11,33% reservado para o pregão eletrônico, conforme Gráfico 03 - Percentual de recursos estimado reservado a cada modalidade licitatória no ano de 2008 (Anexo B).

Observando separadamente cada modalidade de licitação, quanto à economia (diferença entre os valores estimados e os valores homologados), verificamos uma maior economia para o pregão presencial. Com esta espécie de pregão, houve uma economia de R\$ 178.839.277,37, que representa 46,97% para o pregão presencial em 2008. Somente em segundo lugar aparece o pregão eletrônico, com uma economia de R\$ 25.462.725,60, que representa 25,82% do valor estimado. Em seguida, vem o convite, com uma economia de 19,86% do valor orçado, a tomada de preços, com 8,55%, e por último a concorrência com apenas 3,61% de economia entre os valores estimados e licitados, conforme demonstrado no Gráfico 04 – Economia percentual de cada modalidade licitatória em 2008 (Anexo B).

Entretanto, a economia proporcionada pelo pregão (presencial e eletrônico) em relação ao total economizado pelo município foi de 92,71%, demonstrando a força de economicidade desta modalidade de licitação também na Prefeitura do Recife.

Importante observar, ainda, que do valor total da economia obtida com as licitações em 2008, o pregão presencial obteve um percentual de 81,15% do total da economia no ano. A contribuição do pregão eletrônico na economia total foi pequena em 2008, apenas 11,55%.

### **3.2.2 Exercício 2009**

A partir dos dados coletados no Portal de Compras, foram realizadas 408 licitações na situação homologada, no ano de 2009, assim distribuídos: 177 pregões presenciais, 98 pregões eletrônicos, 69 tomadas de preços, 41 convites e 23 concorrências, conforme



representado no Gráfico 05 – Quantidade de licitações por modalidade no ano de 2009 (Anexo C).

Verifica-se que foram homologados um número maior da modalidade pregão presencial, com 177 processos do total de 408, seguido do pregão eletrônico, com 98 procedimentos. Isto representa um percentual de participação de 43,38% e 24,02% para cada uma das formas de pregão (eletrônico e presencial, respectivamente). Considerando-se ambos os pregões, eles representam 67,4% do total de licitações homologadas no Município, praticamente a mesma representação de 2008, que foi de 67,54%.

Depois dos pregões presencial e eletrônico, a modalidade licitatória mais utilizada em 2009 foi a tomada de preços com uma participação de 16,91%, seguida do convite com 10,05% e da concorrência, com 5,64% do total, conforme demonstrado no Gráfico 06 – Percentual de licitações por modalidade no ano de 2009 (Anexo C).

### 3.2.2.1 Economia obtida nos pregões realizados na Prefeitura do Recife em 2009

Em 2009, a Prefeitura do Recife economizou 30,49% em relação ao valor previsto para as compras por meio de licitação, um valor maior que o economizado em 2008, que foi de 25,32%. Estimava-se um gasto de R\$ 903.449.540,05 (novecentos e três milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, quinhentos e quarenta reais e cinco centavos) em produtos e serviços, no entanto, o valor negociado foi de R\$ 627.968.289,48 (seiscentos e vinte e sete milhões, novecentos e sessenta e oito mil, duzentos e oitenta e nove reais e quarenta e oito centavos), representando uma economia de R\$ 275.481.250,57 (duzentos e setenta e cinco milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, duzentos e cinquenta reais e cinquenta e sete centavos). Vide Tabela 2.

Tabela 2 – Economia obtida em todas as modalidades licitatórias no ano de 2009

Modalidade	Valor estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)	Economia %
Pregão presencial	388.629.326,57	158.887.167,11	229.742.159,46	59,12%
Pregão eletrônico	55.596.599,17	29.704.919,33	25.891.679,84	46,57%
Tomada de preços	30.157.510,10	25.322.929,98	4.834.580,12	16,03%
Convite	2.337.418,41	2.101.346,05	236.072,36	10,10%
Concorrência	426.728.685,80	411.951.927,01	14.776.758,79	3,48%
Total	903.449.540,05	627.968.289,48	275.481.250,57	30,49%

Em relação aos valores estimados, verifica-se que o valor reservado para a concorrência representou quase a metade do valor total. Isto se deve a quantidade de obras licitadas por todo município e que são realizadas através desta modalidade de licitação, posto que a modalidade pregão não é aplicável para a contratação de obras e serviços de engenharia.

A outra metade do valor reservado para as licitações foi representada pelo pregão, tanto presencial quanto eletrônico. Observa-se, assim, que excetuando-se as obras, a Prefeitura do Recife adotou, durante o período de 2009, o pregão como modalidade licitatória principal para suas aquisições.

Entretanto, vale destacar que do volume total dos recursos estimados para as licitações em 2009, apenas 6,15% foi reservado para o pregão eletrônico, conforme demonstrado no Gráfico 07 - Percentual de recursos estimado reservado a cada modalidade licitatória no ano de 2009 (Anexo D).

Em relação à economia, analisando a Tabela 2 acima, constata-se que o pregão presencial apresentou, ainda, uma economia maior que a do pregão eletrônico, da mesma forma que em 2008. Entretanto, a economia do pregão eletrônico em 2009 (46,57%) aumentou muito em relação a 2008, que foi de 25,82%, ficando bem perto da economia apresentada pelo pregão presencial. Pode-se constatar as economias obtidas por cada modalidade licitatória através do Gráfico 08 – Economia percentual de cada modalidade licitatória em 2009 (Anexo D).

Importante ressaltar, ainda, que a economia proporcionada pelo pregão presencial e eletrônico, juntos, foi de aproximadamente 90% do valor total da economia obtida com a realização das licitações em 2009. O pregão presencial representou um percentual de 83,4%, enquanto que a contribuição do pregão eletrônico na economia total em 2009 foi pequena, apenas de 9,4%.

### **3.2.3 Exercício 2010**

Através dos dados constantes do Portal de Compras da Prefeitura do Recife, constatamos que houve um total de 435 licitações na situação homologada, no ano de 2010, sendo 215 pregões presenciais, 109 pregões eletrônicos, 42 tomadas de preços, 39 concorrências e 30 convites, conforme representado no Gráfico 09 – Quantidade de licitações por modalidade no ano de 2010 (Anexo E).

Constata-se, como em 2009, um número maior de processos homologados para a modalidade pregão presencial, com 215 processos no total dos 435 em 2010, seguido do pregão eletrônico, com 109 procedimentos. Isto representa um percentual de participação de 49,42% e 25,08% para cada uma das formas de pregão (eletrônico e presencial, respectivamente). Considerando-se ambos os pregões, eles representam 74,48% do total de licitações homologadas no município, uma participação bem superior às registradas em 2008 e 2009, que foram de 67, 54% e 67,4%, respectivamente.

O Gráfico 10 – Percentual de licitações por modalidade no ano de 2010 (Anexo E) mostra os percentuais de realização das outras modalidades licitatórias em relação ao total no período de 2010.

### 3.2.3.1 Economia obtida nos pregões realizados na Prefeitura do Recife em 2010

Analisando os valores das licitações realizadas durante o ano de 2010, a Prefeitura do Recife economizou 17,04% em relação ao valor previsto para as compras por meio de licitação, um valor bem menor do que se economizou em 2009, que foi de 30,49% e em 2008, que foi de 25,32%. Estimava-se um gasto de R\$ 415.653.781,50 (quatrocentos e quinze milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, setecentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos) em produtos e serviços, no entanto o valor negociado (licitado) foi de R\$ 344.840.698,97 (trezentos e quarenta e quatro milhões, oitocentos e quarenta mil, seiscentos e noventa e oito reais e noventa e sete centavos), representando uma economia de R\$ 70.813.082,53 (setenta milhões, oitocentos e treze mil, oitenta e dois reais e cinquenta e três centavos). Vide Tabela 3.

Tabela 3 – Economia obtida em todas as modalidades licitatórias no ano de 2010

Modalidade	Valor estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)	Economia %
Pregão eletrônico	31.776.869,51	18.575.854,48	13.201.015,03	41,54%
Pregão presencial	236.471.395,09	186.504.173,48	49.967.221,61	21,13%
Convite	2.273.220,88	2.078.443,77	194.777,11	8,57%
Concorrência	128.396.156,40	121.738.738,53	6.657.417,87	5,19%
Tomada de preços	16.736.139,62	15.943.488,71	792.650,91	4,74%
Total	415.653.781,50	344.840.698,97	70.813.082,53	17,04%

Através da análise da tabela 3, percebe-se que, em 2010, os valores reservados estimados para o pregão representaram 64,54% do total, valor superior aos reservados nos anos anteriores. Isso demonstra uma disposição da Prefeitura do Recife em, efetivamente, utilizar o pregão como modalidade de licitação principal para aquisição de seus bens e serviços. Entretanto, ainda, a participação do pregão eletrônico (7,64% do total) é bem menor do que o reservado para o pregão presencial (56,39%). Ver Gráfico 11 – Percentual de recursos estimado reservado a cada modalidade licitatória no ano de 2010 (Anexo F).

O Gráfico 12 – Economia percentual de cada modalidade licitatória em 2010 (Anexo F) evidencia a economia de todas as outras modalidades licitatórias: o convite, com uma economia entre os valores estimados e os valores negociados de 8,57%, a concorrência, com 5,19% e por último, a tomada de preços, com 4,74%.

Mas, acompanhando todas as expectativas de economia do pregão eletrônico na esfera federal, em 2010, o pregão eletrônico na Prefeitura do Recife apresentou a maior economia (entre valor orçado e valor homologado) entre todas as modalidades licitatórias (41,54%), ultrapassando a economia do pregão presencial (21,13%). Entretanto, a maior economia em relação ao total economizado por todas as modalidades licitatórias foi obtida novamente pelo pregão presencial, que representa um percentual de 70,56% do total da economia do ano. A contribuição do pregão eletrônico na economia total em 2010 aumentou em relação a 2009, foi de 18,64%.

E, juntos, continuam representando praticamente 90% da economia obtida por todas as modalidades licitatórias em 2010.

### **3.3 Análise: exercícios 2008 X 2009 X 2010**

Analisando o desenvolvimento do pregão na Prefeitura do Recife nos anos de 2008, 2009 e 2010, verificamos que em relação à quantidade de procedimentos licitatórios realizados, os pregões presencial e eletrônico tiveram uma participação maior em 2010, pois em 2008, do total de licitações realizadas, 67,54% foram na modalidade pregão; em 2009, do total de licitações homologadas, 67,4% foram na modalidade pregão e em 2010, 74,88%. No caso específico do pregão eletrônico, o crescimento foi de 24,02% em 2009, para 25,08% em 2010. Verifica-se a disposição da Prefeitura do Recife em adotar medidas para utilização da

modalidade pregão, com vistas a uma maior racionalização e agilização dos processos licitatórios.

Constata-se esta disposição, também, quando comparamos o volume de recursos destinados ao pregão eletrônico em 2009, de 6,15% do total de recursos destinados para a realização de todas as modalidades de licitação, para 7,64%. Embora a diferença seja pequena, verifica-se o crescimento, demonstrando o interesse da Administração Municipal em utilizar os recursos disponíveis da tecnologia da informação para a modernização dos procedimentos licitatórios, conforme determina o Decreto Municipal nº. 22.592/2007, que instituiu o pregão eletrônico no município do Recife.

Isso se deve, principalmente, à confirmação de que o pregão é a modalidade licitatória mais econômica dentre as constantes na Lei 8.666/93, não só na esfera federal, mas, também, no município do Recife.

A economia gerada pelos pregões presencial e eletrônico em cada um dos três exercícios analisados foi de aproximadamente 90% do total de todas as modalidades de licitação, demonstrando, comprovadamente, que o pregão é, como apregoado na esfera federal, a modalidade licitatória que traz mais economia quando da realização das compras públicas.

Vale ressaltar a participação crescente do pregão eletrônico na economia total das modalidades licitatórias realizadas na Prefeitura do Recife, corroborando, também, com o que se verifica na esfera federal, que o governo tem uma grande economia quando se utiliza do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, pois o pregão apresentou um aumento de economia de 9,4% em 2009, para 18,64% em 2010, sendo, inclusive, a modalidade que apresentou maior economia entre os valores orçados e homologados.

É importante também observar que os efeitos positivos do pregão eletrônico não se resumem à economia obtida entre os valores estimados e licitados (homologados). A racionalização administrativa e simplificação processual do certame licitatório geram um ganho significativo de tempo, que viabiliza a redução dos custos do procedimento, aumentando sua eficiência.

## CONCLUSÃO

O pregão surge, tanto na forma presencial quanto na eletrônica, como um marco no sistema licitatório existente. Trata-se de um instrumento inovador pois tem proporcionado grandes mudanças nas contratações, conferindo maior celeridade, transparência e segurança nas contratações de bens e serviços comuns.

A licitação na modalidade pregão, como exposto ao longo deste trabalho, permite que a Administração disponha de mais uma modalidade licitatória que tem como características principais, a inversão da ordem da fase de habilitação, a possibilidade de se verificar a habilitação apenas da vencedora do certame, a possibilidade de disputa com lances verbais, inexistência de restrição quanto ao valor do futuro contrato e apenas uma única fase de recurso.

O pregão, tanto presencial como eletrônico, harmoniza-se com o princípio constitucional da eficiência, uma vez que simplifica os procedimentos da licitação, por meio da inversão de fases. Também viabiliza a todos os participantes a chance de ter suas propostas examinadas e discutidas, sem a necessidade de transpor as barreiras da habilitação.

Também atende ao princípio da economicidade, pois proporciona uma grande redução nos valores dos lances, tornado os resultados mais satisfatórios. Confere, ainda, maior rapidez às contratações, que são normalmente morosas, com a utilização de procedimentos desburocratizados.

A implementação do pregão corresponde aos anseios do atual estágio legislativo, que tem buscado a consolidação de uma política de probidade e responsabilidade com os gastos públicos. Como exemplo, cita-se a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que zela pela transparência na gestão pública, garantindo a preservação do interesse público.

Atualmente, o sucesso do pregão eletrônico na esfera federal é evidente, pois aumentou o número de fornecedores do governo, reduziu os custos das compras governamentais, além de fomentar a competitividade.

Com base no estudo apresentado na Prefeitura do Recife, conclui-se que a implementação do pregão, tanto o presencial como o eletrônico, foi de grande valia para o município. Atribuiu ao processo licitatório, como demonstrado, uma maior economia e celeridade. E que, a utilização do pregão, na forma eletrônica especialmente, vem ganhando participação cada vez maior na realização das licitações na Prefeitura do Recife, não só pela sua obrigatoriedade, mas

principalmente, por todos os benefícios trazidos pela implementação desta última modalidade de licitação, e expostos ao longo deste trabalho.

Como aspecto conclusivo, pode-se considerar que esse avanço indica um estágio de maturidade e desenvolvimento da Prefeitura do Recife em relação à sua forma de contratar serviços e adquirir bens.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Diário Oficial – República Federativa Brasil. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. **Decreto n. 5.504, de 05 de agosto de 2005**. Diário Oficial – República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2005.

BEZERRA, Jonas Emídio Venâncio. **O pregão eletrônico como base para minimizar custos da gestão pública**. Monografia de conclusão de curso de graduação. Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ. João Pessoa, 2008. Disponível em <<http://unipe.br/blog/administracao/wp-content/uploads/2008/11/o-pregao-eletronico-como-base-para-minimizar-custos-da-gestao-publica.pdf> > Acesso em 12 de junho de 2011.

DAMOKOSKI, Amauri; REZENDE, Denis Alcides. **Pregão Eletrônico Como Instrumento de Gestão Municipal: análise preliminar do estudo de caso na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré – Paraná**. In: X MOSTRA DE PESQUISA DA PUCPR, 2008, Curitiba. Anais eletrônicos. Curitiba: 2008. Disponível em <http://www2.pucpr.br/reol/index.php/PIBIC2008?dd1=2135&dd99=view>. Acesso em 10 de junho de 2011.

DANTAS, Ana Carolina de Araújo. Aspectos atuais da modalidade licitatória voltada à efetividade da contratação para o poder público. In: **Boletim de Licitações e Contratos – BLC**. São Paulo: Editora NDJ, Ano XXIII, n. 5, pp. 467-477, mai. 2010.

DIAS, Virgínia Parreira Borges. **Vantagens e desvantagens do pregão presencial e eletrônico**. Artigo apresentado ao Núcleo de Pós-Graduação e MBA's da Faculdade FORTIUM, Brasília, 2009. Disponível em [http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/20746/Preg%C3%A3oEletr%C3%B4nico\\_Virg%C3%ADnia%20Parreira.doc.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/20746/Preg%C3%A3oEletr%C3%B4nico_Virg%C3%ADnia%20Parreira.doc.pdf?sequence=1). Acesso em 12 de junho de 2011.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

GASPARINI, Diógenes. (Coord.). **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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

\_\_\_\_\_. **Pregão**. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2003.



\_\_\_\_\_. **Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico.** 4ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contratos Administrativos.** 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico.** 4ª ed. Curitiba: Zênite, 2006.

\_\_\_\_\_. Da obrigatoriedade da modalidade pregão e da preferência ao pregão eletrônico. In: **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC.** Curitiba: Editora Zênite, Ano XV, n. 175, pp. 921-927, set. 2008.

PACHECO, Carlos Matos. A fase recursal do pregão eletrônico e o princípio do contraditório/da ampla defesa. In: **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC.** Curitiba: Editora Zênite, Ano XVI, n. 187, pp. 851-853, set. 2009.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_; DOTTI, Marines Restelatto. A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência (Projeto de Lei nº. 7.709/07). In: **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC.** Curitiba: Editora Zênite, Ano XVII, n. 198, pp. 795-803, ago. 2010.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle.** 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregão: dez anos. Retrospectiva, Essencialidades e Perspectivas. In: **Boletim de Licitações e Contratos – BLC.** São Paulo: Editora NDJ, Ano XXIII, n. 9, pp. 845-861, set. 2010.

SANTOS, Volnei Moreira dos. **A lei do pregão no município: uma visão prática e operacional.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicada às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. In: **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasília, Ano 40, n. 113, p. 79, set./dez. 2008.

SILVEIRA, André Luiz Cavalcanti. Pregão Eletrônico – A fase de lances no Decreto n. 5.450/05. In: **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC.** Curitiba: Editora Zênite, Ano XVI, n. 184, pp. 556-562, jun. 2009.

SOARES, Agnelo. O pregão e o princípio da eficiência da Administração Pública. **Revista Jus Vigilantibus**, 7 set. 2009. Disponível em <<http://www.jusvi.com/artigos/41744>>. Acesso em: 10 junho 2011.

ZANOTELLO, Simone. O Recurso no Pregão. In: **Boletim de Licitações e Contratos – BLC.** São Paulo: Editora NDJ, Ano XXIII, n. 3, pp. 234-256, mar. 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos, Orientações Básicas.** 3ª ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

## ANEXO A

Gráfico 01 – Quantidade de licitações por modalidade no ano de 2008

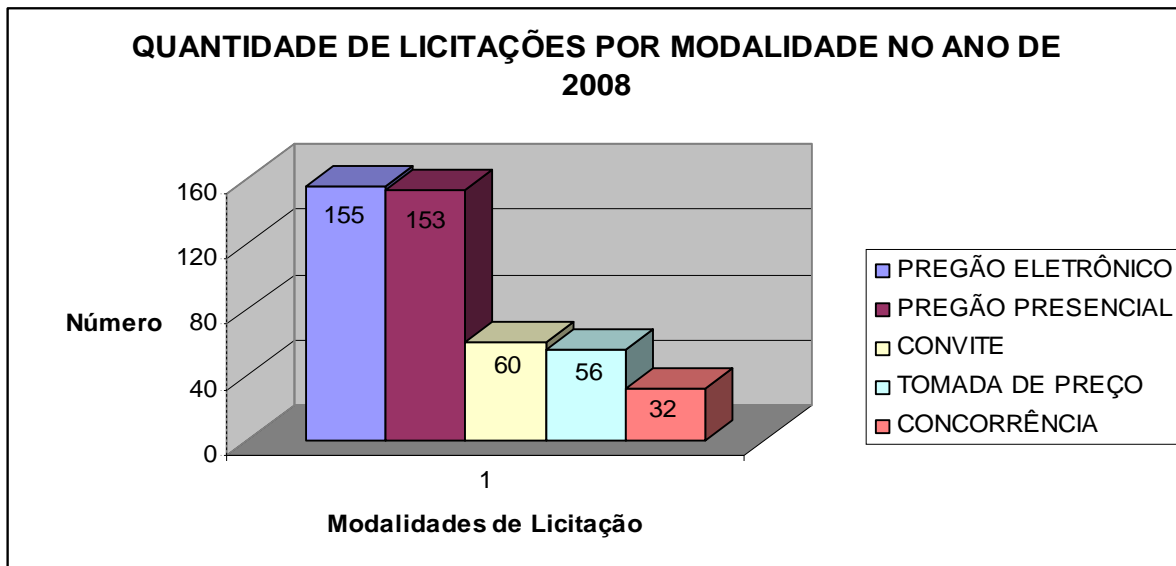
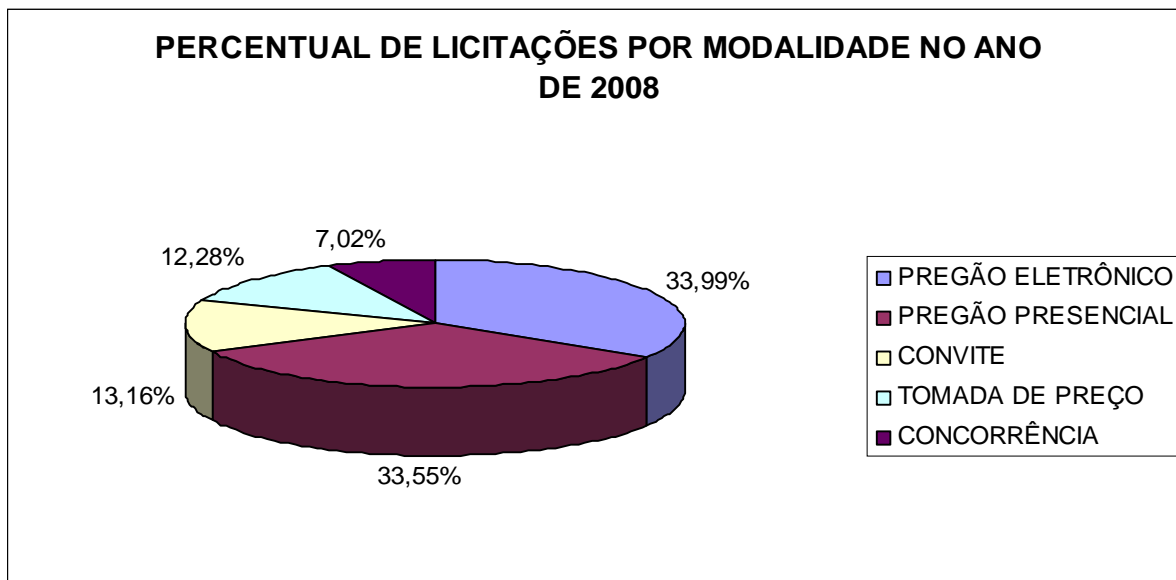


Gráfico 02 – Percentual de licitações por modalidade no ano de 2008



## ANEXO B

Gráfico 03 – Percentual de recursos estimado reservado a cada modalidade licitatória no ano de 2008

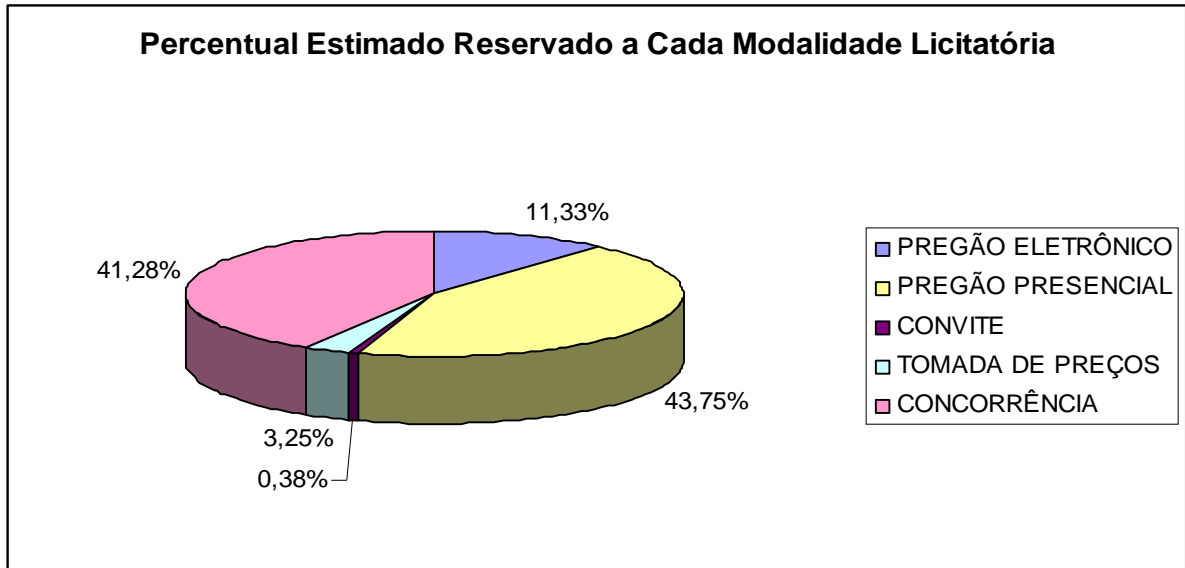
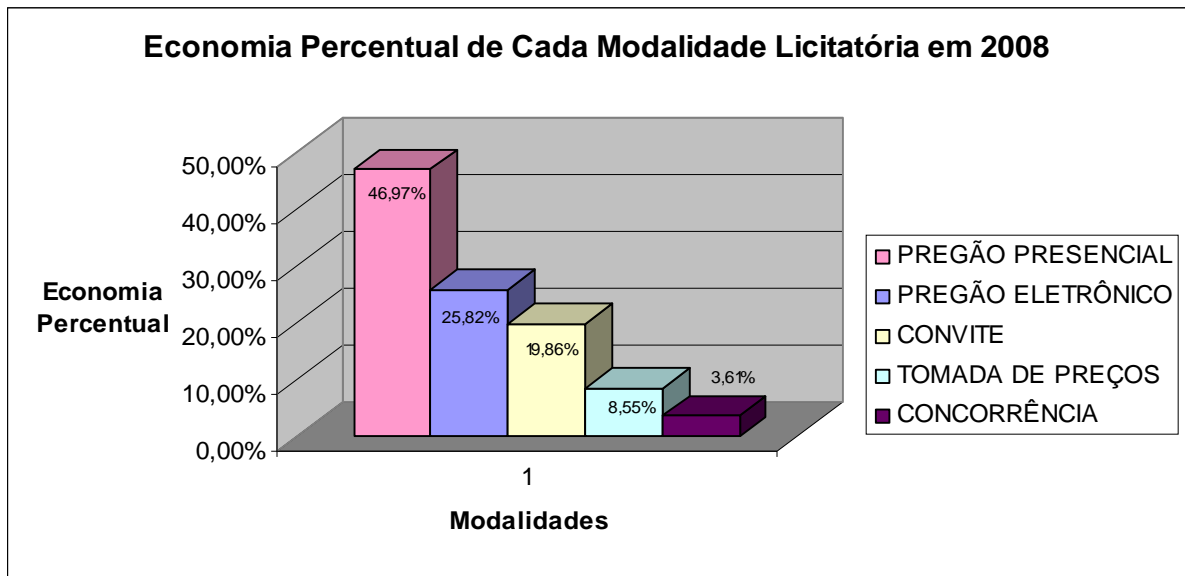


Gráfico 04 – Economia percentual obtida com cada modalidade licitatória em 2008



## ANEXO C

Gráfico 05 – Quantidade de licitações por modalidade no ano de 2009

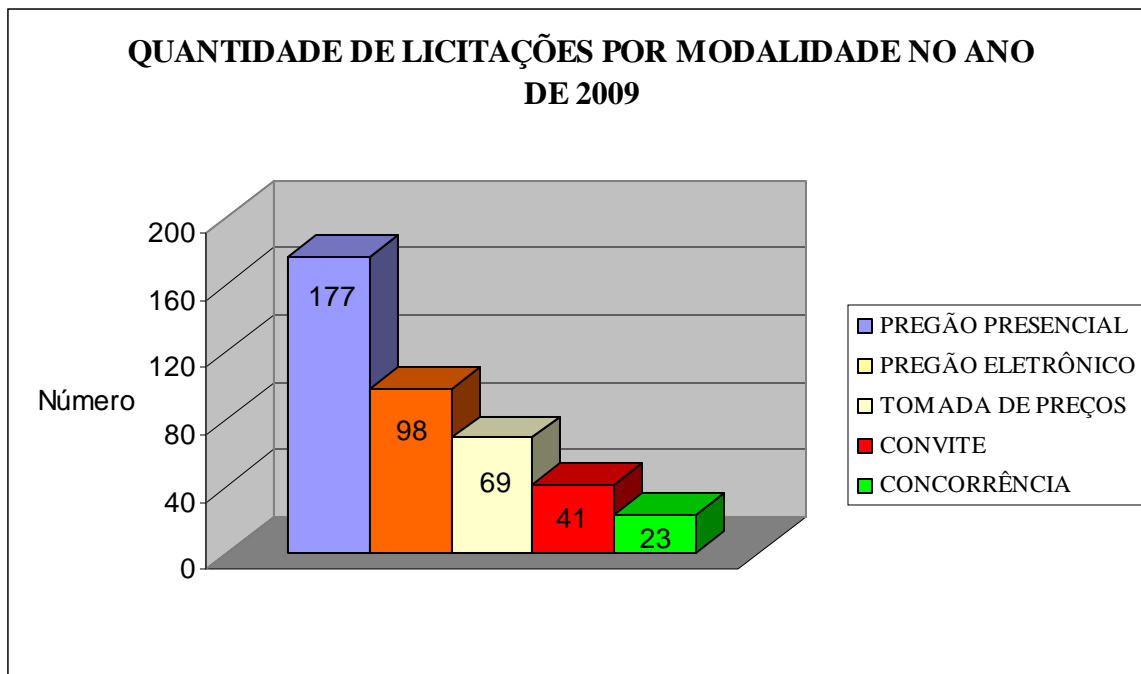
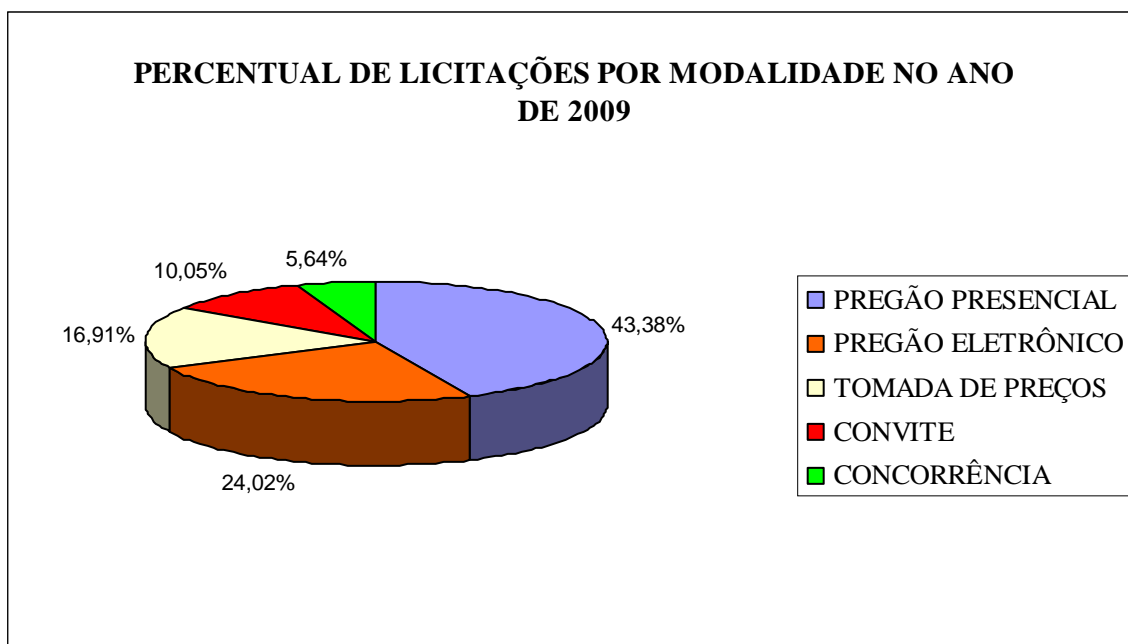


Gráfico 06 – Percentual de licitações por modalidade no ano de 2009



## ANEXO D

Gráfico 07 – Percentual de recursos estimado reservado a cada modalidade licitatória no ano de 2009

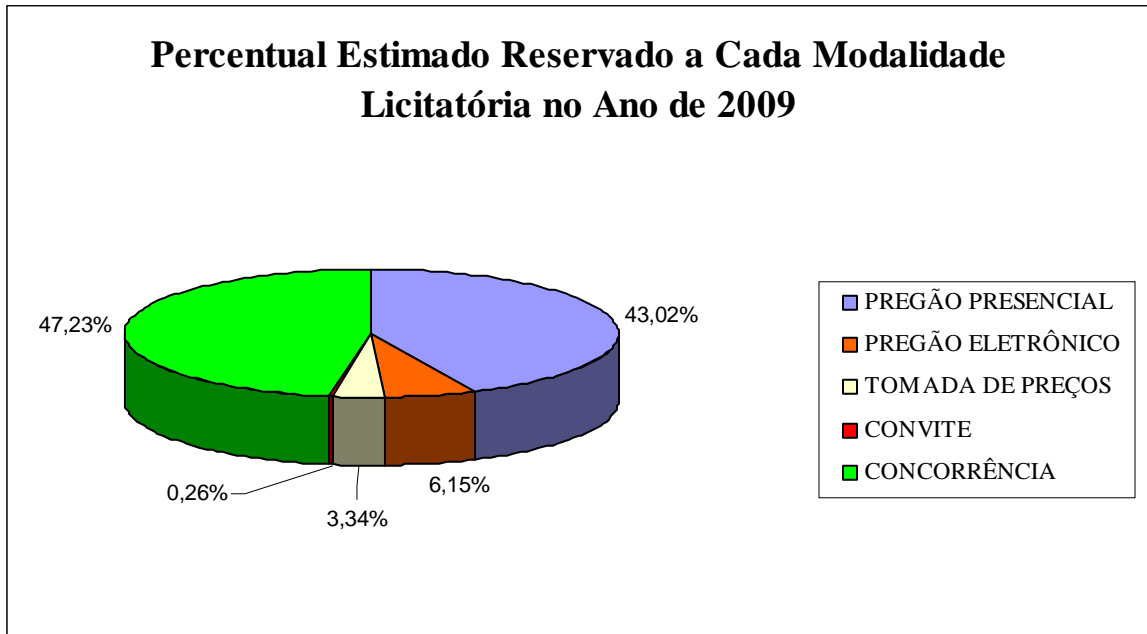
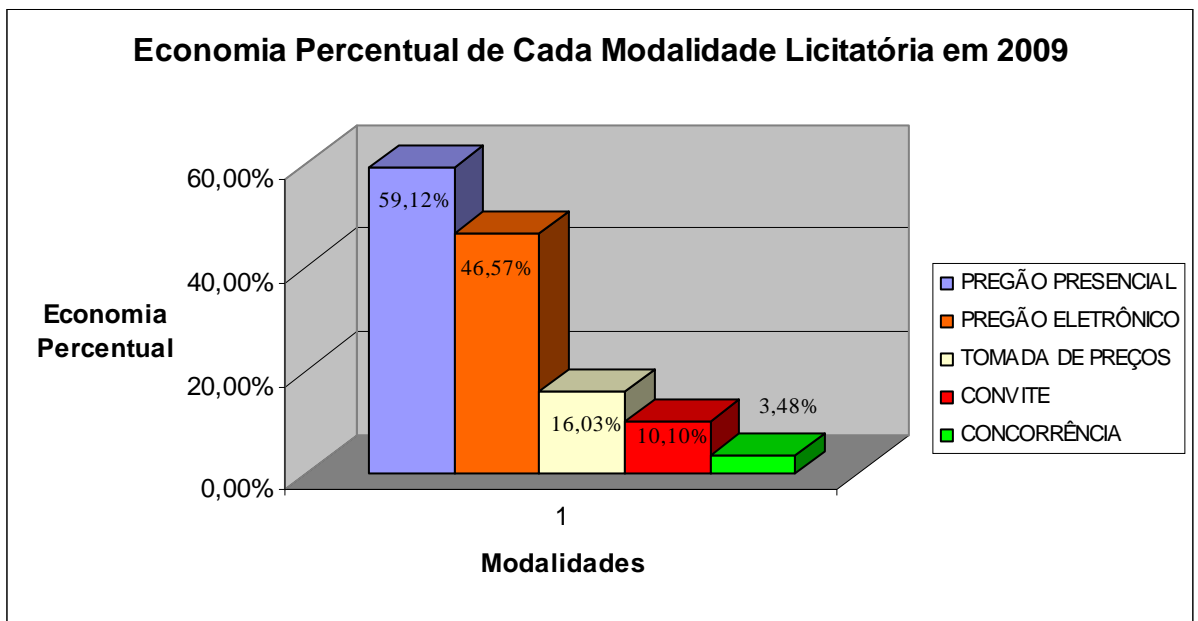


Gráfico 08 – Economia percentual de cada modalidade licitatória no ano de 2009



## ANEXO E

Gráfico 09 – Quantidade de licitações por modalidade no ano de 2010

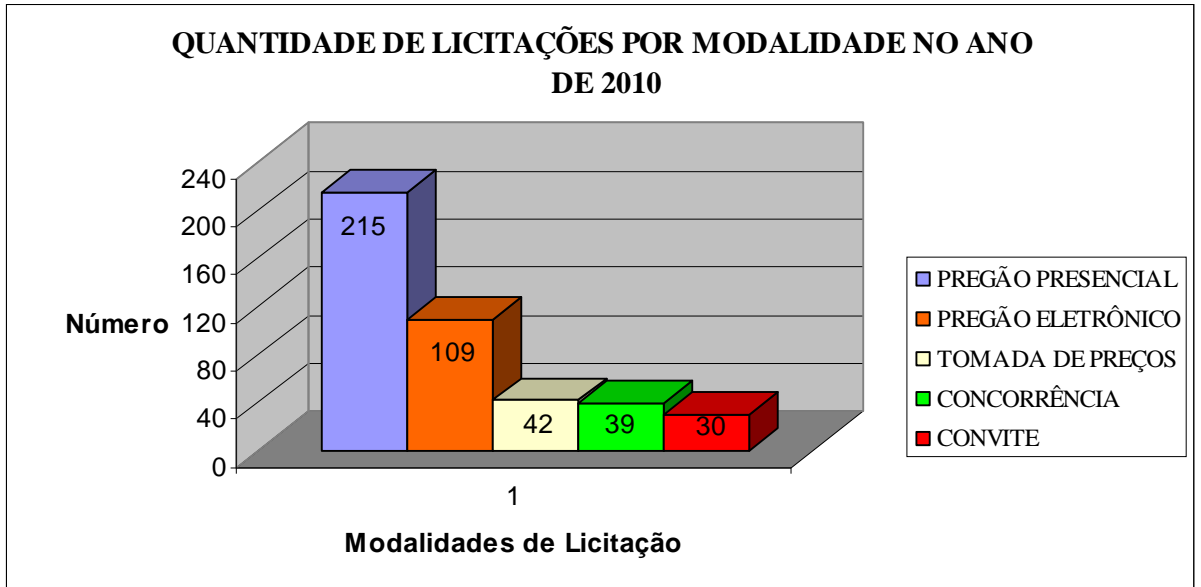
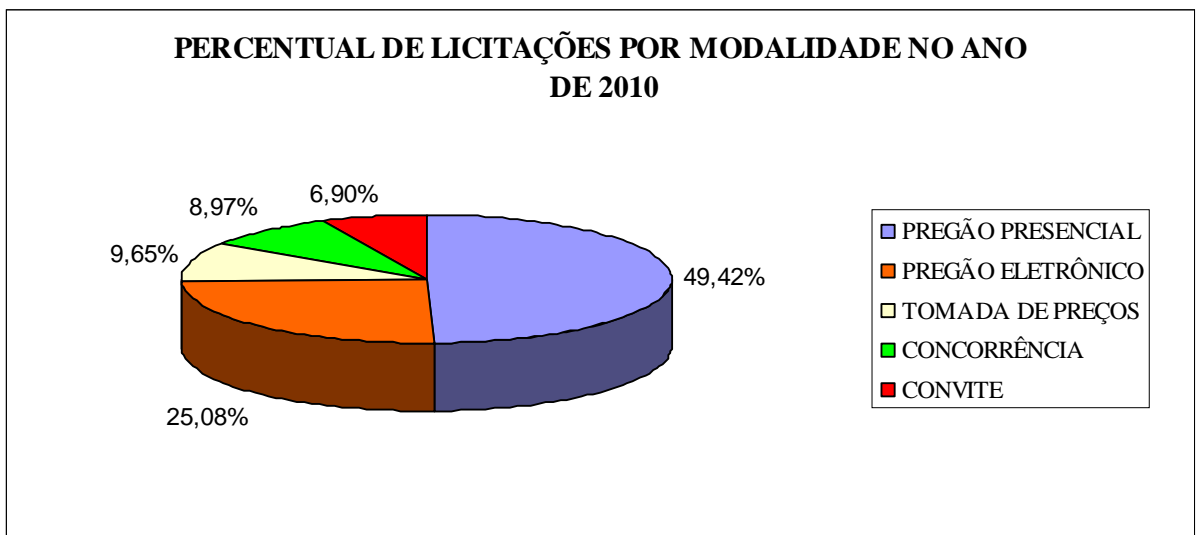


Gráfico 10 – Percentual de licitações por modalidade no ano de 2010



## ANEXO F

Gráfico 11 – Percentual de recursos estimado reservado a cada modalidade licitatória no ano de 2010

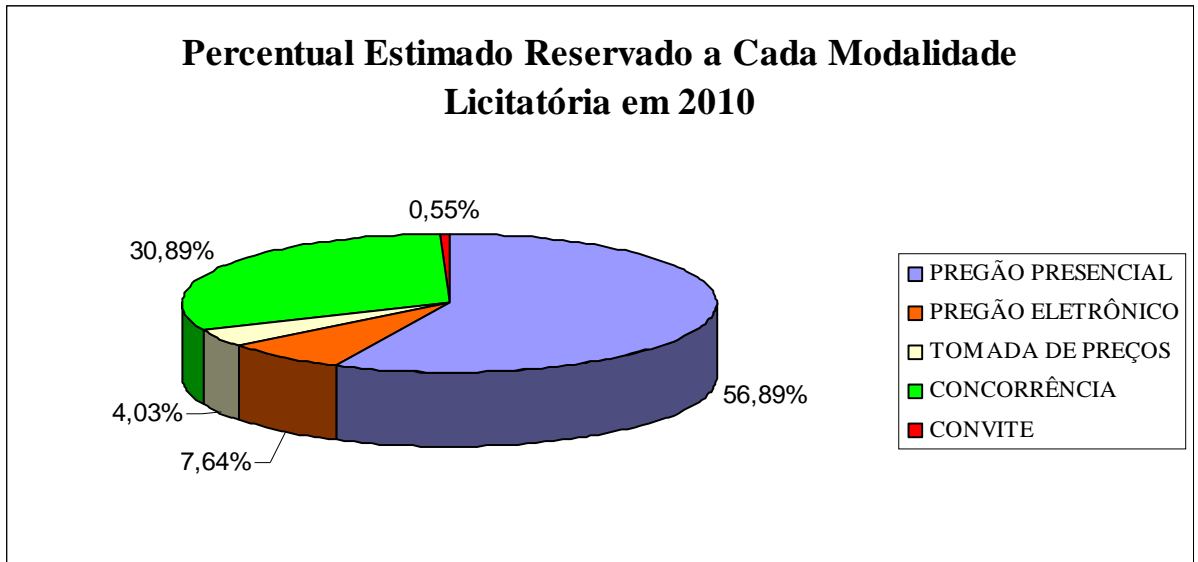


Gráfico 12 – Economia percentual de cada modalidade licitatória no ano de 2010

