

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

PAULO RICARDO RAMOS FONSÊCA DA SILVA

**PREGÃO, ESTUDO DE CASO COM OS PREGOEIROS DO IFMA: marco na
eficiência da Administração Pública Federal**

São Luís
2016

PAULO RICARDO RAMOS FONSÊCA DA SILVA

**PREGÃO, ESTUDO DE CASO COM OS PREGOEIROS DO IFMA: marco na
eficiência da Administração Pública Federal**

Monografia apresentada como requisito parcial para
obtenção de título de Bacharel em Direito pela
Universidade Federal do Maranhão, Centro de
Ciências Sociais, *campus* Dom Delgado.

Orientador: Prof. Me. Felipe Costa Camarão.

São Luís
2016

Silva, Paulo Ricardo Ramos Fonseca da.

PREGÃO, ESTUDO DE CASO COM OS PREGOEIROS DO IFMA: :
marco na eficiência da Administração Pública Federal /
Paulo Ricardo Ramos Fonseca da Silva. - 2016.

74 f.

Orientador(a): Felipe Costa Camarão.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade
Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Licitação. 2. Pregão. 3. Vantagens e
desvantagens. I. Camarão, Felipe Costa. II. Título.

PAULO RICARDO RAMOS FONSÊCA DA SILVA

**PREGÃO, ESTUDO DE CASO COM OS PREGOEIROS DO IFMA: marco na
eficiência da Administração Pública Federal**

Esta monografia foi julgada e aprovada para obtenção do título de Bacharel em Direito, no
Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão.

São Luís, 24 de fevereiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Felipe Costa Camarão (Orientador)

Primeiro examinador

Segundo examinador

A minha mãe e meus familiares, por todo amor
que me proporcionaram.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo dom da vida e pela misericórdia derramada continuamente sobre a minha vida.

Aos meus pais, Ana Maria e Everaldo, pela disciplina, exortação, amor e cuidado dispensados sem medida dia-a-dia na minha existência.

Às minhas irmãs Valéria e Vanessa, pelo amor e incentivo, além do suporte intelectual durante a vida acadêmica.

Aos meus avós (Manoel Pereira, Manoel da Silva, Enilde e Neusa)

À minha família pela torcida e apoio constantes.

À Karine, pelo carinho oferecido.

Aos amigos do colégio (Rafael, John Herbet, João, Andrey, Pedro, Enaila, Saul, Filipinho, Enaila, Isabel, Beatriz e Ana Karina), da UFMA (Vitor Madureira, Thiago Gomes, Marcello), da DPU (Sabrina, Helio, Luciana, Illana, Natalia, Valderiza, Amanda, Karla, Arianne, Neilson, Olegário, Miriam e Licia). A amizade é um tesouro e vocês são prova disso.

Ao meu orientador pelas dicas e maneira tão especial de ter assentido no dever de orientar o presente trabalho.

Aos meus companheiros de trabalho do IFMA, por toda ajuda prestada ao longo da graduação.

Aos pregoeiros, pela contribuição prestada no estudo de caso.

Por fim, ao Diêgo, da coordenação do curso de Direito, pela constante disponibilidade em ajudar os discentes a fim de que a vida acadêmica seja menos turva como naturalmente o é no curso de direito da Universidade Federal do Maranhão.

“É como nas grandes histórias sr. Frodo. As realmente importantes. Eram cheias de perigo e escuridão. E às vezes nem se queria saber o final. Por que como o fim poderia ser feliz? Como o mundo poderia voltar a ser o que sempre foi quando tanta coisa ruim acontecia? Mas no final é algo que passará, essa sombra, até mesmo a escuridão acabará. Um novo dia virá. E quando o sol nascer ele brilhará ainda mais. Essas eram as histórias que ficavam com a gente, que significavam alguma coisa, mesmo quando eu era pequeno demais para entender por quê. Mas eu acho, sr. Frodo, que eu entendo. Agora eu já sei. As pessoas daquelas histórias tiveram muitas chances para desistir, mas não desistiram. Elas foram em frente porque estavam se agarrando a alguma coisa. (...) Que há algo de bom neste mundo, sr. Frodo. Algo pelo qual vale a pena lutar”.

Samwise Gamgee

RESUMO

O tema deste trabalho de conclusão de Curso diz respeito às licitações, mais especificamente à modalidade pregão, com o seguinte objetivo: demonstrar as vantagens que a modalidade traz para Administração Pública. A pesquisa foi realizada em duas etapas. Na primeira, foi feito um estudo da fundamentação teórica, a partir da literatura especializada em Direito Público, licitações na modalidade pregão e as vantagens e/ou desvantagens do pregão presencial e eletrônico. Na segunda etapa, realizou-se um estudo de caso, por meio de questionário, com os pregoeiros do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA). Esta pesquisa, de caráter qualitativo e descritivo, apresentou o perfil do pregoeiro e as vantagens e desvantagens do pregão, sendo que os resultados que apontaram algumas vantagens e desvantagens do pregão. As *vantagens* mais evidenciadas para o *pregão eletrônico* foram: maior abrangência, transparência, eficiência, melhor concorrência implicando em propostas mais vantajosas, agilidade, maior velocidade, desburocratização e transparência. As *desvantagens* foram: ambiente virtual, não garantia da qualidade do produto e a exigência dos documentos via correio e problemas computacionais.

Palavras-Chave: Licitação. Pregão. Vantagens e desvantagens

ABSTRACT

The theme of this course conclusion work concerns bidding, more specifically to the trading modality, with the following objective: to demonstrate the advantages that the modality brings to Public Administration. The research was carried out in two stages. In the first one, a study of the theoretical basis was made, based on the literature, Public Law, auction in the trading modality and the advantages and / or disadvantages of the face-to-face and electronic trading. In the second stage, a case study was carried out, through a questionnaire, with the critics of the Federal Institute of Science and Technology of Maranhão (IFMA). This qualitative and descriptive research presented the profile of the broker and the advantages and disadvantages of the trading session, being the results that pointed out some advantages and disadvantages of the trading session. The most evident advantages for the electronic trading session were: greater scope, transparency, efficiency, better competition, implying more advantageous proposals, agility, speed, bureaucratization and transparency. The disadvantages were: virtual environment, no guarantee of product quality and the requirement of documents via mail and computer problems.

Keywords: auction. Proclamation. Advantages and disadvantages

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LICITAÇÕES: NOÇÕES PRELIMINARES	12
2.1 Administração Pública: conceito.	12
2.2 Princípios da Administração Pública	14
2.2.1 Princípio da legalidade	15
2.2.2 Princípio da impessoalidade	16
2.2.3 Princípio da moralidade.....	16
2.2.4 Princípio da publicidade	18
2.2.5 Princípio da eficiência	18
2.3 Licitação Pública: considerações preliminares	19
2.3.1 Fases, modalidades de licitação e tipos de licitação	21
2.3.1.1. Fases da licitação	21
2.3.1.2 Modalidades de licitação	23
2.3.2 Tipos de licitação.....	25
2.4 Críticas as modalidades tradicionais de licitação	26
3 PREGÃO	28
3.1 Análise histórica	28
3.2 Conceito	30
3.3 Inconstitucionalidade do pregão	31
3.3.1 Inconstitucionalidade da LGT	31
3.3.2 Da inconstitucionalidade das Medidas Provisórias 2026 e 2182	32
3.3.3 Da conversão da medida provisória 2.182 na Lei 10.520/02	33
3.4 Espécies de pregão	34
3.5 Princípios aplicados ao pregão	36
3.6 Características do pregão	39
3.7 Vantagens e desvantagens do pregão	40
3.8 Campo de incidência e objeto.	41
3.8.1 Da obrigatoriedade da utilização do pregão.	41
3.8.2 Definição de bens e serviços comuns	43
3.8.3 Utilização para contratação de obra e serviços de engenharia	46
3.9 Os principais agentes administrativos envolvidos no pregão	50
3.9.1 O pregoeiro	50
3.9.2 A equipe de apoio	54
3.9.2 Autoridade competente.....	54
4. ESTUDO DE CASO COM OS PREGOEIROS DO IFMA, DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS	56
4.1 Definição da amostra	56
4.2 Perfil dos pregoeiros do IFMA.	56
4.3 O pregão e os ganhos para à Administração Pública.	61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico tem por proposta uma análise do instituto licitatório do Pregão, mais precisamente, o Pregão Eletrônico, discutindo seus aspectos de aplicabilidade e eficiência no âmbito da Administração Pública Federal.

A temática tem considerável relevância na atualidade, tendo em vista que cada dia, a sociedade busca no setor público mais transparência, agilidade e eficiência na Administração Pública. Sendo que, o Pregão surge justamente com esse objetivo no ordenamento jurídico pátrio.

Abordaremos aspectos doutrinários e legislações que fundamentam esta inovação tecnológica, o pregão eletrônico. Buscaremos avaliar se na vivência prática do setor de Licitação de uma entidade da administração pública federal, suas possíveis vantagens econômicas; comprovar a legalidade, avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da sua aplicabilidade na gestão pelos operadores desta ferramenta, os pregoeiros oficiais de uma entidade da administração pública da rede federal de ensino no Município de São Luís, Estado do Maranhão.

Quanto aos meios de investigação deste trabalho foram realizadas análises bibliográficas e documentais, A metodologia utilizada será a pesquisa bibliográfica, acrescida de um estudo exploratório/descritivo desenvolvido no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão- IFMA, autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação.

Objetivamos avaliar as aquisições de materiais utilizando o pregão, a partir da observação dos seguintes indicadores: redução de custo, agilidade, eficiência, transparência e segurança para a instituição.

Dessa forma, consubstanciou-se o núcleo deste trabalho: a ocorrência de efetivos ganhos para à Administração Pública, trazidos pelo Pregão, no âmbito de uma Autarquia Federal como instrumento de maior celeridade, eficiência, economia e transparência nas aquisições governamentais.

Não temos aspiração de realizar análise procedimental e rotina do Pregão, mas analisar as discussões doutrinárias e jurisprudenciais que envolvem a aplicabilidade e eficiência desta nova modalidade de licitação, demonstrando seus resultados positivos para a Administração Pública Federal. Bem como, realizar estudo de caso com pregoeiros oficiais do IFMA e utilizar dados oficiais que demonstram a economia de recursos no âmbito da referida Autarquia.

O trabalho foi desenvolvido com a seguinte estrutura:

No *primeiro capítulo* (Capítulo 2), buscamos trazer noções gerais sobre Administração Pública, especialmente sobre: os Princípios Administrativos que a norteiam, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, noções sobre licitações, suas modalidades, tipos de licitação, para especialmente seja traçado um comparativo com a modalidade pregão.

No segundo capítulo (Capítulo 3), é feita uma análise sobre o pregão, sua origem histórica, análise da (in)constitucionalidade do pregão, suas vantagens para à Administração Pública, como o incremento na eficiência, melhorias na eficiência, transparência e agilidade nas compras públicas, vantagens e desvantagens do pregão seu campo de incidência e objeto, bem como, os agentes que atuam no pregão. Frisamos, que demos maior ênfase ao pregão eletrônico, pois é via de regra, o tipo de pregão utilizado na Administração Pública Federal.

O terceiro capítulo (Capítulo 4), trata de estudo de caso realizado com os pregoeiros oficiais do IFMA do município de São Luís, através abordagem na forma de entrevista, instrumentalizada na forma de questionário com perguntas semi-estruturadas, e utilização de dados oficiais, obtidos no Portal da Transparência, com a captação e monitoramento de informações e dados de domínio público, com fim de comprovar os ganhos que o pregão traz para à Administração Pública.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LICITAÇÕES: NOÇÕES PRELIMINARES

A forma de gerir a administração pública, anterior ao advento da Constituição Federal de 1988 (CF), além de burocrática possuía como características: o excesso de formalismo, ineficiência e nítida incapacidade de proporcionar um serviço público adequado para o cidadão, como Marcos Pacheco (2005, p. 35) esclarece que cidadania “consiste nos direitos humanos em face do Estado, que têm sua origem na *civitas* romana e *pólis* grega”.

Portanto, segundo Cláudio Guimarães (2010), o Estado brasileiro contemporâneo é um Estado Constitucional, no qual deve prevalecer o equilíbrio político-institucional, que implica em inegociável respeito ao prescrito pela sua Constituição, e que tais prescrições reflitam, precipuamente, o interesse dos cidadãos.

Nessa esteira, a Constituição Federal de 1988, inovando em relação às anteriores, regulamenta, no Título III, um capítulo específico para a organização da administração pública, pormenorizando-a enquanto estrutura governamental e enquanto função, o norteamento da conduta do Estado passa a ter como postulados fundamentais os princípios administrativos, tais como o da Legalidade, Moralidade, Publicidade, Impessoalidade.

Passou-se a buscar à eficiência na prestação de serviços e satisfação do cidadão. Contribuindo para isso ainda teremos as reformas administrativas, a mudança do paradigma, a implementação de ferramentas inovadoras ocorridas na estrutura administrativa, e posteriormente com a vigência da Emenda Constitucional 19/98, que introduziu explicitamente o princípio da eficiência, no rol dos princípios da Administração Pública.

2.1 Administração Pública: conceito.

Destacamos que não há um conceito único ao termo Administração Pública, ao contrário, este é utilizado de diversas maneiras e sentidos, sendo divergente na doutrina especializada. Nesse sentido Helly Lopes Meirelles (2012) afirma que o conceito de administração pública não oferece contornos nítidos, quer pela heterogeneidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diversos campos em que se desenvolve a atividade administrativa.

No mesmo sentido, Carvalho Filho (2014), discorre que a expressão "administração pública" é de certo modo dúbia, pois é polissêmica. Uma das causas de diversos sentidos na expressão, é o extenso leque de e atividades que formam o objetivo do Estado. Outra é pelo

significativo número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Destarte, para melhor exprimir o sentido da expressão, devemos dividi-lo sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado, e da própria atividade, de outro.

Para Hely Lopes Meirelles (2012), a Administração Pública deve ser conceituada, adotando-se três critérios: o formal, que define a Administração Pública como um conjunto de órgãos criados para a instituídos para cumprimento dos objetivos do Governo; o material, que estabelece um conjunto de funções necessárias para prestação de adequados serviços públicos; e o operacional, que a define como o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da sociedade. Acrescenta que o objetivo da administração pública é o: o bem comum da coletividade administrada. As ações dos gestores públicos sempre devem realizadas para atingir o bem-estar social. Sendo ilícito e imoral todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

Consoante preleção de José dos Santos Carvalho Filho (2014), para compreender a Administração Pública é necessário se valer de dois enfoques: o sentido objetivo, segundo o qual a Administração consiste na própria atividade administrativa exercida pelo Estado, por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa, tratando da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado; o sentido subjetivo, que a define como um conjunto de órgãos de que se vale o Estado para atingir os fins desejados, os sujeitos que praticam a função administrativa, quem realmente a exerce de fato, são os órgãos e agentes a que que integram as entidades estatais, ou seja, aquelas que compõem o sistema federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) .

Em seus ensinamentos Di Pietro (2014), destaca dois comumente utilizados para a expressão Administração pública: sentido subjetivo, formal ou orgânico e sentido objetivo, material ou funcional. Aquele trata dos entes que exercem a atividade administrativa, a exemplo das pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem função administrativa, enquanto estes referem-se à própria função administrativa que incumbe predominantemente ao poder executivo.

A referida autora ainda ressalta que há diversos autores que distinguem os sentidos da Administração Pública a partir da ideia de que administrar implicaria em planejamento e execução, conforme descreve:

- a) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em

sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;

b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política. (DI PIETRO, 2014, p.50)

2.2 Princípios da Administração Pública

Os princípios administrativos servem de balizas norteadoras, são os pilares básicos, utilizados para a interpretação das normas e regras do ordenamento jurídico, para alcance do sentido exato das demais normas, suprimindo inclusive as lacunas e até mesmo a ausência de regra posta.

Ensina José Afonso da Silva (2015), princípio *é o* mandamento nuclear de um sistema, que se propaga por todo o sistema de normas, criando o verdadeiro espírito das leis, proporcionando a correta compreensão da lógica e a racionalidade do sistema normativo, lhe gerando harmonia. Nesse mesmo sentido Alexy (2008) afirma que os princípios são mandados de otimização que devem ser cumpridos na maior medida possível.

Sobre a importância dos princípios para o ordenamento jurídico, o Professor Ney Bello (2003, p.209), leciona:

Os princípios possuem papel destacado no ordenamento jurídico, sendo normas fundantes da própria ordem jurídica, servindo de referencial para outras normas do sistema [...] Os princípios, demais disso, são *standard* jurídicos, como diz Canotilho arrimado nas ideias de Ronaldo Dworking e Karl Larenz. Quer isso dizer que a ideia mesma de direito, de justiça e correção está insculpida em um princípio, pois é exatamente o direito que se realiza a partir do momento em que um princípio é respeitado

A administração pública deve orientar a sua prática cotidiana e todos os atos administrativos pautando seu fazer a partir de princípios expressos na Constituição Federal de 1988 e nos princípios implícitos, no ordenamento jurídico. Nesse sentido, Cláudio Pereira de Souza Neto (2016, p. 389) sustenta que:

Os princípios permitem que a Constituição se comunique melhor com a realidade fática subjacente, uma vez que conferem mais amplitude para interpretações que levem em conta as especificidades do quadro empírico. A sua plasticidade abre um maior espaço para a penetração de considerações sobre a solução mais justa no caso concreto no âmbito da concretização constitucional. É por isso que alguns autores associam os princípios constitucionais ao ideal de justiça.

De fato a CF de 1988 traz expressamente os princípios básicos em seu art. 37, caput, com redação alterada pela Emenda Constitucional nº. 19 de 1998 que incluiu o princípio da eficiência:

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

Tais princípios surgem com o objetivo de guiar os administradores públicos no trato da “res pública”, de forma cogente, coativa e obrigatória, sendo que só será válida a conduta administrativa se compatível com tais princípios administrativos.

É importante frisar que não existe hierarquia entre os princípios administrativos, muito embora tenhamos outros princípios, não menos importantes que encontram-se dispersos na própria CF como o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado (CF, art. 5º incisos XXIV e XXV), em leis esparsas, etc.

2.2.1 Princípio da legalidade

O Estado de direito e o princípio da legalidade, segundo Rogério Greco (2014), são intrinsecamente relacionados, pois tem a finalidade de retirar o poder absoluto das mãos de um soberano, exigindo-se a subordinação de todos perante a lei. Nesse sentido, Paulo Bonavides (2011, p.120) afirma que:

O princípio da legalidade nasceu do anseio de estabelecer na sociedade humana regras permanentes e válidas, que fossem obras da razão, e pudessem abrigar os indivíduos de uma conduta arbitrária e imprevisível da parte dos governantes. Tinha-se em vista alcançar um estado geral de confiança e certeza na ação dos titulares do poder, evitando-se assim a dúvida, a intranquilidade, a desconfiança e a suspeição, tão usuais onde o poder é absoluto, onde o governo se acha dotado de uma vontade pessoal soberana ou se reputa *legibus solutus* e onde, enfim, as regras de convivência não foram previamente elaboradas nem reconhecidas.

O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5º,II, da CRFB, é também aplicado na Administração Pública, mas de forma mais rigorosa, pois o administrador público só poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei. Tal princípio, é considerado uma das principais garantias dos direitos individuais, na administração pública, encontra-se expresso no art. 37, caput da CF/88, e limita a atuação da administração aos ditames da lei, ou seja, em observância a este princípio a administração pública só pode fazer o que a lei

permite, diferentemente do particular que pode fazer tudo o que a lei não proíbe, o denominado princípio da autonomia da vontade. Nesse sentido, o doutrinador Hely Lopes Meirelles (2012, p.88) expõe de forma objetiva:

Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

2.2.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade, também expresso no art. 37, caput da CF/88, norteia toda a administração pública e está relacionado com o princípio da legalidade e finalidade, especialmente para evitar favorecimentos indevidos e autopromoção de agentes públicos. Para Uadi Lamegos Bulos (2014), tem objetivo primordial banir favoritismos, desvios de conduta e perseguições governamentais, eliminando tais espécies de ilegalidade e do abuso de poder, impedindo que o administrador pratique ato omissivo ou comissivo para beneficiar a si próprio ou outrem.

De acordo com o doutrinador Pestana (2013) este princípio claramente imbrica-se com o princípio da isonomia e legalidade visto que promovendo a ruptura artificial do tratamento que deve ser isonômico quando ocorre a preferência pessoal por um em detrimento de outros e, conseqüentemente haverá em regra desatendimento ao comando da legalidade.

Em relação a este princípio Borges (2014) percebe a ideia de imparcialidade, objetividade, de isonomia, de alcance da finalidade pública, e, destaca que quando aplicado ao instituto da licitação, inibe o subjetivismo do julgador, que não pode ajudar ou prejudicar qualquer interessado com base em seu interesse meramente pessoal.

2.2.3 Princípio da moralidade

Consoante Alexandre de Moraes (2014), pelo princípio da moralidade ou moralidade administrativa, os administradores públicos, além de observar a estrita legalidade, deverão primar pela ética, razoabilidade, justiça e sobretudo honestidade, no desenvolver das suas condutas administrativas.

Conforme os ensinamentos do mestre Maurice Hauriou (1921, p.424) “A moralidade administrativa envolve, além da moral comum, a moral jurídica, isto é, aquela que se extrai das regras de conduta do interior da Administração”

A qualidade da honestidade, presente na moralidade administrativa, deve estar presente intrinsecamente em cada agente público, devendo além de efetivamente ser honesto, demonstrar essa honestidade perante à sociedade. Nesse sentido, o STF decidiu:

Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de administração pública (art. 37 da Constituição Federal). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regedoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina Jesus Gonzales Perez ‘el hecho de su consagración en una norma legal no supone que con anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter’ (*El principio de buena fe en el derecho administrativo*. Madri, 1983. p. 15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. **O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César.** (STF, 22 T., RE 1 60 . 3 8 1 /S P, v. u., RTJ, 7 53 : 1 030.

Uadi Lamego Bulos (2014), acrescenta que a essência do princípio da moralidade, está na aplicação justa, honesta e razoável dos ditames legais. Não basta, apenas, aplicar os ditames formais da lei; é indispensável a avaliação dos circundantes, porque o cumprimento imoral de uma norma jurídica equivale ao seu próprio descumprimento. Daí se dizer que a moral jurídica é bilateral, imperativa, geral, sendo um corolário. Destarte, a moralidade administrativa é a pauta jurídica mais relevantes dos Estados constitucionais que elegem a o Estado Democrático de Direito como corolário fundamental da vida em sociedade.

Podemos citar como exemplo de ato legal, mas flagrantemente imoral, a aquisição de uma cadeira, para o prefeito de um município extremamente carente, no valor de R\$5.000,00, mesmo sendo observados todo o procedimento licitatório aplicável, tal aquisição é imoral, pois esse recurso público poderia ser aplicado de melhor forma pro da sociedade.

O Mestre Lamego Bulos (2014), discorre que a moralidade administrativa é passível de controle judicial, sem falar que a violação dos administradores públicos a tal princípio qualifica-se como ato de improbidade, sendo punido, pela Constituição, com sanções civis, políticas, administrativas e penais. Dessa forma, cabe ao Poder Judiciário examinar, além da legalidade do ato administrativo, a sua conformação moral, dever de todo servidor público.

A não observância deste princípio relaciona-se ao desvio de poder, que pode causar grandes prejuízos aos cofres públicos e por isso pode ser considerado como ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2014, p.344): “A conduta

do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade”.

Para Pestana (2013) no âmbito dos certames licitatórios a impessoalidade é claramente exigida dos agentes responsáveis pela instalação, desenvolvimento e encerramento dos certames.

2.2.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade administrativa tem por objetivo primordial, proporcionar transparência na prática dos atos da Administração Pública, que não poderá ocultar do cidadão o conhecimento de assuntos que lhe sejam do seu interesse direto ou indireto, possibilitando o controle social da conduta dos seus agentes.

Para Gilmar Mendes (2014), melhorias no processo da tecnologia da informação incrementaram a informatização e compartilhamento de informações dos órgãos estatais, que passaram, em grande medida, a ser divulgados na Internet, não só como meio de concretização das determinações constitucionais de publicidade, informação e transparência, mas também como aumento da eficiência administrativa no atendimento aos cidadãos e de diminuição dos custos na prestação de serviços.

A criação dos Portais de Transparência, também contribuiu efetivamente para a melhoria do controle social, pois proporciona em tempo real informações sobre gastos públicos dos entes federativos, para os cidadãos.

O direito de acesso às informações garantido no artigo 37,§3º,II, da CF, respeitados o direito a privacidade e intimidade e situações legais de sigilo; assim como o direito de petição; as certidões; e o habeas data são alguns instrumentos específicos que concretizam o princípio da publicidade.

2.2.5 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência, também denominado princípio da qualidade dos serviços públicos, foi inserido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19/98 (Emenda da Reforma Administrativa), como assevera Carvalho Filho (2015, p. 30), para “conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores”.

O objetivo primordial do princípio da eficiência é: a obtenção de resultados positivos na Administração Pública, proporcionando a satisfação das necessidades básicas dos administrados. Conforme assinala Aragão (2005, p.709),

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.

Gilmar Mendes (2015) afirma que o princípio da eficiência é primordial para o bom desempenho das funções administrativas com vistas a se obter o resultado pretendido.

Nesse sentido, se verifica que tal princípio pode ser constatado no artigo 70 da Constituição Federal assegura que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Outra exemplificação prática do princípio da eficiência está prevista no artigo 37, §8º, da Constituição Federal 1988, que dispõe sobre a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

2.3 Licitação Pública: considerações preliminares

A licitação pública é um mandamento constitucional consagrado no art. 37, XXI, da CRFB, que trata da obrigatoriedade da licitação, consoante a CRFB:

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

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

A licitação é um dos institutos jurídicos mais relevantes para todos aqueles que se preocupam com a coisa pública, isso porque é a partir desse instituto, que a Administração Pública escolhe a proposta mais vantajosa ao interesse público (PESTANA, 2016)

Constitui-se um instrumento que o Poder Público dispõe para selecionar e avaliar, comparativamente as propostas dos participantes do certame, com o objetivo de julgá-las e declara como vencedora a oferta mais vantajosa, configurando pressuposto necessário para contratação, ressalvados os casos especificados na legislação, além de assegurar condições de igualdade entre os licitantes (FONSÊCA, 2008)

No mesmo sentido, Fernanda Marinela (2015, p.526):

Licitação é um **procedimento administrativo** destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Esse instrumento estriba-se na ideia de competição a ser travada, isonomicamente, entre os que preenchem os atributos e as aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. A licitação tem como **finalidade** viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público, além de permitir que qualquer um que preencha os requisitos legais tenha a possibilidade de contratar, representando o exercício do princípio da isonomia e da impessoalidade.

Os órgãos públicos ganharam com a promulgação da Lei nº 8.666/93 uma importante ferramenta para realizar o processo de compras para aquisição de bens e serviços para atendimento às demandas da administração pública, visto que estabelece diretrizes e parâmetros para alcance de propostas mais vantajosas, trazendo benefícios concretamente, conforme descrito no artigo 3º da Lei , in verbis:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A promulgação em 21/06/1993 da Lei 8.666 que explicitamente “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”

A competência para legislar sobre licitações é instituída pelo art. 22, XXVII da Constituição de 1988, cuja redação atual foi dada através da Emenda Constitucional nº 19, de 1988, temos que compete privativamente a União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autárquicas e

fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37,XXI, sendo que já para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173 § 1º , III.

Foi, segundo Cretella Júnior (2004), o primeiro texto constitucional a expressamente consagrar licitação entre as matérias de competência legislativa da União, assim temos in verbis:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Para firmar entendimento acerca da definição de normas gerais Fernanda Dias Almeida (2010, p.133) esclarece que:

normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitados pelos Estados-membros na feitura de suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas direta e imediatamente, a relações e situações concretas a que se destinam , em seus respectivos âmbitos políticos.

Sendo lícito aos Estados, Distrito Federal e municípios, legislar sobre normas específicas.

É considerada norma geral a lei 8.666/1993, denominada pela doutrina como Lei Geral de Contratações Públicas ou Estatuto das Licitações e Contratos. Entretanto, dado a seu alto nível detalhamento e especificidade, foi bastante questionado pela doutrina a sua natureza enquanto norma geral, o que a princípio não se coadunaria com o conteúdo de norma gerais, em seu caráter estritamente material (FONSECA, 2008).

2.3.1 Fases, modalidades de licitação e tipos de licitação

2.3.1.1. Fases da licitação

A doutrina descreve a licitação como um procedimento composto de uma sucessão de atos preparatórios para o ato final objetivado pela Administração Pública, a contratação. Estes atos, por sua vez, compõem fases, cada uma com seus objetivos e peculiaridades que são as chamadas fases da licitação.

A licitação é dividida em 02 (duas) fases, uma interna, que acontece antes da publicação do edital e uma externa, após a publicação do edital.

A fase interna compõe-se por procedimentos formais, tais como elaboração do edital, definição do tipo e modalidade de licitação (tudo executado por uma comissão de licitação).

A fase externa inicia-se com a divulgação ao público da licitação, sucedida pelas subfases: habilitação/ apresentação de propostas e documentos, classificação e julgamento, homologação e adjudicação.

Segundo Alexandre Krammes (2013, p.34), discorrendo sobre a fase externa de licitação: “externa destina-se prioritariamente a garantir a concorrência entre os licitantes em prestar serviços ou oferecer materiais para o Estado, tratando-se, de fase posterior onde o objeto a ser adquirido já deve estar bem definido”. Por sua vez, na fase interna, que constitui a fase da licitação, a Administração Pública precisa planejar e definir o objeto da licitação. Além da justificativa da necessidade da aquisição é preciso descrever detalhadamente o objeto a ser adquirido e quais os métodos que serão utilizados.

O procedimento básico de toda e qualquer modalidade de licitação prevista na Lei de Licitações e Contratos Administrativos segue a previsão determinada pelo art. 43, estabelecendo etapas que vão desde o recebimento, julgamento e classificação das propostas até a homologação do resultado.

De acordo com Carvalho Filho (2014, p.283), discorrendo o procedimento de licitação, dita que: “em início com a instauração do processo administrativo, que deverá ser autuado, protocolado e numerado, como medida de garantia para todos os intervenientes”. Ressaltando, que nele deve constar: a autorização para o certame, a descrição do objeto e, a menção aos recursos próprios para a futura despesa.

Di Pietro ensina que o procedimento da licitação fica a cargo de uma Comissão, permanente ou especial, composta de, pelo menos, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação. Apenas se tratando de pequena unidade administrativa, possuindo exíguo número de pessoal disponível, e sendo caso da modalidade convite, a comissão poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente (§ 1º).

Carvalho Filho (2014) lembra que a lei impede a perpetuação dos membros, exigindo que a investidura não exceda de um ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para o período subsequente.

De acordo com Edimur Ferreira de Faria (2015): a fase interna da licitação é essencial no procedimento, todavia, nem sempre se é lhe dado a importância necessária. A inobservância ou negligência de formalidades prescritas na lei e regulamento pode conduzir ao fracasso do certame.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2012) a fase interna da licitação, precede a fase externa, que se desenvolve através dos seguintes atos, nesta sequência: audiência pública, edital ou convite de convocação dos interessados, recebimento da documentação e propostas, habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, adjudicação e homologação. Destacando ainda que a possibilidade de inversão dessas fases é possível sob amparo da Lei 11.196/2005 que introduziu o art. 18-A na Lei 8.987/95 (Lei de Concessões) permitindo que o edital da licitação na modalidade de concorrência preveja a *inversão* das fases de habilitação e julgamento, bem como o oferecimento de lances pelos licitantes, promovendo aí, portanto, uma equiparação com o procedimento do pregão.

Constituem basicamente subfases da fase externa da licitação: a publicação do instrumento convocatório, a habilitação, a classificação/ julgamento, a homologação e a adjudicação.

2.3.1.2 Modalidades de licitação

As Modalidades de Licitação representam o conjunto de regras que devem ser observadas na realização de um determinado procedimento licitatório.

A escolha da modalidade deve se dar em função de dois critérios:

a) Critério qualitativo, em que a modalidade deverá ser definida em função das características do objeto licitado, independentemente do valor estimado para a contratação. Ex: Licitações que visem promover concessões de direito real de uso, nas quais é obrigatório o uso da modalidade concorrência.

b) Critério quantitativo, em que a modalidade será definida em função do valor estimado para a contratação, se não houver dispositivo que obrigue a utilização do critério qualitativo. Ex: Utilização da modalidade tomada de preços para obras com valor estimado de até R\$ 1,5 milhão.

O art. 23 da Lei no 8.666/1993 determina que as modalidades: convite, tomada de preço e concorrência, serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

- I – para obras e serviços de engenharia:
- a) convite – até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
 - b) tomada de preços – até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
 - c) concorrência – acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).
- II – para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
- a) convite – até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
 - b) tomada de preços – até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
 - c) concorrência – acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Nos termos da Lei n.º 8.666/93 e da Lei n.º 10.520/02, são seis modalidades de licitação, a saber: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão, sendo as cinco primeiras previstas na lei 8.666 e a última na lei 10.520/02.

QUADRO 1: Modalidades licitatórias tradicionais

MODALIDADE E PREVISÃO LEGAL	CARACTERÍSTICAS
CONCORRÊNCIA (§ 1º, art. 22, da Lei 8.666)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podem participar quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação; 2) Ampla divulgação 3) Utiliza-se no caso de obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00 e para compras e demais serviços acima de R\$ 650.000,00.
TOMA DE PREÇO (§ 2º, art. 22, da Lei 8.666)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podem participar interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. 2) Ampla divulgação 3) Utiliza-se no caso de obras e serviços de engenharia até R\$ 1.500.000,00 e para compras e demais serviços de até R\$ 650.000,000
CONVITE (§ 3º art. 22, da Lei 8.666)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podem participar interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 pela unidade administrativa; 2) Divulgação restrita, realização do certame após cinco dias úteis da disponibilização do aviso. Publicidade através de disponibilização em local apropriado, com cópia do instrumento convocatório; 3) Demais licitantes cadastrados podem participar, desde que manifestem interesses em até 24 horas antes da apresentação das propostas;
CONCURSO (§ 4º art. 22, da Lei 8.666)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
LEILÃO (§ 5º, art. 22, da Lei 8.666)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Fonte: Lei 8,666/93

No estudo de cada modalidade de licitação, é necessário analisar o intervalo mínimo entre a publicação do instrumento convocatório e a data do certame, tal intervalo mínimo, será demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 2: INTERVALO MÍNIMO ENTRE PUBLICAÇÃO E O CERTAME

MODALIDADE	PRAZOS
Concorrência	45 dias (critérios “técnica” e “técnica e preço”) 30 dias (critério “menor preço”)
Tomada de preços	30 dias (critérios “técnica” e “técnica e preço”) 15 dias (critério “menor preço”)
Convite	5 dias úteis
Concurso	45 dias
Leilão	15 dias
Pregão	8 dias úteis

Fonte: Lei 8.666/93 e 10.520/02

Este trabalho, dará ênfase no pregão, a sexta e mais nova modalidade de licitação, “criada” por meio da Medida Provisória nº 2.026 de 4/5/2000, posteriormente convertida na Lei 10.520 de 17/7/2002, trata-se de lei especial, portanto não conflitante com a proibição de criação ou combinação de outras modalidades de licitação prevista no art. 22, §8º da Lei nº 8.666/93.

É importante frisar que, o art. 22, em seu § 8º, da lei 8.666, estabelece que é vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação de qualquer uma das acima enumeradas. Saliente-se que esse dispositivo não tem a força de impedir que o legislador, por meio de outra lei, discipline sobre normas gerais, vindo a criar uma nova modalidade licitatória, como por exemplo, aconteceu com a lei 10.520, mesmo porque a introdução da Lei n. 8.666/93 não esgota a competência da União para legislar sobre normas gerais. (MARINELA, 2015).

2.3.2 Tipos de licitação

Tipo de licitação é a maneira como acontece o julgamento das propostas e a escolha do vencedor. Conforme arts. 45 e 46 da Lei no 8.666/1993, os tipos de licitação são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta, sendo vedada a utilização de outros tipos de licitação.

O tipo menor preço, ocorre quando o vencedor será o licitante que ofertar o menor preço, desde que sua proposta cumpra todas as exigências constantes do instrumento convocatório. O pregão utiliza, obrigatoriamente, este tipo de licitação.

O tipo maior lance ou oferta será utilizado para alienação de bens ou concessão de direito real de uso, quando o vencedor será aquele que oferecer o maior valor. O leilão utiliza, obrigatoriamente, este tipo de licitação.

O art. 46 da Lei no 8.666 dispõe, in verbis:

Art. 46. Os tipos de licitação ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’ serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Além disso, o tipo “técnica e preço” será obrigatoriamente usado para contratação de bens e serviços de informática (salvo os casos indicados em decreto do Poder Executivo).

2.4 Críticas as modalidades tradicionais de licitação

Entretanto surgem diversas críticas surgem quanto à sua efetividade a exemplo quando Sanchez (2002) afirma que: a Lei nº 8666 apresenta entraves para o processo licitatório quando notamos seu problemático caráter burocrático nos órgãos públicos. Esta é uma característica resultante de sua extrema preocupação em evitar ilegalidades ou atos que não cumpram o objetivo de proporcionar competitividade entre os licitantes, pois exige demasiados documentos que são muitas vezes desnecessários se pensarmos o mundo atual altamente informatizado no qual vivemos.

As críticas seguem além da indicação de morosidade e burocracia imputadas a lei 8666/93, de acordo com a análise de Hirai (2005) quando afirma que “os efeitos negativos são de relevância não só do ponto de vista administrativo, como também financeiro”. Além disso, a autora enumera vários outros efeitos negativos da Lei entre eles, lembra a rigidez do processo, a perda de tempo, o alto risco de impugnação dos participantes e a possibilidade de acordos espúrios entre as empresas proponentes que, muitas vezes acabam negociando entre si para definir, previamente, os futuros vencedores dos certames.

Para Palavéri (2005), as modalidades tradicionais, já se demonstravam um excesso de formalismo e engessamento nas contratações públicas, pecando pelo excesso de formalismo, em detrimento da agilidade e eficiência.

Dessa forma, nasceu um sentimento de formulação da legislação das licitações, nesse sentido, Alice Borges (2001, p.4):

Cada vez mais intensamente, o anseio generalizado para realização de certames licitatórios que tenham efetivamente, como verdadeiro objetivo, a busca das melhores propostas, não se perdendo em uma multiplicidade de exigências burocratizantes, formais, descendo a detalhes desnecessários, na fase de habilitação – palco para verdadeiras guerras entre licitantes, armados de providencias liminares judiciais, que conduzem ao efeito perverso de afugentar propostas realmente vantajosas para o interesse público, em detrimento do principio constitucional da eficiência

Destarte, podemos perceber que as modalidades de licitação clássicas, já se encontravam defasadas, principalmente por tais fatos: excesso de burocracia no processo licitatório, gerando lentidão nas aquisições públicas; utilização arbitrária de recursos e liminares judiciais; obrigatoriedade da presença física dos licitantes; impossibilidade de negociar com os licitantes e conluio entre participantes. O pregão, surge justamente para proporcionar mais eficiência as compras governamentais.

3 PREGÃO

O pregão surge como mecanismo de aplicação do princípio da eficiência, tão almejada pela sociedade, pois possibilita a redução dos preços nas aquisições da Administração Pública, maior competitividade, redução considerável nos prazos e maior transparência, comparados com as outras modalidades de licitação. Isso gera economias imediatas na aquisições de bens e serviços comuns.

O intuito do pregão foi de dar maior flexibilização e desburocratizar os procedimentos de licitação. Aumento a competitividade entre os licitantes e conseqüentemente diminuindo os preços dos produtos adquiridos, favorecendo a sociedade de uma forma geral.

Tal entendimento é corroborado por Alice Gonzales Borges (2001, p.8), ao assegurar que o advento do pregão:

[...] vem corresponder a um anseio geral de todos quantos propugnam por um procedimento licitatório mais simples, mais rápido e sem dúvida mais eficiente, na medida em que se permite a inversão das fases de julgamento e classificação das propostas e do exame da documentação de habilitação. Desestimula-se, assim, a excessiva competitividade que, perdendo-se no exame de detalhes desnecessários, muitas vezes frustra a oportunidade do exame e apreciação de uma boa proposta, em detrimento do verdadeiro interesse público

3.1 Análise histórica

Uma das mais importantes mudanças ocorridas no Direito Administrativo pátrio, foi a introdução da nova modalidade de licitação, o Pregão, ele surge em correspondência a busca do interesse público, que anseia pela aquisição de bens e prestação de serviços mais eficientes, de melhor qualidade, ágeis e adquiridos com menos burocracia. O que é possível observar, é que o pregão é criado com o objetivo de trazer mais agilidade, eficiência e transparência nas aquisições realizadas pela Administração Pública, sendo um aperfeiçoamento das modalidades de licitações presente na lei 8.666/93.

Na década de 90, o Governado Federal, passava por sérias crises, crise fiscal, crise no modelo de intervenção e crise administrativa. Passando por diversas mudanças reformatórias no âmbito da Administração Pública. A Emenda Constitucional nº 19/98, traz a Reforma Administrativa, dentre várias inovações, destacamos a introdução do princípio da eficiência no bojo do texto constitucional.

Consoante Carvalho Filho (2014, p. 308):

As modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8 . 666/1 993, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação.

Atendendo a tais reclamos, foi editada a Lei nº 1 0 . 520, de 1 7. 7.2002, na qual foi instituído o pregão como nova modalidade de licitação, com disciplina e procedimento próprios, visando a acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas.

Nesse contexto, surge o Pregão, originalmente aplicado apenas no âmbito da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) , previsto na lei nº 9.472, de 16 de junho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações, com objetivo de aumentar a agilidade, diminuir os custos e trazer mais eficiências nas compras públicas. O art. 56 da referida norma, apresenta uma noção do que seria do que seria o embrião do Pregão.

Art. 56. A disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns poderá ser feita em licitação na modalidade de pregão, restrita aos previamente cadastrados, que serão chamados a formular lances em sessão pública.

Parágrafo único. Encerrada a etapa competitiva, a Comissão examinará a melhor oferta quanto ao objeto, forma e valor.

Posteriormente, a lei foi regulamentada pela Resolução nº 005/98, Regulamento Geral de Contratações da ANATEL. As principais características trazidas pelo citado regulamento, foram que o pregão: destina-se a aquisição de objetos comuns e a inversão da fase de julgamento

Tendo em vista, as vantagens que tal modalidade trouxe para a eficiência das contratações da ANATEL, o Presidente da República, expediu a Medida Provisória nº 2.026, estendendo esta modalidade para todo o âmbito da União.

Após sucessivas reedições, e sofrendo mudanças significativas, ela foi reenumerada, passando a ter o nº 2.182. Tal MP, foi regulamentada pelo decreto nº 3.555/00, este decreto, trazia em seu escopo, dois anexos: sendo que o primeiro discorria sobre normas complementares sobre o pregão; já o segundo trouxe uma lista de serviços considerados comuns. Posteriormente, este decreto, foi alterado pelos decretos nº 3.393; decreto 3.784 e pelo decreto nº 7.174.

Atento as inovações trazidas pela tecnologia da informação, o Presidente da República, expediu o decreto nº 5.450, instituindo o pregão eletrônico. Posteriormente, tal

decreto foi ab-rogado pelo decreto nº 5.450, que passou a disciplinar o pregão no âmbito federal.

Em 17 de julho de 2002, a MP foi convertida na lei 10.520, passando ser lei nacional, ou seja, a norma geral que trata do pregão, passando a abranger todos os entes federativos.

3.2 Conceito

A origem etimológica do vocábulo “pregão”, segundo De Plácido e Silva (2007, p.1078), “provém do latim *preconium*, de *praeconari*, que significa apregoar, proclamar”. Por sua vez, o artigo 2º da Medida Provisória 2.026/2000 trazia o conceito legal do pregão, in verbis:

Art. 2º, Pregão é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Em relação ao conceito de pregão, Jacoby (2015) o pregão é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, garantindo a os princípios administrativos, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum, permitindo ao licitante, que participará de sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta através de lances sucessivos.

Por sua vez, Marçal Justen Filho conceitua pregão como sendo (2013, p.9):

Pregão é uma modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviços, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e de satisfatoriedade das ofertas.

No mesmo sentido, Jair Eduardo Santana (2014) conceitua pregão como sendo “a modalidade de licitação que se realiza presencial ou eletronicamente, na qual há disputa para se ofertar à Administração Pública o melhor preço entre os licitantes, verbalmente ou não, visando à contratação de bens e de serviços comuns. ”

A partir dos conceitos supracitados, podemos extrair que: o pregão é mais nova modalidade de licitação, que respeitando os princípios da Administração Pública, através de um procedimento administrativo, que pode ser realizado presencialmente ou eletronicamente,

verbalmente ou não, em sessão pública, dedicando-se exclusivamente a aquisição de bens ou serviços comuns.

3.3 Inconstitucionalidade do pregão

Ao longo do processo histórico de criação do pregão, houve diversos momentos em que foram criados debates sobre sua inconstitucionalidade, o primeiro surgiu com o fato da Anatel ter criado uma modalidade de licitação que se aplicava apenas a sua entidade. Isso gerou uma ampla discussão jurídica, tendo inclusive sido alvo de ação direta de inconstitucionalidade.

3.3.1 Inconstitucionalidade da LGT

O debate se sobre a inconstitucionalidade da LGT se desenvolveu e duas correntes foram antagônicas foram difundidas, a primeira que defendia a inconstitucionalidade de tal modalidade criada pela Lei Geral de Telecomunicação da ANATEL que disciplinava o pregão, e a segunda que defendia sua constitucionalidade. O principal ponto controvertido, era só a interpretação do conceito de “normas gerais” de licitação.

Consoante o art. 22, XXVII, da CRFB, in verbis:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (..)
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A primeira corrente, encabeçada por Celso Antonio Bandeira de Melo, defendia a ideia que licitações públicas, por serem qualificadas como normas gerais, deveriam ter aplicação nacional, uniforme em todo o território nacional, por todos os entes da federação, indistintamente.

Conforme Vera Monteiro (2010), o argumento se completa com a análise do art. 22, § 8º da Lei 8.666, que veda a criação de novas modalidades de licitação, bem como a combinação das já existentes. E não tendo a LGT caráter de norma geral, por só se aplicar na esfera federal, tal lei não poderia ter criado um nova modalidade de licitação.

Vera Monteiro (2010, p.32), também faz uma análise sobre a segunda corrente:

De outra parte, e em sentido oposto à tese acima referida, o argumento da constitucionalidade das modalidades de licitação criadas pela LGT (pregão e consulta) para contratação do fornecimento de bens e serviços necessários à atuação da ANATEL, está na distinção entre os conceitos de “norma geral” e “regime jurídico único” de licitação. O argumento pressupõe que o atendimento ao art. 22, XXVII, da Constituição não depende da existência de um regime uniforme, único, de licitação para a União, Estados, Distrito Federal e municípios. Segundo esta linha de pensamento a Constituição não teria exigido qualquer unicidade no regime no regime das licitações, de modo que o Congresso Nacional, competente para dispor sobre o assunto, poderia criar diversas modalidades licitatórias com soluções particulares, indicando os casos, os órgãos e os entes a que elas se aplicam. Bastaria que fossem obedecidos os arts. 37 e 175 da Carta, que obrigam a Administração a licitar e definem os objetivos da licitação. Além do que as peculiaridades da ANATEL, “agência reguladora” que é, justificariam a criação das modalidades licitatórias próprias para o ente, tendo a LGT disciplinado adequadamente sobre as normas gerais aplicáveis.

A LGT, como já foi dito anteriormente, sofreu impugnação por meio de ação direta de inconstitucionalidade, a ADI/DF nº 1668/1997, tendo sua liminar analisada, mas até a presente data, não seu julgamento de mérito. Na análise da liminar, o STF não suspendeu qualquer artigo da LGT, incluindo o artigo que estabeleceu o pregão na ANATEL. Isso significa, que implicitamente, o STF admitiu a constitucionalidade da aplicação do pregão no âmbito exclusivo da ANATEL.

3.3.2 Da inconstitucionalidade das medidas provisórias 2026 e 2182

As medidas provisórias nº 2026 e 2182, continham na sua gênese dois temas controvertidos: a ausência dos pressupostos do art. 62 da Constituição e a aplicabilidade restrita das Medidas provisórias à União.

Consoante o caput do art. 62, da CRFB, “ **Em caso de relevância e urgência**, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”(grifos nossos).

Ora, é fácil compreensão que os pressupostos de relevância e urgência, requisitos para que seja editada a medida provisória não foram observados. Cabe o fato que os órgãos públicos necessitam de maior celeridade nas suas aquisições, isso por si só, não é suficiente para que seja considerado um fato relevante e urgente, pois tal assunto pode ser tratado em tempo hábil pelas vias ordinárias. Além disso, realizando uma análise do art. 246 c/c com o art. 22, XXVII, constatamos uma vedação expressa de edição de medida provisória em tema de licitação.

Tal entendimento é seguido por Marcelo Rodrigues Palmieri (2000) ao discorrer que é visível a inconstitucionalidade da medida provisória 2.026, pelos mais diversos Argumentos, sendo que o mais perceptível é a flagrante afronta ao art. 62 da Constituição

Federal, frequentemente desrespeitado, que estabelece rol taxativo das situações em que o Chefe do Poder Executivo Federal poderá adotar medidas provisórias.

A utilização de medida provisória tratando de assunto reservado a norma geral, sem respeitar os requisitos constitucionais e o fato do pregão ser restrito à União, foi amplamente discutido na doutrina.

Conforme Di Pietro (2014) o fato da Medida Provisória nº 2.182/01 ter instituído o pregão exclusivamente para a União, “foi considerada inconstitucional pela quase totalidade da doutrina especializada, tendo em vista que, em se tratando de norma geral, deveria ter sido aplicada para todos os entes federativos”.

Carvalho Filho (2014, p. 308-309) também teceu comentários sobre tal temática:

As medidas provisórias que, antes da conversão em lei, regulavam a matéria (MPs nº 2.026, 2.108 e 2.182) , haviam estabelecido - por mais esdrúxulo que pudesse parecer - que o pregão era modalidade de licitação adotada exclusivamente no âmbito da União Federal.

A restrição não se justificava sob qualquer ótica administrativa. Ao contrário, se a nova modalidade tinha o escopo de dar maior celeridade ao processo licitatório para certas contratações, não se conseguia entender por que razão não era estendida também para Estados, Distrito Federal e Municípios, na medida em que estas pessoas federativas, da mesma forma que a União, tinham a mesma inspiração no que tange à eliminação de certos trâmites burocráticos existentes nas licitações tradicionais. Quer dizer: era incompreensível ter dado aos diplomas reguladores o caráter de federal, e não de nacional.

3.3.3 Da conversão da medida provisória 2.182 na Lei 10.520/02

Em 17 de julho de 2002, a medida provisória nº 2.182, foi convertida na Lei Federal nº 10.520. Com a conversão da medida provisória em lei, estendeu-se a incidência da modalidade pregão aos Estados, Distrito Federal e municípios.

Outro ponto que discussões doutrinárias, foi a convalidação dos atos práticos na égide das medidas provisórias pelo art. 10º da lei 10.520, “ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001.”

Conforme Vera Monteiro (2010, p.48), “a lei de conversão não tem o condão de sanar as inconstitucionalidades da medida provisória originária”. Marco Adriano Ramos (2008, p. 67) acrescenta que esse não foi o entendimento adotado pelo STF:

Entretanto, este não foi o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do enfrentamento de questões sobre a constitucionalidade das medidas provisórias, tendo em vista que vigora a tradição em nossa Suprema Corte Constitucional pela tolerância aos abusos cometidos pelo Chefe do Poder Executivo na edição de Medidas Provisórias

Para Di Pietro, (2014) afirma que a questão foi superada a partir do momento da conversão da medida provisória na lei 10.520/02.

3.4 Espécies de pregão

O pregão pode ser realizado de duas formas, a primeira espécie é o tradicional pregão presencial, no qual há presença física tanto do pregoeiro, quanto dos interessados, ou, pode ser realizado na forma virtual, onde não há a presença física do pregoeiro e dos interessados, este é o pregão eletrônico. A legislação aplicável ao pregão é a lei 10.520/02 e subsidiariamente, a lei 8.666/93, além de âmbito Federal, aplica-se o Decreto 3.555/00, que trata do pregão presencial e o Decreto nº 5.450/05, relativo ao pregão eletrônico.

Conforme os ensinamentos de Joel Niebuhr (2015), dita que como a lei 10.520/02 é autoaplicável, Estados, Distrito Federal e municípios podem utilizar o pregão presencial sem a necessidade de instituírem regulamentação própria. Todavia, no caso do pregão eletrônico, já que a lei 10.520/02, não o disciplinou efetivamente, o pregão eletrônico só pode ser adotado nos Estados, DF e municípios, caso exista decreto próprio destes entes federativos.

Consoante, Renato Geraldo Mendes (2012, p. 256) “[...] pregões eletrônico e presencial não constituem modalidades distintas de licitação, mas duas formas diferentes de realizar a mesma licitação e atender ao mesmo rito.”.

Consoante Acórdão do TCU:

Acórdão 665/2008 Segunda Câmara (Voto do Ministro Relator)

Pelo que se depreende do arrazoado da representante, a empresa entende que ‘pregão presencial’ e ‘pregão eletrônico’ seriam modalidades de licitação distintas, disciplinadas também por normas distintas, respectivamente, a Lei 61 Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU nº 10.520/2002 e o Decreto nº 5.450/2005. Daí, seu inconformismo pelo fato de ter sido desclassificada no pregão eletrônico com base em regra contida na Lei nº 10.520/2002. O parecer da empresa, contudo, não é correto **Na verdade, o pregão se constitui em única modalidade de licitação**, que pode ser realizada nas formas presencial ou eletrônica. Assim, todo e qualquer pregão deve observar a lei geral aplicável à espécie, a Lei nº 10.520/2002. Quando realizado na forma eletrônica, o pregão submete-se também ao Decreto nº 5.450/2005, norma de hierarquia inferior à da citada lei e que, por conseguinte, regulamenta apenas as especificidades inerentes a essa forma de pregão. Esse entendimento advém do disposto nos arts. 1º e 2º, § 1º, da Lei nº 10.520/2002 e no art. 1º do Decreto nº 5.450/2005. (grifos nossos) (BRASIL, 2010, p.61)

Corroborando tal entendimento, Carvalho Filho (2012, p.281) afirma que tratam-se de duas modalidades de pregão e não duas modalidades distintas de licitação, onde:

O primeiro se caracteriza pela presença, em ambiente físico, de agentes da Administração (como, v.g., o pregoeiro) e dos interessados em determinadas etapas

do procedimento. O segundo é o que se processa, em ambiente virtual, por meio da tecnologia da informação (Internet).

O pregão eletrônico é conceituado por Marçal Justen Filho (2013, p.220) da seguinte forma:

O pregão, na forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem o serviço comum, por meio de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados desenvolvem-se com a utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (Internet)

Conforme Jair Eduardo Santana (2014, p.360), o pregão presencial, tem algumas características, que o distinguem do pregão eletrônico, sendo que estão basicamente ligadas aos procedimentos.

O quadro abaixo, traça um paralelo entre essas peculiaridades.

QUADRO 3: Diferenças Procedimentais entre pregão presencial e eletrônico

Pregão presencial	Pregão eletrônico
1.O credenciamento é feito perante o pregoeiro, na sessão e para ela	1. O credenciamento é feito perante o provedor do sistema eletrônico, para a participação, através da chave de identificação e de senha pessoal.
2. Sessão pública exige a presença física de parte dos atores – pregoeiro, equipe de apoio, licitantes, e seus representantes.	2. A sessão pública é virtual; ocorre através da internet.
3. O recebimento de envelopes ocorre na sessão pública	3. O recebimento das propostas pode ocorrer desde a publicação do edital, até o momento que antecede a abertura da sessão
4. A responsabilidade do sigilo do conteúdo dos envelopes, é do órgão licitante, a partir do instante que recebe, até sua divulgação.	4. O sigilo das propostas enviadas através do sistema eletrônico é de responsabilidades deste;
5. A proposta de preços é escrita e os lances são verbais	5. A proposta de preços e os lances são escritos (digitados em meio eletrônico)
6. Os lances são ofertados apenas pelo representante legal da licitante ou por seu procurador legal	6. A proposta e os lances são ofertados por quem possui a senha e a chave de identificação do licitante, que são de inteira responsabilidades deste
7. Por estarem os atores no mesmo ambiente (espaço), é possível a identificação dos licitantes e seu lances	7. É proibida a identificação do licitante durante a fase de lances
8. Os licitantes devem ofertar lances menores que a menor oferta até então.	8. O licitante deve ofertar lance menor que o próprio lance anterior; não está obrigado a cobrir o menor

	lance de seu concorrente
9. O encerramento da fase de lances é ato do pregoeiro, conforme ocorrências havidas na sessão.	9. O tempo de disputa (tempo normal) fica sob o domínio do pregoeiro.
	10. O pregoeiro avisa da iminência do encerramento da fase de lances, que é ato do sistema; o tempo randômico ou aleatório de disputa pode durar até 30 minutos.
	11. A declaração é feita pelo meio eletrônico, assim como a declaração do vencedor
	12. A interposição de recurso é também feita pelo meio eletrônico, e igualmente deveria assim acontecer o oferecimento de razões e contrarrazões recursais;
	13. O procedimento se encerra, no meio virtual, com a adjudicação e a homologação

Fonte: adaptado de Jair Eduardo

A modalidade eletrônica do pregão é considerada mais vantajosa que a presencial, conforme José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.311)

O pregão eletrônico apresenta algumas vantagens em relação ao presencial. Primeiramente, reduz-se o uso de papel, já que os atos se produzem pela Internet. Depois, há menor sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para analisar. Ainda: o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou lotes. Por fim, os recursos da tecnologia da informação aproximam as pessoas e encurtam as distâncias, permitindo atuação com maior eficiência por parte da Administração.

Como desvantagens, cite-se o fato de que várias pessoas federativas não têm ainda o sistema que lhes permita utilizar a modalidade eletrônica. O mesmo se diga de empresas de menor porte, que também não têm acesso à rede de informações. Da mesma forma, o pregão presencial será mais adequado quando houver necessidade de exibição de produtos ou de análise mais detalhada de planilhas de composição de custos, tarefa usualmente de grande complexidade.

É importante frisar, que o Decreto 5.450/05, aplicado no âmbito Federal, impõe a regra de utilização do pregão na forma eletrônica, na aquisição de bens ou serviços comuns, salvo comprovada inviabilidade. Esse assunto será melhor tratado em tópico específico.

3.5 Princípios aplicados ao pregão

Como em todo procedimento administrativo, os procedimentos licitatórios, devem seguir os princípios constitucionais voltados à Administração Pública, além dos presentes na lei 8666/93 expressamente e implicitamente. Para que seja possível compreender a essência

do pregão, é necessário ter uma compreensão dos princípios que o orientam, para que seja dada a interpretação correta na aplicação dos seus dispositivos.

Conforme o art. 4º do Decreto Federal, 5.450/05, consagra os princípios expressos aplicáveis, ratificando o disposto no Decreto nº 3.555/00:

Art. 5º A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

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

De maneira geral, o decreto apenas explicitou os princípios já presentes na lei nº 10.520/02, lei nº 8.666/93 e Constituição Federal. Dessa forma, não há nenhuma ilegalidade na inclusão de princípios em um decreto, tendo em vista, que este apenas evidenciou os que já estavam postos na lei.

Consoante as ideias do ilustre mestre Marco Ramos (2008, p.131), a partir da interpretação do artigo supracitado, podemos classificar os princípios do pregão em:

- a) Princípios básicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo;
- b) Princípio correlatos: celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas, e da interpretação em favor da ampliação da disputa entre interessados.

Os cinco Princípios da Administração Pública, como não poderia ser diferente, foram previstos como princípios aplicáveis ao pregão. O primeiro princípio básico mencionado é o da legalidade, já tratado no primeiro capítulo dessa obra monográfica, cabendo aos agentes que atuam no pregão, praticar seus atos no decorrer no certame de acordo com o que está previsto em lei.

O princípio da impessoalidade, dita que o interesse público está acima do interesse particular. Dessa forma, não deve haver tratamentos diferenciados aos licitantes, ou seja, não deve haver privilegiados entre os concorrentes que se encontram em igual situação. O agente público, não deve agir com abuso ou desvio de poder. O princípio da igualdade, é decorrente do princípio da isonomia, vedando discriminação entre os participantes do certame. Tal princípio, como já foi mencionado em capítulo anterior, também se relaciona com o princípio da finalidade.

Consoante o princípio da moralidade, os agentes que atuam no pregão, devem pautar suas condutas com honestidade, boa-fé, ética, respeito, justiça e transparência. Sendo a probidade administrativa, um desdobramento de tal princípio, devendo o princípio assegurar o dever de honestidade do servidor ao longo do certame.

O princípio da publicidade é amplamente aplicado ao pregão. Tendo em vista, que os editais e atos os atos do pregão, estão disponíveis no site governamental www.comprasnet.gov.br. Dessa forma, qualquer pessoa pode acompanhar o certame em tempo real.

O princípio da eficiência, é o princípio que demonstra o principal diferencial do pregão em relação as outras modalidades de licitação. Consoante Marco Ramos (2008), traduzir-se no dever do agente que participa do pregão atuar com presta e rendimento e presteza, além do fato que o pregão reduz o tempo e custos, simplifica os procedimentos da licitação, amplia o número de participantes e pela simplicidade e modicidade dos custos, contribui para a eficiência da Administração Pública.

Conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, todos os participantes e Administração Pública, estão obrigados a seguir os termos previstos no edital em todas as fases do certame. O princípio do julgamento objetivo é decorrente deste último, para esse princípio o julgamento deve ser feito de forma objetiva, conforme o que está previsto no edital, sem margens pra subjetividades. O princípio da comparação objetiva das propostas é desdobramento de tal princípio.

Os princípios da celeridade, seletividade, competitividade, justo preço e interpretação em favor da ampliação da disputa entre interessados. são desdobramentos do princípio da eficiência. A celeridade é percebida pela menor morosidade do procedimento do pregão; a seletividade e o justo preço, são percebidos no fato do pregão selecionar a melhor proposta, tanto para Administração Pública, quanto para os licitantes; a competitividade, é observada a partir do momento que há uma ampliação dos concorrentes, além da disputa entre lances entre os concorrentes;

Já o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, discorre que sempre deve ser observada o equilíbrio entre fato e conduta tomada, observando se tal conduta é necessária e adequada.

3.6 Características do pregão

O pregão possui características peculiares que o diferencia das outras modalidades de licitação, as principais características do pregão são: a) inversão das fases; b) possibilidade de realização de lances; c) possibilidade de negociação; d) possibilidade de apenas um recurso; f) limitação a aquisição de bens e serviços comuns; g) figura do pregoeiro.

A primeira característica do pregão, é a inversão das fases de classificação e habilitação. Consoante o art. 4º, inciso XII, da lei 10.520/02, “encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo a documentação de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificar o atendimento das condições do edital”. Ou seja, ao invés de serem abertos primeiramente os envelopes de habilitação, como nas modalidades tradicionais, primeiro ocorre a análise das propostas, depois disso ocorrerá a habilitação. Dessa maneira, a Administração Pública restringe o julgamento de habilitação apenas ao vencedor.

A segunda característica do pregão é a possibilidade de realização de lances sucessivos pelos licitantes, durante a sessão, conforme o art. 4º, inciso VII: “no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor.

Conforme Vera Monteiro (2010, p. 165): “Compõe a norma geral do pregão a existência de uma fase de confrontação direta entre os licitantes, mediante lances sucessivos até que seja declarado o vencedor”. Tendo como objetivo precípuo, a redução dos custos das aquisições, com o aumento da competição.

A terceira característica está contida no art. 4º, inciso XVII, “nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor”. Conforme Wladimir de Oliveira (2012, p.17), a palavra chave no pregão é a negociação”, com fins de obter a melhor proposta, que satisfaça o interesse público.

A quarta característica, é a existência de apenas uma fase recursal. Enquanto nas modalidades tradicionais, existe a possibilidade de duas fases recursais (com recurso na fase de habilitação de licitas e após a proposta vencedora), no pregão só existe a possibilidade de recurso após a declaração da proposta vencedora. Consoante o art. 4º, inciso XVIII, da lei 10.520/02, in verbis:

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

As outras duas características, serão tratadas em tópicos específicos.

3.7 Vantagens e desvantagens do pregão

O pregão, como já foi relatado, traz diversas vantagens para Administração Pública, Wladimir de Andrade (2015) e Justen Filho (2013), citam como as vantagens trazidas pelo pregão: a) agilidade nas compras, pois o prazo mínimo para apresentação das propostas é de apenas 5 dias úteis, muito menos que os prazos das outras modalidades; b) desburocratização: com a inversão da fase de habilitação, julga-se apenas a documentação do vencedor do certame, evitando um trabalho desnecessário; c) transparência: qualquer pessoa tem acesso em tempo real ao pregão e seus documentos; d) competição: a possibilidade do confronto entre lances, proporciona maior competição entre os concorrentes e ganhos de preço pra Administração Pública; e) ampliação dos participantes: qualquer pessoa pode participar do pregão.

Um exemplo da vantagem econômica trazida pelo pregão, está na notícia veiculada no ano de 2015, no site governamental www.comprasnet.gov.br, o pregão trouxe uma economia substancial aos cofres públicos:

Economia de R\$ 48 bilhões aos cofres públicos nos últimos cinco anos, verificação de sobrepreço nas licitações e alerta ao pregoeiro da presença de sócios em comum nas empresas participantes de um processo de compra. Essas são algumas das vantagens e inovações implantadas no Sistema de Compras Governamentais do Governo Federal (Comprasnet) para agregar qualidade ao gasto público em aquisições realizadas por meio de pregões eletrônicos. O Comprasnet é gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).
Somente no último ano, a modalidade gerou uma economia de R\$ 7,9 bilhões e foi empregada em 33,8 mil processos licitatórios, com uma despesa de R\$ 37,8 bilhões. A economia gerada pela utilização do pregão eletrônico foi calculada a partir da comparação dos valores de referência dos bens e serviços com os preços estabelecidos no fim das licitações.

Em relação as desvantagens do pregão, Justen Filho (2013), discorre que existem poucas, apenas a dificuldade no tocantes a qualidade do serviço, pois o pregão pode conduzir a uma proposta de valor reduzido, mas de qualidade imprestável, selecionar uma proposta satisfatória e receber prestações adequadas são uma grande dificuldade na utilização do

pregão; segundo o autor, o conhecimento do valor ofertado pelo vencedor, prejudica a avaliação do preenchimento de requisitos de habilitação; a preponderância de empresas de maior poder econômico, pelo fato do pregão ter abrangência nacional, as grandes empresas tem condições de ofertar a melhor proposta, prejudicando o comércio local.

3.8 Campo de incidência e objeto.

3.8.1 Da obrigatoriedade da utilização do pregão.

Existe um amplo debate sobre a obrigatoriedade ou não, da utilização do pregão na aquisição de bens ou serviços comuns. O Art. 1º da lei 10.520/05, prevê a sua facultatividade.

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

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

No mesmo sentido, o art. 3º do Decreto 3.555/00, dita que “Os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de pregão “. Ora, mais uma vez é demonstrado a facultatividade da Administração Pública, utilizar o pregão, quando for adquirir bens ou serviços comuns.

Entretanto, com o advento do Decreto 5.450/05, deu início a uma ampla discussão doutrinária. Pois, o art. 4º do referido decreto, prevê sua obrigatoriedade, in verbis:

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

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

Conforme o entendimento de Justen Filho (2013, p.61), não basta o bem ou serviço ser comum, para necessariamente, de modo automático e obrigatório, seja utilizado o pregão. Cabe à Administração, analisar se devido realmente nas circunstancia do caso concreto, o pregão é a modalidade que melhor se adequa. Essa decisão da Administração, deve ser motivada, não sendo suficiente a pura e simples asserção de que o “objeto da licitação é um bem ou serviço comum.”

Entretanto, esse não é o entendimento majoritária, adotado por diversos autores, como: Jair Eduardo Santana, Marcio Pestana, Diogenes Gasparini.

Conforme os ensinamentos de Marcio Pestana (2013), na aquisição de bens ou serviços comuns, é obrigatória a utilização da modalidade pregão, tendo em vista que a modalidade traz ganhos na boa gestão da coisa pública e melhor aplicação do princípio da eficiência.

Assegura Tolosa Filho (2012, p.15) que o fato de não se utilizar o pregão para contratações de objeto que se enquadrem no conceito de bens e serviços comuns “significa ofender aos princípios constitucionais de moralidade, de eficiência, de economicidade e da razoabilidade.”

Utilizando outra análise, podemos resolver tal dilema, utilizando o critério cronológico de conflito aparente de normas, usando o brocardo *lex posterior derogat legi priori*, ou seja, que no conflito aparente de duas normas de mesma hierarquia, a mais recente prevalecerá sobre a mais antiga. Ora, o Decreto nº 5.450/05, que prevê a obrigatoriedade de utilização do pregão na aquisição de bens ou serviços comuns, é mais recente que o Decreto nº 3.555/00, devendo aquele prevalecer sobre este.

Por sua vez, o entendimento do Tribunal de Contas da União, é a obrigatoriedade da utilização do pregão, ressalvado situações excepcionais, justificadas, conforme será demonstrado através dos seguintes Acórdãos:

O pregão eletrônico é obrigatório para licitações que visam à aquisição de bens e serviços comuns, só não sendo utilizado se, comprovada e justificadamente, nos termos do Decreto nº 5.450/2005, houver inviabilidade, que não se confunde com a opção discricionária. Acórdão 1700/2007 Plenário (Sumário)

Utilize obrigatoriamente a modalidade pregão para aquisição e/ou contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme regra ínsita no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, incluindo nessas características os bens e serviços de TI. Acórdão 265/2010 Plenário

Utilize obrigatoriamente a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, quando se tratar de serviços comuns, definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, em conformidade com o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, e com o item 9.2.1 do Acórdão nº 2471/2008, todos do Plenário. Acórdão 137/2010 Primeira Câmara (Relação)

Nesse sentido, o Acórdão nº 2079/2007 – TCU-Plenário onde o Ministro Relator faz referência ao parecer emitido pelo Ministério Público/TCU, que assim se manifestou quanto a evolução do pregão, que passou a ser obrigatória em alguns casos:

Em razão da natureza do assunto, pedi a assistência do Ministério Público/TCU, que também se pronunciou pela improcedência da representação, conforme seu parecer (fls. 431/437):

[...]

Sem a pretensão de adentrar o foro volitivo do legislador ou de formular juízo de mérito sobre meras hipóteses, de fato não é forçoso crer que o instituto do pregão fora inicialmente empregado em caráter experimental no âmbito da União e que sua extensão aos demais entes federados ficara

condicionada à efetividade e ao sucesso de sua aplicação na esfera federal, o que, de fato, acabou por ocorrer, dois anos mais tarde.

Um segundo aspecto a denotar a evolução do uso do pregão está associado à atual obrigatoriedade de seu uso em determinadas situações. O que antes era facultativo ao administrador, hoje transformou-se em obrigação. Se o pregão, antes, era opção, atualmente, seu não emprego é motivo de necessária justificativa por parte do agente público. (grifos nossos)

Conforme Santana (2014, p.62), Caso o objeto a ser contratado seja bem ou serviço comum, “a Administração Pública está proibida ao uso de outra modalidade licitatória. A escolha da ferramenta incorreta induz o gestor responsável à prática de atos de gestão antieconômica, no mínimo.” Destarte, podemos concluir que o pregão deve ser obrigatoriamente utilizado na aquisição de bens ou serviços comuns, ressalvado situações excepcionais, motivadas.

3.8.2 Definição de bens e serviços comuns

Diferente das outras modalidades de licitação, o pregão não possui limite quantitativo, ou seja, o pregão pode ser utilizado para aquisições em quaisquer valores, tendo como requisito apenas que se trate de bens e serviços comuns, consoante a previsão legal contida no art. 1º da lei 10.520/02. Questão controvertida, é a definição do que seria um bem e serviço comum, o parágrafo único do art. 1º, traz a seguinte definição, in verbis:

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

Trata-se de definição imprecisa e insuficiente para que seja entendido o que é um bem ou serviço comum, cabendo esse papel a doutrina especializada. Para Marçal Justen Filho (2013, p.32), trata-se de conceito jurídico indeterminado, em razão da dificuldade de defini-lo, “sendo a definição trazida pela lei insuficiente, pois uma vez que tanto bens e serviços comuns quanto incomuns obrigatoriamente serão descritos objetivamente pelo edital”.

O ilustre Jessé Torres, dita que os bens comuns possuem três características básicas:

Por ora, é possível entreverem-se como comuns, para os fins de aplicação do pregão, compras e serviços que apresentem três notas distintivas básicas:

- 1) Aquisição habitual e corriqueira no dia-a-dia administrativo;
- 2) Refiram-se a objeto cujas características encontrem no mercado padrões usuais de especificação;
- 3) Os fatores e critérios de julgamento das propostas sejam rigorosamente objetivos, centrados no menor preço.

Vera Monteiro (2010, p.87), concorda que bens ou serviços padronizados, ou rotineiramente adquiridos, são, inquestionavelmente classificáveis como comuns, mas não concorda que o termo “comum”, é sinônimo de ausência de complexidade técnica ou da impossibilidade da solicitação do bem sob encomenda, ou seja, esses fatos por si só, não são, a priori, incompatíveis com o pregão. A autora propõe uma interpretação mais extensiva do art.1º, “nele incluindo bens e serviços com metodologia de produção e execução conhecida do mercado, sejam eles com ou sem complexidade tecnológica, feitos ou não sob encomenda”. (MONTEIRO, 2010, p. 87)

Vera Scarpinella (2003) entende que não há impedimento de um bem ou serviço que apresente “complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução” ser contratado por meio do pregão. O que é necessário, é que a técnica praticada seja conhecida no mercado do objeto ofertado, proporcionando, dessa forma, sua descrição objetiva no instrumento convocatório”.

Nesta esteira, podemos observar vários acórdãos do retirados da revista de Licitações e contratos do TCU, que possibilitam a Administração Pública, adquirir bens e serviços complexos, desde que sejam padronizáveis, disponível no mercado e possuem especificações usuais de mercado. Conforme os seguintes Acórdãos:

Ainda que os serviços objeto da licitação possam sugerir, *a priori*, certa complexidade, não ha óbices para que sejam enquadrados como serviços comuns, eis que pautados em especificações usuais de mercado e detentores de padrões objetivamente definidos no edital. **Acórdão 188/2010 Plenário (Sumário)**

Bem ou serviço comum é aquele que pode ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. O conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade. Acórdão 1287/2008 Plenário (Sumário) (TCU 2010, (BRASIL,2010, p.63-64)

O anexo II do Decreto nº 3.555/2000, trazia um rol exemplificativo , de bens e serviços considerados comuns .Este decreto sofreu alterações por outros decretos e, posteriormente, foi revogado pelo Decreto nº 7.174/2010. Quanto ao referido rol, Tolosa Filho fez as seguintes considerações : “[...]foi necessário na época em que a modalidade de

pregão foi introduzida para servir de rumo aos agentes públicos, no entanto, com a características de exemplo e nunca de forma exaustiva.”.

No mesmo sentido, Ulisses Jacoby (2013, p.352) que “A lei não mais exige que a definição de bens e serviços comuns conste de regulamento, deixando a decisão sobre ser ou não bem ou serviço comum ao prudente arbítrio do Administrador.”

Na tentativa de retirar a indeterminação do conceito de bem comum, Joel Niebuhr (2015, p.55) , propõe o seguinte conceito:

Bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto.

Em decisões um tanto quanto peculiares, o Tribunal de Contas da União considerou helicóptero e aeronaves, como objetos comuns, passíveis de aquisições por pregão:

4. É lícita a utilização de pregão para a aquisição de helicópteros, visto tratar-se de bem cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos

Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU apontou supostas irregularidades em procedimentos licitatórios para aquisição de helicópteros com recursos oriundos de convênios celebrados pelo Ministério da Justiça com dezenove estados e o Distrito Federal. Destaque-se, entre os possíveis vícios apontados na representação, a “*utilização de pregão como modalidade licitatória para aquisição de aeronaves*”. O relator manifestou-se favoravelmente à adoção de pregão para a aquisição das aeronaves, “*por não vislumbrar infringência ao disposto no art. 1º da Lei nº 10.520/2002 nem prejuízos ao resultado do certame decorrentes da opção por essa modalidade*”. Valeu-se, com o intuito de justificar tal conclusão, do pronunciamento do relator de Representação, que norteou a prolação do Acórdão nº 157/2008-Plenário, em que se examinou matéria similar: “*A aeronave licitada é um bem cujos padrões de desempenho e qualidade foram objetivamente definidos pelo edital mediante especificações usuais adotadas no mercado aeronáutico, ou seja, são inteligíveis a todos os licitantes que possuem condições de fornecer o referido bem e estejam interessados em participar do certame. Assim, para os fins previstos na lei, a aeronave em tela pode ser considerada um bem comum*”. O Tribunal, então, ao endossar a proposta do relator, considerou, quanto a essa e às demais ocorrências apontadas, improcedente a representação. Precedente mencionado: Acórdão nº 157/2008-Plenário. Acórdão nº 3062/2012-Plenário, TC-004.018/2010-9, rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira, 14.11.2012.

Podemos afirmar que a partir dos conceitos e decisões expostas, levando em a fluidez da indeterminação do conceito de “bem e serviço comum”, consideramos que não há necessária segurança jurídica para Administração Pública, no momento da definição do que seria um bem ou serviço possível de aquisição pela modalidade pregão

3.8.3 Utilização para contratação de obra e serviços de engenharia

A vedação para aplicação do pregão nas contratações de obras e serviços de engenharia, tem origem desde dos primórdios do pregão, na Lei nº 9.472. Eis a redação do referido dispositivo:

Art. 54. A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública.
Parágrafo único. Para os casos não previstos no *caput*, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

Tal vedação também consta no art. 5º do Anexo I do Decreto nº 3.555/00 estabelece que:

A modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração.

Esse dispositivo proibitivo sofreu diversas críticas pela doutrina especializada, notadamente pela ausência de precisão legislativa acerca da definição de obras e serviços de engenharia, tendo em vista a ausência de respaldo jurídica para delimitar as características dessas expressões.

Parte da doutrina, defendia a ideia de resolver tal problemática terminológica, utilizando subsidiariamente a lei nº 8.666/93, no seu art. 6º, incisos I e II, que traz os seguintes conceitos para obras e serviços:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;
II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico profissionais;

Todavia, tais conceitos a foram elaborados de forma genérica, ao invés de orientar o administrador, trouxe mais dúvidas. Consoante os ensinamentos de Marçal Justen Filho (2002, p.108):

A distinção entre “obra” e “serviço” é insuficiente e defeituosa, na esteira do que já ocorrida com o Dec.-lei nº 2.300/18/86. Quanto a “obra”, a lei indicou atividades que poderiam, em tese, produzi-la. Não houve explicação daquilo que se entende como obra. A lei não forneceu um conceito de obra e limitou-se a editar um elenco exaustivo de exemplos de obra. Já quanto a “serviço”, foi adotada uma espécie de definição, acrescida de um sumário exemplificativo de atividades consideradas como tal. Isso já seria defeito suficiente para merecer crítica. Mas o problema é mais grave, pois as definições legais são insuficientes, inadequadas para diferenciar certas hipóteses limítrofes [...] Em suma, o conceito de serviços não fornece o caráter distintivo específico correspondente. Por decorrência, o intérprete é constrangido a submeter-se ao casuísmo da Lei.

Em razão do dispositivo legal citado não trazer uma diferenciação nítida para obra e serviço Jacoby (2013, p.29) entende que a análise deverá ser feita no caso concreto e fazendo as seguintes considerações:

Entende-se que essa análise deve ser feita caso a caso, de forma bastante criteriosa. Pela pouca representatividade na diferença entre obra e serviço, conforme discrimina a Lei, não parece possível que se consolide um conceito geral, sem elementos que permitam a justificativa do conceito adotado. [...] Recomenda-se, ainda que a justificativa seja feita sob amparo de mais de um entendimento, podendo ser estes do departamento jurídico e de engenharia do órgão, a fim de formar uma posição melhor fundamentada ante os órgãos de controle.

Existe consenso entre os doutrinadores no que diz respeito à impossibilidade na utilização do pregão para a contratação de obra de engenharia. Consoante Jacoby (2013) a lei 10.520/02 estabelece que o pregão só pode ser utilizado para a contratação de bens e serviços comuns. Excluindo, portanto, a contratação de obra, pois obra não se enquadra como ‘compra e serviço comum. Destarte, excluindo-se a possibilidade na utilização de obra, a dificuldade restringe-se ao dilema de poder ou não utilizar o pregão para contratar serviço de engenharia.

As decisões do TCU são claras em vedar a possibilidade de utilização de tal modalidade para aquisição de obras:

REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE UNIDADES MODULARES DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. OBRA DE ENGENHARIA. PREGÃO ELETRÔNICO. INEXISTÊNCIA DE PROJETO BÁSICO E ORÇAMENTO ESTIMATIVO EM PLANILHAS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA ESCOLHA DE SOLUÇÃO CONSTRUTIVA MAIS ONEROSA QUE A USUALMENTE UTILIZADA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARTE. OITIVAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. NOTÍCIA DE EXISTÊNCIA DAS MESMAS IRREGULARIDADES EM OUTRAS CONTRATAÇÕES. DETERMINAÇÕES. ABSTENÇÃO DE USO DE

RECURSOS DA UNIÃO. IDENTIFICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CASOS SEMELHANTES.

1. Obra de engenharia é a alteração do ambiente pelo homem, sendo irrelevante, para sua caracterização, as técnicas construtivas utilizadas ou os materiais empregados.
2. Configura-se como obra de engenharia a construção de prédio com painéis metálicos pré-fabricados, modulares ou não, ou com qualquer outro material dito não convencional.
3. **É ilegal a contratação de obras de engenharia por pregão, especial modalidade de licitação, seja na forma presencial ou eletrônica.**
4. A existência de projeto básico, aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados, bem como de orçamento detalhado em planilhas, em licitação destinada à contratação de obra de engenharia, é formalidade essencial para a legalidade do certame e do contrato dele decorrente.
5. Quando o administrador decide por solução diversa da tradicional, ou mais onerosa que a usualmente utilizada pelos agentes públicos e privados, obriga-se a justificar sua escolha, para comprovar que ela é a que melhor atende ao interesse público e aos princípios da eficiência e economicidade.” (grifos nossos)

Já em relação aos serviços de engenharia, existe uma ampla divergência doutrinária e jurisprudencial.

Jacoby (2013, p.358) faz a seguinte síntese para aquilo que pode ser considerado como serviço de engenharia: “a) nos termos da lei que regulamentou a profissão, estiverem elencados entre os que, para sua execução, dependam de profissional registrado no CREA; e b) a atividade de engenheiro for predominante em complexidade e custo.”

Jacoby (2013, p.358) ainda acrescenta que não é possível equiparar os serviços de engenharia à serviço comum, o que impossibilita a utilização na modalidade pregão:

Mesmo que lei ou decreto não venham a estabelecer vedação ao uso do pregão para licitar serviço de engenharia, parece incorreto classificá-lo como comum. Serviço de engenharia é, nos termos da compreensão exposta – quando exigível profissional e essa atividade for predominante em custo e complexidade –, serviço não-comum.

A título ilustrativo, algumas decisões judiciais foram encontradas utilizando tal argumento:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÕES - PREGÃO – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA - INADEQUAÇÃO

1. Impugna-se edital de pregão eletrônico cujo objeto consiste na prestação de serviços que envolvem projetos completos de engenharia, de arquitetura, fundação e estrutura, de instalação elétrica não estabilizada, de instalação elétrica estabilizada, de telecomunicações de cabeamento estruturado (voz e dados), de telecomunicação de telefonia (voz), de automação e inteligência predial, de sistema de proteção contra descargas atmosféricas, de segurança, de sonorização, de ar condicionado/exaustão, de instalação de equipamento de transporte vertical, hidrossanitário, de combate e proteção contra incêndio e de sinalização.
2. **A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de serviços de engenharia, a teor do disposto no art. 5º do Decreto nº 3.555/2000.**

3. Rejeitada a alegação de que os serviços de engenharia a serem contratados contemplam o gerenciamento, assessoramento e apoio à fiscalização da elaboração de projetos de engenharia e, portanto, se traduzem em "serviços comuns", porquanto, ainda que envolvam fiscalização, apoio ou gerenciamento, exigiram conhecimento técnico, que a lei procurou afastar da modalidade (art. 13 e 46 da Lei nº 8.666/1993).

4. Ainda que o pregão eletrônico se revele modalidade licitatória mais célere e econômica, não se pode deixar de aplicar a legislação específica, sob o risco de violação ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

(TRF 3ª Região, SEXTA TURMA, AMS 0001008-40.2011.4.03.6100, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL MAIRAN MAIA, julgado em 26/04/2012, e-DJF3 Judicial 1 DATA:10/05/2012)” (grifos nossos)

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÕES - PREGÃO - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA - VEDAÇÃO DO ART. 5º DO DECRETO 3.555/2000 - NULIDADE DO PREGÃO.

I - Procedendo-se a uma análise acurada do edital licitatório, afere-se **nele constar a prestação de serviços próprios de engenharia como objeto da licitação pública questionada, o que reclama a realização do procedimento licitatório mediante modalidade distinta do pregão, por força de vedação expressa constante no art. 5º do Decreto nº 3.555/2000.**

II - Apelação e remessa improvidas.

(TRF 2ª Região, AMS 200351010062025, Relator Mauro Souza Marques da Costa Braga, Quinta Turma Especializada, E-DJF2R 03/03/2010).

O entendimento majoritário da doutrina, liderado por Marçal Justen Filho (2013) discorre que a aplicação do pregão não se vincula à qualificação de um objeto como obra ou serviço de engenharia, a questão central, reside no fato do objeto ser comum. Dessa forma, é um equívoco afirmar que todo o serviço de engenharia é um serviço comum. Frisando, que tal qualificação deve ser realizada no caso concreto, pois a questão não é diferenciar obra e serviço de engenharia, mas em determinar se a contratação tem objeto comum.

Esse é o entendimento presente na Súmula nº 257 do TCU, que firma a possibilidade de utilização do pregão na contratação de serviços de engenharia, aqueles que são considerados comuns “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.”

A maioria dos tribunais também vem decidindo em conformidade com o entendimento supracitado, como ilustramos a seguir:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE ENGENHARIA PARA APOIO E ASSESSORAMENTO NO GERENCIAMENTO DA EXECUÇÃO DE OBRAS DE IMPLANTAÇÃO, PAVIMENTAÇÃO E DE ARTES EM RODOVIA FEDERAL. POSSIBILIDADE.

I. A Lei n.º 10.520/2002 e o Decreto n.º 5.450/2005 não vedam expressamente o pregão para a seleção de serviços de engenharia, simplesmente condiciona o uso dessa modalidade aos bens e serviços comuns, sem excluir espécies de serviços e de contratações.

II. No caso, considerando-se que o objeto da licitação é contratação de serviço comum (supervisão de obras rodoviárias), com padrões de desempenho e qualidade

previamente definidos no edital convocatório, nada obsta a realização do pregão eletrônico.

III. Agravo de instrumento provido.

(PJE: 08010509520134050000, RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL MARGARIDA CANTARELLI, Quarta Turma, JULGAMENTO: 13/08/2013)” (grifos nossos)

ADMINISTRATIVO. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. MODALIDADE LICITATÓRIA. SERVIÇO DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO. PREGÃO CABIMENTO.

1. A questão versa sobre a legalidade da utilização da modalidade licitatória pregão para a contratação de serviços de engenharia, tema que enseja certa celeuma, dada a diferença de tratamento dispensado à matéria.

2. Embora houvesse no Decreto 3.555, editado sob a disciplina da Medida Provisória 2.026-3, vedação à utilização do pregão para as contratações de obras e serviços de engenharia (artigo 5º), quando da edição da Lei 10.520/02, a vedação não foi reproduzida, daí se concluir pela possibilidade de utilizar o pregão no tocante a serviços de engenharia que possam ser enquadrados como de natureza comum.

3. Não se nega que o objeto dos processos licitatórios impugnados envolve serviços de engenharia, mas a questão é saber se, a despeito disso, podem ser considerados serviços comuns.

4. **In casu, é possível a licitação na forma de pregão eletrônico para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, compreendendo reposição e substituição de peças, bem como execução de pequenos serviços de adequação e/ou ampliação, nos sistemas de climatização em unidades da Caixa Econômica Federal. A hipótese enquadra-se no conceito de serviços comuns, previsto no art. 1º da Lei n.º 10.520/2002.**

5. Reexame necessário desprovido.

(AC 200851010090213 , Desembargador Federal GUILHERME COUTO, TRF2 - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data:10/07/2012 - Página:302)” (grifos nossos)

Destarte, O entendimento mais moderno, adotado tanto pela doutrina majoritária, quanto pela doutrina, tem optado pela possibilidade da utilização do pregão para contratação de serviços de engenharia. Frisando, que deve ser levando em consideração os entendimentos diversos, que defendem a impossibilidade de utilização do pregão para contratação de serviços de engenharia, ainda que tentem enquadrar a descrição do objeto como sendo comum.

Em relação as obras de engenharia, o entendimento consolidado é pela impossibilidade de utilização da modalidade pregão nesse tipo de objeto.

3.9 Os principais agentes administrativos envolvidos no Pregão

3.9.1 O pregoeiro

A lei 10.520/02, introduziu no nosso ordenamento jurídico pátrio, a figura do pregoeiro. O pregoeiro, é o servidor responsável pela condução do procedimento de pregão, ele é designado pela autoridade competente e auxiliado pela equipe de apoio.

É importante frisar que o pregoeiro é o único responsável pelo desenvolvimento da sessão pública, ou seja, a responsabilidade é unipessoal, que lhe obriga a responder sozinho por quaisquer irregularidades ou ilícitos, que ocorram ao longo do procedimento de licitação. Isso ocorre diferentemente da “figura da comissão de licitação” instituída na lei 8.666, onde a responsabilidade é solidária pelos atos praticados e as deliberações são conjuntas.

Consoante Vera Monteiro (2010, p.119):

É evidente que a lei criou uma figura nova, distinta da comissão de licitação. Apesar de ambos desenvolverem atividades comuns – como o recebimento, exame e julgamento das propostas –, o pregoeiro é um único representante da Administração (e não um grupo formador de comissão), escolhido dentre servidores do órgão ou entidade promotora da licitação com atribuições especiais em função do procedimento que lhe cabe cuidar.

Corroborando tal entendimento, Marçal Justen Filho (2005, 79): “as peculiaridades do pregão impedem afirmar que a competência do pregoeiro seja idêntica à das comissões de licitação. Não se trata de uma espécie de “comissão unipessoal””.

No decorrer do processo do pregão, o pregoeiro exercerá atividades que requerem alto nível de capacitação. Nas versões iniciais das medidas provisórias que originaram a lei 10.520/02, a obrigatoriedade da capacidade do servidor, para que fosse incumbido de ser o pregoeiro. Entretanto, tal dispositivo, não foi incluído na lei 10.520, o que por si só, não desobriga a essencial a necessidade de capacitação do pregoeiro. No decreto parágrafo único, do art. 7º, do decreto do decreto 3.555/00, consta essa obrigatoriedade, “Somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição”. Na mesma esteira de dispositivo presente no Decreto nº 5.450/05 em seu art. 10º, § 4 diz que, “somente poderá exercer a função de pregoeiro o servidor ou o militar que **reúna qualificação profissional e perfil adequados**, aferidos pela autoridade competente”. Dessa forma, podemos concluir que tanto a capacitação, quanto o aperfeiçoamento, tem que ser estimulados pela Administração Pública, devendo ocorrer de forma contínua.

Corroborando tal pensamento, Alencar (2006, p.62) afirma:

O pregoeiro é o servidor, designado pela autoridade competente, dentre os servidores do órgão ou da entidade, que está promovendo a licitação, responsável pelos trabalhos do pregão. Não é qualquer servidor, senão aquele que tiver habilitação específica.

Na mesma esteira, Pestana (2013, p.344), afirma que deve ser verificadas as exigências mínimas para a melhor condução do certame:

Embora não se exija habilitação técnica específica, o agente que venha a ser credenciado como pregoeiro para desempenhar essa importante função deverá ter o conhecimento da legislação aplicável, do procedimento a ser obedecido, além de contar com destreza necessária para conferir celeridade aos atos a serem praticados nesses domínios, bem como vivacidade e capacidade de bem negociar com os participantes da licitação, estimulando melhoras nas propostas apresentadas e trazendo-as para os patamares valorativos que se adequem às expectativas da Administração Pública.

Sobre o perfil do pregoeiro, este deve possuir: competência, responsabilidade, organização, ética. Capacidade de liderança, raciocínio rápido, conhecimentos técnicos e jurídicos razoáveis.

Jair Eduardo (2014), traça um parâmetro de habilidades que devem constar no perfil do pregoeiro: a) habilidades relacionadas ao ato de decidir: serenidade; objetividade; organização; observância das formalidades do pregão - domínio emocional e liderança; b) habilidades relativas ao “negocial”: poder de persuasão raciocínio rápido; domínio da realidade mercadológica e da realidade da instituição c) qualidade morais; honestidade; integridade; ética e responsabilidade. Acrescenta ainda, que para ser pregoeiro não basta apenas ser um servidor público, também é necessário qualificações profissionais e que revele seguir o perfil do pregoeiro, que vão muito além de atributos apenas de ordem funcional, envolvem aspectos éticos e morais.

Niebuhr (2015), apresenta uma série de características que julga necessárias ao perfil do pregoeiro, dentre elas, devem ser destacadas: capacidade de líder a equipe; domínio da legislação aplicável e do procedimento licitatório do pregão; velocidade de pensamento e sabedoria; equilíbrio e controle emocional; segurança, seriedade e transparência na condução dos trabalhos; habilidade com recursos de informática; capacidade de maximizar resultados em termos de custo, prazo e qualidade; observar os princípios da integridade, da honestidade e da responsabilidade; capacidade de negociação;

Em relação às atribuições do pregoeiro, de uma forma geral, são parecidas com as da comissão de licitação, mas por sua especificidade é mais ampla. Para Marçal Justen Filho (2013), há diferenças no tocante especialmente à fase de lances, que exige uma atuação mais ativa por parte do pregoeiro. As atribuições do pregoeiro estão presentes nos 3º, IV, e 4º, VI a XX, e 11º da lei 10.520/02, in verbis/:

Art. 11. Caberá ao pregoeiro, em especial:

- I - coordenar o processo licitatório;
- II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;
- III - conduzir a sessão pública na internet;
- IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;
- V - dirigir a etapa de lances;
- VI - verificar e julgar as condições de habilitação;
- VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
- VIII - indicar o vencedor do certame;
- IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;
- X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e
- XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.

Jair Santana (2014), faz um quadro com as atribuições do pregoeiro, tanto no pregão presencial, quanto no pregão eletrônico, como podemos observar a seguir:

QUADRO 4: Atribuições legais do pregoeiro

Atribuições pertinentes ou legais do pregoeiro (atividades principais)	
Pregão presencial	Pregão eletrônico
Abertura da sessão. Fazer o credenciamento dos interessados.	O credenciamento é feito perante o gestor do sistema
Recebimento das propostas e documentos de habilitação	O sistema se incumba do recebimento das propostas e de sua manutenção sob sigilo até a respectiva abertura
Abertura dos “envelopes proposta” e verificação da conformidade destas com os requisitos do edital	Abertura e análise das propostas lançadas pelos interessados no sistema (verificação de conformidade)
Classificação/desclassificação das propostas	Classificação/desclassificação das propostas
Condução da etapa de lances: participação ativa, estímulo à oferta, orientação na elaboração da disputa, coordenação da sessão, decisão quanto ao encerramento da sessão, que, no geral, ocorre com a cessação pelos licitantes da oferta	Abertura da sessão (disputa por lances). Estímulo à disputa através do envio de mensagens. Decisão quanto ao início do tempo randômico (ou aleatório)
Aplicação da LC nº 123/06, quando couber. Possibilidade de negociação com o licitante que ofertou a melhor proposta, em época oportuna.	Aplicação da LC nº 123/06, quando couber. Possibilidade de negociação com o licitante que ofertou a melhor proposta
Aceitabilidade do menor (melhor) lance – decisão motivada.	Aceitabilidade do menor (melhor) lance – decisão motivada para não aceitabilidade.
Verificação do atendimento às exigências habilitatórias pela abertura do “envelope de habilitação” e/ou conferência em cadastros ou sites oficiais, de acordo com o edital. Aplicação da LC 123/06, se o caso.	Verificação do atendimento às exigências habilitatórias pela abertura do “envelope de habilitação” e/ou conferência em cadastros ou sites oficiais, de acordo com o edital. Aplicação da LC 123/06, se o caso.
Decisão quanto à habilitação/inabilitação.	Decisão quanto à habilitação/inabilitação.
Após habilitação, declarar vencedor e dar oportunidade para impugnação de recursos. Juízo de (in) aceitabilidade do recurso. Resumir e mandar reduzir a termo a impugnação de cada interessado ou a motivação do não conhecimento do recurso. Juízo de retratação	Após habilitação, declarar vencedor e dar oportunidade para impugnação de recursos. Juízo de (in) aceitabilidade do recurso. Juízo de retratação
Se não houver recurso, adjudicação do objeto ao vencedor.	Se não houver recurso, adjudicação do objeto ao vencedor.

Leitura da ata redigida pela equipe de apoio, mediante orientação do pregoeiro, colheita de assinatura dos presentes, assinatura da ata.	Geração da ata; além das informações já inseridas pelo sistema, inserção das que entender necessária. Publicação da ata
Remessa dos autos do processo à autoridade superior para homologação	Remessa dos autos do processo à autoridade superior para homologação

Fonte: Jair Santana

Em relação ao período que o servidor pode atuar como servidor, a lei 10.520/02 é omissa em relação a essa delimitação temporal. Entretanto, no decreto nº 5.450/05, no art. 3º, § 3º, o dispositivo restringe a designação para um período de um ano, admitindo-se reconduções, ou para licitação específica.

3.9.2 A equipe de apoio

A equipe de apoio foi outra inovação trazida pela lei 10.520, que previu que esta equipe de a função de auxiliar o pregoeiro ao longo do certame e equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, devendo ser preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade licitante.

A legislação não previu o número exato da equipe de apoio, variando de acordo com a especificidade do órgão e complexidade do caso concreto. A necessidade da equipe de apoio é evidente e inquestionável, pois é impossível uma só pessoa conduzir todo um processo de licitação. As normas relativas ao pregão, previram as atribuições da equipe de apoio de forma genérica: “prestar a necessária assistência ao pregoeiro.” De maneira geral, cabe a equipe de apoio sob orientação do pregoeiro, auxilia-lo ao longo do processo de pregão.

3.9.2 Autoridade competente

A autoridade competente é aquela indicada em lei ou regulamento da entidade. Consoante Niebuhr (2015, p.89) “em apertada síntese, pode-se afirmar que a autoridade competente é quem agrega poderes para representar o órgão ou ente administrativo, responsável juridicamente pela licitação e contrato”.

Consoante a lei 10.520/02, no seu art. 3º, as atribuições da autoridade competente são:

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

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

O art. 8º do decreto 5450/05, também traz um rol de competência da autoridade competente

Art. 8º À autoridade competente, de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe:

I - designar e solicitar, junto ao provedor do sistema, o credenciamento do pregoeiro e dos componentes da equipe de apoio;

II - indicar o provedor do sistema;

III - determinar a abertura do processo licitatório;

IV - decidir os recursos contra atos do pregoeiro quando este mantiver sua decisão;

V - adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;

VI - homologar o resultado da licitação; e

VII - celebrar o contrato.

Do exposto, percebe-se que a autoridade competente é responsável por conduzir a fase interna do edital; justificar a necessidade de aquisição; indicar o valor estimado; designar o pregoeiro e a equipe de apoio; autorizar a abertura do certame; aprovar o termo de referência; estabelecer os critérios de aceitação e habilitação das propostas; estabelecer as sanções e homologar o certame.

4. ESTUDO DE CASO COM OS PREGOEIROS DO IFMA, DO MUNÍCIPIO DE SÃO LUÍS

4.1 Definição da amostra

Para delimitação do espaço amostral, utilizamos como objeto desse estudo empírico dessa pesquisa, os pregoeiros do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) que trabalham em Campus localizados no município de São Luís. Sendo que esta pesquisa foi realizada no mês de janeiro de 2017.

O IFMA foi criado pela lei nº 11.892/2008, que instituí, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão e das Escolas Agrotécnicas Federais de Codó, de São Luís e de São Raimundo das Mangabeiras. Trata-se de Pessoa jurídica de Direito Público, com natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

No total, foram entrevistados seis pregoeiros, dos Campus: Monte Castelo, Maracanã, Reitoria e Centro histórico, sendo um do campus Monte Castelo, dois do campus Maracanã, dois do Campus Reitoria e um do Centro Histórico.

4.2 Perfil dos pregoeiros do IFMA.

O Quadro 5 apresenta as seguintes características com relação ao perfil dos pregoeiros: formação acadêmica, tempo de experiência, capacitação e Pós-graduação.

QUADRO 5: Perfil do pregoeiro

Pregoeiro	Formação acadêmica: Graduação	Formação acadêmica: Pós-graduação	Tempo de experiência na área de pregão	Fez curso de capacitação para atuar como pregoeiro
P1 ¹	Incompleta em Administração	-	6 anos	Sim
P2	Ciências Contábeis	Especialização em Administração Pública e	1 ano e 6 meses	Sim

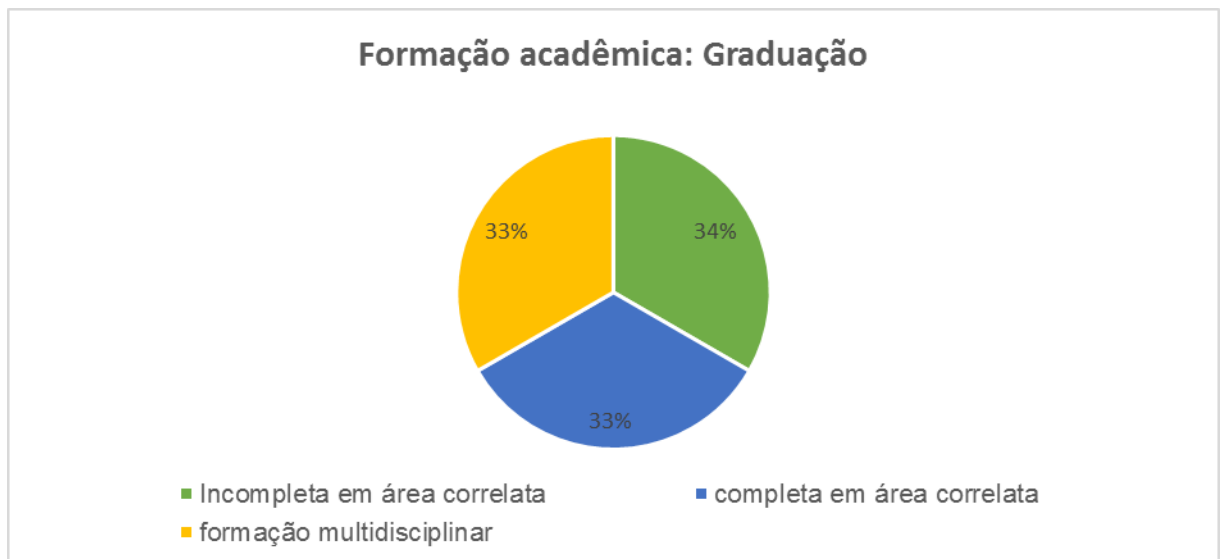
		Mestrado em Administração		
P3	Incompleta em Direito	-	8 meses	Sim
P4	Ciências Contábeis	Gestão Pública	1 ano	Sim
P5	Física	-	7 anos	Sim
P6	Matemática	Administração Pública	9 anos	Sim

Fonte: dados da pesquisa

1 - Código atribuído aos pregoeiros visando a não identificação de seus respectivos nomes. A letra P, significa pregoeiro, a numeração significa a identificação de cada um deles. Ex: P1 = pregoeiro 1; P2 = pregoeiro 2 e, assim sucessivamente

Dos pregoeiros entrevistados, quatro possuem curso superior completo, dois possuem curso superior incompleto. Sendo que quatro possuem graduação em áreas afins à atividades de pregoeiro, isto é, Direito, Ciências Contábeis e Administração. Os outros dois, possuem formação multidisciplinar. Dessa forma, podemos observar a busca do próprio servidor em possuir uma graduação, para o implemento do seu conhecimento.

Figura 1: formação acadêmica do pregoeiro (graduação)



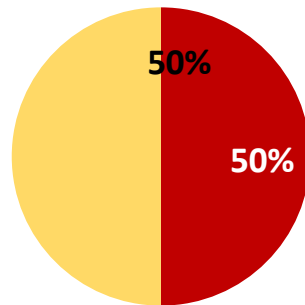
Fonte: dados da pesquisa

Quanto à formação em curso de Pós-graduação, 50% possuem especialização. Dentre os cursos realizados, estão os Administração Pública e Gestão Pública, o qual proporcionam o melhor entendimento do funcionamento da máquina pública, contribuindo para a melhor condução do processo de pregão e consequente contribuição para o interesse público

FIGURA 2: Formação acadêmica (pós graduação)

Formação acadêmica: Pós graduação

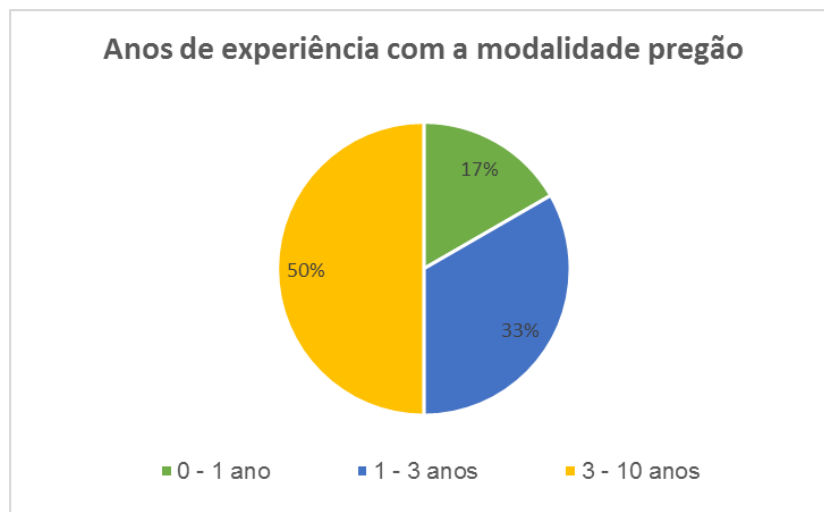
■ Não Possui ■ Possui em Administração Pública ou Gestão Pública



Fonte: dados da pesquisa

Em relação ao tempo que atua como pregoeiro, um pregoeiro atua na área há menos de um ano, dois atuam de uma ano à três anos e três atuam há mais de três anos como pregoeiros. Inferimos que os pregoeiros de uma forma geral, tem uma razoável experiência na área, o que proporciona maior segurança no desenvolver do certame.

FIGURA 3: Anos de experiência com a modalidade pregão

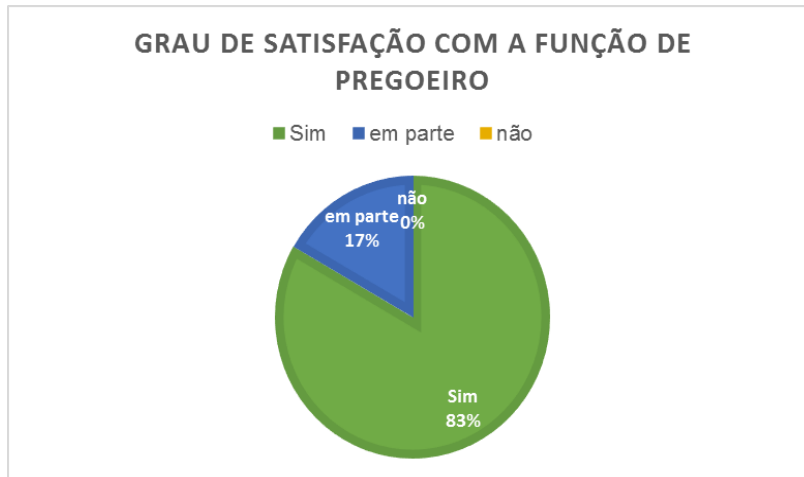


Fonte: dados da pesquisa

Um fator de extrema relevância no perfil do pregoeiro, é sua capacitação. Podemos constatar que todos os pregoeiros fizeram curso de capacitação para exercer tal designação, temos que frisar que é necessário que o pregoeiro **reúna qualificação profissional e perfil adequados**. Além disso, a própria Carta Magna vigente, estimula e recomenda a capacitação dos servidores, visando ao desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade.

Outro questionamento, foi se os pregoeiros gostavam de trabalhar como pregoeiro, ou seja, se sentiam realizados exercendo tal função. A única resposta em parte, foi do P1.

FIGURA 4: Satisfação em exercer a função de pregoeiro



Fonte: dados da pesquisa

Segue algumas das justificativas:

Gosto de exercer a função de pregoeiro, mas No exercício da função, sofro muitas pressões, tanto legais, quantos da próprias instituição (P1).

Gosto de trabalhar no setor de compras e contribuir para um setor público mais eficiente (P2)

Pelo prazer de ajudar a Administração Pública a fazer boas compras, com economia, rapidez, segurança, agilidade e acima de tudo responsabilidade. Visando o poder de negociar e a lógica gerencial (P3)

Apesar de muitas pessoas verem as pessoas que trabalham com licitações são corruptos, eu vejo esse trabalho como uma forma de contribuir para a melhoria da sociedade, através de economia para a Administração(P5)

QUADRO 6: Resumo das perguntas e respostas referentes à formação prática dos pregoeiros

Pregoeiro	A instituição oferece condições de treinamento?	O setor em que trabalha oferece suporte instrumental e bibliográfico?	A instituição incentiva e promove e cursos?	Nº de vezes que participou de cursos ou seminários?	O pregoeiro deve estar atualizado com normas, decretos, leis e participar de outras experiências a área?	A instituição dispõe de verbas para sua participação em eventos ou Capacitação?
P1	Sim	sim	Sim	Várias vezes	Sim	Sim
P2	Sim	Sim	Sim	Duas vezes	Sim	Sim
P3	Sim	Sim	Sim	Duas vezes	Sim	Sim
P4	Sim	Sim	Sim	Várias vezes	Sim	Sim
P5	Sim	Sim	Sim	Várias vezes	Sim	Sim
P6	não	Sim	sim	Várias vezes	Sim	sim

Fonte: dados da pesquisa

Analisando o quadro a cima, podemos inferir que o IFMA, proporciona condições para o bom trabalho do pregoeiro, figura esta que é fundamental no desenvolvimento do

pregão. Todos os pregoeiros afirmaram que O setor em que trabalha oferece suporte instrumental e bibliográfico, além de proporcionar e incentivar a participação de cursos.

Segundo as lições do mestre Marcelo Palavéri (2005, p.41)

Por isso, é disseminada a ideia de que os pregoeiros devem receber capacitação constante (deve compreender também a constante atualização nas técnicas de pregão), para que não só se aprimorem aspectos formais e legais da modalidade, que são de fundamental importância, mas para que, especialmente, desenvolvam técnicas de negociação, liderança e de autocontrole.

Discorrendo sobre a capacitação dos pregoeiros, Wlamir Oliveira (2012, p.6):

Sugerimos que todos os órgãos que adotarem o pregão como mais uma modalidade de licitação, mantenham sempre seus pregoeiros capacitados e com possibilidade de atualizar seus conhecimentos, haja vista que tratando-se de legislação temos a necessidade constante de renovar os conhecimentos e até mesmo aperfeiçoá-los em função do dia a dia a que somos submetidos. O pregoeiro, em especial, em razão de sua grande responsabilidade na condução do certame, deverá ficar sempre atento às inovações e entendimentos predominantes.

Na mesma esteira, Santana (2014, p.133) “tanto o treinamento, quanto o aperfeiçoamento do pregoeiro para os procedimentos de pregão devem ser estimulados pela unidade administrativa. E esse tratamento é de caráter contínuo ”

Outro ponto também que se discute é o fato de que, para se ter condições de desempenhar e exercer as atividades com um mínimo de competência, os pregoeiros precisam ter materiais disponíveis como instrumentos de trabalho, de pesquisa e de apoio. Estes instrumentos são computadores com capacidade e velocidade compatíveis com a demanda de um pregão eletrônico, assessoria jurídica, pessoal de apoio, sala com condições de higiene e trabalho, entre outros. Todos os pregoeiros responderam que a instituição fornece essas condições.

Em relação a indagação do pregoeiro se manter atualizado com a jurisprudência do TCU, e se considera isso relevante. Um pregoeiro (P1) afirmou que: “apesar de considerar os entendimentos do TCU relevante, não possui mais tempo para se manter atualizado com as recentes jurisprudências do TCU”. Conforme o (P6), “através do serviço de push portal o qual recebo informações sobre os temas e periódicos e periódicos do portal do TCU. Dessa forma, sempre me mantenho atualizado”.

Todos os pregoeiros consideram a equipe de apoio relevante para o desenvolvimento do certame. Mas apontaram que devem ser capacitados e ter uma participação mais ativa no processo do pregão.

Indagados sobre outro ponto que deveria ser destacado, os pregoeiros discorreram sobre a ausência de remuneração pela designação como pregoeiro. Tal função, tem alta complexidade e responsabilidade, mas é exercida de forma cumulativa com as funções típicas do cargo e sem remunerabilidade adicional. Para Jacoby (2015), o nível de complexidade da função, por questão de justiça, deve ser obrigatoriamente remunerada, acrescenta que tal remuneração, seguindo o princípio da legalidade, deve estar presente em lei. O Estado do Rio de Janeiro, implantou o sistema de remuneração por sessão ou por pregão, servindo como paradigma para que esse modelo seja seguido por outros entes federativos.

4.3 O pregão e os ganhos para à Administração Pública.

Como foi mencionado no capítulo 2, o pregão traz diversas vantagens para à Administração Pública, realizamos diversos questionamentos aos pregoeiros, para constatar se isso realmente acontece na prática.

Perguntamos qual a espécie de pregão os pregoeiros utilizavam, se na forma presencial ou eletrônica e caso tivessem a possibilidade de optar por uma das formas de pregão, qual optariam. Todos os pregoeiros responderam que apenas atuam com o pregão eletrônico e que caso pudessem escolher, sem dúvidas escolheriam na forma eletrônica, justificaram de diversas formas, destacamos as seguintes:

Se pudesse optar pela espécie de pregão, com certeza utilizaria o pregão eletrônico, pela transparência, maior número de competidores e agilidade. (P1)
O pregão eletrônico é muito melhor, pois aumenta a abrangência, competitividade e diminui o tumulto com contato direto com fornecedores (P4)

Os pregoeiros também citaram o art. 4º do Decreto 5450/05, “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo **preferencial** a utilização da sua forma eletrônica.” Os pregoeiros também citaram o § 1º, do Art. 4º, que demonstra a necessidade de ser justificada a não utilização do pregão eletrônico em detrimento de outras modalidades.

O quadro a seguir, demonstra quais são as vantagens e desvantagens da utilização do pregão eletrônico, segundo os pregoeiros do IFMA.

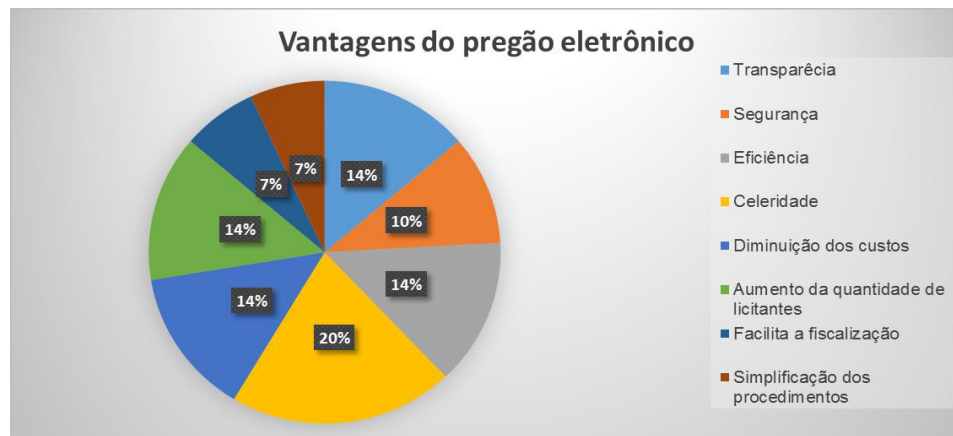
QUADRO 7: Vantagens e desvantagens do pregão eletrônico

Vantagens	Nº de vezes que é citada e (%)	Desvantagens	Nº de vezes que é citada e (%)
Transparência	4 (14%)	Ambiente virtual	1 (14%)

Segurança	3 (10%)	Não garantia da qualidade do bem/serviço	2 (29%)
Eficiência	4 (14%)	Despreparo dos licitantes	1 (14%)
Celeridade	6 (21%)	Envio de documentos via meios eletrônicos ou postal	2 (29%)
Diminuição dos custos	4 (14%)	Falta de melhorias na tecnologia da informação	1 (14%)
Aumento na quantidade de licitantes	4 (14%)		
Facilita a fiscalização	2 (7%)		
Simplificação dos procedimentos	2 (7%)		
TOTAL DE RESPOSTAS	29 (100%)	TOTAL DE RESPOSTAS	7 (100%)

Fonte: dados da pesquisa

FIGURA 5: Vantagens do pregão eletrônico



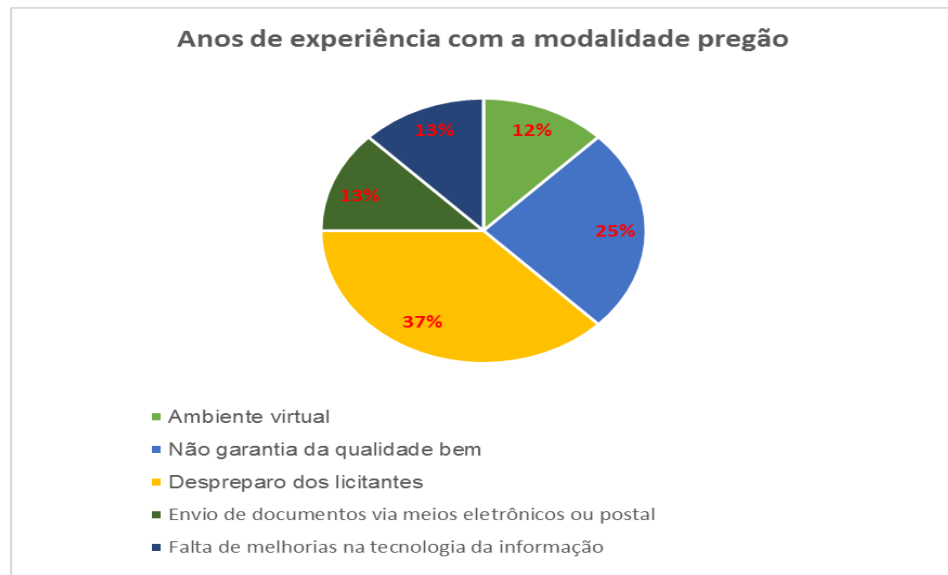
Fonte: dados da pesquisa

A principal vantagem apontada pelos pregoeiros foi a celeridade que o pregão traz para a Administração Pública. Isso ocorre pelo fato do pregão ser um procedimento licitatório ágil, com prazo de duração consideravelmente menor que as outras modalidades de licitação, um fato que contribui para essa celeridade é a inversão das fases de habilitação.

A eficiência também é uma vantagem intrínseca no pregão, traz eficiência a partir da celeridade do procedimento, redução de custos, incentivando a contratação com o menor valor econômico.

O aumento na quantidade de licitantes, gerado pela abrangência nacional do pregão eletrônico, gera consequentemente o aumento da competição, proporcionando a obtenção da melhor proposta para a Administração Pública.

FIGURA 6: Desvantagens do pregão eletrônico



Fonte: dados da pesquisa

Percebe-se que para os pregoeiros, o pregão possui poucas desvantagens, sendo a melhoria no sistema algo que deve continuar acontecendo, pois as melhorias na tecnologia da informação acontecem de forma muito veloz, facilitando a vida do pregoeiro. O fato do pregão utilizar a técnica de menor preço, pode gerar que a Administração Pública, selecione um objeto com preço baixo, mas com qualidade duvidosa.

Indagados se o pregão traz ganhos para a eficiência no setor público, todos pregoeiros afirmaram que o pregão traz melhorias na eficiência. Algumas respostas merecem destaque:

O pregão é fantástico, traz muitas melhorias para a eficiência da Administração Pública, principalmente em relação a celeridade no procedimento e redução de custos, transparência e segurança. (P1)

O pregão é uma excelente ferramenta, pois desburocratiza os procedimentos da licitação e reduz os custos das compras (P3)

Indagados se consideram o pregão mais segura e transparente, todos responderam afirmativamente.

Sempre foi um anseio da sociedade mais transparência nas licitações e o pregão eletrônico consegue proporcionar isso (P1)

Sem dúvidas, pois todo o procedimento é registrado no sistema (P4)

Todos podem acompanhar a sessão do pregão e sua ata on-line, o que gera mais segurança e transparência para todos (P5)

Em relação ao incremento da competitividade e diminuição do conluio entre participantes proporcionadas pelo pregão, foram unânimes em afirmar que o pregão amplia a competitividade e contribui para a diminuição do conluio.

Pelo fato do pregão eletrônico ter abrangência nacional, traz um inegável incremento na competitividade, pois licitantes de todo o país podem participar, no caso do nosso Campus, 80% dos vencedores do pregão são da região sul/sudeste. O conluio diminui sensível, mas não posso afirmar que ele acabe por completo” (P4)

Contribui para o aumento da competitividade, no momento em que não é necessário os licitantes estarem fisicamente presentes, o que proporciona que pessoas de diversos lugares possam participar (P2).

O sistema de término aleatório nos últimos 30 minutos, auxilia a diminuição do conluio entre os licitantes, pois ninguém sabe em que momento o pregão irá terminar (P5)

O fato do pregão nacional e ser informatizado, facilita a fiscalização dos órgãos de controle de atos de corrupção(P6)

Sobre onde os pregoeiros encontram mais dificuldades no processo de pregão, cinco pregoeiros afirmaram não tem nenhuma dificuldade, pois o sistema é de fácil utilização e auto explicável. Apenas um (P1), afirmou “ter dificuldades em relação ao excesso de legislação e problemas operacionais.”

Para realizarmos uma análise mais adequada da redução dos custos, além da entrevista com os pregoeiros, utilizamos o portão governamental www.comprasnet.gov.br, realizamos consulta e escolhemos aleatoriamente 12 pregões , dentre os 20 pregões realizados em sessões no ano de 2016, nos Campus dos pregoeiros pesquisados, com fim de observar a economia de custos que a modalidade pregão traz para o IFMA e consequentemente à sociedade, como será demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 8: Economia com utilização do pregão nos campus pesquisados

Campus	Nº do pregão	Valor estimado	Valor proposto	Valor homologado
Centro histórico –	02/2015	R\$ 241.934,23	R\$154.000,00	R\$ 153.500,0000 .
Centro histórico –	02/2016	R\$ 225.418,62	R\$ 140.332,93	R\$ 140.332,93
Maracanã	06/2015	R\$ 68.865,98	R\$ 19.385,904	R\$ 19.385,904
Maracanã	15/2015	R\$ 75.994,50	50R\$ 50.057,35 5	R\$ 50.057,35
Monte castelo	05/2016	R\$ 10.626,48	R\$ 10.626,48	R\$ 10.626,48
Reitoria	08/2015	R\$27.763.404,65	R\$ 21.119.005,00	R\$ 21.119.005,00
Reitoria	01/2016	R\$ 27.785.706,00	R\$ 27.611.740,08	R\$ 27.229.980,12
Reitoria	05/2016	R\$ 5.962.806,00	R\$ 865.399,25	R\$ 865.399,25

Reitoria	06/2016	R\$ 1.080.000,00	R\$ 1.020.000,00	R\$ 978.000,00
Reitoria	07/2016	R\$ 436.125,00	R\$ 324.098,00	R\$ 324.092,00.
Reitoria	08/2016	R\$ 74.700,00	R\$ 62.999,99	R\$ 62.950,00 .
Reitoria	11/2016	R\$ 75.500,00	R\$ 56.750,00	R\$ 56.750,00
TOTAL		R\$ 57.251.950,46	R\$ 51.434.394,98	R\$50.469.537,03

Fonte: adaptado de <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/Pregao/ata0.asp>

Analisando tais dados extraídos do comprasnet, chegamos a conclusão que a economia total feita pela Administração Pública foi de R\$ 6.782.377,43, encontramos este subtraindo do valor total estimado, o valor homologado. Em percentual, esse valor representa uma economia de 11,84% do valor estimado, o que por si só, é uma economia considerável.

Outro dado que deve ser analisado, é que com a negociação do pregoeiro, o IFMA, conseguiu diminuir a melhor oferta em R\$964.857,95. O que demonstra a capacidade de negociar dos pregoeiros, bem como o ganho que a negociação para a Administração Pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pregão é uma das principais melhorias trazidas pelo Governo Federal na última década, instituída pela lei 10.520/02. Essa nova modalidade de licitação, se mostrou uma quebra de paradigma em relação as modalidades até então vigentes, proporcionando sensível melhoria nas compras públicas.

A nova modalidade Pregão trouxe modernização para o sistema de licitação pátrio, com o objeto de concretizar o princípio da eficiência nas compras governamentais, além de proporcionar à Administração mais celeridade, transparência e economicidade para as contratações, desburocratizando os procedimentos, aumento a concorrência e consequentemente reduzindo os custos dos bens e serviços adquiridos.

A instituição do Pregão, contribui efetivamente para o incremento da transparência no trato do bem público, pois com o portal comprasnet, o cidadão consegue acompanhar as sessões e resultados dos pregões de forma simples e eficiente. Isso contribui para o controle social e consequentemente o combate à corrupção, que tanto assola nossa sociedade. Pois quanto mais democrático e transparente for o sistema de compras públicas, menos oportunidades surgirão para os corruptos agirem.

A partir dos dados obtidos com os questionários aplicados com os pregoeiros do IFMA, principais agentes administrativos dessa modalidade de licitação, chegamos em algumas inferências.

Todos os pregoeiros do IFMA utilizam o pregão eletrônico em detrimento do pregão presencial. Além disso, consideram o pregão eletrônico é melhor para à Administração Pública que o pregão presencial.

Todos os pregoeiros possuem capacitação e se mantem atualizados para o melhor desenvolvimento de suas atividades licitatórias, tal Autarquia Federal, disponibiliza todo o amparo para o melhor desenvolver de suas atividades.

Em relação a equipe de apoio todos os pregoeiros a consideram relevantes. Entretanto, aconselham que eles sejam mais capacitados e atuem mais ativamente no procedimento do pregão.

Os pregoeiros consideram que as vantagens do pregão as seguintes: Transparência; segurança; eficiência; celeridade; diminuição dos custos; aumento na quantidade de licitantes Facilita a fiscalização Simplificação dos procedimentos

Poucas foram as desvantagens apontadas, a saber: Ambiente virtual; não garantia da qualidade do bem/serviço; despreparo dos licitantes; envio de documentos via meios eletrônicos ou postal e falta de melhorias na tecnologia da informação

Analisando tais dados extraídos do comprasnet, chegamos à conclusão que a economia total feita pela Administração Pública foi de R\$ 6.782.377,43, encontramos este subtraindo do valor total estimado, o valor homologado. Em percentual, esse valor representa uma economia de 11,84% do valor estimado, o que por si, é uma economia considerável. O que demonstra que o pregão traz uma economia considerável nas compras publicas

Destarte, observamos que o pregão é uma importante inovação para Administração Pública Federal, que trouxe diversos ganhos nas compras públicas, que os agentes que atuam nessa modalidade estão plenamente aptos as suas atribuições e que essa licitação veio contribuir para a eficiência da Administração Pública

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Eduardo José de. **Estudo sobre aspectos gerenciais do pregão: uma análise gerencial de sua utilização pela Administração Pública do Estado de Pernambuco**. Dissertação de Mestrado – UFPE/CCSA, Recife, 2006.

ALENCASTRO, Maria A. Cruz; LOPES, Ana Maria D'Ávila; SILVA, Edson V. da. **Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal**. RAP. Rio de Janeiro, p. 207-235, Jan./fev. 2014.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Vírgilio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5ª ed., São Paulo: Atlas S/A, 2010;

ANDRADE, Wladimir de Oliveira. **Formação de pregoeiros**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O Princípio da eficiência**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico; Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov/dez.2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 10 maio 2016.

ARAÚJO, Paula Mara Costa de; JESUS, Renata Gomes de. **Processo Licitatório Tipo Menor Preço e Eficiência em Compras Públicas: um Estudo de Caso**. In: XXXVII Encontro da ANPAD. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional em Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013. CD-ROM.

ALVES, Francisco José do Santos; et AL. **Economicidade no Processo de Aquisição Pública no Brasil: Análise Empírica de uma amostra de Atas de Registro de Preços**. In: XXXVII Encontro da ANPAD. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional em Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013. CD-ROM.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Sistema constitucional aberto: teoria do conhecimento e da interpretação do espaço constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. **Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de cursos (TCC): ênfase na elaboração de TCC de pós-graduação Lato Sensu**. São Paulo: Atlas, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18 ed. São Paulo: Malheiros,. 2011.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1º jun. 2005.

BRASIL. **Lei nº 8.666, 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. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm>

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jul. 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, 05 ago. 2011.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.026-3,** de 28 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em 13/05/2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Consulta ata de pregão.** Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/Pregao/ata0.asp>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pregão eletrônico gera economia de R\$ 48 bi nos últimos cinco anos.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/noticias/pregao-eletronico-gera-economia-de-r-48-bi-nos-ultimos-cinco-anos>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos** : orientações e jurisprudência do TCU. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BORGES, Alice Gonzalez. **Inovações nas licitações e seus aspectos constitucionais.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 3, junho, 2001. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_3/DIALOGO-JURIDICO-03-JUNHO-2001-ALICE-GONZALES.pdf. Acesso em: 01 de outubro de 2016 (substituir x por dados da data de acesso ao site).

BORGES, Cyonil. **Licitações e contratos.** 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional.** 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo R. da costa; SAMPAIO, Adilson da Hora; **Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Compras Públicas: Uma Análise Empírica dos Pregões**

Eletrônicos da Fiocruz/BA. In: XXXVII Encontro da ANPAD. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional em Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013. CD-ROM.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação sobre Licitações e Contratos Administrativos. Brasília**, 2012, disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17300//>> acesso em 02 de julho de 2016.

CASTELLS, Manuel. **Para o Estado-rede**: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. IN: Pereira, L. C. B., Sola, L., Wilhem, J. (ORGs). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: UNESP, 2015.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo - 27ª ed.**São Paulo:Atlas, 2014

CARVALHO FILHO, Jose do Santos, **Manual de Direito Administrativo - 30ª ed.**São Paulo: Atlas, 2016

CRETELLA JUNIOR, José. **Das licitações Públicas**. 17. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2004.

DE OLIVEIRA, Regina H. **Licitações**: agilização ou morosidade dos processos de compra nos Órgãos Públicos? O Caso da Prefeitura do Município de Araraquara. Araraquara: UNESP, 2015.

DIB, Luís Henrique de M. **Do pregão**: a nova idéia em licitação Pública. Araraquara: UNIARA,2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOMINGUES, Fábio L. **Pregão, a nova modalidade de licitação adotada pela administração pública**. Araraquara: UNESP, 2013.

FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo** . 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FILARDI, Fernando; FREITAS, Angilberto S. de; SILVEIRA, Flavio. **Pregão Eletrônico: Uma Análise dos Resultados da Implantação nas Contratações da Administração Pública: O Caso do IFRJ**. In: XXXVII Encontro da ANPAD. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional em Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013. CD-ROM.

FONSECA, Sergio Azevedo; SPRICIGO, Paulo Roberto. **Inovação nos Procedimentos para Compras e Contratações na Administração Pública**: Breve Avaliação das Contribuições do Pregão. UNESP, 2008.

FONSECA, Marco Adriano Ramos. **Pregão eletrônico: uma análise de sua aplicabilidade e eficácia na Administração Pública Federal.** São Paulo. Ed. Impactus, 2008.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José M. S. de Varge. **O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos.** RAP. Rio de Janeiro, p.1265-1281, set./out. 2013.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e Contratos Administrativos – Casos e Polêmicas.** Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2014.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e direito penal.** Rio de Janeiro: Revan, 2010.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte geral - v. 1.** 16. ed. Niterói: Impetus, 2014.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administm.tif et de droit public.** 1. ed. Paris: Sirey, 1921 .

HIRAI, Paula R. Mello. **A Lei de Licitações e Compras – Lei nº. 8.666/93.** Araraquara: UNESP,2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 8a ed.São Paulo: Dialética, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 9. ed. rev. atual. e ampl. 9. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico.** 6. ed. São Paulo: Dialética, 2013.

KRAMMES, Alexandre Golin. **Gerenciamento do escopo em projetos originados por meio de Licitação.** Revista de Gestão e Projetos -GeP, São Paulo, v. 4, n. 3, p 30-45, set./dez. 2013.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 9. ed. São Paulo. Saraiva editora. :2015.

MAURANO, Adriana. **A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns.** Disponível em <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/index.php>>. Acesso em 27/08/2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES , Hely Lopes . **Direito Administrativo Brasileiro.** 41ed, São Paulo: RT ,2015.

- MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Manual de Direito Administrativo**. Malheiros. 30 ed. São Paulo: 2012.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**, Paulo Gustavo Gonet Branco. 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014
- MONTEIRO, Vera. **Licitação na modalidade de pregão: Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 7ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- PACHECO, Marcos Antonio B. **Estado multicultural e direitos humanos: tópica constitucional de direitos étnicos**. São Luís: UFMA/CNPQ, 2005.
- PALMIERI, Marcello Rodrigues. **O pregão: Aspectos práticos**. Jus Navigandi, Teresina, a. 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: . Acesso em: 31 mar. 2016.
- PEIXOTO, Ariosto M. **Licitação na Década de 90 e nos Próximos 10 Anos**. Disponível em <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=3>>. Acesso em 17/08/2015.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.
- PESTANA, Marcio. **Licitações públicas no Brasil: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002**. São Paulo. Atlas, 2013.
- SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços**. 4ed. Belo Horizonte. Fórum. 2014
- SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão: Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SANCHEZ, Inara Z. **Estudo sobre licitações no Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo**. Araraquara: UNESP, 2012.
- SCHULER, Leonardo da costa. **Aperfeiçoamento da Lei das Licitações**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2012, disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9992>> acesso em 02 de julho de 2014.
- SERESUELA, Nívea C. de Holanda. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Lins: UNIMEP, 2012. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489>>. Acesso em 18/09/2015.
- SEBRAE. **Pregão presencial e eletrônico**. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/micro-e-pequenas-empresas/pregao-presencial-e-eletronico-29out2014.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2015,

SILVA. De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27 ed. São Paulo: Forense, 2007

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalh. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum,2016.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **A aplicação dos princípios que regem a Administração Pública e os atos administrativos, na contratação através de procedimento licitatório e de afastamento de licitação**. IN: Temas controvertidos sobre Licitações & Contratos Administrativos. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2015.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Pregão** – uma nova modalidade de licitação – comentários teóricos e práticos, pregão presencial e pregão eletrônico. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU. Brasília, TCU, 2010, disponível em: HTTP://<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos> acesso em 02 de julho de 2016.