

A IMPORTÂNCIA DO PREGÃO ELETRÔNICO E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Joeldson Ferreira Guedes¹

George Luis de Moraes Marques²

RESUMO

Baseado nos ensinamentos de diversos autores do Direito Administrativo como Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho, dentre outros, este artigo iniciar-se-á com considerações a respeito dos princípios da Administração Pública e passará por uma noção geral das licitações e de suas modalidades até analisar os procedimentos licitatórios, buscando ressaltar os benefícios da modalidade pregão eletrônico. A parte final do estudo enfatizará em que termos o pregão eletrônico permite a concretização do princípio da eficiência da Administração Pública, sobretudo ao destacar a economia e a agilidades propiciadas por essa modalidade licitatória. Sem a intenção de esgotar este tema, este artigo prestar-se-á a uma importante reflexão de como se pode permitir que um princípio constitucionalmente previsto seja aplicado na prática.

Palavras-chave: Pregão eletrônico, Licitações, Eficiência.

ABSTRACT

Based on the teachings of several authors of Administrative Law as Hely Lopes Meirelles, Sylvia Maria di Pietro and José dos Santos Carvalho Filho, among others, this article will start with considerations about the principles of Public Administration and will undergo a general notion the bidding and its modalities to analyze the bidding procedures, seeking to emphasize the benefits of electronic trading mode. The final part of the study will emphasize on what terms the electronic trading system allows the implementation of the principle of efficiency of public administration, particularly highlighting the economy and the agility afforded by this bidding modality. Without intending to exhaust the subject, this article will lend itself to an important reflection of how to allow a constitutionally entrenched principle is applied in practice.

Keywords: Electronic bidding, Bids, Efficiency.

1 INTRODUÇÃO

1. Doutorando em Contabilidade e Controladoria pela Universidad San Carlos - Assuncion -PY. E-mail: profjoeldson@gmail.com

2. Bacharel em Ciências Contábeis - UFSM. E-mail: geomarc@bol.com.br

A evolução do setor público no Brasil evidenciou uma maior preocupação da sociedade civil com as contas públicas, sobretudo as compras governamentais, que ao longo do tempo se mostra ineficiente causando prejuízos à administração.

O presente trabalho faz uma análise do instituto licitatório do pregão eletrônico, discutindo seus aspectos de aplicabilidade e a eficácia no âmbito da administração pública federal.

A partir do tema proposto foi objeto desta pesquisa para melhor compreensão o estudo dos princípios aplicados nas licitações em especial àqueles aplicados ao pregão eletrônico, as modalidades tradicionais de licitações e suas defasagens, a aplicabilidade do pregão eletrônico e a sua relação com o princípio da eficiência na administração pública.

O objetivo deste trabalho é evidenciar de forma clara a relação entre a utilização da modalidade pregão eletrônico e o princípio constitucional da eficiência, com base numa fundamentação teórica que visa propor uma sistemática com auxílio da tecnologia da informação inserir o formato eletrônico em todas as modalidades licitatórias.

Esta temática apresenta considerável relevância e atualidade, ao se perceber que a modalidade licitatória do pregão no ordenamento jurídico ocorreu a menos de uma década e ainda está em fase de amadurecimento e expansão no âmbito da administração pública federal, fazendo com que se torne uma alternativa eficaz para mostrar de forma mais transparente as aquisições e contratações públicas que historicamente encontravam-se envoltas com fraudes e corrupções.

Com o intuito de atingir os objetivos traçados para este trabalho, primeiramente foi feito uma pesquisa bibliográfica no conceito de Gil (2007, p. 44), onde se levantou conceitos e dados relevantes referentes ao tema em estudo.

Posteriormente foi elaborada uma pesquisa exploratória onde foi evidenciada a importância do pregão eletrônico para a administração pública federal e finalizando com propostas de melhoria para o setor.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou sua escalada para uma tentativa de melhoria da Administração Pública, trazendo expressamente em seu art. 37, *caput*, diversos princípios, quais sejam o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, publicidade e eficiência: uns já anteriormente positivados, e outros não, todos, no entanto, ob-

jetivando inculcar na mentalidade do administrador público, a seriedade com que deve ser tratado o Erário.

A licitação, portanto, nessa linha de implementação de uma nova política administrativa, sem sombra de dúvidas, constitui um dos principais instrumentos de aplicação do dinheiro público, à medida que possibilita à Administração a escolha, para fins de contratação, da proposta mais vantajosa, sempre colocando em condições de igualdade os candidatos que do certame queiram participar.

Nessa linha de pensamento é de primordial relevância e será o estudo dos princípios administrativos aplicáveis a esta modalidade de procedimento administrativo, o qual, como veremos, possui seus próprios princípios, que, na maioria das vezes, constituem desdobramentos de outros preexistentes.

2.1 Princípios Constitucionais da Administração Pública

Primeiramente, cumpre distinguir o que é Administração Pública. Assim, MEIRELLES 2006, mostra que:

Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral:

É o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

(MEIRELLES, p. 65, 2009)

A Administração Pública, ainda, pode ser classificada como: direta e indireta. A Direta é aquela exercida pela administração por meio dos seus órgãos internos. A Indireta é a atividade estatal entregue a outra pessoa jurídica, que foram surgindo através do aumento da atuação do Estado.

Vejamos, agora, o significado de cada um dos precitados princípios constitucionais da Administração Pública.

2.1.1 Princípio da Legalidade

Disciplina a nossa Constituição, em seu art. 5º, II, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

A razão pela qual o constituinte de 1988 achou por bem elencar expressamente o princípio ora sob comento em seu art. 37, *caput*:

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

Retirando-se tal princípio do campo da abstração e trazendo para a aplicação prática no caso da licitação, pode-se dizer que ao administrador cabe observar todas as etapas descritas em lei para a escolha da proposta mais vantajosa.

No campo da administração Pública, como unanimemente reconhecem os constitucionalistas e os administrativistas, afirma-se de modo radicalmente diferente a incidência do princípio da legalidade. Aqui, na dimensão dada pela própria indisponibilidade dos interesses públicos, diz-se que o administrador, em cumprimento ao princípio da legalidade, só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei. Não pode este por atos administrativos de qualquer espécie proibir ou impor comportamento a terceiro, se ato legislativo não fornecer, em boa dimensão jurídica, ampara a essa pretensão. A lei é seu único e definitivo parâmetro.

Sobre o tema, vale trazer a ponto a seguinte preleção de Mello (2003, p.57):

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral.

De tudo isso podemos extrair uma importante conclusão. Contrariamente ao que ocorre em outros ordenamentos jurídicos, inexistente qualquer possibilidade de ser juridicamente aceita, entre nós, a edição dos denominados decretos ou regulamentos autônomos ou independentes.

2.1.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública pode ser definido como aquele que determina que os atos realizados pela Administração Pública, ou por ela delegados, devam ser sempre imputados ao ente ou órgão em nome do qual se realiza, e ainda destinados genericamente à coletividade, sem consideração, para fins de privilegiamento ou da imposição de situações restritivas, das características pessoais daqueles a quem porventura se dirija. Em síntese, os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário.

No âmbito dessa particular dimensão do princípio da impessoalidade, é que está o elemento diferenciador básico entre esse princípio e o da isonomia. Ao vedar o tratamento desigual entre iguais, a regra isonômica não abarca, em seus direitos termos, a idéia da imputabilidade dos atos da Administração ao ente ou órgão que a realiza, vedando, como decorrência direta de seus próprios termos, e em toda a sua extensão, a possibilidade de apropriação indevida desta por agentes públicos. Nisso, reside a diferença jurídica entre ambos.

Dessa perspectiva, o princípio da impessoalidade insere-se por inteiro no âmbito do conteúdo jurídico do princípio da isonomia, bem como no do próprio princípio da finalidade.

Perfilhando este entendimento, sustenta Mello (2003, p.68):

No princípio da impessoalidade se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

2.1.3 Princípio da Moralidade

Já na Antiguidade se formulava a ideia de que as condições morais devem ser tidas como uma exigência impostergável para o exercício das atividades de governo.

Hoje, por força da expressa inclusão do princípio da moralidade no *caput* do art. 37, a ninguém será dado sustentar, em boa razão, sua não incidência vinculante sobre todos os atos da Administração Pública. Ao administrador público brasileiro, por conseguinte, não bastará cumprir os estritos termos da lei. Tem-se por necessário que seus atos estejam verdadeiramente adequados à moralidade administrativa, ou seja, a padrões éticos de conduta que orientem e balizem sua realização. Se assim não for, inexoravelmente, haverão de ser considerados não apenas como imorais, mas também como inválidos para todos os fins de direito.

Isto posto, Cardozo (1999, p.158) fornece uma definição desse princípio, hoje agasalhado na órbita jurídico-constitucional:

Entende-se por princípio da moralidade, a nosso ver, aquele que determina que os atos da Administração Pública devam estar inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de invalidade jurídica.

A moralidade administrativa e assim também a probidade é tutelada pela ação popular, de modo a elevar à imoralidade a causa de invalidade do ato administrativo.

2.1.4 Princípio da Publicidade

A publicidade dos atos da Administração, no campo da licitação pública, é de tremenda importância para os concorrentes, pois se dá a eles a certeza do que está ocorrendo nas diversas etapas do processo, bem como os possibilita de elaborar seus planejamentos e recursos administrativos em caso de descontentamento com alguma decisão que venha a ser tomada pela comissão de licitação, ou mesmo se houver alguma irregularidade ou ilegalidade no certame. Por outro lado, confere à Administração a certeza de que a competitividade restará garantida, para a seleção da proposta mais vantajosa.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 21, prevê a obrigatoriedade da publicação dos avisos contendo os resumos dos editais das concorrências e das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, mesmo que sejam realizados no local da repartição interessada, por pelo menos uma vez, no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal, bem como em jornal de grande circulação no Estado e, também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo, ainda, a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por seu público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Perfilhando esse entendimento, Cardozo (1999, p.159) define este princípio:

Entende-se princípio da publicidade, assim, aquele que exige nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade.

A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.

2.1.5 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência, outrora implícito em nosso sistema constitucional, tornou-se expresso no *caput* do art. 37, em virtude de alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº. 19.

É evidente que um sistema balizado pelos princípios da moralidade de um lado, e da finalidade, de outro, não poderia admitir a ineficiência administrativa. Bem por isso, a Emenda n. 19, no ponto, não trouxe alterações no regime constitucional da Administração Pública, mas, como dito, só explicitou um comando até então implícito.

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico. Não qualifica normas, qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível.

Discorrendo sobre o tema, Meirelles (2003, p. 90):

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

De início, parece de todo natural reconhecer que a ideia de eficiência jamais poderá ser atendida, na busca do bem comum imposto por nossa Lei Maior, se o poder Público não vier, em padrões de razoabilidade, a aproveitar da melhor forma possível todos os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros existentes e colocados a seu alcance, no exercício regular de suas competências.

Estará, portanto, uma Administração buscando agir de modo eficiente sempre que, exercendo as funções que lhe são próprias, vier a aproveitar da forma mais adequada o que se encontra disponível, visando chegar ao melhor resultado possível em relação aos fins que almeja alcançar.

2.2 LICITAÇÕES

Não há como se falar de princípios administrativos concernentes à licitação pública sem que antes não se efetue uma correta conceituação do que seja este procedimento administrativo.

Segundo Meirelles (2002, p. 25), licitação é:

O procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade dos negócios administrativos.

A própria Lei nº. 8.666/93, em seu art. 3º, caput, tratou de conceituar licitação, em conformidade com os conceitos doutrinários já vistos:

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.

Como se percebe, a Constituição, em seu art. 37, XXI, alhures transcrito, assim como a Lei nº. 8.666/93, trazem, em seu teor, os princípios norteadores da atividade exercida pelos administradores durante o certame público.

Licitação é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público.

A Administração Pública tem o dever de sempre buscar, entre os interessados em com ela contratar, a melhor alternativa disponível no mercado para satisfazer os interesses públicos, para que possa agir de forma honesta, ou adequada ao próprio dever de atuar de acordo com padrões exigidos pela probidade administrativa. De outro lado, tem o dever de assegurar verdadeira igualdade de oportunidades, sem favorecer ou desfavorecimentos injustificados, a todos os administrados que tencionem com ela celebrar ajustes negociais.

É dessa conjugação de imposições que nasce o denominado princípio da licitação. Consoante, Cardozo (1999, p.173) define este princípio:

De forma sintética, podemos defini-lo como sendo aquele que determina como regra o dever jurídico da Administração de celebrar ajustes negociais ou certos atos unilaterais mediante prévio procedimento administrativo que, por meios de critérios preestabelecidos, públicos e isonômicos, possibilite a escolha objetiva da melhor alternativa existente entre as propostas ofertadas pelos interessados.

Temos, assim, o dever de licitar afirmado como um imperativo constitucional imposto a todos os entes da Administração Pública, na conformidade do que vier estabelecido em lei. A ressalva inicial possibilita à lei definir hipóteses específicas de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Porém, cumpre ressaltar, finalmente, que a licitação é um procedimento vinculado, ou seja, formalmente regulado em lei, cabendo à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração Pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle (art. 22, XXVII). Portanto, aos Estados, Distrito Federal e Municípios compete legislar suplementarmente sobre a matéria no que tange ao interesse peculiar de suas administrações.

2.2.1 Princípio da igualdade

Princípio de extrema importância para a lisura da licitação pública significa que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro.

E a própria Lei das Licitações traz em seu bojo dispositivo que vedam a prática de atos atentatórios à igualdade entre os competidores, à medida que veda aos agentes públicos, admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ou mesmo estabeleça tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras.

2.2.2 Princípio da Probidade Administrativa

Conforme os ensinamentos de Carvalho Filho (2001, p. 195):

A probidade tem o sentido de honestidade, boa-fé, moralidade por parte dos administradores. Na verdade, ‘o exercício honrado, honesto, probo da função pública leva à confiança que o cidadão comum deve ter em seus dirigentes.

Ainda segundo este autor, “exige o princípio que o administrador atue com honestidade para com os licitantes, e, sobretudo para com a própria Administração, e, evidentemente, concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível.”

2.2.3 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Esta norma-princípio encontra-se disposta no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/93: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". O edital, nesse caso, torna-se lei entre as partes. Este mesmo princípio dá origem a outro que lhe é afeto, o da inalterabilidade do instrumento convocatório. De fato, a regra que se impõe é que, após publicado o edital, não deve mais a Administração promover-lhe alterações, salvo se assim o exigir o interesse público. Trata-se de garantia à moralidade e impessoalidade administrativa, bem como ao primado da segurança jurídica.

Apesar de a Administração estar estritamente vinculada ao instrumento convocatório, pode a mesma alterar o seu teor, quando houver motivo superveniente de interesse público.

2.2.4 Princípio do Julgamento Objetivo

O princípio do julgamento objetivo está consignado nos arts. 44 e 45, onde fala que no julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou no convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei e ainda que o julgamento das propostas seja objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Nesse exato pensar, confirma Medauar (2000, p. 218) que:

O julgamento, na licitação, é a indicação, pela Comissão de Licitação, da proposta vencedora. Julgamento objetivo significa que deve nortear-se pelo critério previamente fixado no instrumento convocatório, observadas todas as normas a respeito.

2.3 Modalidades de Licitações

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores.

Além do leilão e do concurso, as demais modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes:

2.3.1 Concorrência

Modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação.

2.3.2 Tomada de preços

Modalidade realizada entre 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.

2.3.3 Convite

Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração.

O convite é a modalidade de licitação mais simples. A Administração escolhe quem quer convidar, entre os possíveis interessados, cadastrados ou não. A divulgação deve ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em lugar de ampla divulgação.

No convite é possível a participação de interessados que não tenham sido formalmente convidados, mas que sejam do ramo do objeto licitado, desde que cadastrados no órgão ou entidade licitadora ou no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF. Esses interessados devem solicitar o convite com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

2.3.4 Pregão

O pregão é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública Federal. Esta nova modalidade possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal. O pregão garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa federal. Essa modalidade permite ainda maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de etapas da licitação.

O pregão pode ser adotado para os mesmos tipos de compras e contratações realizadas por meio das modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Podem ser adquiridos por meio de pregão os bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos por edital, por meio de especificações de uso corrente no mercado. Incluem-se nesta categoria as peças de reposição de equipamentos, mobiliário padronizado, combustíveis e material de escritório e serviços, tais como limpeza, vigilância, conserva-

ção, locação e manutenção de equipamentos, agenciamento de viagem, vale-refeição, bens e serviços de informática, transporte e seguro-saúde.

Para participar do pregão, os interessados devem encaminhar proposta escrita de preço para a Comissão de Licitação. As propostas de menor preço e as ofertas até 10% superiores são selecionadas. Desse modo, o pregão começa com um valor respaldado na realidade do mercado, pois quem exagerar na proposta correrá o risco de ficar fora da disputa. As regras do pregão estabelecem algumas salvaguardas para assegurar patamares mínimos de competitividade. Assim, no caso de seleção de menos de três ofertas após a abertura dos lances escritos, será permitida a participação dos autores das três melhores, quaisquer que tenham sido os preços oferecidos.

O pregão permite ainda o uso das novas tecnologias eletrônicas para a sua realização, reduzindo custos e facilitando a participação de maior número de competidores. Merece destaque o uso da internet como veículo para a divulgação dos avisos e editais do pregão. A integração do processo de compras governamentais a este ambiente tecnológico possibilita maior transparência, controle social e oportunidades de acesso às licitações públicas. O pregão eletrônico será instituído com base no SIASG, o sistema de compras e contratações governamentais, que já funciona na internet e possui mais de 120 mil fornecedores cadastrados.

As regras do pregão também são inovadoras e simples. É prevista inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes. A inversão permite que seja examinada somente a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta. O procedimento que vem sendo adotado nas concorrências obriga ao prévio exame da documentação de habilitação apresentada por todos os participantes, acarretando desnecessária lentidão na conclusão da licitação.

O aperfeiçoamento da legislação sobre licitações, com o estabelecimento do Pregão, é ação prevista no Programa Redução de Custos, integrante do Plano Plurianual 2000-2003. Este Programa vem implementando um conjunto articulado de medidas voltadas para a modernização dos processos de compra e contratação, a introdução de controles gerenciais de custo e a aplicação de tecnologias da informática nas licitações. A revisão da legislação e das normas é diretriz para a viabilização das mudanças na área de licitações e o cumprimento das metas de redução de custos do Programa. A ideia simples e inovadora de estabelecer uma competição mais acirrada pelo menor preço em licitações favorece a Administração Pública, os fornecedores e a sociedade, que tem como exercer maior controle sobre as contratações realizadas. É o máximo por menos.

2.3.4.1 Formato eletrônico

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

Passados cinco anos de sua utilização facultativa pela Administração Pública brasileira, é possível dizer que o pregão eletrônico proporciona economia entre 20% e 30% do valor estimado para cada contratação e que o procedimento ganha celeridade desconhecida das demais modalidades licitatórias, graças, sobretudo, ao menor prazo entre a publicação do edital e a abertura do certame; ao direito de interposição de recurso único contra as decisões do pregoeiro, ao final do procedimento, sem ofensa ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa; à disputa de preço através de lances abertos e à inversão das fases do procedimento.

Enquanto o processo de licitação mediante uma das modalidades tradicionais tramita, em média, por três meses, o processo de licitação mediante pregão resolve-se em duas semanas. A modalidade reduz, ainda, o custo de participação dos fornecedores, que podem competir à distância, o que viabiliza a participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Do ponto de vista da probidade, o pregão evita ajustes prévios entre os fornecedores na medida em que estes não sabem quem são os interessados em participar do certame, não sabem quem é o pregoeiro e o pregoeiro, até o encerramento da fase de lances e apuração do menor valor ofertado, não sabe quem são os licitantes. Também tem sido reconhecido que o pregão cumpre, superiormente, o princípio da transparência porque a sociedade pode acompanhar pela Internet as contratações eletrônicas do governo federal, por meio do endereço <http://www.comprasnet.gov.br>.

2.3.4.2 Relação do formato eletrônico com os princípios específicos do procedimento licitatório

- **Economicidade**

O art. 3.º da Lei n.º 8.666, de 1993, enuncia os princípios que devem balizar o procedimento licitatório. Não alude ao da economicidade, mas é indubitoso que este integra o conceito de licitação. A Administração Pública, ao licitar, busca a proposta mais vantajosa ou

as melhores condições para contratar, vale dizer, a relação custo-benefício que seja ótima. Tanto que, sendo inviável a competição, declara-se inexigível a licitação conforme Lei nº 8.666/93, art. 25, *caput*, a deixar claro que a competição integra a essência da licitação e mercê dela se espera identificar a proposta mais vantajosa. Por isto que o mencionado art. 3º, § 1º, I, veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo...”.

Toda licitação mira duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem negócios mais vantajosos e assegurar a democratização do acesso às contratações administrativas.

A economicidade foi um dos mais prestigiosos cânones do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, ao que se extrai de seu art. 14:

O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

A economicidade ganha galas constitucionais ao ser incluída entre os elementos que devem ser objeto do controle externo da gestão pública, que o art. 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988 atribui ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Reputa-se que a forma eletrônica possibilita a um número maior de interessados, do ramo do objeto da licitação, participarem do certame, mercê do acesso universal à rede mundial de computadores, já que permite aos sediados em qualquer ponto do país ofertar propostas, mesmo distantes do órgão promotor da competição. Certames com grande número de participantes tornam-se mais competitivos. Há mais interessados em disputar o contrato e, por conseqüência, economia para a Administração, com a obtenção de preços inferiores ao estimado no mercado.

- **Competitividade**

O acesso à rede mundial de computadores é uma realidade mesmo nos países em desenvolvimento. Grandes, médias, pequenas entidades empresariais e microempresas tendem a dispor, em número crescente, do recurso para o implemento de suas atividades habituais.

Hoje, não se concebe o gerenciamento da atividade empresarial, com grau elevado de eficiência, sem o acesso à Internet.

O número de conexões de banda larga no Brasil cresceu 5,26% no primeiro trimestre de 2007 (27% nos últimos 12 meses) e fechou março com 6 milhões de acessos, ou seja, adição de 300 mil novas conexões sobre o resultado de dezembro de 2006. Os números fazem parte da 5ª edição do Barômetro Cisco da Banda Larga e foram divulgados aos 09.05.07 pela IDC Brasil.

Para participar de licitações no formato eletrônico, que o Projeto de Lei nº 7.709/07 quer tornar regra (reitere-se: “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), basta o acesso ao sistema que promove a comunicação pela Internet. O Decreto n.º 5.450/05, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, impõe prévio cadastramento ou cadastramento e habilitação parcial no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores) e credenciamento perante o provedor do sistema como *conditio sine qua non* para a participação no certame, para que os licitantes interessados recebam a senha, encaminhem propostas e ofereçam lances.

Não se desconhece a ponderação de que nem todos os órgãos da Administração Pública brasileira, notadamente nos municípios de menor porte e escassos recursos, bem assim que número considerável de empresas, estariam preparados para o uso da tecnologia da informação. Para esses casos, o Projeto quer o emprego do pregão presencial, que passa a obrigatório em todas as licitações para a contratação de objetos comuns, desde que o órgão justifique a impossibilidade de valer-se do pregão eletrônico. A justificativa é de rigor porque, se a premissa da economicidade milita em favor do pregão eletrônico, substituí-lo pelo presencial poderia significar, salvo convincente motivação, ato de gestão antieconômica.

- **Celeridade**

A forma eletrônica torna o certame ágil porque enseja realização e aferição das fases do procedimento licitatório por meio eletrônico, o que significa que o licitante não necessitará deslocar-se até a sede da Administração, ou de encaminhar suas manifestações (propostas, recursos administrativos) por via postal, arcando com os respectivos custos, como previsto na Lei n.º 8.666/93. Eventuais impugnações ao edital, que podem ser oferecidas por qualquer

cidadão ou pelo próprio licitante, não dependem do encaminhamento de documentos à Administração.

Vejam-se, como exemplo, as normas do Decreto n.º 5.450/05: o envio de eventuais impugnações ao edital, de pedidos de esclarecimentos, de propostas, lances e possíveis recursos administrativos, se dá pelo sistema eletrônico; as decisões proferidas pelo pregoeiro ou autoridade competente, além da comunicação de atos administrativos que expedirem, também se efetivam por meio do sistema.

A Lei n.º 8.666/93 prevê prazos maiores entre a data da publicação do aviso do edital e o recebimento das propostas ou a realização da sessão de julgamento (art. 21), segundo a modalidade licitatória adotada, além da possibilidade de interposição de recursos específicos, em fases distintas, tratando-se da decisão administrativa de habilitação ou inabilitação de licitante e decisão que julga as propostas, técnicas ou comerciais.

O formato eletrônico não será privativo da modalidade pregão. O Projeto possibilita a sua utilização em qualquer das modalidades convencionais. Nestas, a inversão das fases e a adoção do mesmo prazo previsto no Decreto n.º 5.450/05, art. 17, § 4.º, para a apresentação da proposta, ou seja, oito dias úteis a partir da publicação do aviso do edital, comunicação dos atos administrativos por meio do sistema e a apresentação de um único recurso após a fase de habilitação, como proposto no Projeto de Lei n.º 7.709/07, darão ao procedimento licitatório, espera-se, o dinamismo que falta aos procedimentos da Lei Geral das Licitações. O formato eletrônico insere-se nesses meios que garantem a celeridade de tramitação do processo administrativo das licitações.

O regulamento que disciplinará e estenderá a utilização da forma eletrônica às modalidades licitatórias convencionais deverá ser fiel aos princípios que regem a licitação, observar todas as fases do procedimento, garantir a ampla defesa e o contraditório e possibilitar a qualquer interessado acompanhar o seu desenvolvimento em tempo real, por meio da Internet.

- **Simplificação de exigências**

A licitação em formato eletrônico visa contratar objeto comum, isto é, aquele cujas especificações de mercado são as que atendem às necessidades da Administração. Por isto que se justifica a adoção de procedimento simples, prescindíveis investigações profundas ou amplas acerca das propostas e da idoneidade, em termos, dos concorrentes. Os requisitos de habilitação devem ser simplificados, como simples são as necessidades administrativas a serem satisfeitas através de bens e serviços comuns.

A prática do pregão eletrônico tem atestado a viabilidade dessa simplificação sem riscos à segurança jurídica da contratação e à razoável certeza da fiel execução do que se contratou. As avaliações demonstram que o percentual de obrigações inadimplidas, nos contratos decorrentes de pregão, presencial ou eletrônico, em nada difere daquele que se observa nos contratos advindos das demais modalidades. A simplificação do procedimento não repercute sobre a exação no cumprimento das obrigações contratadas, mas certamente é relevante para a celeridade e a economicidade.

- **Transparência**

O sistema eletrônico dota de maior efetividade o acompanhamento das contratações públicas pela sociedade. Permite que qualquer cidadão, que tenha acesso à rede mundial de computadores, conheça os editais e seus anexos, podendo impugná-los quando encontrar situação que lhe pareça irregular seja porque direcionasse o resultado do certame ou restringisse a participação indevidamente, além de verificar a pertinência do preço aceito pela Administração em cotejo com os preços praticados pelo mercado. O sistema também permite o acompanhamento dos licitantes de todas as fases do procedimento, mesmo à distância, tornando efetivo o controle dos atos administrativos praticados pelos condutores da competição.

3 Relação do Formato Eletrônico com o Princípio Constitucional da Eficiência

Está claro, à vista das explicitadas preocupações com a economicidade, a competitividade, a celeridade, a simplificação e a transparência, o de elevar a eficiência da Administração Pública em suas contratações. Não há quem possa disto discordar, tantos são os percalços e desvios que podem sobrevir no curso dos processos de licitação - cenário de tensões permanentes entre o público e o privado - e da importância que os contratos de compras, obras, serviços e alienações apresentam para a consecução das finalidades de interesse público.

Muito embora parte da doutrina pregue ter sido a inclusão expressa do princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal para tornar a Administração Pública mais eficiente, havemos de reconhecer o esforço do legislador e dos gestores da coisa pública para viabilizá-lo na prática. Segue, abaixo, uma ligeira explicação de como o pregão contribui para a corroboração do princípio da eficiência em cada uma de suas facetas.

- **Presteza:** o pregão permite uma maior agilidade do procedimento licitatório, pois, ao antepor a fase de classificação e julgamento à da habilitação, evita a perda de tempo em se analisarem documentações de empresas que não apresentarão propostas condizentes com os interesses da Administração.
- **Rendimento funcional:** como no pregão não é necessária a presença de uma comissão de licitação, mas apenas de um pregoeiro devidamente capacitado e de uma equipe de apoio, tal modalidade acaba por permitir um melhor aproveitamento dos recursos humanos disponíveis.
- **Produtividade:** como o procedimento do pregão é mais célere do que os demais, é possível que, com a mesma quantidade de recursos humanos disponível se realize um maior número de licitações, com ganhos reais de produtividade.
- **Economicidade:** a oportunidade de oferecer lances verbais sucessivos àquele licitante que emitiu a proposta mais vantajosa e aos três outros que não suplantaram em 10% a proposta do primeiro colocado aumenta, consideravelmente, a competitividade entre eles, que tendem a reduzir, ainda mais, os preços ofertados inicialmente, gerando economia nas contratações.
- **Redução de desperdícios do dinheiro público:** seguindo o mesmo raciocínio do item anterior, as ofertas mais baixas, pelos licitantes, geram grande economia, reduzindo os desperdícios na aplicação dos recursos públicos. Em virtude da importância desses últimos dois itens para a concretização do princípio da eficiência, o próximo tópico fará uma análise mais aprofundada dos mesmos, abordando os fatores que permeiam a análise decisória dos licitantes.

4 CONCLUSÃO

Nota-se, com a explanação realizada no corpo do presente estudo, que o pregão surgiu como um poderoso instrumento capaz de permitir a concretização do princípio da eficiência da Administração Pública. Isso por que essa nova modalidade de licitação gera maior agilidade e economia na contratação de bens e serviços comuns, independentes de valor.

Proporcionar que sejam selecionadas propostas com valores mais interessantes, utilizando-se de menor quantidade de pessoal e em menor tempo nada mais é do que dar um melhor aproveitamento aos recursos disponíveis, garantindo a aplicação do princípio da eficiência da Administração Pública. Tanto isso é verdade que, atualmente, o art. 4º do

Decreto 5.504/2005 prevê o pregão como modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns pela União. Tal obrigatoriedade é fruto do reconhecimento das vantagens desta modalidade de licitação. A utilização do formato eletrônico, para todas as modalidades licitatórias, se presume capaz de atrair um número maior de participantes do ramo do objeto que a Administração pretende contratar, a cada certame. A ampliação do número de interessados gera competitividade e, por conseguinte, propostas mais vantajosas economicamente para a Administração.

A licitação, como conjunto de procedimentos formais, não tem logrado, sempre, o intento de servir à moralidade administrativa. Por meio de estratagemas conhecidos dos órgãos de controle interno e externo, o dinheiro público desvia-se do seu destino legal, para atender a interesses privados.

A utilização do pregão eletrônico, regulamentada pelo Decreto n.º 5.450/05, tem trazido resultados positivos para a otimização dos gastos públicos, elevando o teor de controle dos atos administrativos pelos participantes do certame e pela sociedade em geral, por conseguinte tendendo a reduzir a incidência de fraudes nos procedimentos licitatórios.

A extensão do formato eletrônico às demais modalidades licitatórias objetivará os mesmos resultados, proporcionando transparência às contratações públicas e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração. A utilização desse formato em todas as modalidades licitatórias, como disposto no art. 16 do Projeto de Lei n.º 7.709/07, não eximirá o gestor público do dever funcional de observância dos princípios que regem a atividade administrativa estatal, o fiel cumprimento do devido processo legal e a garantia da ampla defesa e do contraditório e também dos princípios constitucionais.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da administração pública e da outras providencias. Disponível em: <http://www.sef.eb.mil.br>. Acesso em: 12 de julho de 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2005.

_____, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11º ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva. V. 1.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

LOCK, Fernando do Nascimento, PIGATTO, José Alexandre Magrini. **A dificuldade de alinhamento entre a contabilidade pública brasileira e o government finance statistics – GFS**. Revista Eletrônica de contabilidade do curso de Ciências Contábeis da UFSM, Santa Maria, v. 1, n. 3, p. 161-181, mar/mai. 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

_____. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública** (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). Apud MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo Vicente. **Direito Administrativo**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo** - vol. I. 2ª edição. Bahia: Editora Podivum, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.