



## RESTRIÇÕES DA UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO PREGÃO

### RESTRICTIONS ON THE USE OF THE METHOD OF BIDDING “PREGÃO”

### RESTRICCIONES EN EL USO DEL MÉTODO DE LICITACIÓN “PREGÃO”

**Magnória Nunes da Costa Santana**

Justiça Federal do Rio Grande do Sul/Brazil

[cpl@jfrs.gov.br](mailto:cpl@jfrs.gov.br)

**Clezio Saldanha dos Santos, Dr.**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Brazil

[cssantos@ea.ufrgs.br](mailto:cssantos@ea.ufrgs.br)

#### RESUMO

O artigo trata da possibilidade de adotar a nova modalidade de licitação pregão, para todas as compras e contratações públicas. Para tanto, analisou-se o ambiente legal que limita a aplicação da ferramenta e investigou-se o ambiente onde se processam as licitações da Justiça Federal de 1º Grau no Rio Grande do Sul. Também foram investigados os processos administrativos que versam sobre a matéria dentro do órgão estudado, através da análise de processos de aquisição de bens e serviços e aplicação de questionários a servidores que exercem suas atividades nessa área. Com o estudo, pretende-se identificar as vantagens introduzidas pela nova modalidade de licitação “Pregão”, e, ao mesmo tempo, analisar as restrições legais que impedem sua utilização de forma ampla e geral. Conclui-se que se identificam claramente os motivos pelos quais se busca a extensão desta modalidade, frente às necessidades de eficiência do serviço público diante do cenário atual.

**Palavras Chaves:** Licitações; compras no setor público; modalidades de licitação

#### ABSTRACT

The article deals with the possibility of adopting a new type of “Pregão” bidding for all purchases and public contracting. To this end, we analyzed the legal environment that limits the application of the tool and investigated the environment where the bidding process of the Federal Court of Grade 1 in Rio Grande do Sul were also investigated administrative processes that deal with the matter within organ studied through the analysis of processes for acquiring goods and services and questionnaires to servers that perform their activities in this area. The study also seeks to identify the advantages introduced by the new method of bidding "Pregão", and at the same time, analyze the legal restrictions that prevent its use in a broad and general. It is concluded that clearly identify the reasons why you seek the extension of this method, compared to the needs of efficiency of public service before the current scenario.

**Keywords:** Bidding; purchases in the public sector; bidding procedures

#### RESUMEN

El artículo se refiere a la posibilidad de adoptar un nuevo tipo de licitación de “Pregão” para todas las compras y contrataciones públicas. Con este fin, se analizó el marco legal que limita la aplicación de la herramienta y el medio ambiente, donde investigó el proceso de licitación de la Corte Federal de grado 1 en Rio Grande do Sul también fueron investigados los procesos administrativos que tienen que ver con el asunto

dentro de órgão estudado mediante el análisis de los procesos para la adquisición de bienes y servicios y los cuestionarios a los servidores que realizan sus actividades en esta área. El estudio también pretende identificar las ventajas introducidas por el nuevo método de licitación "Pregão", y al mismo tiempo, analizar las restricciones legales que impiden su uso en una amplia y general. Se concluye que identificar claramente las razones por las que buscan la extensión de este método, en comparación con las necesidades de eficiencia de los servicios públicos antes de que el escenario actual.

**Palabras clave:** Licitaciones; compras en el sector público; los procedimientos de licitación

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública para melhor desempenhar as atividades que lhes foram designadas, realiza, no seu dia-a-dia, obras, serviços, compras e contratações de bens e serviços. Estas compras e contratações obedecem a um processo administrativo, denominado licitação, que é o antecedente necessário para a materialização de um futuro contrato ou compra.

A Constituição brasileira, através do artigo 37, Inciso XXI, define que:

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

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...] (BRASIL, 2002)

E, a Justiça Federal como Órgão Público integrante do Poder Judiciário da União, deve obediência ao Inciso XXI, do artigo 37 da Constituição da República, acima transcrito. Portanto, para atender as demandas da Justiça Federal de 1º Grau, esta observa, necessariamente, as regras da legislação pertinente a licitações e contratações públicas.

O processo licitatório tem como objetivo básico a escolha da proposta mais vantajosa à Administração, que proporcione um tratamento igualitário aos proponentes que se habilitam ao certame licitatório.

O processo licitatório tem como linha mestra o Estatuto Jurídico apresentado pela Lei n. 8.666/93, o qual é bastante rígido. Este é um fator de aumento de custos e de demora na efetivação das contratações e compras da administração pública. O cumprimento de prazos demasiadamente extensos e a ampla possibilidade de recursos, são pontos que dificultam extremamente uma gestão pública eficiente e eficaz.

No ano de 2000, o Governo Federal, por meio de Medida Provisória, instituiu uma nova modalidade de licitação denominada Pregão, inicialmente válida somente no âmbito da União, a qual no ano de 2002, foi transformada na Lei n. 10.520/02, com abrangência no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O pregão não excluiu as demais modalidades licitatórias previstas na Lei n. 8.666/93, ele coexiste com elas, sendo o agente administrativo, no uso de sua competência discricionária, quem deve decidir por adotar ou não o pregão. Portanto, verificou-se, tão-somente, a redução do âmbito de abrangência da Lei n.

8.666/93, na medida em que inúmeros casos, de fato, poderiam ser subordinados à disciplina da nova regulamentação licitatória.

O pregão, mais do que um novo tipo de licitação, é, em sua essência, sinônimo de celeridade e de simplicidade processual necessários à melhor atuação estatal. Com o pregão, os agentes públicos têm a chance de praticar uma Administração Pública mais eficiente e transparente, e, dessa forma, cumprir sua tarefa em prol do interesse público.

Porém, esta nova modalidade de licitação só pode ser adotada para a aquisição de bens e serviços comuns, de fácil caracterização, conforme dispõe o parágrafo único do Art. 1º da Lei n. 10.520/2002 que o instituiu. Todavia, definir o objeto de forma precisa e clara é dever da Administração em qualquer modalidade de licitação. E, desde a MP n. 2.026, que no ano de 2000 instituiu a modalidade pregão, os gestores da Administração Pública têm a seguinte preocupação permanente: identificar o âmbito de sua aplicação, à vista da definição legal de bens e serviços comuns.

Na prática, a questão é crucial. As características precariamente indicadas pela atual Lei n. 10.520/2002 acarretam o receio da utilização equivocada da nova modalidade, com conseqüências indesejadas à Administração, principalmente perante seus órgãos de controle externo e interno.

Apesar do quadro geral de licitações ter evoluído, ainda tem espaço para se aperfeiçoar, com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas, a fim de selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, preservando e garantindo tratamento isonômico a todos que demonstrem condições de participar do certame e que tenham interesse em disputar o objeto contratual oferecido.

Parece bastante razoável e fundamental, tanto para a administração pública quanto para o cidadão, tornar mais eficaz o serviço público, sem ferir preceitos constitucionais, e acima de tudo preservar o interesse público.

Por outro lado, é impossível atingir eficiência e ao mesmo tempo restringir a adoção de um procedimento rápido, dotado de simplificação e seguro, como a modalidade pregão.

Assim, a questão norteadora do artigo é:

- É possível estender a modalidade de licitações denominada pregão para todas as compras e contratações da administração pública?

Dentro dessa perspectiva, o objetivo geral do trabalho é analisar a possibilidade de extensão da modalidade pregão para todas as compras e contratações da Administração Pública.

## 2 O PREGÃO

Em 1993, surgiu a Lei n. 8.666/93, regulamentando a obrigatoriedade de licitar, constante do artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988. Lei esta, atualmente em vigor, que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública e estabelece 05 (cinco) modalidades licitatórias, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

A Lei n. 8.666/93, com intuito moralizador, tornou mais complexo o procedimento licitatório, promovendo novos arranjos organizacionais e ajustes de procedimentos para tornar o processamento de compras públicas mais eficaz.

Em 1997 o Governo Federal publicou uma nova modalidade de licitação denominada Pregão, através da Lei n. 9.472 de 16 de junho de 1997, aplicado exclusivamente no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações - (ANATEL), sendo, posteriormente, estendido a toda a Administração Pública, no âmbito da União, através da Medida Provisória n. 2.026/2000, posteriormente transformada na Medida Provisória 2.182 a qual foi reeditada sucessivamente por 18 (dezoito) vezes.

Em 17 de julho de 2002, a Medida Provisória n. 2.182, foi convertida na Lei Federal n. 10.520/02, instituindo definitivamente a nova modalidade de licitação denominada Pregão, agora no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mantendo a Lei n. 8.666/93, para as modalidades de Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Concurso e Leilão.

O pregão é a mais recente modalidade licitatória, traduzindo-se, em uma sistemática de seleção de melhor proposta, com mais dinamicidade e menos burocratizada do que aquelas constantes dos procedimentos instituídos pela Lei Federal n. 8.666/93. Nele, em linhas gerais, devem ser apresentadas propostas escritas, segundo a sistemática tradicional, sendo oportunizado a determinados participantes uma etapa subsequente que consiste na oportunidade de formulação de lances verbais. Com essa sistemática que conjuga propostas escritas e lances verbais o procedimento é sustentado até restar o menor valor verbal proposto, o qual, conseqüentemente, é o vencedor do certame.

Esta nova modalidade de licitação trouxe inúmeras vantagens à administração pública, tais como:

- grande economia aos cofres públicos: proporciona o ajuste das propostas escritas, através de lances verbais, permitindo aos licitantes a disputa do objeto do certame, como se fosse um leilão às avessas;
- transparência: dá oportunidade à competição aberta, permitindo o conhecimento das propostas entre os participantes e o governo, simultaneamente;
- maior celeridade: simplificou significativamente os procedimentos do processo de licitação, sendo realizado todo o certame em uma única sessão, assim como reduziu os prazos para publicação e apresentação de recursos;
- mais genérica quanto à sua aplicação: não se atrela os valores estimados para contratação;
- incremento da competitividade: poderá ser realizado por meio eletrônico, com amplo acesso a interessados de todo o País.

Outras peculiaridades merecem ênfase, tais como a inversão das fases de habilitação e julgamento, a vedação da exigência de garantia ou de aquisição do edital por parte dos licitantes, independe do valor estimado para a contratação, a possibilidade de renovação da proposta por lances verbais, a fase recursal única, o pregoeiro como responsável pela licitação, etc.

Esta inversão de fases da licitação, é uma importante inovação que vem eliminar muito trabalho desnecessário realizado pelas comissões de licitação nas modalidades convencionais já conhecidas da Lei Federal n. 8.666/93, onde se inicia o procedimento analisando todos os documentos de habilitação de todas as

empresas participantes, vencida esta fase, analisa-se todas as propostas de todas as proponentes habilitadas na fase anterior.

A inversão das fases significa iniciar-se o procedimento pelas “propostas de preços” oportunizando-se já na abertura da licitação conhecer-se a proposta vencedora, e aí, examina-se somente a documentação de habilitação do participante que tiver apresentado a proposta de preço vencedora.

Há dois tipos de pregão, o Presencial e o Eletrônico. O primeiro é o mais comum, realizado em sessão pública. O segundo, por sua vez, é o realizado por meios eletrônicos, com a utilização da tecnologia da informática, feito à distância, pela internet. Este último tem previsão legal no § 1º, do art. 2º, da Lei n. 10.520/2002, in verbis: “§ 1º - “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos da regulamentação específica”.

Com a utilização de redes de comunicação eletrônica e da Internet já se tem observado, inclusive, a integração do processo de compras governamentais a esse ambiente tecnológico, o que possibilita uma maior transparência e um maior acesso às licitações públicas com um grande número de competidores.

Possibilitando o incremento da competitividade, transparência e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, esse procedimento ocasiona, ainda, a contribuição para a redução de despesas, em sintonia com as metas de ajuste fiscal. O pregão garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços.

No pregão a administração pública privilegia a celeridade processual e o menor preço, porém esta modalidade licitatória é exclusiva à obtenção ou o fornecimento de bem ou serviço comum, conforme determina o artigo 1º da Lei n. 10.520/02, que o introduziu no ordenamento jurídico de licitações.

Além de ser exclusiva para a aquisição e contratação de bens e serviços comuns, estão excluídos desta modalidade os bens de informática à exceção de microcomputador de mesa ou portátil (“notebook”), monitor de vídeo e impressora, conforme determina o Decreto 3.555/2000 que regulamenta esta nova modalidade de licitação.

Também se excluem da modalidade Pregão as obras e serviços de engenharia, por força do decreto n. 3.555/2000, mas o decreto traz, entre o rol de serviços que considera comuns, alguns serviços da área de engenharia. A regulamentação da matéria nesses termos poderia obedecer os mesmos critérios do Pregão, pois é oportuno salientar que as obras e serviços de engenharia quando licitados através da Lei n. 8.666/93, também são tratados pelo critério de menor preço.

Salienta-se, ainda, que, há uma gama considerável de objetos licitáveis pelo menor preço em face da Lei n. 8.666/93, muito maior do que os licitáveis por tipos de técnica, mas que, a se entender que o conceito de objeto comum afasta objetos com técnica variável, não o seriam por pregão. A consequência, certamente indesejada, seria a retirada parcial da eficácia do pregão, pois a alternativa lógica à impossibilidade de realizá-lo seria a utilização da modalidade cabível à luz do valor estimado da contratação, nos termos do art. 23 da Lei de Licitações, sob o tipo menor preço.

O pregão surge também, como uma modalidade que privilegia dois princípios cardeais da Administração Pública, quais sejam, o princípio da eficiência e o princípio da economicidade. Atende ao princípio da eficiência, na medida em que se pode conceber esse princípio, hoje constante no caput do art. 37

da Constituição, através da celeridade processual. Ao princípio da economicidade já que dota a Administração de meios jurídicos de contratar com maior vantagem na obtenção do preço a ser pago, através da oportunidade de redução de valores por meio de lances verbais de desconto.

Portanto, a modalidade pregão está em compasso com a finalidade precípua da licitação, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, e em consonância com o interesse público, ou seja, também em harmonia com o princípio-garantia constitucional da licitação.

Pode-se, seguramente, afirmar que a instituição do pregão como modelo de licitação retrata uma profunda evolução no processo de democratização da atividade contratual do Estado, passando, a partir daí, a caminhar para uma atuação eficiente e democrática, orientada à realização racional e dinâmica das suas funções de Estado.

### 2.1 Bens e serviços

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, por meio de propostas escritas e lances verbais em sessão pública.

No pregão, o limite a ser licitado é estabelecido tendo em vista a natureza do objeto – bens e serviços comuns – independentemente do valor. E, para Scarpinella (2003, p. 77), “a decisão sobre o que cabe no conceito de bens e serviços comuns é da própria Administração e será tomada pelo órgão que determinará a abertura da licitação”. Isso significa um procedimento célere para contratos de grande valor e, portanto, mais eficiente para a Administração Pública.

Nas palavras de Monteiro (1999, p. 123), Pregão é a modalidade que admite tanto propostas nos moldes convencionais como em lances orais, sendo restrita “[...] à aquisição de bens e ao fornecimento de serviços comuns, independentemente do valor estimado, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital [...]”.

O parágrafo único do art. 1º, que define bens e serviços comuns, menciona ainda o requisito “especificações usuais de mercado”, que, para Scarpinella (2003, p. 78), “significa dizer que o fornecimento e o método de produção e execução exigidas no edital relativamente ao objeto ofertado devem envolver uma técnica comum, já conhecida pelo específico mercado de ofertantes do objeto licitado”.

Segundo Meirelles (2002, p. 311-312):

O que caracteriza os bens e serviços comuns é a padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência [...] o essencial é que o objeto licitado possa ser definido por meio de especificações usuais no mercado.

Pelo exposto, percebe-se que entre as características principais que diferenciam o pregão das demais modalidades licitatórias previstas na Lei n. 8.666/93, a que merece uma análise mais detida, por conter aspectos imprecisos e que podem levar dúvidas ao administrador público quando da definição de qual modalidade de licitação a ser adotada no caso concreto, é a exigência de que a modalidade pregão só deva ser

acolhida para as aquisições de bens e contratações de serviços comuns - que alicerça o tema - preconizado pelo art. 1º da Lei n. 10.520/2002 in verbis:

Art. 1º Para a aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade 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.

Observa-se, também, que o legislador, a teor do parágrafo único do supracitado texto legal, no intuito de estabelecer os contornos da expressão bens e serviços comuns tentou definir o sentido da mesma, de forma a compatibilizá-la com a sistemática do pregão.

No entanto, a insuficiência da definição legal levou a doutrina administrativista a se debruçar sobre tal aspecto da matéria, a fim de se obter uma conceituação da expressão bens e serviços comuns, o que gerou, inclusive, divergências quanto a sua maior ou menor abrangência de aplicação.

## **2.2 A obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão**

A Lei Federal n. 10.520/02, que confere contornos jurídicos à modalidade de licitação denominada “pregão”, prevê, em seu art. 1º, que segue: "Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei".

A norma que se despreza desse dispositivo parece se afigurar bastante clara, donde é permitido afirmar que até mesmo a aplicação do método de interpretação literal é capaz de isolá-la com propriedade.

Então, verifica-se que, de acordo com o contexto legal, não existe uma imposição que determine a adoção do pregão. Diferentemente disso, à Administração Pública caberá avaliar, caso a caso, se é oportuna e conveniente a eleição dessa modalidade como rito procedimental para reger o certame que visa à contratação de bens e serviços comuns. É esse, ao que parece, o sentido e a inteligência da expressão “poderá ser adotada”, contida no comando antes transcrito.

O ordenamento jurídico não impõe a obrigatoriedade da escolha do pregão como modalidade para nortear as licitações, em detrimento daquelas previstas na Lei n. 8.666/93. Ao revés, tão-somente permite a sua escolha, mas insista-se, sem determinar o seu emprego.

Dúvidas parecem não existir, assim, não há, ao menos na ordem jurídica hoje vigente, uma determinação legal que imponha a realização de licitação pela modalidade pregão, quando configurada sua hipótese de aplicabilidade.

Portanto, o pregão poderá ser utilizado nas hipóteses em que seria cabível concorrência, tomada de preços ou convite. A opção pelo pregão é facultativa, o que evidencia que não há um campo específico, próprio e inconfundível para o pregão. Não se trata de uma modalidade cuja existência se exclua a possibilidade de adotar-se convite, tomada ou concorrência, mas se destina a substituir a escolha de tais modalidades, nos casos em que assim seja reputado adequado e conveniente pela Administração.

Excluem-se da modalidade Pregão as obras e serviços de engenharia, por força do Decreto 3.555/00 que regulamenta o Pregão, mas o decreto traz, entre o rol de serviços que considera comuns, alguns serviços da área de engenharia. A regulamentação da matéria nesses termos é questionável.

As dificuldades em torno das aquisições que dizem respeito aos bens de informática, surgem em face de que a Legislação Federal que criou o Pregão, vedou a aquisição de bens de informática através desta nova modalidade de licitação, exceção feita à “Microcomputador de Mesa ou Portátil”, “Monitor de Vídeo” e “Impressora”, tornando-se um obstáculo decisivo para a adoção da modalidade em questão, de modo amplo aos bens e serviços de informática, mesmo que estes se enquadrem como comuns.

Por outro lado, pelo regime da Lei n. 8.666/93, que regula as demais modalidades de licitação, a regra é que a contratação de bens e serviços de informática seja processada pelo critério da “técnica e preço”. Tal norma explica-se em razão do fato de que a Lei n. 8.666/93 provém do início da década de 90, época em que bens e serviços de informática ainda guardavam mistica aos olhos do público em geral. Atualmente, com a evolução da tecnologia, bens e serviços de informática entraram no cotidiano de parcela expressiva da população, tornando-se produtos de natureza comum, muitas vezes definidos e à disposição no mercado de modo padronizado e em grande número.

A eficiência de qualquer contratação de bem ou de serviço é mensurada em razão de três elementos: preço, qualidade e celeridade. Isso significa que a Administração deve contratar produto de alta qualidade, com preço compatível com o do mercado, de preferência pagando o menor preço, dentro dos parâmetros da exequibilidade, e, tudo isso, em tempo razoável, ou melhor, dentro do menor intervalo de tempo possível.

Partindo dessa perspectiva, a modalidade pregão, disciplinada pela Lei n. 10.520/2002, vem causando um certo frenesi, haja vista que as vantagens dela são notórias, sobretudo em relação ao preço e à celeridade, porém os críticos logo se apressam em afirmar que o pregão é voltado unicamente para o preço e para a celeridade, esquecendo-se da qualidade.

A propósito, para avaliar se os produtos ofertados pelos licitantes realmente são compatíveis com as especificações do edital, é comum que a Administração exija, durante a licitação, a apresentação de amostras. Importa sublinhar que as amostras podem ser exigidas tanto nas modalidades tradicionais quanto no pregão, como fartamente reconhecido pela doutrina nacional.

Enfim, o problema concernente à qualidade dos objetos adquiridos apresenta-se na modalidade pregão, assim como nas demais modalidades licitatórias, e, portanto, não é o Pregão que impede um produto de qualidade, mas sim, a descrição mal elaborada pela área solicitante do bem ou serviço a serem adquiridos ou contratados.

### 3 METODOLOGIA

Neste trabalho, fez-se um estudo de caso de natureza exploratória. Para Lakatos e Marconi (1990) destaca que o estudo de caso exploratório consiste em: uma tradução precisa dos dados; a consideração de explicações alternativas destes fatos e uma conclusão baseada naquela explicação que parece ser a mais congruente com os fatos.

O presente trabalho foi desenvolvido na Justiça Federal de 1º Grau do Rio Grande do Sul, vinculada ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região que é o 2º Grau da Justiça Federal, o qual atua como Tribunal de Recursos.

É através do Núcleo de Apoio Administrativo que a Secretaria Administrativa executa as contratações de bens e serviços necessários para suprir de forma objetiva e em tempo hábil as demandas, em termos de recursos materiais, das Subseções Judiciárias da Justiça Federal de todo o Estado do Rio Grande do Sul, a fim de manter o regular funcionamento da prestação jurisdicional que é atividade-fim da Justiça Federal.

As ações administrativas do Juiz Diretor do Foro devem observância aos princípios da Administração Pública, além de estar constantemente sob a fiscalização do controle interno e externo, este último executado pelo Tribunal de Contas da União.

A população-alvo são os processos licitatórios ocorridos na Justiça Federal de 1º Grau do Estado do Rio Grande do Sul, a partir do ano financeiro de 2002 até o exercício de 2005.

A razão pela qual o período pesquisado foi iniciado no exercício financeiro de 2002, é por ser este o ano da implantação da lei que instituiu a modalidade pregão. A pesquisa abordou, também, os exercícios financeiros consecutivos, até o ano de 2005, por serem estes os últimos exercícios financeiros já devidamente encerrados, até a finalização da pesquisa.

A amostra utilizada para a pesquisa foi selecionada pelo critério de criticidade. Entenda-se por criticidade “neste contexto” os bens e serviços cuja indisponibilidade seria de maior impacto no funcionamento da Justiça Federal (Tabela 1).

**Tabela 1 – Estratificação por Ano da Amostra de Processos Analisados**

<b>ÚMERO DE PROCESSOS ANALISADOS</b>	<b>% SOBRE O TOTAL DE TODOS OS TIPOS DE OBJETOS LICITADOS</b>	<b>% SOBRE O TOTAL DE OBJETOS DE MESMA NATUREZA DE DESPESA</b>	<b>MODALIDADE DE PROCESSO LICITATÓRIO</b>
19	36,00 %	100 %	PREGÃO
05	22,73 %	100 %	CONVENCIONAL
20	26,32 %	100 %	PREGÃO
05	35,71 %	100 %	CONVENCIONAL
24	27,59 %	100 %	PREGÃO
07	41,18 %	100 %	CONVENCIONAL
14	13,46 %	100 %	PREGÃO
06	30,00 %	100 %	CONVENCIONAL

Fonte: Levantamento

Para tanto, a pesquisa foi realizada com base em todos os processos que versam sobre os serviços de limpeza e de vigilância e sobre as aquisições de equipamentos de informática e móveis, além de alguns casos de Obras de Engenharia.

A amostra utilizada engloba a categoria de bens, assim como a categoria de serviços. Engloba, também, objetos idênticos, licitados em ambas as modalidades, isto é, na modalidade convencional e na modalidade pregão.

Na análise dos processos licitatórios da Justiça Federal de 1º Grau no Rio Grande do Sul, comparou-se os valores das propostas escritas com os valores dos lances finais das vencedoras das licitações processadas na modalidade pregão, a fim de quantificar os percentuais de descontos obtidos nesta modalidade de licitação; e, também, identificaram-se os tempos de processamento da fase externa das licitações na modalidade pregão, assim como os tempos de processamento das licitações da modalidade convencional, para quantificar o ganho em termos de prazos desta nova modalidade.

Nesta etapa, cada uma das variáveis estudadas para o atingimento dos objetivos específicos foram exploradas de acordo com os seguintes contextos:

a) Tempo de Processamento: identificado neste trabalho como o tempo transcorrido entre a data da publicação no Diário Oficial da União e a homologação do resultado final pela autoridade competente.

O tempo transcorrido permite acompanhar o ciclo de vida de um processo de compras na Justiça Federal.

Comparou-se os tempos de processamento das compras e contratações de serviços na modalidade pregão e nas modalidades convencionais. Na apuração dos tempos de processamento uniformizou-se os processos, os quais foram distribuídos em grupos compatíveis, permitindo avaliar as variações de tempo geradas pelas várias modalidades licitatórias. Quanto menor o tempo de processamento, mais eficiente a modalidade, em relação a este indicador.

b) Percentual de Desconto: identifica-se aqui o percentual de redução do valor final do bem em relação ao valor inicialmente proposto pela licitante vencedora.

A partir da diferença do valor inicial constante da proposta escrita e o valor pelo qual o objeto foi efetivamente contratado, obtém-se o Percentual de Redução. Este percentual de redução demonstra a eficiência da aplicação da modalidade pregão na obtenção de vantagem econômica para o comprador público.

No momento seguinte, foi aplicado um questionário com os responsáveis das principais áreas envolvidas nos processos analisados, sendo elas a Seção de Patrimônio, a Seção de Contratos, o Núcleo de Informática e o Núcleo de Apoio Operacional da Justiça Federal de 1º Grau no Rio Grande do Sul, com o objetivo de obter-se maior conhecimento, explicação e compreensão do assunto proposto, onde foram aplicados 13 (treze) questionários para identificar quesitos julgados relevantes para o presente estudo.

O questionário semi-estruturado aplicado foi desenvolvido em 03 (três) partes, nos seguintes termos:

Parte 1 - bens e serviços comuns que podem ser submetidos ao pregão;

Parte 2 - bens e serviços não comuns (que não podem ser submetidos ao pregão);

Parte 3 - bens e serviços adquiridos na modalidade convencional.

Após, formulou-se as perguntas visando obter as variáveis de acordo com os seguintes contextos:

a) Qualidade

Definição para o contexto: se as características do bem estão de acordo com os parâmetros de qualidade esperada, definida na especificação do objeto;

O que se espera identificar: se na visão das áreas envolvidas nos processos licitatórios do órgão estudado, a modalidade utilizada para adquirir um bem ou contratar um serviço influencia no atributo qualidade.

b) Valor

Definição para o contexto: custo final do objeto para a Administração Pública;

O que se espera identificar: se na visão das áreas envolvidas nos processos licitatórios do órgão estudado, a modalidade utilizada para adquirir um bem ou contratar um serviço pode influenciar o valor final e se satisfaz às expectativas.

c) Tempo de Processamento

Definição para o contexto: tempo de processamento do processo licitatório;

O que se espera identificar: se na visão das áreas envolvidas nos processos licitatórios do órgão estudado, a modalidade utilizada para adquirir um bem ou contratar um serviço pode influenciar no tempo de processamento e se satisfaz às expectativas.

d) Satisfação Geral

Definição para o contexto: se o processo de compras como um todo, atende aos requisitos de simplicidade, eficiência, cumprimento de prazos e qualidade;

O que se espera identificar: se na visão das áreas envolvidas nos processos licitatórios do órgão estudado, a modalidade utilizada para adquirir um bem ou contratar um serviço pode melhorar o grau de satisfação através das modalidades licitatórias.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

Na seqüência são explicadas as variáveis estudadas, as quais demonstram as verdadeiras modificações introduzidas pela modalidade pregão no processamento de compras públicas.

Salienta-se que, neste primeiro momento serão tratadas tão-somente as variáveis obtidas na pesquisa realizada com base nos processos licitatórios, e, num segundo momento serão apresentadas as variáveis, cujos valores foram obtidos através dos questionários aplicados com as áreas envolvidas com os processos licitatórios da Justiça Federal de 1º Grau no Estado do Rio Grande do Sul.

Ao se observar a Tabela 2 percebe-se uma significativa vantagem geral, na comparação entre a modalidade Pregão e as modalidades convencionais.

**Tabela 2 – Comparativo Entre as Modalidades de Licitação conforme o Tempo Médio de Processamento e Percentual de Desconto**

Ano Analisado	Pregão		Tomada de Preços		Concorrência	
	TP (dias)	PR (%)	TP (dias)	PR (%)	TP (dias)	PR (%)
2002	13	6,47	64	0	111	0
2003	17	9,07	54	0	87	0
2004	16	7,09	61	0	83	0
2005	16	7,23	56	0	91	0
Média Final	15,5	7,465	58,75	0	93	0

**Fonte:** Justiça Federal de 1º Grau no Estado do Rio Grande do Sul.

Em relação a comparação individual da modalidade pregão com a tomada de preços, pode-se afirmar que esta, apresentou um tempo de processamento quase 04 (quatro) vezes superior ao tempo que seria despendido se tivesse sido utilizada a modalidade pregão. Isto demonstra a eficiência da modalidade e seu real valor para a administração pública, uma vez que, quanto mais célere é o processo, mais rapidamente a área é atendida, e mais rapidamente o objetivo do processo é atingido, primando, assim pela eficiência do serviço público.

Na comparação individual do pregão com a modalidade concorrência, o tempo de processamento da concorrência, conforme foi analisado, é em média 06 (seis) vezes superiores ao tempo de processamento necessário para as contratações e aquisições realizadas na modalidade pregão.

Quanto à variável Percentual de Desconto, percebe-se na modalidade pregão uma média de redução de valor de objeto, em torno de 7% (sete por cento) em relação às modalidades tomada de preços e concorrência. Este percentual aplicado de forma generalizada, no âmbito de toda a Administração Pública Brasileira, resultaria em uma nova fonte de recursos disponível à Administração Pública através do emprego obrigatório e geral da modalidade Pregão, objeto deste estudo.

Durante os levantamentos e análises dos dados, identificaram-se alguns objetos que mereceram ser apresentados de forma detalhada, isolados do conjunto, devido suas peculiaridades e importância para a

Justiça Federal de 1º Grau do Rio Grande do Sul, os quais foram licitados na modalidade convencional e posteriormente, com o surgimento do pregão, foram licitados, também, nesta nova modalidade de licitação.

Estes objetos envolvem a categoria de serviços e de bens, sendo eles: Serviços de Vigilância Armada, Serviços de Limpeza e Conservação e Bens de Informática.

Analisando-se os Quadros 1 e 2, que representam a contratação de serviços de vigilância armada e os serviços de limpeza e conservação, confirma-se, novamente, a superioridade da modalidade pregão, tanto em redução de custos quanto em tempo de processamento. Novamente, o tempo de processamento do pregão foi inferior, sendo 07 (sete) vezes inferiores ao da modalidade concorrência para licitar os serviços de vigilância armada e de quase 10 (dez) vezes para licitar os serviços de limpeza e conservação. Além disso, os percentuais de redução de valores, nos dois objetos analisados individualmente foram novamente significativos, obtendo-se, respectivamente 15,76% (quinze vírgula setenta e seis por cento) e 8,24 % (oito vírgula vinte e quatro por cento) de redução quando licitados na modalidade pregão.

**Quadro 1 – Comparativo entre as Modalidades Pregão x Concorrência conforme a Natureza do Objeto – Objeto analisado: Serviços de vigilância armada**

PREGÃO		CONCORRÊNCIA		DIFERENÇA (%)	
TP (dias)	PR (%)	TP (dias)	PR (%)	TP (%)	PR (%)
13	15,76	96	0	738,46 %	100%

Fonte: Justiça Federal de 1º Grau no Estado no Rio Grande do Sul.

**Quadro 2 - Comparativo entre as Modalidades Pregão x Concorrência conforme a Natureza do Objeto – Objeto analisado: Serviços de Limpeza e Conservação conforme o Percentual de Desconto e o Tempo de Processamento**

PREGÃO		CONCORRÊNCIA		DIFERENÇA (%)	
TP (dias)	PR (%)	TP (dias)	PR (%)	TP (%)	PR (%)
13	8,24	125	0	961,54 %	100%

Fonte: Justiça Federal de 1º Grau no Estado no Rio Grande do Sul.

Assim, mais uma vez, fica possível atestar a superioridade da ferramenta Pregão a serviço da Administração Pública, também nas análises isoladas dos objetos especiais e ao mesmo tempo complexos de serem licitados, como os serviços de vigilância armada e os serviços de limpeza e conservação, os quais são de vital importância para a Justiça Federal, estando estes incluídos no grupo de contratações de alto-impacto, em relação aos desembolsos da Justiça Federal.

Ao analisar a aquisição de mesmo produto, sobre Equipamento de Informática (Quadro 3), realizada na modalidade pregão e também realizada na modalidade concorrência, que é uma das modalidades conhecidas como convencional, verificou-se que, quando foi utilizada a modalidade pregão o processo foi concluído 71 (setenta e um) dias anteriores ao processo realizado na modalidade convencional, e, além disso, obteve-se uma redução no valor do bem de 7,23%.

**Quadro 3 - Comparativo entre as Modalidades Pregão x Concorrência conforme a Natureza do Objeto – Objeto analisado: aquisição de equipamento de informática conforme o percentual de desconto e o tempo de processamento**

PREGÃO		CONCORRÊNCIA		DIFERENÇA (%)	
TP (dias)	PR (%)	TP (dias)	PR (%)	TP (%)	PR (%)
13	7,23	84	0	646,15 %	100%

**Fonte:** Justiça Federal de 1º Grau no Estado do Rio Grande do Sul.

Se fosse possível definir os valores para a redução do tempo de processamento, com certeza, isto por si só, definiria uma sensível redução de custos. Aliado a isto, tem-se, na modalidade pregão, a vantagem de menores desembolsos aos cofres públicos, em função da oportunidade de negociação de descontos sobre os valores da proposta inicial.

Mais uma vez, as análises comprovam a superioridade da ferramenta na sua aplicação para a Administração Pública.

Num segundo momento, pela necessidade de perseguir todos os objetivos específicos propostos, percebeu-se a importância de incorporar ao estudo as avaliações dos principais agentes envolvidos nos processos licitatórios da Justiça Federal de 1º Grau no Estado do Rio Grande do Sul, optando-se, então, pela aplicação de questionários a fim de entrevistar este público.

Através dos questionários, procurou-se extrair a forma como estes agentes avaliam as mesmas variáveis “tempo de processamento” e “redução de valor”, obtidas com a análise dos processos administrativos, porém, agora, relacionadas com os elementos “qualidade do objeto” e “satisfação de modo geral”, elementos estes que seriam impossíveis de extrair pela simples avaliação dos processos administrativos.

Esperava-se, identificar através das respostas, se os valores obtidos pela análise dos processos administrativos para as variáveis estudadas, ao serem introduzidos os fatores qualidade e satisfação; as áreas destacariam a modalidade pregão como a que melhor se enquadra aos objetivos da Administração Pública.

Através da avaliação dos resultados dos questionários, percebeu-se que, na visão das áreas envolvidas a utilização da modalidade pregão é extremamente benéfica para suas áreas e para a Administração Pública em geral.

Os entrevistados foram unânimes em responder que a modalidade pregão proporciona “redução de valor” e “redução do tempo de processamento” (100%). Também foi identificada uma unanimidade (100%), em relação às modalidades convencionais, que é o fato, de que na visão dos entrevistados, as modalidades convencionais não atendem de forma satisfatória suas exigências de tempo.

Quanto aos valores pagos pelos objetos adquiridos através das modalidades convencionais, os entrevistados acreditam que estas modalidades não contribuem para a redução dos gastos públicos, uma vez que, 16,75% (setenta e cinco por cento) deles acreditam que os bens adquiridos nas modalidades convencionais atendem parcialmente as expectativas de valor e 25% (vinte e cinco por cento) acreditam que os bens não atendem as expectativas de valor.

Quanto ao atributo “qualidade do objeto”, percebe-se uma pequena insegurança na utilização do pregão para todos os objetos, independentemente de se enquadrarem como bens comuns, sendo que, neste caso, 25% (vinte e cinco por cento) dos entrevistados consideram que a qualidade do objeto poderia ser comprometida pela modalidade. Entretanto, cabe aqui considerar, que foi identificado uma incoerência em relação ao atributo “qualidade”, pois, quando na questão “se a qualidade do objeto depende da modalidade utilizada” todos foram unânimes em responder que “a qualidade do objeto independe da modalidade utilizada”. Ao mesmo tempo, na questão “se fosse permitido o pregão para todos os objetos”, 25% (vinte e cinco por cento) responderam que a qualidade do objeto pioraria, 25% (vinte e cinco por cento) respondeu que a qualidade do objeto não alteraria e 50% (cinquenta por cento) respondeu que a qualidade independe da modalidade utilizada.

Ainda quanto ao atributo “qualidade do objeto”, percebeu-se que as modalidades convencionais, na opinião dos entrevistados, não garantem 100 % (cem por cento) de qualidade para o objeto licitado.

Por fim, em relação aos melhoramentos gerais nos processos licitatórios, 75% (setenta e cinco por cento) dos entrevistados, consideram positiva a extensão da modalidade pregão para todos os bens e serviços contratados pela Administração Pública e 100% (cem por cento) dos entrevistados destacaram que as modalidades convencionais não atendem às expectativas e necessidades da Administração Pública.

## 5 CONCLUSÃO

A proposta deste trabalho partiu inicialmente da identificação de deficiências detectadas na utilização diária dos instrumentos licitatórios atualmente utilizados pela Administração Pública para a realização de suas aquisições e contratações.

Em um primeiro momento, foram levantados os aspectos legais que restringem a utilização do pregão aos bens e serviços obrigatoriamente qualificados como “comuns”, além de proibir sua utilização para bens de informática e para obras e serviços de engenharia, para a seguir, através de levantamentos, demonstrar a possibilidade e as vantagens que resultariam da extensão do pregão para todas as compras da administração pública.

Num segundo momento procurou-se identificar de forma objetiva os verdadeiros benefícios que a modalidade pregão trouxe à Administração Pública. Isso foi realizado avaliando-se os processos licitatórios da Justiça Federal de 1º Grau no Rio Grande do Sul e comparando as variáveis “tempo de processamento da compra” e “desconto obtido na aquisição” das diversas modalidades licitatórias com a modalidade pregão.

Assim, foram levantados os tempos de tramitação destes processos e os percentuais de descontos obtidos nos valores contratados pela Justiça Federal.

Foi possível então, através deste levantamento comparativo, identificar uma redução média no tempo de processamento de 60 (sessenta) dias e um percentual médio de redução 7,4% (sete vírgula quatro por cento) sobre os valores inicialmente propostos, independentemente do bem adquirido ou serviço

contratado quando utilizada a modalidade pregão. Por estas reduções, identificam-se claramente os motivos pelos quais se busca a extensão desta modalidade, o que por si só confirmaria a validade desta proposta.

Não considerando suficiente para o estudo, a avaliação objetiva, decidiu-se extrair dos agentes envolvidos em licitações, como executores, fiscalizadores e solicitantes, a forma como estes avaliam os impactos que a utilização generalizada do pregão, acarretaria para suas áreas, atividades, e, finalmente para a Administração Pública em geral. Isto foi obtido pela aplicação e análise de questionários que inter-relacionam as variáveis “qualidade do bem”, “valor pago”, “tempo de processamento para a aquisição” e “satisfação das áreas”, variáveis estas, consideradas as mais importantes para o estudo.

Comprovou-se que o pregão é o tipo de licitação mais célere dentre as existentes, pelo fato de ser menos formal e mais simples, além de atender aos mesmos requisitos de segurança das demais modalidades. A lei que o instituiu foi extremamente positiva no sentido de adequar o pregão às exigências de uma administração pública cada vez mais dinâmica, o que a obriga a se instrumentar com ferramentas mais eficientes.

Quanto às modalidades convencionais, verificou-se que as áreas envolvidas com os processos licitatórios consideram que estas não atendem suas exigências em relação ao tempo, simplicidade do processo administrativo e valor final do objeto.

Ficou claro, na avaliação dos resultados, que a utilização generalizada do pregão poderá trazer benefícios, embora se deva ter atenção o solicitante quanto à qualidade do bem a ser adquirido.

Porém, também ficou claro no presente estudo, que não é a modalidade que garante a qualidade do produto licitado, e que, para garantir a qualidade do produto, o ponto fundamental é especificar corretamente os bens a serem licitados, e que, mesmo numa licitação do tipo técnica e preço, será a especificação do bem que garantirá sua qualidade, independente, portanto, da modalidade utilizada na licitação.

De qualquer modo, esta idéia de insegurança quanto à qualidade pode ser completamente eliminada através de diligências para esclarecimentos de pontos essenciais do produto ofertado, faculdade comumente utilizada na licitação convencional e também disponível na modalidade pregão, o que ainda assim, não comprometeria a agilidade e os benefícios trazidos pelo pregão.

A partir das comprovações de todas as vantagens do pregão, como facilidades operacionais, redução de tempo, redução de valores, acréscimo de transparência dos processos públicos e satisfação das áreas envolvidas, sugere-se uma inversão na forma como esta modalidade é aplicada. A modalidade pregão passaria a ser obrigatória para todos os bens e serviços públicos passíveis de serem especificados de forma clara e objetiva, independentemente de ser bem ou serviço comum. Exclui-se assim, as dificuldades encontradas pelo administrador público em comprovar que o bem ou serviço licitado enquadra-se como comum, característica indispensável para utilização do pregão. Ao administrador público, ficaria disponível a faculdade de empregar as demais modalidades, nos casos excepcionais em que as características do objeto as exigissem, desde que devidamente justificadas.

Com o estudo comprova-se que, as restrições à utilização da nova modalidade de licitação conhecida como Pregão, não trazem quaisquer benefícios para a Administração Pública. Ao contrário do que se esperam, tais restrições impedem que a Administração Pública se torne mais eficiente. Isto ocorre por que

a proibição da utilização do pregão faz com que sejam utilizadas as modalidades convencionais de licitação aumentando os tempos de processamento das compras, ao mesmo tempo em que as tornam mais onerosas, uma vez que impedem que a Administração Pública se aproprie das reduções obtidas nos valores dos objetos adquiridos ou contratados através do pregão.

Tendo em vista que o conceito de bens e serviços comuns apresenta um elevado nível de subjetividade e que depende da perspectiva do agente público, conforme explicitado na revisão teórica, é possível aplicar o entendimento de que todos os bens que puderem ser licitados através da modalidade pregão devam ser considerados comuns, ampliando desde já, os benefícios trazidos pela modalidade pregão ao setor público, muitos destes benefícios comprovados e medidos neste estudo.

Conclui-se, através do estudo, que a utilização do pregão pode ser estendida a todas as compras e contratações, sem riscos para a Administração Pública, cobrindo de maneira eficiente às deficiências das outras modalidades licitatórias. Ao mesmo tempo, mantém-se a expectativa de que modificações legais sejam realizadas, estendendo os benefícios da modalidade estudada.

Por fim, o trabalho atingiu os objetivos em função de ter suprido com dados e informações úteis a todas as ações, avaliações e estudos que tenham por objetivo o aperfeiçoamento da Administração Pública.

---

Artigo submetido para avaliação em 13/03/2008 e aceito para publicação em 15/12/2011

---

## REFERÊNCIAS

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. **Aspectos relevantes do pregão**: informativo de licitações e contratos. Curitiba: Zênite, 2002.

BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2002.

BRASIL. Lei n. 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. **Planalto**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>>. Acesso em: 15 set. 2005.

BRASIL. Lei n. 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. **Planalto**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>>. Acesso em: 15 set. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

- JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2003.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: [s.n.], 1990.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MONTEIRO, Yara Darcy Police. **Licitação**: fases e procedimentos. São Paulo: NDJ, 1999.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. Curitiba: Zênite, 2006.
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2003.
- PREGÃO. Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. São Paulo: Dialética, 2001.
- SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SILVA, Glícia P. Braga. **Pregão**: uma nova modalidade de Licitação. Manaus: SEAD, 2001.