



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
CURSO DIREITO**

**MICHAEL RAY DA SILVA SOUSA**

**PREGÃO: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA  
EFICIÊNCIA**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2014**

**MICHAEL RAY DA SILVA SOUSA**

**PREGÃO: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO  
DA EFICIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Graduação de Direito na Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa

**CAMPINA GRANDE – PB  
2014**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S725p Sousa, Michael Ray da Silva.  
Pregão [manuscrito] : instrumento de efetivação do princípio da eficiência / Michael Ray da Silva Sousa. - 2014.  
21 p.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,  
2014.  
"Orientação: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa,  
Departamento de Direito".

1. Pregão. 2. Princípio da eficiência. 3. Administração pública I. Título.

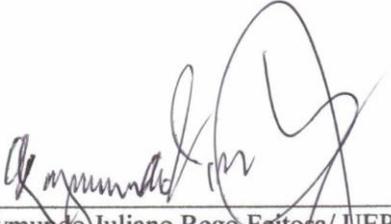
21. ed. CDD 351

MICHAEL RAY DA SILVA SOUSA

**PREGÃO: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO  
DA EFICIÊNCIA**

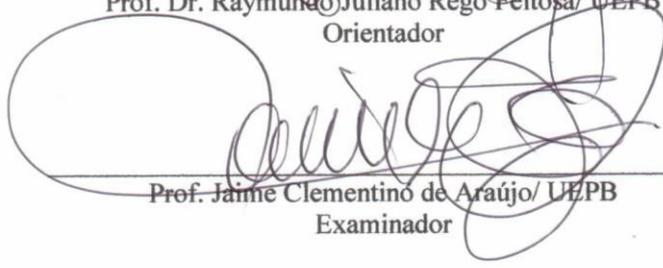
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Graduação de Direito na Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 03/07/2014.



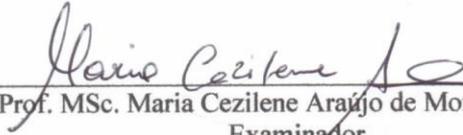
---

Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa / UEPB  
Orientador



---

Prof. Jaime Clementino de Araújo / UEPB  
Examinador



---

Prof. MSc. Maria Cezilene Araújo de Moraes / UEPB  
Examinador

# **PREGÃO: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

SOUSA, Michael Ray da Silva<sup>1</sup>

## **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo analisar a modalidade licitatória do pregão, regulada pela Lei nº 10.520/2002, e a sua correlação com o princípio da eficiência da Administração pública, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, instituído pela Emenda Constitucional nº 19/98. Parte-se, para tanto, de considerações a respeito dos princípios da Administração Pública e depois por uma noção geral das licitações e de suas modalidades, buscando ressaltar os benefícios da modalidade pregão. A parte final do estudo enfatizará em que termos o pregão permite a concretização do princípio da eficiência da Administração Pública, sobretudo ao destacar a economia e agilidade propiciadas por essa modalidade licitatória. Sem a intenção de esgotar o 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. Princípio da eficiência. Administração Pública.

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho visa abordar a modalidade licitatória do pregão, na perspectiva do princípio constitucional da eficiência. A Administração pública, no decorrer dos anos, tem se mostrado ineficiente na prestação dos serviços públicos exigidos e esperados pelos cidadãos. Em face do princípio da eficiência e na busca por uma atuação mais eficaz, as entidades administrativas do Estado têm iniciado transformações inclusive na área das licitações e contratos administrativos.

Nesse sentido, se faz necessária uma maior agilidade e transparência no que diz respeito as contratações de bens e serviços por parte dos gestores públicos, além da

---

<sup>1</sup> Estudante do 11º período do curso de graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: michael\_treziano@hotmail.com

obediência aos princípios constitucionais, buscando sempre a redução dos gastos e a celeridade nos procedimentos de compras da Administração Pública.

Para tanto, o Estado faz uso da licitação. Este instrumento é o procedimento administrativo através do qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para a contratação de seu interesse.

Na atualidade, existe um debate sobre as modalidades de licitação e os consequentes gastos do poder público, levando-se em conta os dispêndios exorbitantes dos mesmos com as suas aquisições e contratações. Diante disso, houve uma necessidade de aperfeiçoamento das modalidades existentes. Vislumbrando a busca de soluções para as dificuldades encontradas é introduzido o pregão, como uma proposta de maior agilidade e desburocratização dos procedimentos licitatórios.

O pregão surge em um contexto de reformas e diante do anseio generalizado por certames licitatórios mais ágeis, com diminuição dos custos operacionais e uma maior eficiência da Administração no cumprimento de sua finalidade primordial, qual seja, o atendimento ao interesse público.

Justifica-se a escolha do tema devido à importância da modalidade de licitação pregão, no sentido de economicidade e agilidade nas contratações por parte da administração. O pregão é regulado pela Lei 10.502/2002. Esta lei trouxe inovações ao certame licitatório, dispondo das duas modalidades de pregão, presencial e eletrônica, que proporcionaram vantagens para o processo de licitação.

O método utilizado na elaboração deste artigo foi o hipotético-dedutivo, por meio de revisão bibliográfica, pesquisa na legislação, dados estatísticos, artigos científicos, e material disponibilizado na internet.

## **2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Segundo Fernanda Marinela (2010, p. 26) “Princípios são proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas e institutos subsequentes de uma disciplina”. Partindo deste pressuposto, e considerando a importância dos princípios para o direito administrativo, bem como para as modalidades licitatórias, faz-se necessária uma análise dos princípios basilares da Administração Pública, expressos no caput do art. 37 da

Constituição Federal de 1988. Com destaque para o estudo do princípio da eficiência, instituído pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

## 2.1 Princípio da legalidade

O primeiro princípio expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal é o da legalidade. Tal princípio está intimamente ligado à natureza do Estado de Direito, o qual explana que o Estado deve respeitar o sistema normativo por ele elaborado.

De acordo com a lição de Di Pietro,

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre os particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. (DI PIETRO 2012, p. 65)

Diante disto, os administrados têm a garantia, dada por este princípio, que a Administração Pública atuará através de critérios pré-definidos, evitando-se arbitrariedades e ações sem apoio legal. Portanto, qualquer ato administrativo sem previsão legal é passível de anulação.

## 2.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade, por sua vez, traz, em sua essência, a ideia de tratamento igualitário àqueles que se encontram em situação semelhante, independentemente de classe social, raça, sexo e outras qualificações do administrado. De acordo com esse princípio deve ser ignorada eventual relação de intimidade entre o administrador e o particular que necessita de um atendimento público. Isso por que deve prevalecer sempre o interesse público.

Gasparini (2011, p. 62-63) comenta que “A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza”. Deve-se buscar, pois, exclusivamente o interesse público, o qual somente é atingido quando não se persegue o interesse particular.

Fernanda Marinela, ao analisar o referido princípio da impessoalidade leciona:

O princípio da impessoalidade também pode ser analisado sob dois aspectos diferentes: primeiro, quanto ao **dever de atendimento ao interesse público**, tendo o administrador a obrigação de agir de forma impessoal, abstrata, genérica, protegendo

sempre a coletividade; segundo, que a atividade administrativa exercida por um agente público seja imputada ao órgão ou entidade e não ao próprio agente, [...], pois a vontade do agente se confunde com a da pessoa jurídica, formando uma única vontade, o que se conclui na chamada teoria da imputação. (MARINELA, 2010, p. 34)

### **2.3 Princípio da moralidade**

Segundo o pensamento de Marinela (2010), na aplicação do princípio da moralidade, a Administração e os seus agentes devem atuar de acordo com padrões éticos aceitáveis na sociedade. Para a referida autora, esse princípio está diretamente ligado com os conceitos de honestidade, boa-fé, ética, lealdade, como também se relaciona com regras que garantam uma boa administração.

Além disso, o princípio da moralidade deve ser observado não apenas pela Administração Pública, mas também pelo particular que se relaciona com esta. Maria Sylvia Di Pietro compila a ideia do princípio em tela:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (DI PIETRO, 2012, p. 79)

Assim, pode-se afirmar que o princípio da moralidade administrativa difere-se da moralidade comum, visto que, a primeira se refere a regras de boa administração, interesse público, função administrativa, bem comum. Em quanto que a segunda preocupa-se com a mera distinção entre o bem e o mal.

### **2.4 Princípio da publicidade**

O princípio da publicidade é extremamente importante para a ampla divulgação dos atos praticados pelo Poder Público, de modo que os particulares possam exercer a fiscalização das atividades administrativas. Tal princípio está atrelado às raízes do Estado Democrático de Direito, sendo o sigilo dos atos administrativos admitido somente de forma excepcional.

A grande finalidade do princípio da publicidade é o conhecimento público, através da divulgação dos atos por parte da Administração. De acordo com a lição da professora

Fernanda Marinela (2010, p. 39), “Esse princípio tem como base o fato de que o administrador exerce função pública, atividade em nome e interesse do povo, por isso nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência do que está sendo feito com os seus direitos”.

Gasparini, resume alguns dos efeitos da aplicação do princípio da publicidade:

Entre outros, são efeitos da publicação oficial: I – presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional; II – desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos; III – marcar o início dos prazos de decadência e prescrição; IV – impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta e indireta. (GASPARINI, 2011, p. 67)

Portanto, o princípio da publicidade é de fundamental importância no contexto da Administração Pública, visto que, traz benefícios para todos administrados no sentido de haver uma maior transparência e clareza na execução dos atos administrativos.

## **2.5 Princípio da eficiência**

As críticas sobre a forma como a Administração Pública desenvolve suas atividades são frequentes e históricas em relação à ineficiência com que são conduzidos os serviços prestados pelo Estado. Este tem o objetivo primordial de satisfazer o interesse coletivo. A administração pública, na busca de coibir os abusos por parte dos seus governantes, se tornou excessivamente burocrática, o que tem resultado, segundo parte da doutrina especializada, em lentidão e ineficiência na prestação de suas atividades e serviços.

Por outro lado, tem-se percebido uma preocupação pela melhoria na qualidade dos serviços públicos, objetivando melhores resultados ao cidadão. Prova disso, é a inclusão do princípio da eficiência na Constituição da República, pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 – EC nº 19/98. Esse princípio tem se mostrado muito importante, pois hoje não se pode mais imaginar uma Administração Pública gerida com descaso e produzindo resultados insatisfatórios.

Para Di Pietro (2012) uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos.

E ainda, ressalta autora que o princípio da eficiência,

apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação de agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2012, p.83)

Nesse mesmo sentido, Gasparini enfatiza a busca pela perfeição na atuação administrativa, bem como, esclarece a ideia de rendimento,

As atribuições devem ser executadas com perfeição, valendo-se das técnicas e conhecimentos necessários a tornar a execução a melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados. Ademais, a realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos, tão necessários na época atual. Por fim, tais competências devem ser praticadas com rendimento, isto é, com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade (Gasparini, 2011, p. 76)

Para que a eficiência seja resultado da administração, é preciso aperfeiçoar os serviços e qualificar os servidores, adotando procedimentos mais céleres, a fim de que o processo de busca pela eficiência dos serviços prestados possa ter um caráter de continuidade.

### **3 LICITAÇÕES**

Diferentemente dos particulares, que tem ampla liberdade de adquirir, alienar, contratar serviços, a Administração Pública deve passar por um procedimento preliminar às contratações. Este procedimento que é considerado solene e rígido, é chamado de licitação.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 532),

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.

Para Gasparini (2011), são duas as finalidades da licitação. A primeira delas é a obtenção da proposta mais vantajosa para o Estado, principalmente em termos financeiros, e, a segunda é proporcionar uma oportunidade igualitária às pessoas que desejem contratar com a Administração Pública.

A própria Constituição impõe às entidades estatais esse dever de licitar no art. 37, inciso XXI<sup>2</sup>. Para regular esse dispositivo constitucional, surge a Lei nº 8.666/93, trazendo cinco modalidades licitatórias (concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão), bem como a Lei 10.520/2002 que institui uma sexta modalidade, a saber, o pregão.

### **3.1 Modalidades**

Segundo Diógenes Gasparini (2011, p. 614-615), “ A licitação não é sempre igual, obedecendo em razão de certas exigências a regimes jurídicos diversos que consubstanciam as suas espécies ou modalidades”. Portanto, são várias as espécies de licitação conforme os respectivos regimes jurídicos.

#### *3.1.1 - Concorrência*

A concorrência é modalidade licitatória genérica, precedida de ampla divulgação, da qual podem participar quaisquer interessados que preencham as condições estabelecidas no instrumento convocatório (art. 22, § 1º, da Lei nº 8.666/93).

Gasparini (2011, p. 617), comenta que as principais características da concorrência são: “a) anteceder aos contratos de grande vulto, ao registro de preços, às alienações imobiliárias e às concessões de uso, de serviço e obra pública; b) exigir publicidade; c) permitir a participação de qualquer interessado; d) habilitar o interessado no início do procedimento”.

O critério que permite diferenciar as modalidades concorrência, tomada de preços e convite é, via de regra, o valor da contratação. Seria a primeira, por conseguinte, a modalidade adequada aos contratos de grande vulto aplicando-se, inclusive, às alienações de bens móveis de valor superior ao previsto para a tomada de preços (no caso, acima de R\$ 650.000,00). Há determinadas situações, todavia, em que a concorrência é obrigatória em razão da natureza do contrato, independentemente do valor. São os casos de aquisição ou alienação de bens imóveis (cabendo leilão apenas quando a aquisição se originar de procedimento judicial ou de dação em pagamento), de certame de cunho internacional

---

<sup>2</sup> Art 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(cabendo tomada de preços na existência de cadastro de empresas estrangeiras e convite quando não houver fornecedor de bem ou serviço no país) e de contratos visando à concessão de direito real de uso.

Quando comparada às demais modalidades, a concorrência se destaca em dois pontos: um maior grau de formalismo e a necessidade de maior publicidade para sua realização. A propósito, é vedado, pela lei 8.666/93, o fracionamento do objeto da licitação com vistas a "escapar" da modalidade concorrência. Nesses casos será proibida a aplicação da tomada de preços ou do convite, sendo obrigatória a adoção da concorrência sempre que a soma do valor das parcelas atingir o montante previsto para a aplicação desta.

### *3.1.2 - Tomada de Preços*

A tomada de preços, seguindo a escala decrescente de valores aplicáveis aos procedimentos licitatórios, surge como modalidade a ser utilizada em contratações de médio vulto. Portanto, para obras e serviços de engenharia, os valores devem ser superiores a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), chegando até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e, para outros bens e serviços que não os de engenharia, valores superiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

É realizada entre interessados previamente cadastrados (ou que se cadastrarem em até três dias antes da data do recebimento das propostas), devendo ser observada a necessária habilitação (art. 22, §2º, da Lei nº 8.666/93).<sup>3</sup>

A divulgação da referida modalidade deve ser feita na imprensa oficial e em jornal particular, sendo o julgamento feito por comissão de no mínimo três membros, de modo igualitário à concorrência. De acordo com os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2007), sua principal diferença em relação à concorrência, além do vulto da licitação, é que na tomada de preços existe uma habilitação prévia dos licitantes constantes nos registros cadastrais, o que não ocorre na concorrência.

---

<sup>3</sup> Art. 22, § 2º, Lei nº 8.666/93: Tomada de preços é a modalidade de licitação 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.

É importante destacar que a Administração não pode exigir daqueles particulares, que buscam se cadastrar para participar de uma tomada de preços específica, qualquer outro documento além daqueles que já foram exigidos dos outros licitantes quando da oportunidade de seu registro. Nesse sentido ensina Carvalho Filho:

Em relação aos ainda não cadastrados, não pode a Administração exigir-lhes qualquer documento além dos que normalmente são exigidos para o cadastramento, constantes dos arts. 27 a 31 do Estatuto, todos comprobatórios da habilitação do candidato (art. 22, parágrafo 9º) (CARVALHO FILHO, 2007, p. 240).

Desta feita pode-se chegar a conclusão que a tomada de preços tem um grau de formalidade menor do que a concorrência. Todavia, assim como a concorrência, está presa aos ditames legais.

### 3.1.3 - Convite

Outra modalidade destacada de licitação é o convite<sup>4</sup>. Pode-se conceituar é a modalidade de licitação que é feita entre interessados, cadastrados ou não, escolhidos no número mínimo de três, para contratações de pequeno vulto, que correspondam às obras e serviços de engenharia com valores de zero a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e, para outros bens e serviços, de zero até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Seu instrumento convocatório é a carta-convite, em contraposição ao edital da concorrência e da tomada de preço. Vale lembrar que essa modalidade de licitação somente poderá ser estendida aos demais cadastrados que demonstrarem interesse em participar da licitação em até 24 horas da apresentação das propostas.

Dentre as outras modalidades já estudadas, o convite é a mais simples delas. Por isso mesmo, a lei 8.666/93 aceita que a comissão de licitação seja substituída por um único servidor formalmente designado pela autoridade competente nas pequenas unidades administrativas em que há carência de pessoal.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2007) discorrendo sobre o convite, destacam que, excepcionalmente, existe a possibilidade do envio da carta-convite a menos de três

---

<sup>4</sup> Art. 22, § 3º, Lei nº 8.666/93, Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

interessados em virtude de limitações do mercado ou de manifesto desinteresse de convidados. Para que isso ocorra, no entanto, é necessária a fundamentação de tal fato, sob pena da repetição do convite.

### *3.1.4 - Concurso*

Enquanto a concorrência, a tomada de preços e o convite tem como objetivos permitir a contratação de obras públicas, prestação de serviços e a realização de compras pela Administração, o concurso se presta a um fim diferente, qual seja, o de permitir a contratação de trabalho técnico, científico ou artístico<sup>5</sup>. É o que indicam os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo ao comentar o artigo 22, parágrafo 4º da lei 8.666/93:

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

É importante ressaltar que o concurso, em si, não tem como objetivo à contratação de uma obra ou de um serviço de engenharia. Essa modalidade de contratação permite, tão somente, a escolha do melhor projeto, através de uma comissão criteriosa e com aptidão intelectual especializada. A concretização e execução do projeto, por conseguinte, é realizada após nova licitação para selecionar a proposta mais vantajosa para essa etapa. Por isso, deverá o vencedor do concurso autorizar a Administração a executar o projeto selecionado quando julgar conveniente, não lhe cabendo receber qualquer vantagem adicional além do prêmio ou da remuneração estipulados para o concurso.

### *3.1.5 - Leilão*

O leilão também tem características diferentes das modalidades anteriores, pois nesta, ao contrário do que ocorre nas demais, geralmente, não se busca a aquisição bens, serviços ou a realização de obras nem, muito menos, a contratação de trabalhos intelectuais. A finalidade do leilão segue um sentido contrário, permitindo a alienação de bens móveis (ou de imóveis, nas hipóteses da lei) inservíveis à Administração. Nesse sentido, conceitua a Lei de Licitações que o

---

<sup>5</sup> Art. 22, § 4º, Lei nº 8.666/93: Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Lei n ° 8.666/93, art. 22, § 5º)

É válido destacar que, para a alienação de bens imóveis, a regra é a obrigatoriedade da utilização da modalidade concorrência. Excepcionalmente, nos casos de alienação de bens imóveis frutos de procedimento judicial ou de dação em pagamento é que se faz possível a adoção do leilão. Vale lembrar, ainda, que na alienação de bens móveis em quantia superior a R\$ 650.000,00 é necessária a adoção da concorrência.

O leilão é uma modalidade bastante simples em que se faz vencedor o candidato que oferecer o maior lance, desde que seja este igual ou superior ao valor inicial da avaliação. Ressalte-se, por fim, que todo o procedimento será conduzido por um leiloeiro.

### 3.1.6 - Pregão

Objeto do presente trabalho, o pregão é a modalidade de licitação mais moderna, não tendo sido prevista, por isso mesmo, na lei 8.666/93. O surgimento do pregão tem, de certa forma, relação com a criação da Lei n° 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações) que trata da organização dos serviços de telecomunicações, criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, prevendo nos seus artigos 54 e 56 o pregão como modalidade licitatória.<sup>6</sup>

Num segundo momento, nasce a Lei Federal n° 9.986/00, dispendo sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras. Esse novo diploma legal ampliou o âmbito de utilização do pregão para as demais agências reguladoras, conforme previsto no artigo 37

---

<sup>6</sup> Art. 54. A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública.

Parágrafo único. Para os casos não previstos no *caput*, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

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

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

desta lei.<sup>7</sup> Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.026/00 instituiu, no âmbito da União, em conformidade com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o pregão como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns. Essa Medida Provisória foi transformada na Medida Provisória nº 2.182/01 que foi reeditada por diversas vezes. As Medidas Provisórias foram, então, convertidas na Lei nº 10.520/02, que instituiu de fato o pregão como modalidade licitatória no âmbito da União, dos Estados e Municípios. É importante ressaltar que a Lei nº 8.666 é aplicada subsidiariamente ao instituto do pregão.

Essa modalidade de licitação surgiu com a necessidade de se buscar uma forma mais célere e eficiente de contratação pela Administração Pública nos casos em que a perícia e os conhecimentos técnicos não são tão primordiais. Portanto, para as contratações de bens e serviços comuns, independente de valor, utiliza-se o pregão.

Ainda nesse sentido, a professora Fernanda Marinela leciona:

A nova modalidade foi instituída com o escopo de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, além de desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas do procedimento, contribuindo para a redução de despesas e concedendo uma maior agilidade nas aquisições. (Marinela, 2010, p. 351)

O pregão pode ser utilizado na forma presencial e eletrônica. O pregão eletrônico tem se destacado bastante, pois através do uso das novas tecnologias, principalmente a utilização da internet possibilita uma maior redução de custos, o aumento no número de competidores, além de garantir a transparência necessária no procedimento.

Dessa forma, pode-se observar que a modalidade do pregão foi instituída, claramente, com o objetivo de modernizar os processos de compra e contratação da Administração Pública, baseando-se na ideia de proporcionar uma competição mais acirrada pelo menor preço nas licitações. Gerando, assim, mais vantagens, tanto para a Administração, como também para os fornecedores e a sociedade, que por sua vez tem como exercer um maior controle e fiscalização.

Em relação aos bens e serviços que podem ser adquiridos através do pregão, o art. 1º, § 1º da lei 10.520/02 define-os da seguinte forma: "consideram-se bens e serviços comuns,

---

<sup>7</sup> Art. 37. A aquisição de bens e a contratação de serviços pelas Agências Reguladoras poderá se dar nas modalidades de consulta e pregão, observado o disposto nos arts. 55 a 58 da Lei nº 9.472, de 1997, e nos termos de regulamento próprio.

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”. Na prática, será considerado comum o produto ou serviço padronizado que não importe em necessidades especiais nem demande mão-de-obra especializada.

Fernanda Marinela, discorrendo sobre os bens e serviços que podem ser adquiridos pelo pregão, comenta:

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 mercado. Por exemplo, incluem-se, nessa categoria, as peças de reposição de equipamentos, mobiliário padronizado, combustíveis, material de escritório e serviços, tais como: limpeza, vigilância, conservação, seguro-saúde, locação, manutenção de equipamentos, agenciamento de viagem, vale-refeição, bens e serviços de transporte e outros. (Marinela, 2010, p. 351)

Uma das grandes inovações do pregão, que garante uma maior agilidade em seu procedimento, é a inversão das fases da habilitação e da classificação das propostas sendo que, no pregão, esta precede àquela. Tais diferenças, porém, serão analisadas posteriormente ao se compararem os procedimentos.

#### **4. COMPARAÇÕES ENTRE OS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS: VANTAGENS DO PREGÃO**

A finalidade principal deste trabalho, como visto, é verificar de que maneira a modalidade do pregão contribui para a efetivação do princípio da eficiência. Para tanto, é necessário, também, uma análise dos procedimentos das diversas modalidades licitatórias, para enfim, ficar evidenciada a maior eficiência trazida pelo pregão.

A concorrência, a tomada de preços e o convite são modalidades com características semelhantes, com peculiaridades inerentes ao vulto da contratação, portanto, este artigo destacará os procedimentos das mesmas de modo a relacioná-los com o do pregão. Em resumo, esses são os procedimentos:

##### **3.1 - Concorrência**

A concorrência é composta das seguintes fases: edital, habilitação, classificação e julgamento, homologação e adjudicação. O edital, considerado tradicionalmente como a lei da

licitação, divulga as regras a serem aplicadas no certame como o objeto, os requisitos da participação e as condições básicas do contrato. Na concorrência, o prazo mínimo entre o edital e o recebimento das propostas varia de 30 a 45 dias. Em seguida, passa-se à fase da habilitação na qual se verifica se o candidato está apto em termos jurídicos, técnicos, econômico-financeiros e fiscais. A classificação, por conseguinte, permite a ordenação das propostas de forma decrescente, isto é, da mais vantajosa para a menos vantajosa. A homologação é a verificação, pela autoridade competente, da regularidade do certame. O aval da autoridade na homologação permite que se passe à adjudicação, fase final do procedimento na qual se procede à entrega do objeto da licitação ao vencedor. A concorrência é dirigida por uma comissão de licitação de no mínimo 3 membros, sendo pelo menos 2 servidores públicos qualificados.

### **3.2 - Tomada de Preços**

Na tomada de preços, o procedimento é muito semelhante ao da concorrência. Engloba edital, habilitação, classificação e julgamento, homologação e adjudicação. Uma das diferenças em relação à concorrência, porém, é o prazo mínimo entre a publicação do edital e o recebimento das propostas, variando entre 15 e 30 dias, nos termos do art. 21, § 2º da lei 8.666/93. Ao contrário da concorrência, realizada entre quaisquer interessados que possuam os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital, a tomada de preços é feita entre interessados devidamente cadastrados ou que atendam às condições para cadastramento até três dias antes do recebimento das propostas. A tomada de preços também é dirigida por uma comissão de licitação de no mínimo 3 membros, sendo pelo menos 2 servidores públicos qualificados.

### **3.3 - Convite**

O procedimento do convite é bastante simplificado. Nele estão contidas a carta convite, a classificação e julgamento, a adjudicação e a homologação. A primeira diferença entre as modalidades anteriores é o instrumento convocatório, que passa a ser a carta-convite e, não mais, o edital. A carta-convite é dirigida a pelo menos três interessados, cadastrados ou não, no mínimo com cinco dias de antecedência. Podem participar do convite, ainda, interessados previamente cadastrados que demonstrem interesse em participar do certame em até 24 horas antes da apresentação das propostas. Tal modalidade pode ser dirigida por um único servidor, não sendo obrigatória a adoção de uma comissão de licitação.

### 3.4 - Pregão

O procedimento do pregão se desenvolve na seguinte ordem: edital, julgamento e classificação, habilitação do licitante vencedor, adjudicação e homologação. Numa análise preliminar já se observa uma inversão de fases em relação às demais modalidades de licitação, visto que, no pregão o julgamento e a classificação antecedem a habilitação. Essa inversão representa uma das grandes justificativas da celeridade do procedimento. Pois, no lugar de haver uma análise detalhada da documentação de várias empresas que sequer contratarão com a Administração Pública, no pregão somente se investigará se a empresa vencedora da licitação preenche os requisitos para a habilitação. Se tal empresa vencedora não preencher os requisitos para a habilitação, proceder-se-á à análise da documentação do segundo colocado e, assim, sucessivamente, até que se encontre um candidato habilitado.

Outra grande vantagem deste procedimento na forma presencial é que, no lugar da comissão de licitação, atuará um pregoeiro (que, segundo o decreto 3.555/2000, somente poderá ser servidor que tenha realizado capacitação específica para a função), com sua respectiva equipe de apoio. O prazo mínimo entre a publicação do aviso do edital e a entrega das propostas será de 8 dias; portanto, bem menor do que em regra se exige nas demais modalidades.

É inegável a economia que pode ser feita para a Administração Pública ao proceder à licitação por meio do pregão. O pregão funciona como um leilão, só que reverso (ao invés de quem dá mais, vale o quem dá menos). As empresas apresentam suas propostas de preços e, em seguida, começam a diminuir seus preços, sem limite para queda dos valores.

Os autores das propostas iniciais, incluindo a melhor oferta e as outras com preços até dez por cento superior àquela, poderão reduzir sua proposta inicial a partir de sucessivos lances verbais, até que seja proclamado o vencedor. Caso não haja três propostas que se enquadrem no requisito, serão convocadas a oferecer lances verbais as três melhores propostas. Isso permite que se obtenha dos licitantes realmente o melhor preço para a contratação. Após a fase de lances, o pregoeiro, que exerce a função de coordenador dos pregões, tem a possibilidade de negociar uma redução de preços ainda maior com a empresa vencedora.

Em relação ao pregão eletrônico, este é ideal para participação de micro e pequenas empresas, pois como a licitação é via internet, não existem custos de deslocamento para participar, o que poderia inviabilizar a participação dessas empresas de pequeno porte.

## 5. CORRELAÇÕES ENTRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O PREGÃO

Contratações de serviços e obras comuns pela modalidade do pregão, independentemente do valor, apresenta resultados satisfatórios diretamente na economicidade das contratações, aumentando, consideravelmente, a eficiência na gestão administrativa. Com efeito, um dos grandes fatores positivos do pregão é buscar extrair dos particulares que contratam com a Administração o menor preço de fato.

Para Marinela (2010), o pregão foi instituído com a finalidade de aperfeiçoar todo sistema de licitações brasileiro, permitindo o aumento da competitividade, bem como a ampliação do número de participantes nas licitações, sobretudo, desburocratizar os procedimentos para a habilitação e as etapas seguintes do procedimento, gerando uma maior agilidade e redução de custos. Dessa maneira, pode-se observar que a modalidade do pregão tem sido uma importante ferramenta no cumprimento do princípio constitucional da eficiência.

O pregão contribui para a corroboração do princípio da eficiência em vários aspectos, a saber:

**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 (não necessariamente dotada de grande conhecimento técnico), 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. (TSCHIEDEL, 2008)<sup>8</sup>.

De acordo com dados da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, em 2013, no âmbito do Governo Federal, o pregão eletrônico respondeu por 60% das compras governamentais. Se comparado apenas às modalidades licitatórias, essa forma de contratação foi responsável por 87% dos gastos em aquisições, resultando numa economia para os cofres públicos da ordem de R\$ 9,1 bilhões (18%). Em relação ao número de certames licitatórios, o pregão eletrônico respondeu por 93%.<sup>9</sup>

Dessa forma, pode-se observar que as informações apresentadas ratificam a importância da modalidade do pregão, em especial o eletrônico, para a redução dos gastos públicos, além de proporcionar maior transparência, tendo em vista que todos os certames podem ser acompanhados em tempo real por sites governamentais seguros.

Assim, a modalidade pregão tem demonstrado na prática que há uma simplificação positiva de todo o processo licitatório sem desmerecer a questão da legalidade. É uma nova forma de ver a licitação, não como finalidade, mas como mecanismo de satisfação da eficiência na Administração Pública, não somente pela simplificação de procedimentos, mas como contribuição positiva para a adoção de princípio da eficiência na gestão fiscal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios constitucionais que se relacionam com a função administrativa do Estado têm, entre outras, a finalidade de direcionar e melhorar toda atuação da Administração Pública. Nesse sentido, o princípio da eficiência vem marcar uma mudança no modelo de gestão da Administração Pública, modelo este que se preocupa com a qualidade, agilidade e credibilidade dos serviços públicos. A partir da instituição do princípio da eficiência há uma

---

<sup>8</sup> TSCHIEDEL, Delano de Sousa. *O pregão e o princípio da eficiência da Administração Pública*. Disponível em: [http://ww3.lfg.com.br/artigo/20081001093513356\\_o-pregao-e-o-principio-da-eficiencia-da-administracao-publica-delano-de-sousa-tschiedel.html](http://ww3.lfg.com.br/artigo/20081001093513356_o-pregao-e-o-principio-da-eficiencia-da-administracao-publica-delano-de-sousa-tschiedel.html). Acesso em 06 de junho de 2014.

<sup>9</sup> Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI. *Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas*. Disponível em: [http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01\\_a\\_10\\_informativo\\_comprasnet\\_dados\\_gerais\\_2013.pdf](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf). Acesso em 24 de junho de 2014.

nova condição do cidadão frente à própria atuação do Estado-administração, que passa a ter que utilizar o instrumento burocrático não como um fim em si mesmo, mas como o mecanismo de concretização do interesse do cidadão, individual ou coletivamente.

Com a finalidade de realizar esse interesse, a própria Constituição Federal estabeleceu princípios e meios de controle, entre os quais o da eficiência, atrelando o agente público e o cidadão. Isso é um grande avanço para a mudança desejada por todos os cidadãos e usuários da coisa pública, para o alcance da eficiência.

O presente trabalho objetivou trazer uma demonstração concreta de um instrumento que vem servindo como efetivação do princípio da eficiência: o pregão. Mesmo estando inserido como um dos procedimentos licitatórios, que tradicionalmente são caracterizados pela grande morosidade e burocracia, o pregão tem trazido a celeridade, economicidade e agilidade para a Administração pública.

A diminuição do tempo entre a publicação do edital e o evento, a inversão da fase da habilitação e do julgamento das propostas, bem como a possibilidade de diminuição do menor preço, através de lances feitos pelos proponentes com propostas iniciais não superiores a 10% da melhor proposta são exemplos claros e práticos que o pregão veio para simplificar, melhorar e trazer a economia necessária, no que diz respeito às licitações e contratações feitas pela Administração.

Além disso, a utilização das novas tecnologias, especificamente a internet, bem como a facilidade de acesso e maior transparência no âmbito do pregão eletrônico demonstra, efetivamente, que a Administração Pública tem buscado a eficiência necessária para satisfazer os cidadãos e usuários dos serviços públicos. São visíveis os esforços para se conseguir a qualidade, a agilidade e a economia que pede o princípio constitucional da eficiência.

Assim, pode-se concluir que o pregão tem sido uma ferramenta fundamental para que o Estado materialize os princípios constitucionais, principalmente o da eficiência, e satisfaça o interesse público.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the bidding modality trading, regulated by Law No. 10.520/2002, and its correlation with the principle of efficiency of public administration, provided for in heading of art. 37 of the Constitution, established by Constitutional Amendment No. 19/98. Breaks, therefore, of considerations about the principles of public administration and then by a general notion of bids and its modalities, seeking to highlight the benefits of trading mode. The final part of the study emphasize that the trading terms allows the implementation of the principle of efficiency of public administration, particularly highlighting the savings and agility afforded by this bidding modality. Without the intention to exhaust the topic, this article an important reflection of how you can allow a constitutionally entrenched principle is applied in practice will be answered.

**KEYWORDS:** Pregão. Principle of efficiency. Public Administration

## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.472**, de 16 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.986**, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. Disponível em: <[http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01\\_a\\_10\\_informativo\\_comprasnet\\_dados\\_gerais\\_2013.pdf](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf)>. Acesso em: 24 jun 2014.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16ª ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4ª ed. Niterói: Impetus, 2010.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TSCHIEDEL, Delano de Sousa. **O pregão e o princípio da eficiência da Administração Pública**. Disponível em: <[http://ww3.lfg.com.br/artigo/20081001093513356\\_o-pregao-e-o-principio-da-eficiencia-da-administracao-publica-delano-de-sousa-tschiedel.html](http://ww3.lfg.com.br/artigo/20081001093513356_o-pregao-e-o-principio-da-eficiencia-da-administracao-publica-delano-de-sousa-tschiedel.html)>. Acesso em 06 de junho de 2014.