



**UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS – UNIPAC**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MURILO SOUZA PINTO**

**DO PREGÃO**

**BARBACENA**  
**2011**

**MURILO SOUZA PINTO**

## **DO PREGÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Edson Gonçalves Tenório Filho.

**BARBACENA  
2011**

**Murilo Souza Pinto**

**DO PREGÃO**

**BANCA EXAMINADORA**

Monografia apresentada à Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

---

Prof. Me. Edson Gonçalves Tenório Filho.  
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

---

Profa. Me. Ana Cristina Silva Iatarola  
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

---

Prof. Esp. Colimar Dias Braga Junior  
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço primeiramente a Deus, que permitiu mais esta conquista e confiou-me ocupar a posição em que me encontro.

Agradeço também a toda a minha família, avós, tios e tias, minha irmã, e em especial a meus pais, que foram primordiais para que essa conquista fosse possível, pois todos, ao seu modo, fizeram do seu suor e da sua batalha o meu sucesso, apoiando-me nos momentos difíceis e incentivando-me a prosseguir nos estudos.

À minha namorada, que persistentemente fez com que cada dia de aula fosse especial, ensinando-me a vislumbrar as pessoas especiais, e ainda fazendo-me enxergar que lutava pelo início de minha vida profissional.

Aos professores e demais pessoas que cruzaram meu caminho e se dedicaram à minha formação, contribuindo para que eu ampliasse meu acervo com os bens de maior preciosidade que alguém pode legar — conhecimento, sabedoria e discernimento —, a minha gratidão.

Aos amigos que só por serem amigos foram demais.

Também externo agradecimentos à Unipac, instituição que permitiu que os cinco anos de maior importância de minha vida fossem possíveis.

A todos, o meu muito obrigado e meu eterno respeito!

## RESUMO

Na década de 1860, em razão das diversas demandas por parte da Administração Pública, observou-se a necessidade de se licitar. Assim, com o Decreto nº 2.926 de 14/05/1862 surgiu o instituto da licitação, veiculando regras sobre as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércios e Obras Públicas, visando a disciplinar o uso adequado dos recursos públicos. A partir daí a licitação passou a ser um importante mecanismo de preservação do erário por ocasião das diversas aquisições visando ao atendimento das necessidades públicas. A licitação aperfeiçoou-se e sofreu profundas alterações ao longo do tempo, até que a Constituição Federal de 1988 tornou-a obrigatória e alçou-a à categoria de princípio constitucional de observância obrigatória por toda administração pública direta e indireta. A partir dessa obrigatoriedade constitucional de se licitar foi editada a Lei nº 8.666 de 21/06/1993, prevendo como modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão, e, posteriormente, representando um considerável avanço, foi criada pela Lei nº 10.520 de 17/06/2022 uma nova modalidade de licitação, denominada pregão, objeto deste sucinto trabalho, a qual além de permitir maior celeridade no procedimento licitatório também minimiza a possibilidade de fraudes.

**PALAVRAS-CHAVE:** administração, licitação, princípio, pregão.

## SUMÁRIO

|              |                                                                 |           |
|--------------|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                          | <b>5</b>  |
| <b>2</b>     | <b>DO SURGIMENTO E DA EVOLUÇÃO DA LICITAÇÃO .....</b>           | <b>6</b>  |
| <b>3</b>     | <b>DAS PECULIARIDADES DA LICITAÇÃO PÚBLICA .....</b>            | <b>8</b>  |
| <b>3.1</b>   | <b>Das modalidades de licitação .....</b>                       | <b>8</b>  |
| <b>3.2</b>   | <b>Dos tipos de licitação .....</b>                             | <b>11</b> |
| <b>3.3</b>   | <b>Da participação em licitação .....</b>                       | <b>12</b> |
| <b>3.4</b>   | <b>Das sanções por inadimplemento em licitação .....</b>        | <b>12</b> |
| <b>4</b>     | <b>DO PREGÃO .....</b>                                          | <b>16</b> |
| <b>4.1</b>   | <b>Das fases do pregão .....</b>                                | <b>17</b> |
| <b>4.1.1</b> | <b>Da fase preparatória ou interna .....</b>                    | <b>17</b> |
| <b>4.1.2</b> | <b>Da fase externa .....</b>                                    | <b>18</b> |
| <b>4.2</b>   | <b>Da comissão licitatória do pregão.....</b>                   | <b>20</b> |
| <b>4.3</b>   | <b>Da normatização do pregão .....</b>                          | <b>21</b> |
| <b>4.4</b>   | <b>Do procedimento do pregão .....</b>                          | <b>21</b> |
| <b>4.5</b>   | <b>Dos bens e serviços comuns.....</b>                          | <b>22</b> |
| <b>4.6</b>   | <b>Do pregão eletrônico .....</b>                               | <b>23</b> |
| <b>4.6.1</b> | <b>Do procedimentos do pregão eletrônico .....</b>              | <b>24</b> |
| <b>4.6.2</b> | <b>Da modernização do sistema de licitação .....</b>            | <b>25</b> |
| <b>5</b>     | <b>DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO ...</b> | <b>26</b> |
| <b>6</b>     | <b>CONCLUSÃO .....</b>                                          | <b>29</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                         | <b>31</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 2º da Lei nº 8.666 de 21/06/1993, as licitações públicas decorrem da necessidade de contratação por parte da Administração Pública de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando ela não pode satisfazer suas demandas por meios próprios.

Por meio das licitações a Administração dá oportunidade a todos os licitantes que queiram atender ao que ela necessita.

As licitações foram introduzidas no direito brasileiro pelo Decreto nº 2.926, de 14/05/1862, que trazia em seu bojo regras relativas às arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércios e Obras Públicas.

Após esse diploma outras legislações trataram da matéria de forma singela, mas somente com a Constituição Federal de 1988, prevendo a obrigatoriedade de licitar em seu artigo 37, XXI, a disciplina das licitações sofreu um notável avanço, pois alcançou assim o *status* de princípio constitucional de observância obrigatória por todos os entes federativos e suas administrações diretas e indiretas.

A Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 8.883 de 08/06/1994, é o diploma legal que trata das normas gerais sobre licitações e contratos da administração pública direta e indireta.

Ao lado das modalidades tradicionais de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão) a Medida Provisória nº 2.026 de 05/05/2000 criou o pregão, de início passível de utilização somente pela União, mas posteriormente estendido aos demais entes da Federação pela Lei 10.520 de 17/06/2002, a qual veicula normas gerais sobre pregão. Em sentido literal, pregão corresponde ao ato de apregoar, significando proclamação pública.

Como veremos, há duas espécies de pregão, o presencial e o eletrônico, sendo certo que esta última modalidade vem sendo cada vez mais utilizada, não somente porque os sistemas informatizados atuais o permitem com eficiência, mas porque ele amplia a competitividade e minimiza as fraudes.

Devido à importância do tema, objetiva-se com este trabalho, após breve síntese e peculiaridades da licitação, analisar as especificidades e notas típicas do pregão, novel modalidade célere de licitação que amplia a competição, gera economia e minimiza as possibilidades de fraudes.

## 2 DO SURGIMENTO E DA EVOLUÇÃO DA LICITAÇÃO

Dourado (2007) preleciona que a licitação foi introduzida no Direito Público brasileiro pelo Decreto nº 2.926 de 14/05/1862, diploma que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Posteriormente, com o advento do Decreto nº 4.536 de 28/01/1922, que instituiu o Código de Contabilidade Pública da União, tratando do procedimento concorrencial, o procedimento licitatório evoluiu, conferindo maior eficiência às contratações públicas.

Porém, o Decreto-Lei nº 200 de 25/02/1967, instrumento que instituiu a reforma administrativa federal, juntamente com a Lei 5.456 de 20/06/1968, estendeu o procedimento licitatório às administrações dos estados e municípios.

Preleciona Dourado (2007) que com a promulgação do Decreto-Lei nº 2.300 de 21/11/1986 a matéria sobre licitação foi mais bem delineada, ainda assim com diversas lacunas, sendo o primeiro estatuto a regulamentar o procedimento licitatório para toda a Administração Pública com a finalidade de impedir os desvios de conduta e reprimir as corrupções observadas nas concorrências públicas.

Continuando, o autor assevera que a Constituição Federal de 1988 trouxe notável progresso na democratização da Administração Pública e a licitação recebeu o *status* de princípio constitucional de observância obrigatória para todos os entes da federação e suas administrações diretas e indiretas, reservando-lhe três referências diretas (arts. 22, XXVII, 37, XXI e 175) e uma indireta (art. 195, § 3º), conforme dispositivos abaixo reproduzidos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

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

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços,

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

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

A Lei nº 8.666 de 21/06/1993, alterada pela Lei nº 8.883 de 08/06/1994, que estatui as normas gerais sobre licitações e contratos, completa o ciclo evolutivo, disciplinando a licitação e os contratos públicos em 126 artigos a partir das diretrizes traçadas pela Constituição e de modo a exigir sua prática na administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 37, *caput*).

Portanto, ressalvadas as hipóteses previstas na lei, nenhum órgão ou entidade da administração pública brasileira pode contratar compra, obra, serviço, alienação ou locação sem prévia licitação, sob pena de violar o princípio da obrigatoriedade da licitação e também os princípios fundamentais da igualdade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

### 3 DAS PECULIARIDADES DA LICITAÇÃO PÚBLICA

A expressão licitar vem do latim *licitatio*, tendo como significado “a venda por lances”, isto é, fazer o preço sobre a coisa posta em leilão. Essa concepção era usada no sentido de oferecer quantia no ato de arrematação, adjudicação, hasta pública ou partilha judicial (CRETELLA JÚNIOR, 2001).

Legalmente, licitação é o procedimento administrativo para contratação de serviços ou aquisição de produtos pelos governos federal, estadual, municipal e suas respectivas administrações indiretas, pois são entidades que fazem uso de verbas públicas.

O ordenamento brasileiro, em sua Carta Magna (art. 37, XXI), determina a obrigatoriedade da licitação para todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras realizados pela Administração no exercício de suas funções.

#### 3.1 Das modalidades de licitação

Não se pode confundir modalidades de licitação com tipos de licitação.

Segundo o art. 22 da Lei nº 8.666/93, são modalidades de licitação (1) a concorrência; (2) a tomada de preços; (3) o convite; (4) o concurso; e o (5) leilão, tendo sido introduzido no ordenamento, por meio da Lei nº 10.520 de 17/07/2002, uma sexta modalidade, o pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Além dessas modalidades alguns doutrinadores acrescentam uma sétima opção denominada consulta, própria para agências reguladoras, disciplinadas por regulamentos próprios, como se depreende de Cretella Júnior (2001).

Outrossim, de acordo com o art. 45, § 1º, Lei nº 8.666/93, são tipos de licitação (1) a de menor preço, quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço; (2) a de melhor técnica; (3) a de técnica e preço e (4) a de maior lance ou oferta.

Conclui-se, pois, que o tipo de licitação indica a forma como será escolhido o vencedor da licitação, enquanto a modalidade o procedimento mais simples ou mais complexo de que se valerá a Administração.

Passemos, então, a uma breve análise das modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão e consulta.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2011) as modalidades são eleitas quando um órgão público vai realizar uma compra e estipula os valores a partir de uma pequena pesquisa de preços no mercado, chamada cotação. Essa pesquisa, apesar de rápida, é importante já que o preço médio apurado irá balizar o limite para a licitação. Decidido o valor define-se a modalidade de licitação a ser usada.

A concorrência é a modalidade de licitação destinada a contratações de valor mais elevado, ou seja, para aquisição de materiais e serviços acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), e para execução de obras e serviços de engenharia com valores acima de R\$ 1.5000.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). É a mais complexa modalidade de licitação, em regra usada para a compra de imóveis, alienação de imóveis públicos, concessão do direito real de uso, licitações internacionais, contrato de concessão de serviço público e contratos de parcerias público-privadas, como se vê no art. 21, I e II, Lei nº 8.666/93.

A tomada de preços é a modalidade de licitação utilizada para contratações que de valor médio, compreendidas até o montante de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para a aquisição de materiais e serviços, e até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para a execução de obras e serviços de engenharia. Pelo princípio de competitividade, os interessados não previamente cadastrados poderão inscrever-se e participar da licitação. “Esta modalidade também permite licitações internacionais desde que o órgão ou entidade tenha um cadastro internacional de fornecedores e que os limites do valor sejam respeitados” (ALEXANDRINO, 2011, p. 20), consoante art. 22, § 2º, Lei nº 8.666/93.

A carta-convite é a mais simples de todas as modalidades de licitação e utilizada para compras pequenas — até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) no caso de materiais e serviços e até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para a execução de obras de engenharia. Nesta modalidade deve-se convidar no mínimo três participantes cadastrados ou não, que serão expostos pela administração aos outros cadastrados que poderão manifestar interesse em até 24 (vinte e quatro) horas. O convite será enviado a menos de três candidatos somente no caso de limitação do mercado ou desinteresse dos demais cadastrados. Apesar de menos complexa, caso o serviço desejado não esteja disponível no Brasil, respeitando os limites de valor estes poderão ser licitados internacionalmente, nos termos do artigo 22, § 3º, da Lei n.º 8.666/93.

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores. Por isso o que determina a necessidade da licitação de concurso é a natureza do objeto, não o valor do contrato. O procedimento desta modalidade é um pouco diferente, pois o julgamento é feito por uma comissão especial (pessoas de reputação ilibada e conhecimento específico), podendo ser servidor público ou não (artigo 22, § 4º, da Lei n.º 8.666/93). Nesta modalidade não se aplica os tipos de licitação, pois ela deve ser precedida de regulamento próprio como o artigo 52 da lei estabelece.

Art. 52. O concurso a que se refere o § 4º do art. 22 desta Lei deve ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital.

§ 1º O regulamento deverá indicar:

I - a qualificação exigida dos participantes;

II - as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;

III - as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

§ 2º Em se tratando de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente.

Leilão é a modalidade de licitação na qual podem participar quaisquer interessados e deverá ser utilizada predominantemente para a venda de bens móveis inservíveis, salientando-se que esses não são, necessariamente, bens deteriorados, cabendo também para os casos de bens que não têm mais utilidade para a Administração Pública. Para a alienação de bens móveis da administração, isolada ou globalmente, limita-se a quantia não superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), acima deste valor, será utilizada a modalidade de concorrência. (artigo 22, § 5º, da Lei n.º 8.666/93). Convém conhecer algumas regras estipuladas também na lei 8.666/93 pelo artigo 53 e seus parágrafos:

Art. 53. O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.

§ 1º Todo bem a ser leiloado será previamente avaliado pela Administração para fixação do preço mínimo de arrematação.

§ 2º Os bens arrematados serão pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5% (cinco por cento) e, após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, imediatamente entregues ao arrematante, o qual se obrigará ao pagamento do restante no

prazo estipulado no edital de convocação, sob pena de perder em favor da Administração o valor já recolhido.

§ 3º Nos leilões internacionais, o pagamento da parcela à vista poderá ser feito em até vinte e quatro horas.

§ 4º O edital de leilão deve ser amplamente divulgado, principalmente no município em que se realizará.

Conforme magistério de Cretella Júnior (2001) a modalidade de licitação denominada consulta, não prevista na Lei nº 8.666/93, é uma novidade criada pela Lei nº 9.472/97, a Lei Geral de Telecomunicações, que a prevê apenas para as agências reguladoras.

Como analisaremos adiante, pregão é uma modalidade de licitação instituída medida provisória 2.026/00, reeditada dezoito vezes, inicialmente aplicável somente a União. Posteriormente, foi estendido às demais entidades federativas e suas administrações direta e indireta pela Lei 10.520/02, que veicula normas gerais de caráter nacional em matéria de licitações públicas, estando portando na mesma situação da Lei 8.666/93 em nosso ordenamento jurídico.

O pregão é a modalidade de licitação utilizada para a aquisição de bens e serviço comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação. Os licitantes fazem propostas e lance em seção pública.

### **3.2 Dos tipos de licitação**

Passemos, agora, a uma breve análise dos tipos de licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

No tipo menor preço o critério de escolha é o menor preço. Teoricamente, esse menor preço pode chegar à zero ou até mesmo ser negativo. Muitas empresas acabam aceitando preços menores que o viável economicamente porque lhes interessa outros fatores como a vinculação da imagem a determinado projeto ou a conquista de um novo cliente. Porém, o menor preço deve ser exequível.

O tipo melhor técnica é utilizado principalmente quando o trabalho é complexo, de modo que o órgão público deve basear-se em parâmetros técnicos para determinar o vencedor.

No tipo preço e técnica os dois parâmetros são importantes. Assim, no

próprio edital de licitação estipular o peso que cada um dos parâmetros (preço e qualidade técnica) deve ter para que se possa fazer uma média ponderada.

Feitas essas ponderações, passaremos a analisar o pregão, objeto deste estudo.

### **3.3 Da participação em licitação**

Qualquer empresa pode participar de uma licitação, bastando para isso que atenda aos requisitos legalmente previstos, relacionados à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira e à regularidade fiscal.

Portanto, a empresa deve estar regularizada. Nada mais lógico que uma empresa que vai trabalhar para determinado governo seja idônea e possa cumprir suas obrigações contratuais. A empresa também deve ter capacidade financeira para participar do negócio e capacidade técnica para o serviço que vai prestar ou produto que vai fornecer. Todas as licitações exigem que a empresa que vai participar esteja cadastrada no órgão público.

Em contrapartida não podem participar, direta ou indiretamente, da licitação, da execução da obra, da prestação dos serviços e do fornecimento de bens necessários à obra ou serviços:

- o autor de projeto básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;
- a empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração de projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;
- o servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Considera-se participação indireta a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços fornecidos.

### 3.4 Das sanções por inadimplemento em licitação

Tourinho (2010) nos mostra em seu trabalho que no cenário brasileiro de licitações e contratos administrativos as infrações e sanções administrativas possui uma extrema relevância, principalmente quando pensamos que se tem, de um lado, particulares ávidos para firmar contratos com entes públicos e, do outro, a Administração Pública com a salutar restrição de exigências de habilitação para licitação, o que leva ao oferecimento de preços inexequíveis ou assunção do certame sem qualificação técnica adequada, findando com a inadimplência do contratado e a consequente aplicação de sanções administrativas.

A apuração de infrações e aplicação de sanções administrativas pela Administração Pública ao contratado faltoso é uma das cláusulas exorbitantes do contrato administrativo, que decorre da sua posição de supremacia perante o particular contratado em prestígio ao interesse público resguardado no certame. Segundo Roberto Dromi, as cláusulas exorbitantes rompem o princípio essencial da igualdade dos licitantes e a liberdade contratual que prima na contratação civil são assim chamadas.

De acordo com Tourinho (2010):

Sabe-se que a Administração não pode desinteressar-se pela execução do contrato administrativo. É competência que, como as demais, deve ser forçosamente exercida. O contrato não implica em renúncia desta competência, este é somente uma forma de colaboração privada no cumprimento das obrigações estatais. Dessa forma, quando o licitante ou o contratado pratica uma infração administrativa, compete à Administração Pública apurar a falta, aplicando a sanção cabível.

Torres (2010) chama atenção para uma rápida análise da Seção II, Capítulo IV, da Lei nº 8.666/93, intitulada “Das Sanções Administrativas”, que nos faz pensar que o tema não comporta maiores indagações, porém um exame aprofundado da matéria faz brotar uma série de questionamentos.

O art. 22, XXVII, da Carta Constitucional, aduz que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, fazendo-o nestes termos:

Art. 22, XXVII: normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, inciso XXI e para as empresas públicas e sociedades de economia mistas, nos termos do artigo 173, § 1º, inciso III.

Não se pode considerar a Lei Federal das Licitações como norma geral na sua inteireza, pois tal entendimento colide com o princípio federativo. Ora, como o referido diploma legal não especificou quais os artigos que possuem natureza de norma geral, cabe ao intérprete a missão de identificar quais aqueles que possuem essa característica e, portanto, são aplicáveis em todo território nacional, e quais os dispositivos de incidência exclusiva na esfera federal.

Criticas são lançadas à Lei nº 8.666/93 em virtude da falta de tipificação das infrações administrativas. Em verdade, a questão se coloca especificamente no caso do art. 87 da Lei quando estabelece que “a inexecução total ou parcial do contrato” poderá ensejar a aplicação de uma das sanções elencadas no referido dispositivo.

Sabe-se que o direito sancionador, da mesma forma que o direito penal, é manifestação do ordenamento jurídico punitivo do Estado. Assim, diversos são os autores que entendem aplicáveis às sanções administrativas os princípios gerais do direito penal. Nesse sentido manifesta-se Marçal Justen Filho afirmando que “embora não seja possível confundir Direito Penal e Direito Administrativo (repressivo), é inquestionável a proximidade dos fenômenos e institutos”. E, reportando-se ao art. 87 da Lei de Licitações o predito autor aduz determina que a inexecução dos deveres contratuais acarretam a imposição de sanção, a qual pode consistir em advertência, multa, suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade. Até se pode determinar o conceito de “inadimplemento” ou “violação a deveres contratuais”, mas é inviável discriminar os casos de cabimento de cada espécie de sanção.

Retratando a visão de Tourinho (2010) é inegável que aqueles que formam contratos com a Administração Pública têm direito de saber quais as específicas consequências dos seus atos. O certo é que não cabe à Administração apontar o que é ou o que não é ilicitude. Mas a falta previsão legal quanto à tipicidade de infrações e a correspondente sanção, obviamente, acaba possibilitando decisões diferenciadas em situações similares ou, o que é pior, a atuação com desvio de poder.

Correia (2006) nos diz que a lei poderia ter sido mais explícita, definindo o que efetivamente constitui “inexecução total ou parcial do contrato” no mencionado art. 87. “Poderia ainda ter indicado a sanção cabível a cada infração determinada”. Porém, tais omissões não inviabilizam a aplicação de sanções no âmbito dos contratos administrativos.

Quanto à “inexecução total ou parcial do contrato” percebe-se o seu alcance com a simples interpretação sistemática da lei. Os incisos I a VIII, do artigo 78 abordam os casos de rescisão unilateral do contrato por falta contratual cometida pelo contratado. Ora, ocorrendo uma das situações previstas em tais dispositivos, estar-se-á diante da hipótese de inexecução do contrato, podendo levar a aplicação de uma das sanções previstas no art. 87, da Lei de Licitações. Este entendimento é corroborado pela opinião exposta por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, para quem “o direito disciplinar não exige a definição específica, taxativa, da falta administrativa, ou enfoque da sua tipicidade: basta a previsão genérica”. Nesta linha de entendimento também se manifesta Fábio Medina Osório, ao afirmar que o tipo sancionador deve possuir um grau mínimo de certeza e previsibilidade.

Para uma maior garantia do princípio da segurança jurídica poderá Administração Pública, através de ato regulamentar ou mesmo no edital de licitação, delimitar de forma mais precisa os pressupostos do seccionamento, evitando-se a prática de arbitrariedade.

## 4 DO PREGÃO

A modalidade de licitação denominada pregão, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, foi instituída pela Medida Provisória nº 2.026 de 04/05/2000 inicialmente apenas para a União, o que gerou controvérsias em razão do disposto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

- I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
- III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;
- V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

- I - seleção feita mediante concorrência;
- II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;
- III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

- I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;
- II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;
- III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

Posteriormente, por meio da Lei nº 10.520, de 17/07/2002, o pregão foi estendido às demais entidades da federação e respectivas administrações direta e

indireta.

A instituição do pregão, presencial e eletrônico, como nova modalidade de licitação aponta para uma modernização do sistema de licitação, objetivando conferir à Administração um meio mais econômico, célere e eficaz para as contratações.

Todavia, não obstante existam o pregão presencial e o eletrônico, o pregão eletrônico deve ser o utilizado preferencialmente, pois além da celeridade, amplia consideravelmente a competitividade e diminui a possibilidade de fraude, tendo em vista o maior número de participantes e, obviamente, de fiscais, otimizando o rito procedimental, alcançando fornecedores de diversas regiões do país, reduzindo os custos e os valores das propostas.

O pregão eletrônico representa uma desejável aplicação do princípio constitucional da eficiência, com a agilização e simplificação do procedimento licitatório, através de uma inversão de fases que lhe propicia maior e mais efetiva funcionalidade, na medida em que propicia a todos os participantes do certame a oportunidade de verem examinadas e discutidas as suas propostas sem as prévias barreiras e delongas da habilitação (FONSECA, 2006).

#### **4.1 Das fases do pregão**

Basicamente, o pregão possui duas fases, a primeira chamada preparatória ou interna e a segunda chamada externa.

##### **4.1.1 Da Fase preparatória ou interna**

A primeira fase em quase nada difere do procedimento licitatório convencional e compreende autuação própria, justificativa da contratação, definição de seu objeto, fixação das exigências de habilitação, dos critérios de aceitação das propostas, das cláusulas do futuro contrato, dos prazos de fornecimento e das sanções aplicáveis por inadimplemento. Nesta fase, a autoridade competente designará, dentre servidores do órgão promotor da licitação, o pregoeiro, cuja atribuição inclui o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto

do certame ao licitante vencedor (PESSOA, 2000).

O art. 3º da Lei n.º 10.520/2002 disciplina a fase preparatória e, para facilitar a compreensão do assunto, convém transcrevê-lo:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

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

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

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

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares.

Esses dispositivos evidenciam que nessa fase inicial estão, efetivamente, as decisões que vão condicionar todo o desenvolvimento do processo licitatório, desde a justificativa para a contratação pretendida e as estimativas de custos, bem como a definição do objeto do futuro contrato (MAIA, 2010).

#### **4.1.2 Da fase externa**

A segunda fase do pregão está prevista no art. 4º da lei 10.520/2002 e inicia-se com a convocação dos interessados, mediante o seguinte procedimento: publicação de aviso do Diário Oficial, em jornais de grande circulação e, facultativamente, por meios eletrônicos (I); colocação de cópias do edital e do respectivo aviso à disposição de qualquer pessoa para consulta (IV); fixação de prazo para a apresentação das propostas não inferior a oito dias úteis (V). Eis, a

propósito, o mencionado dispositivo:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de

acesso aos dados nele constantes;

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;

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

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII - homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital; e

XXIII - se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, aplicar-se-á o disposto no inciso XVI.

## 4.2 Da comissão licitatória do pregão

O pregoeiro e respectiva equipe de apoio são designados pela autoridade competente entre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação. Porém, a regulamentação do pregão, na forma eletrônica, deixa claro que:

- A designação do pregoeiro e da equipe de apoio deve recair nos servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, ou de órgão ou entidade integrante do sistema;
- A função de pregoeiro poderá ser exercida somente por servidor que reúna qualificação profissional e perfil adequados;
- A designação do pregoeiro poderá ocorrer pelo período de um ano, admitindo-se reconduções para períodos seguintes, ou para licitação específica;
- A equipe de apoio deverá ser integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública, pertencentes, preferencialmente, ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora da licitação;

- A equipe de apoio deve possuir de conhecimento técnico sobre o objeto licitado, de modo a prestar a necessária assistência ao pregoeiro.

#### **4.3 Da normatização do pregão**

A normatização do pregão busca desburocratizar e simplificar a chamada "habilitação", intrincado nó das licitações no Brasil. Assim, esta habilitação prévia far-se-á somente com a declaração do próprio licitante de que está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS), bem como de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

Quem fizer declaração falsa nesta pré-habilitação, bem como na habilitação subsequente, ficará impedido de contratar com a Administração pelo prazo de até cinco anos, além de ser descredenciado do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (PESSÔA, 2000).

#### **4.4 Do procedimento do pregão**

Iniciada a sessão, sob o comando do pregoeiro designado, os interessados entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

É na seleção das melhores propostas que o pregão se mostra mais flexível e realista em relação às demais modalidades de licitação. Analisadas as propostas, o autor da proposta de menor valor e os das ofertas com preços até dez por cento superiores a esta poderão fazer novos lances verbais e sucessivos até a proclamação do vencedor (art. 4º, IX). Não havendo pelo menos três ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das três melhores propostas oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos (art. 4º, X).

Conforme Pessoa (2000), para a classificação e julgamento das propostas, será sempre adotado o critério de menor preço, observados os requisitos e especificações fixados no edital. Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, caberá ao pregoeiro decidir, motivadamente, sobre sua aceitabilidade.

Encerrada esta etapa classificatória com a ordenação das melhores propostas, segundo o critério do menor preço, o pregoeiro procederá à abertura do envelope contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das exigências, condições e especificações contidas no edital, bem como da documentação exigida (certidões de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, Seguridade Social e FGTS). Trata-se, aqui, da habilitação definitiva *a posteriori*.

De acordo com Pessoa (2000):

À diferença das licitações disciplinadas na Lei 8.666/93, aqui somente serão considerados os documentos habilitatórios do licitante que apresentou a melhor proposta. No caso de inabilitação do proponente melhor posicionado, serão analisados os documentos do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim sucessivamente, até que um licitante atenda às condições fixadas no instrumento convocatório.

Declarado vencedor qualquer licitante poderá recorrer da decisão do pregoeiro no prazo de 03 (três) dias.

#### **4.5 Dos bens e serviços comuns**

Maia (2010), na senda da legislação, confirma que o pregão, seja presencial ou eletrônico, somente é válido para a aquisição dos chamados bens e serviços comuns, podendo ser adotado para os mesmos tipos de compras e contratações realizadas por meio das modalidades concorrência, tomada de preços e convite.

Porém, diversamente destas modalidades, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as demais modalidades.

Bens e serviços comuns são aqueles com padrões de desempenho e

qualidade que podem ser definidos objetivamente pelo edital de licitação, através de especificações usuais no mercado. Geralmente, são bens e serviços fornecidos por um grande número de fornecedores e facilmente comparáveis entre si, caso em que é fácil identificar o menor preço, único critério de julgamento no pregão.

Frisando-se que o pregão somente pode ser utilizado para a aquisição de bem ou serviço comum pode-se afirmar, sem exagero, que bem ou serviço comum é o objeto que pode ser adquirido de modo satisfatório pela Administração através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação ou minúcia.

Todavia, importante anotar que o artigo 5º do Decreto Federal nº 3.555/00, veda a utilização do pregão às contratações de obras e serviços de engenharia e às locações imobiliárias e alienações em geral, fazendo-o nos seguintes termos:

Art. 5º A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração.

#### **4.6 Do pregão eletrônico**

O pregão eletrônico é uma forma de realização da modalidade licitatória de pregão e que segue as mesmas regras básicas do pregão presencial, acrescidas de procedimentos específicos. Caracteriza-se especialmente pela inexistência da "presença física" do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela Internet. Possui como atributo a potencialização de agilidade aos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública, estando cada vez mais consolidado como principal forma de contratação.

O uso do pregão eletrônico como modalidade de licitação proporcionou, desde o início, impacto nas contratações governamentais, representando grandes vantagens aos entes públicos, notadamente em virtude de suas características de celeridade, desburocratização, economia, ampla divulgação, publicidade e eficiência na contratação.

No dia 21/12/2000, ainda sob a égide da sétima reedição da Medida

Provisória nº 2.026/2000, foi editado o Decreto nº 3.697 de 21/12/2000, que regulamentou o pregão em sua forma eletrônica, estabelecendo normas e procedimentos para a realização de licitações na modalidade pregão, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União.

Com o intuito de otimizar o procedimento do pregão, potencializando os mecanismos para a divulgação, publicidade e ampla participação, o parágrafo 1º do art. 2º da Lei nº 10.520/2002, ratificando o que já havia sido previsto no art. 2º, parágrafo único da Medida Provisória nº 2026/2000, consagrou a implementação do que se convencionou denominar Pregão Eletrônico. (BRANDÃO, 2005).

Convém destacar que o Decreto nº 3.697/2000, ao dispor sobre o pregão eletrônico, não contemplava de forma abrangente todos os passos do procedimento licitatório eletrônico, fazendo várias remissões ao Decreto nº 3.555/ 2000, que disciplina o pregão presencial, o que às vezes provocava dúvidas na aplicabilidade dos dispositivos, notadamente após a conversão da Medida Provisória do pregão na Lei nº 10.520/2002.

#### **4.6.1 Do procedimento do pregão eletrônico**

O Pregão Eletrônico apresenta sessão pública que se efetiva por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, onde a interação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação (Pregoeiro e Equipe de Apoio) e os licitantes/fornecedores dá-se por meio de provedor da Internet, como por exemplo, o site <http://portal.conlicitacao.com.br/>, um dos vários sites onde pode-se encontrar licitações do País inteiro, permitindo dessa forma uma ampliação do universo de participantes e proporcionando uma maior transparência e publicidade ao rito do certame, tendo em vista que qualquer pessoa interessada pode acompanhar o desenvolvimento da sessão pública e ter acesso a todos os atos e procedimentos praticados desde a abertura até o encerramento dos trabalhos pertinentes ao procedimento licitatório. Essas pessoas, possuindo estabelecimento sediado no território nacional, poderão acompanhar tais procedimentos de todo o País em todos os estados que por essa modalidade optarem, fazendo assim com

que a competitividade seja sempre permanente, trazendo um maior benefício para a administração pública.

#### **4.6.2 Da modernização do sistema de licitação**

A instituição do pregão como nova modalidade de licitação de observância obrigatória pela Administração Pública aponta para uma modernização do sistema de licitação, objetivando conferir à Administração um meio mais econômico, célere e eficaz para as contratações, notadamente ao se estabelecer o pregão eletrônico como forma preferencial. Assim, otimiza-se o rito procedimental, aumenta-se a competitividade entre os licitantes, alcança-se fornecedores de diversas regiões do País e reduz-se os custos e os valores das propostas.

O pregão eletrônico deve ser entendido como decorrência do princípio constitucional da eficiência, vez que confere maior agilização e simplificação do procedimento licitatório, através de uma inversão de fases que lhe proporciona maior e mais efetiva funcionalidade, isto na medida em que propicia a todos os participantes do certame a oportunidade de verem examinadas e discutidas suas propostas, sem as prévias barreiras e delongas da habilitação.

O Decreto Federal nº 5.450/05, que regulamenta o pregão eletrônico apenas no âmbito federal, pelo seu artigo 4º tornou obrigatória à utilização do pregão para aquisição de bens e serviços comuns.

Além dos demais princípios já adotados para a licitação, o regulamento federal atribuiu como vetores desta modalidade os princípios da celeridade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

## 5 DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO

Conforme registrado em Wikipédia (1998), a Constituição Brasileira de 1824, em seus artigos 170 e 172, outorgada por Pedro I, rezava que a apreciação das contas públicas dar-se-ia mediante um Tribunal chamado de Tesouro Nacional.

Ao longo do II Reinado, desde 1826, diversos deputados defendiam a criação de um Tribunal fiscalizador das contas públicas. Seguem-se os debates em defesa de sua criação, com nomes tais como José Antônio Pimenta Bueno, Visconde de Ouro Preto e outros.

Somente com a República, entretanto, a partir do projeto de lei de autoria de Manuel Alves Branco, foi instituído no Brasil um Tribunal de Contas pelo Decreto-Lei 966-A, de 07/11/1890.

Com a Carta Magna de 1891 o Tribunal de Contas passou a ser preceito constitucional:

Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

O então Ministro da Fazenda Inocêncio Serzedelo Correia empenhou-se na criação deste Tribunal, que pelo Decreto nº 1.166, de 17/12/1892 foi efetivada.

Alves Branco, Serzedelo Correia e Rui Barbosa são os três nomes principais na criação do Tribunal, sendo Rui Barbosa considerado o Patrono desta instituição e dos demais Tribunais de Contas dos estados (WIKIPÉDIA, 2011).

O artigo 74, § 2º, da Constituição Federal de 1988 dispõe que:

Art. 74: Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é instituição brasileira prevista na Constituição Federal para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e administração indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. O tribunal é integrado por nove ministros, que devem atender aos seguintes requisitos para serem nomeados:

- Mais de 35 anos e menos de 65 anos;
- Idoneidade moral e reputação ilibada;
- Notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- Mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no item anterior.

O TCU auxilia o Congresso Nacional no planejamento fiscal e orçamentário anual. Tanto pessoa física quanto pessoa jurídica, seja de direito público ou direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

Conforme ensinamentos de Alexandrino (2011), a atividade de fiscalização constitui um controle externo em oposição ao controle interno feito pelo próprio órgão sobre seus próprios gastos. Seu objetivo é garantir que o dinheiro público seja utilizado de forma eficiente atendendo aos interesses públicos. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem comunicá-la ao TCU, sob pena de serem responsabilizados na forma da lei.

Compete ao Tribunal de Contas da União:

- Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta incluídos as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

- Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, juste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- Sustar se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

No âmbito estadual os Tribunais de Contas possuem sete Conselheiros e por força do princípio da simetria observam as diretrizes da Constituição Federal.

Embora tenha proibido a criação de Tribunais e Conselhos de Contas na esfera municipal, a Constituição de 1988 permitiu a manutenção dos dois tribunais de contas dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Conforme Almeida (2005) atualmente há 33 (trinta e três) Tribunais de Contas estaduais e municipais.

## 6 CONCLUSÃO

Como vimos, a licitação é o procedimento pelo qual a Administração Pública adquire e contrata bens e serviços que lhe são necessários, oportunizando a todos os licitantes interessados a possibilidade de com ela contratar, o que decorre dos postulados da isonomia, da ampla competitividade e da publicidade.

Para facilitar a apresentação do tema, traçamos breve histórico da licitação, como também pontificamos suas notas gerais.

Das modalidades tradicionais de licitação traçamos as notas principais da concorrência, da tomada de preços, do convite, do concurso e do leilão, observando, para as agências reguladoras, a existência da consulta.

Em razão do tema, analisou-se sucintamente as sanções em caso de inadimplemento em licitação, máxime porque todos os licitantes devem orientar-se pelo interesse público, de modo que eventual falta não pode ser tolerada pela Administração, notadamente em tema de licitação e contratos administrativos, sob pena de a Lei nº 8.666/93 tornar-se inócua.

Após, foi analisado o pregão, modalidade de licitação utilizada apenas para aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles fornecidos por um grande número de fornecedores e facilmente comparáveis entre si, ou, noutros termos, aqueles cujo objeto pode ser adquirido de modo satisfatório através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação ou minúcia, independentemente do valor da contratação.

Frise-se, portanto, que é vedada a utilização do pregão para contratações de obras e serviços de engenharia e locações imobiliárias e alienações em geral, eis que tais espécies não se enquadram entre bens e serviços comuns.

A instituição do pregão dotou a Administração Pública de um procedimento célere para aquisição de bens e serviços comuns, o qual acha-se em consonância com os princípios que devem nortear as atividades públicas, máxime os da eficiência, isonomia e publicidade, minimizando em muito a ocorrência de fraudes contra o erário.

Outrossim, vez que o estudo trata de licitação e, reflexamente, de recursos públicos, pontificou-se a importância dos sistemas de controle interno e externo, este último a cargo dos Tribunais de Contas, órgãos de vital importância para o controle das atividades da Administração.

Sem esgotar o assunto, acreditamos ter apresentado as notas peculiares da licitação e, mais detalhadamente, do pregão, instituto que surgiu no Direito pátrio no ano de 2000 para a União, mas que a partir de 2002 passou ser utilizado por toda a Administração Pública como procedimento célere e confiável.

Desta forma conclui-se que com as constantes necessidades da administração pública e com o crescimento exorbitante do mercado nacional de serviços, mão de obra e principalmente material, se torna indispensável à licitação, para que dessa forma possa igualmente dar oportunidade a todo e qualquer pessoa que devidamente qualificada possa ocupar o lugar de fornecedor da administração pública, tornando o processo licitatório mais transparente. Tal licitação deve observar a verdadeira necessidade de se adquirir qualquer que seja a coisa e de maneira justa, para que assim seja determinado o bom uso do dinheiro público, com moralidade e eficiência.

E com o intuito ainda maior de facilitar os trâmites e se tornar ainda mais eficiente e ágil, ano após ano, o país se adapta a sua realidade, criando formas mais rápidas de se licitar. O pregão foi uma boa criação, pois esta modalidade permitiu a administração transpor algumas regras exigidas anteriormente deixando o formalismo de se averiguar as habilitações necessárias por ultimo, gerando assim, economia, tempo e dinheiro, os quais devem ser sempre valorizados, como também o Pregão eletrônico, que gerou um impacto nas contratações, devido a sua ampla divulgação, maior desburocratização e celeridade, com a maior eficiência de contratação. Desta forma os dois objetivos primordiais das licitações, que são: a seleção da proposta mais vantajosa e a garantia do principio da isonomia, definitivamente são alcançadas.

No mundo globalizado em que vivemos pouco a pouco medidas inovadoras como estas vem substituindo ou melhorando os atos administrativos em prol da população.

Esse, enfim, o nosso propósito!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito **Administrativo descomplicado**. 19 ed. São Paulo: Método. 2011.

BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. O pregão como nova modalidade de licitação. **Âmbito jurídico**. Maio. 2005. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=654](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=654)>. Acesso em: 22 nov. 2011.

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. As sanções nos contratos administrativos e o princípio da proporcionalidade. **Revista Jus Navigandi**. Ago. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8614/as-sancoes-nos-contratos-administrativos-e-o-principio-da-proporcionalidade>>. Acesso em: 02 out. 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Das licitações públicas**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2001.

DOURADO, Márcia Almeida. Licitações no Brasil. **Via Jus**. Novembro 2007. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1196>>. Acesso em 27, ago.2011.

FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº5.450/2005. **Revista Jus Navigandi**. Mar 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8531/pregao-eletronico>>. Acesso em: 02. Nov. 2011.

MAIA, Dante Espínola de Carvalho. Pregão: uma análise do processo de aquisição de bens e serviços comuns pela Administração Pública. **Âmbito Jurídico**. Ago. 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8196](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8196)> . Acesso em: 02. Nov. 2011.

PESSOA, Robertônio Santos. Pregão: nova modalidade de licitação (MP 2026/200). **Revista Jus Navigandi**. Jun. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/423/pregao>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

TORRES, Rony Charles Lopes de. Efeitos da sanção administrativa suspensão de licitar prevista pela Lei nº 8.666/93. **Revista Jus Navigandi**. Ago. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17663/efeitos-da-sancao-administrativa->

suspensao-de-licitar-prevista-pela-lei-no-8-666-93>. Acesso em: 02 out. 2011.

TOURINHO, Rita. **Ponderações sobre infrações e sanções administrativas nas licitações e contratos**. Maio 2010. Disponível em: <[www.ccjb.org.br](http://www.ccjb.org.br)>. Acesso em: 02 out. 2011.

WIKIPEDIA. **Tribunal de Contas da União**. Mar. 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal\\_de\\_Contas\\_da\\_Uni%C3%A3o](http://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_da_Uni%C3%A3o)>. Acesso em: 02 out. 2011.