



LICITAÇÕES: AS VANTAGENS E DESVANTAGENS DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO

PUBLIC BIDS: ELECTRONIC AUCTIONS ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

Dalila Rodrigues da Trindade¹

Graduanda em Ciências Contábeis pela UniEvangélica – GO

Geovani Inácio da Silva²

Graduando em Ciências Contábeis pela UniEvangélica – GO

João Paulo Cabral de Brito³

Graduando em Ciências Contábeis pela UniEvangélica – GO

Jossiron Pereira de Rezende Júnior⁴

Graduando em Ciências Contábeis pela UniEvangélica – GO

Larisse Kelry Francino⁵

Graduanda em Ciências Contábeis pela UniEvangélica – GO

Anderson Carlos da Silva⁶

Professor Orientador do Curso de Ciências Contábeis da UniEvangélica – GO

¹Dalila Rodrigues da Trindade – Bacharelanda no curso de Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica) – Brasil – Email: dalilartrindade@gmail.com

²Geovani Inácio da Silva – Bacharelando no curso de Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica) – Brasil – Email: geovaniisilva@outlook.com

³João Paulo Cabral de Brito – Bacharelando no curso de Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica) – Brasil – Email: joapaulocbrito@hotmail.com

⁴Jossiron Pereira de Rezende Júnior – Bacharelando no curso de Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica) – Brasil – Email: rzprjj@gmail.com

⁵Larisse Kelry Francino – Bacharelanda no curso de Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica) – Brasil – Email: larissekelry@gmail.com

⁶Anderson Carlos da Silva – Professor do curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica) – Brasil – Email: anderson.silva@docente.unievangelica.edu.br

Resumo:

O artigo apresenta as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico. A licitação é um processo formal para compra ou contratação de serviços pelos entes federativos. Dentre as modalidades de licitação temos o pregão, cuja disputa pelo fornecimento ou prestação de serviço se dá através de propostas em sessão pública, presencial ou eletrônica. A modalidade eletrônica do pregão foi estabelecida em 2002, utilizando-se de recursos da tecnologia da informação e da internet para facilitar a realização das propostas, podendo os licitantes realizarem seus lances de qualquer lugar, desde que credenciados através de um sistema eletrônico a fim de promover segurança e clareza ao processo. O objetivo da pesquisa foi apresentar as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico. Sobre a metodologia, a pesquisa é qualitativa do tipo pesquisa bibliográfica. Como resultado, as vantagens observadas são a maior agilidade e simplificação do processo e a otimização das etapas. Observa-se maior competitividade entre os licitantes, desburocratização e maior economia de tempo e dinheiro. Dentre as desvantagens observa-se a restrição de licitantes que não possuem acesso à internet, dificuldade de esclarecimentos durante o processo, maior risco de compra errada e atraso na entrega e maior risco de fraude por softwares de inteligência artificial.

Palavras-Chave: Licitação, Princípios, Modalidades, Pregão Eletrônico

Abstract:

The article discusses electronic auctions advantages and disadvantages. Bidding is a formal process for contracting services or products purchase by federative entities. Among bidding modalities there is the auctions, whose dispute for the right to supply the federative entities, takes place through proposals in public sessions, in person or electronically. The electronic auctions was established in 2002, using information technology and internet resources to facilitate bids execution, and bidders may do it from anywhere, as long as they are accredited through an electronic system in order to promote process security and transparency. The article goal is to discuss electronic auctions advantages and disadvantages. About methodology, this is a qualitative and bibliographic research. As results, the process advantages are the greater agility and simplification, optimizing steps. There are greater competition among bidders, less bureaucracy and a greater time and money savings. About disadvantages, there are bidder's restriction for those who do not have internet access, trouble to make information clear during the process, a greater risk of wrong purchases and delivery delays, and greater risk of fraud by artificial intelligence software.

Keywords: *Bidding, Principles, Modalities, Electronic Auctions*

INTRODUÇÃO

A licitação é um processo das entidades governamentais de compra pública, que abre disputa e analisa propostas de interessados, para escolher a proposta mais vantajosa na aquisição de bens e serviços. Por se tratar de um processo que envolve o dispêndio de vultosas somas de recursos aliado ao envolvimento com entes políticos, a área de licitação é tema recorrente em debates e estudos no que tange à Administração Pública.

Nos últimos anos os processos licitatórios têm passado por aprimoramentos de maneira a torná-los mais eficientes, com aplicação de tecnologia. Mas mesmo com grande evolução nos últimos tempos, ainda sim processos licitatórios são alvos de muita corrupção e de prejuízos ocasionados aos cofres públicos.

O principal objetivo dos processos licitatórios é a transparência do gasto público, visando à otimização das compras tanto de prestação de serviços quanto de produtos garantindo seu melhor custo-benefício. A licitação pode ocorrer em diversas modalidades, variando conforme preço, item a ser licitado, concorrência, característica do bem ou serviço.

Dentre as modalidades licitatórias está o Pregão, uma forma de seleção adotada nas hipóteses de aquisição de bens e serviços, mediante uma disputa de lances formulados pelos interessados cadastrados. O pregão trouxe maior competitividade entre as empresas e reduziu os procedimentos em relação as licitações tradicionais, proporcionando assim mais transparência aos processos administrativos de processos licitatórios, afirma o autor. Com a criação da modalidade pregão eletrônico, houve grande avanço referente a otimização e transparência, mas um debate foi levantado também sobre suas desvantagens.

Esta pesquisa, portanto, tem como tema um estudo empírico sobre as vantagens e desvantagens da modalidade pregão eletrônico, incluindo suas recentes alterações. O problema a ser abordado no decorrer desta pesquisa é: Quais as vantagens e desvantagens da modalidade pregão eletrônico?

O objetivo geral desta pesquisa é evidenciar as vantagens e desvantagens da modalidade pregão eletrônico. Os objetivos específicos são: (a) historiar os processos licitatórios, (b) conceituar os processos licitatórios e seus princípios, (c) elucidar as modalidades de licitação, (d) descrever o pregão e suas características, incluindo a modalidade pregão eletrônico, e por fim e) elencar suas vantagens e desvantagens, incluindo o impacto do recente Decreto nº 10.024/2019 (BRASIL, 2019).

Este trabalho justifica-se a partir das recentes discussões sobre o trato da coisa pública com responsabilidade e transparência aliada à necessidade de se sugerir melhores maneiras de alocação dos recursos públicos em prol da coletividade.

1. DESENVOLVIMENTO

A História da Licitação

A licitação teve surgimento na Europa Medieval em decorrência a necessidade de aquisição de bens e serviços por meio de um processo. Para Meirelles (1989, p.241)

Nos Estados Medievais da Europa usou-se o sistema denominado 'vela e pregão', que considera em agregar-se a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando se extinguiu a chama, adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço.

Segundo Maldonado e Mattos (2017, p. 12) “Naquela época, existia um método chamado “vela e pregão”, que se baseava em anunciar (apregoar) uma obra ou serviços desejados pelo Estado e, enquanto uma vela ardia, os construtores faziam suas ofertas (lances)”.

Os autores explicam toda a fase do certame atualmente, já que o processo passa por suas fases, primeiro credencia seus concorrentes, recebe as propostas e habilita cada empresa interessada a participar da concorrência, julgando assim a proposta mais favorável a administração pública.

Na época do surgimento da licitação, os produtos ficavam expostos aos interessados, permitindo que fosse feito a melhor oferta, já com as mudanças durante os anos, nota-se a modernização de seus processos, atualmente o interessado apresenta a marca e o seu lance mínimo. Segundo Prestes e Batista (2004, p. 132)

Esse tipo de venda já existia na Roma Antiga e era utilizado para a comercialização do espólio das guerras. Os produtos eram expostos em meio a lanças fincadas no chão e a população fazia ofertas de compra por eles. Aos poucos, esse processo foi estendido aos contratos públicos para compra de produtos pelo governo.

Conceito de Processos Licitatórios e seus Princípios

Na Constituição Federal (BRASIL, 1988), no art. 37, XXI se impõe a seguinte afirmação:

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 exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse período da transcrição, a Constituição Federal no Brasil já havia definindo que a União teria competência para legislar sobre as normas gerais para todos os entes da federação.

A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração Pública e fatos dos licitantes, todos com o mesmo objetivo que é fechar o contrato, conforme pode-se inferir da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Segundo Di Pietro (2010), a Administração Pública é a junção de um todo do Estado, e tem o intuito de realizar serviços públicos, visando uma demanda de satisfação da população, atendendo o bem de toda a sociedade em comum. Compõem a Administração Pública todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas: Poderes da União, Poderes do Estado, Poderes dos Municípios e Distrito Federal.

Segundo Justen Filho (1993, p.18)

Licitação significa um procedimento administrativo formal, realizado sob regime do direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica futura.

O autor explica que licitação é a compleição que a Administração Pública tem para firmar seus contratos sendo seu objetivo resguardar os administradores públicos além de prover atuação administrativa de forma mais clara e transparente.

Calasans Junior (2021 p. 21) explica que processo licitatório

Trata-se de procedimento característico dos sistemas democráticos de governo, que não admitem o arbítrio ou a decisão unipessoal dos governantes. Baseado no princípio da isonomia, objetiva, fundamentalmente, obter a condição mais vantajosa para os negócios da Administração Pública.

O autor não compete ao administrador público o poder de decisão sobre a melhor proposta, leva-se em consideração os critérios objetivos definidos pelo edital convocatório, não devendo contrariar as regras e princípios estabelecidos por Lei.

Para Oliveira (2020 p. 1)

Licitação é o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei, com o objetivo de garantir a isonomia, selecionar a melhor proposta e promover o desenvolvimento nacional sustentável, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos.

Oliveira (2020), entende que a licitação é um processo que é amparado por Lei, e tem como objetivo selecionar através de critérios, propostas de maior vantajosidade ao gasto público, firmando assim, contrato com sua melhor opção.

A licitação é um procedimento administrativo que rege pela Constituição Federal de 1988, conforme prescreve:

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 (...)” (BRASIL, 1988)

Sobre o Princípio da Impessoalidade, Di Pietro (2002, p. 305) afirma

Todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos e direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se em critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais dos licitantes ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.

Toda a ação administrativa desse ser de modo impessoal, deverá sempre promover o interesse coletivo e direito, não podendo obter vantagem sobre os interesses de si próprio.

O Princípio da Moralidade, segundo Calasans (2021 p. 37) “impõe que o procedimento licitatório esteja ajustado aos bons costumes e às regras de ética que devem nortear toda conduta individual e, com maior razão, a atividade dos agentes administrativos”.

O autor explica que em todas as suas ações o Administrador Público deve agir com honestidade. Esse princípio exige do Administrador uma conduta pautada na legalidade e legitimidade, a fim de ser uma Administração transparente aos olhos da sociedade.

Calasans (2021, p. 40) também explica que o Princípio da Eficiência incluído no elenco do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional (BRASIL, 1988) nº 19, de quatro de junho de 1998, as licitações e contratações públicas devem visar, sempre, à otimização do proveito na utilização dos recursos disponíveis, o que está intimamente ligado ao princípio da economicidade.

Compreende um resultado com menos desperdício, tempo aproveitado de maneira satisfatória, visando atender o interesse do público e exige do Administrador não só o uso da legalidade mais também resultados positivos na Administração Pública, com finalidade satisfatória a sociedade.

O Princípio da Publicidade é o princípio que rege a transparência. Não permitindo que nenhum assunto seja omitido, exceto casos de segurança nacional e particulares que devem ser mantidos em sigilo total, resguardados pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Sobre o tema Meirelles (1989, p. 242) explica que

A publicidade dos atos da licitação é o princípio que abrange desde os avisos de sua abertura, até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame de sua documentação e das propostas pelos interessados, e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres, ou decisões com ele relacionados.

O autor Meirelles (2008, p. 93) explica que o Princípio da Finalidade “Impõe ao administrador que só pratique ato para seu fim legal. Assim é decorrente do princípio da legalidade”. Nada mais é que o princípio da impessoalidade pois, não se pode por hipótese alguma favorecer nenhum interessado, deixando assim a livre concorrência, a fim de obter a melhor oferta.

O art. 5 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) explica que o Princípio da Igualdade significa que,

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade (...). (BRASIL, 1988)

A Carta Magna do país orienta que todos devem ser tratados com devido respeito e igualdade, sem favorecimento de suas partes.

Modalidades de Licitação

A Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) em seu Art. 22 estabeleceu cinco modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e; leilão. No § 8 foi vedada a criação de outras modalidades. Porém, a partir da Lei 10.520 (BRASIL, 2002) foi criada a sexta modalidade, o pregão.

No § 1 do art. 22 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) informa que “Concorrência”, é “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (BRASIL, 1993). Para quem se interessa na concorrência é necessário possuir os requisitos mínimos do edital.

Segundo o art. 23 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) a modalidade concorrência é permitida para contratos de qualquer valor. Essa modalidade geralmente é utilizada para: compra de imóveis; alienação de imóveis públicos; direito real de uso; licitações

internacionais; concessões; celebração de contratos de Parcerias Público-Privadas - PPP. Entretanto é exigida em serviços de engenharia, em contratos acima de R\$ 1.500.000,00 e de demais serviços e produtos, com valor acima de R\$ R\$ 650.000,00, de acordo com o Decreto Nº 9.412 (BRASIL, 2018).

O §2 do art. 22 Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece que “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.

A modalidade é utilizada em: licitações internacionais, licitações de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado da aquisição não for superior a R\$ 1.500.000,00 e para demais compras e serviços, que não ultrapassem o valor de R\$ 650.000,00 conforme Decreto Nº 9.412 (BRASIL, 2018)

Segundo o §2 do art. 22 Lei 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. (BRASIL, 1993)

Portanto, convite sendo a modalidade mais simples, limitando o convite até 3 pessoas, é utilizada para serviços de engenharia de até R\$ 150.000,00 e para compras e outros serviços que não ultrapassem o valor de R\$ 80.000,00. Também em licitações internacionais, que não tenham fornecedor no país define o Decreto Nº 9.412 (BRASIL, 2018)

Segundo o §4 do art. 22 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 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, 1993)

Essa modalidade não visa contratação de obras ou serviços privados e sim premiar ou remunerar trabalhos que exijam uma criação intelectual daquelas que se aplicam ao edital. A Modalidade deve ser publicada com no mínimo 45 dias de antecedência, conforme Lei Nº 8.883 (BRASIL, 1994)

O §5 do art. 22 Lei 8.666/93 estabelece que:

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 (BRASIL, 1993)

Na modalidade Leilão, a Lei Nº 8.883 (BRASIL, 1994) define que o vencedor é quem propor o maior lance sendo o vendedor a administração pública, que busca o maior preço para realizar a negociação e tem o prazo de quinze dias para a tomada de preços.

Pregão e Pregão Eletrônico

Em consonância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal que possui o intuito de promover a igualdade por meio de propostas mais viáveis à população, em 2002 uma nova modalidade de licitação surgiu no Brasil designada Pregão.

O pregão foi adotado pela União como modalidade de licitação após a Medida Provisória nº 2.026/00 (BRASIL, 2000) para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estabelecido:

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

Parágrafo único. Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica. (BRASIL,2000)

O autor Melo (2012, *on-line*) relatou que a Medida Provisória Nº 2.026/00 “foi transformada na Medida Provisória nº 2.182/01 que foi reeditada por diversas vezes.”

A prova disso é que em 2002 foi estendida através da Lei nº 10.520 essa modalidade de licitação aos entes federativos e municipais, conforme inciso 2º:

§ 2º Será facultado, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação. (BRASIL, 2002)

Nesse sentido, o pregão é para Fernandes (2003, p.341):

O procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando a execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

Portanto, para que o processo de pregão seja executado, deve haver senso comum entre Estado que nomeia seus agentes ou órgãos responsáveis pela negociação, e a pessoa que fará as ofertas, tendo o último o direito de fazer suas propostas com a finalidade de que o valor decaia, explica o autor.

Na visão de Faria *et al.* (2011, p.6), “o pregão é a modalidade de licitação cuja disputa pelo fornecimento ou prestação de serviço se dá através de propostas em sessão pública, presencial ou eletrônica [...]”. Nesse contexto, observa-se que são citados dois modos de pregão: presencial e eletrônico.

A princípio havia exclusivamente a forma de pregão presencial, atribuída através do Decreto nº 3.555/00 (BRASIL, 2000) que define no Art. 2º “Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais.”

Consoante a essas atribuições da presente licitação, nota-se que é indispensável a presença dos pregoeiros e licitantes nas acomodações do órgão público, tendo em vista que, os lances devem ser feitos oralmente e as ofertas de preços devem ser redigidos manualmente.

O avanço da tecnologia favoreceu o processo de licitação do pregão com a divulgação do Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005), no qual deu origem ao pregão no modo eletrônico:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

Observa-se que o pregão eletrônico facilita a realização das propostas, já que, os licitantes poderão fazer seus lances de aquisição de bens e serviços em qualquer lugar, porém, para que isso ocorra, todos deverão se credenciar através de um sistema eletrônico que cuidará da segurança e clareza do processo. A sessão é pública, sendo possível aos cidadãos assistirem através da internet.

Anos mais tarde, o Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005) foi revogado pelo novo Decreto nº 10.024/19 (BRASIL, 2019), o qual “trouxo 27 (vinte e sete) alterações/ inovações em relação ao Decreto nº 3.555/05 e marca a evolução e a inovação para as compras públicas por meio da modalidade pregão, na forma eletrônica.” (MARTINS, 2019, p. 30)

Dentre as diversas mudanças adquiridas pela modernidade da tecnologia, além da aplicação do pregão eletrônico como quesito obrigatório “para quaisquer contratações de

produtos ou serviços, incluindo serviços comuns de engenharia”, o autor Ladislau (2019, *online*) aponta outras principais mudanças obtidas:

SICAF – [...] é extremamente importante que as empresas regularizem seus cadastros [...];

VALOR ESTIMADO PARA A CONTRATAÇÃO – [...] nos editais em que o critério de julgamento for maior desconto, será necessário que o valor estimado da contratação conste no edital, entretanto, para os demais critérios, o órgão licitante poderá considerar tal valor como sigiloso, ou seja, os participantes apenas saberão o valor estimado para contratação após a finalização dos lances;

DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO – [...] os licitantes deverão encaminhar os documentos de habilitação junto com a proposta de preços, ou seja, desde a abertura do pregão o licitante deve comprovar que está habilitado para participação. [...];

IMPUGNAÇÕES E ESCLARECIMENTOS – Etapa extremamente importante para sanar dúvidas objetivando maior segurança ao participar de um certame, a impugnação e o pedido de esclarecimento tiveram seus prazos modificados;

MODELO DE DISPUTA – O decreto faz menção a dois modelos de disputa, “aberto” e “aberto fechado”;

SISTEMA DE DISPENSA ELETRÔNICA – Essa modalidade de contratação foi criada com objetivo de acelerar a aquisição de bens e serviços por parte da administração pública. (LADISLAU, 2019)

Acerca das informações apontadas por Ladislau (2019), é certo que o avanço tecnológico viabiliza maior conforto e segurança aos seus usuários e que a tecnologia de informação é um grande aliado para as modalidades de licitações, especialmente para o pregão.

Vantagens do Pregão Eletrônico

De acordo com Fonseca (2007), o “Pregão Eletrônico trata-se de instrumento inovador concebido pelo Governo Federal”, essa modalidade tem demonstrado eficiência e atende aos princípios constitucionais da administração pública, apresentando diversas vantagens.

Uma delas é a agilidade e simplificação em todo o processo, onde nas modalidades anteriores, os documentos de habilitação ao processo licitatório eram primeiramente conferidos para depois serem analisados as respectivas propostas, em oposição, a verificação da aptidão ou não dos licitantes é definida desde a apresentação dos requisitos necessários cobrados em edital, ou seja, é verificado se os licitantes são aptos ou não a cumprirem o objeto licitado (LIMA, 2008).

A inversão entre a habilitação e fase de propostas apresentadas tornou todo o processo mais eficiente, ao ser analisado a melhor proposta de preços, e se a primeira colocada estiver

nos cumprimentos do edital, não é necessário a verificação dos demais participantes (COSTA, 2018).

Essa alteração nas etapas demonstrou ser uma forma econômica “célere e eficaz para contratações”, otimizando as etapas, evitando a suspensão por recursos demasiados com propósito de interromper o procedimento e beneficiar alguma parte, tornando a competitividade entre os licitantes cada vez mais alta, propiciando aos participantes do certame, a oportunidade de serem examinada e discutida a sua proposta, sem as impedições do processo da habilitação, alinhado a isso, um dos grandes impasses, localidades e as longínquas distâncias que interferem e torna as participações nos pregões um desafio, foi vencida através da possibilidade de conexões e debates como se fossem presenciais por meio da internet (FONSECA, 2007).

Culminando assim também no aumento nos números de participantes, já que, independentemente das distâncias, licitantes de variadas regiões podem participar, já que não mais a necessidade de presença física, é um impedimento. Isto deixando ainda os processos competitivos, assim como uma demonstração da “desburocratização do sistema e guardando uma relação intrínseca com o princípio da eficiência, constitucionalmente previsto” (COSTA, 2018).

Por último e considerado a principal vantagem, é o ponto de vista financeiro, preponderante para o perfeito atendimento ao princípio da economicidade, sendo uma das características mais visíveis, “estatisticamente, nenhuma outra licitação é responsável por tamanha economia” (DIAS, 2015).

A utilização do pregão eletrônico significa economia de tempo e dinheiro, pois, os lances podem ser ofertados sucessivamente, com observância de valor sempre inferior ao já registrado pelo mesmo indivíduo, não se aplicando aos valores oferecidos pelos concorrentes, segundo Lima (2008) “criando-se uma liberdade de redução dos preços propostos para se obter uma relação dos melhores preços oferecidos por cada uma das empresas participantes do certame”.

Desvantagens do Pregão Eletrônico

Apesar de todos os benefícios que a modalidade pregão eletrônico trouxe na aquisição de bens e serviços pelos entes federativos, diversas críticas foram feitas a esta modalidade.

Campana (2018) aponta que as fragilidades do pregão eletrônico começam na própria legislação, pois o pregão eletrônico segue de forma geral as normas da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002) e de forma subsidiária a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). A autora aponta

que a Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002), que tem seu foco no pregão presencial, deixa algumas lacunas quanto ao pregão eletrônico. Tempos depois, o Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005) regulamenta o pregão em sua forma eletrônica, e que apesar de sua contribuição, precisou ser revisto recentemente.

Porém Neto e Moreira (2021), discordam da autora Campana (2018) pois eles entendem que o recente Decreto 10.024/19 (BRASIL, 2019), que revogou o Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005), trouxe diversos avanços em relação as lacunas que a lei anterior poderia deixar. Para os autores, a legislação tem se tornado mais robusta, “de modo que as falhas que podem ser destacadas são de falhas práticas e na execução do serviço” (NETO & MOREIRA, 2021, p. 11). Diversos autores, portanto, tem analisado, discutido e apresentado a relevância de algumas destas falhas.

Em um estudo de caso realizado por Nunes *et al.* (2007), que entrevistaram funcionários da FUNASA/PB, apontaram algumas preocupações em relação ao pregão eletrônico. A principal desvantagem indicada na pesquisa foi a restrição que alguns fornecedores possuem por ainda não se utilizarem da internet. Campana (2018, p. 09) corrobora com esse ponto alertando que “apesar de estarmos em uma era tecnológica, diversas empresas ainda [...] não estão informatizadas e enfrentam dificuldades para participar desse tipo de licitação”.

A exigência de se possuir uma estrutura tecnológica adequada para as rotinas de licitação, seja para órgãos públicos, sejam para os licitantes, também foi alvo de críticas por Zago e Lock (2007), que acusam essa modalidade de assumir caráter discricionário. Ramos *et al.* (2016) corroboram com este ponto alegando que dependendo da região, o fato de terem ou não acesso à internet pode fazer o número de licitantes diminuir e gerar uma concorrência desleal entre grandes e pequenas empresas, ou entre empresas de regiões metropolitanas e do interior.

Neto e Moreira (2021, p.10) alertam que uma das mudanças trazidas pelo Decreto 10.024/19 (BRASIL, 2019) foi que em âmbito federal, conforme Art. 1º, fica

[...] obrigatória a utilização do pregão na modalidade eletrônica pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais, assim sendo, a utilização do pregão presencial somente será admitida em casos excepcionais, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. (NETO & MOREIRA, 2021, p.10).

Essa alteração agrava ainda mais a dificuldade que a falta de infraestrutura de alguns municípios e pequenas empresas possuem para participar dos processos licitatórios. Os autores alegam ainda que esta obrigatoriedade trazida pelo Decreto 10.024/19 (BRASIL, 2019) pode ferir alguns dos princípios básicos da Licitação, conforme Art. 3º da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993). Entre eles, os princípios da competitividade, da isonomia e da impessoalidade, que deveriam assegurar um tratamento não discriminatório aos licitantes, de modo a oferecer igualdade de condições a todos os concorrentes.

Uma segunda desvantagem do pregão eletrônico apontada pelos autores Nunes *et al.* (2007) é o risco de compra errada de bens e serviços, pois foi observado na pesquisa que entre os funcionários entrevistados, apesar deste ponto não ser o mais citado, foi considerado relevante, e o fator principal deste risco é o fato de não haver contato oral entre o pregoeiro e os licitantes. Os autores explicam que na modalidade pregão eletrônico existe dificuldade no esclarecimento de quaisquer dúvidas enquanto em um pregão presencial é possível exigir dos licitantes uma amostra do produto.

Mesmo que a exigência de amostras não seja regra, já que, por se tratar de bens e serviços comuns, não exige análise detalhada, a possibilidade de requerer amostra pode ser importante para conferir a qualidade e conseqüentemente na tomada de decisão, diminuindo o risco de compra errada. Zago e Lock (2007) corroboram com esta desvantagem, explicitando que, mesmo se tratando de compra de bens e serviços comuns, pode haver produtos que exigem avaliação mais detida para a compra, sendo conveniente exigir amostras.

A terceira desvantagem apontada é consequência das duas primeiras: o menor contato com os licitantes combinado com situações onde a internet é lenta e instável, criam com frequência uma situação de não entrega dos produtos no prazo estabelecido no edital, apontam Nunes *et al.* (2007). Ramos *et al.* (2016) acrescenta ainda o fator da distância das empresas. Em um ambiente eletrônico, podem participar empresas geograficamente mais distantes do local da licitação. Apesar do prazo de entrega ser um critério a ser considerado durante o processo licitatório, essa distância acarreta em alguns casos o atraso do prazo de entrega.

Nas entrevistas conduzidas por Nunes *et al.* (2007), o mesmo problema também é apontado pelos funcionários. Em seu estudo de caso, apesar de não ser frequente, observa-se demora maior na entrega de produtos adquiridos por meio da modalidade pregão eletrônico. Os entrevistados corroboram que isso se deve ao fato de que nesses casos, fornecedores mais distantes podem participar do pregão, enquanto na modalidade presencial, é mais comum fornecedores de localidades mais próximas participarem. Tanto Zago e Lock (2007) quanto

Nunes *et al.* (2007) também acrescentam a esse fator do prazo a demora para que os documentos originais sejam entregues.

Neto e Moreira (2021) ratificam este problema logístico, reconhecendo que, uma vez que o pregão eletrônico permite que empresas do país todo participe do certame, há possibilidade de acarretar atrasos na entrega dos produtos ou serviços ocasionando o desabastecimento na Administração Pública. Os autores apontam que as atualizações do Decreto 10.024/19 (BRASIL, 2019) não melhoraram essa situação, pelo contrário, podem agravar ainda mais. “Com a obrigatoriedade os municípios pequenos se veem prejudicados uma vez que não possuem a condição de realizar o pregão eletrônico, muitas das vezes ocasionado pela falta de infraestrutura local” (NETO & MOREIRA, 2021, p. 12).

Citado por Zago e Lock (2007) e corroborado por Nunes *et al.* (2007), um quarto problema da modalidade pregão eletrônico é a rara existência de treinamento e capacitação do pregoeiro, que pode abrir margem para falhas durante as etapas da licitação. Esse problema se assemelha ao primeiro, pois essa dificuldade parece ser observada pelos autores em cidades menores e do interior dos estados.

A quinta desvantagem, e última a ser abordada neste trabalho, é a abertura que a modalidade pregão eletrônico ocasionou para a ocorrência de fraudes de licitação. Apesar do avanço que essa modalidade trouxe neste quesito, o fato de ser uma modalidade totalmente dependente de tecnologias da informação, trouxe consigo novos desafios. Campana (2018) retrata uma das práticas realizadas pelos licitantes, denominada de “mergulho de preços”. A autora explica que nesta prática

Os licitantes diminuem de forma expressa os seus lances com a intenção de serem vencedores do pregão, porém ao notarem que o valor ofertado foi expressamente baixo, não sendo considerado um “bom negócio”, solicitam imediatamente sua desclassificação ao pregoeiro com a justificativa de que não podem cumprir o valor ofertado. [...] a Administração convoca então o segundo colocado – que participou do esquema. Esse segundo classificado fica em situação vantajosa de negociação. (CAMPANA, 2018, p. 10)

Outra grande polêmica relacionada ao pregão eletrônico é o fato de os licitantes utilizarem softwares que possuem inteligência artificial, denominados “robôs”, que detectam um lance e rapidamente cobrem o lance ofertando, normalmente com centavos de diferença. Campana (2018, p. 11) explica que essa prática “potencializa a chance do licitante que o utiliza em relação aos outros licitantes”. A autora acrescenta que

O grande problema com essa utilização é que não há nenhum enunciado normativo que garanta essa utilização. O TCU também já se manifestou sobre o caso e emitiu o Acórdão nº1.647/2010 e Acórdão nº2601/2011 reconhecendo que o uso de software denominado “robô” compromete a competitividade e isonomia do pregão eletrônico. O TCU também sugeriu que os responsáveis por essas licitações, criem provedores capazes de combater softwares, além de deixar de forma expressa nos editais a proibição de utilização de qualquer meio que privilegie determinado licitante na emissão de lances (CAMPANA, 2018, p. 11).

Campana (2018) cita ainda em seu trabalho inúmeros outros casos de esquemas fraudulentos no pregão eletrônico, incluindo um caso de grande repercussão em março de 2017. A autora conta que neste caso, dois empresários, suspeitos de comandar um esquema de pregão eletrônico entre 2011 e 2014, foram presos depois de terem vencido, durante esse período, mais de 380 pregões através da prática da falsa concorrência.

Cabe ressaltar que desde sua implantação, até sua mais recente atualização, com o Decreto 10.024/19 (BRASIL, 2019), a modalidade pregão eletrônico vem sendo aprimorada para garantir um processo licitatório cada vez mais transparente, ágil, igualitário e eficiente, mas como qualquer outro processo, ainda possui defeitos inerentes.

2. METODOLOGIA

O elemento da metodologia dentro de uma pesquisa é o tópico que responde às questões *como?*, *com quê?*, *onde?*, e *quanto?* relacionadas ao trabalho. Para Lozada e Nunes (2018, p. 144) todos os ramos de estudo utilizam algum tipo de método. A definição de método seria “o caminho pelo qual se chega a determinado resultado”, ou seja, indica como o pesquisador deve proceder ao longo do caminho para obter o resultado pretendido. Portanto é através da metodologia escolhida e seus procedimentos lógicos que se ordena o pensamento e se esclarece acerca dos meios adequados para se alcançar uma verdade científica.

Lakatos (2021, p. 44) afirma que “a prática da investigação científica realiza-se sob as mais diversas perspectivas epistemológicas e de abordagens, como as da pesquisa quantitativa e da pesquisa qualitativa”. Enquanto na pesquisa do tipo quantitativa prevalece a preocupação estatístico-matemática, a pesquisa qualitativa responde a questões mais particulares, se ocupando com temas que não podem ou não deveriam ser quantificados.

Também para Lakatos (2021, p. 44), a pesquisa também pode ser classificada em relação às fontes que são utilizadas para investigação do objeto, podendo então ser bibliográfica, de laboratório ou de campo. A pesquisa bibliográfica parte do levantamento de referências já publicadas em forma de artigos científicos (impressos ou virtuais), livros, teses

de doutorado, dissertações de mestrado. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com o que já foi escrito sobre determinado assunto, e servir então se base teórica para a construção do tema.

Esta pesquisa portanto se define como uma pesquisa qualitativa pois é um tipo de pesquisa interpretativa, preocupada com fenômenos e processos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis, que não se prende a estatísticas ou dados numéricos, mas procura construir conceitos próprios sobre determinado fenômeno estudado. E também é uma pesquisa bibliográfica, pois se utiliza do conhecimento já disponível como base e fundamentação na construção de um modelo teórico explicativo de um problema e para afirmar ou negar uma hipótese.

3. CONCLUSÃO

A partir do exposto, conclui-se que a licitação na modalidade pregão eletrônico representa um avanço considerável no que se refere à otimização de compras de produtos e contratação de prestação de serviços pelos entes federativos. Utilizando-se de recursos da tecnologia da informação e da internet, a modalidade de pregão eletrônico trouxe mais transparência aos processos licitatórios, facilitando a realização das propostas, garantindo melhor custo-benefício, além de mais segurança e clareza ao processo.

Portanto, as principais vantagens observadas com a modalidade pregão eletrônico são maior agilidade e simplificação do processo, otimização das etapas, maior competitividade entre os licitantes, desburocratização e conseqüentemente, maior economia de tempo e dinheiro. Porém, como qualquer outro processo público, essa modalidade também apresenta desvantagens, como a restrição de licitantes que não possuem acesso à internet (ferindo princípios da competitividade, da isonomia e da impessoalidade), dificuldade de esclarecimentos durante o processo, maior risco de compra errada e entrega atrasada, além de relatos de fraude através de softwares de inteligência artificial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e

dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Lei Nº. 9.784**, de 21 de junho de 1993. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 8.883**, de 21 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18883.htm. Acesso em 27 out. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm. Acesso em 27 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº. 3.555**, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória Nº. 2.026**, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de e serviços comuns. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm. Acesso em 27 out. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória Nº. 2.182** - 18 de 2001. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/48023>. Acesso em 27 out. 2021.

BRASIL. **Lei Nº. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em 27 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº. 5.450**, de 31 de maio de 2005. Aprova o Regulamento o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:
<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5450&ano=2005&ato=937kXVU5UMRpWta87.htm>. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº. 9.412**, de 18 de junho de 2018. Atualiza valores das modalidades de licitação de que trata o art.23 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 27 out. 2021

CALASANS Jr., José. **Manual da Licitação**. Grupo GEN, 2021.

CAMPANA, M. B. A fraude na modalidade de licitação pregão eletrônico. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, SP, v. 03, n. 02, p.170-185, abr./jun. 2018.

COSTA, Felipe Paiva da. **As vantagens do pregão em sua forma eletrônica**. Jus, 2018. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/63398/as-vantagens-do-pregao-em-sua-forma-eletronica>>. Acesso em: 6 out de 2021.

DI PIETRO; Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO; Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28º ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, Douglas da Silva. **Pregão Eletrônico: otimizando os recursos públicos**, 2015. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/16122156.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021

FARIA, Evandro Rodrigues *et al.* Pregão Eletrônico Versus Pregão Presencial: Estudo Comparativo de Redução de Preços e Tempo. Rio de Janeiro: **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, 2011. p.6

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registros de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FONSECA, Marco Adriano Ramos. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1080, 16 jun. 7. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8531>. Acesso em: 11 out. 2021.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. (1ª ed.). Editora AIDE. 1993

LADISLAU, Gustavo. **Mudanças no pregão eletrônico e os impactos nas licitações públicas**. Pinheiro Villela, 2019. Disponível em: < <https://pinheirovillela.com.br/mudancas-no-pregao-eletronico-e-os-impactos-nas-licitacoes-publicas/>>. Acesso em: 6 de out de 2021.

LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. 9. ed. - São Paulo: Atlas, 2021.

LIMA, Priscilla Pecene de. **Pregão eletrônico: Um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas**. Rio de Janeiro, 2008.

LOZADA, G.; NUNES, K. S. **Metodologia Científica**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

MALDONADO, Bruno Barcellos, MATTOS, João Guterres. **Licitações e Contratos**. Grupo A, 2017.

MARTINS, Pablo Luiz. **Gestão e inovação na Administração Pública Brasileira**. Campo Grande: Editora Inovar, 2019. p.30

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELO, Verônica Vaz de. A importância do pregão no setor público brasileiro: História, principais normas regulatórias, atores e vantagens do pregão presencial e eletrônico. **Âmbito Jurídico**, 2020. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-importancia-do-pregao-no-setor-publico-brasileiro-historia-principais-normas-regulatorias-atores-e-vantagens-do-pregao-presencial-e-eletronico/>> Acesso em: 4 de out de 2021.

NETO, S. R. S.; MOREIRA, L. G. F. As desvantagens do pregão eletrônico. **Revista Recifaqui**, V. 1, N. 11, 2021.

NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. *Revista do Serviço Público Brasília* 58 (2): 227-243 Abr/Jun 2007.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. Grupo GEN, 2020.

PRESTES, Cristine & BATISTA, Henrique Gomes. **Guia Valor Econômico de licitações**. São Paulo: Globo, 2004.

RAMOS, J. et al. As vantagens e desvantagens do pregão eletrônico e presencial do ponto de vista da administração pública. *RAC - Revista de Administração e Contabilidade*. Ano 15, n. 29, p. 106-127, jan./jun. 2016.

ZAGO, S. M.; LOCK, F. N. Uma reflexão sobre os aspectos positivos e negativos da nova modalidade de licitação: pregão eletrônico. *Sociais e Humanas, Santa Maria*, v. 20 - edição especial - setembro 2007.