

# PROCESSO LICITATÓRIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO NORMATIVA

Glauber de Castro Barbosa <sup>1</sup>

*Resumo:* O estudo teve o objetivo de apresentar o Processo licitatório no Brasil, ilustrando toda a evolução dos diplomas legais concernentes ao tema (começando pelo Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, passando pela carta magna de 1988, até o decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007), apresentou também os diversos princípios que norteiam o assunto e as suas diversas modalidades, dando um destaque principal ao Pregão que é a modalidade mais recente e também a mais utilizada no Brasil, modalidade esta que possibilitou uma economia considerável aos cofres Públicos do Governo Brasileiro.

*Palavras-Chave:* Licitação; Normatização; Concorrência; Pregão.

*Abstract:* The study aimed to present the Process Tender in Brazil, showing all the Laws evolution concerning the subject (beginning with the Decree No. 2926, May 14, 1862, through letter magna 1988, until the decree No. 6204, 5, September 2007) also presented the various principles that guide the subject in its various forms making a major emphasis to Pregão that mode most recent and also the most used in Brazil, this mode has an economy that the considerable public safe.

*Keywords:* Tender; Normative; Competition; Pregão.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao fazer uma compra ou contratar um serviço as pessoas buscam sempre a melhor proposta para se fechar o negócio, na Administração pública não poderia

---

<sup>1</sup> Contador, graduado pela Universidade de Brasília – UNB. Especialista em Gestão Pública pelas Faculdades Projeção. Servidor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), exercendo o cargo de Analista em Ciência e Tecnologia. [glaubercb@gmail.com](mailto:glaubercb@gmail.com)

ser diferente. Nesse contexto, o Estado é responsável pela organização e pelo controle social de uma nação, pois detém, segundo Max Weber, o monopólio legítimo do uso da força (coerção, especialmente a legal). Dessa maneira, a administração Pública, por suas entidades estatais realiza obras e serviços, faz compras e aliena bens. Para essas atividades precisa contratar, mas, por representar o interesse de toda uma população, os seus contratos dependem, em geral, de um procedimento seletivo prévio, que é a licitação.

A palavra licitação se origina do latim *licitacione* que significa “oferecer lances”. No tocante à língua portuguesa, a finalidade é conseguir dos participantes (licitantes) a melhor proposta, ou seja, aquela de menor preço ou lance para o objeto que se está adquirindo. Visa, portanto, propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

O presente estudo tem o objetivo de ilustrar a evolução do processo licitatório no Brasil; começando pelo Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, passando pela carta magna de 1988, até o decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007; objetiva, também, apresentar os princípios que norteiam uma licitação e as diversas modalidades existentes no país.

## 2. CONCEITUAÇÃO

Vários doutrinadores escreveram sobre o processo licitatório e definiram o que é licitação. Todos convergem para um ponto principal que é contratar a melhor proposta para a Administração Pública e propiciar igualdade de condições para os licitantes.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, licitação é “o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato”<sup>2</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua licitação como “o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados”<sup>3</sup>.

2 DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 299.

3 MELLO, C. A. Curso de Direito Administrativo. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 456.

Hely Lopes Meirelles ilustra licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”<sup>4</sup>.

Acredita-se que a licitação surgiu nos Estados medievais da Europa, os quais usavam o sistema denominado “vela e prego”, que consistia em apregoar-se a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguiu a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço. Reminiscência desse sistema medieval é a modalidade de licitação italiana denominada *estinzione di candela vergine*, em que as ofertas são feitas verbalmente enquanto se acendem três velas, uma após a outra. Extinta a última sem nenhum lance, a licitação é declarada deserta; caso contrário, acende-se uma quarta vela e assim sucessivamente, pois, para que se possa adjudicar o objeto do certame, é obrigatório que uma vela tenha ardido por inteiro sem nenhum lance superior ao precedente. (RENZO, 1969).

O autor, Meirelles, também anuncia que Maurice Vieux, engenheiro, bacharel em Direito e estudioso da arte de construir da Idade Média, informa-nos que, em 1837, Raymond du Temple “redigiu um caderno de encargos e afixou um anúncio de concorrência” para a contratação de obras para o colégio de Beauvais, e, ao enumerar os eventos relacionados com a catedral de Troyes, diz que em 1382 procedeu-se à “adjudicação por concorrência dos trabalhos do jubileu em benefício de um arquiteto de Paris”. (VIEUX, 1977).

Dessa maneira, licitação é o procedimento transparente que anterioriza a contratação de fornecimento de um bem, da prestação de um serviço, da alienação de um bem e da construção de uma obra. Possibilitando a ampla concorrência, a fim de contratar a proposta que atende melhor as necessidades do Estado.

### 3. PRINCÍPIOS

A necessidade do estudo detalhado da principiologia informadora dos procedimentos licitatórios públicos justifica-se por tratar-se do tema de maior importância, quando do estudo de uma disciplina jurídica. Os princípios apresentam-se como os parâmetros que norteiam toda a atividade de elaboração, interpretação e aplicação das normas jurídicas deste ramo didaticamente autônomo do conhecimento.

Nesse contexto, não há uniformidade entre os doutrinadores na indicação dos princípios informativos da licitação. Hely Lopes Meirelles (1996, p. 302) relaciona o maior número de princípios: procedimento formal, publicidade, igualdade entre os licitantes, sigilo das propostas, vinculação aos termos do instrumento convocatório, julgamento objetivo e adjudicação

4 MEIRELLES, H. L. Licitação e Contrato Administrativo. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 17

compulsória. Porém, listam-se também os princípios da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa e o da eficiência.

A Carta Magna de 1988 anuncia no artigo 37, caput, alguns desses princípios:

“CAPÍTULO VII

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

DISPOSIÇÕES GERAIS

*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:”*

### 3.1. Procedimento formal

Esse princípio também é conhecido como legalidade, e vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas, nas normas e princípios em vigor. O princípio do procedimento formal, todavia, não significa que a Administração seja “Formalista” a ponto de fazer exigências inúteis ou desnecessárias à licitação.

### 3.2. Publicidade

Qualquer interessado deve ter acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação. Todos os atos recorrentes ao procedimento licitatório devem ser públicos.

### 3.3. Igualdade entre os licitantes

Conhecido também como isonomia, esse princípio significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir competição em todas as fases da licitação. A Constituição Federal de 1988 anuncia em seu artigo 37, XXI, este princípio:

“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.”

### 3.4. Sigilo das propostas

Esse princípio é consectário do da igualdade entre os licitantes e de suma importância para o caráter competitivo do procedimento licitatório, bem como da objetividade do julgamento. Com efeito, o interessado que viesse a conhecer a proposta de seu concorrente, antes da apresentação da sua, ficaria em situação vantajosa; da mesma forma que o conhecimento antecipado das ofertas poderia conduzir ao seu prejulgamento, com afronta aos princípios do procedimento formal e do julgamento objetivo.

### 3.5. Vinculação aos termos do instrumento convocatório

Esse princípio obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento convocatório. Como se diz no popular: “não pode mudar as regras no meio do jogo”.

### 3.6. Julgamento objetivo

Significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração.

### 3.7. Adjudicação compulsória

Esse princípio impede que a Administração, após a confirmação da classificação das propostas, ocorrida com a homologação do certame, atribua seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor. Ressalta-se que compulsória é a adjudicação, que consiste na entrega formal do objeto ao vencedor do certame, e não a celebração do contrato administrativo.

### 3.8. Impessoalidade

Esse princípio obriga a Administração a observar nas suas decisões critérios objetivos e previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos da licitação.

### 3.9. Moralidade e probidade administrativa

A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.

### 3.10. Eficiência

Esse princípio que foi introduzido na Constituição pela Emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998. Tem o objetivo de permitir que a Administração Pública aperfeiçoe seus métodos, oferecendo ao cidadão mais serviços, com melhor qualidade, em menor tempo. Objetiva-se ainda, a redução de custos, na medida em que se promove contínua revisão e aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho, simplificando procedimentos, desburocratizando e estabelecendo metas e indicadores de desempenho e de satisfação ao cidadão.

No atinente a licitação, a implementação do primado da eficiência contribui, em muito, para a otimização dos recursos públicos destinados ao adimplemento dos contratos administrativos, bem como na racionalização de estoques, quantidades e objetos contratados.

## 4. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO

A legislação brasileira no que concerne às licitações passou por várias transformações ao longo do tempo. O presente estudo tem como marco inicial o Decreto n.º 2.926, de 14 de maio de 1862, que tinha o objetivo de Regular as arrematações (fornecimento, construção ou concerto de obras públicas) dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. O referido Decreto contempla a publicidade, o sigilo das propostas, igualdade entre participantes; elementos indispensáveis para as concorrências públicas.

Após o decreto de 1862 editaram-se algumas normas acerca do assunto, como a Lei nº 2.221, de 30 de dezembro de 1909, a Lei nº 3.232, de 5 de janeiro de 1917 (artigo 94), a Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918 (art. 170) e a Lei nº 3.991, de 5 de janeiro de 1920 (art. 731); até chegar ao Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922, apresentado como o Código de Contabilidade Pública União, e o seu respectivo regulamento, Decreto nº 15.783, de 08 de novembro de 1922.

Segundo (MEIRELLES, 1990) esses diplomas não cuidavam propriamente do instituto da licitação como gênero, mas apenas se referiam a três de suas espécies, em dispositivos esparso e assimétricos. Porém, o Código de Contabilidade Pública Federal foi um passo importante para as concorrências públicas, tanto que foi utilizado por 45 anos.

Somente com o advento da reforma da Administração Federal, de 1967, é que se iniciou a sistematização das licitações, estabelecendo-se normas gerais para o seu procedimento e preceitos

particulares para suas espécies ou modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, nos termos dos artigos 125 a 144 do Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 e leis subsequentes.

O decreto-lei 200/67 e leis posteriores foram revogados e substituídos pelo decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, republicado no Diário Oficial da União de 17 de setembro de 1987, com as alterações dos Decretos-leis 2.348, de 24/7/1987, e 2.360, de 16/9/1987.

O decreto-lei 2.300/86 instituiu o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações, no âmbito da Administração Federal centralizada e autárquica (art. 1º). Visava simplificar e agilizar o sistema de licitações e contratos administrativos, e o fez através de um texto explicativo e didático.

Nesse período entre o decreto-lei 200/67 e o decreto-lei 2.300/86 surgiram algumas controvérsias normativas. Segundo (PIETRO, 2004) na constituição de 1967, não havia norma expressa definindo a competência para legislar sobre licitação, o que deu margem à formação de duas correntes doutrinárias: uma entendendo que licitação é matéria de direito financeiro, a respeito da qual cabe à União estabelecer normas gerais e, aos Estados, as normas supletivas (art. 8º, XVII, *c* e § 2º); e outra vendo a licitação como matéria de direito administrativo, de competência legislativa de cada uma das unidades da federação.

A controvérsia surgiu com a Lei Federal nº 5.456 de 20/6/1968, que determinou a aplicação, aos Estados e Municípios, das normas relativas às licitações, previstas no Decreto-lei nº 200/67. E prosseguiu com a promulgação do Decreto-lei nº de 21/11/1986, que, dispondo sobre licitações e contratos da Administração Federal, determinou, no artigo 85, que se aplicariam aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as normas gerais nele estabelecidas.

Para os adeptos da primeira corrente, essas normas eram válidas; para os da segunda, elas eram inconstitucionais e feriam o princípio da autonomia das unidades federadas para legislar sobre essa matéria.

A Constituição de 1988 pôs fim à controvérsia, ao dar competência privativa à União para legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle” (art. 22, XXVII).

Essa norma imprimiu validade incontestada ao art. 85 do Decreto-lei nº 2.300/86, significando que Estados e Municípios podem exercer competência legislativa suplementar em matéria de licitação (art. 24, § 2º e art. 30, II, da Constituição).

A Emenda Constitucional nº 19/98 deu nova redação ao artigo 22, XXVII, da Constituição Federal, atribuindo à União competência privativa para legislar sobre “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, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º.”

A União, exercendo a competência que a Carta Política de 1988 lhe confere, editou o novo Estatuto Federal Licitatório, a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que revogando o Decreto-lei nº 2.300/86, “regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”. Essa lei foi parcialmente alterada pela Lei nº 8.883, de 8/6/1994, pela Lei nº 9.648, de 27/5/1998, e pela Lei nº 9.854, de 27/10/1999.

Todavia, o citado diploma legislativo não traz em seu corpo apenas normas gerais, como manda ser o texto supremo, regulamenta todo o procedimento licitatório. Tal fato, portanto, apresenta-se como flagrante tentativa de invasão de competência constitucionalmente designada a Estados, Distrito Federal e Municípios de pormenorizarem as normas gerais elaboradas pela União, com vistas a ajustá-las às realidades locais.

É claro que um dispositivo infraconstitucional não tem o condão de abalar o rígido esquema de divisão de competências elaborado pela Constituição da República, razão pela qual, fica evidente, que Estados, Distrito Federal e Municípios não tiveram subtraído, nessas áreas, a prerrogativa legislativa que lhes fora assegurada pela Carta Magna. Desta maneira, as leis já produzidas são válidas e integram em tudo o ordenamento jurídico brasileiro desde que não ofendam as normas gerais prescritas pela Lei Federal de Licitações e Contratos da Administração Pública.

Nesse contexto, a doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro afirma que “a inconstitucionalidade do artigo 1º da lei nº 8.666 é manifesta, porque nada deixa para que Estados e Municípios legissem em matéria de licitação e contrato administrativo.”<sup>5</sup>.

A Lei nº 8.666/93, que vigora atualmente, substituiu o Decreto-lei nº 2.300/86, e, comparada a este, tem como mérito as seguintes e principais alterações e aperfeiçoamentos: a) ampliar a aplicação das normas gerais à Administração dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das Entidades Vinculadas; b) melhor caracterizar o dever geral de licitar e as hipóteses que o excepcionam; c) traçar definições objetivas sobre figuras que passaram a ocupar posição de relevo na conceituação legal; d) vincular a Administração a regras mais exigentes para a elaboração de editais e para o julgamento de propostas; e) criar procedimentos especiais para o processamento de determinados tipos e regimes de licitação; f) assegurar o direito à ampla defesa em caso de desfazimento do processo licitatório, por revogação ou anulação (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

Destarte, como bem ressalta Ribeiro (2007) a promulgação da Lei nº 8666/193, foi um marco na aplicação do processo licitatório em nosso País, no entanto as diversas modalidades instituídas por esta lei (concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão), sofriam

5 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 302.



resquícios da administração burocrática, engessando o processo através dos prazos, análise documental previa de todo licitante, recursos (...); enfim a administração estava perdendo agilidade processual.

Em meio a este problema buscou-se a dinâmica necessária em um processo licitatório medieval, o “vela e pregão” (mencionado anteriormente), capturando sua essência na agilidade processual, aplicando uma nova roupagem legal, que em 4 de maio de 2000, através da Medida Provisória nº 2.026, fora instituída a nova modalidade licitatória o Pregão. Após sucessivas reedições, este ato normativo alterou-se pela MP nº 2.182 e, finalmente, converteu-se na Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.

Em de 31 de maio de 2005, por meio do Decreto nº 5.450, o Governo Federal regulamentou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e deu outras providências.

Com a edição da lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e com o advento do decreto nº 6.204, de 05 de setembro de 2007, foi dado tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

Segundo dados do sítio Comprasnet – Portal de Compras do Governo Federal – “A participação das micro e pequenas empresas (MPE’s) nas compras do governo federal aumentou de R\$ 2 bilhões em 2006 para R\$ 9,5 bilhões em 2007. O aumento deve-se ao impacto da aplicação da Lei Geral das Micros e Pequenas Empresas, aliado às facilidades de participação das licitações por meio do pregão eletrônico”.

O QUADRO 1, a seguir, apresenta a evolução cronológica da legislação brasileira até o advento do Sistema de Compras eletrônicas, conforme o que o foi ilustrado nesta seção.

QUADRO 1 - Evolução Cronológica.<sup>6</sup>

Data	Histórico	Instrumento	Nº
14/05/1862	Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas	Decreto (Federal)	2.926
28/01/1922	Organiza o Código de Contabilidade da União	Decreto-Lei (Federal)	4536
25/02/1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa	Decreto-Lei (Federal)	200

<sup>6</sup> Adaptado de Souza (2007).

<b>Data</b>	<b>Histórico</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Nº</b>
20/06/1968	Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa	Lei (Federal)	5.456
21/11/1986	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. (Revogado pela Lei nº 8.666, de 21.6.1993)	Decreto-Lei (Federal)	2.300
24/07/1987	Altera o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.	Decreto-Lei (Federal)	2.348
16/09/1987	Altera as disposições do Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, modificado pelo Decreto-lei nº 2.348, de 24 de julho de 1987.	Decreto-Lei (Federal)	2.360
05/10/1988	O art. 37, inciso XXI, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública	Constituição Federal	-
21/06/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências	Lei (Federal)	8.666
08/06/1994	Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações.	Lei (Federal)	

Data	Histórico	Instrumento	Nº
27/05/1998	Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias	Lei (Federal)	9.648
27/10/1999	Altera dispositivos da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública	Lei (Federal)	9.854
08/08/2000	Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.	Decreto (Federal)	3.555
17/07/2002	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	Lei (Federal)	10.520
31/05/2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.	Decreto (Federal)	5.450

## 5. MODALIDADES

Em consonância com os diplomas legais apresentados até aqui, estão sujeitos à regra de licitar, além dos órgãos integrantes da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Uma vez definido o objeto que se quer contratar, é necessário estimar o valor total da obra, do serviço ou do bem a ser licitado, mediante realização de pesquisa de mercado. É necessário,

ainda, verificar se há previsão orçamentária para o pagamento da despesa e se esta se encontra em conformidade com a Lei de Responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Depois da apuração da estimativa, deve ser adotada a modalidade de licitação adequada, de acordo com os critérios estabelecidos em lei. Atualmente vigoram seis modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso e pregão (presencial e eletrônico). Sendo que as cinco primeiras citadas na lei 8.666/93 e a última de acordo com a lei 10.520/02.

O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores.

### 5.1. Concorrência

Modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação prévia comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação. Objeto a ser licitado deve ser de grande vulto.

### 5.2. Tomada de preços

Modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados ou que atendam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Objeto a ser licitado deve ser de médio vulto.

### 5.3. Convite

Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração. Objeto a ser licitado deve ser de baixo vulto. O convite é a modalidade mais simples. A Administração tem a discricionariedade de escolher quem quer convidar entre os possíveis interessados, cadastrados ou não.

A escolha das modalidades concorrência, tomada de preços e convite é definida pelos seguintes limites:

- Concorrência (grande vulto):
  - Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00.
  - Compras e outros serviços acima de R\$ 650.000,00.
- Tomada de Preços (médio vulto):
  - Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00.
  - Compras e outros serviços acima de R\$ 80.000,00 até 650.000,00.

- Convite (pequeno vulto):
  - Obras e serviços de engenharia acima de R\$ e serviços de engenharia acima de R\$ 15.000,00 até 150.000,00.
  - Compras e outros serviços acima de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00.

#### 5.4. Leilão

Utilizado para a venda de bens móveis inservíveis, apreendidos ou penhorados ou de imóveis provenientes de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento. O vencedor será aquele que oferecer o maior lance, desde que esse valor supere ou iguale a avaliação do bem previamente realizada pela Administração Pública.

#### 5.5. Concurso

Utilizado para a seleção de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou de remuneração para os vencedores. Esse trabalho passará a ser de propriedade da Administração Pública. Exemplos: concurso para escolha de um hino ou de um logotipo, concurso de monografias, etc.

#### 5.6. Pregão

É a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances verbais, independentemente do valor estimado da contratação.

O pregão não se aplica à contratação de obras e serviços de engenharia, alienações e locações imobiliárias. Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado. Os padrões de desempenho permitem ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir-se pelo menor preço, motivado e fundamentado.

Ao contrário do que ocorre nas outras modalidades, no Pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação, razão maior de sua celeridade.

Com o advento do Decreto 5450/05, já mencionado, foi regulamentado o pregão na forma eletrônica. O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente (art. 4º, § 1º).

Listam-se como principais características do pregão: a) inversão das fases de habilitação e julgamento; b) redução do tempo e de custos; c) cabimento nas contratações de bens e serviços comuns independentemente do valor; d) possibilidade de participação de todos os interessados, incrementando o número de concorrentes, já que independe de cadastro, e na forma eletrônica

o licitante pode estar em qualquer parte do mundo no momento do procedimento, tendo em vista que o certame é realizado via internet; e) possibilidade de renovação das propostas através de lances verbais por todos ou alguns dos licitantes, contratando, por fim, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, como em toda e qualquer modalidade de licitação; f) recurso em uma única oportunidade; g) aumento da segurança pelo incremento da certificação digital.

Segundo dados do sítio Comprasnet – Portal de Compras do Governo Federal – o Governo Federal economizou R\$ 3,2 bilhões com uso do pregão eletrônico nas aquisições de bens e serviços em 2007. O ganho equivale a uma redução de 16,3% obtida na contratação de R\$ 16,5 bilhões por meio dessa modalidade de compra. Em 2006 a economia foi R\$ 1,8 bilhão, equivalente a 14% dos R\$ 11,1 bilhões licitados.

A economia é obtida pela diferença do preço máximo aceito pela Administração por cada produto ou serviço - e o que efetivamente foi contratado após a disputa on-line entre os fornecedores. As aquisições através de pregão eletrônico são realizadas, em grande parte, por meio do portal [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) e podem ser acompanhadas em tempo real pela sociedade.

## 6. CONCLUSÃO

Conforme foi apresentado, a Licitação tem o objetivo de garantir ao Estado um processo que traga a economicidade, pois é beneficiada aquela proposta que melhor atende os interesses da Administração Pública, além disso, objetiva propiciar isonomia aos licitantes e busca sempre dar a maior transparência possível ao procedimento.

O processo licitatório, ao longo do tempo, passou e passa por várias transformações em seus diplomas legais, de forma a aperfeiçoar o procedimento, visando sempre o benefício da Administração Pública, gerando, assim, um bem para a população.

Com a criação da modalidade Pregão, que foi uma evolução das modalidades até então existentes, o Estado economizou um montante considerável, trouxe mais celeridade ao processo, incrementou a concorrência e ampliou bastante a transparência de todo o procedimento, uma vez que todas as informações são públicas e ficam disponíveis na Internet. No entanto, como no processo licitatório é vedada a escolha de marca e o objeto é adjudicado àquele que ofertar o menor lance, algumas vezes a Administração Pública, acaba adquirindo produtos ou serviços de qualidade duvidosa.

Para futuras pesquisas, fica a sugestão de analisar quantitativa e qualitativamente se realmente houve uma economia com a utilização do Pregão, principalmente em sua forma eletrônica.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. In: Pietro, M. S. **Direito administrativo** 17.ed. São Paulo: Atlas, 1996. p. 302

\_\_\_\_\_. **Licitação e Contrato Administrativo**. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

PEREIRA JÚNIOR, J. T. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

RENZO, F. d. **I Contrati della Pubblica Amministrazione**. In: H. L. Meirelles, **Licitação e Contrato Administrativo** 9.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1990. pp. 20 - 21.

RIBEIRO, G. L. **A evolução da licitação**. Acesso em 28 de Março de 2008, disponível em Revista Contábil & Empresarial Fiscolegis: <http://www.netlegis.com.br/indexRC.jsp?arquivo=detalhesArtigosPublicados.jsp&cod2=854>

SOUZA, M. T. **A Modernização do Sistema de Aquisição de Bens e Serviços**. Acesso em 28 de Março de 2008, disponível em Webartigos.com: <http://www.webartigos.com/articles/1167/1/a-modernizacao-do-sistema-de-aquisicao-de-bens-e-servicos/pagina1.html>

VIEUX, M. **Os segredos dos Construtores**. In: H. L. Meirelles, *Licitação e Contrato Administrativo* 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 20.

Recebido em: 22/08/2009

Aceito para publicação em: 12/11/2009