

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.421, DE 2005

(Apensos: PLs nºs 1.661 e 1.662, de 2007; PL nº 4.027, de 2008; PL nº 4.647 de 2009)

Altera os arts. 22 e 23 da lei nº 8.666, de 1993, instituindo o pregão eletrônico nas licitações da Administração Pública Federal.

**Autor: Deputado EDUARDO VALVERDE
Relator: Deputado BENITO GAMA**

I - RELATÓRIO

O PL nº 5.421, de 2005, acrescenta dispositivos aos arts. 22 e 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, cujo teor é amplamente conhecido dos ilustres membros deste Colegiado, a fim de instituir o pregão eletrônico nas licitações da Administração Pública Federal.

A proposição acresce inciso ao art. 22 que inclui o pregão eletrônico entre as modalidades de licitação previstas no Estatuto de Licitações, definindo-o em parágrafo também adicionado ao mesmo artigo.

No art. 23, inciso II, acrescenta a alínea “d”, para dispor que:

a) o pregão eletrônico será utilizado nas compras até o valor de

R\$ 650 mil, quando o edital for publicado em jornal de circulação local; e

b) se sua divulgação se der em jornal de circulação regional ou nacional, o limite sobe para R\$ 1,3 milhão.

A proposição acresce parágrafo ao mesmo art. 23 para tornar obrigatória a utilização do pregão eletrônico para aquisições de bens e serviços comuns nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios, se efetuadas com recursos repassados pela União por meio de convênios.

À proposição principal foram apensadas quatro proposições:

- I. **PL nº 1.661, de 2007**, estabelece, no art. 2º-A, acrescido ao texto da Lei nº 10.520, de 2002, vedação para a realização de pregão nas contratações de serviços e obras de engenharia;
- II. **PL nº 1.662, de 2007**, estabelece o pregão eletrônico como modalidade de licitação no art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993, dispondo ainda que a modalidade deverá preceder todas as outras formas;
- III. **PL nº 4.647, de 2009**, altera a Lei nº 10.520, de 2002, para determinar que a aquisição de bens e serviços comuns pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios seja efetuada por licitação na modalidade pregão, qualquer que seja o valor estimado da contratação; e
- IV. **PL nº 4.027, de 2008**, (apenso ao PL nº 1.661, de 2007), exclui da classificação de serviços comuns os contratos cujas estimativas de valor global indiquem a preponderância de gastos

com mão de obra, impedindo a utilização da modalidade pregão nesses casos.

Apreciados ao longo da tramitação legislativa da matéria pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o relator designado apresentou posicionamentos divergentes em relação às proposições listadas até que em sua última intervenção acabou propondo a aprovação do PL nº 5.421, de 2005, decisão acompanhada pelos demais integrantes daquele Colegiado, enquanto os apensos acima aludidos foram rejeitados.

No prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Finanças e Tributação.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art.53, II).

As proposições em análise objetivam tão somente alterar a legislação que rege as licitações no que tange a instituir o pregão eletrônico como mais uma modalidade licitatória na a Administração Pública federal, não se vislumbrando no caso qualquer repercussão direta nas contas públicas, eis que se revestem de caráter meramente normativo, sem impacto, portanto, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública da União, dispensado o exame preliminar da matéria quanto à sua compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Nada obstante, entendemos que as proposições aqui apreciadas não trazem inovações de relevo ao que já está bem estabelecido sobre o assunto na Lei nº 10.520, de 2002, que 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.

Por isso, estamos adiantando nosso voto nesta Comissão pela rejeição de todas elas pelas razões anotadas em seguida.

A proposição principal – PL nº 5.421, de 2005 – pretende alterar o art. 23 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 1993), mais precisamente o inciso II, para acrescentar a alínea “d”, para dispor que:

“a) o pregão eletrônico será utilizado nas compras até o valor de R\$ 650 mil, quando o edital for publicado em jornal de circulação local; e

b) se sua divulgação se der em jornal de circulação regional ou nacional, o limite sobe para R\$ 1,3 milhão. ”

Sabemos que o pregão vem se somar às demais modalidades previstas na Lei n.º 8.666, de 1993, não as substituindo, que são a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Diversamente, no entanto, destas modalidades, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades.

Esta modalidade, menos burocratizada na comparação com as demais, possibilita o incremento da competitividade nos certames licitatórios, além da ampliação das oportunidades de participação nas licitações, democratizando o acesso às compras governamentais e, ao mesmo tempo, contribuindo para o esforço de redução de despesas em função do maior número de concorrentes.

No pregão é permitido o uso das novas tecnologias eletrônicas, com destaque para o uso cada vez mais universal da internet como veículo para a divulgação dos avisos e editais do pregão, o que acaba reduzindo os custos operacionais para a sua realização, não fazendo, pois, sentido, fixar valores em função do alcance dos meios de divulgação do certame, como

sugere o PL nº 5.421, de 2005.¹

Em função disto, não vislumbramos maiores razões para segmentar o processo em valores especificados para cada situação, como vemos na proposição principal, uma vez que o que se persegue com a nova modalidade é se encontrar o menor preço possível para a aquisição de bens e serviços comuns², sem, naturalmente, colocar em risco a qualidade dos bens adquiridos ou dos serviços contratados. Os interessados devem encaminhar proposta escrita para a Comissão de Licitação. As propostas de menor preço e as ofertas até 10% superiores são selecionadas, nos termos do inciso VII do art. 4º da Lei nº 10.520, de 2002.³ Desse modo, o pregão começa com um valor respaldado na realidade do mercado, pois quem exagerar na proposta corre o risco de ficar fora da disputa.

Dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão indicam que o uso do pregão eletrônico gerou economia de aproximadamente R\$ 48 bilhões nos últimos 5 anos, tendo sido aplicado, só em 2014, em 33,8 mil processos licitatórios, garantido celeridade e transparência aos atos

¹As operações realizadas por meio da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC/SP) - plataforma de negociação via internet administrada pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo - proporcionaram economia de R\$ 3,3 bilhões em 2015 ao Governo estadual, às empresas estatais e a 22 Prefeituras conveniadas. (Fonte: Secretaria de Governo do Estado de São Paulo. In) <http://www.pregao.sp.gov.br/noticias/776.html>.)

²Bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Trata-se, portanto, de bens e serviços geralmente oferecidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço. (Fonte: Pregão: Uma Nova Modalidade de Licitação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. In <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/licitacao.pdf>.) Há um entendimento consolidado do TCU de que, nas licitações realizadas no âmbito da União, para aquisição de bens e serviços comuns, será **obrigatório** o emprego da modalidade pregão, sendo **preferencial** a utilização de sua forma eletrônica (Acórdãos 2.368/2010, 1.597/2010, 2.314/2010, 2.264/2007, 2.382/2012, todos do plenário). Eventual inviabilidade ou impossibilidade da adoção dessa modalidade deverá ser devidamente justificada pelo gestor.

³Lei nº 10.520, de 2002. Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

.....
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.

administrativos com repercussão positiva sobre a despesa pública.

Não vemos, por outro lado, maiores problemas de natureza normativa no fato de a modalidade “pregão” ter sido regulada pela Lei nº 10.520, de 2002, fora do arcabouço jurídico regulado pela Lei nº 8.666, de 1993. Na verdade, há situações análogas, como ocorreu na edição da Lei nº 12.462, de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, que tanto contribuiu e contribui para acelerar os investimentos em aeroportos e infraestrutura urbana associados aos recentes e importantes eventos esportivos internacionais (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos do Rio), como também associados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre outros de igual relevância.

Se necessário, mais à frente, poderá haver a consolidação destas normas a exemplo do que já foi feito em outras áreas, mas esta é uma atribuição que escapa às nossas atribuições como relator da matéria em tela nesta Comissão.

Quanto às demais proposições apensadas, conciliamo-nos com o voto do Relator na douta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, indicando também a sua rejeição.

Os PLs nºs 4.027, de 2008, e 4.647, de 2009, buscam alterar a Lei nº 10.520, de 2007, mas pouco acrescentam em relação ao que já está posto naquela norma legal, o que não recomenda a sua aprovação nesta Comissão em nome da economia processual.

O PL nº 1.662, de 2007, a despeito de se assemelhar a parte do pretendido pelo PL nº 5.421, de 2005, apresenta como impropriedade a menção a norma infralegal em seu texto.

Já o PL nº 1.661, 2007, procura restringir o alcance do pregão, impedindo sua aplicação às contratações de serviços e obras de engenharia, o que acaba sendo um desserviço à economia pública, na medida que aumenta desnecessariamente os custos operacionais de contratação de tais empreendimentos, tanto para a Administração Pública, como para as empresas

interessadas, sem maiores ganhos de eficiência.

A redação das normas que regem o pregão, quanto à definição de bem ou serviço comum, possui textura aberta, o que favorece margem a interpretações, podendo acarretar dúvidas quanto ao enquadramento da natureza de determinado objeto. É certo que o legislador, ao utilizar conceituação indeterminada, como é o caso da expressão 'bem e serviço comuns', permite maior amplitude na adoção do pregão, pois considera que determinado bem ou serviço pode se tornar comum e usual no mercado em decorrência das evoluções tecnológicas ou pela disseminação de procedimentos, passando a ser padronizável a maneira como são comercializados, a exemplo do que já ocorre nos serviços de tecnologia da informação, que são licitados por pregão.

Consolida-se o entendimento de que objetos complexos podem ser considerados comuns, desde que possuam padrões de desempenho e qualidade bem definidos por especificações usuais de mercado, conforme nos ensinam alguns doutrinadores⁴:

“o objeto comum para fins de cabimento da licitação por pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. Bens e serviços com tais características estão incluídos na categoria de comuns da Lei nº 10.520, de 2002, mas não só. Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de serem contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital.”⁵

Na mesma linha:

“em aproximação inicial do tema, pareceu que 'comum' também sugeriria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser 'comum', no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da

⁴FREITAS, Tarcísio. 1º Encontro Nacional – Licitação e Contratação de Projetos de Arquitetura e de Engenharia: Contratação de serviços de arquitetura e engenharia mediante pregão e sistema de registro de preços. Brasília, 11 de agosto de 2015. (Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados e ex-Diretor Executivo do DNIT.

⁵SCARPINELLA, Vera. Licitação na Modalidade de Pregão, Malheiros, 2003, p. 81.

*Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto.*⁶

E, não menos importante, tomamos a liberdade de citar decisões do TCU que esclarecem o entendimento do assunto⁷:

“(...) é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado à sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520, de 2002, define serviço comum (...) Em nenhum momento usou-se os termos ‘complexidade’ ou ‘simplicidade’, o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital.”⁸

*“O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão se enquadra no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão*⁹.

Nos últimos anos, há evidências do uso do pregão em situações associadas a investimentos cujo resultado foi extremamente positivo do ponto de vista da economia de recursos, bem como da concretização de tais eventos. São os casos da construção do Anexo III do TCU, das vias de Contorno de Curitiba, da Compra das Pontes LSB pelo Exército – Pregão com interrupção para auditoria de qualidade, da obra de terraplenagem do pátio do terminal do aeroporto internacional de Guarulhos, sob responsabilidade do Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC), entre tantos outros.¹⁰

Por isso tudo, como já tínhamos adiantado, somos forçados, de plano, a divergir do posicionamento favorável da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público em relação ao PL nº 5.421, de 2005, e, em seguida, com aquele Colegiado concordar no que concerne à rejeição das demais proposições que foram apensadas ao citado projeto de lei.

⁶PEREIRA JUNIOR, Jessé Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, 6ª ed., renovar, 2003, p. 1006.

⁷FREITAS, Tarcísio. Vide Nota 3.

⁸Relatório do AC 2.658/2007-P - TCU

⁹Declaração de Voto no AC 237/2009-P - TCU

¹⁰FREITAS, Tarcísio. Vide Nota 3.

Em face do exposto, votamos pela não implicação do PL nº 5.421, de 2005, e seus apensados, PLs nºs 1661 e 1662, todos de 2007, 4027, de 2008, e 4.647, de 2009, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, dispensado, portanto, pronunciamento quanto à sua adequação financeira e orçamentária. No mérito, somos pela rejeição do PL nº 5.421, de 2005, e de seus apensados: PLs nºs 1661 e 1662, de 2007, 4027, de 2008, e 4.647, de 2009.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado BENITO GAMA

Relator