

PREGÃO ELETRÔNICO COMO PROCESSO DEMOCRÁTICO DE TRANSPARÊNCIA E ECONOMICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ELETRONIC TRADING AS DEMOCRATIC PROCESS OF ACCOUNTABILITY AND ECONOMICITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Ana Carolina Barros MARQUES

UNESP – Universidade Estadual Paulista
anacabarrosmarques@gmail.com.br

Sérgio Azevedo FONSECA

UNESP – Universidade Estadual Paulista
sergio.fonsenca@unesp.br

Recebido em 09/2019 – Aprovado em 12/2019

Resumo

Este artigo aborda a evolução nos procedimentos para compras e contratações governamentais no Brasil, que culminou com a criação do pregão eletrônico como uma nova modalidade (juntamente com o formato presencial) de licitação conectada ao padrão tecnológico contemporâneo de busca de maior eficiência, desburocratização, publicidade e celeridade nas contratações públicas, e sobretudo maior transparência. A metodologia utilizada foi qualitativa, com abordagem descritiva, utilizando como instrumentos de coleta de dados e informações a pesquisa documental e em literatura pertinente ao tema e objeto. Os resultados revelam que, se por um lado, de fato o pregão eletrônico representou um avanço na sistemática licitatória, por outro lado ainda há muito o que aperfeiçoar e disseminar, em um país continental como o Brasil.

Palavras-chave: pregão eletrônico; compras governamentais; transparência; eficiência nos gastos públicos; desburocratização.

Abstract

This study aims to show the evolution on government procurement process and government contract in Brazil, which brings to the use of the tool of electronic trading as a fresh tool (as also the public biddings) of purchased connect to the technologic contemporary pattern of search for bigger efficiency, debureaucratization, publicity and speed in public procurement, and above all transparency. The methodology used was qualitative, with descriptive approach, using as data and information collection instruments the documentary research and literature pertinent to the theme and object. The results show if on the one side, in fact, the electronic trading represented an advance in the bidding system, on the other hand, there is still much improve and disseminate in a continental country such as Brazil.

Keywords: *electronic trading; government acquisition; accountability; public spends efficiency; debureaucracy.*

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que atravessou um lento processo de aprimoramento e de mudanças históricas em sua administração pública, perpassando de um quadro de prevalência do patrimonialismo e do clientelismo, marcas da gestão sob o domínio da Coroa portuguesa, até períodos menos longínquos, nos quais, com o intuito de se combater tais práticas, os métodos administrativos passaram a adotar práticas mais rígidas e formais, ancoradas no direito administrativo, passando a configurar o modelo burocrático. Já mais contemporaneamente, precisamente a partir do início dos anos de 1990, sob a influência do panorama mundial e como resposta à crise, ele passa a se banhar nas águas da reforma administrativa gerencial, visando a

uma gestão mais flexível, com ênfase nos fins (BRESSER PEREIRA, 1999).

Percorrendo todo esse período, desde o Brasil Colônia, mas sobretudo desde o século XX, a ineficiência e a morosidade nas ações públicas se tornaram corriqueiras devido à descrença que os cidadãos nutrem uns com os outros e com o próprio governo, ocasionando assim o excesso de burocracia.

Somando isto aos custos excessivos dos gastos governamentais os administradores públicos foram obrigados a buscar agilização em seus processos administrativos e redução de suas despesas, diante das mudanças mundiais que os Estados passaram na década de 80, que levaram à Reforma Administrativa do Estado Brasileiro.

O intuito da reforma era não só a redução da dimensão do Estado, mas também redesenhar o papel do Estado, passando de um Estado intervencionista, produtor de bens, controlador, para um Estado promotor e regulador do desenvolvimento, como prescreviam as prerrogativas do pensamento neoliberal, que se tornara dominante na última década do século XX. Em síntese, seu objetivo era a transformação do modelo administrativo de burocrático para um modelo administrativo gerencial (BRESSER PEREIRA, 1999).

Entre outros aspectos e componentes, a reforma gerencial promove a tecnologia da informação como a base para a eficiência e a transparência, levando os governos a procurarem nas inovações tecnológicas maneiras de se revitalizarem, a fim de serem mais econômicos, ágeis e transparentes.

Destarte, de 1964 até 1993 as contratações e aquisições públicas eram disciplinadas juntamente a contabilidade pública, como expressa o texto da Lei Complementar 4.320/64, posteriormente regulada pelo Decreto Lei nº

200/67. Isso implicava que as compras públicas se misturavam às finanças de um modo geral e não possuíam uma fonte basilar única (DOMAKOSKI; REZENDE; CATAPAN; LOHMANN; CRYZ; MARTINS; BARROS, 2011).

Os ventos reformistas dos anos que se seguiram passaram a enfatizar a necessidade de os governos licitarem que, segundo Meirelles (1999), é o ato da Administração Pública de buscar a oferta mais vantajosa para contratar o serviço que necessita, respondendo ao interesse público de igualdade de oportunidades aos participantes e transparência a todos os cidadãos.

No bojo das mudanças que advieram, em 1993 é consagrada a Lei de Licitações e Contratos Administrativos de nº 8.666, que tinha o propósito de regulamentar as compras e contratações públicas, impondo o dever de licitar e introduzindo modalidades, assim como parâmetros para escolher dentre essas modalidades a mais adequada para cada aquisição.

Entretanto, não bastava apenas licitar, as licitações deveriam acompanhar as transformações do mundo contemporâneo, visando se respaldar nas tecnologias da informação para que, por meio dessas, viesse a garantir transparência e democracia, assim como enuncia Priscilla Pecene de Lima:

Dessa forma, os governos são pressionados a mudar constantemente para se adequarem às necessidades que a sociedade do conhecimento impõe. E, em busca de uma maior eficiência como forma de resposta aos anseios dos cidadãos, a administração pública vem fazendo uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, aplicando-as nos serviços públicos (LIMA, 2008, p. 34).

Dessa forma, após a promulgação da Lei nº 8.666/93, continuaram os trabalhos de melhoria das formas de aquisição das compras públicas, a

fim de melhor atender às necessidades da administração pública. Assim, os novos meios de comunicação deveriam ser utilizados também para tornarem a gestão pública mais transparente e mais acessível aos cidadãos, também possibilitando uma maior participação popular, minimizando as barreiras espaciais e seus respectivos custos de transporte, propiciando accountability e democracia.

Nesse viés, o pregão eletrônico, se embasando nessas reformas e nas novas estruturas propiciadas pelo governo eletrônico, surge como uma proposta licitatória a fim de aumentar a eficiência das compras governamentais e diminuir a burocracia, promovendo inovação e economicidade nas aquisições públicas.

Esse é o contexto no qual se situa o conteúdo deste artigo, que busca abordar as contribuições do pregão eletrônico para o aprimoramento dos procedimentos para compras e contratações públicas no Brasil. Esse propósito guarda conexão direta com a questão de pesquisa, expressa como: quais as principais contribuições do pregão eletrônico para a melhoria das atividades de compras e contratações públicas no Brasil? As respostas e as reflexões em torno dos resultados são apresentadas nas seções que seguem, na seguinte sequência: a próxima, abordando o histórico dos marcos regulatórios de compras e contratações públicas no Brasil; a seguinte, tratando do pregão, enquanto modalidade licitatória; na sequência, o foco recai sobre o pregão eletrônico; por fim, a seção de conclusões.

2. HISTÓRICO DAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

Antes de prosseguir na abordagem do conteúdo próprio desta seção, é pertinente apresentar um breve registro do traçado metodológico percorrido. A pesquisa realizada enquadra-se

como qualitativa, dado o seu objetivo de buscar a descrição, em profundidade, do fenômeno objeto da pesquisa, qual seja o pregão eletrônico. Fica caracterizado, pois, o propósito descritivo da pesquisa, delimitada, por sua vez, como estudo de caso único, a saber o pregão eletrônico. Já os instrumentos de coleta de dados utilizados foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a observação, sendo essa última registrada como parte das atividades de estágio curricular supervisionado do curso de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, da Unesp, durante o primeiro semestre de 2019.

No que diz respeito às origens do processo licitatório, é possível afirmar que, como relatam Spricigo e Fonseca (2008), elas remontem ao período do Império, ainda no século XIX, com a edição do Decreto nº 2.926 de 1.982. Nova roupagem é dada no início do século XX quando, segundo os mesmos autores, o Decreto nº 4.536 de 1922 “arbitra, nos artigos 49 a 58, os procedimentos para a realização de concorrências e a contratação de serviços com o Estado” (p.2). Precedida pela inclusão no Decreto-Lei nº 200, de 1967, na Lei nº 5456, de 1968 e no DL nº 2300, de 1986, sua obrigatoriedade virá a se confirmar apenas na Constituição Federal do Brasil de 1988 que, em seu art. 37, inciso XXI, impõe a arbitrariedade de licitar como predecessora aos contratos públicos. Cinco anos após, para sua regulamentação, é promulgada a Lei de nº 8.666 de 1993, que passou a disciplinar as licitações e contratos no âmbito da Administração Pública.

Ela se aplica aos órgãos de administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Como já mencionado, a licitação vem ao encontro de assegurar a isonomia e o interesse público.

Todavia, as modalidades previstas na Lei 8666/93, convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão, não correspondiam aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e isonomia, assim como eram onerosas, lentas e burocráticas, também não se conciliando com as prerrogativas da reforma gerencial e do governo eletrônico.

As modalidades da Lei 8.666/93, segundo Albuquerque e Freitas (2006), se estabelecem em duas fases, a primeira se trata do exame da habilitação, a análise da documentação e da capacidade técnica, jurídica e econômica dos participantes, enquanto a segunda fase concerne mais propriamente ao exame das propostas e da disputa. Desse modo, esse procedimento tende a causar litígio e morosidade nas compras públicas, conseqüentemente também ocasiona uma elevação significativa nos preços propostos pelos licitantes.

Destarte, apesar do esforço público dos legisladores e funcionários públicos que buscavam realizar as compras públicas da melhor maneira possível, seguindo os procedimentos requisitados por lei, o efeito que isto gerava não era o desejado, pois

[...] [a] lei nº 8.666/93, [...] passou a ser vista com um dos pontos de maior inoperância na Administração Pública. Licitar passou a ser sinônimo de administração ineficiente, na medida em que os processos tendiam a se estender no tempo e, muitas vezes, culminavam, na celebração de contratos com valores acima do mercado (ALBUQUERQUE; FREITAS, 2006, p.1)

Dessa forma, uma nova modalidade precisava entrar em vigor para suprir as necessidades que as modalidades existentes não cumpriam, como lembra Lima (1999), ao apontar que

[...] surge o Pregão como substituto das formas comuns de licitação, por possuir

mecanismos mais efetivos de fiscalização, utilizando-se das novas tecnologias e da rede mundial de computadores, possibilitando maior transparência, agilidade e redução de gastos nas aquisições governamentais (LIMA, 1.999, 49).

A primeira utilização dessa modalidade se deu na Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel, por meio da Lei nº 9.472 de 1.997. E os resultados foram tão impressionantes no tocante aos custos, à agilidade e eficiência que a presidência da República resolve estender suas ações à União, expedindo a Medida Provisória nº 2.026 de 2000, regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 3.555 de 2000 e, após diversas aprimoramentos, se torna a Lei nº 10.520 de 2002 (LIMA, 2008). A Lei nº 10.520 de 2002 passou a estender a abrangência do pregão. E as possibilidades legais da sua aplicação, para todo o território nacional, a partir dela se aplicaria aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esse representou um nas compras públicas, como notado pela autora Elisabeth Braga, que contextualiza desta forma:

Com essa iniciativa, o governo federal enseja total transparência aos processos de aquisição de bens e serviços, redução dos custos através da racionalização e da desburocratização do processo de compras governamentais, redução das despesas com a obtenção dos melhores preços de produtos e serviços a serem adquiridos, redução de custos dos fornecedores, relativos à sua participação em processos licitatórios, planejamento do processo produtivo dos fornecedores, proporcionando uma visão clara dos produtos e serviços adquiridos e em aquisição pelo governo federal, maior publicidade aos certames licitatórios, e maior eficácia e legitimidade aos certames licitatórios, com o aprofundamento do controle pela sociedade. (BRAGA, 2001, p. 1).

Tornam-se perceptíveis, então, os grandes avanços em relação aos procedimentos de compras governamentais, embora ainda se questione qual a melhor forma de realizá-las, de

modo que este trabalho almeja sustentar que seria pela modalidade do pregão.

Para sustentar essa percepção, pretende-se ultrapassar o campo das informações, adentrando os campos da compreensão, já que, segundo Ferrari (1982) a pesquisa visa guiar e enriquecer a teoria, provendo melhorias aos estudos já estabelecidos.

O mesmo autor ressalta, ainda, que para a maioria dos autores a pesquisa científica apresenta uma finalidade prática “[...] a longo ou a curto prazo, questões de conhecimento puro podem ser aplicadas para um determinado objetivo prático [...] é inegável a importância das finalidades práticas da pesquisa na indústria tecnológica de modo geral, comércio, forças armadas, administração [...] etc.” (FERRARI, 1982, p. 170) É bem o caso desta pesquisa, que busca acrescentar contribuições à prática da administração pública.

3 O PREGÃO

O pregão pode ser definido como aquela modalidade que se destina à contratação de bens e serviços comuns, não possui limite de valores para o uso da modalidade como forma de contratação (ao contrário do que acontece nas outras modalidades encontradas na Lei 8.666 de 1993, que se distinguem, entre outros fatores, pelos valores de aquisição, sendo o convite para as aquisições mais modestas, a tomada de preços para as medianas e a concorrência para aquelas de mais alto custos), sua forma de arremate é sempre o menor preço, o processo é todo concentrado em uma única sessão, possui propostas escritas e lances na sessão, permite a negociação entre o pregoeiro e o concorrente que ofertou o melhor preço a fim de tratar um desconto ainda maior na compra, é célere e os

recursos são reduzidos a apenas um, que tem sua ocorrência determinada ao final da sessão, no tempo estipulado pelo pregoeiro.

O pregão possui ainda três peculiaridades, como ressaltadas por Justen Filho (2003): a mais singular dessas é inversão das fases pois, enquanto nas outras modalidades primeiramente se analisa a habilitação, o que leva um tempo considerável em licitações com muitos participantes, nesta ocorre primeiro o arremate. Após declarado o vencedor verifica-se a habilitação deste que, quando não satisfeita, passa-se para o segundo colocado e assim por diante até que, na ordem de melhor preço, se encontre o candidato habilitado. Ocorre também a renovação de lances, já que não é entregue um envelope com o valor, como ocorre na concorrência, por exemplo. No pregão ocorre um leilão invertido, no qual os licitantes apresentam seus valores iniciais e, após isso, vão reduzindo-os até alcançar um valor que nenhum participante aceite mais rebater. Assim, o pregoeiro declara o último ofertante como vencedor. A segunda peculiaridade se trata exatamente dessa possibilidade de novos lances orais ou eletrônicos, que são configurados após a proposta inicial, possibilitando essa redução nos valores anteriormente ofertados. E a última se refere ao fato dessa modalidade apresentar uma universalidade de participação, diferente, por exemplo, do convite, no qual os participantes são convidados mediante um cadastro prévio realizado até uma determinada data. Já no pregão basta o credenciamento realizado com pouca antecedência e o participante estará apto.

Todavia, para Lima (2008) a característica mais distinguível dessa modalidade seria a inversão de fases, pois ela diminui a burocracia do processo, que na licitação convencional irá primeiramente avaliar os documentos em seus aspectos jurídicos, fiscais, técnicos e econômicos. No pregão, na fase

de credenciamento é aceita uma declaração elaborada pelo próprio participante afirmando que, sob as penas da lei, ele se considera apto a preencher os requisitos exigidos pela habilitação para fornecer o bem ou serviço. Essa inversão é considerada positiva já que, conforme Lima (2008):

Essa inversão das fases é entendida por alguns como a grande garantidora da celeridade conferida ao procedimento, marca incontestável do pregão, uma vez que elimina a apreciação de muitos documentos, exatamente os daqueles que de início poucas chances têm de serem contactados pela Administração Pública, por não terem o menor preço (VASCONCELOS, 2000, apud LIMA, 2008, p. 58).

Em relação à viabilidade do uso do pregão, se trata da questão já mencionada de sua aplicação para a contratação de bens e serviços comuns como averiguado em sua regulamentação no primeiro artigo da Lei Federal nº 10.520/2002:

Art. 1º Para a aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único: Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (BRASIL, 2002).

Isso posto, se qualifica a diferenciação desta modalidade diante das convencionais por ela considerar a natureza do objeto como a sua qualificadora, e não a questão do valor total estimado da aquisição como encontra-se nas outras modalidades.

Todavia, esta prerrogativa ocasiona muitos questionamentos daqueles que dizem ser muito genérica essa classificação de bem ou serviço comum. Assim, bens e serviços comuns devem ser interpretados como aqueles que não exijam

técnica, corroborando assim com o critério de julgamento por menor preço como ocorre no pregão. Como não se analisa a técnica, o bem ou serviço deve ser homogêneo entre fornecedores potenciais, daí comum, passível de ser especificado objetivamente em edital. Devem ser produtos já usuais no mercado e o serviço que não exija capacidade diferenciada, que não possua peculiaridades pouco conhecidas pelo senso comum. Desse modo, apesar de não poder ser realmente afirmado quais seriam esses bens ou serviços, pode-se dizer que seriam os que possuem uma técnica já disseminada no mercado, não permitindo lacunas para erros ou má interpretações, ou mesmo aqueles que não estejam arrolados entre os mencionados no art. 13 da Lei 8.666/93, que qualifica os serviços técnicos profissionais especializados que se enquadrariam sob sua aplicação, tal que o pregão não deve abranger os mesmos.

Albuquerque e Freitas (2006) ainda se referem a essa escolha legislativa de restringir o pregão a serviços e bens comuns propositalmente devido a suas características inovadoras, isto é,

Essa modalidade de licitação – Pregão – não está relacionada a valores, conforme a lei nº 8.666/93, e sim ao objeto. Considerando que o procedimento é abreviado, que o critério de julgamento é objetivo (sempre pelo menor preço) e que a inversão das fases de habilitação e julgamento impossibilita aferição especial a respeito do fornecedor ou do objeto licitado, somente serão compatíveis com essa modalidade as aquisições de bens e serviços comuns, que garantam a celebração de contratos em total consonância com as necessidades da Administração Pública (ALBUQUERQUE; FREITAS, 2006, p.1-2).

Anteriormente, alguns se referiam aos serviços que este abrange como sendo os que não se tratavam de serviços de engenharia. O Decreto nº 5.450/05, contudo, vem de encontro a essa constatação quando determinou a possibilidade de licitar serviços de engenharia via pregão. Desse

modo, os serviços de engenharia ditos comuns, isto é, os que não possuam exacerbada especialização ou personalização, mas sigam os padrões usuais de mercado, podem ser licitados por essa modalidade.

A modalidade é composta por dois formatos de pregão: o presencial e o eletrônico. O primeiro se caracteriza por exigir a presença física do pregoeiro, de sua equipe e dos licitantes, em um local e hora determinado pelo edital, para que ocorra o pregão, na presença de todos. Há também a possibilidade do licitante apenas enviar sua proposta, mas neste caso ele será privado da participação na fase de lances, em que poderia diminuir o valor desta proposta inicial para melhor se qualificar, então ele competirá apenas com o valor de sua proposta inicial.

Nesse primeiro formato também há duas fases no julgamento de preços: a primeira diz respeito à pré-seleção que é efetuada com a abertura dos envelopes, onde se averigua qual concorrente atingiu o menor preço e quais dos demais estão em até 10% (dez por cento) acima desse menor valor, limite esse de classificação para a fase de lances; a segunda é a fase de lances, na qual participam os concorrentes que foram pré-classificados, competindo por lances até que se chegue ao vencedor.

Retornando às diferenças entre os pregões eletrônicos e presenciais, uma das principais é a de que, no presencial, apenas os melhores colocados poderão dar os lances a fim de alcançar o menor preço possível. Já no pregão eletrônico, todos os colocados podem dar quantos lances quiserem dar, diminuindo seu valor, de modo que alguns participantes chegam a disputar por posições que não sejam necessariamente a primeira, pois podem considerar o primeiro muito baixo. Dessa forma, disputam, por exemplo, por uma terceira ou quarta posição, na esperança que os primeiros colocados percam no momento da

habilitação, e assim os próximos serão chamados chegando até estes que não reduziram demasiadamente seus preços de oferta.

No pregão eletrônico são utilizadas ferramentas de tecnologia da informação para a aquisição dos bens e serviços, assim, seus procedimentos se desenvolverão em ambiente virtual, por meio da internet.

4 O PREGÃO ELETRÔNICO

Como se afirmou, o pregão eletrônico não se configura uma nova modalidade licitatória, mas apenas uma extensão da outra modalidade, realizada de outra forma, a ele se aplica as mesmas normas e se disciplina da mesma maneira que o pregão criado pela Lei nº 10.520/2002.

O pregão eletrônico se configura em duas fases, a primeira se trata da fase interna, na qual ocorrem os procedimentos licitatórios em que, segundo Lima (2008):

[...] com base no art. 3º da Lei 10.520/2.002, procede à abertura do procedimento público e envolve o cumprimento das formalidades essenciais. Essa fase exige necessariamente a justificativa da necessidade de contratação, a definição descritiva do objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e, por fim, as cláusulas contratuais (LIMA, 2008).

E a outra se trata da fase externa na qual, segundo a mesma autora, ocorre:

[...] a divulgação do edital, o julgamento e classificação, habilitação do vencedor, adjudicação e homologação. Nessa fase ocorre o julgamento e a classificação das propostas, pelo pregoeiro, auxiliado pela equipe de apoio. Após, iniciam-se as ofertas, sucessivas e decrescentes (LIMA, 2008).

Lima (2008) ainda complementa que esta última parte é aquela que se diferencia também do presencial, já que no eletrônico o pregoeiro anuncia a melhor proposta e todos os participantes se encontram lícitos a mandar lances tentando melhorar suas posições e ganhar o fornecimento do bem ou serviço, até que o tempo estipulado pelo pregoeiro se encerre.

O formato eletrônico de pregão foi inovador pois, antes da Medida Provisória 2.026 de 2000, segundo Lima (2008) apud Palavéri (2000), a única utilização dos meios eletrônicos para licitar era a divulgação de editais nos sites de alguns órgãos públicos.

Dessa maneira, a licitação eletrônica trouxe resultados positivos, dentre eles os que merecem destaque como fatores e aspectos favoráveis são:

- 1) a celeridade, resultante da inversão de fases;
- 2) a redução do tempo total do processo como um todo – Albuquerque e Freitas (2006) apontam que a fase externa dura cerca de 17 dias, menos de um sexto do tempo correspondente nas modalidades concorrência e tomada de preços;
- 3) a exigência documental é substancialmente reduzida – como mostram Domakoski et al. (2011), enquanto as modalidades concorrência e tomada de preços exigem vasta documentação (artigos 28 a 32 da lei 8.666/93), no pregão eletrônico a documentação é definida em edital;
- 4) ocorre uma redução de custos – como mostram Nunes, Lucena e Silva (2007) e também Ferreira, Medina e Reis (2014),

[...] é possível dizer que o pregão eletrônico proporciona economia entre 20% e 30% do valor estimado para a contratação e que o procedimento ganha celeridade desconhecida das demais modalidades licitatórias, graças, sobretudo, ao menor prazo, entre a publicação do edital e a abertura do certame; ao direito de interposição de recurso único conta as decisões do pregoeiro, ao final do

procedimento. Sem ofensa ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa; à disputa de preço através de lances abertos e à inversão das fases do procedimento (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014, p. 76).

- 5) melhora a transparência dos atos e procedimentos, dando maior publicidade e dificultando a realização de acordos ilícitos (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014);
- 6) possibilita uma maior participação de concorrentes, democratizando o processo e ampliando a coocorrência;
- 7) amplia o sigilo, como revela Lima (2008), uma vez que restringe a possibilidade de acordos ou conluíus entre concorrentes;
- 8) gera benefícios ambientais, pela redução do uso de papel e tinta e pela redução do deslocamento físico dos participantes, como mostram Souza e Teixeira (2008);
- 9) há um benefício profissional também pela valorização do trabalho dos pregoeiros.

No outro extremo, devem ser citadas também as desvantagens do uso do pregão eletrônico:

- 1) a dificuldade de acesso à internet para uma parcela nada desprezível dos municípios de pequeno porte do país;
- 2) a falta de segurança e de estabilidade da rede;
- 3) o despreparo profissional de servidores públicos para o uso das tecnologias de informação e da internet;
- 4) a ausência da visualização de amostras dos produtos dos diferentes fornecedores, reduzindo a capacidade de avaliação de qualidade;

No balanço comparativo, percebe-se que as vantagens são mais numerosas do que as desvantagens, possível razão pela qual o artigo 4º do Decreto nº 5.450 de 2005 tenha estabelecido a prevalência do pregão eletrônico sobre outras modalidades licitatórias no âmbito da União.

4.1 Pregão eletrônico: ferramenta de economicidade e transparência

Segundo Ferreira, Medina e Reis (2014) as compras públicas são algumas das contas a pagar de maior peso nas despesas dos governos, por isso as mesmas devem ser efetuadas com extrema racionalidade e transparência, a fim de não onerar mais os cofres públicos, devendo, ao invés, propiciar economia e eficiência nas ações para atingir os objetivos da gestão e satisfazer as necessidades da coletividade.

A isso também se deve o formalismo com o qual as compras são realizadas, pois quando se trata de uma aquisição pública os procedimentos devem ser padronizados para responderem ao controle respaldado pelos princípios constitucionais.

Desse modo, nas licitações eletrônicas encontra-se esse controle e ainda a eficiência nos gastos o que tem levado à sua ampla adesão como forma de aquisição de bens e serviços, pois

Na perspectiva de maior controle na alocação de recursos públicos as licitações eletrônicas têm adquirido notoriedade, evoluindo em 42% entre 2007 e 2012, devido à necessidade de coibir gastos exorbitantes e desnecessários, anseio de certames licitatórios mais ágeis, minimização dos custos operacionais, ampliação da concorrência e maior eficiência nas compras pública, eliminando uma das maiores preocupações da sociedade, ou seja, a corrupção nos processos licitatórios (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014, p. 74).

Como exemplos de economia em compras e contratações podem ser citados casos nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal. No âmbito federal, um exemplo foi o do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que avaliou entre 20% e 30% a economia na aquisição de produtos e contratação de serviços no ano de 2005 (ALBUQUERQUE; FREITAS, 2006).

No Estado do Espírito Santo, pesquisa realizada com 25 órgãos da administração estadual que utilizaram o site do Banco do Brasil para contratação de bens ou serviços comuns por meio do pregão eletrônico, apontou que houve uma redução nos valores dos bens e serviços adquiridos por meio do pregão em comparação a outras modalidades e também nos custos operacionais, por procedimentos mais ágeis e menos onerosos. São indicadores que apontam economias de metade ou até três quartos do valor para os cofres públicos (SOUZA; TEXEIRA, 2.008).

Na prefeitura municipal de Almirante Tamandaré (PR) foram efetuadas duas licitações, uma em 2005 e outra em 2007, ambas envolviam o mesmo objeto – aquisição de medicamentos para a rede básica de saúde. A primeira licitação foi realizada com 230 lotes e a modalidade escolhida foi a concorrência, a segunda ocorreu com 270 lotes, pelo pregão eletrônico. A primeira licitação levou 150 dias para se concluir, enquanto a segunda se concretizou em 45 dias, uma diferença de 105 dias entre uma modalidade e outra, o que pode levar à conclusão de que

[...] a utilização do pregão eletrônico é instrumento indispensável ao gestor municipal, oferecendo aos processos de compra agilidade, transparência, preços competitivos e resultados econômicos satisfatórios. A garantia da facilidade de participação dos interessados em todo o território nacional, com a utilização da tecnologia da informática, por si só garante e justifica sua utilização, e ainda permite que todos os atos aconteçam pela internet, facilitando as negociações e dinamizando os processos de compras, oferecendo redução de custos inclusive para os licitantes (DOMAKOSKI; REZENDE; CATAPAN; LOHMANN; CRYZ; MARTINS; BARROS, 2011, p. 29 - 30).

As tecnologias da informação foram ferramentas essenciais para o processo de democratização e transparência nas compras públicas, pois

[...] o uso da tecnologia da informação para as contratações públicas oferece aos cidadãos a possibilidade de poder participar do processo, seja como organização interessada, oferecendo produtos ou serviços, seja como pessoa física, acompanhando a transparência do referido processo que é uma sessão pública aberta [...] (DOMAKOSKI; REZENDE; CATAPAN; LOHMANN; CRYZ; MARTINS; BARROS, 2011, p. 13).

A transparência do pregão eletrônico procede da operacionalização por vias eletrônicas que propicia a visibilidade de todo o processo, garantindo o acompanhamento do gasto público dos governos pelos cidadãos, que podem acompanhar em tempo real todas as ações das contratações (ALBUQUERQUE; FREITAS, 2006).

Isso encontra respaldo nos princípios constitucionais: a transparência dialoga de perto com a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Complementam-se mutuamente em busca do ideal social, assim, “em organizações públicas, o foco é a transparência das relações e o emprego dos recursos para a satisfação da sociedade” (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007, P. 227) e o alcance do ideal maior que é a ética pública.

Um exemplo disto está no site Comprasnet que, dentre outros recursos, contém o Portal de Compras do governo federal. Ele foi criado em 2000 e, a partir de uma série de iniciativas que visavam à expansão do governo eletrônico no país, suas contratações passaram a ser gerenciadas pelo SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, que possui os subsistemas: SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, SIREP – Sistema de Registro de Preços, SIDEC – Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras, SICON – Sistema de

Contratações, Minuta de Empenho e Comunica. Todos esses subsistemas geram unificação, comunicação, interligação, veracidade e controle de dados do sistema, a fim de propiciar a transparência e confiabilidade de todas as informações nos processos de compras (BRAGA, 2001). A autora ainda afirma que o Comprasnet é a personificação da globalização e da reestruturação do governo brasileiro, com o intento de gerar mais eficiência e transparência em seus processos. Essas percepções podem ser complementadas pelas de Souza e Teixeira (2008) que, com base nos resultados da mesma pesquisa já citada anteriormente, no Estado do Espírito Santo, apontaram que o pregão eletrônico contribui para “o fim das cartas marcadas”, podendo, no limite, inibir a corrupção.

Assim, ele também age sob a redução de conluios, deste modo, “o pregão eletrônico veio para diminuir o poder de barganha, ou seja, o tratamento de clientelismo do particular perante as administrações [...]” (DOMAKOSKI; REZENDE; CATAPAN; LOHMANN; CRYZ; MARTINS; BARROS, 2.011, p.17).

A transparência é considerada uma consequência notável da modalidade eletrônica de licitação devido a inúmeros benefícios, como

Por meio da desburocratização dos processos apresenta-se como uma modalidade democrática, conferindo ao processo maior transparência e celeridade, pois amplia a oportunidade de participação e incentiva a competitividade entre fornecedores, uma vez que o certame acontece em um ambiente virtual [...] (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014, p. 80).

5 CONCLUSÕES

A evolução tecnológica obrigou os países a também se moverem a favor de renovar seus aparatos estatais. O Brasil, também acompanhou

essas mudanças e buscou inovar sua forma de governar, com destaque, neste artigo, para o âmbito das compras e contratações públicas, que tiveram seu mais completo disciplinamento regido pela Lei 8666/1993, que regulamentou seis modalidades de licitação.

Decorrida cerca de uma década e meia, já na segunda metade dos anos 2000, tais modalidades passaram a ser vistas como ultrapassadas: os preços das contratações pré-estabelecidos, o excesso de burocratização, os grandes custos envolvidos e, sobretudo a demora, levaram o governo federal a adotar uma nova forma licitatória – o pregão – que, em seus primeiros anos de adoção, foi chamado de leilão reverso.

Os efeitos se mostram tão positivos que o pregão eletrônico foi o primeiro dos sistemas de compras processado eletronicamente reconhecido pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento para ser utilizado em contratações que constem com recursos desses órgãos internacionais.

Não obstante, ela se revelou sinônimo de transparência num país onde pouquíssimo do que os governos realizam tem suas contas prestadas para a população, e com a ampliação da internet e seu uso sendo expandido, os cidadãos brasileiros agora vêem possibilidade de melhor acompanhar o que acontece dentro dos órgãos públicos.

Assim, buscou-se revelar, neste estudo, que o pregão eletrônico representa a modernização da administração pública, pois ele propicia economia, celeridade e eficiência, ele auxilia na desoneração do erário público e, sobretudo, num país tão carente de práticas públicas honestas, ele vai ao encontro da transparência, permitindo a maior publicidade de suas ações, de tal modo que o controle popular dos gastos públicos, além de dificultar a formação de conluios, se torna uma ferramenta que auxilia a administração pública e

que o uso deve ser sempre aperfeiçoado com vistas aos interesses da coletividade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, G. J. C. de; FREITAS, J. C. W. D. de. Pregão Eletrônico: um instrumento de transparência para as compras públicas. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 2006.

BRAGA, E. Comprasnet: o site da transparência das compras governamentais. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 de maio de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 47.945, de 16 de julho de 2003. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto nos artigos 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e da Lei Estadual nº 6.544, de 22 de novembro de 1989, e artigo 11 da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 de julho de 2003. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2003/decreto-47945-16.07.2003.html>. Acesso em: 24 jul. 2019.

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. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 08 de agosto de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.026, de 1º de junho 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 bens e serviços comuns. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 1º de junho de 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-2026-1-1-junho-2000-377978-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 jul. 2019.

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. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em: 23 jul. 2019.

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. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 de maio de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 de maio de 1962. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-55553-publicacaooriginal-74857-pe.html>. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 de janeiro de 1922. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial in Reforma do Estado e

Administração Pública Gerencial, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CASTRO, L., Nishimura, A., Silva, C., Madureira, B., & Casado, T. (2007). Expectations and satisfactions of graduate students in administration at FEA-USP about training periods. REGE Revista De Gestão, p. 61-76. Disponível em: <https://doi.org/10.5700/issn.2177-8736.rege.2007.36582>. Acesso em: 27 jul. 2019.

DE SOUZA, W., CAMPANHARO T. A. J. Um estudo sobre a viabilidade de implantação do pregão eletrônico e uma contribuição na apuração dos resultados nos processos licitatórios. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, n. 2, v. 2, mai -ago. Brasília, 2008.

DOMAKOSKI, A., REZENDE, D. A., CATAPAN, A., LOHMANN, L. M., CRUZ, J. A. W., MARTINS, R. D. R. R., BARROS, C. M. E. Pregão Eletrônico: Instrumento de Gestão das Administrações Públicas. Revista Controle. Vol. IX, Nº 2. Tribunal de Contas do Ceará: 2011.

FERREIRA, A. T. Metodologia da Pesquisa Científica. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

FERREIRA, M. A. M.; MEDINA, S. A.; REIS, A. O. Pregão eletrônico e eficiência nos gastos públicos municipais. Administração Pública e Gestão Social (APGS) abr - jun, p. 74 – 81, 2014.

JUSTEN FILHO, M. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2.000.

LIMA, P. P. De. Pregão Eletrônico: um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas. Trabalho de Conclusão de Curso, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitações e contratos administrativos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 105, p. 14-34, out. 1971. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/35800/34595>. Acesso em: 2 ago. 2019.

NUNES, Jaqueline; Lucena, Rosivaldo de Lima; Gomes da Silva, Orlando. As vantagens e

desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. Revista do Serviço Público. Brasília, n. 58, abr - jun 2000.

PERIN, A. M. Pregão: breves considerações sobre a nova modalidade de licitação, na forma presencial. Interesse Público, Porto Alegre, ano 5, nº 18, mar - abr de 2003.

ROESCH, S. M. A. Projetos de estágio do curso de administração: Guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

VASCONCELOS, F. Licitação pública: análise dos aspectos relevantes do Pregão. Revista eletrônica Prima Facie, UFPB. João Pessoa, 2005.

VÉLEZ B., TRISTÃO G. A., MEDANI K., SCHUAB F. DE P., A. C. A. DOS SANTOS, ATAIDE M. J., DUARTE L. DE C., LIMA R. Desenvolvimento de competências gerais durante o estágio supervisionado. Revista Brasileira de Enfermagem 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=267022810025>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SEVERINO, A. J. Metodologia do trabalho científico. Editora Cortez. São Paulo: 1986.

SPRICIGO, P. R.; FONSECA, S. A. Inovações nos procedimentos para compras e contratações na administração pública: breve avaliação das contribuições do pregão. Revista Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 2, n. 3, p. 1-12, 2008.