

Compras na Administração Pública: o Pregão Eletrônico como Instrumento de Eficiência diante das Modalidades da Lei nº 8.666/93

Acquisitions in the Public Administration: the Electronic Bidding as an Efficiency Instrument Regarding Other Methods of the Law No. 8666/93

André Lezan Fernandes¹
Antônio Gonçalves de Oliveira²

RESUMO

O bom uso dos recursos públicos, a transparência dos processos de compras governamentais e o uso de novas tecnologias são elementos fundamentais para o bom funcionamento da máquina pública contemporânea. Este estudo tem por objetivo discorrer sobre a modalidade pregão eletrônico de licitações públicas. O método utilizado para a elaboração deste estudo foi baseado no estudo bibliográfico de obras existentes que tratam sobre o tema. A modalidade pregão surgiu no início dos anos 2000 como uma nova forma do ente público realizar suas aquisições; ela proporciona mais agilidade e eficiência nas compras públicas. Aliada a essa maior eficiência e agilidade na execução do processo licitatório, o pregão, principalmente sua variante eletrônica, possibilita maior facilidade de acesso às informações sobre os certames, facilitando a fiscalização e o controle sobre os gastos e despesas da administração pública.

Palavras-Chave: Licitação. Pregão Eletrônico. Compras Públicas. Estado.

ABSTRACT

The proper use of public resources, the transparency of government buying processes and the use of new technologies are key elements for the proper functioning of the modern public administration. This study aims to discuss

1 Discente do curso de Administração da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: fernandes@alunos.utfpr.edu.br.

2 Contador, Advogado, Doutor em Engenharia de Produção, Mestre em Administração, Professor das Disciplinas: Governança Pública e desenvolvimento; e Orçamento e Finanças Públicas no Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública (PGP/UTFPR). Tutor do Programa de Educação Tutorial em Políticas Públicas (MEC/FNDE). E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br.

the electronic bidding system for public tenders. The method used for the elaboration of this study was based on the bibliographical study of existing works that deal with the subject. This trading method emerged in the early 2000s as a new way for the public entity to accomplish their purchases; the modality provides more flexibility and efficiency in public procurement. This, combined with the greater efficiency and agility in the execution of the bidding process, allowed this method, especially its electronic variant, to provide an easier access to information on biddings, facilitating the monitoring and control of expenditures and expenses of the public administration.

Keywords: Public Tender. Electronic Bidding. Public Procurement. State.

1 INTRODUÇÃO

A modalidade pregão teve sua primeira aparição como modalidade de compras públicas no Brasil no final do século passado, pós-constituição de 1988 e a partir da Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, na qual institui-se uma nova modalidade de compra de bens e itens comuns na administração federal. Rapidamente a modalidade foi se popularizando devido a sua maior simplicidade em relação a outras modalidades de licitação, e passado menos de dois anos desde sua primeira aparição a modalidade foi levada a outras esferas da administração pública por meio da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

O ente público, em tese, consegue adquirir bens ou serviços pelo menor preço a ser ofertado por uma gama de fornecedores e distribuidores, os quais, obrigatoriamente, devem oferecer produtos e serviços de acordo com os pré-requisitos constantes no edital e cumprir determinadas características legais a fim de se tornarem aptos a participar do certame.

Indo ao encontro dessa aparente eficiência do processo de compras governamentais por meio de pregões, quando comparado a outras modalidades de compras governamentais no Brasil, observa-se que nessa modalidade, em contrapartida com a ideia inicial geradora da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, na qual se pretendia diminuir o tempo e simplificar a compra de bens e serviços comuns, transcorridos 12 anos de publicação da lei ainda existem longos períodos de espera, ociosidade e grande carga burocrática entre cada fase do processo licitatório.

Sobre as fases existentes em uma licitação de modalidade pregão, bem como a relativa alta carga burocrática cobrada das pessoas jurídicas ou pessoas físicas que desejam participar dos certames, cita-se como exemplos os documentos de habilitação jurídica e contábil; não obstante, é um reflexo do paradoxo que ocorre na administração pública brasileira, na qual o objetivo é aumentar a eficiência de processos, serviços e paralelamente aumentar o controle e a fiscalização sobre os mesmos.

Percebe-se a importância do estudo e da discussão sobre a modalidade pregão como forma de compra governamental ao analisar os dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, publicados no Portal de Compras Governamentais (BRASIL, 2015, nos quais, de acordo com o órgão, no ano de 2013 o valor das compras públicas brasileiras realizadas por intermédio de pregões eletrônicos movimentou a quantia de R\$ 46.082.535.791,33, e as realizadas por pregões presenciais a importância de R\$ 816.979.487,17.

O somatório de valores movimentados por meio do uso da modalidade pregão evidencia quão grande é o volume de capital gerado por intermédio dessa modalidade licitatória. Cabe aqui citar o grande número de profissionais ligados ao setor, tanto por parte da administração pública – aqui entende-se todo profissional ligado à gestão e controle de entidades e órgãos públicos, os quais buscam defender os interesses do estado, diminuindo os gastos e maximizando a utilização dos recursos públicos – como também pelos profissionais do setor privado, que observam o estado como o maior comprador de todo o território nacional, em termos de volumes requisitados e valores movimentados.

Este estudo não tem por finalidade estabelecer métricas ou quantificar índices e indicadores de eficiência em processos licitatórios realizados por meio de pregões, pois tal quantificação extrapolaria a proposta delineada. Da mesma forma, este trabalho não pretende apresentar alternativas ou modificações na forma de se licitar utilizando a modalidade pregão, mas realizar um estudo sobre o tema.

2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ÊNFASE NA EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE

Eficiência pode ser entendida como o conceito de emprego de

recursos de forma a obter os objetivos propostos da melhor forma possível. Para Amora (1998, p. 242), de forma simplista: “Eficiência: Virtude de produzir um efeito; eficácia”.

O princípio da eficiência expresso no caput do art. 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988) diz que em qualquer um dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios deverá ser obedecido os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sobre a importância do princípio de eficiência na administração pública, Meirelles (2002) discorre sobre o tema apresentando a ideia de que:

O princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função prestação administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas como legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (MEIRELLES, 2002, p. 94).

É notável que o princípio da eficiência desse à administração pública uma visão de melhor aplicação do recurso público, pois com a introdução desse princípio não bastou o Estado ter apenas o controle de suas ações e tarefas, ele passou a ter que se preocupar também com os resultados de suas ações (CASTRO, 2006, p. 8).

Em relação ao princípio de economicidade na administração pública, Oliveira (1990, p. 94) explica que ele busca entender se o ente público recebeu a melhor proposta para a realização do objetivo procurado, se os melhores meios para a obtenção da melhor proposta foram de fato buscados, e ainda se ela se enquadra na relação custo-benefício procurado; os conceitos de eficiência e economicidade se harmonizam, e o segundo completa o primeiro (BUGARIN, 1999).

2.1 Aquisições na administração pública

Sobre o processo de aquisições na administração pública, a Carta Magna (BRASIL, 1988) no art. 37, inciso XXI determina que salvo casos específicos na legislação vigente, todas as obras, serviços, alienações e correlatos deverão ser contratados mediante processo de licitação pública,

o qual deve garantir igualdade de participação entre todos os concorrentes, estabelecendo cláusulas específicas a fim de salvaguardar o ente público.

Para regulamentar o art. 37 da Carta Magna (*Ibidem*), surgiu em 1993 a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (*Idem*, 1993), que instituiu normas e regulamentou a forma como devem ser executadas as licitações de serviços, obras, compras e outras modalidades passíveis de licitação, tal como consta no art. 1º da referida lei: “Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (*Idem*, 1993).

O processo de compras na administração pública é estabelecido e controlado por uma série de leis, decretos e órgãos, sendo que alguns foram anteriormente citados; na próxima seção os processos de licitações e contratos serão expostos para maior aprofundamento sobre o tema das aquisições públicas.

2.2 Licitações e contratos

É possível encontrar diversas definições sobre licitações, mas neste estudo será utilizado o conceito de Meirelles (2002) e de Di Pietro (2012). Para Meirelles, a licitação é um procedimento no qual o ente público escolhe a proposta mais vantajosa para ele; para a escolha dessa proposta o Estado cria um ambiente de competitividade igual a todos os interessados em contratar com o governo (MEIRELLES, 2002, p. 241).

Ao encontro dessa definição, Di Pietro (2012, p. 298) define licitação como um procedimento administrativo no qual, no exercício da função administrativa, o ente público abre oportunidade a todos os interessados que se sujeitem a determinadas condições especificadas no instrumento convocatório para que tenham oportunidade de terem suas propostas, se aceitas, contratadas pela administração pública.

Pode-se dizer, então, que a licitação é a forma que a administração pública dispõe para executar seus contratos (ADRIANO, 2013).

Com as ideias trazidas pelos autores é possível notar que as esferas públicas estão em processo de normatização e regulamentação de suas formas de aquisições, com o objetivo, entre outras coisas, de proporcionar maior transparência ao processo de compras governamentais (*Ibidem*, p. 34).

A Administração Pública, ao realizar um processo de licitação, deve respeitar os princípios dispostos no art. 3º da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). No Quadro 1 esses princípios são brevemente explicados.

Quadro 1: Princípios norteadores nas licitações.

Princípio	Características principais
Legalidade	Pode-se entender Legalidade como o fato da administração pública não poder executar ou realizar nada fora do que consta na Lei. Esse princípio é um instrumento de atuação e aplicação do Ordenamento Jurídico vigente. (BASTOS, 1996, p. 25).
Impessoalidade	Sobre esse princípio escreveu Di Pietro (2012, p. 305) que todos os participantes dos certames licitatórios devem ser tratados de forma igual. As decisões do ente público devem ser pautadas em critérios objetivos.
Moralidade	O princípio da moralidade pode ser entendido como o comportamento exigido da Administração Pública, não apenas legal, mas também condizente com a moral e bons costumes, os princípios de equidade e justiça (DI PIETRO, 2012, p. 306).
Igualdade	O princípio da igualdade tem como objetivo impedir a discriminação ou favorecimento a qualquer participante de um processo licitatório seja por meio de cláusulas tendenciosas ou pelo julgamento imparcial de propostas (ADRIANO, 2013, p. 35).
Publicidade	A publicidade nas licitações é o princípio que todas as fases da licitação serão devidamente divulgadas a todos os interessados de maneira que o processo seja transparente e compreensível (MEIRELLES, 2002, p. 242).
Julgamento objetivo	É o princípio de que em toda licitação os julgamentos sejam apoiados em fatores concretos e plausíveis; esse princípio visa eliminar discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores que tomem a decisão baseados nos critérios pré-estabelecidos pelo instrumento convocatório (Ibidem, p. 244).

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Bastos (1996, p. 25); Di Pietro (2012, p. 306); Adriano (2013, p. 35) e Meirelles (2002, p. 242 e 244).

Percebe-se que os processos licitatórios são envoltos em uma série de regras e princípios que ditam como eles devem ser elaborados e executados; mais adiante serão listadas às modalidades de licitação por meio de pregoão.

Ainda sobre as licitações, cita-se o importante conceito da competitividade nas licitações públicas. A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) cita que é vetado aos agentes públicos tolerar, admitir, incluir nos atos da convocação cláusulas ou condições que impeçam a igual competição

entre os que participam do certame. O art. 3º da mesma lei garante que a competitividade, importante princípio para a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, seja alcançada.

2.3 O pregão como modalidade licitatória

A modalidade pregão foi oficialmente estabelecida, da maneira como é conhecida atualmente, pela MP nº 2.026 (BRASIL, 2000) de 4 de maio de 2000, vindo a ser posteriormente transformada na Lei nº 10.520 (Idem, 2002) de julho de 2002. De acordo com Santana (2008), a modalidade pregão caminha junto com a boa governança, no sentido de que:

O surgimento do pregão no Brasil, em 2000, é fato que deve ser posto ao lado de outro marco da boa governança, aqui instalada também pela edição da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ou seja, pregão e gestão fiscal responsáveis são alguns ingredientes que alteram (e muito) as arcaicas estruturas administrativas no Brasil. Por isso que sempre dizemos: o pregão ainda renderá bons frutos para toda a sociedade brasileira (SANTANA, 2008, p. 35).

O pregão, de maneira semelhante a outras modalidades licitatórias existentes pretende obter para a administração pública a melhor proposta possível, aquela que irá trazer mais vantagens para o Estado, sendo na contratação de serviços ou a aquisição de bens e serviços comuns (MACHADO, 2015).

Sobre a adoção da modalidade por parte dos Estados e Municípios, Santana (2008, p. 46) diz que inicialmente o pregão era apenas utilizado na esfera da União, isso devido ao fato de haver uma proibição, contida no art. 2º da Emenda Constitucional nº 06 de 15 de agosto de 1995 (BRASIL, 1995), que tempos depois foi solucionada com a Lei nº 10.520/02 (Idem, 2002).

O processo de instauração da modalidade pregão na administração pública foi gradual e relativamente moroso, cujo uso/emprego se deu primeiramente na esfera da União, para posteriormente ser levado às esferas Estaduais e Municipais e entidades da administração pública direta e indireta.

2.4 As fases na modalidade pregão

A modalidade pregão possui uma característica que a torna única comparada a outras modalidades tradicionais de licitação, que é a inversão da análise da fase de habilitação. Nessa modalidade, diferente do que ocorre nas licitações convencionais, o preço é discutido antes da habilitação, sendo que para participar da disputa de preços o competidor apenas declara possuir os requisitos constantes no ato convocatório, que serão analisados apenas se sua proposta for a escolhida pela administração (SANTANA, 2008).

De acordo com Santana (2008, p. 43), as fases internas e externas do pregão estão previstas na Lei nº 10.520/02; sobre a fase externa a Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002) determina que essa fase seja iniciada com a convocação dos eventuais interessados e, de acordo com o texto, seja obedecido um conjunto de regras que o texto original da lei estabelece.

Na seção seguinte será estudado o pregão eletrônico; essa modalidade apresenta algumas diferenças e peculiaridades em relação a presencial não apenas no que diz respeito a diferenças existentes na fase externa, mas também de outras características que a diferem da modalidade presencial.

2.5 O pregão eletrônico

O pregão eletrônico não possui regulamentação específica na Lei nº 10.520/02, sendo regulamentado pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005; no decreto em questão o pregão eletrônico é definido da seguinte maneira:

A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste decreto (BRASIL, 2005).

Na lei nº 10.520/02, art. 2º, §1º, é possível apenas identificar a seguinte referência sobre a execução de um pregão: “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica” (Idem, 2002).

Sobre essa falta de regulamentação do pregão eletrônico na lei nº

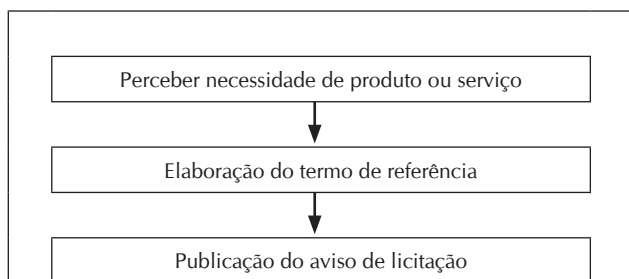
10.520/02, Santana (2008, p. 354) diz que apesar da regulamentação do pregão eletrônico ser conduzida por um decreto, não é concebível que os fundamentos e regulamentos da Lei nº 10.520/02 sejam ignorados.

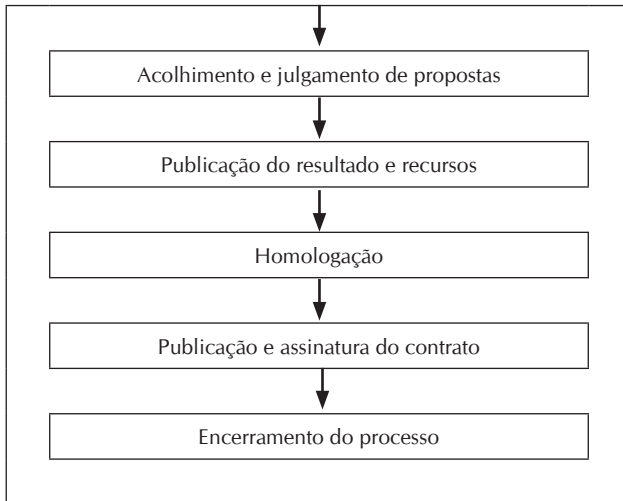
O pregão eletrônico possui algumas distinções em relação ao pregão presencial (SANTANA, 2008, p. 354-355). É possível perceber essas diferenças no credenciamento, que é feito perante o provedor do sistema eletrônico mediante senha e chave de acesso exclusivas do licitante; a sessão é virtual e ocorre na internet, e o recebimento das propostas pode ocorrer a partir do momento da publicação do edital, até momentos antes da abertura da sessão. Sobre outras diferenças, cita-se a proibição de identificação do licitante durante a fase de lances e a habilitação que é feita também por meio virtual, bem como a declaração de vencedor.

A participação em disputas de pregão eletrônico exige, por parte do licitante, o uso da tecnologia da informação. Isso, segundo Moreira (2013), acaba por estimular os licitantes para que se modernizem e passem a utilizar a tecnologia da informação em seus negócios; ainda segundo o autor, a utilização do ambiente virtual para disputas de lances também gera como vantagem maior impessoalidade no certame, uma vez que os licitantes estão distantes uns dos outros, tal como o pregoeiro dos licitantes.

A seguir mostra-se o fluxograma básico do processo de criação e conclusão de um pregão de modalidade eletrônico.

Fluxograma 1: Processos de uma licitação de modalidade pregão eletrônico.





Fonte: Elaboração dos autores a partir de Silveira e Ducati (2013).

Sobre o processo de habilitação no pregão eletrônico, Fernandes (2010) diz que:

Em termos práticos no pregão eletrônico a habilitação tem-se resumido a inscrição em cadastro de fornecedores. Isso implica substancial diferença entre as formas virtual e eletrônica, pois a primeira todos os elementos exigíveis são analisados, na segunda há uma tendência à generalização dos requisitos às habilitações (FERNANDES, 2010).

Caso o pregão seja promovido por entidade federal integrante do Sistema de Serviços Gerais, o credenciamento do participante e sua manutenção serão realizados por meio de registro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) (Ibidem).

Santana (2008), discorrendo sobre algumas das vantagens da modalidade pregão, diz que sua implementação resultou não apenas em economia na aquisição de bens públicos, mas também em mais transparência e eficiência na contratação de bens e serviços do ente público. Ainda segundo o autor, o processo é mais simples, rápido e desburocratizado quando comparado com outras modalidades de licitação.

Sobre a transparência nos processos licitatórios de pregão, Rebelo (2015) diz que:

É relevante observar que a transparência não deve ser confundida com a publicação em meios oficiais ou com a simples divulgação, por mais ampla que seja, isto é, a publicação e divulgação dos atos isoladamente não são suficientes para caracterizar a transparência, sendo de importância ímpar que o conteúdo do que é divulgado seja de razoável entendimento para o cidadão comum, pois se ao contrário fosse, não haveria a possibilidade do controle pleno pela sociedade, como deve ocorrer. No pregão eletrônico a transparência de todos os atos inerentes à licitação é evidente e de fácil compreensão (REBELO, 2015).

O controle e a transparência dentro da modalidade pregão, em especial a modalidade eletrônica, pode ser realizado a partir da leitura das atas, as quais são de livre acesso à população, e também o acompanhamento das fases e resultados, no pregão eletrônico, pode ser feito virtualmente a qualquer momento por meio da rede mundial de computadores.

2.7 Comparação entre as diversas modalidades licitatórias

Desde sua origem, a modalidade pregão já propôs agilizar o processo de compras governamentais. A inversão de fases da habilitação foi o grande elemento gerador dessa rapidez de execução; os processos de compras que antes exigiam uma verificação de habilitação de todos os participantes envolvidos antes do certame propriamente dito exigiam prazos de até um mês para terem essa verificação concluída.

O pregão, por meio da inversão de fases da habilitação, conseguiu reduzir em até 22 dias o tempo médio gasto com a fase de habilitação e recepção de propostas. A Tabela 1 a seguir exemplifica a diferença de prazos entre as fases de um processo licitatório de pregão em relação a outras modalidades de licitação.

Tabela 1: Tempo médio de execução de fases de processos licitatórios.

Etapa/modalidade licitatória	Convite	Tomada de preços	Concorrência	Pregão presencial	Pregão eletrônico
Requisição	1	1	1	1	1

Aprovação do orçamento	2	2	3	2	2
Preparação do edital	5	7	10	2	2
Publicação do aviso do edital	1	1	1	1	1
Habilitação e recepção de propostas	5	15	30	8	8
Julgamento da habilitação	2	5	5	-	-
Julgamento da proposta	2	5	5	1	1
Declaração do vencedor	5	5	5	-	-
Total de dias transcorridos	23	41	60	15	15

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Faria et al. (2011), dados do Departamento de Licitações da Prefeitura Municipal de Viçosa, MG.

Conforme ilustrado na Tabela 1, o julgamento de habilitação, que em algumas modalidades chega a se estender por até 5 dias, na modalidade pregão é inexistente; a elaboração do edital do pregão também é um processo mais rápido que em outras modalidades licitatórias, levando apenas 2 dias, sendo que em outras modalidades os prazos podem chegar a até 10 dias.

O somatório das economias de tempo possíveis de se alcançar com o uso da modalidade pregão acabam por torná-lo um dos mais rápidos processos de contratação de bens e serviços da administração pública brasileira.

O pregão, em especial sua variante eletrônica, representa um aperfeiçoamento do processo de compras no Brasil; as diversas inovações apresentadas por essa modalidade garantem uma maior agilidade e economia aos processos de compras, proporcionando ainda uma desburocratização dos processos de compras governamentais (BITTENCOURT, 2006, p. 21). Comparando o pregão presencial com o eletrônico, não há muitas diferenças em relação ao tempo de execução de cada fase, porém a forma eletrônica apresenta outras vantagens implícitas em relação a forma presencial – essas vantagens são tratadas no tópico a seguir.

2.8 O pregão eletrônico como forma mais eficiente de licitação

O pregão eletrônico possui características que o distinguem da modalidade presencial; entre essas se cita as economias de custos e o aumento

do número de participantes devido à inexistência de distâncias geográficas com o uso da internet, e ainda a maior transparência das etapas do processo (FORTUNATO, 2010).

A modalidade ainda proporciona maior redução de preços na aquisição de grande parte dos serviços e bens da administração pública. O item 6, publicado na Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), exemplifica o percentual de economia obtido em diversos itens de tecnologia adquiridos pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Prefeitura Municipal de Viçosa (PMV) em relação aos valores de referência do mercado.

Tabela 2: Percentual de economia em compra de itens de tecnologia.

Nº	Item	Valor estimado	Presencial	Eletrônico
1	Computador	R\$ 1200,00	12,40	6,26
2	Aparelho de Fax	R\$ 500,00	6,68	14,71
3	Impressora matricial	R\$ 500,00	4,31	5,88
4	Aparelho de telefone	R\$ 80,00	0,81	2,03
5	Cartuchos	R\$ 60,00	33,19	32,75
6	Impressora jato de tinta	R\$ 300,00	0,81	12,78
7	Cabo de rede	R\$ 20,00	35,57	32,41
8	Placa de rede	R\$ 80,00	65,64	70,55
9	Gravadora	R\$ 200,00	13,41	11,57
10	Teclado	R\$ 50,00	12,30	46,63
11	Disquete	R\$ 30,00	0,00	22,58
12	Ar condicionado	R\$ 1300,00	5,58	22,93
13	Geladeira	R\$ 1200,00	10,68	22,00
14	Câmera digital	R\$ 600,00	9,86	4,62
15	Bateria para computador	R\$ 150,00	2,20	81,00
TOTAL ACUMULADO		-	213,44	388,7

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Faria et al. (2008). Dados coletados no Departamento de Licitações da Prefeitura Municipal de Viçosa no período entre julho e agosto de 2008.

De acordo com a Tabela 2, o total acumulado do percentual de economia obtido nos certames de ambas as modalidades é maior na modalidade eletrônica; salienta-se aqui que a pesquisa não considerou o quantitativo dos itens em relação ao seu valor estimado. Essa diferença pode ser consequência do maior acesso que o pregão eletrônico oferece; nele, o licitante não precisa estar presente fisicamente no local do certame, mas conectado por meio da internet ao site no qual é realizado.

O pregão eletrônico proporciona também transparência ao processo de compras, universalidade de participação e facilidade em acompanhar os certames por intermédio da internet; o contato físico inexistente entre os licitantes e servidores atua como mecanismo que dificulta a realização de fraudes ou corrupção nos certames de compras governamentais (FARIA et al., 2011).

Conhecidas algumas diferenças do pregão eletrônico em relação às demais modalidades, nota-se que sua implementação trouxe uma série de melhorias para a administração pública; no capítulo a seguir conclui-se este estudo.

3 METODOLOGIA

De acordo com Gil (2007), a pesquisa pode ser definida como o “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados” (GIL, 2007, p. 17).

Analisando a definição de Gil (2007), qualifica-se este trabalho como sendo uma pesquisa básica; na visão de Gergardt e Silveira (2009) Objetiva gerar novos conhecimentos, para o avanço da Ciência, sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais.

Em relação aos objetivos, este documento se enquadra na definição de pesquisa descritiva que para Trivinos (1987) refere-se a uma pesquisa que exige do investigador um conjunto de informações sobre o que se deseja estudar. Esse tipo de trabalho tem como ideia principal descrever fatos e fenômenos, expondo conceitos relativos à temática que envolve a execução de compras públicas, o funcionamento das diferentes modalidades e as características da modalidade pregão eletrônico.

A abordagem de pesquisa empregada neste estudo é baseada na abordagem qualitativa, que segundo Gerhardt e Silveira (2009) é o aprofundamento intelectual de determinado tema e não a quantificação ou extração de dados numéricos.

O presente trabalho utiliza-se de pesquisa bibliográfica, buscando livros, artigos, teses e dissertações relacionadas ao tema de estudo do trabalho; esse tipo de pesquisa é caracterizado por “estudo direto de fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (OLIVEIRA, 2007, p. 69). A pesquisa bibliográfica, presente em grande maioria das modalidades de pesquisa, se faz necessária para o estudo e análise dos materiais já produzidos sobre o tema em estudo.

Utiliza-se também pesquisa documental, pois este estudo compreendeu a análise de documentos constantes no interior de órgãos públicos (VERGARA, 1998, p. 46), como: leis, decretos e medidas provisórias relacionadas às modalidades de licitação praticadas no Brasil, com maior enfoque nas específicas para a modalidade pregão, tanto a modalidade presencial quanto a variante eletrônica; ainda sobre pesquisa documental, Ludke e André (1986, p. 38) trazem que “pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

De acordo com Gil (1999, p. 66), trata-se de duas categorias bem semelhantes, diferenciando apenas que na bibliográfica são utilizados fundamentos já analisados e fundamentados por diversos autores, e na documental buscam-se contribuições de materiais que ainda não necessariamente foram pesquisados, como leis, decretos e medidas provisórias.

Pode-se conceituar ainda este trabalho como uma pesquisa exploratória, levando-se em consideração a definição de Gil (2007) que diz que esse tipo de pesquisa se preocupa em verificar quais fatores geram ou contribuem para a ocorrência de determinados fatores, buscando uma maior proximidade com o problema de estudo a fim de torná-lo mais perceptível ou construir hipóteses.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE NOVOS ESTUDOS

Este estudo teve como principal fator motivador estudar o pregão eletrônico como forma mais eficiente de aquisição de bens e serviços por parte da administração pública, comparando o pregão eletrônico com as demais modalidades existentes na Lei nº 8666/93, e ainda discorrendo sobre aspectos gerais de funcionamento da modalidade pregão, em especial sua variante eletrônica; também teve como objetivo destacar os principais aspectos relacionados à eficiência e agilidade proporcionadas pelo uso do pregão eletrônico nas compras e contratações governamentais.

A modalidade, implementada em 2005, além de ser moderna e condizente com as atuais tendências globais de uso da tecnologia da informação para tornar processos e atividades mais eficientes, permitiu à administração pública uma forma inovadora e ágil de realizar suas aquisições e contratações.

O uso da rede mundial de computadores facilitou e universalizou o acesso ao certame, que até então, devido aos mais diversos obstáculos físicos e econômicos decorrentes da necessidade de se fazer presente fisicamente no ato, ficava restrito a participantes locais ou então a empresas com maior poder econômico; o pregão eletrônico, por sua vez, possibilitou maior participação de licitantes.

A economicidade gerada pelo uso do pregão eletrônico é um de seus principais fatores de destaque perante as demais modalidades licitatórias; essa economia gerada para a administração pública pode resultar em um redirecionamento da verba economizada para outros setores da sociedade, trazendo assim maiores benefícios para a população, que em linhas gerais é a destinação final, direta ou indireta, dos produtos e serviços contratados por meio dos certames licitatórios.

A facilidade de acesso ao certame e suas informações, como editais, resultados, recursos e andamento de processos, faz da modalidade pregão eletrônico uma das mais transparentes existentes atualmente na administração; com sua utilização o cidadão ou a pessoa jurídica, desde que possuindo acesso à rede mundial de computadores e obedecendo a alguns critérios, pode se tornar agente ativo na execução de um certame.

A transparência da modalidade reforça ainda a ideia do Estado Democrático de Direito, no qual a proteção do cidadão e seus direitos são

os principais alicerces do estado; essa transparência e facilidade de acesso às informações faz ainda dessa modalidade não apenas mais uma modalidade licitatória, mas um instrumento ativo de prevenção à corrupção e ao crime, dificultando fraudes e roubo do patrimônio público.

Não menos importante, a agilidade que o pregão proporciona, em especial na forma eletrônica, conseguida por meio da inversão de fases e outras características próprias da modalidade, evita o desperdício de horas de trabalho do agente público e proporciona mais agilidade de resposta da administração pública aos anseios e necessidades da sociedade.

Nota-se então que o pregão eletrônico é uma considerável evolução em termos de eficiência, agilidade, transparência e facilidade de acesso em comparação aos meios tradicionais de aquisições públicas; sua formatação e forma de execução estão compatíveis com a sociedade da informação e tecnologia em que vivemos.

Tendo como base o estudo realizado neste trabalho, defende-se o uso da modalidade licitatória pregão eletrônico como forma principal de aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública brasileira. Sua utilização, além das vantagens já citadas, tem trazido comprovada economia de recursos para a administração pública e talvez até mesmo para os licitantes, cabendo estudos futuros para analisar seu impacto sobre eles.

Cumprindo o que se propunha, este trabalho apresentou uma pequena parcela sobre o amplo universo de informações sobre a temática. Não se propõe aqui o esgotamento do mesmo, mas sugere-se futuros estudos sobre a modalidade e suas características e conseqüências; e finalmente, em resposta à questão problema, conclui-se que, tendo por base os estudos realizados neste trabalho, o pregão eletrônico, devido a sua inversão de fases e facilidade de participação e controle proporcionados pelo uso da rede mundial de computadores, é um instrumento de maior eficiência e economicidade perante as demais modalidades na contratação de bens e serviços para a administração pública.

REFERÊNCIAS

ADRIANO, P. R. I. **Processos licitatórios**: legislação e formalização. 2013, 152 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública)

– Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

AUGUSTINHO, S. M. **A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de controle social para a “Governança” do Estado**: um estudo sobre a compreensão da evidenciação das demonstrações contábeis públicas pelos líderes comunitários da cidade de Curitiba no ano de 2013. 2013, 171 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

AMORA, Antônio Soares. **Minidicionário Soares Amora da Língua Portuguesa**. 4º Ed. São Paulo: Saraiva. 1998. 242 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva 1996. p. 25

BITTENCOURT, S. **Pregão passo a passo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 4 jan. 2014.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 1 fev. 2015.

_____. **Medida Provisória 2.026, de 4 de maio de 2000**. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Decreto nº 5450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 2 fev. 2015.

_____. **Ministério do planejamento Orçamento e Gestão - Portal de Compras do Governo Federal.** Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2015

BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade.** Correio Braziliense, Brasília, 12 abr. 1999, s/p.

BULIGON, D. **O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios paranaenses.** 2012, 244 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

CASTRO, R. B. de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: 30º ENCONTRO DA ANPAD, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, E. R. et al. Estudo comparativo de redução de custos e tempo nas modalidades de licitação por pregão eletrônico e presencial. 5º CONGRESSO USP INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 2008. **Anais...** Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/>>

artigos82008/595.pdf> . Acesso em: 2 maio 2015.

FARIA, E. R. et al. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47-61, 2011.

FERNANDES, JORGE ULISSES JACOBY. **Regras de habilitação em pregão eletrônico e presencial**. In: O pregoeiro, v. 6, n. Ed. esp., p. 86-92, nov. 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FORTUNATO, S. M. et al. O pregão eletrônico como ferramenta econômica e de accountability: uma análise da Seção Judiciária de Santa Catarina, 2010, São Paulo. In: XIII SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO DA USP, 2010. **Anais do XIII Seminário em Administração da USP...** São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/13semead/resultado/an_resumo.asp?cod_trabalho=78>. Acesso em: 11 maio 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Taxa média geométrica de crescimento anual da população (população presente e residente)**. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=pop119>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

LUDKE, M & ANDRÉ, M.E.D. **A Pesquisa em educação: abordagens**

qualitativas. São Paulo:EPU, 1986.

MACHADO, João Paulo Pinheiro. **O pregão como modalidade de licitação.** Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/joao-paulo-pinheiro-machado.pdf>> Acesso em:15 fev. 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA, E. de O. Questões atuais pertinentes ao pregão eletrônico. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n. 114, jul. 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13391>. Acesso em: abr. 2015.

OLIVEIRA, R. F. de; HORVATH, E.; TAMBASCO, T. C. C. **Manual de direito financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis, Vozes, 2007.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP):** instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. 2014, 222 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE. **Item resumo do pregão.** Disponível em: <http://www.prse.mpf.mp.br/ acessibilidade/licitacoes/resumo_do_pregao/>. Acesso em: 15 abr. 2015.

REBELO, D. A. **Pregão eletrônico transparência e eficácia na prestação da assistência integrada.** Rio de Janeiro: Revista do Clube Naval nº 361, 2012. Disponível em: <<https://www.clubenaval.org.br/Informativos/arquivo/RCN%20361%20para%20Web.pdf>> Acesso em: 22 Nov. 2015.

SANTANA, J. E. **Pregão presencial e eletrônico:** manual de implantação,

operacionalização e controle. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SILVEIRA, N.G; DUCATI, ERVES. **O Custo do Pregão Eletrônico e a Aplicação do Princípio da Economicidade – Caso Eletrosul**. Congresso UFSC de Controladoria e Finanças Iniciação Científica em Contabilidade, 5. ,2014, Florianópolis.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União. Revisão junho 2011. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, Ano XLIV, n. 12, 2011. In: PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado**. 2014, 222 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.