

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO GERAL

**O PREGÃO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTA ECONÔMICA E DE
ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTA
CATARINA.**

AUTORES

SABRINA MARTINS FORTUNATO

Universidade do Estado de Santa Catarina
mfs.sabrina@gmail.com

MARCELLO BECKERT ZAPELINI

Universidade Estadual de Santa Catarina
scks@terra.com.br

GUILHERME KRAUS DOS SANTOS

Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC
scks@terra.com.br

DONIZETE REINA

Universidade Federal de Santa Catarina
dreina2@hotmail.com

Resumo

O pregão eletrônico apresenta-se como uma potencial ferramenta que traz grandes vantagens ao organismo público. Nesta premissa, o objetivo geral deste estudo é avaliar a aplicação do pregão eletrônico como ferramenta econômica e de *accountability* na aquisição de bens e serviços comuns na Justiça Federal, Seção Judiciária de Santa Catarina. Esta pesquisa se caracteriza como um estudo de caso, realizado por meio de entrevistas estruturadas e não estruturadas com servidores que já atuaram na função pregoeiros/presidente de Comissão Permanente de Licitação. A pesquisa adota fonte de dados primária e secundária, e é um estudo exploratório. Como principais resultados destaca-se: o pregão eletrônico reúne características que trazem maiores vantagens à administração pública; essa modalidade, além de simplificar todo o procedimento administrativo, alcança índices consideráveis de economia de recursos em virtude de poder alcançar grande parte do território nacional por meio do uso da Internet; constata-se uma evolução no que se refere à compra de bens/serviços comuns, proporcionando cumprimento mais moderno e eficiente para utilização eficaz dos recursos públicos. Conclui-se que o pregão eletrônico em geral atualmente é uma ferramenta indispensável ao administrador público comprometido com a redução dos gastos públicos e com a rapidez na satisfação das necessidades da administração.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico. Ferramenta Econômica e de *Accountability*. Seção Judiciária de Santa Catarina.

Abstract

The electronic trading system presents itself as a potential tool that brings great benefits to the public body. On this premise, the general aim of this study is to evaluate the implementation of electronic trading as a tool of economic and accountability in the procurement of common

goods and services in Federal Court, Judicial Section of Santa Catarina. This research is characterized as a case study, carried out by means of structured and unstructured interviews with servers that have already acted in the role of criers / Chairman of the Standing Committee of the Bid. It adopts a source of primary and secondary data, and is an exploratory study. As main results stand out: the electronic trading system has characteristics that bring greater benefits to government, this modality and streamline the entire administrative procedure, high rates of saving considerable resources because it can reach much of the territory through Internet use, there is an evolution with regard to procurement of goods / services common, providing compliance with the most modern and efficient effective use of public resources. Concluded that the electronic trading system in general is now an indispensable tool to the public administrator committed to reducing government spending and speed in meeting the needs of the administration.

Keywords: Electronic Auction. Tool and Economic Accountability. Judicial Section of Santa Catarina.

1 INTRODUÇÃO

Para qualquer organização, o setor de compras se constitui como um dos departamentos principais para o alcance dos objetivos da empresa. Nesta percepção, uma aquisição de bens e serviços eficiente permitirá a organização atingir suas metas com menos dispêndio de recursos financeiros, bem como a satisfação dos seus *stakeholders*.

Entretanto o sistema de compras apresenta muitas diferenças quando se compara o setor público às empresas privadas. Em organizações públicas, o foco é a transparência das relações e o emprego dos recursos para a satisfação da sociedade, enquanto que nas empresas privadas a premissa é atender aos anseios dos acionistas e os proprietários das empresas.

A administração pública vê-se obrigada a utilizar-se de grau de formalismo nas suas relações para aquisições de bens e contratações de serviços. Com a finalidade de regulamentar o assunto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados e dos municípios deverá adquirir bens e serviços mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Especificamente para aquisição de bens e serviços comuns, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizam-se do pregão, que é uma modalidade de licitação válida para quaisquer limites de valor em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. Assim, a administração pública busca o menor custo e o maior benefício por meio da proposta mais vantajosa, apresentada por procedimentos estabelecidos na licitação para o contrato de seu interesse.

Neste mesmo sentido e num contexto de modernidade, a legislação do pregão previu além da sua utilização forma comum ou presencial, sua realização por meio eletrônicos. Há então possibilidade de otimização de processos de governo baseados em soluções de Tecnologia da Informação, ou mesmo a criação de novos processos, que passam por princípios definidos pelos conceitos de governo eletrônico.

É notório que as tecnologias de informação (TI) têm se espalhado pelo setor governamental por meio do que se chama e-gov ou governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. E este estudo se concentra na utilização da Internet para a interação das empresas com o governo, a qual se convencionou chamar de B2G (*business-to-government*).

Essas tecnologias mudam a abordagem da gestão pública, devendo-se levar em conta que cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso ao governo de modo cada vez mais rápido e facilitado, na expectativa de que os programas governamentais estejam focados em suas necessidades.

Diante do exposto, destaca-se a relação com o tema *accountability* que para Maciel (2005), tem sido largamente estudado no âmbito da gestão pública focando a responsabilização dos governantes e administradores no trato da coisa pública. Também para que haja um controle efetivo dos gastos públicos, a responsabilização dos gestores públicos é tão necessária quanto à existência de uma relação democrática, que garante a participação. Esses dois princípios imprescindíveis na Administração Gerencial são sustentados pelo conceito de *accountability*, que pode ser assim definido:

[...] como sinônimo de responsabilidade objetiva e, portanto, como um conceito oposto ao de responsabilidade subjetiva. Enquanto responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability* (responsabilidade objetiva) acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, por algum tipo de desempenho (MOSHER *apud* SILVA, 2002, p.38).

A *accountability* é vista como um processo voltado à prestação de contas e satisfação do público interno e externo. Neste enfoque é que o pregão eletrônico traz grandes vantagens ao organismo público. Através dele se pode repassar a todos os envolvidos com a organização informações confiáveis, que possam ser consultadas e/ou averiguadas. Assim todos os seus *stakeholders* conseguem perceber a transparência e responsabilidade em sua gestão. O termo deve englobar, além dos aspectos legais, conceitos como eficiência no desempenho revendo acesso, qualidade, custo, confiabilidade.

A presente pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: Quais as vantagens e desvantagens que o pregão eletrônico apresenta no processo de contratação, redução de custos e incremento da competição entre os fornecedores? A problemática é definida no que tange ao processo de desburocratização, que se traduz em celeridade dos procedimentos e redução de gastos por meio da economicidade.

O estudo está estruturado em cinco seções. Após esta de caráter introdutório, segue a seção 2 que contempla a plataforma teórica, seguida da seção 3 que contempla a metodologia de pesquisa empregada, a seção 4 apresenta discussão sobre os resultados, a seção 5 traz as conclusões da pesquisa, e por fim, as referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Função compras na administração pública e o seu instrumento obrigatório: licitação

Quando um órgão da Administração Pública direta ou indireta pretende adquirir bens ou serviços, este publica no mercado um edital, onde estão às regras de como esta compra irá se concretizar. Necessita ainda estar de acordo com os princípios que regem a Administração Pública. Após acontece um certame, onde se decidirá pela empresa que demonstrar oferta mais vantajosa. A licitação pode acontecer virtualmente ou de forma presencial.

Licitação é o procedimento administrativo formal em que as organizações públicas convocam, mediante condições estabelecidas em ato próprio, edital ou convite, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços (TCU, 2006).

Pode-se efetivar o conceito de licitação:

[...] como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem proposta dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (DIPIETRO, 2006, p. 299).

A exposição desses várias definições tem a finalidade de aprofundar o assunto sob a visão de diversos autores e assim perpassar pelo conceito com seus pormenores. Madeira (2003) coloca que o pano de fundo de todos os conceitos é o procedimento administrativo, já que compõe de uma seqüência de atos administrativos concatenados, a fim de provocar resultados. Adicionalmente, observa-se que a licitação, de acordo com todos os conceitos, procura oferecer à Administração Pública a oportunidade de celebrar contrato com outro agente dentro do princípio da supremacia do interesse público, ou seja, o propósito da licitação é conferir alguma vantagem ao agente público.

2.2 Modalidades clássicas de licitação

Entende-se por modalidade de Licitação como a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei.

Sob os conceitos abrigam-se as modalidades licitatórias: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão, conforme quadro 1.

Concorrência	Tomada de Preços	Concurso
Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.	Ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.	Entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.
Convite	Leilão	
Para interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.	

Fonte: Lei 8.666/93, artigo 22.

Quadro 1 – Modalidades clássicas de licitação

O § 8º do artigo 22 impõe explícita vedação à criação de outras modalidades de Licitação, inclusive a combinação destas. O Governo Federal, no entanto, considerando os expressivos resultados obtidos nas Licitações realizadas pela Agência Nacional de Telecomunicações instituiu a Medida Provisória 2.026/00, no âmbito da União introduzindo nova modalidade denominada Pregão. Em seguida foi instituído o decreto 10.520/02 dispondo em seu artigo 9º acerca da aplicação subsidiária das normas da Lei 8.666/93, facultando também a aplicação do pregão aos outros entes da federação. Posteriormente o decreto 5.4050/05 no seu art. 4º trouxe a obrigatoriedade da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns.

Então, o valor estimado para a contratação é o principal fator para a escolha da modalidade, com a exceção do Pregão, que se limita à natureza do objeto e não a valores da Licitação (TCU, 2006). O art. 23 da Lei de Licitações apresenta os valores limites.

2.3 O pregão: nova modalidade de licitação

Configurar o pregão como uma modalidade licitatória significa adotar um novo procedimento, além daqueles tradicionais previstos na Lei 8.666/93, para seleção de proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia. Uma modalidade licitação consiste em um procedimento ordenado segundo certos princípios e finalidades. Segundo Justen Filho (2003, p. 20) “o que diferencia uma modalidade da outra é a estruturação procedimental, a forma de elaboração de proposta e o universo de possíveis participantes. Sob esse enfoque, pregão é modalidade licitatória inconfundível como aquelas constantes da Lei 8.666”.

Ele foi instituído, portanto para todos os entes da Federação, o pregão circunscreve-se à aquisição de bens e serviço comuns.

Serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução. Podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são

privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional. São serviços executados por leigos. (MEIRELLES, 2003, p. 39).

Esta Lei, desde a sua promulgação, segundo Motta (2005, p. 936) foi o texto legislativo que mais sofreu impacto de medidas provisórias, podendo-se seguramente afirmar que, desde o início de sua vigência até o presente momento, raro foi o mês que não tenha sido alterada. O mesmo autor diz que é preciso reconhecer que interpretação formalista da norma legal confere, via de regra ao ritual licitatório o status de “fim em si”, o que tem desnaturado a essência instrumental dos certames e elevado os custos operacionais do procedimento; e que, essa mesma interpretação tenha ocasionado, em contrapartida, a exacerbada postura crítica que exige incessante atividade de revisão e adaptação legislativa.

Para fins de conceituação do pregão, acentua-se uma das características descritas no art. 2º da Lei n 10.520, “fazer-se a seleção do vencedor através de propostas de lances em sessão pública”. Este é um dos pontos peculiares do pregão, não é o único, outros ângulos merecem destaque.

Em primeiro lugar, a estrutura procedimental do pregão é absolutamente peculiar, com duas características fundamentais. Uma consiste na inversão das fases de habilitação e julgamento. Outra é a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até se chegar à proposta mais vantajosa. Em segundo lugar, a estrutura procedimental do pregão comporta proposta por escrito, mais o desenvolvimento do certame envolve a formulação de novas proposições (“lances”), sob forma verbal (ou, mesmo, por via eletrônica). Em terceiro lugar, podem participar quaisquer pessoas, inclusive aqueles não inscritos em cadastro. (JUSTEN FILHO, 2003, p. 20).

Para completar Ferraz (2005, p. 224), cita outros aspectos que lhe ditam fisionomia peculiar, concernentes aos procedimentos e às exigências de participação. Para o autor as pedras de toque da modalidade pregão são: a) inversão das etapas de habilitação e julgamento das propostas; b) substituição da comissão de licitação pelo pregoeiro; c) possibilidade de reformulação de propostas comerciais pelos licitantes, após abertura de propostas; d) concentração dos recursos na etapa final do procedimento; e) peculiaridades quanto à homologação e à adjudicação.

Neste passo, segundo Motta (2005, p. 936) a adoção da modalidade pregão, se justifica pelas características de simplicidade e modicidade de custos, e contribuição positiva para a adoção do princípio da eficiência na gestão fiscal, bem como para o decréscimo do uso das figuras da dispensa e da inexigibilidade de licitação. O mesmo autor projeta que o pregão está surgindo como opção mais ágil, certamente destinada a combater a constatada evasão dos órgãos e entidades públicas ao proceder licitatório.

Da mesma forma Ferraz (2005, p. 224) afirma que a introdução dos pregões proporcionou verdadeira revolução no sistema de compras e serviços comuns da Administração Pública, à medida que: a) reduziu números de contratos precedidos de dispensa e inexigibilidade de licitação; b) diminuiu a prolixidade das modalidades tradicionais; c) minimizou tempo dispensado com os certames em geral; d) proporcionou considerável diminuição de custos nas compras governamentais.

2.4 Princípios correlatos do Pregão

A licitação na modalidade Pregão está juridicamente condicionada aos princípios básicos constitucionais da Administração Pública mais também a outros evidentes na modalidade Pregão.

Princípio da Finalidade	Princípio da Competitividade
-------------------------	------------------------------

<p>O princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade (MEIRELLES, 2003).</p>	<p>Segundo Di Pietro (2006) no procedimento licitatório, cabe aos agentes públicos encarregados da sua condição zelar para que não se frustrate o caráter competitivo que é a essência do instituto. Não há licitação sem competição. O inciso I do § 1º do art. 3º da Lei de Licitações 8.666/93 condensa qualquer prática que restrinja o caráter competitivo da licitação, neste sentido, deve ser lembrado que a própria Constituição, no inciso XXI do art. 37, ao tratar do tema estabelece que a Administração somente poderá formular as exigências mínimas para verificar a capacidade técnica, econômica e judiciária dos licitantes, evitando, assim, que exigências desnecessárias ou desproporcionais comprometam o campo de competição.</p>
<p>Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade</p>	<p>Princípio da Celeridade</p>
<p>Na modalidade pregão, esses dois princípios são muito requeridos no julgamento, tem condão de atender o interesse público e a finalidade específica com o emprego da lei e procedimentos obrigatórios, no entanto, sem o formalismo e excessos desnecessários. Com excelência a adoção dos princípios à licitação. Reputa-se formal, e por conseguinte, inessencial, a falha que não tenha o condão de afetar a essência da proposta, a manifestação de vontade do proponente.</p>	<p>Segundo Motta (2005) este princípio busca simplificar procedimentos evitando rigorismos excessivos e formalidades desnecessárias que impliquem em burocratização do processo. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão.</p>

Fonte: Lei 8.666/93, adaptada

Quadro 2 - Princípios do Pregão

Em razão da apresentação dos princípios básicos constitucionais da Administração Pública, cabe apresentar aqueles mais evidentes na modalidade Pregão. Esta visão pode ser melhor observada no quadro 2.

2.5 Utilização do Pregão Obrigatoriedade ou Faculdade

Ainda que o caput do art. 1º da Lei 10.520/02 diga: “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão”. Consigna-se que a expressão “poderá” significa literalmente uma faculdade deferida ao administrador. Entretanto, Motta (2005, p. 944) nos ensina que a expressão “converte-se em poder-dever, na medida em que a modalidade pregão, comparativamente com as demais modalidades previstas no art. 22 da Lei 8.666/93, evidencia-se mais ágil e menos onerosa.”

O art. 3º do Anexo I do Decreto 3.555/00, o regulamento federal do pregão, confirmar decisivamente esse entendimento, determinando que:

os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de pregão, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente. (Decreto 3.555, de 8 agosto de 2000).

Enfim, para sanar dúvidas, o art. 4º do decreto 5.450/05, regulamentador do pregão eletrônico na área federal, é textual no sentido de determinar, para a aquisição de bens e serviços comuns, a obrigatoriedade da modalidade pregão, sendo preferencial a utilização na forma eletrônica.

Segundo Motta (2005), tem-se, portanto, uma norma válida é ate mesmo, sob as condicionantes da econômica e da eficiência, imprescindíveis. Para o autor, não ocorreu, no caso do pregão, um fato comum na cultura administrativa brasileira: o de que uma norma, de

si válida, não se torne eficaz, seja pela ausência de algum requisito no mundo do ser ou de pressuposto jurídico porventura exigido.

Complementa Vasconcellos (2000, p. 220) que a experiência que se tem da modalidade licitatória do pregão comprovou o contrário: mesmo na fase inicial de implantação restrita ao âmbito da União, em seu antigo formato de MP, outros entes da Federação e diversos órgãos, autarquias, empresas públicas, fundações e entidades em geral interessaram-se pelas possibilidades simplificadoras do pregão, empenharam-se em conhecê-lo e esforçaram-se por operacionalizá-lo como rotina administrativa em suas esferas própria.

2.6 Formas de Realização

O pregão se constitui como nova modalidade de licitação, utilizada na sua forma presencial ou comum e eletrônica. Não são, pois duas modalidades. São apenas duas espécies que podem ser qualificadas.

Já na sua forma eletrônica há diferenças no que tange apresentação dos lances.

A espécie de pregão em que a disputa pelo fornecimento de bens e prestação de serviços comuns à Administração Pública é feita à distância, em sessão pública, por meio de propostas de preços e lances visualizando melhorá-las, apresentadas pela internet. (GASPARINI et al., 2006, p. 32).

Como alerta o autor citado, não são, pois, duas modalidades de pregão. São apenas formas para a utilização do pregão, onde há apenas duas espécies, onde pregão é gênero e pregão presencial e pregão eletrônico são as espécies. Essas espécies, por certo, têm características comuns do gênero e próprias da espécie, permitindo, desse modo, sua distinção.

A peculiaridade do pregão eletrônico residirá na ausência de sessão coletiva, reunindo a presença física do pregoeiro, de sua equipe de apoio e dos representantes dos licitantes num mesmo local determinado. [...] tudo aquilo que se previu a propósito do pregão será adaptado a um procedimento em que as comunicações se fazem via eletrônica. (JUSTEN FILHO, 2003, p. 209).

2.7 Pregão Eletrônico Compulsoriedade Relativa

Para Santana (2007, p. 6) “há sim uma compulsoriedade relativa para a utilização do pregão eletrônico, seja por força do Decreto 5.450/05 ou em razão do Decreto n. 5.504/05.”

O autor apresenta assim, duas análises que se colocam indispensáveis para compreender sua conclusão acerca do tema: “(a) saber do que tratam as faladas transferências voluntárias – TV’s e (b) investigar a quem efetivamente se aplica o Decreto n. 5.504/05. Ou, por outras letras, trata-se da análise dos destinatários da norma em comento.” (SANTANA, 2007, p. 6).

Num primeiro momento traz a definição legal do conceito de transferências voluntárias: “consistem na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, à título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. (art. 25 da Lei Complementar n. 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal). Sabendo-se assim o que são as transferências voluntárias já se pode avançar sobre (b) o domínio dos destinatários do Decreto n. 5.504/05.

Cabe, portanto apresentar o decreto citado publicado posteriormente ao Decreto 5.450/05 que regulamenta também o pregão na forma eletrônica.

Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos

públicos da União decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. (Decreto 5.504, de 5 de agosto de 2005)

Desse modo, segundo Santana (2007) o decreto impõe exigências no tocante à utilização do pregão eletrônico para os entes públicos ou privados quando estiver presente o fenômeno das transferências voluntárias. Afirma ainda que “a aplicação respectiva se faz de maneira carimbada. Ou seja, o recurso voluntariamente repassado o é sob condição: a de se utilizar o pregão eletrônico.” (SANTANA, 2007, p. 11).

Reforçando o decreto nº 5.450/05, bem como o decreto nº 5.504/05 dispõe:

§ 1o Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.

§ 2o A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente. (Decreto 5.504/05, de 5 agosto de 2008).

Ainda conforme Santana (2007) a explicação para o uso da expressão compulsoriedade relativa, é justamente porque há casos em que a justificativa afastará a obrigatoriedade.

Em conclusão, o autor apresenta outro ponto a ser visto com destaque, ele centra-se no fato de o Decreto citado impor compulsoriamente a utilização do pregão eletrônico como modalidade preferencial. Frise-se, a tal propósito, que a expressão preferencialmente inserida naquela norma não se traduz em mera faculdade. “A utilização de outra via licitatória (pregão presencial) somente é admissível mediante justificativa. É dizer: o mandamento é para realizar pregão eletrônico. Não sendo este possível, há de se justificar e partir para o pregão presencial.” (SANTANA, 2007, p. 20).

2.8 Procedimentos: pregão presencial e eletrônico

A disciplina legal da fase preparatória da licitação, feita pela Lei nº 10.520/02, que instituiu o pregão no âmbito da União, Estados e Municípios, “representa um significativo progresso no processo de aperfeiçoamento no tratamento desse importantíssimo instrumento de trabalho para a Administração Pública.” (DALLARI, 2006, p. 59).

Segundo Gasparini (2006) a fase preparatória ou interna do procedimento licitatório condiciona todo o seu desenvolvimento, pois é nela que se decide e define a fixação de requisitos de participação, de qualificação técnica, de critérios de julgamento, etc. Para o autor a Administração Pública é uma função motivo pelo qual não comporta o exercício puro da vontade individual, ou seja, todos atos praticados devem ter um caráter instrumental, devem ter uma razão de ser, devem ter finalidade a atingir, e isso precisa ficar claro no processo decisório.

Cabe destaque a elaboração do Edital e do Termo de Referência onde se define o objeto e as características da contratação. O termo de referência é definido:

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (Decreto 5.450, de 5 de agosto de 2008, art. 9, § 2º).

Já quanto a faz externa, atente-se ao extenso e detalhado art. 4º discorre sobre cada rotina integrante do ritual externo do pregão, deflagrado a partir da convocação dos interessados. As normas contendo os principais passos a serem seguidos, bem como os elementos essenciais para a operacionalização do pregão, estendem-se com detalhamento nos incisos de I a XIII. Para Motta (2005) essa operacionalização constitui, a bem dizer, a tipicidade e relativa originalidade da modalidade pregão.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos pelo quais a presente pesquisa está sendo desenvolvida. Conforme Richardson (1999, p. 70), o método em pesquisas científicas expressa a opção do pesquisador pelo procedimento de descrição e explicação dos fenômenos.

Segundo Ander-Egg (*apud* Marconi e Lakatos, 1999, p. 17), “pesquisa é um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo de conhecimento.” Este procedimento exige a definição de uma metodologia de estudo e coleta de dados e também qualificação do tipo de pesquisa.

Dependendo do objetivo da pesquisa, de seu campo e objeto de estudo e da intenção do autor, é aconselhável uma ou outra modalidade de pesquisa. Para o presente trabalho, a modalidade indicada é o Estudo de Caso avaliativo que, segundo o Regulamento de Estágio Supervisionado da ESAG (2008, p. 18) é uma: análise aprofundada e avaliação do objeto/situação/fenômeno estudado com o propósito de gerar propostas de mudança, aprimoramento de programas ou processos organizacionais, indicadores para tomada de decisões ou ações que contribuam para a solução de problemas humanos e sociais.

O estudo de caso avaliativo foi adotado como estratégia de pesquisa, uma vez que, há no presente estudo “pouco controle sobre os acontecimentos e [...] o foco se encontra em fenômenos contemporâneos.” (YIN, 2005, p. 19).

Já dentro do contexto da pesquisa “População é definida como sendo os elementos ou indivíduos que possuem características em comum.” (RICHARDSON, 1999, p. 158).

As informações serão obtidas por meio de entrevistas estruturadas e não estruturadas com servidores que estejam envolvidos no processo de compras – servidores que já atuaram na função pregoeiros/presidente da CPL e demais membros que compõem a CPL. A entrevista não estruturada “visa obter do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes de determinado problema: as suas descrições de uma situação em estudo.” (RICHARDSON, 1999, p. 208).

Já na coleta e análise dos dados, de acordo com Marconi e Lakatos (1999, p. 64), “técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática.” Assim, a partir da técnica utilizada, pretende-se coletar dados para fundamentarem o estudo empírico do presente trabalho.

Pretende-se realizar a coleta de dados, ou seja, levantar informações sobre as aquisições de bens e serviços comuns da JFSC, por meio de pesquisa bibliográfica e documental em fonte primária e secundária.

As fontes secundárias estão sendo levantadas em materiais fornecidos pela própria organização, bem como a documentos disponíveis na internet e intranet.

Já quanto às fontes primárias, será feita a coleta de dados através de constatações provenientes do método de observação dos autores perante as situações vividas. Ainda citando Richardson (1999, p.127), “a observação é à base de toda investigação no campo social,

podendo ser utilizada em trabalho científico de qualquer nível.” Também serão utilizadas entrevistas semi-estruturadas com roteiro pré-estabelecido, tendo o objetivo de se obter um ganho qualitativo no estudo.

Da análise do conteúdo, em suas primeiras utilizações, assemelha-se muito ao processo de categorização e tabulação de respostas a questões abertas e fechadas. Ela foi criada inicialmente como uma técnica de pesquisa com vistas a uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa de comunicações, sendo que hoje é cada vez mais empregada para análise de material qualitativo obtido através de entrevistas de pesquisa (RICHARDSON, 1991).

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Justiça Federal de Santa Catarina concentra suas compras em bens e serviços comuns. Assim a pesquisadora, optou pela avaliação do pregão, pelo fato, dessas despesas representarem importante fatia da compras governamentais¹, e em especial também da organização em estudo. Essas despesas abrangem aqueles itens que a administração compra ou contrata para atender às necessidades de manutenção da máquina administrativa, não estando incluídos os gastos com bens e serviços que sejam consumidos diretamente pelos cidadãos, tais como serviços médicos e hospitalares, materiais farmacêuticos, etc. Representam itens de consumo direto da administração pública, em atividades-meio, cujo controle é focado com grande ênfase pelos dirigentes da organização.

Percebe-se, que a modalidade pregão divide-se em duas subespécies, o pregão presencial e o eletrônico. Esta última, a partir de 2008, foi adotada com mais frequência merecendo estudo e avaliação. Já que ambas as subespécies proporcionam à Administração Pública todas as já citadas vantagens neste relatório, especialmente em comparação com as modalidades tradicionais da Lei nº 8.666/93.

Alinhados com os objetivos do relatório, aplicou-se questionários, a fim de, avaliar a adoção do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns na Justiça Federal em Santa Catarina. É neste artigo divulgam-se alguns dos pontos considerados mais relevantes após a análise dos dados, ou seja, os que resultaram das questões referentes à: vantagens e desvantagens competitivas dos métodos de compras: pregão presencial e eletrônico; vantagens para o pregoeiro com o pregão eletrônico; disponibilidade de recursos hábeis para atendimento das despesas referentes ao planejamento anual da JFSC; economia de preço nos bens/serviços adquiridos por meio do pregão eletrônico, se comparada à do pregão presencial; economia de recursos com a introdução do pregão eletrônico e treinamento e capacitação do pregoeiro e equipe.

O estudo buscou responder os itens abaixo:

- Descrever os principais pontos referentes ao processo de compras via licitação no setor público, com ênfase na nova modalidade de licitação pregão;
- Comparar os métodos de compra: pregão presencial e eletrônico;
- Descrever o período de implantação do uso do *e-gov*, destacando a adoção da modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica;
- Avaliar quais as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial para aquisição de bens e serviços comuns;
- Apresentar o pregão como ferramenta econômica e de *accountability*, bem como sugestões a organização em estudo.

¹ Conforme dados da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Portanto, para análise mais aprofundada do tema, perguntou-se: *Você percebe economia de tempo (redução do tempo gastos nas sessões) com o uso do pregão eletrônico?* Sendo que 55% dos entrevistados responderam “sim”, e 45% responderam “não”. Justificando conforme os seguintes apontamentos: 27% assinala para “dependência do sistema (comprasnet)”, 18% afirmar que “não é possível realizar questionamentos a todos licitantes”, 37% afirma que é “mais rápido quanto maior o número de licitantes”, e 18% diz que “há demora na obtenção de resposta via chat”.

Você percebe economia de recursos humanos (concentração das atividades no pregoeiro) com o uso do pregão eletrônico? Sendo que 64% das respostas foram para o “sim” e 36% para o “não”, justificada da seguinte maneira “não pois o pregoeiro possui as mesmas funções no pregão, seja na forma presencial ou eletrônica.

Você percebe redução de preço com relação aos bens/serviços adquiridos por meio do pregão eletrônico quando comparado ao pregão presencial?

Você percebe maior número de licitantes (maior número de propostas e lances) com o uso do pregão eletrônico? Ambas as questões foram respondidas sobre a ótica de resposta afirmativa ou negativa, sendo que foi unânime, ou seja, todos os respondentes afirmam que “sim”.

Quais são, as vantagens para a JFSC com uso do pregão eletrônico. Dos respondentes, aponto as seguintes vantagens:

- aumento da competitividade na maioria dos casos, e conseqüentemente menores preços o que possibilita repasses desses recursos para a melhoria de diferentes necessidades presentes na organização;
- estar em conformidade com a legislação federal que determina, preferencialmente, a adoção do pregão na forma eletrônica;
- publicidade maior ou em nível nacional;
- maior transparência de suas licitações;
- maior controle dos atos do pregoeiro;
- diversificação de fornecedores.

Quais são, para você, as principais vantagens do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial? Sendo que foi solicitado que cada entrevistado enumera-se as assertivas seguindo uma ordem de importância, pontuando de 0 a 10, restando no gráfico abaixo:

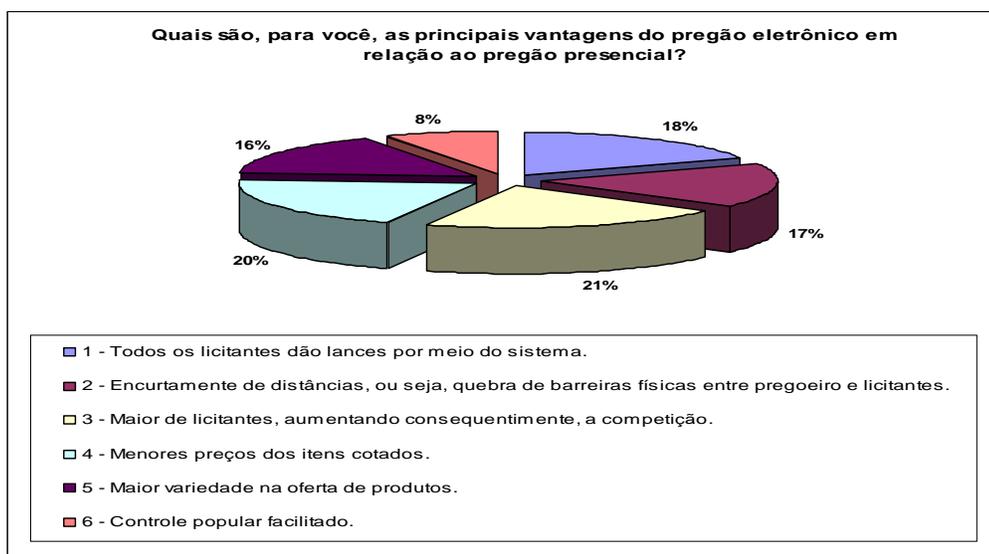


Gráfico 5 – Vantagens do pregão eletrônico
Fonte: Dados da pesquisa

Já em relação ao agente do pregão (pregoeiro) pergunta-se: *Para você, quais são as principais vantagens para o pregoeiro com o uso do pregão eletrônico?* Sendo que foi solicitado novamente que cada entrevistado enumera-se as assertivas seguindo uma ordem de importância, pontuando de 0 a 10, restando no seguinte gráfico:

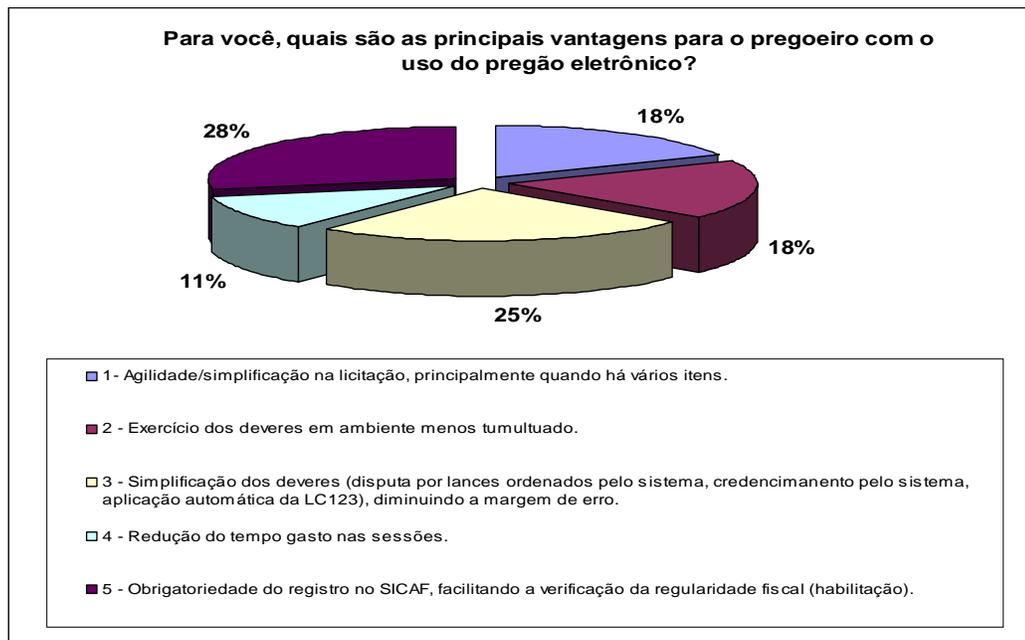


Gráfico 6 – Vantagens para o pregoeiro
Fonte: Dados da pesquisa

Quais são, as desvantagens para JFSC com o uso do pregão eletrônico? Dos respondentes, aponto as seguintes desvantagens:

- o surgimento de empresas “especializadas” em participar de pregão eletrônico, qualquer que seja o objeto;
- sub-contratação de empresas, gerando problemas na execução do contrato;
- o fato de a licitação ser virtual encoraja os licitantes a fornecerem objetos que não atendem as especificações do edital;
- com a introdução do pregão eletrônico, vencedores localizados em regiões mais distantes atrasam o fornecimento de produtos, principalmente quando se trata de registro de preços onde há necessidade de solicitar produtos em pequena monta.

Quais são, para você, as principais desvantagens do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial? Adotando a mesmo método, foi solicitado que cada entrevistado enumera-se as assertivas seguindo uma ordem de importância, pontuando de 0 a 10, restando no gráfico abaixo:

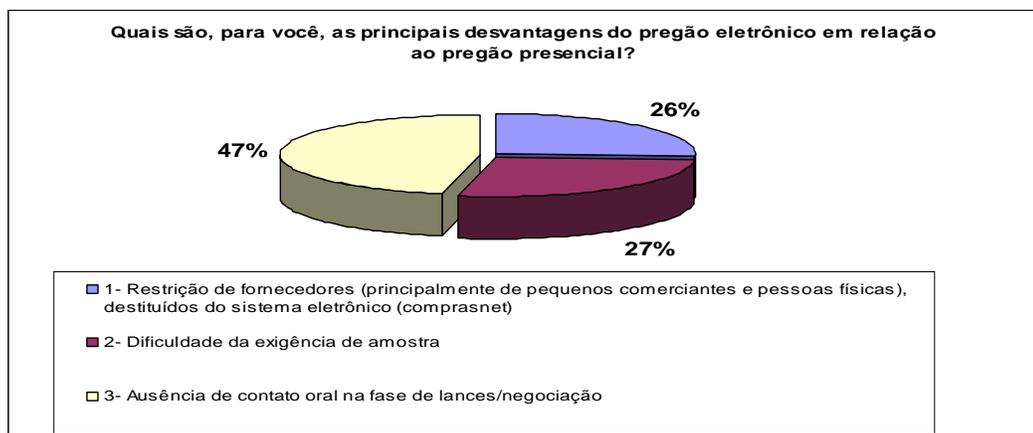


Gráfico 7 – Desvantagens do pregão eletrônico
Fonte: Dados primários

Novamente, a pesquisadora pode avaliar quais as desvantagens, bem como seus pesos e relevância com o uso do pregão eletrônico quanto comparado ao pregão presencial. Nota-se que na questão que as assertivas tiveram pontuações menores quando comparadas os pesos das assertivas. Conclui-se que as vantagens têm pesos e relevâncias maiores do que as desvantagens.

Para você, há desvantagem para o pregoeiro com o uso do pregão eletrônico? Onde para “não” se obteve 55%, e para o “sim” obteve 45%.

Em quais situações em que é preferível a utilização do pregão presencial em lugar do pregão eletrônico?

- a contratação é de pequena monta, portanto não atrai licitantes de outras localidades;
- o universo de competidores é conhecido e limitado e todos, em princípio, se dispõem a vir até a sede do órgão que promoverá a licitação;
- é necessário proceder à análise mais detalhada das propostas dos licitantes, principalmente no que tange ao objeto, sendo conveniente, inclusive exigir amostra;
- é necessário proceder à análise mais cuidadosa da capacitação técnica dos licitantes;
- é interessante uma intervenção mais ativa o pregoeiro, por efeito do qual o contato dele com os licitantes (direto e presencial) seria mais proveitoso;
- o pregão eletrônico já fora realizado para aquele objeto, sem que tenha obtido resultados favoráveis .

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A apreciação do presente estudo permite compreender como a aquisição de bens/serviços comuns pode trazer diferentes benefícios à administração pública. Considerando que a Lei 8.666/1993 não admite combinação das modalidades licitação, ainda que tenha como finalidade o melhor atendimento ao interesse público, torna-se obrigatória a escolha de um único modelo para satisfação das necessidades ora requeridas.

Surge então “nova” forma de licitar, denominada Pregão, instituída, inicialmente, no âmbito da União, através da Medida Provisória 2.026/2000. Considerada como importante ferramenta ao programa de desburocratização da Administração Pública, cujo objetivo precípuo visava à implementação de diretrizes capazes de tornar os serviços administrativos mais eficientes. Registre-se, no entanto, que a utilização do Pregão não representa “ideia nova”, mais sim uma medida de caráter inovador com o fim específico de prover o Estado de

expressivos resultados revelados em outras contratações em que foi possibilitada sua aplicação.

Atenta-se que com a instituição da Lei 10.520/02 legitimou-se a nova modalidade, uniformizando o Pregão para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como modalidade de licitação destinada à compra de bens e serviços comuns. Nesta mesma lei verificou-se também a necessidade de adequar as licitações e contratações governamentais às novas tecnologias de informação introduzidas no cenário da Administração Pública, impulsionada pelos avanços obtidos com o Pregão.

Considerada a modalidade mais eficaz em razão da celeridade proveniente da desburocratização dos atos procedimentais através da inversão das fases, em função da economicidade devido ao aumento do universo de competidores na fase de lances, introduzida na modalidade, resultando em competitividade; e efetivamente, em vista da maior transparência dos atos administrativos, considerando a obrigatoriedade da publicidade dos certames licitatórios, independente do valor da contratação, como ainda divulgação das contratações realizadas pela Administração em sites de compras governamentais, propiciando, evidentemente, maior controle da sociedade à gestão dos recursos públicos.

Aprecia-se, que não existem duas modalidades distintas, presencial e eletrônica, quando o que se admite são duas formas de se adotar a única modalidade prevista. Cabe, portanto ressaltar uma preferência quanto à forma de realização eletrônica, principalmente após o Decreto nº 5.450/05, e por força da proposta neste relatório que se esmera resposta objetiva e voltada para a prática, a avaliar a questão da aplicabilidade da norma em prol de melhores resultados a administração.

Conforme indica, o pregão eletrônico reúne todas as características que trazem maiores vantagens à administração pública. Essa modalidade, além de simplificar todo o procedimento administrativo, alcança índices consideráveis de economia de recursos em virtude de poder alcançar grande parte do território nacional por meio do uso da Internet. Assim, constata-se uma evolução no que se refere à compra de bens/serviços comuns, que a partir da introdução do pregão eletrônico vem proporcionando cumprimento mais moderno e eficiente para utilização eficaz dos recursos públicos.

Destaca-se que os agentes administrativos são quem vivem a realidade da Administração Pública. Sendo recomendado a identificação quanto ao que é mais vantajoso para a Administração Pública.

Da mesma forma pode-se inferir que o pregão é prioritário, ou que mesmo o pregão eletrônico seja prioritário em relação ao pregão presencial, identificar pelos quais os agentes administrativos em geral preferem outras medidas, dar tempo ao tempo, fazer uma campanha de fomento ao pregão, especialmente eletrônico, oferecer alguns incentivos, ECT. Jamais tornar o pregão eletrônico obrigatório, por meio de decisão tomada de cima para baixo, menosprezando a avaliação dos agentes administrativos, que, repita-se, são quem vivem o dia-a-dia da Administração Pública.

Enfim, salienta-se para que o relatório, com o intuito de demonstrar resultados oferecidos às demais esferas do governo, sirva também de baliza para os administradores públicos na escolha da melhor forma de realização do pregão.

Ressalta-se, no entanto, esclarecer que o Governo Federal tem o intuito de promover melhorias no processo de contratação pública implementando sucessivas medidas voltadas a tecnologia da informação, disponibilizando ferramentas de fácil acesso, não só aos usuários diretos do sistema do órgão licitador ou fornecedor que participa de certames licitatórios, como também a sociedade de maneira geral, para fins de acompanhamento e fiscalização das compras governamentais em toda a sua extensão. Tais medidas visam, sobretudo, atender princípios da transparência e eficiência, considerados fundamentais para o alcance de metas governamentais.

Da mesma forma, a nova modalidade atinge patamares expressivos em termos econômicos com o uso do Pregão, especialmente no formato eletrônico, em função da maior participação de interessados. Visto que, o procedimento licitatório na modalidade Pregão, na sua forma eletrônica alcança a redução de tempo, custos, incremento no número de competidores o que resulta em expressiva economicidade do dinheiro público.

Concluí-se que o pregão em geral, atualmente é uma ferramenta indispensável ao administrador público comprometido com a redução dos gastos públicos e com a rapidez na satisfação das necessidades da administração. Com o uso do pregão eletrônico observam-se ganhos incontroversos ao processo licitatório e, acima de tudo, permitiu ao operados das compras públicas no Brasil visualizarem com maior amplitude e controle as compras públicas por meio das licitações, o que acarreta na diminuição da corrupção no setor público.

REFERÊNCIAS

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **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: 20 agosto 2008.

_____. **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: 20 agosto 2008.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Dispõe sobre a regulamentação do pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2004/2005/Decreto/D5450.htm> Acesso em: 20 agosto 2008.

_____. **Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005**. Dispõe sobre a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03 / Atos/2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM)> Acesso em: 20 agosto 2008.

_____. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Dispõe sobre a regulamentação da modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D3555.htm> Acesso em 21 agosto 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. 3. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Brasília, 27 jun. 99. Disponível em: <http://portal.in.gov.br/in/imprensa/pesquisa_avancada>. Acesso em: 22 ago. 2008.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- FERRAZ, Luciano. **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- GASPARINI, Diogenes Et.al. **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- _____. **Pregão: comentário à lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2001.
- MACIEL, W. L. da S. **Estratégias Adotadas por Organizações do Terceiro Setor numa Perspectiva de Accountability sob a Abordagem de Orientação: O Caso AEBAS**. Tese (Mestrado em Administração: Gestão Estratégica das Organizações) – Escola Superior de Administração e Gerência, UDESC, Florianópolis, 2005.
- MADEIRA, José Maira Pinheiro. **Administração Pública: Centralizada e descentralizada**. 2. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações básicas**. Brasília: TCU, 2006.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SANTANA, Jair Eduardo. **Compulsoriedade relativa da utilização do pregão eletrônico em decorrência de transferências voluntárias realizadas pela União Análise do Decreto 5.504/05**. Disponível em:
http://www.jairsantana.com.br/portal/media/download_gallery/Art_Decreto5504_PE.pdf
Acesso em: 30 de agosto de 2008.
- YIN, Robert, K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.