

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CURSO INTENSIVO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PREGÃO ELETRÔNICO: UM INSTRUMENTO ECONÔMICO
E EFICIENTE DE INOVAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS.**

Priscilla Pecene de Lima

Rio de Janeiro

2008

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CURSO INTENSIVO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PREGÃO ELETRÔNICO: UM INSTRUMENTO ECONÔMICO
E EFICIENTE DE INOVAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS.**

Por

Priscilla Pecene de Lima

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito para obtenção do grau de Especialista em
Administração Pública, do Curso Intensivo de Pós-
graduação em Administração Pública - CIPAD 3 –
FGV-RJ**

Rio de Janeiro

2008

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CURSO INTENSIVO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Trabalho de Conclusão de Curso

**PREGÃO ELETRÔNICO: Um Instrumento Econômico e Eficiente de Inovação das
Compras Públicas.**

apresentado por Priscilla Pecene de Lima e aprovado pela Coordenação Acadêmica do Curso Intensivo de Pós Graduação em Administração Pública, foi aceito como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração Pública.

DATA:

Nome do Coordenador Acadêmico

Nome do Professor

Ao meu pai com quem aprendi a lutar pelos meus sonhos.

À minha mãe, com toda a sua simplicidade, um exemplo de fé e perseverança, pelo constante incentivo e por me fazer acreditar que o conhecimento é a base para a conquista da independência.

Às minhas irmãs, Samantha e Camilla, pelo apoio e estímulo constantes.

AGRADECIMENTO

Primeiramente, agradeço a Deus por mais essa conquista em minha vida.

Mais uma vez, à minha família, base de minha existência, por compreender minhas constantes ausências, o atropelo dos últimos anos e as horas roubadas do seu convívio para dedicar a elaboração deste estudo.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Janeiro, à Fundação Getúlio Vargas e à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, pela oportunidade ímpar.

Aos incansáveis Bruno Scott e Cristina Aranha, a quem recorri por diversas vezes, desde a fase do processo seletivo, pela atenção dispensada ao longo do curso e, na pessoa deles, o meu agradecimento à Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado, um instrumento disseminador do conhecimento.

À Ana Lúcia, ao Tiago Caetano e ao Ronaldo, funcionários da FGV, que se tornaram parceiros de caminhada.

A todos os professores da turma CIPAD 3, pelo incentivo, pelo grande conhecimento e experiência compartilhados. E, em especial, ao Professor Fuad, que com sua frase: “O Cipad mudou a minha vida”, deu-me a motivação necessária para que, apesar das dificuldades encontradas, eu não desistisse desse sonho.

Ao amigo e Controlador Geral do Município de Três Rios, Odair Miguel Júnior, pelo incentivo à minha participação no processo seletivo e, principalmente, por acreditar no meu potencial. Ao Prefeito Celso Jacob, pela permissão e aos meus colegas de trabalho, que supriram, muitas vezes, minha ausência.

A todos os meus amigos pelo estímulo, compreensão e todo apoio recebido ao longo deste trabalho, apesar das minhas ausências e do convívio precário.

E, finalmente, o meu eterno e sincero agradecimento a cada um dos alunos da turma CIPAD 3, os quais, mais do que colegas de curso tornaram-se meus grandes amigos, cada um com sua devida importância em minha vida.

“(...) o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhora da gerência pública não é só uma questão de pôr-se em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos”.

(Les Metcalfe & Sue Richards).

RESUMO

Com o advento da Internet o mundo está passando por diversas transformações, inclusive no âmbito da administração pública. Os governos, que até então se mostravam um tanto quanto burocráticos, ineficientes e pouco transparentes, têm se utilizado dos recursos da tecnologia de informação para se reestruturarem e se adequarem às exigências quanto à eficiência, desburocratização e transparência de suas ações. Partindo de uma abordagem no contexto das Reformas Administrativas e na busca por maior eficiência e celeridade nas compras realizadas pelos entes públicos, o presente trabalho pretende demonstrar a importância da utilização de novas tecnologias de informação no âmbito da Administração Pública, analisando os efeitos da modernização do Processo Licitatório Brasileiro, notadamente através da implantação da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica. É notório o crescimento significativo, no âmbito da administração pública, da utilização do pregão eletrônico como modalidade de licitação. Dessa forma, o presente estudo ressalta a eficácia da implantação e do uso do Pregão Eletrônico em relação às finalidades ambicionadas pela administração pública e para as quais o mesmo foi criado, entre elas, redução da burocracia e dos custos, agilização do sistema, flexibilidade, aumento da publicidade e, principalmente, o de revestir de maior transparência os processos de compra e contratação pública. Busca esse estudo expor uma reflexão de cunho teórico, demonstrando de que forma a utilização do pregão eletrônico pode agregar novos valores aos processos licitatórios, dando maior eficiência e agilidade, além de reduzir os custos e o tempo do procedimento dos mesmos. A fundamentação teórica do presente estudo foi realizada com base em exaustiva pesquisa bibliográfica, através da qual foi revisada grande parte da literatura teórica pertinente ao tema e, portanto, traz indicativos de que a Administração tem conseguido atingir seus objetivos, através do uso dessa nova modalidade. Também, foi possível identificar resultados benéficos trazidos pelo uso e aplicação do pregão eletrônico, bem como inúmeras vantagens alcançadas por essa modalidade no tocante à inovação e modernização da administração pública.

Palavras-chave – Administração Pública; Licitação; Tecnologia da informação; Pregão eletrônico.

ABSTRACT

With the advent of the Internet the world is going through several changes, including within the public administration. Governments, which until then showed as a bureaucratic, inefficient and little transparent, have used the devices of the information of the technology to restructure and fit the requirements efficiently, cutting red tape and transparency of their actions. Assuming an approach in the context of Administrative Reforms and the search for greater efficiency and speed in the purchases by public entities, this paper aims to demonstrate the importance of using new information of the technologies within the Public Administration, analyzing the effects of modernization of the Brazilian bidding process, notably through the deployment of the auction in its electronic form. It is clear the significant growth in the framework of the public administration, the use of auction as a form of electronic bidding. Thus, this study highlights the effectiveness of the deployment and the use of Electronic Auction for the purposes desired by the public administration and for which it was created, among them, reduction of bureaucracy and costs, streamlined the system, flexibility, increased advertising and, especially, show greater transparency in the processes of buying and procurement. This study searches for exposing a theoretical reflection, showing how the use of electronic auction can add new values to the bidding processes, improving efficiency and agility, besides reducing the cost and time of the procedure. The theoretical foundation of this study was based on extensive literature search in which was revised a great part of relevant the theoretical literature relevant to the subject and thus brings indicative that the Administration has managed to achieve their goals through the use of this new modality. It was also possible to identify beneficial results brought by the use and application of electronic auction as well as numerous advantages achieved by that form with regard to innovation and modernization of public administration.

Keywords: Public Administration; Bidding; Information of the technology; electronic auction.

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro nº 1 - Diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a Gerencial | 28 |
| Quadro nº 2 - Evolução da Administração Pública Gerencial | 29 |
| Quadro nº 3 – Exemplos da economia gerada pelo pregão eletrônico | 71 |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Figura nº 01 - Internet – início comercial em fins de 1995 | 37 |
| Figura nº 02 - Estrutura Relacional do governo eletrônico | 43 |
| Figura nº 03 - Ambiente de negócios eletrônicos | 43 |
| Figura nº 04 – Quadro de modalidades de licitação | 52 |
| Figura nº 05 - Diferenças entre o pregão presencial e o eletrônico | 62 |
| Figura nº 06 - Economia gerada pelo pregão eletrônico | 69 |
| Figura nº 07 - Melhoria da eficiência: pregão eletrônico | 76 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

NAP – Nova Administração Pública

E-COMMERCE – comércio eletrônico

E-GOV – governo eletrônico

TI – Tecnologia de informação

G2B – Governo para negócios

G2C - Governo para Cidadão

G2G - Governo para Governo

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1 | Considerações Iniciais | 12 |
| 1.2 | Objetivos | 14 |
| 1.2.1 | Objetivo geral | 14 |
| 1.2.2 | Objetivos Específicos | 15 |
| 1.3 | Delimitação do Estudo | 15 |
| 1.4 | Relevância do Estudo | 17 |
| 1.5 | Metodologia | 18 |
| 1.5.1 | Tipo de pesquisa | 19 |
| | | |
| 2 | REFORMAS – CONTEXTO HISTÓRICO | 22 |
| 2.1 | Reforma de Estado e Reforma Administrativa | 22 |
| 2.2 | Evolução da Administração Pública | 25 |
| 2.3 | Administração Pública Gerencial e TI | 29 |
| | | |
| 3 | GOVERNO ELETRÔNICO | 34 |
| 3.1 | O Papel da Internet: A TI Aliada Às Compras Públicas | 34 |
| 3.2 | Comércio Eletrônico | 37 |
| 3.3 | Governo Eletrônico - Conceito | 39 |
| | | |
| 4 | PROCESSOS LICITATÓRIOS | 45 |
| 4.1 | Evolução dos Processos Licitatórios | 45 |
| 4.2 | As Modalidades Licitatórias | 50 |
| 4.3 | O Pregão como Modalidade Licitatória | 53 |
| 4.3.1 | Pregão: considerações gerais | 53 |
| 4.3.2 | Características do pregão | 57 |
| 4.3.3 | Pregão presencial e eletrônico: diferenças | 61 |
| | | |
| 5 | O PREGÃO ELETRÔNICO | 64 |
| 5.1 | Pregão Eletrônico: Aspectos Gerais | 64 |
| 5.2 | Vantagens e Desvantagens do Pregão Eletrônico em relação às demais modalidades | 67 |
| 5.2.1 | Vantagens do pregão eletrônico | 67 |
| 5.2.2 | Desvantagens do pregão eletrônico | 72 |
| 5.3 | O Pregão Eletrônico e sua relação com o Princípio da Eficiência | 73 |
| 5.4 | O Pregão Eletrônico como meio de modernização das Compras Públicas | 76 |
| | | |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 78 |
| | | |
| 7 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 82 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações Iniciais

Ao longo dos anos, a ineficiência da administração pública no atendimento à crescente demanda dos cidadãos por serviços públicos mais eficazes, ágeis e de qualidade, aliado aos custos excessivos para a manutenção dos mesmos iniciou uma série de transformações, inclusive em matéria de licitações e contratos administrativos, com a finalidade de reformulação das suas concepções, em face da consagração constitucional do princípio da eficiência.

Desta maneira, exige-se cada vez mais dos gestores públicos uma maior agilidade, segurança, presteza e, principalmente, transparência no tratamento das contratações de bens e serviços, sem perder de vista os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, atualmente, a questão da eficiência administrativa, alçada a princípio constitucional. E, como consequência disso, a busca pela redução de custos e agilização de procedimentos e rotinas nas compras e contratações tem sido uma preocupação constante da administração pública.

Assim, para a consecução dos objetivos traçados pela Lei, a Administração Pública necessita contratar obras e serviços, realizar compras, sendo que para a efetivação dessas contratações faz-se necessária a realização de prévia licitação.

Conceituando este instrumento de que se utiliza a administração pública, em consonância com a doutrina, podemos dizer que licitação é “o procedimento administrativo

através do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para a contratação de seu interesse" (MEIRELLES, 1999, p. 23).

Em linhas gerais, podemos afirmar que a licitação visa, em obediência ao princípio da igualdade, propiciar as mesmas oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro de padrões previamente definidos no edital.

Atualmente, muito se tem debatido sobre as modalidades de licitação e os conseqüentes gastos do poder público, levando se em conta os dispêndios exorbitantes dos mesmos com as suas aquisições e contratações.

Então, diante da necessidade de aperfeiçoamento das modalidades existentes e vislumbrando a busca de soluções para as dificuldades encontradas é introduzida uma nova modalidade licitatória, como uma proposta de maior agilidade e desburocratização dos procedimentos licitatórios.

O pregão surge em um contexto de reformas e diante do anseio generalizado por certames licitatórios mais ágeis, com diminuição dos custos operacionais e uma maior eficiência da Administração no cumprimento de sua finalidade primordial, qual seja, o atendimento ao interesse público.

Com a entrada em vigor da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, o Congresso Nacional acabou por estender a aplicabilidade dessa modalidade licitatória aos Estados e Municípios, instituída inicialmente pela Medida Provisória nº 2.026/00, antes restrita ao âmbito da União.

Sobre o pregão, inicialmente, convém destacar a possibilidade de sua instituição na forma presencial e por meio eletrônico, cuja realização se dá por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

Com a utilização da tecnologia de informação nas etapas de realização do pregão eletrônico, vislumbra-se uma modernização do procedimento, o que teoricamente resultaria num elevado ganho de eficiência, com proporcional redução dos custos envolvidos. Porém, necessário se faz para sua comprovação uma avaliação da sua influência e dos seus resultados na realidade fática.

Por tratar-se de uma inovação, cuja implantação e operacionalização geram modificações ao contexto pré-existente, natural a aparição e ocorrência de conflitos iniciais, que ensejam uma avaliação de todo o procedimento, com o intuito de se criar parâmetros que justifiquem a escolha.

Assim, considerando o exposto, o pregão eletrônico traduz-se em um instrumento econômico e eficiente de promoção da inovação e modernização das compras públicas?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Face às considerações traçadas, o objetivo deste estudo é analisar o pregão eletrônico como um instrumento econômico e eficiente de promoção da inovação e modernização das compras públicas.

Destarte, constitui-se objetivo final do presente estudo identificar se o pregão eletrônico traduz-se em um instrumento eficaz de inovação e modernização da administração, no tocante às compras públicas.

1.2.2 Objetivos específicos

- Estudar o contexto de surgimento do Pregão Eletrônico no âmbito da Administração Pública;
- Abordar os aspectos fundamentais do pregão eletrônico, apurando fatores definidores e procedimentais;
- Verificar se o pregão eletrônico reflete as finalidades administrativas e sociais almejadas pela administração pública;
- Verificar as vantagens e desvantagens da implantação e uso do pregão eletrônico em comparação às outras modalidades licitatórias;
- Identificar se houve melhora ou não na transparência dos processos após sua implantação;
- Identificar as dificuldades encontradas na implantação do pregão eletrônico e como as mesmas foram superadas;
- Demonstrar que a falta de acesso às tecnologias da informação é um problema que não atinge somente às pessoas, mas também muitas das empresas brasileiras.

1.3 Delimitação Do Estudo

O estudo limitou-se a abordar o processo de instituição, implantação e aplicação da modalidade licitatória denominada pregão, na sua forma eletrônica, no âmbito da administração pública.

Partindo desse plano, foram analisados aspectos fundamentais do pregão, comparando seus tipos e analisando o ingresso do meio eletrônico nos processos envolvidos, bem como se buscou-se a demonstração das vantagens e desvantagens oriundas da transição do meio tradicional para o virtual pela administração pública, para agilizar seus processos de contratação via licitação.

O estudo ora desenvolvido trouxe à colação o histórico da modalidade pregão, procurando fazer uma análise de sua constitucionalidade, fornecendo o conceito jurídico e as finalidades do mesmo com o intuito de compreender a importância de sua implementação.

Limitou-se ainda o estudo apenas à modalidade de pregão eletrônico, como forma de se obter uma análise mais específica de seus efeitos na Administração Pública, de forma que toda a pesquisa ficou caracterizada de forma bastante exaustiva.

O estudo importou-se em destacar alguns aspectos ligados à adoção do pregão eletrônico no âmbito da administração pública, não sendo preocupação do mesmo, tecer comentários aos artigos da Lei nº 10.520/02, de forma individualizada, nem tampouco esgotar o tema, vez que apenas inicia-se o estudo de mais um capítulo desta intrincada seara afeta às compras públicas.

1.4 Relevância Do Estudo

Um dos aspectos motivadores deste estudo é a relevância do tema pregão eletrônico, devido ao fato de que o uso da tecnologia de informação e comunicação na era da “Economia Digital” e da “Sociedade da Informação” tornou-se imperativo.

O avanço de novas tecnologias nas décadas recentes incentivou o estudo do possível impacto provocado pelas mesmas na maneira como a administração pública presta seus serviços, bem como na própria gestão administrativa do aparelho estatal.

Alguns estudos apresentados por Heeks (2002) atestam o papel importante das tecnologias de informação e comunicação (TIC) em relação às iniciativas de modernização no setor público, o que justifica e torna relevante o presente estudo, na medida em que difunde o conhecimento acerca da contribuição dessas tecnologias nas reformas realizadas na administração pública brasileira nos anos recentes e, principalmente, porque propõe a elucidação de aspectos relevantes acerca do pregão eletrônico, notadamente, no âmbito da administração pública brasileira.

Muito tem se discutido sobre a utilização e aplicação do Pregão Eletrônico na Administração Pública Federal, a qual tem impactado as contratações feitas pelo Governo, apresentando inúmeras vantagens aos entes públicos, devido às suas características de agilidade, economia, desburocratização, publicidade e eficiência na contratação.

Também motivou a presente pesquisa a escassa literatura sobre o tema pregão eletrônico, o qual é relevante justamente por ser inovador, acabando por acarretar grandes

repercussões em nosso ordenamento jurídico e na aplicabilidade das demais modalidades licitatórias da Lei nº. 8.666/93, que praticamente estão perdendo campo de aproveitamento.

E, tendo em vista suas características inovadoras e peculiares, as quais poderão causar certa desconfiança e aversão por parte de alguns gestores governamentais, por diversos fatores, dentre eles a falta de estrutura tecnológica e a falta de incentivo para a qualificação de seus servidores, tornou-se imperativa a realização do estudo aqui apresentado como forma de avanço no conhecimento sobre a eficácia da implementação do pregão eletrônico.

1.5 Metodologia

Oliveira (2001), conceitua a ciência como o estudo, com critérios metodológicos, das relações existentes entre causa e efeitos de um fenômeno qualquer, no qual o estudioso se propõe a demonstrar a verdade dos fatos e suas aplicações práticas. É uma forma de conhecimento sistemático dos fenômenos da natureza, dos fenômenos sociais, dos fenômenos biológicos, matemáticos, físicos e químicos, para se chegar a um conjunto de conclusões verdadeiras, lógicas, exatas, demonstráveis por meio da pesquisa e dos testes.

Destarte, a pesquisa é a forma que a ciência se utiliza para conhecer a realidade empírica. Durante muito tempo, a maneira de se proceder numa pesquisa foi a de apenas descrever a realidade. Mas a partir do século XVII passou-se, além da descrição, a fazer a experimentação. Porém, para qualquer tipo ou forma de pesquisa, existem métodos e técnicas apropriados, os quais exigem habilidades do investigador para escolher o mais indicado para o seu estudo, de forma a permitir o alcance com relativa facilidade e tranqüilidade dos objetivos e das metas pretendidos (SANTOS, 2002).

A metodologia consiste no estudo e na avaliação dos métodos disponíveis, identificando suas limitações ou não, em nível das implicações de suas utilizações. A metodologia, em um nível aplicado, examina e avalia as técnicas de pesquisa, bem como a geração ou verificação de novos métodos que conduzem à captação e processamento de informações com vistas à resolução de problemas de investigação (BARROS & LEHFELD, 2000).

1.5.1 Tipo de pesquisa

De acordo com Silva; Menezes, “pesquisar, significa, de forma bem simples, procurar respostas para indagações propostas” (2001, p.19).

No mesmo sentido, Minayo (1993, p.23), conceitua a pesquisa como “atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados”.

Para a classificação da pesquisa, toma-se como base a taxionomia proposta por Vergara (2007, p. 46), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Assim, quanto aos meios de investigação utilizados a pesquisa realizada no presente estudo caracteriza-se como bibliográfica e documental.

Segundo Vergara (2007, p.48), “pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral. Fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma”.

Continuando, Vergara (2007, p.48) define a pesquisa documental como “a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza [...]”.

A fundamentação teórica do presente estudo foi predominantemente embasada em exaustiva pesquisa bibliográfica, sustentando-se em estudos realizados por intermédio de periódicos, artigos, resenhas, resumos, documentos e pesquisas de textos legais, observações de revistas *on line*, jurisprudências e doutrinas relevantes.

Valeu-se também a pesquisa, a título meramente exemplificativo, da análise de documentos arquivados no Departamento de Licitações e Contratos do Município de Três Rios, tais como regulamentos internos, decreto de instituição do pregão, pareceres, processos de contratação por meio de licitação pública e outros documentos não publicados, mas de notável importância ao estudo realizado.

Numa primeira etapa, foi realizado o levantamento bibliográfico, através do qual foi revisada grande parte da literatura teórica pertinente ao tema, produzida no Brasil e no exterior.

Como forma de embasamento, foi desenvolvida uma pesquisa documental, de cunho meramente exemplificativo, sistematizando publicações oficiais e administrativas produzidas pelo Município de Três Rios sobre o tema.

Por fim, procedeu-se à análise do material coletado, buscando compreender as conexões entre as teorias e as práticas da utilização do pregão eletrônico na Administração Pública.

2. REFORMAS – CONTEXTO HISTÓRICO

2.1 Reforma Do Estado E Reforma Administrativa

Segundo Marini (1999, p.2) “a reforma é um processo, o que significa dizer que ela está sempre pronta mas, ao mesmo tempo, está sempre por se fazer, dado o caráter dinâmico e situacional de seu contexto de atuação”.

Sobre o tema reforma, inicialmente mister se faz distinguir a reforma do Estado da reforma administrativa ou reforma do aparelho do Estado, como também é conhecida. Granjeiro (2004, p.286) define “como aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, seus três poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e toda a federação (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), enquanto que Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, pois compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal”.

Já nas palavras de Menezes (1996, p.1), “[...] diferença entre a reforma do Estado e a reforma da Administração. A primeira está ligada a uma nova concepção do poder institucionalizado, incluindo a revisão da clássica repartição dos poderes na sua projeção de serviços públicos melhor prestados; a segunda está ligada a uma nova concepção da organização administrativa do Estado, alcançando os agentes públicos, os funcionários, encarregados de operar a máquina pública”.

Destarte, pode-se afirmar que a reforma administrativa situa-se no quadro mais amplo da Reforma do Estado, traduzindo-se como uma seqüência de mudanças tanto dos instrumentos de governo e de administração pública, objetivando a eficiência e a ética no

tratamento com a coisa pública, quanto da forma de funcionamento do aparelho do Estado, sendo assim mais restrita objetivando, geralmente, tornar a administração pública eficiente.

Contextualizando esse período de reformas, é verdade que até a década de 80, o Estado caracterizava-se como centralista, interventor na economia e produtor direto de bens. O modelo econômico dirigido pelo Estado, nesta época, postulava uma economia fechada, com elevadas barreiras alfandegárias e o paradigma de desenvolvimento baseava-se na substituição das importações, na proteção à indústria nacional, no controle de preços e na expansão fiscal.

Os meados da década de 80 e, mais significativamente, o início dos anos 90 representaram uma reversão no modelo de Estado. O que se buscava era, digamos, um terceiro modelo, que se situasse entre o Estado interventor do Pós-guerra e o Estado mínimo dos anos 80.

As reformas estruturais almejadas, fundamentadas nos conceitos de administração pública gerencial, buscavam não apenas a redução da dimensão do Estado mas, antes de tudo, objetivava torná-lo menos produtor de bens e mais regulador e protetor de direitos e, conseqüentemente, plenamente capaz de responder às necessidades e anseios de seus cidadãos, de forma justa, igualitária e transparente.

Isso significa que tal reforma ia muito além da mera reorganização administrativa. Buscava antes de tudo a conjugação de uma espécie de reinvenção da máquina do governo com uma desburocratização da vida do cidadão.

De maneira geral, esse processo de reforma se caracteriza pela transição de um modelo de administração, com maior ênfase no controle dos procedimentos (modelo burocrático) para um modelo com maior ênfase no controle dos resultados (modelo gerencial).

É válido ressaltar que, segundo Bresser Pereira (1998, p.7) “a reforma compreende três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da citação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial”.

Nesse sentido, Przeworski afirma que uma digna reforma do Estado não pode deixar de levar em conta o papel das instituições como mecanismos “que permitam à sociedade realizar seus objetivos coletivos, dentro de limites constitucionais, por conferirem ao governo a capacidade de intervir na economia e por submetê-lo ao controle popular” (PRZEWORSKI, 1996, p. 34).

A partir desses conceitos, conclui-se que a reforma do Estado deve ser entendida como um amplo projeto que implica uma reforma institucional e, conseqüentemente mudanças na estrutura legal e organizacional e nas políticas públicas.

De acordo com o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE),

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. (BRASIL, MARE,1995, p. 12)

Importante salientar que uma das áreas abrangidas pela reforma e, portanto, de interesse para o presente estudo, encontra-se nos avanços tecnológicos, que segundo Bresser,

Os avanços na tecnologia estão produzindo profundos impactos na administração pública. A Reforma Gerencial pretende que a tecnologia da informação possa oferecer aos dirigentes públicos maiores informações e de melhor qualidade, contribuindo para tornar a administração pública mais transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado para o cidadão” (PEREIRA, 1998. p.109).

Nesse contexto, comprova-se que as reformas administrativas acabaram por obrigar os governos a buscar formas de melhoria da prestação de seus serviços. Um dos meios encontrados foi a utilização das inovações tecnológicas para tornar a atuação de suas unidades menos dispendiosa e capaz de fornecer respostas mais ágeis aos usuários dos serviços públicos.

2.2 Evolução da Administração Pública

Numa perspectiva histórica, conforme Petrucci e Schwarz (1999), temos que o Brasil passou por três reformas administrativas, que resultaram nos três modelos básicos de administração pública: patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, não havendo distinção entre o patrimônio público e o privado, ou seja, os bens públicos eram utilizados como se fossem uma extensão do poder do soberano, da sua família e da nobreza (NUNES, 2004, p.65).

A Administração patrimonialista propiciava uma confusão entre os cargos públicos, que eram considerados prebendas (GRANJEIRO, 2004, p.289) e o próprio grau de parentesco e afinidades entre os nobres e outros participantes do governo, sendo, na verdade, uma continuidade do modelo de administração utilizado pelas monarquias até o aparecimento da burocracia. Neste modelo, a *res publica* não era diferenciada da *res principis* (GRANJEIRO, 2004, p.289).

A administração pública burocrática surge, então, na segunda metade do século XIX, com uma proposta de combate à corrupção e ao nepotismo característico da administração patrimonialista. Tal modelo de administração trouxe como princípios orientadores a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em resumo, o poder racional legal (GRANJEIRO, 2004, p.289).

A administração pública burocrática distingue claramente o público e o privado. Nela há separação entre o político e o administrador público. Aqui se deu o surgimento de burocracias públicas compostas por administradores profissionais com recrutamento e treinamento específicos. O relacionamento entre estas pessoas e os políticos devia ser marcado pela neutralidade dos primeiros. Os Estados democráticos, durante o século XX, tinham como principal modelo de administração pública (MARE, 1998. p.9).

Na opinião de Ramos (1983, p.237), a burocracia intrinsecamente, “não é nem positiva, nem negativa. Suas características refletem o meio social geral. Não emanam de uma essência metafísica. Mudam historicamente”.

Continuando, nas palavras de Granjeiro (2004) a efetividade no controle dos abusos era a característica considerada como qualidade fundamental da administração pública burocrática; seus pontos negativos, e assim considerados defeitos, eram a ineficiência, a auto-referência e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos, que eram vistos como clientes.

Catelli (2001a, p.5) afirma que a burocracia se tornou um fim em si mesma, devido ao carreirismo e ao corporativismo, alheia às mudanças que houve após a II Guerra, tendo sido, desde então, sinônimo de um governo lento, ineficiente e impessoal, pouco sensível aos problemas reais da sociedade.

Assim, no contexto em que o Estado não conseguia mais responder aos anseios do cidadão, emerge o modelo de Administração Pública Gerencial, em substituição à administração pública burocrática.

Ressalte-se, portanto, que a administração pública gerencial não pretende negar os princípios da administração burocrática, no entanto, fornece formas mais flexíveis de gestão, dando maior autonomia ao administrador na execução de suas tarefas e utiliza-se de um controle *a posteriori*, deslocando-se a ênfase dos meios para os fins.

Nesse sentido, Pereira (2005) afirma que a administração pública gerencial emergiu na segunda metade do século passado como resposta à crise do Estado, para enfrentar a crise fiscal e reduzir o custo, tornando mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta.

Pode-se afirmar que “esse novo modelo de administração – o gerencialismo – teria como uma de suas características básicas a inovação e seria resultado de uma reforma do Estado que envolveria aspectos políticos, econômicos e administrativos. Estes últimos visariam ao aumento da governança. A reforma administrativa seria capaz de criar, portanto, os meios de se obter uma boa governança” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 36).

Quadro nº 1 - Diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a Gerencial

| Administração Pública Burocrática | Administração Pública Gerencial |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Concentra-se no processo. • É auto-referente. • Definição de procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços. • Satisfaz as demandas dos cidadãos. • Controle de procedimentos. | <ul style="list-style-type: none"> • Orienta-se para resultados. • Orientada para o cidadão. • Combate o nepotismo e a corrupção. • Não adota procedimentos rígidos. • Definição de indicadores de desempenho - utilização de contratos de gestão |

Fonte: Santos, 2003.

A partir de então, a concepção de Estado foi sendo alterada para o modelo gerencial, como veremos a seguir.

2.3 Administração Pública Gerencial e Tecnologias de Informação

O modelo gerencial surge na segunda metade do século XX, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, também, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. (RAMOS, 2005)

Pode-se dizer que “a reforma gerencial da administração pública está baseada em uma idéia do Estado e do seu papel. Procura responder quais são as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais deve apenas financiar ou promover e quais as que não lhe competem. E tem como critérios, para responder a essas questões, os objetivos políticos fundamentais que as sociedades contemporâneas se colocaram para si próprias – a ordem, a liberdade, a igualdade e a eficiência ou o bem-estar – na medida em que o Estado é a instituição política que serve de instrumento para que a sociedade alcance estes objetivos” (PEREIRA, 1998, p. 95).

Quadro nº 2 - Evolução da Administração Pública Gerencial.

| Objetivo e relação com a Sociedade | | |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| Modelo Gerencial Puro | New Public Management | Public Service Orientation |
| Economia / Eficiência | Efetividade/Qualidade | Responsabilidade Pública/Equidade |
| Contribuintes | Clientes/Consumidores | Cidadãos |

Fonte: ABRUCIO, 1997.

Em relação aos objetivos da administração gerencial, conclui Pereira (1998, p.109) que

[...] a Reforma Gerencial é uma reforma para a cidadania e democracia, tornando a administração mais eficiente e democrática. Mais eficiente porque torna viável a efetiva utilização dos meios mais adequados para se atingir os fins visados. Mais democrática, porque está orientada para o cidadão, e porque envolve o controle social por parte dos cidadãos [...].

De acordo com Nascimento (2000, p. 5) “o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade”. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional .

Assim, a administração gerencial

procura, sem se afastar do estado de direito, adequar as organizações públicas às contingências específicas de lugar e momento, emprestando-lhes sobretudo maior agilidade e eficiência; prioriza, portanto, os resultados. Tenta igualmente recuperar a identificação dos cidadãos com o Estado, voltando-o a eles. Faz da transparência e do controle cidadão alavancas para a eficácia dessas organizações. Introduce também mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada com vistas a aprofundar os ganhos de eficiência." (MARE, 1997, 48 p. 10)

A administração gerencial traduz-se em formas mais modernas de gestão pública, uma vez que altera, principalmente, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva e democrática participação dos cidadãos. Consiste, portanto, o gerencialismo numa administração voltada para resultados e, acima de tudo, orientada para os anseios do cidadão-usuário.

A administração gerencial empreende adequar as organizações públicas aos seus objetivos prioritários, que são os resultados. Busca identificação com os usuários e incrementar sua eficiência com mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada. (MARE, 1995. p.8)

Resumidamente, pode-se dizer que a administração burocrática foca-se nos processos e nos procedimentos, enquanto que a administração pública gerencial é voltada para os resultados. (SANTANA, 2005).

Historicamente, a proposta da Administração Gerencial brasileira teve seus lineamentos básicos no "Plano Diretor da Reforma do Estado" e na obra do ex-Ministro Bresser Pereira, para quem ela se apresenta como uma "nova forma de gestão da coisa pública mais compatível com os avanços tecnológicos, mais ágil, descentralizada, mais voltada para o controle de resultados do que o controle de procedimentos, e mais compatível com o avanço da democracia em todo o mundo, que exige uma participação cada vez mais direta da sociedade na gestão pública" (BRESSER PEREIRA *apud* ALICE GONZALEZ, 1999, p. 88).

O gerencialismo é um meio de implementação de políticas públicas, o qual se distingue da burocracia pelos métodos adotados para o alcance dos fins pretendidos, entre eles a adoção de critérios mais flexíveis ou rígidos e a ênfase nos meios ou nos resultados. O seu objetivo é tornar a administração eficiente, voltada para o controle dos resultados, opondo-se ao controle dos procedimentos e a existência de normas que estabeleçam padrões hierárquicos rígidos e excesso de regras de rigor técnico, adotadas pela administração burocrática, as quais impedem o alcance de resultados eficientes e ágeis.

Assim, a reforma administrativa brasileira foi elaborada com adoção parcial dos princípios da *new public management* visando à melhoria da performance da gestão pública, eliminando os excessos de burocratização, padronização e a lentidão dos meios.

A expressão Nova Administração Pública (NAP) apareceu inicialmente no início dos anos 90, resultante da investigação acadêmica em países anglo-saxões, especialmente Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, acerca de novos temas, estilos e padrões inseridos na administração pública desses países a partir da década de 80 (BARZELAY, 2001).

Nas palavras de Resende, (1998, p.28)

o princípio basilar da new public management é o de que as organizações públicas podem ser gerenciadas atendendo aos imperativos da performance, combinando eficiência, efetividade e qualidade no atendimento às demandas por serviços públicos, desde que arranjos institucionais adequados possibilitem tal combinação”.

O *management public* desenvolve-se através da introdução na gestão pública de técnicas de procedimentos e métodos desenvolvidos nas empresas privadas. Contudo, não se confunde o privado, pois o objetivo e as demandas de ambos não são comparáveis. Nem mesmo as relações e os métodos.

O *management public* conjuga as exigências públicas e suas regras de organização e funcionamento particulares e amplamente ligadas à noção de serviço público com a preocupação pela eficiência e eficácia, que conduz os gestores a transportar os exemplos vindos das empresas privadas, sem, no entanto, negar o caráter de inovação à gestão pública.

Nesse ambiente em que as reformas administrativas vêm sendo desencadeadas pelos governos, a chamada NAP (BARZELAY, 2001) tem apontado o uso das TICs (tecnologias de informação e comunicação) como uma das ferramentas de gestão mais eficazes para o incremento da governança, em termos da informatização de serviços e da conseqüente aproximação com o cidadão.

E uma das áreas abrangidas pela reforma, de interesse desta pesquisa encontra-se nos avanços tecnológicos, que segundo Bresser (1998, p.303),

Os avanços na tecnologia estão produzindo profundos impactos na administração pública. A Reforma Gerencial pretende que a tecnologia da informação possa oferecer aos dirigentes públicos maiores informações e de melhor qualidade, contribuindo para tornar a administração pública mais transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado para o cidadão.

As TICs têm papel importante no modo como o Estado cumpre suas principais funções, mudando a abordagem da gestão pública. Nesse sentido, Santana (2006, p.1) afirma que “é válido ressaltar que adoção de tecnologias da informação e a automação das compras governamentais são elementos importantes no processo de modernização do Estado Brasileiro porque imprimem transparência, celeridade, economicidade e eficiência às contratações públicas”.

3 GOVERNO ELETRÔNICO

3.1 O Papel Da Internet: A Tecnologia Da Informação Aliada Às Compras Públicas

A utilização pelo governo brasileiro dos recursos do amplo campo tecnológico conhecido como informática não é recente (AFONSO, 2000).

A aplicação da informática de forma inovadora nas normas e rotinas da Administração Pública, notadamente no que se refere às compras públicas, tem se revelado um potencial extraordinário.

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

Este uso tem suscitado reflexões em torno dos meios de utilização das novas tecnologias, em particular a Internet, de forma a colocar em prática as mudanças requeridas pelo novo ambiente.

Nesse sentido, pode-se dizer que:

A Internet constitui uma vida comunitária regulada por interações, e não por leis, decretos, portarias ou “medidas provisórias. Os seres orgânicos das comunidades virtuais, desvinculados da coincidência histórica entre espaço e tempo, fazem valer o salvo-conduto para estar em toda parte sem sair do lugar. Longe de dispensar os indivíduos de deveres éticos, o ciberespaço propõe uma coexistência auto-regulada, em constantes revisões. Longe de padronizar condutas com base numa “maioria moral” (normas e interdições a serviço das totalidades dominantes), a cibernética apóia-se em regras e valores consensuais estabelecidas pelas células de usuários, respeitando-se a pluralidade de contextos, os projetos societários e, acima de tudo, a liberdade de manifestação do pensamento (MORAES, 2000).

As sociedades democráticas, ao introduzir as modernas tecnologias da informação em seu âmbito, ampliam a possibilidade de transparência nos atos dos governantes, permitindo o exercício da participação de todos. Através dos recursos tecnológicos tornou-se viável o acompanhamento do cidadão em momentos decisivos do País, como na elaboração e votação de leis, decretos, emendas; na fiscalização da aplicação dos recursos financeiros; nas decisões do Supremo Tribunal Federal. A privacidade da Internet se diluirá na transparência e disponibilidade de dados e ações públicas (ROVER, 2000, p.32).

É notório, na literatura pertinente, que o uso da Internet na administração pública apresenta diversas funções.

A par de servir como veículo para prestação de serviços on-line e como divulgadora das informações sobre as atividades desempenhadas pelo setor público, outra função de significativo valor é a capacidade da internet de proporcionar maior transparência no *modus operandis* da gestão pública, facilitando o exercício da *accountability*, que compreende, em grande parte, o dever do gestor de prestar contas ao cidadão e também a possibilidade de troca rápida de informações entre membros do governo sobre atividades que intensifiquem o aumento da eficiência na máquina pública (FERREIRA; ARAÚJO, 2000).

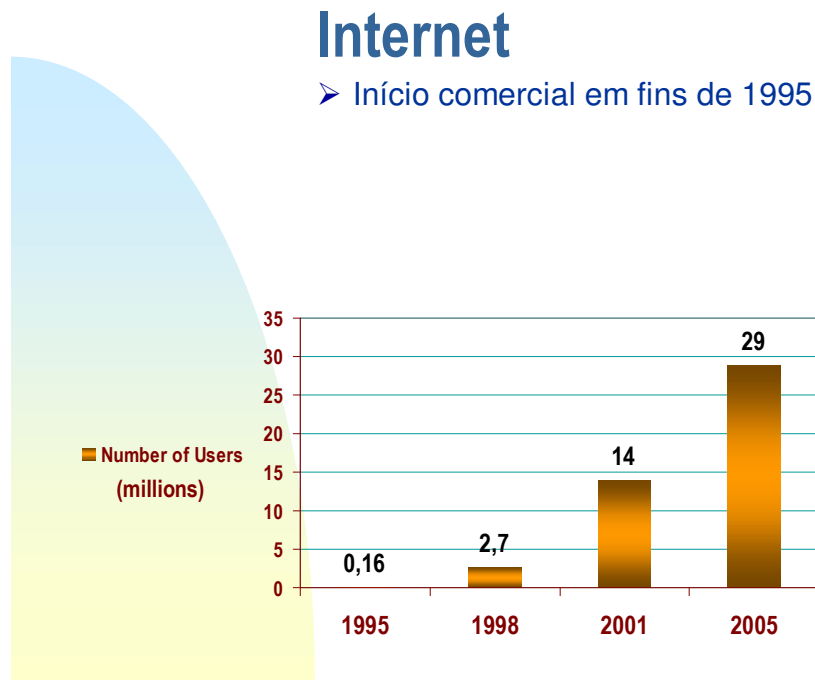
Todavia, o uso da Internet requer um ambiente propício, isto é, uma rede adequada de telecomunicações, com provedores e servidores capacitados, bem como suficiente quantidade de computadores. Sem o cumprimento da infra-estrutura necessária às operações da Internet, a difusão do acesso às novas tecnologias da informação fica irremediavelmente comprometida (MENEZES; FONSECA, 2000).

Assim, pode-se dizer que a tecnologia da informação passa então a ser uma ferramenta que pode contribuir para a prática de conceitos importantes como transparência, prestação de contas, controle social e participação popular, ajudando o brasileiro a exercer a sua cidadania (ALMEIDA; PAULA, 2005, p. 55-67).

As aplicações por meio da Internet promovem maior acesso às informações sobre produtos e fornecedores, aumentando assim o poder de transação dos consumidores. “E a maior abertura e acesso à informação, além de trazer novos concorrentes, aumenta a rivalidade entre os competidores.” (PORTER, 1989 e 2001).

A esse respeito Manuel Castells, afirma que “a Internet não surge somente como uma nova tecnologia da informação, mas também como uma nova forma de organização da economia e da sociedade como um todo, num processo de desconstrução e reconstrução incessantes” (CASTELL, 2000).

Figura nº 01 – Internet – início comercial em fins de 1995.



9

A Internet proporciona um conjunto de categorias de negócios que pode ser definido como comércio eletrônico ou *e-commerce*, o qual pode ser conceituado como a capacidade de realizar transações, envolvendo a troca de bens e serviços entre duas ou mais partes, através da utilização de ferramentas eletrônicas e tecnologias emergentes (ANGRISANO, LAURINDO, 2003).

3.2 Comércio Eletrônico

O desenvolvimento da internet, como já dito anteriormente, possibilitou o surgimento de um modelo de compras denominado comércio eletrônico ou e-commerce.

O Comércio Eletrônico ou e-commerce começou a adquirir importância, a partir de 1995, nos Estados Unidos, com a difusão da internet, pois a rede mundial de computadores é o meio pelo qual ele se desenvolve.

No que tange às várias ferramentas da tecnologia de informação, destaca-se o comércio eletrônico que “é a realização de toda a cadeia de valores dos processos de negócio em um ambiente eletrônico, por meio da aplicação intensa das tecnologias de comunicação e informação, atendendo aos objetivos do negócio” (ALBERTIN, 2000, p.95).

Vale trazer à colação outra definição dada por Silva, que diz “o comércio eletrônico é uma forma de comércio onde o produto ou o serviço é conhecido, demonstrado e vendido por meios eletrônicos e tecnologias emergentes; podendo também ser definido como o conjunto de processos, nos quais clientes, empresas, parceiros de negócios, instituições financeiras, operadores logísticos e instituições governamentais, entre outros, transacionam via tecnologia baseada em Internet” (2001, p.1).

No conceito de Souza, “o comércio eletrônico é uma ferramenta da tecnologia da informação que apóia a organização no sentido de facilitar a troca de informações entre a empresa e seus parceiros. Com o advento da Internet, o comércio eletrônico tornou-se mais acessível às organizações em todo o mundo” (2002, p.2).

Assim, entendemos que o comércio eletrônico também pode ser visto como fator estratégico de desenvolvimento econômico, uma vez que utiliza a tecnologia da informação aplicando-a na modernização das relações econômicas.

À medida que o Estado se moderniza e racionaliza sua atuação, o que implica no enxugamento da máquina administrativa e na transferência de obrigações técnicas e econômicas do plano público para o privado, a participação da sociedade cresce. E nesse campo, o Comércio Eletrônico no Brasil pode ser utilizado como uma oportunidade para a comunicação entre o setor Público e o Privado.

3.3 Governo Eletrônico – Conceito

O conceito de governo eletrônico (e-gov) surgiu exatamente para atingir os propósitos do modelo de administração pública gerencial, pois a implantação da tecnologia de informação em uma organização é uma intervenção feita na organização visando mudar o seu estado, com o objetivo de aumentar a sua eficácia e eficiência. O uso de computadores para ajudar os indivíduos nas suas tarefas e tomada de decisão é uma das ações mais importantes que podemos empreender quando implementamos esta tecnologia efetivamente. (DIAS, 1998, p.1)

Num momento em que a evolução na área de tecnologia da informação (TI) tem gerado novas formas de relacionamento e de comunicação entre os seres humanos e seu campo de utilização tem se expandido aos setores mais conservadores, Freitas (2006) afirma que não há mais espaço para os governos que insistem em uma forma burocrática e anacrônica de organização.

Nesse contexto de democratização do acesso à informação, vários governos têm concentrado esforços no desenvolvimento de políticas e definições de padrões em termos de

tecnologias da informação e comunicação, capazes de prover aos cidadãos informações acerca dos serviços realizados pela máquina pública.

O ponto de partida para a elaboração de uma política sistemática de E-GOV foi um processo iniciado em 1996, que consolidou-se em setembro de 2000, com a publicação do documento intitulado Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil, o qual foi fundamental (TAKAHASHI, 2000; CHAHIN *et al.*, 2003).

O governo eletrônico, ou simplesmente e-gov, pode ser entendido inicialmente como uma ferramenta de reforma administrativa do Estado, o qual permite facilitar a transparência, melhorar a eficiência no processamento e entrega de serviços públicos, auxiliar na luta contra corrupção e na personalização do atendimento aos cidadãos.

Em relação à denominação do governo eletrônico, Joia (2002) avalia que o mesmo é impreciso por ser o um conceito ainda emergente. Afirma categoricamente que: “Sem dúvida alguma, o sucesso do governo eletrônico anda *paripassu* com o sucesso da reforma do próprio Estado. Em verdade, são dois conceitos complementares” (JOIA, 2002, p.2).

Nesse sentido, é válido ressaltar que o termo governo eletrônico tem sido entendido de maneira bastante variada e abrangente, o que dificulta a adoção de um conceito universal. Mesmo assim, cabe aqui identificar algumas das várias definições existentes.

O e-gov é definido por Backus (2001, p. 2) “como uma forma de comércio eletrônico no governo e refere-se aos processos e estruturas necessários para prestar serviços eletrônicos para o público (cidadãos e empresas), para colaborar com os sócios do negócio e para conduzir transações eletrônicas dentro da entidade organizacional” (Tradução livre).

Segundo Zweers & Planqué (2001), "Governo Eletrônico é um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponível informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os stakeholders envolvidos com a esfera pública" .

Balutisiv (1999) define Governo Eletrônico através da seguinte equação:

“Governo Eletrônico = S [Comércio Eletrônico; Customer Relationship Management (CRM); Supply Chain Management (SCM) + Gestão do Conhecimento + Business Intelligence (BI) + Tecnologias Colaborativas]”

Segundo o renomado professor Aires José Rover (2005, p.3), governo eletrônico é:

"[...] é uma infra-estrutura única de comunicação compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a tecnologia da informação e da comunicação é usada de forma intensiva para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão. Assim, o seu objetivo é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando as transparências das suas ações e incrementando a participação do cidadão."

Assim, podemos afirmar que o Governo Eletrônico surge como a conjugação de políticas públicas baseadas em TIC, como ferramenta de modernização administrativa e, principalmente, como solução efetiva de ampliação da democracia e de efetivação dos direitos e garantias constitucionais.

Também, o governo eletrônico pode ser avaliado como um instrumento que compõe o quadro de intervenções voltadas para a concretização de uma política pública de informação e democratização do Estado. (RIBEIRO, 2003)

Embora diferentes, todas as abordagens conjugam a mesma noção de governo eletrônico como o uso, pelos governos, das novas tecnologias da informação na prestação de serviços e de informações para cidadãos, fornecedores e servidores, objetivando a modernização da máquina pública, por meio da Internet e da inclusão digital.

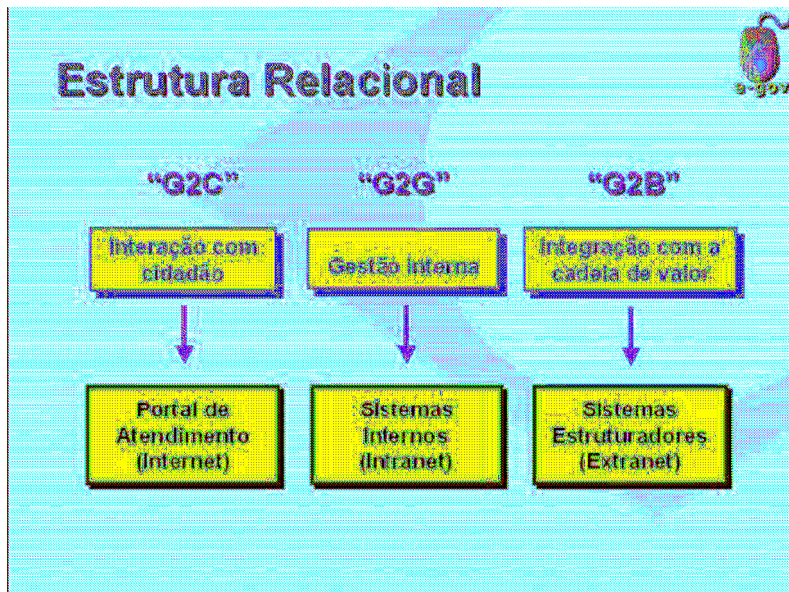
Outro ponto de vista também compartilhado é que a implementação do e-gov pode representar um impacto no aperfeiçoamento da máquina administrativa, permitindo uma eficiência cada vez maior na prestação de melhores serviços ao cidadão.

Deve o e-gov, qualquer que seja o seu estágio, orientar-se pelos princípios gerais da democratização do acesso à informação, da universalização na prestação dos serviços públicos, da proteção da privacidade individual e a redução das desigualdades sociais e regionais. E, também, assegurar a educação digital de toda a população, através da formação de cidadãos digitais, preparando-os para a sociedade da informação e, conseqüentemente, preservando o exercício pleno da cidadania.

O termo e-gov envolve três tipos de transações, que podem ser identificadas como:

G2G, quando se trata de uma relação intra ou intergovernos; **G2B**, caracterizado por transações entre governos e fornecedores; e **G2C**, envolvendo relações entre governos e cidadãos. Estas transações ocorrem não apenas por meio da Internet, mas também por meio da telefonia móvel, televisão digital, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores pessoais (FERNANDES, 2001, p. 2).

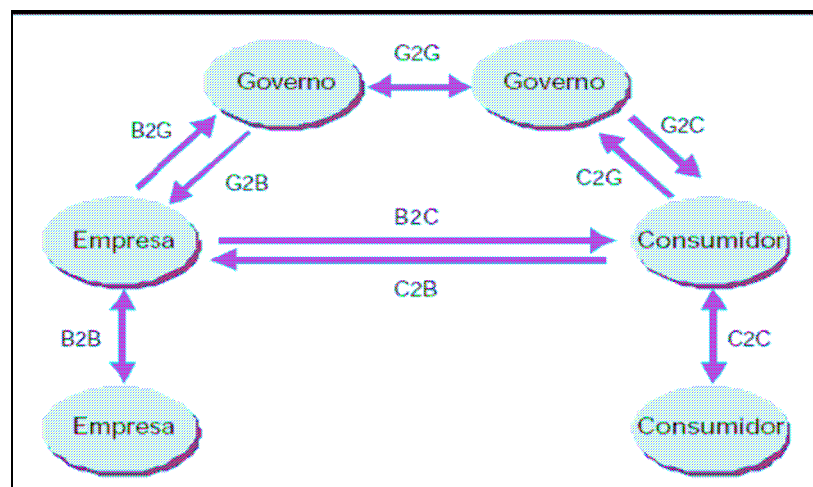
Figura 02 - Estrutura Relacional do governo eletrônico



Fonte: Ministério do Planejamento, 2003.

A seguir, será demonstrado o ambiente de relacionamento entre Governo, Empresa e Cidadãos, visualizados como consumidores de serviços e produtos do Governo e Empresas, de acordo com a visão do Programa Sociedade da Informação por Takahashi (2000).

Figura nº 03 – Ambiente de negócios eletrônicos



Fonte: TAKAHASHI, 2000.

Segundo Braga (2003, p. 9), “[...] o Brasil freqüentemente figura entre os líderes na oferta de serviços governamentais on-line, ainda que em outros indicadores (por exemplo, acesso público à *internet*) sua classificação deixe muito a desejar [...]”.

O governo brasileiro já dispõe de um considerável número de serviços na Internet, o que se traduz em um forte indício do intenso uso da tecnologia de informação e comunicação pelo governo brasileiro.

Assim, como parte de um contexto mais amplo de introdução das práticas de governo eletrônico deve ser entendida a instituição do pregão eletrônico nos processos de licitação da Administração Pública Brasileira.

4 PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.1 Evolução do Processo Licitatório Brasileiro

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, especificamente no seu art. 37, inciso XXI, a realização de licitações públicas precedendo todos os contratos administrativos, ressalvados apenas os casos previstos em legislação específica, tornou-se obrigatória.

Disciplinando esse assunto, o nosso ordenamento jurídico conta com a lei 8.666/93, que trata das normas gerais relativas à licitação, as quais devem ser seguidas por todos aqueles que estão obrigados a licitar.

Mas, como consequência da inserção das TICs, sinônimo de maior transparência, entre outras vantagens, atualmente tendências mais atuais em relação aos procedimentos licitatórios já se encontram em contradição com alguns dispositivos da Lei de Licitações, dando margem para novos entendimentos.

Assim, faz-se necessário uma breve definição das modalidades para o entendimento da evolução da Licitação ao longo dos anos.

Compulsando alguns conceitos de licitação no campo do direito administrativo, vale trazer à colação o entendimento de Cretella Júnior (2004, p.49):

“Licitação, no Direito Público brasileiro atual, a partir de 1967, tem o sentido preciso e técnico de procedimento administrativo preliminar complexo, a que recorre a Administração quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a

compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade”.

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igualitária a todos os interessados, possibilitando assim o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Complementando, não se poderia olvidar a definição de licitação no magistério de Marçal Justen Filho (2005, p.309), o qual assim se manifestou:

“A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência”.

Em relação ao histórico das licitações no âmbito da administração pública, segundo Pereira Júnior (1930, p. 978) "remonta ao império o tratamento legislativo das concorrências com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862".

O surgimento das licitações deu-se com a edição do Decreto n.º 2.926 de 14 de maio de 1862, que regulamentou as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Após o surgimento de várias outras leis que trataram, de forma simples, do assunto, o procedimento licitatório finalmente consolidou-se, no âmbito federal, pelo Decreto nº 4.536, de 28.01.22, o qual organizou as normas do Código de Contabilidade da União.

Desde então, o procedimento licitatório foi evoluindo e, segundo MAURANO (2008), o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais pertinentes à matéria, foi instituído pela primeira vez pelo Decreto-lei nº 2.300, de 21.11.86, atualizado em 1987, pelos Decretos-lei 2.348 e 2.360.

Mas, foi com a Constituição de 1988 que se alcançou um notável progresso na institucionalização e democratização da Administração Pública, na qual a licitação recebeu status de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, observa Sílvia Roberto Seixas Rego:

“a magnitude de um princípio constitucional é tamanha, que motivou Celso Ribeiro Bastos a se manifestar no sentido de que a não observância de um princípio informador de determinado sistema é muito mais grave do que a violação da própria lei aplicada. Segundo o festejado constitucionalista, a infração da lei é mal menor se considerada em relação à não observância de um princípio, eis que este último traduz-se na própria estrutura informadora da norma. Ao contrário da norma que somente possui eficácia nas situações por ela disciplinadas, os princípios, em razão de sua abstratabilidade sem conteúdo concreto, açambarcam, ao contrário da lei, um número indeterminado de situações fornecendo critérios para a formação das leis. Aspecto relevante da aplicabilidade dos princípios diz respeito aos critérios que estes fornecem para uma sólida, justa, lógica e legal interpretação da lei.” (2003, p. 63)

O art. 37, XXI da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei 8.666, de 21.06.93 (alterada pelas Leis 8.883/94, 9.648/98 e 9.854/99), em vigor atualmente, que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública. Da análise do disposto no artigo supracitado, pode-se inferir que a obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional, apenas sendo dispensada ou inexigida nos casos expressamente previstos em Lei.

Porém, as modalidades instituídas e adotadas pela lei 8.666/93 passaram a mostrar-se, ao longo dos anos, burocráticas e um tanto lentas no seu desdobramento e, em determinados casos, onerosas aos cofres públicos. Nesse contexto, em muitos casos, também não deram a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratados.

Complementando, muitas das vezes por serem realizadas em detrimento dos princípios constitucionais, as formas comuns de licitação deixavam de garantir o efetivo cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da igualdade de condições a todos os concorrentes.

Além disso, a antiga forma de se fazer licitação não dispendo de efetivos mecanismos de controle dos atos dos gestores públicos, ao invés de servir de meio para alcançar os princípios contidos na lei, ao contrário, agia de maneira a propiciar o descumprimento deles (BECKHAUSER, 2006).

Soma-se a isso o momento de reestruturação do Estado, que deixou de ser um "Estado Executor" para passar a ser um "Estado Regulador", trazendo uma cobrança por uma maior eficiência do serviço prestado pelo Estado, bem como a necessidade de diminuição dos gastos públicos.

As transformações ocorridas no âmbito da Administração Pública tiveram suas conseqüências, a tal ponto de Alice Gonzalez Borges defender a necessidade de reformulação das concepções acerca das licitações e contratos administrativos em face da consagração constitucional do princípio da eficiência (MAURANO, 2004). Nas suas palavras:

“(…) põe-se em pauta, cada vez mais intensamente, o anseio generalizado para a realização de certames licitatórios que tenham efetivamente, como verdadeiro objetivo, a busca das melhores propostas, não mais se perdendo em uma multiplicidade de exigências burocratizantes, formais, descendo a detalhes desnecessários, na fase de habilitação – palco para verdadeiras guerras entre licitantes, armados de providenciais liminares judiciais, que conduzem ao efeito perverso de afugentar propostas realmente vantajosas para o interesse público, em detrimento do princípio constitucional da eficiência.” (BORGES, 2001, p. 04)

Inseridos no contexto de globalização e economia digital e objetivando minimizar as conseqüências burocratizantes das modalidades em uso foi idealizado e direcionado esforço para a criação de uma nova modalidade de licitação, que atendesse aos anseios emergentes dos governos, dos fornecedores e da sociedade em geral.

Eis que surge, portanto, o Pregão como substituto das formas comuns de licitação, por possuir mecanismos mais efetivos de fiscalização, utilizando-se das novas tecnologias e da rede mundial de computadores, possibilitando maior transparência, agilidade e redução de gastos nas aquisições governamentais.

A grande evolução nas licitações refere-se à modalidade de licitação denominada Pregão que, desde 2005, é obrigatória para todos os órgãos da Administração Pública Federal em sua forma eletrônica, sendo que o desvio dessa regra necessita de prévia justificativa.

Inicialmente, o pregão surgiu, no sistema jurídico brasileiro, através da Lei nº 9.472/1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. Paralelamente, foi introduzido como modalidade licitatória para a Administração direta e indireta pela Medida Provisória nº 2.026, de 04/05/2000, que após 17 reedições foi convertida na Lei nº 10.520 de 17/07/2002.

4.2 As Modalidades Licitatórias

A Lei Federal nº 8.666/93, com as alterações introduzidas pela Lei nº 8.883/94 estabelece a obrigatoriedade do Poder Público em realizar licitações públicas sempre que desejar adquirir algum bem ou contratar serviços. Essa é a regra geral. As exceções são as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, estabelecidas na Lei.

Inicialmente, a Lei 8.666/93, em seu artigo 22, enumera cinco modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Em relação à expressão modalidade, relevante relembrar as palavras de Marçal Justen Filho (2003):

“A expressão ‘modalidade’ é utilizada, tecnicamente, para indicar cada uma das espécies de procedimentos licitatórios, que se diferenciam entre si no tocante à estrutura e aos fins buscados. Na esteira do pensamento de Adilson A. Dallari, as diferenças entre as diversas modalidades de licitação não se resumem a questões acessórias, tais como âmbito de publicação, prazo de divulgação, valor econômico da contratação. As diferenças retratam a necessidade de adequar a disputa ao objeto a ser contratado.”

O critério de escolha da modalidade licitatória a ser empregada é, em primeiro lugar, o valor estimado para a contratação, levando-se em conta também a complexidade do objeto a ser adquirido ou do serviço a ser contratado.

Explicando resumidamente cada uma delas, poderíamos dizer o que se segue:

Concorrência é a 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, conforme artigo 22, § 1º da Lei nº 8.666/93. É empregada em contratos de maior valor econômico.

Tomada de preço é a modalidade de licitação 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, conforme exposto no § 2º, artigo 22 da Lei nº 8.666/93. É utilizada para contratos de vulto econômico médio, como por exemplo, em obras e serviços de engenharia com valores de até R\$ 1.500.000,00 (artigo 23, inciso I, alínea “b” da Lei mencionada).

Convite é a modalidade de licitação entre os interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três) pela Administração Pública, a qual afixará em local apropriado e publicará “aviso”, em forma de extrato e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestar seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (artigo 22, § 3º da Lei nº 8.666/93). Visa à utilização para contratos de valores baixos. Aqui, as obras e serviços de engenharia não podem exceder a R\$ 150.000,00, conforme previsto no artigo 23, inciso I, alínea “a”.

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, conforme art.22, § 4º da Lei nº 8.666/93.

Leilão é a 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 alienação de bens imóveis, prevista no art. 19 da Lei 8666/93, a quem oferecer o melhor lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Figura nº 04: QUADRO DE MODALIDADES DE LICITAÇÃO - Tabela de Valores

| Artigo | Inciso | Alínea | Valor (R\$) | Modalidades de Licitação |
|---|--------|--------|----------------------|--------------------------------|
| Obras / Serviços de Engenharia | | | | |
| 23 | I | a | 150.000,00 | Convite |
| | I | b | 1.500.000,00 | Tomada de Preço |
| | I | c | Acima de 1.500.00,00 | Concorrência |
| Compras / Outros Serviços | | | | |
| 23 | II | a | 80.000,00 | Convite |
| | II | b | 650.00,00 | Tomada de Preço |
| | II | c | Acima de 650.000,00 | Concorrência |
| Dispensa de Licitação | | | | |
| 24 | I | - | 15.000,00 | Obras / Serviços de Engenharia |
| | II | - | 8.000,00 | Compras / Outros Serviços |
| Sociedade de Economia Mista; Empresas Públicas; Autarquias e Fundações Qualificadas como Agência Executiva | | | | |
| 24 | I | - | 30.000,00 | Obras / Serviços de Engenharia |
| | II | - | 16.000,00 | Compras / Outros Serviços |

Fonte: http://www.finep.gov.br/cpl/modalidades_de_licitacao.asp

Além das modalidades previstas na lei 8.666/93, a Medida Provisória n.º 2.026, editada em 04 de maio de 2000 e regulamentada pelo Decreto n.º 3.555, de 08 de agosto de 2000, instituiu, no âmbito da Administração Federal, uma nova modalidade de licitação, o pregão, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances, em sessão pública. Essa MP 2.026, reeditada por diversas vezes, somente em 17 de julho de 2002 foi convertida na Lei n.º 10.520.

4.3 O Pregão Como Modalidade Licitatória

4.3.1 Pregão: Considerações gerais

Num contexto de reformas e da inserção da tecnologia de informação, as modalidades licitatórias, em muitos casos, foram incapazes em dar a celeridade desejável ao processo de compras e contratações públicas. Por isso, com o objetivo de romper a linha das modalidades tradicionais, foi introduzido como nova modalidade licitatória para a Administração direta e indireta o pregão como opção para a aquisição de bens e a contratação de serviços de natureza comum, independentemente do preço dos mesmos.

Segundo Motta (apud FERNANDES, 2003, p.419), o pregão teve sua origem nas Ordenações Filipinas de 1592. Mas, no Brasil, no início, a utilização do pregão ficou restrita à Agência Nacional de Telecomunicações, em decorrência da Lei nº 9.472, de 1997.

No entanto, diante das vantagens anunciadas e percebidas, em relação à ANATEL, principalmente no tocante à economicidade, maior celeridade e eficiência nos processos de contratação, o Presidente da República expediu a Medida Provisória nº 2.026, em 04 de maio de 2000, estendendo a nova modalidade à União, a qual institucionalizava o Pregão apenas no âmbito da Administração Federal, gerando inúmeras discussões doutrinárias teóricas.

A constitucionalidade desta Medida Provisória foi questionada por diversos juristas, que entendiam que a mesma não poderia instituir nova modalidade licitatória. Nesse sentido, Vera Scarpinella afirma que “uma das maiores dificuldades de acomodação jurídica do pregão não derivou apenas da novidade em matéria de licitação por ele trazida, mas da sua origem em medida provisória, suas sucessivas reedições e mudanças mensais no texto original” (2003, p.37).

Inicialmente, podemos afirmar que o Pregão surgiu, como sendo a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação.

Sobre o início da utilização do Pregão, salienta Filho (2004, p. 17) que:

O instituto do pregão, como modalidade de licitação, surgiu e desenvolveu-se no âmbito da ANATEL, em virtude de previsão nos arts. 54, parágrafo único, 55 e 56 da Lei Geral de Telecomunicações (Resolução nº 0005/98) ampliou a disciplina do tema de modo mais minucioso. É interessante e proveitoso examinar os arts. 7º a 13 do referido regulamento federal, nos quais se encontra o modelo principal do legislador federal. Isso não significa, no entanto, que a Lei Geral de Telecomunicações ou (muito menos) que o regulamento federal de Contratações da ANATEL se constituam em fontes normativas do pregão. Não é possível recorrer a esse diploma a propósito de eventuais lacunas ou defeitos da legislação própria. Nos silêncios e omissões da legislação própria (medida provisória e lei ordinária que vier a ser editada), o aplicador deverá recorrer à Lei nº 8.666, que continua a ser a fonte normativa supletiva da disciplina das licitações.

Complementando, pode-se trazer à colação o ensinamento de Di Pietro (2005, p.341) que afirma:

A Medida Provisória nº 2.182/2001 havia instituído o pregão apenas para a União. Essa restrição estava sendo considerada inconstitucional pela quase totalidade da doutrina que tratou do assunto tendo em vista que, em se tratando de norma geral, tinha que ter aplicação para todos os entes federativos.

Em 17 de julho de 2002, após sucessivas reedições, a última Medida Provisória foi convertida na Lei nº 10.520, considerada norma geral e de caráter nacional, uma vez que permitiu a incidência do pregão aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para entendermos um pouco mais sobre essa modalidade é necessário que, antes de tudo, a mesma seja conceituada.

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (HOUAISS et al., 2001, p. 2284) consta:

pregão s.m. (1152 CF.JM 3) **1** Ato ou efeito de apregoar; reclamo, preconício **2** divulgação de produtos, gritada ou cantada livremente por vendedores ambulantes **3** divulgação feita por corretores de bolsas ou leiloeiros, das peças ou coisas a serem negociadas, com os lances oferecidos **4** p.met. o local, nas bolsas de valores, onde se realiza essa atividade e se concretizam os negócios **5** m.q. PROCLAMA (mais vs. no pl.) ETIM lat. *praeco, onis* 'pregoeiro público, arauto, o que proclama, anuncia ou diz em público'; [...] peças ou coisas a serem negociadas, com os lances oferecidos **4** p.met. o local, nas bolsas de valores, onde se realiza essa atividade e se concretizam os negócios **5** m.q. PROCLAMA (mais vs. no pl.) ETIM lat. *praeco, onis* 'pregoeiro público, arauto, o que proclama, anuncia ou diz em público'; [...]

Nas palavras de Ulisses Jacoby, o pregão é a mais nova modalidade de licitação pública, podendo ser conceituado como um procedimento administrativo através do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço,

visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos (2003, p.420).

Segundo Justen Filho (2002, p.208):

O pregão desburocratizou os processos de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, tornando-os menos formalistas, bem como ampliou as oportunidades de participação dos licitantes garantindo maior transparência aos processos licitatórios.

Em termos de sua aplicabilidade, o Pregão foi instituído no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Devendo ser utilizado nos órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e as entidades controladas direta e indiretamente.

De acordo com o art. 4º do Decreto nº 3.555/00 (BRASIL, 2.000), o pregão está condicionado aos princípios básicos da Administração Pública, os quais se encontram elencados no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, assim como dos princípios correlatos da celeridade, da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade, do justo preço, da seletividade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da comparação objetiva das propostas (BARROSO, 1.996).

4.3.2 Características do pregão

Nas palavras de Myiakava (2004), as regras do pregão são inovadoras, porém, simples.

Justen Filho (2.003) resume as características do pregão em três peculiaridades, assim expondo:

Em primeiro lugar, a estrutura procedimental do pregão é absolutamente peculiar, com duas características fundamentais. A primeira seria, a inversão das fases de habilitação e julgamento. A outra é a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até que se chegue a proposta mais vantajosa. Em segundo lugar, o pregão comporta propostas por escrito, mas o desenvolvimento do certame envolve a formulação de novas proposições 'lances', sob forma verbal, ou até mesmo por via eletrônica. Em terceiro lugar, podem participar quaisquer pessoas, inclusive aqueles não inscritos em cadastro. Sob um certo ângulo, o pregão é uma modalidade muito similar ao leilão, apenas que não se destina à alienação de bens públicos e à obtenção da maior oferta possível. O pregão visa à aquisição de bens ou contratação de serviços comuns, pelo menor preço.

Dentre as características do pregão, podemos citar:

(I) destina-se à aquisição de bens e serviços comuns; (II) não possui limites de valor estimado de contratação para que possa ser adotada essa modalidade de licitação; (III) só admite o tipo de licitação menor preço; (IV) concentra todos os atos em única sessão; (V) conjuga propostas escritas e lances durante a sessão; (VI) possibilita a negociação entre o pregoeiro e o proponente que ofertou o menor preço e (VII) é um procedimento célere (HUPSEL; COSTA, 2006, p. 288).

Para Fernandes (2003, p. 419), o pregão apresenta as seguintes características:

- “a) limitação do uso a compras e serviços comuns;
- b) possibilidade de o licitante reduzir verbalmente o valor da proposta durante a sessão;
- c) inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta; e
- d) redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado no final do certame.”

Uma das características mais importantes a se destacar é a inversão de fases. Na licitação convencional, o julgamento inicia-se pelo exame do envelope contendo os documentos, os quais habilitam o licitante sob o aspecto jurídico, fiscal, técnico e econômico-financeiro e, então, só após examina-se o envelope contendo a proposta, onde consta a descrição do objeto e o preço.

No pregão, antes da apreciação das propostas de preço, promove-se unicamente o recebimento e averiguação do documento de declaração do próprio licitante pelo qual afirma, sob as penas da lei, preencher as condições de habilitação, o que não pressupõe estar habilitado, a fornecer o bem ou serviço pretendido, fato que somente num segundo momento será devidamente apreciado.

Essa inversão das fases é entendida por alguns como a grande garantidora da celeridade conferida ao procedimento, marca incontestável do pregão, uma vez que elimina a apreciação de muitos documentos, exatamente os daqueles que de início poucas chances têm de serem contratados pela Administração Pública, por não terem ofertado o menor preço (VASCONCELLOS, 2.001).

Nas demais modalidades tidas como tradicionais, os valores das propostas comerciais são previamente definidos pelos licitantes, entregues em envelopes lacrados, para julgamento e seleção do mais vantajoso para a Administração Pública. No pregão, ocorre essa entrega das propostas de preços, as quais, contudo, não são estimativas financeiras definitivas. São apenas valores que podem – ou não – pré-qualificar os licitantes para a fase de lances, onde os preços serão novamente apresentados, porém mediante manifestações verbais, em sessão pública.

Abertos os envelopes de preços, o detentor do menor valor, bem como todos aqueles que estejam até 10% (dez por cento) acima desse montante, serão classificados e terão direito a concorrer na fase de lances verbais. Fase na qual os participantes poderão oferecer lances inferiores ao que estiver em primeiro lugar, ao final dos quais será escolhido aquele que terminar como a proposta de melhor preço, e que, somente esse, terá sua documentação de habilitação analisada com o propósito de ser considerado o vencedor do certame (BITTENCOURT, 2.000).

Para a verificação da viabilidade de adoção do pregão, é necessário, em primeiro lugar, definir o que são bens e serviços comuns.

Dispõe a Lei Federal nº 10.520/2002, em seu art. 1º:

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

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

Assim, levou-se em consideração, portanto, a natureza do objeto e não o valor da contratação, como nas demais modalidades.

Conforme afirma José dos Santos Carvalho Filho (2003, p.231), a definição legal sobre o que são bens e serviços comuns, a qual é dada pelo parágrafo único do artigo 1º da Lei 10.520/02, está longe de ser precisa e gera, portanto, inúmeras controvérsias.

Segundo Marçal Justen Filho (2001, p. 20):

(...) a interpretação do conceito de "bem ou serviço comum" deve fazer-se em função das exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do próprio pregão. A natureza do pregão deve ser considerada para determinar o próprio conceito de "bem ou serviço comum".

Continuando, para Marçal Justen Filho deve haver certa cautela na interpretação deste conceito, pois:

Todo e qualquer objeto licitado tem que ser descrito objetivamente, por ocasião da elaboração do ato convocatório da licitação. Mesmo quando se licitar um bem ou serviço "incomum", especial, singular, haverá a necessidade (e a possibilidade) de fixação de critérios objetivos de avaliação. Ou seja, o que identifica um bem ou serviço "comum" não é a existência de critérios objetivos de avaliação. Quando muito, poderia afirmar-se que um bem ou serviço comum pode ser descrito mais fácil e completamente através de critérios objetivos do que os que não o sejam" (2001, p.19).

Nas palavras de Armando Moutinho Perin (2003, p. 174):

(...) somente poderão ser classificados como "comuns" os bens e serviços de fácil identificação e descrição, cuja caracterização tenha condições de ser feita mediante a utilização de especificações gerais, de conhecimento público, sem prejuízo da qualidade do que se pretende comprar.

Bem comum, para fins da Lei nº 10.520, é, por exemplo, um automóvel, em que a indicação de apenas algumas características, de conhecimento público e notório, mostra-se suficiente para identificação plena do objeto.

Serviço comum, por exclusão, é todo aquele que não pode ser enquadrado no art. 13 da Lei nº 8.666, que arrola os serviços qualificados como técnicos profissionais especializados."

No entendimento de Ricardo Ribas da Costa Berloff (2002, p.33):

Bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, por intermédio de um procedimento de seleção destituído de sofisticação ou minúcia. Enfim, são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado.

Assim, bem ou serviço comum, para fins da adoção do pregão, é aquele que pode ser adquirido no mercado sem maior dificuldade, nem requer maior investigação acerca do fornecedor.

Com a edição do Decreto nº 5.450/05, estendeu-se a possibilidade de se licitar serviços de engenharia por pregão. Assim, o pregão se presta à aquisição de bens e serviços (inclusive de engenharia) declarados pela administração como comuns, assim considerados aqueles de uso e necessidades corriqueiras, contínuos, disponíveis no mercado, não personalizados.

4.3.3 Pregão Presencial e Eletrônico: diferenças

Como já visto anteriormente, o Pregão prevê duas formas de realização: a presencial e a eletrônica. A primeira pressupõe a presença da pessoa que o conduz, qual seja, o pregoeiro e dos representantes das empresas que participam do procedimento em determinado local previamente informado, sendo, portanto, realizado nos moldes tradicionais das demais modalidades licitatórias. Admite-se, também, o envio dos envelopes sem a presença do licitante, embora neste caso não haverá oferta de lances.

No pregão presencial, o julgamento de preços ocorre em duas etapas. Primeiramente, qualificam-se aqueles que irão ofertar lances, e, na segunda, define-se o vencedor como sendo aquele que, ao término dos lances, ofereceu o menor preço para o objeto licitado.

No Pregão Eletrônico, todos os licitantes inicialmente habilitados e com produtos ou serviços que atendam às especificações do edital estarão aptos a participar da fase de lances, podendo ofertá-los sucessivamente, desde que inferiores ao último por eles próprios

registrado, independente dos valores oferecidos pelos concorrentes, criando-se uma liberdade de redução dos preços propostos para se obter uma relação dos melhores oferecidos por cada uma das empresas participantes do certame.

Figura nº 05 – Diferenças entre o pregão presencial e o eletrônico



Fonte: www.portalcofen.com.br

No pregão eletrônico, os atos são praticados num ambiente virtual. Nesse caso, são utilizados recursos da tecnologia da informação, já que os atos são praticados por meio da Internet. O procedimento do Eletrônico é específico e está disciplinado no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Segundo Niebuhr (2004), o pregão eletrônico é espécie de modalidade de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial são adaptados à tecnologia da informação, ou seja, é desenvolvido através da internet.

O procedimento eletrônico tem como principais características, conforme afirma Fonseca (2005):

Utilização de recursos de tecnologia da informação, onde a interação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação (Pregoeiro e Equipe de Apoio) e os licitantes/fornecedores dar-se por meio de provedor da Internet, permitindo, dessa forma, uma ampliação do universo de participantes e proporcionando uma maior transparência e publicidade ao rito do certame, tendo em vista que qualquer pessoa interessada pode acompanhar o desenvolvimento da sessão pública e ter acesso a todos os atos e procedimentos praticados desde a abertura até o encerramento dos trabalhos pertinentes ao procedimento licitatório.

5 O Pregão Eletrônico

5.1 Pregão Eletrônico: Aspectos Gerais

Inicialmente, o Pregão Eletrônico não se constitui em uma nova modalidade de licitação diversa do Pregão Presencial. Trata-se apenas de uma forma diferente de realização deste procedimento de licitação, apresentando as mesmas regras básicas do da forma presencial, acrescidas de procedimentos específicos.

Nesse sentido, afirma Scarpinella (2003, p. 167) que "[...] a forma eletrônica do pregão não equivale a uma nova e distinta modalidade licitatória. Trata-se da mesma modalidade licitatória criada e descrita na Lei nº 10.520/2002 [...]"

No que tange à identificação do contexto histórico de surgimento do pregão eletrônico temos como autor principal Luiz Carlos Bresser Pereira, que aborda a Reforma do Estado Brasileiro nos seguintes termos:

“A Reforma Gerencial da administração pública está baseada em uma idéia de Estado e de seu papel. Procura responder quais são as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais deve apenas financiar ou promover e quais as que não lhe competem. E tem como critérios, para responder a essas questões, os objetivos políticos fundamentais que as sociedades contemporâneas se colocaram para si próprias – a ordem, a liberdade, a igualdade e a eficiência ou o bem-estar – na medida em que o Estado é a instituição política que serve de instrumento para que a sociedade alcance estes objetivos” (PEREIRA, 1998, p.5).

O pregão eletrônico, também chamado de leilão reverso, é aquele que se efetua através da utilização dos recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação via

Internet. Seu procedimento segue as regras básicas do pregão presencial, porém não ocorre a presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas por via eletrônica.

Nesse sentido, vale trazer à colação os ensinamentos de Motta (2001, p.124), que diz:

Vale lembrar, que no pregão eletrônico também ocorre a inversão de fases, isto é, a fase de abertura das propostas antecede à fase de habilitação com objetivo de otimizar o processo de aquisição. Portanto, no dia e hora previstos no edital, o licitante encaminhará sua proposta de preço exclusivamente por meio eletrônico, mediante lances sucessivos, observado o horário fixado e as regras de aceitação dos mesmos.

O pregão eletrônico também é composto por duas fases: uma interna e a outra externa. A fase interna, com base no art. 3º da Lei 10.520/02, procede à abertura do procedimento público e envolve o cumprimento das formalidades essenciais. Esta fase exige necessariamente a justificativa da necessidade de contratação, a definição descritiva do objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e, por fim, as cláusulas contratuais.

Segundo Silva (2002) apud. Myiakava (2004), inicia-se a fase interna com o ato justificado da autoridade competente, a qual define, com discriminação detalhada, o objeto, informa a necessidade e a previsão orçamentária; elabora o termo de referência o qual instruirá a elaboração da minuta do Edital. Esta, tendo sido aprovada, pelo setor jurídico, acarreta na divulgação do edital e início da segunda fase do processo de licitação na modalidade pregão eletrônico.

A fase externa, de acordo com o art. 4º da Lei 10.520/02, compreende a divulgação do edital, o julgamento e classificação, habilitação do vencedor, adjudicação e homologação. Nessa fase ocorre o julgamento e a classificação das propostas, pelo pregoeiro, auxiliado pela equipe de apoio. Após, iniciam-se as ofertas, sucessivas e decrescentes.

No caso do pregão presencial, participam dessa fase apenas quem ofertou o menor valor e as empresas licitantes com ofertas 10% superiores ao primeiro colocado. Caso isto não ocorra, as três empresas com as melhores propostas poderão oferecer novos lances verbais e sucessivos, até que seja proclamado o vencedor.

Já no pregão eletrônico, o pregoeiro avisa aos licitantes o valor total da menor oferta, onde estes poderão dar os lances por meio eletrônico, de forma sucessiva e decrescente. Esgotando-se o tempo para as empresas ofertarem seus lances, o sistema indica quem ofereceu a proposta mais vantajosa.

Em relação aos aspectos inovadores da utilização de meios tecnológicos e da comunicação à distância, bem como de sua fixação histórico-legislativa, disponibilizados com a implementação de Pregões Eletrônicos, Palavéri (2005, p. 127) leciona

Com efeito, até a edição da primeira medida provisória do pregão, em 2000, não havia, em âmbito nacional, nenhuma norma disciplinando as licitações por intermédio de meio eletrônico, sendo que, na melhor das hipóteses, os órgãos públicos apenas disponibilizaram seus editais pela Internet, em seus *sites*, não os utilizando para nenhum outro fim.

Ainda ressaltando as inovações trazidas pelo Pregão Eletrônico, Palavéri (*ibid*, p. 127) enfatiza o caráter modernizador instituído com essa nova possibilidade de realização de licitação, asseverando que

A previsão desse procedimento, inicialmente, nas medidas provisórias do pregão, e depois na Lei 10.520/2002, nada mais é que reflexo da modernidade, sendo prova de que os meios eletrônicos definitivamente passaram a fazer parte integrante da vida cotidiana do poder público [...].

5.2 Vantagens e Desvantagens Do Pregão Eletrônico em Relação às Demais Modalidades

5.2.1 Vantagens do pregão eletrônico

O procedimento do pregão eletrônico, o qual se distingue dos procedimentos das demais modalidades de licitação, tem se mostrado um meio eficiente, apresentando diversas vantagens em relação ao Presencial e às demais modalidades licitatórias.

Entre as vantagens manifestas da modalidade pregão podemos citar a agilidade, com a qual a Administração consegue ultimar as licitações, sobretudo, devido à inversão das fases do processo licitatório das modalidades dispostas na Lei nº 8.666/93.

Nas modalidades ditas comuns, antes de analisar as propostas, analisam-se os documentos de habilitação, isto é, se os licitantes são ou não aptos para cumprirem o objeto licitado. Com o pregão, ocorre o inverso: primeiro julgam-se as propostas e, depois de apurado o licitante autor da melhor proposta, passa-se à análise dos documentos de habilitação apenas do vencedor. Os documentos de todos os demais não são sequer analisados. Se os documentos do autor da melhor proposta adequa-se ao pedido no edital, a disputa praticamente se encerra, o que confere grande agilidade às licitações regidas sob a

modalidade pregão, principalmente se comparadas às regidas pelas modalidades tradicionais da Lei nº 8.666/93.

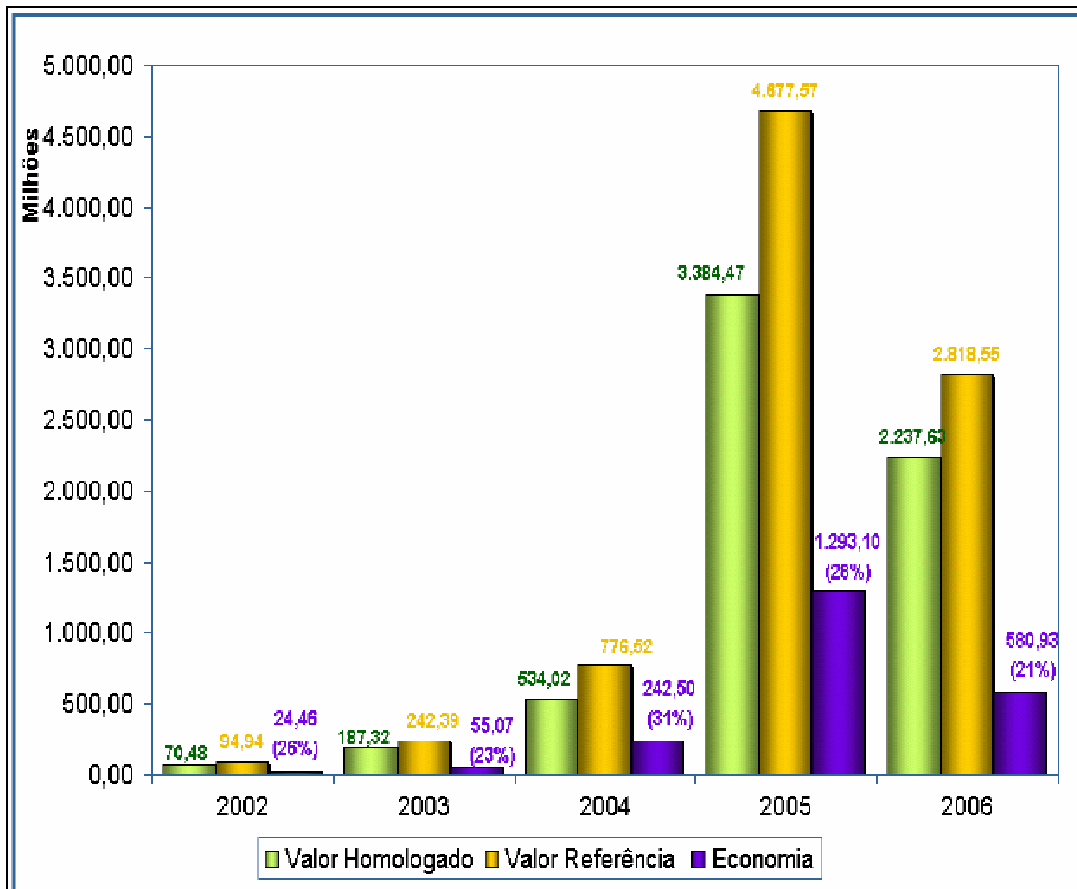
Nesse sentido, Myiakava (2004) afirma que a desburocratização dos atos envolvidos acarreta em significativo ganho de eficiência em relação às demais modalidades licitatórias. Uma vez que nesta forma de licitação somente são verificados os documentos do licitante vencedor e não de todos os participantes, como ocorre nas demais formas de licitação.

Outro ponto relevante e também de extrema importância é a celeridade que os processos realizados, mediante pregão eletrônico, têm proporcionado. Enquanto a modalidade concorrência levaria em média 120 dias para ser integralmente realizada, no pregão esse lapso temporal seria reduzido para uma média de 15 a 20 dias. Assim, a celeridade é mais um dos atributos comprovados dessa nova modalidade, que reduz, ainda, o custo de participação dos fornecedores, os quais podem competir à distância, viabilizando a participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Desde a sua implantação, os resultados alcançados pela implantação do Pregão Eletrônico foram altamente positivos, superando as expectativas de economia entre o valor previsto e o efetivamente negociado.

Com a utilização do pregão eletrônico, a Administração consegue obter sensível redução de preços, o que torna essa modalidade incentivadora da economicidade, conforme demonstrado a seguir:

Figura nº 06 - ECONOMIA GERADA PELO PREGÃO ELETRÔNICO



Fonte: Santanna, 2006, p.8.

Nesse sentido, Jessé Torres Pereira Júnior (2006, p.3) confirma:

[...] passados cinco anos de sua utilização facultativa pela Administração Pública brasileira, é possível dizer que o pregão eletrônico proporciona economia entre 20% e 30% do valor estimado para cada contratação e que o procedimento ganha celeridade desconhecida das demais modalidades licitatórias, graças, sobretudo, ao menor prazo entre a publicação do edital e a abertura do certame; ao direito de interposição de recurso único contra as decisões do pregoeiro, ao final do procedimento, sem ofensa ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa; à disputa de preço através de lances abertos e à inversão das fases do procedimento.

Por ser realizado através da internet e aberto a todos os interessados, o pregão evita arranjos entre os concorrentes, contribuindo de forma significativa com a transparência do processo.

Também, o pregão não é dependente em relação ao valor estimado do futuro contrato, como acontece com as demais modalidades, as quais são escolhidas baseadas em um critério de valor previamente estabelecido. A modalidade pregão depende, pois, da natureza do bem a ser licitado, o qual precisa enquadrar-se na qualificação de bens ou serviços comuns.

Nas palavras de Paul e Naiditch, a tecnologia pode, e deve, ser um instrumento benéfico para os gestores públicos, e como exemplo cita como vantagem do pregão eletrônico a possibilidade de ampla divulgação e o aumento do número de participantes. “Mais empresas participam, o que aumenta a oferta, e com isso há redução nos valores” (PAUL; NAIDITCH, 2006).

Além disso, afirma Myiakava (2004), que o pregão eletrônico, mais acessível, mostra-se como um divulgador das ações governamentais, uma vez que por ser eletrônico, oferece à população a possibilidade de fiscalizar a licitação com maior facilidade.

Outra vantagem avaliada é a da preservação do sigilo das informações e da integridade, tanto dos agentes públicos no processo, quanto dos concorrentes. O sigilo e impessoalidade dificultam fraudes e boicotes ao sistema, já que a falta de comunicação entre os concorrentes evita acordos que lesem o Estado.

Em relação ao pregão presencial, a vantagem da forma eletrônica refere-se à redução nos custos do processo, consequência da própria informatização do processo.

Quadro nº 03 - Exemplos da economia gerada pelo pregão eletrônico

Bons exemplos da utilização do pregão eletrônico no Brasil

| CIDADE | EXEMPLOS |
|-------------------------|---|
| Passo Fundo (RS) | Em seu primeiro pregão eletrônico, economizou R\$ 14 mil na aquisição de uma escavadeira hidráulica articulada. O valor inicial foi de R\$ 632,5 mil, mas caiu para R\$ 618,3 mil. O prefeito Airton Dipp disse que o pregão eletrônico tornou transparente e democrática a realização de licitações públicas. |
| Nova Iguaçu (RJ) | Nova Iguaçu (RJ) economizou R\$255 mil em uma só licitação. A compra serviu para abastecer a farmácia básica do município. Se os produtos fossem comprados pelos seus respectivos preços de mercado (valor de referência), os 25 itens da licitação custariam R\$ 663 mil. Com o pregão eletrônico, a compra saiu por cerca de R\$ 407 mil. |
| Costa Rica (MS) | Em Costa Rica (MS) foram licitados pneus, câmaras de ar, materiais para a melhoria de iluminação pública, como lâmpadas e reatores, totalizando 23 itens. Pelo pregão eletrônico, o município teve uma economia em torno de R\$ 9 mil reais. |
| Ariquemes (RO) | Ariquemes (RO) economizou 47% na licitação de medicamentos. O valor inicial do pregão foi de R\$ 744 mil e no final do processo chegou a R\$ 349 mil. A experiência motivou outras licitações, para a aquisição de materiais hospitalares, como seringas, luvas, suportes para soro. |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em artigo disponível em www.revistacidades.com.br/site.do?idArtigoRevista=83

Também, com a diminuição das formalidades, há um gasto menor com a utilização de papel, já que o pregão eletrônico, por desenvolver-se através da internet, não há tanto uso de papel quanto no pregão presencial.

Com a utilização do pregão eletrônico percebe-se também uma dificuldade no direcionamento para a formação de cartéis aumentando, com isso, a competitividade.

Outra vantagem é a simplificação das atividades do Pregoeiro uma vez que, no pregão eletrônico, é o sistema que recebe todos os lances e já os ordena, o que torna a atividade do pregoeiro mais simples do que no pregão presencial.

Os recursos de tecnologia de informação também promovem o encurtamento das distâncias e, por conseqüência, a aproximação dos licitantes, que passam a ter condições de participação, sem grandes investimentos. As empresas não precisam arcar com os custos do deslocamento de prepostos, ou seja, participam do pregão eletrônico diretamente das suas respectivas sedes. Isso acaba acarretando certa economia não só para a Administração, mas também para os licitantes que não precisam se deslocar fisicamente e podem participar de um número maior de certames.

5.2.2 Desvantagens do Pregão Eletrônico

O pregão eletrônico a par de apresentar uma série de vantagens que justificam sua implantação e utilização, também, apresenta alguns pontos negativos a serem vencidos por este novo modelo de licitação, tanto em relação ao caráter tecnológico do processo, tais como: a demora para download, os problemas de busca, a falta de segurança na rede e o despreparo tecnológico dos fornecedores, quanto ao caráter jurídico, uma vez que os diferentes contextos em que se inserem essas modalidades de licitação exigem regulamentações e processos distintos. Assim, necessitam de atos e procedimentos diferentes que garantam os mesmos direitos e deveres em ambas as situações.

Para Niebuhr (2004), se por um lado, o pregão eletrônico amplia a competitividade, por outro, se utilizado indistintamente, para objetos cujos fornecedores ainda não disponham de tecnologia, o efeito tende a ser contrário, restringindo a competitividade. Ainda para Niebuhr (2004) “tal desvantagem pode ser perfeitamente contornada, desde que haja sensibilidade para saber quando e em que situação utilizar o pregão eletrônico”.

A ausência da regra dos 10% também é considerada uma desvantagem, uma vez que a tendência dos licitantes tem sido fazer a cotação inicial pelo maior valor possível, quanto não se divulga o preço referencial ou pelo limite do valor referencial, quando este é divulgado.

O autor Myiakava (2004) afirma que uma das questões mais críticas em relação ao sistema de leilões on-line é a segurança, cujos principais pontos têm origem na autorização dos participantes, na verificação dos lances, na integridade do leilão, na privacidade do consumidor e na fraude das partes envolvidas.

5.3 O pregão eletrônico e sua relação com o princípio da eficiência

Avançando na Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, em 1998 foi editada a Emenda Constitucional 19/98, a qual ampliou os princípios da Administração Pública expressos na Constituição, quais sejam a legalidade, impessoalidade, a moralidade e a publicidade, acrescentando o princípio da eficiência.

A origem do princípio da eficiência em nossa história administrativa remonta à década de 1930, mais exatamente ao ano de 1936.

A Enciclopédia Abril, em seu vol.1, apontou até àquele momento, as três fases de maior importância na Administração Pública brasileira e mostra que a partir da década de 1930, a preocupação com a eficiência marcou um novo período na sua evolução:

Três grandes fases podem ser assinaladas na evolução da administração pública brasileira: a) até 1930, ela absorvia a mão-de-obra excedente entre pessoas letradas que tinham a obrigação de conhecer leis, regulamentos e praxes. Nessa fase predominam preocupações de caráter jurídico-legal; b) *de 1930 até 1945, é introduzida a preocupação com a eficiência;* c) de 1945 em diante, a preocupação básica que vai tomando conta da administração pública no Brasil está cada vez mais ligada à idéia de planejamento. (1971, p. 71)

Sobre este princípio, podemos afirmar que “a eficiência é a peça chave que diferencia a burocracia dos demais sistemas sociais. O princípio fundamental que rege a vida das organizações é o princípio da eficiência” (BRESSER PEREIRA e MOTTA, 1979, p. 17).

MORAES (1999, p. 27-32) em relação ao Princípio da Eficiência explica:

O princípio da eficiência é o que impõe à Administração Pública a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma eficaz, sem burocracia visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Assim, a eficiência, a partir do momento em que ingressou como princípio no texto constitucional, através da EC nº 19/98, que a inseriu na cabeça do art. 37, deixou de ser apenas uma proposta para tornar-se um dever jurídico, imposto a todos os que gerem a Administração Pública brasileira.

Encontra-se princípio da eficiência, hoje, entre os cânones fundamentais da gestão do Estado que se pretenda voltada para os resultados. Significa dizer gerir com eficiência (relação entre o resultado alcançado e os recursos utilizados, isto é, relação custo-benefício) e eficácia (extensão na qual as atividades planejadas são realizadas e os resultados planejados são alcançados, isto é, consecução das finalidades).

Eficiência, transparência e economicidade são os imperativos dos tempos presentes de um mundo dirigido pelos avanços das relações virtuais.

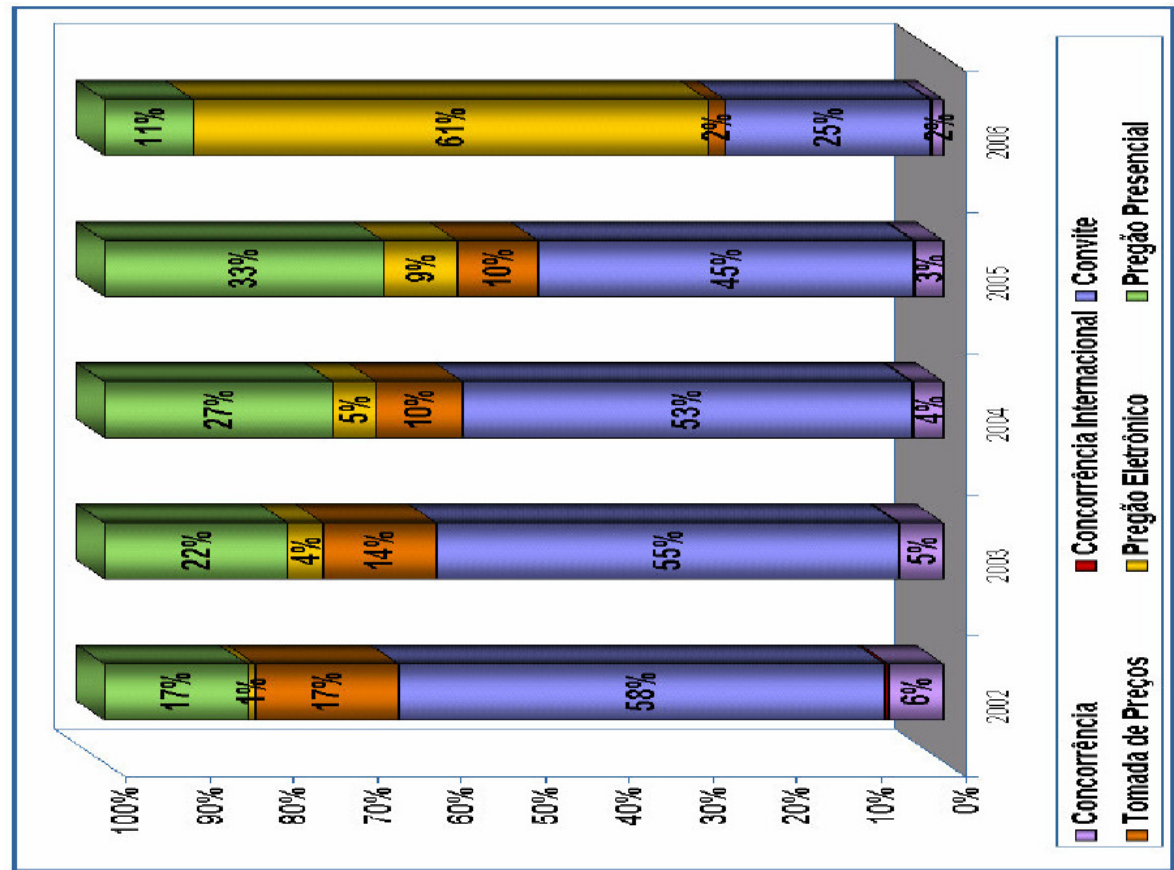
Assim, para uma melhor compreensão do que se trata a eficiência, cabe trazer à colação o ensinamento de Moraes (2004, p.320) que ensina:

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

O Pregão Eletrônico representa uma desejável aplicação do princípio constitucional da eficiência, através da agilização e da simplificação do procedimento licitatório, por meio da inversão de fases que lhe propicia maior e mais efetiva funcionalidade. Também propicia, a todos os participantes do certame, a oportunidade de verem examinadas e discutidas as suas propostas, sem as prévias barreiras e delongas da habilitação.

Figura nº 07 - MELHORIA DA EFICIÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO

Evolução do número de processos de contratação de Bens e Serviços Comuns – antes e pós-decreto nº 5.450 de 2005.



Fonte: Santanna, 2006, p.07.

5.4 O pregão eletrônico como meio de modernização das compras públicas

Uma administração moderna, com prioridade para a gestão por resultados e a busca pelo melhor desempenho do setor público é o que vem norteando as inovações no âmbito da administração pública.

Atualmente percebe-se a implantação de uma série de iniciativas, no sentido de aprimorar os processos relacionados à gestão de compras: a utilização do comércio eletrônico, a contratação através do registro de preços e a incorporação do pregão como modalidade de licitação são exemplos da preocupação com a otimização dos processos.

No âmbito da administração pública, a utilização da Tecnologia da Informação, principalmente através dos recursos da Internet, tornou-se um instrumento para o aperfeiçoamento da qualidade das compras governamentais, de forma a garantir a sua modernização, tornando o processo de compra eletrônico.

As compras realizadas pela Internet, além de conferirem a modernidade supracitada, viabilizam a descentralização dos procedimentos licitatórios propiciando maior eficiência através da padronização de contratos, documentos e produtos.

Comprova-se que o bom uso das TIC é uma estratégia incontornável. Estas permitem no processo de compra eletrônico, a longo prazo, a redução e controle do déficit, bem como o aumento da competitividade das Pequenas e Médias e Micro Empresas.

Nesse sentido, a utilização do pregão eletrônico pela Administração Pública traduz-se em uma notória modernização do sistema de licitação, uma vez que representa para a Administração mais economia, celeridade e eficácia para as contratações efetivadas pela mesma. Ao se estabelecer o Pregão Eletrônico como forma de realização preferencial, percebe-se também uma otimização do rito procedimental, aumentando a competitividade

entre os licitantes, alcançando fornecedores de diversas regiões do país, reduzindo os custos e os valores das propostas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que as tecnologias de informação e, com ela a internet, se disseminaram pelo Estado, as próprias relações deste com a sociedade passaram a ser influenciadas.

O processo evolutivo praticamente obrigou, e ainda obriga, os governos a entrarem na corrida tecnológica e aderir a estratégias de sobrevivência, como são o comércio e o governo eletrônico.

Por outro lado, a sociedade também passou a exigir mais dos governos, de forma que a existência de um Estado capaz de fazer cumprir os certames legais e democráticos, utilizando-se de instrumentos ou ferramentas gerenciais modernas e eficazes, que possibilitem a transparência e eficiência dos procedimentos da administração pública tornou-se imperativa.

Nesse contexto, modernizar a administração pública, tornando-a cada vez mais transparente e eficiente passou a ser um dos objetivos perseguidos pela administração pública e a utilização do Pregão Eletrônico é um exemplo concreto do alcance disso.

As normas que surgiram inicialmente acerca do pregão, o restringiam apenas ao âmbito federal. Posteriormente, sua utilização foi generalizada para todos os entes públicos da Federação, consagrando-se nos processos de compras e contratações pela administração pública.

O uso e a aplicabilidade do Pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação proporcionou, desde o início, impacto nas contratações governamentais, representado em grandes vantagens aos entes públicos, notadamente em virtude de suas características.

Inicialmente, o pregão eletrônico consagrou-se um dos reflexos materiais da forte tendência para a tecnologia da informação na Administração Pública, uma vez que surgiu com o advento da mesma. É, pois, o pregão eletrônico um meio de licitar que ocorre em um ambiente virtual, através da Internet. Seus procedimentos são divididos em duas etapas, como já visto anteriormente.

É notório que a adoção do Pregão e a implementação de sua forma eletrônica viabilizaram um notável progresso no que diz respeito às compras e contratações realizadas pela administração pública.

Se anteriormente os processos licitatórios eram morosos, um tanto quanto burocráticos e cheio de formalidades, que acabavam por atrapalhar os anseios da Administração Pública, com o advento do pregão eletrônico, devido à simplificação dos procedimentos, atingiu-se, além da redução de custos, uma maior agilidade, gerando mais rapidez e transparência às aquisições públicas.

O uso do pregão eletrônico mostrou uma racionalização dos processos, além da redução de preços pagos, do aumento da competitividade e maior transparência, dando ao mesmo o caráter de modalidade mais democrática. Além de democratizar o acesso às licitações públicas, o pregão eletrônico também trouxe economia para a administração, reduzindo entre 20% a 30%, em média, os valores dos bens e serviços contratados.

Desta forma, o pregão em sua forma eletrônica, comprovou-se como um instrumento indispensável à eficiência e à modernização da gestão pública porque, além de aquisições mais baratas, rápidas e competitivas, contribui para o combate à corrupção, uma vez que com ele houve significativa redução das possibilidades de conluíus, conchavos, fraudes e todos os demais meios escusos e fraudulentos que antes ocorriam com mais frequência, porque permite à sociedade o acompanhamento de como o governo investe os recursos públicos.

A transparência também resultou ampliada e os custos administrativos foram reduzidos, uma vez que ocorre inteiramente pela Internet. Por outro lado ganhou-se maior incentivo à competitividade e à ampliação da disputa entre fornecedores, que passaram a dar maior credibilidade às contratações públicas e aos certames licitatórios.

No presente estudo, as vantagens do pregão eletrônico em relação aos outros meios de licitação apontam para: aumento da transparência do processo, redução de gastos, maior segurança para as partes envolvidas, maior competitividade, maior divulgação, redução no preço de aquisição, simplificação no processo, redução do tempo de aquisição e inviabilidade de acordo paralelo entre concorrentes, provando ser atualmente o meio mais eficaz de aquisição de bens e serviços por parte da Administração Pública.

Entretanto, da mesma forma que tem sido sistematicamente desenvolvido, o pregão eletrônico deve ser constantemente analisado e ajustado, com vistas ao alcance do interesse público, bem como ao aumento da competitividade e para que transpasse eficiência, rapidez e confiança, por parte das instituições administrativas.

Dessa forma, apesar dos inquestionáveis benefícios trazidos para a administração pública, grandes dificuldades, porém, persistem. Por tratar-se de um processo totalmente dependente de meios tecnológicos, estes precisam estar bem estabelecidos, com os sistemas bem disseminados e principalmente, compatíveis com as plataformas operacionais, além de possuir recursos para a proteção da segurança do sistema.

Outro problema relacionado à implantação e uso do pregão eletrônico e que deverá ser superado é o da exclusão tecnológica e, conseqüentemente, o desafio da ampliação do acesso da população, inclusive de baixa renda, à Internet no país. Também, ainda ocorre uma resistência natural aos novos procedimentos. Nem todas as administrações públicas encontram-se incluídas nas evoluções trazidas pela disseminação das TICs. E, assim, ainda enxergam o pregão eletrônico como uma realidade ainda muito distante.

Daí a importância de estudos que comprovem a eficiência do pregão eletrônico, como forma de difundir o seu uso e aplicação entre aqueles que ainda se encontram “tecnologicamente excluídos” e oferecem resistência a essa realidade, de forma que essa modalidade passe a atuar como promotora do desenvolvimento tecnológico e da ampliação das possibilidades de acesso dos cidadãos às novas tecnologias, as quais aproximam o Estado do cidadão.

Tais dificuldades, entretanto, não ensejam em comprometimento da utilização dessa modalidade de licitação. E, de qualquer forma, a licitação através do pregão eletrônico destaca a influência que a tecnologia, principalmente a Internet, pode ter em organizações governamentais.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTIN, A. L. Comércio Eletrônico: modelos, aspectos e contribuições de sua aplicação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ALMEIDA, M.O. O que é governo eletrônico? Tema: a revista do SERPRO. Ano XXV, nº 153, jan/fev, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Referências**: elaboração: NBR-6023. São Paulo, 2000.

_____. **Sumário**: procedimentos: NBR-6027. São Paulo, 1989.

_____. **Numeração progressiva das seções de um documento**: NBR-6024. São Paulo, 1989.

_____. **Citação de texto**: NBR-10520. São Paulo, 2001.

_____. **Trabalhos acadêmicos**: NBR-14724. São Paulo, 2001.

BALUTISIV A. P. Digital Government - When All is Said and Done, Electronic Government Journal, Vol. 2, No. 6, November, 1999.

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. **A Nova Modalidade de Licitação : Pregão.**, 2002.

BARROS, A. J. de S.; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos de metodologia científica**: um guia para iniciação científica. 2. ed. São Paulo: Makron, 2000. 122 p.

BARZELAY, Michael. The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. International Public Management Journal, n. 3, p. 229-265, 2000.

BITTENCOURT, Sidney. Pregão passo a passo: Uma nova modalidade de Licitação. Rio de Janeiro: Temas e Idéias Editora, 2000.

BNDES. “E-Governo no Brasil”. Estudo da Secretaria para Assuntos Fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: BNDES, 2001.

BORGES, Alice Gonzalez . Inovações nas licitações e seus aspectos constitucionais. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 3, junho, 2001– p. 04.

BORGES, Alice Gonzalez. O pregão criado pela MP 2026/00: breves reflexões e aspectos polêmicos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=425>>. Acesso em: 21 maio. 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto n 3.555, de 8 de Agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

BRASIL. Decreto n 5.450, de 31 de Maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

BRASIL. Lei n 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Lei 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.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (1999a), “Da administração pública burocrática à gerencial”, em L. C. Bresser Pereira e P. Spink (orgs.), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Rio de Janeiro, Editora FGV.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 21–39, 2001.

CASTRO, Aldemario Araujo. Os meios eletrônicos e a tributação. In: Seminário SSJ Direito.com. Rio de Janeiro, 30 de junho de 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 8ª ed., p. 231.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. São Paulo, Paz e Terra, 2000

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene S. In: Trabalho apresentado na Asian Pacific Conference on International Accounting . 13, Rio de Janeiro, 28-31 de outubro, 2001a.

CHAHIN, Ali et al. E-gov.br; a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004. 380p.

DERTOUZOS, M. **O que será:** como o novo mundo da informação transformará nossas vidas. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

DIAS, D. S. Motivação e resistência ao uso da tecnologia de informação: um estudo entre gerentes In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: ANPAD, 1998.

Enciclopédia Abril. vol. 1, 1971. p. 55

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

FERREIRA, Sérgio G.; ARAÚJO, Érika A. E- Governo: o que ensina a experiência internacional. Informe-se BNDES, n. 17, ago. 2000.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed.: Saraiva. São Paulo: 2006.

FILHO, Marçal Justen. Pregão. São Paulo: Dialética, 2001.

GRANJEIRO, J.Wilson. Administração pública. 11ª ed. Brasília: Vestcon, 2004.

HEEKS, R.; DAVIES, A. (1999). Different approaches to information age reform. In: HEEKS, R. (ed.). Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform. London: Routledge.

HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Melo. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JARDIM, José Maria. Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental. Niterói, RJ, 1999. Ed. Universidade Federal Fluminense, 239p.

JENOÍNO, José. A reforma da gestão do Estado. La insignia, 2005. Disponível em:<http://www.lainsignia.org/2005/abril/ibe_064.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2008.

JOIA, Luiz A. (2002). Governo eletrônico: em busca de uma conceituação. Disponível em http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp. Consultado em 14 de janeiro de 2008.

JOIA, Luiz Antonio & ZAMOT, Fuad. **Leilões Reversos na Internet no Governo Federal Brasileiro: Análise de Indicadores de Desempenho a partir de um Estudo de Caso**. Artigo apresentado ao ENANPAD 2003-gpg0267. Acesso em : 15 de março de 2008.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “orgânico”: o gerente “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do Real. In: Anais, Encontro de Estudos Organizacionais,(2), 2002, Recife, ANPAD, CD.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9.ed. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8a ed. São Paulo: Dialética, 2000.

MARINI, Caio. A gestão do conhecimento na reforma gerencial. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma_gerencial/caio_marini.pdf> Consultado em 30 de março de 2008.

MAURANO, A. **A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4879>>. Acesso em: 13 de abril de 2008.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; FONSECA, Manoel Justiniano Melo da. A Constituição de “Uma Nova Economia”. Conjuntura & Planejamento. Salvador, n. 79, dez. 2000.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), 1995. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasil: Presidência da República.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Pregão: teoria e prática. São Paulo: NDJ, 2001.

NASCIMENTO, J. A. **Auditoria da gestão pública**. 2000. Monografia apresentada para conclusão do curso de pós-graduação em Controladoria Governamental da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

NESSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Letícia (Org.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 4. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2006.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2001). Project on the impact of e-government. Disponível em <[http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/LinkTo/PUMA\(2001\)10-REV2](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/LinkTo/PUMA(2001)10-REV2)> Consultado em 28 de março de 2008.

OLIVEIRA, S L. de. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisas, tgi, tcc, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira, 2001. 320 p.

PASSAMONTI, L.; LUCCHI, G. Preliminary estimate of the multiplier effects of the electronic commerce on EU economy and employment. Fair Working Paper no. 47, University of Sussex, UK.

PEREIRA, Claudia. Reforma Administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1997). A Reforma do Aparelho do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado nº 1, Brasília.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, L. C. B., SPINK, P. (orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4a ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PERIN, Armando Moutinho. Pregão: breves considerações sobre a nova modalidade de licitação, na forma presencial. In Interesse Público, Ano 5, nº 18, março/abril de 2003. Porto Alegre: Notadez, 2003.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Universidade de Brasília. ENAP, 1999.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTER, M. E. **Strategy and the Internet**. Harvard Business Review, p. 63-78, March.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.32, a.11, p.18-40, out. 1996.

REGO, Sílvio Roberto Seixas. Processo licitatório: contraditório e ampla defesa: doutrina e jurisprudência. São Paulo: EDIPRO, 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado. Revista do Ministério da Administração e Reforma do Estado. [s.l.:s.n.], n. 4, novembro 1998.

ROVER, A. J. (Org). **Direito, sociedade e informática**. Limites e perspectivas da vida digital. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2000.

SANTANA, Mercejane Wanderley. A administração pública e seus modelos: também modismos? Disponível em http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/conj_planejamento/pdf/c&p134/artigo_3.pdf. Acesso em 19 de maio de 2008.

SANTOS, I. E. dos. **Textos selecionados de metodologia e técnicas de pesquisa científica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002. 296 p.

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão**: Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Gustavo Pamplona; PAMPLONA, Juliana Faria. *Manual de pregão: nova modalidade de licitação*. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 4, nº 168. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1116> Acesso em: 23 de julho de 2007.

VAZ, José Carlos. Desafios para a inclusão digital e a governança eletrônica. Disponível em <http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/vazgovca.html>. Acesso em 21 de junho de 2008.

WILLECK, R. **E-Governo no Brasil**: Perspectivas e desafios para o exercício da cidadania. Artigo apresentado à disciplina Impacto Social da Tecnologia da Informação, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, UFSC, 2000.

ZWEERS, K. ; PLANQUE, K. "Electronic Government. From a Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach". In: PRINS, J. E. J. (Ed.). *Designing E-Government*. [S. l.] : Kluwer Law International, 2001, p. 92.