

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FRANCISCO ANTÔNIO DE LIMA**

**ESTUDO DE CASO SOBRE A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO
ELETRÔNICO PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DO ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA

2013FRANCISCO ANTÔNIO DE LIMA

**ESTUDO DE CASO SOBRE A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO
ELETRÔNICO PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DO ESTADO DO CEARÁ**

Artigo apresentado ao Curso de Pós Graduação
em Administração Pública do Centro
Universitário Estácio do Ceará, como requisito
para a obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Ms. Eliseu Castelo Branco
Júnior.

**FORTALEZA
2013**

TERMO DE APROVAÇÃO

ESTUDO DE CASO SOBRE A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO CEARÁ

Por

FRANCISCO ANTÔNIO DE LIMA

Este artigo foi apresentado no dia 22 de junho de 2013, como requisito para a obtenção do título de Especialista em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA do Centro Universitário Estácio do Ceará, tendo sido aprovado pela Banca Examinadora composta pelos professores:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Eliseu Castelo Branco Júnior

Orientador – Centro Universitário Estácio do Ceará

Prof. Esp. Christiane do Vale Leitão

Examinadora - Centro Universitário Estácio do Ceará

ESTUDO DE CASO SOBRE A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO CEARÁ

Francisco Antônio de Lima¹

Prof. Ms. Eliseu Castelo Branco Júnior²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal investigar os benefícios da utilização do Pregão Eletrônico, nos processos licitatórios no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, buscando identificar os pontos positivos decorrentes do uso desta ferramenta. Foi feito um estudo de caso no TRE-CE, a fim de verificar se os problemas relacionados à transparência, economicidade, agilidade e competitividade foram realmente solucionados com o uso da tecnologia empregada no pregão eletrônico. E por fim, a partir dos resultados do estudo de caso, constatou-se que, na maioria dos casos, houve economia na aquisição de bens e serviços, uma maior celeridade dos processos, maior transparência e aumento da competitividade.

Palavras Chave: Administração Pública. Licitação. Pregão eletrônico. Transparência. Agilidade. Economicidade. Competitividade.

ABSTRACT

This work aims at investigating the benefits of using the Electronic Bidding in the bidding process in the Regional Electoral Court of the State of Ceará, seeking to identify the positives arising from the use of this tool. We conducted a case study in TRE-CE in order to verify that the problems related to transparency, economy, agility and competitiveness were actually solved by using the technology employed in electronic trading. Finally, from the results of the case study, it was found that, in most cases, there were savings in the procurement of goods and services, to speed up the process, greater transparency and increased competitiveness.

¹Aluno do curso de Especialização em Administração Pública do Centro Universitário Estácio do Ceará.

²Mestre em Informática Aplicada pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

Keywords: Public Administration. Bidding. Electronic trading. Transparency. Agility. Economy.Competitiveness.

1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios da Administração Pública sempre foi gerenciar a grande e complexa máquina administrativa, respeitando os limites impostos pela lei e utilizando recursos escassos.

Neste contexto, um dos objetivos fundamentais a ser perseguido na gestão pública é o uso racional dos recursos públicos. Estes recursos devem ser sempre bem administrados, pois são provenientes dos tributos pagos pela população.

Neste sentido, a Administração Pública deve desenvolver mecanismos que possibilitem a melhor utilização e controle das verbas públicas, buscando atender as demandas da população com o máximo de economia e rapidez, com lisura, transparência e principalmente atendendo aos preceitos da legislação.

Sem dúvida, o processo licitatório é uma das ferramentas indispensáveis para o alcance desses objetivos. Este processo pode atualmente ser desenvolvido em seis modalidades diferentes, de acordo com o tipo de bem ou serviço a ser licitado, valor monetário envolvido, condições e estrutura tecnológica da Administração Pública, o que dependendo da modalidade adotada, possibilita uma melhor performance e reduz sobremaneira a burocracia.

1.1 Contextualização

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 da informação para se reestruturarem e se adequarem às exigências quanto à eficiência, desburocratização e transparência de suas ações.

O pregão, em sua forma eletrônica, enquadra-se nessa nova realidade como uma ferramenta fundamental para tornar mais célere e eficiente os procedimentos licitatórios existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Com a possibilidade de o licitante reduzir o

valor da proposta durante a sessão, a inversão das fases de julgamento e a redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado no final do certame, a aquisição de bens e serviços comuns pela Administração se tornou extremamente ágil comparada às modalidades tradicionais de licitação.

Então, diante da necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos licitatórios existentes e vislumbrando a busca de soluções para as dificuldades encontradas pela Administração Pública, é introduzida uma nova modalidade licitatória, com uma proposta de maior agilidade e desburocratização dos procedimentos que envolvem a licitação. 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.

A escolha desse tema surgiu a partir da crescente utilização dessa modalidade de licitação nos procedimentos administrativos de aquisição de bens e serviços comuns nas organizações públicas, em especial no âmbito federal, o que gerou interesse no conhecimento mais aprofundado do funcionamento do Pregão Eletrônico, de forma a analisar as suas características gerais e inovadoras.

Este artigo busca responder ao seguinte questionamento: A utilização do Pregão Eletrônico trouxe significativos benefícios para a Administração Pública?

1.2 Objetivos da pesquisa

Este trabalho tem como objetivo principal investigar os benefícios da utilização do Pregão Eletrônico, nos processos licitatórios no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, buscando identificar os pontos positivos decorrentes do uso desta ferramenta, bem como, verificar se a referida modalidade atinge as premissas pelas quais foi criada para dar à licitação pública mais agilidade, competitividade, transparência e economicidade.

Os objetivos específicos são:

- a) realizar pesquisa bibliográfica da doutrina jurídica relacionada ao tema.
- b) realizar pesquisa de campo sobre utilização do pregão eletrônico.

No processo de elaboração deste artigo, foram utilizados dados bibliográficos e documentais, oriundos de renomados doutrinadores do presente assunto e de estudiosos da Administração Pública. Utilizou-se também, de artigos e trabalhos científicos da área, bem

como da demonstração da experiência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará na utilização do pregão eletrônico para aquisição de bens e contratação de serviços.

O presente trabalho está estruturado em quatro seções. A primeira trata das notas introdutórias que envolvem a contextualização, objetivos e justificativa do objeto a ser estudado. A segunda trata da fundamentação teórica do artigo, discorrendo sobre a licitação no texto constitucional e demais dispositivos legais, bem como sobre os conceitos de licitação, seus princípios norteadores e suas modalidades. Nesta seção aborda-se também, o pregão nas modalidades presencial e eletrônico, tema central do presente trabalho, discorrendo sobre seu enquadramento legal, suas definições, características e aplicabilidade, bem como os benefícios decorrentes de sua utilização. Na terceira seção, analisa-se a utilização do pregão eletrônico nas aquisições de bens e serviços comuns no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, no ano de 2011, mostrando seus resultados e benefícios em termos de agilidade, competitividade, transparência e economicidade. E, por fim, a quarta seção trata das considerações finais e das referências bibliográficas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A licitação no texto constitucional e demais dispositivos legais

Devido ao reconhecimento da importância do uso eficiente dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 trouxe no inciso XXI do art. 37 a previsão legal que obriga que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas através de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes. Diz o referido dispositivo:

[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, p. 26).

A previsão constitucional foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações, que estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Portanto, essa lei trata de maneira específica e pormenorizada de todo o procedimento a ser adotado na realização de aquisições de bens e contratação de serviços no âmbito da esfera pública e representa a mais importante matéria sobre o tema.

Após a edição da Lei de Licitações em 1993, outras vieram para reformular e acrescentar novos procedimentos relativos ao processo licitatório, sendo as mais importantes para o presente estudo, a Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão como nova modalidade de licitação, e o Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, que regulamentou o pregão na forma eletrônica.

2.2 Definição, princípios e modalidades da licitação pública

A atribuição de conceitos ao procedimento licitatório está presente de forma mais genérica nas leis e é interpretada por inúmeros autores e doutrinadores do direito, de forma a permitir a possibilidade de uma visão mais ampla do assunto.

De acordo com Meirelles (2011, p. 283) a “licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Dromi (1975 apud DI PIETRO, 2009, p. 350) apresenta a seguinte definição para licitação:

[...] procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

Para Mello (2011, p. 528):

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada

isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Portanto, observando os diversos conceitos apresentados, verifica-se que a licitação reúne um conjunto de procedimentos destinados a permitir à Administração Pública, na figura de seus vários órgãos, a escolha da proposta que apresente mais benefícios e vantagens, dentre as diversas que são apresentadas pelas empresas participantes, sempre garantindo a isonomia entre os licitantes, além de ser um requisito para a realização de obras, contratação de serviços e realização de compras e alienações no âmbito do setor público, com vistas à celebração de contratos com os licitantes vencedores.

2.2.1 Princípios

As licitações seguem uma série de princípios que regem todo o procedimento e devem ser observados na ocasião de sua realização, sendo chamados de princípios norteadores das licitações. E, o administrador público deve se valer dessas regras para garantir a perfeita obediência aos ditames da lei, de forma que o mesmo possa agir de maneira a garantir a perfeita realização do ato administrativo em questão. Vale ressaltar que a maioria desses princípios confunde-se com os da própria Administração Pública, já que o procedimento licitatório não deixa de ser matéria de interesse do Direito Administrativo Brasileiro.

De acordo com o que preceitua o art. 3º da Lei nº 8.666/93:

[...] a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (BRASIL, 1993).

a) legalidade: o princípio da legalidade é de suma relevância, em matéria de licitação, pois esta constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei; todas as suas fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei nº 8.666/93 (DI PIETRO, 2009, p. 357/358).

b) impessoalidade: acerca do princípio da impessoalidade, o mesmo se confunde com o princípio da finalidade, que determina ao administrador público que só realize o ato

para o seu fim legal, e esse fim legal é sempre o bem comum, o interesse coletivo. Assim, tal princípio exige que o administrador evite buscar benefícios de interesse próprio ou de terceiros (MEIRELLES, 2011, p. 93).

c) moralidade: a moralidade é outro princípio que deve pautar as ações do agente público no decorrer de suas atividades, inclusive em procedimentos licitatórios.

Para Di Pietro (2009, p. 358), o referido princípio “exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade”.

d) igualdade: o princípio da igualdade entre os licitantes é aquele que impede a discriminação entre os participantes do certame, seja por meio de cláusulas presentes no edital de licitação, que favoreçam uns em detrimento de outros, seja por meio de julgamento tendencioso, que acabe desigualando os iguais e igualando os desiguais (MEIRELLES, 2011, p. 288).

e) publicidade: a publicidade dos atos da licitação busca permitir que qualquer interessado tenha acesso às licitações públicas e ao seu controle, por meio da divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases do certame. Esse princípio abrange desde os avisos de abertura de licitação até a tomada de conhecimento pelos interessados do edital de licitação e seus anexos, além da possibilidade de se examinar a documentação e as propostas apresentadas na sessão pública, bem como o fornecimento de certidões relativas a decisões, peças e pareceres intrinsecamente relacionados com a licitação (MEIRELLES, 2011, p. 288).

f) probidade administrativa: a probidade administrativa nada mais é do que agir de maneira honesta. Relaciona-se com o princípio da moralidade, que embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto que a probidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo (DI PIETRO, 2009, p. 358).

g) vinculação ao instrumento convocatório: a vinculação ao instrumento convocatório é o princípio básico de toda licitação, em que são fixados a forma e o modo de participação dos licitantes, como a solicitação de documentação e propostas de acordo com os padrões exigidos no edital, que representa a lei interna da licitação, vinculando ao mesmo tempo, tanto a Administração Pública, como as empresas licitantes (MEIRELLES, 2011, p. 290).

h) julgamento objetivo: por fim, o princípio do julgamento objetivo apoia-se no fato de se escolher determinada proposta apresentada de acordo com o critério indicado no edital, despido, assim, de subjetividade na opção por determinada empresa, obrigando os julgadores a ligarem-se naquilo que foi prefixado pelo órgão público (MEIRELLES, 2011, p. 291).

2.2.2 Modalidades

O art. 22 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de se utilizar cinco modalidades de licitação, a saber: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão e as define da seguinte forma:

De acordo com o parágrafo 1º do art. 22 da referida lei “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”.

Já o parágrafo 2º, do artigo supramencionado, define a tomada de preços como sendo “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”.

O parágrafo 3º do art. 22 da Lei de Licitações define convite como,

[...] a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. (BRASIL, 1993).

O referido diploma legal, em seu parágrafo 4º do art. 22, define concurso como sendo,

[...] a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remunerações aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, 1993).

E por fim, a Lei de Licitações, em seu parágrafo 5º do art. 22, traz a seguinte definição para leilão:

[...] 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 a alienação de bens imóveis a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação (BRASIL, 1993).

2.3 Aspectos gerais do pregão

A modalidade pregão foi instituída pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, que após várias reedições, foi convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Já o pregão eletrônico foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que tornou obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, no âmbito da União.

De acordo com Justen Filho (2009, p. 16) a instituição do pregão provocou uma alteração na legislação sobre licitações. Sobre essa alteração o referido autor afirma que,

[...] tratou-se de substituir a disciplina tradicional da Lei nº 8.666 por instrumentos licitatórios mais ágeis e rápidos. Diante da impossibilidade material (por circunstâncias políticas) de produzir a substituição da Lei nº 8.666, a União passou a editar legislação específica e diferenciada, com a perspectiva de que, a médio prazo, todas as licitações se subordinem aos novos modelos.

2.3.1 Conceito

Fernandes (2006, p.455) conceitua pregão como sendo:

[...] o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviços, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

Já Di Pietro (2009, p. 386) traz a seguinte definição sobre pregão: “é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da

contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública”.

O pregão eletrônico é definido por Meirelles (2011, p. 349) como “aquele efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação com a *internet*”.

Para Di Pietro (2009, p. 359) “o pregão eletrônico segue as mesmas fases do pregão presencial, acrescentando alguns procedimentos mais específicos”.

2.3.2 Características do pregão

Na interpretação das regras do pregão, conforme Fernandes (2006, p.460) “os autores tendem a destacar características que distinguem essa modalidade das demais. Nesse esforço, acabam por introduzir características que não são essenciais ou legais e dificultam a operacionalização do novo instrumento”.

Segundo Fernandes (2006, p. 455,456) o pregão apresenta as seguintes características:

- a) limitação do uso a compras e serviços comuns;
- b) possibilidade de o licitante reduzir 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.

2.3.2.1 Restrição ao uso de bens e serviços comuns

Por bens e serviços comuns, entende-se que são aqueles padronizáveis e com especificações amplamente conhecidas pelo mercado como computadores e livros didáticos ou ainda conforme dispõe o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/02, “Consideram-se bens e serviços comuns, para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

De acordo com Meirelles (2011, p. 352), o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros, mantendo-se o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Afastando assim, os serviços de engenharia e todos aqueles que devam ser objeto de licitação do tipo melhor técnica ou de técnica e preço, pois no pregão o que é levado em consideração é o fator menor preço e não o fator técnica.

Observa-se que inúmeros são os objetos passíveis de serem licitados pelo pregão, o que torna inviável qualquer tentativa de especificar, em um lista fechada, a enumeração de bens e serviços que podem ser adquiridos por essa modalidade.

2.3.2.2 Possibilidade de redução do valor da proposta.

Na forma do inciso VIII, art. 4º, da Lei 10.520/02, é permitido aos licitantes, no curso da sessão, reduzir o valor da proposta de preços, ofertando novos lances até que se proclame o vencedor. Essa etapa de lances proporciona ao pregão uma maior flexibilidade, possibilitando a redução de preços a um nível raramente alcançado pelas modalidades tradicionais da Lei nº 8.666/93.

No pregão em sua forma eletrônica, o Decreto Federal admitiu que o licitante realize lances inferiores a sua proposta apresentada, mas não obrigatoriamente inferior a menor proposta apresentada, facilitando assim a disputa pela segunda colocação.

2.3.2.3 Inversão das fases de julgamento

Nas licitações tradicionais regidas pela Lei nº. 8.666/93, o julgamento inicia-se pela análise dos envelopes contendo os documentos dos licitantes que os habilitam sob o aspecto jurídico, técnico e econômico financeiro. Só depois, analisam-se as propostas, envelopes que contemplam a descrição do objeto e o preço ofertado.

Em se tratando do pregão, analisam-se as propostas de preços e, só depois, a habilitação da empresa vencedora do certame. Conforme explica Fernandes (2006, p.489)

“desse modo, com a inversão das fases de exame, a Administração Pública restringe o julgamento da habilitação, em tese, a uma habilitação: a do vencedor”. Com a inversão das fases, o procedimento licitatório ganha mais agilidade, tornando-se mais simples e de fácil condução para o pregoeiro e sua equipe de apoio.

Desse modo, a administração evita a perda desnecessária de tempo com a análise da documentação de todas as empresas participantes do certame licitatório, trazendo para a licitação a tão almejada agilidade pregada pela Administração Gerencial.

2.3.2.4 Unificação da fase recursal

Nas licitações regidas pela Lei nº. 8.666/93 existem no mínimo duas fases recursais, dificultando as atividades administrativas e reduzindo a celeridade. No pregão, existe apenas uma fase recursal, que se dá ao término do certame, logo após o pregoeiro declarar o licitante vencedor.

Conforme leciona Fernandes (2006, p. 489) “no momento definido pelo pregoeiro, os licitantes são consultados do interesse de recorrer, hipótese em que devem declarar o interesse e motivá-lo”. Verificando a omissão dos licitantes em manifestar sua intenção recursal, importa a decadência do direito de recurso.

2.3.3 Modalidades de pregão

Existem duas modalidades de pregão, o presencial e o eletrônico. O primeiro evidentemente exige o comparecimento dos participantes do certame licitatório em data, hora e local, previamente especificados no edital, momento em que serão apresentadas as propostas e realizados os lances verbais. Já o segundo é realizado em sessão pública que se efetiva por meio da 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 dá-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.

2.3.4 Vantagens do pregão eletrônico

O fator tecnologia garante um dos mais importantes avanços do pregão eletrônico em relação às demais modalidades de licitação. Entre as principais vantagens decorrentes do uso dessa modalidade de licitação pode-se citar:

a) economia nas compras e contratações: O pregão eletrônico facilita o perfeito atendimento ao princípio da economicidade e da eficiência, uma vez que proporciona à Administração resultados satisfatórios, com a redução significativa dos valores das ofertas.

Para Justen Filho (2009, p. 18),

[...] o pregão contempla uma fase de lances posterior à apresentação das propostas. Desse modo, os licitantes podem elevar a vantajosidade de sua proposta. A mutabilidade do valor oferecido insere-se num processo de ampliação da competitividade, o que não existe no modelo tradicional da Lei nº 8.666. Como resultado, a Administração obtém contratações por valor econômico mais reduzido.

Os resultados alcançados pela implantação do pregão eletrônico foram altamente positivos, superando as expectativas de economia entre o valor previsto e o efetivamente negociado.

b) agilidade nos processos: No pregão eletrônico a Administração consegue realizar as licitações de forma mais ágil, sobretudo, devido à inversão das fases do processo licitatório. De acordo com Justen Filho (2009, p. 18) “A inversão das fases torna desnecessário o exame da documentação de habilitação de todos os licitantes. A isso se soma o cabimento de recurso somente contra a última decisão adotada pela Administração. Como decorrência, o procedimento licitatório torna-se muito mais rápido”. Ainda conforme Carvalho Filho (2009, p. 292), “o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou lotes”. 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.

c) ampliação do universo de licitantes: A forma eletrônica do pregão possibilita a participação de um número maior de interessados, do ramo do objeto da licitação, por terem acesso universal à rede mundial de computadores, já que permite aos interessados em qualquer ponto do país ofertar propostas, mesmo distantes do órgão promotor da competição. Para Justen Filho (2009, p. 18), “A possibilidade de competir por meio de propostas e lances apresentados pela *Internet* abre oportunidades para que os licitantes dos mais diversos locais do Brasil participem de todos os pregões instaurados”.

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

d) maior transparência: 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. De acordo com Santana (2006, p. 31), dentre as principais vantagens do pregão pode-se citar a “publicidade e transparência do procedimento”. Além disso, 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. Pode-se ainda citar como vantagem a preservação do sigilo das informações e da integridade, tanto dos agentes públicos envolvidos no processo, quanto dos concorrentes. O sigilo e a impessoalidade dificultam fraudes e boicotes ao sistema, já que a falta de comunicação entre os concorrentes evita acordos que lessem o Estado. 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. Os recursos de tecnologia da informação também promovem o encurtamento das distâncias e, por consequência, a aproximação dos licitantes, que passam a ter condições de participação, sem grandes investimentos.

2.3.5 Aplicabilidade do pregão eletrônico

O pregão é uma modalidade de licitação, cujo uso, diferente daquelas tradicionais da concorrência, da tomada de preços e do convite, não se define em face do valor que se pretende despender com a compra ou o serviço a ser no futuro contratado. Pelo contrário, trata-se de modalidade apta a substituir qualquer uma das três anteriormente citadas, desde que se faça com o propósito de adquirir bens e serviços considerados comuns.

Pode-se utilizar o pregão nas contratações que versem sobre objetos destituídos de maior complexidade. Em suma, o critério de utilização do pregão é qualitativo e não quantitativo. É a isso que se presta o pregão, à aquisição de bens e serviços declarados pela administração como comuns, assim considerados aqueles de uso e necessidades corriqueiras, contínuos, disponíveis no mercado, não personalizados.

Portanto, o pregão tanto pode versar sobre bens de pequeno valor, quanto sobre contratações vultosas. Assim, não há que se questionar o montante financeiro do que se pretende adquirir para determinar a aplicabilidade do pregão, daí a irrelevância ao se analisar o critério de valor para fixação do cabimento do pregão, e sua obrigatoriedade.

2.3.6 Funcionamento do sistema eletrônico

Para operacionalização do certame eletrônico os participantes devem estar credenciados perante o provedor do sistema, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). O credenciamento se efetua através de chave de identificação e senha, as quais poderão ser utilizadas em qualquer pregão eletrônico. No Brasil, os sistemas eletrônicos mais utilizados são os ofertados pelo Governo Federal – COMPRASNET – através do endereço eletrônico www.comprasnet.gov.br, e pelo Banco do Brasil, - licitações-e - por meio do endereço www.licitacoes-e.com.br. Para as entidades e órgãos da União que pertençam ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), o qual organiza a gestão das atividades de serviços gerais como licitações, contratações e comunicação administrativa, o credenciamento dependerá de registro atualizado no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores). Para os demais órgãos e entidades inclusive os distritais, estaduais e municipais, nos respectivos provedores de seus sistemas.

Mas, de acordo com o artigo 3º, parágrafo 2º, do Decreto nº 5.450/05 todos aqueles que utilizarem o COMPRASNET, encontram-se obrigados a essa exigência.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este trabalho tem como objetivo principal investigar os benefícios da utilização do Pregão Eletrônico, nos processos licitatórios no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, buscando identificar os pontos positivos decorrentes do uso desta ferramenta, bem como verificar se a referida modalidade atinge as premissas pelas quais foi criada de dar à licitação pública mais agilidade, competitividade, transparência e economicidade.

Para isso, foi realizada pesquisa científica. A Pesquisa Científica visa conhecer um ou mais aspectos de determinado assunto. Para tanto deve ser sistemática, metódica e crítica. O produto da pesquisa científica deve contribuir para o avanço do conhecimento humano. Na vida acadêmica, a pesquisa é um exercício que permite despertar o espírito de investigação diante dos trabalhos e problemas sugeridos ou propostos pelos professores e orientadores.

Segundo Lakatos (2006), as pesquisas de campo podem ser divididas em três grandes grupos:

- a) quantitativo - descritivo;
- b) exploratórios;
- c) experimentais.

No grupo de pesquisa quantitativo-descritivo, há interesse em quantificar os dados coletados. Na pesquisa exploratória, o interesse se dá na formulação de questões voltadas ao desenvolvimento de hipóteses, com o fim de aumentar a familiaridade do pesquisador com certo ambiente, fato ou fenômeno, para realização de futuras pesquisas ou modificação ou clarificação de conceitos. A pesquisa experimental tem como preocupação principal identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Os métodos adotados neste presente trabalho foram: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo, para obtenção dos dados.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida através de livros, publicações em periódicos e artigos científicos. Nesta pesquisa é importante que o pesquisador verifique a

veracidade dos dados obtidos, observando as possíveis incoerências ou contradições que as obras possam apresentar.

Segundo Lakatos (2006, p. 185):

[...] a pesquisa bibliográfica, ou fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicações orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicados ou gravados.

Para a elaboração de uma pesquisa científica, faz-se necessário conhecer os procedimentos e o percurso que devem ser seguidos para obtenção dos resultados esperados, desde o início até sua finalização e a divulgação dos novos conhecimentos desenvolvidos.

O percurso de uma pesquisa pode ser dividido em quatro grandes fases:

- a) formulação e planejamento da pesquisa que trata da escolha do assunto, levantamento do material bibliográfico, elaboração do problema de investigação e delimitação das questões que se pretende estudar.
- b) momento da realização propriamente dita da pesquisa, com a coleta de dados e busca de informações sobre o tema escolhido, chamada fase de desenvolvimento e execução da pesquisa;
- c) formulação da redação do texto final da pesquisa; e
- d) divulgação dos resultados.

3.1 Identificação da instituição

A Justiça Eleitoral, criada no Brasil em 1932, é órgão do Poder Judiciário, assim contemplada no art. 92, especificamente no inciso V, da Constituição Federal de 1988, e é composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Regionais Eleitorais, pelos Juízes Eleitorais e pelas Juntas Eleitorais, conforme disposto no art. 118, I a IV, do texto constitucional em vigor.

A essa justiça especializada atribui-se quatro funções básicas: a função jurisdicional, que é a competência para solucionar litígios eleitorais; a função administrativa,

que trata da administração do processo eleitoral; a função consultiva, que diz respeito à competência para responder a consultas feitas sobre matéria eleitoral em tese; a função normativa, que é a competência para expedir normas que garantam a execução da legislação eleitoral.

Portanto o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará é um órgão do Poder Judiciário Federal que trata da Justiça Eleitoral no âmbito deste Estado, e no que se refere à estrutura administrativa, vincula-se a Administração Federal, sujeitando-se às mesmas normas que regem administrativamente a União, nas áreas administrativa, orçamentária e financeira.

Em 2012 o TRE-CE elaborou o Planejamento Estratégico 2012-2014, no qual foi estabelecida sua identidade organizacional, que é composta pela visão, missão e valores identificados pelos gestores da organização, conforme descrito a seguir:

Visão: Ser modelo de excelência na gestão do processo eleitoral e na educação política da sociedade.

Missão: Garantir a legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado, a fim de fortalecer a democracia.

Valores:

Ética: Agir com integridade, moralidade, coerência, honestidade e probidade para a preservação dos interesses institucionais e dos princípios que regem a Administração Pública.

Valorização de pessoas: Reconhecer a valorização das pessoas como essencial para o desenvolvimento da sociedade; prover formação dos servidores independentemente do local, posição ou cargo, agir com os clientes e servidores com solidariedade, respeito, humildade, urbanidade, disponibilidade, atenção, equidade de oportunidades e fidelidade aos compromissos assumidos.

Transparência: Informar, interna e externamente, sobre decisões políticas, dados e resultados institucionais e procedimentos, de forma aberta, clara e em tempo oportuno, observadas as restrições de ordem legal ou de caráter estratégico, permitindo um amplo controle social.

Justiça: Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, imparcialidade e imparcialidade.

Cidadania: Priorizar o compromisso com o direito do cidadão aos serviços prestados pela instituição e à informação clara, correta e isenta, de modo a contribuir para uma sociedade mais justa, harmônica e ambientalmente equilibrada.

Os dados aqui apresentados foram obtidos através da elaboração e aplicação de questionário dirigido junto a chefe da seção de licitação do TRE-CE, Senhora Andreia Vasconcelos Tomaz. A aplicação do questionário, que consta do Apêndice A deste artigo, foi realizada no mês de abril de 2013. A seguir, demonstra-se os resultados obtidos.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Para a obtenção dos resultados abaixo apresentados foram realizadas as seguintes ações:

- a. identificação da empresa a ser pesquisada;
- b. elaboração do questionário;
- c. validação do questionário pelo orientador;
- d. aplicação do questionário na empresa; e
- e. análise dos resultados.

Os resultados obtidos serão descritos a seguir:

ECONOMICIDADE

1. Como a utilização do pregão eletrônico influenciou, em termos financeiros, a aquisição de bens e serviços no TRE-CE?

“Logo que foi publicado o Decreto nº 5.450/2005, tínhamos, visualmente, uma grande economia na aquisição de bens e serviços comuns, comparando-se o preço obtido como referência com o valor adquirido, esquecendo-se do custo do processo administrativo, mas com o passar dos anos, a Administração precisou se aperfeiçoar mais na especificação dos produtos e exigências maiores para que não se comprasse mais bens e serviços a baixo custo, mas que não atendem às necessidades da Administração. Com o aperfeiçoamento da Administração, os licitantes também vêm se aperfeiçoando e sempre tentando ganhar mais nas contratações públicas, ou seja, cota preço baixo para ganhar a licitação, mas na entrega procura produtos e serviços de qualidade inferior àquela almejada pelo órgão público. Por isso, vem-se questionando a economicidade real com o uso do pregão eletrônico, o que não vêm ocorrendo em alguns casos”.

2. Existem números que comprovem os ganhos financeiros com o uso do pregão eletrônico no TRE-CE?

“Aqui no TRE/CE, nós temos planilhas de acompanhamento da economicidade dos pregões eletrônicos que demonstram compras bastante econômicas efetuadas pela

Administração, no entanto, não se pode certificar a veracidade destes valores e percentuais, uma vez que estes são sempre cotejados com a pesquisa prévia de preço, que também pode não refletir a realidade do mercado”.

3. Qual a ordem de grandeza destes números?

Analisando as planilhas citadas na questão anterior, verificou-se que houve, no ano de 2011, uma economia de 32,79% nos valores contratados, comparando-se com os preços obtidos como referência.

COMPETITIVIDADE

4. Com o uso do pregão eletrônico no TRE-CE houve um aumento do quantitativo de empresas participantes dos processos licitatórios?

“A competitividade aumentou bastante pela facilidade de se participar de uma sessão de pregão eletrônico do próprio escritório do fornecedor, sem custos com deslocamento, preparo de propostas, postagens, etc. Além do que, o fornecedor pode participar de vários pregões ao mesmo tempo com um único representante e isso viabiliza a competitividade”.

5. A participação das empresas nos processos licitatórios do TRE-CE se modificou com o uso do pregão eletrônico?

“Para participar dos nossos pregões eletrônicos, inicialmente, os licitantes tiveram que melhorar sua estrutura de equipamentos e rede, além de se familiarizar com as operações virtuais, prazos mais exíguos pela facilidade de se enviar um documento pela internet, acompanhar todo o certame logado e não somente a fase de lances. Houve uma mudança muito grande, mas hoje sentimos que até as pequenas empresas já aderiram ao pregão eletrônico e vêm operando os certames de forma satisfatória”.

TRANSPARÊNCIA

6. Como o uso do pregão eletrônico influenciou a transparência dos procedimentos licitatórios no TRE-CE?

“A meu ver, a transparência colaborou consideravelmente com o sucesso do pregão eletrônico, pois hoje todos os atos, decisões e solicitações do representante da Administração, assim como, todos os lances, propostas e justificativas dos licitantes estão devidamente registrados na ferramenta onde está sendo realizado o certame, para consulta e acompanhamento de quem tiver interesse no procedimento. Isto dá uma segurança maior à sociedade, aos órgãos de fiscalização, aos licitantes e à própria Administração. No chat de uma sessão eletrônica constam todos os acontecimentos do pregão, é o meio oficial para se

motivar as desclassificações, inabilitações, inclusão de recurso, pedidos de desistência de propostas, aceitação dos preços, adjudicação dos vencedores e resultado do certame. Tudo fica às claras, disponível na internet para quem tiver interesse”.

7. Quais mecanismos de transparência o pregão eletrônico utiliza nos processos licitatórios do TRE-CE?

“As propostas, os lances, a documentação de habilitação, as decisões do pregoeiro, enfim, tudo que ocorre na fase externa e interna do certame fica disponibilizado na internet para consulta da sociedade. Até mesmo para se ter meios de prova em casos de recurso administrativo, mandado de segurança ou representação no TCU contra algum ato ilegal do pregoeiro”.

AGILIDADE

8. Como a utilização do pregão eletrônico afetou a celeridade dos procedimentos licitatórios no TRE-CE?

“O pregão em si trouxe bastante agilidade na forma de se realizar licitações públicas, independente da sua forma de realização (presencial ou eletrônico). O pregão eletrônico poderia ter agilizado mais ainda o procedimento, no entanto, não se verifica esta celeridade em todos os casos. Nos objetos mais simples onde não há muita exigência do fornecedor e consegue-se aceitar a proposta que ficou em 1º lugar na fase de lances e habilitar esse fornecedor, a celeridade é percebida, pois podemos iniciar e findar uma sessão de pregão eletrônico no mesmo dia, caso não haja recursos. Quanto aos objetos mais complexos, onde se exige amostra na licitação, documentação mais detalhada na habilitação, apresentação de planilhas de detalhamento de custos, dentre outras exigências, a agilidade do pregão eletrônico é questionável, pois são muitas as suspensões nas sessões para envio de documentos ou produtos, julgamento por parte de outros setores envolvidos no processo de compra, recusas de propostas e convocação de novos fornecedores, o que demanda bastante tempo, cumprimento de prazos e isto vêm a comprometer a celeridade do processo”.

9. Quais foram os ganhos de produtividade com a implantação do pregão eletrônico no TRE-CE?

De acordo com a chefe da seção de licitação verificou-se que houve ganhos de produtividade na maioria dos casos, no entanto, no âmbito do TRE/CE, tais ganhos não foram mensurados e/ou quantificados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho destinou-se a analisar os benefícios decorrentes da utilização do pregão eletrônico, enfocando os aspectos da economicidade, transparência, competitividade e agilidade nos processos, amplamente citados por diversos autores.

Para tanto, utilizou-se de pesquisa documental e de estudo de caso realizado no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, para vislumbrar se esses importantes benefícios são reais.

Com relação à economicidade obtida com a adoção dos pregões eletrônicos, verificou-se que existem planilhas de acompanhamento que demonstram essa economia, no entanto, não se pode certificar a veracidade destes valores e percentuais, uma vez que estes são sempre cotejados com a pesquisa prévia de preço, que também pode não refletir a realidade. Além disso, deve-se levar em conta também o custo do processo administrativo.

A competitividade aumentou bastante pela facilidade de se participar de uma sessão de pregão eletrônico, tendo em vista que não há a necessidade da presença física dos licitantes junto ao órgão promotor da licitação, o que garante a participação de empresas dos mais diversos lugares do Brasil e, se for o caso, do mundo, evitando custos com deslocamento, diárias, preparo de propostas e postagens. Além do que, o fornecedor pode participar de vários pregões ao mesmo tempo com um único representante.

A utilização da internet contribuiu para ampliar a transparência dos processos licitatórios, uma vez que todo o desenrolar do procedimento pode ser acompanhado por qualquer cidadão, em tempo real, por meio do sistema eletrônico em que o certame se desenvolve. O acesso às propostas, aos lances, à documentação de habilitação, às decisões do pregoeiro, enfim, tudo que ocorre na fase externa e interna do certame fica disponibilizado na internet para consulta pela sociedade.

Com relação ao aspecto da agilidade, verificou-se que o pregão eletrônico tornou o processo licitatório mais célere, principalmente quanto se trata de licitar objetos mais

simples, onde não há muita exigência do fornecedor e consegue-se aceitar a proposta que ficou em 1º lugar na fase de lances, habilitando-se esse fornecedor. Já com relação aos objetos mais complexos, onde se exige amostra na licitação, documentação mais detalhada na habilitação, apresentação de planilhas de detalhamento de custos, dentre outras exigências, a agilidade do pregão eletrônico pode ficar comprometida.

Por fim, a partir dos resultados do estudo de caso, constatou-se que, na maioria dos casos, houve economia na aquisição de bens e serviços, uma maior celeridade dos processos, maior transparência e aumento da competitividade.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. *Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. Brasília, 2005.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal/88, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública*. Brasília, 2003.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002. *Disciplina, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, XXI, da CF/88, a modalidade de licitação Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns*. Brasília, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21.ed. rev., ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

GOMES, Suzana de Camargo. *A Justiça eleitoral e sua competência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 5.ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos e metodologia científica*. 6.ed. São Paulo: Atlas 2006

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico. Manual de Implantação, Operacionalização e Controle*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO COM A SERVIDORA DO SETOR DE LICITAÇÕES DO TRE-CE

ECONOMICIDADE

1. Como a utilização do pregão eletrônico influenciou, em termos financeiros, a aquisição de bens e serviços no TRE-CE?
2. Existem números que comprovem os ganhos financeiros com o uso do pregão eletrônico no TRE-CE?
3. Qual a ordem de grandeza destes números?

COMPETITIVIDADE

4. Com o uso do pregão eletrônico no TRE-CE houve um aumento do quantitativo de empresas participantes dos processos licitatórios?
5. A participação das empresas nos processos licitatórios do TRE-CE se modificou com o uso do pregão eletrônico?

TRANSPARÊNCIA

6. Como o uso do pregão eletrônico influenciou a transparência dos procedimentos licitatórios no TRE-CE?
7. Quais mecanismos de transparência o pregão eletrônico utiliza nos processos licitatórios do TRE-CE?

AGILIDADE

8. Como a utilização do pregão eletrônico afetou a celeridade dos procedimentos licitatórios no TRE-CE?
9. Quais foram os ganhos de produtividade com a implantação do pregão eletrônico no TRE-CE?