



28 · 29 · 30  
de OUTUBRO

**XII SEGET**  
SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA  
TEMA 2015  
Otimização de Recursos e Desenvolvimento



# Pregão Eletrônico: otimizando os recursos públicos

Douglas da Silva Dias  
douglas.silvadias@yahoo.com.br  
AEDB

**Resumo:** Este artigo tem por tema um assunto muito importante da Contabilidade Pública: o Pregão, em especial o eletrônico. Este é objeto de poucos estudos e aqui serão desenvolvidas, de forma objetiva, as finalidades do pregão eletrônico como modalidade licitatória para as compras públicas, os tipos de pregão (presencial e eletrônico) e suas fases e, por fim, os recursos públicos que são otimizados com a utilização do pregão eletrônico. Todos os pontos aqui estudados estão embasados nos princípios legais da Lei 8.666/93, que regulamentam as licitações, e na sua própria lei regulamentadora, a 10.520/02, que está vinculada à anterior. Este artigo tem o objetivo de agregar conhecimentos aos leitores sobre o respectivo tema e de ser uma ferramenta valiosa à sociedade em geral, gerar um posicionamento na sociedade como um agente fiscalizador das compras realizadas pela administração pública, uma vez que nos dias atuais é de extrema importância a transparência dos atos públicos e a evidência do que se gasta, onde e como se gasta os impostos arrecadados e o retorno à população dos bens e serviços públicos. É um artigo de caráter descritivo que, por sua metodologia adota-se a pesquisa bibliográfica.

**Palavras Chave:** Licitações - Pregão eletrônico - Compras - Administração Pública - Contabilidade Pública

## 1 INTRODUÇÃO

A Contabilidade Pública é um ramo da Contabilidade que tem passado por grandes transformações, o que a torna um campo fértil de estudos e observação. As administrações públicas sofrem constantes pressões para que, a cada dia, seus atos sejam os mais transparentes possíveis. Fato este é que temos tantos órgãos que fiscalizam as mais diversas formas da administração pública; entre elas podemos citar: os Tribunais de Contas e as Controladorias Gerais da União e Municípios. O principal ponto de fiscalização das contas públicas está relacionado às compras, às aquisições e prestações de serviços da administração pública.

Para a realização dessas compras, aquisições e prestação de serviços de terceiros, faz-se necessário o uso do mecanismo legal para a realização das mesmas, que denominamos LICITAÇÃO. Existem diversos tipos, ou modalidades de licitação, conforme Lei 8.666/93, dentre as quais se destacam: tomada de preços, carta convite, concurso, leilão, concorrência e pregão. Todas essas modalidades são utilizadas nos processos de compras, porém a modalidade escolhida para este trabalho é o pregão.

O pregão pode ser dividido em presencial e eletrônico, cujas peculiaridades veremos adiante. Conforme Art. 3º da Lei 8.666/93, esse processo de compra visa à proposta mais vantajosa para a administração pública. Diante disso, será estudada aquela modalidade que tem sido a mais utilizada e é a que traz o maior ganho nas compras públicas. O pregão é uma fantástica ferramenta nas compras públicas e tem se tornado um dos principais responsáveis pela rapidez nos fluxos licitatórios, ou seja, desde a abertura do processo até a determinação do vencedor do certame, o pregão tem recebido destaque.

É de fundamental importância entender essa modalidade de licitação, pois através dessa compreensão podemos entender que existem procedimentos, técnicas e avaliações que devem ser atendidas por motivo da legislação vigente; entender que existe um prazo legal para atender cada requisito formal do processo licitatório e, com isso, podermos exercer um papel mais adequado de cidadão, onde podemos visualizar os dois lados: o da administração pública e o do cidadão, aquele que paga os impostos e tem interesse fundamental em saber onde seus impostos estão sendo aplicados e se estão sendo bem aplicados.

Espera-se que, com esse trabalho, as contribuições principais sejam o de trazer um maior e amplo conhecimento para o leitor; ser um instrumento que facilite o relacionamento entre cidadãos e os responsáveis pela administração; uma ferramenta que auxilie àqueles que diariamente fazem uso dos pregões eletrônicos como modalidade de compra, além de mostrar, evidenciar o quão é vantajosa realizar as compras públicas através dessa modalidade. Cabe ressaltar que existem estudos sobre o tema, mas não são tão aprofundados o que requer maiores observações.

Para isso, quanto à definição, a metodologia adotada é a Pesquisa Descritiva e, por sua metodologia, a Pesquisa Bibliográfica através de pesquisa em livros, em sites específicos do tema, artigos, etc. Neste trabalho encontram-se: o histórico das Licitações no Brasil; a Lei que regulamenta as licitações; a necessidade de evolução da licitação: nasce o pregão; os tipos de pregão e suas fases e, por fim, o pregão eletrônico como o principal otimizador dos recursos públicos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 3.1 HISTÓRICO DAS LICITAÇÕES NO BRASIL

A palavra Licitação é originada do Latim *LICITATIONE*, que significa ofertas de lance num leilão. No Brasil, originalmente, o termo empregado é CONCORRÊNCIA em registros de 1828, ainda no Brasil Império. Segundo Franklin Delano (2009), embora se tenha registros desse período, a regulamentação da licitação no Brasil só teve início com o Decreto nº 2.926/1862, que regulamentava as compras e alienações, que fora complementado com outras diversas leis, se estruturando dentro do âmbito federal com o Decreto nº 4.536/1922, tendo sua sistematização com o Decreto-Lei nº 200/1962 que estabeleceu a reforma administrativa no âmbito federal, sendo estendida à administração estadual e municipal através da Lei nº 5.456/1968.

Embora estivessem regulamentadas, na prática, as licitações apresentavam várias lacunas no que diz respeito às várias interpretações, uma característica forte de uma administração pública centralizadora e altamente burocrática. Devido ao processo de democratização vivido pelo Brasil, foi de grande necessidade buscar novos métodos, novos meios de governo, a fim de que garantisse maior facilidade e agilidade nos processos licitatórios tão burocráticos vividos até então. Destaca-se, então, o advento do Decreto-Lei 2.300/86, alterada pelos Decretos-Lei 2.348 e 2.360 de 1987, que instituiu, pela primeira vez, o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, onde constavam as normas gerais e específicas do estudo das licitações.

Com a Constituição promulgada em 1988, o processo licitatório torna-se princípio constitucional, devendo ser notória a observância obrigatória pela administração pública e os entes da Federação: União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Em 1993, foi promulgada a lei 8.666/1993 que, pós-constituição, institui as normas gerais para licitações e contratos administrativos no âmbito Federal, Estadual e Municipal. Essas normas, porém, tinham muito dos resquícios deixados por uma administração burocrática e centralizadora e, diante disso, foi instituída através da Medida Provisória 2.026/2000 a nova modalidade de licitação, o Pregão. O principal objetivo na criação do pregão foi de dar maior agilidade nos processos licitatórios, reduzir ao máximo a burocracia sem ferir o que é obrigatório além de aperfeiçoar os fluxos administrativos. Até então, o pregão só era utilizado no âmbito federal, porém a partir da Lei 10.520/02, o pregão torna-se prática legal aos Estados e Municípios.

### 3.2 LEI 8.666/1993: A LEI QUE REGULAMENTA AS LICITAÇÕES

Meireles (1990, p.238) afirma que Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. No Brasil a licitação é obrigatória, ela tem o objetivo de garantir a observância do princípio constitucional, de maneira a assegurar oportunidades iguais a todos os interessados, possibilitando o comparecimento de o maior número possível de concorrentes.

Determina o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal que:

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, 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 obrigações 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.”

Vimos anteriormente que, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, as licitações tornam-se obrigatórias em virtude do disposto acima. Em todo esse processo, elabora-se a Lei 8.666/93 para regulamentar, dar as diretrizes acerca das modalidades de licitações, as naturezas das compras públicas, as formalidades e prazos específicos, os casos em que a licitação é dispensável ou inexigível, bem como, dos contratos administrativos.

Assim sendo, as licitações devem observar os princípios constitucionais que encontramos na Lei 8.666/93: legalidade, publicidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Os princípios na definição de Andrade (2008), são assim descritos: Princípio da Legalidade, ou seja, todo o procedimento licitatório deve seguir parâmetros previamente estabelecidos pela lei, sem a qual quem trabalha com compras municipais não tem como dar prosseguimento ou até mesmo iniciar qualquer procedimento licitatório sem seguir a lei; Princípio da Publicidade, ou seja, transparência do processo licitatório em todas as suas fases, tornar do conhecimento da população, exatamente para que possa exercer o pleno controle da moralidade da contratação; Princípio da Igualdade, ou seja, todos têm direito a serem tratados da mesma forma e sem qualquer restrição; Princípio da Impessoalidade, ou seja, o interesse público está acima dos interesses pessoais. Será dispensado a todos os interessados, tratamento igual, sem a interferência de questões pessoais ligadas a vínculos de foro interno; Princípio da Moralidade, ou seja, a licitação deverá ser realizada em estrito cumprimento dos princípios morais, de acordo com a lei, não cabendo nenhum deslize, uma vez que o Estado é custeado pelo cidadão que paga seus impostos para receber em troca os serviços públicos; Princípio da Probidade Administrativa, ou seja, o gestor deve ser honesto em cumprir todos os deveres que lhe são atribuídos por força da legislação; Princípio da Vinculação ao instrumento convocatório, ou seja, a Administração, bem como os licitantes, ficam obrigados a cumprir os termos do edital em todas as fases do processo: documentação, propostas, julgamento e ao contrato. Existem exigências que apesar de não estarem previstas em lei, podem perfeitamente ser cobradas nos editais de licitação a fim de dar uma garantia maior ao órgão público; Princípio do Julgamento objetivo, ou seja, pedidos da Administração em confronto com o ofertado pelos participantes devem ser analisados de acordo com o que está estabelecido no Edital, considerando o interesse do serviço público e os fatores de qualidade, rendimento, durabilidade, preço, eficiência, financiamento e prazo. Todas as normas tem que estar previamente definidas no edital e nas leis que regem o certame e, por fim, o Princípio da Eficiência, ou seja, principio trazido com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, aonde vem a cobrar dos gestores públicos maior eficiência na aplicação das verbas que são confiadas a sua administração através dos tributos pagos pela sociedade.

### 3.2.1 AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO

De acordo com o objeto a ser contratado, o valor envolvido e o mercado dos licitantes, deve-se apontar a modalidade de licitação a ser utilizada. Para isso, considerando somente as Leis 8.666/93 e a Lei do Pregão 10520/02 que está vinculada a Lei 8.666/93, temos as seguintes modalidades:

**Concorrência Pública:** é a modalidade de licitação que podem participar quaisquer interessados, cadastrados ou não, que na fase inicial de habilitação comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de um objeto. Reservada a contratação de grande valor, segundo disposto no art. 23, para obras e serviços de engenharia deve ser adotada obrigatoriamente quando o valor for acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Para as compras e outros serviços no valor acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Esta modalidade também é utilizada independente do valor para alienação de bem imóvel, concessões e licitações internacionais;

**Tomada de Preço:** é uma modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou para os que atenderem a todas as condições exigidas, observada a qualificação necessária. Essa modalidade se enquadra para as contratações para obras e serviços de engenharia quando o valor for até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e compras e outros serviços cujos valores são até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

**Convite:** é uma modalidade de licitação realizada entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) fornecedores pelo ente público, o qual afixará em local próprio a cópia do instrumento convocatório e o remeterá aos fornecedores cadastrados conforme sua especialidade e que manifestarem interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas. É indicada para licitações de menor valor, para obras e serviços de engenharia quando o valor for até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para compras e outros serviços quando o valor for até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

**Concurso:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de premiações ou remuneração para os vencedores, baseado em critérios constantes em edital publicado na imprensa oficial na antecedência mínima de 45 dias (quarenta e cinco). Não é definido pelo valor, e sim pela descrição de seu objeto. Cabe ressaltar que concurso modalidade de licitação não é o mesmo que concurso público para provimento de cargos e empregos públicos;

**Leilão:** é uma modalidade de licitação entre quaisquer interessados com o objetivo de vender bens móveis inservíveis para a Administração, bem como de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de imóveis a quem oferecer o maior lance, sendo este igual ou superior ao da avaliação;

**Pregão:** é a modalidade de licitação criada pela Lei 10.520/02 objetivando a aquisição de bens e serviços comuns e que pode ser promovido na esfera da União, Estado, Distrito

Federal e Município, em qualquer que seja o valor estimado para a contratação e a disputa para o fornecimento e é feita mediante propostas e lances em sessão pública.

Essa modalidade será aprofundada na próxima seção, eis que se trata da modalidade que vem sendo a mais utilizada em todas as esferas administrativas.

### 3.3 A NECESSIDADE DE EVOLUÇÃO DAS LICITAÇÕES: SURGE O PREGÃO

As licitações, através da lei 8.666/93 estavam regulamentadas. Avançamos gradativamente no campo das compras públicas, mas ainda tínhamos problemas para resolver e transformá-las em potencialidades. Um desses problemas era a burocratização existente na elaboração dos processos licitatórios. Processos esses que demoravam cerca de 120 dias e, muitas vezes, contribuía para um alto custo nos processos para a administração pública. Cabe ressaltar que todas as modalidades de licitação visam à compra de bens e serviços ao menor preço. Como resolver esta situação? De quais maneiras, as compras de bens e serviços comuns podem ser ainda mais vantajosas? De quais maneiras podem ser otimizados os recursos disponíveis?

Conforme citado na introdução deste artigo, o pregão foi criado através da Medida Provisória 2026/00. Inicialmente, o pregão só se aplicava na esfera federal, sendo a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), o primeiro órgão a fazer uso desta modalidade. Em Julho de 2002, através da Medida Provisória 2182 que sucedeu a 2026/00, foi convertida em Lei, que é a Lei 10.520/02. Com a conversão em lei, o Pregão foi ampliado a todas as esferas da administração pública, ou seja, Federal, Estadual e Municipal. Através do Decreto 5.450/05, o pregão torna-se uso de caráter obrigatório pela união e, de preferência, o pregão eletrônico. Para as esferas estaduais e municipais, o pregão é opcional. E com a criação do pregão, as mudanças foram significativas. Suas principais marcas de sucesso são a redução de 120 dias para 20 dias no processo de aquisição e pela economia em função da forma de disputa, economia essa que na implantação do pregão ficou na ordem de 20%. Segundo a visão de Tolosa Filho (2009), o pregão destina-se à contratação de bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, com especificações usuais de mercado conforme estabelecidas pela ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Essa modalidade pode ser utilizada para bens e serviços comuns, independente do valor estimado, diferenciando da licitação tradicional em a escolha da modalidade depende do valor, no pregão o que define a sua escolha é a característica do objeto. A forma de disputa também é diferente na modalidade pregão, é realizada através da proposta escrita, complementada com a possibilidade de ofertas através de lances verbais, pelos representantes legais das empresas licitantes, em sessão pública previamente convocada. Nas modalidades de licitação tradicionais somente se admite a proposta escrita.

Outra característica do pregão é a inversão das fases da licitação, que no primeiro momento serão abertos os envelopes contendo as propostas comerciais dos licitantes, classificando as três propostas de menor preço, após os lances verbais é classificada a melhor empresa considerada a proposta mais vantajosa para a Administração, em seguida é aberto o envelope da documentação somente da empresa vencedora do certame.

O pregão não pode ser usado nas contratações de obras e serviços de engenharia, as locações imobiliárias e as alienações em geral e demais serviços cujas especificações dependem de avaliação técnica, porque escapam do conceito “bens e serviços comuns”. O pregão permite ainda o uso das tecnologias eletrônicas para a sua realização, através da internet, qualquer cidadão pode acompanhar o processo licitatório em andamento, seus lances, o vencedor, duração da disputa, dentre outras informações, isto de qualquer lugar do Brasil ou mundo. Isso aumenta a transparência e o controle das compras públicas. Outro ponto a ser destacado é que as compras com o pregão envolvem um menor numero de servidores e simplificam o processo burocrático nas aquisições de bens e serviços, ou seja, para a realização do pregão, participam o pregoeiro e mais uma equipe de apoio composta por três servidores. Ao pregoeiro compete: coordenar o procedimento licitatório; analisar a conformidade das propostas; classificar as propostas; prestar as informações e os esclarecimentos sobre o edital; examinar a habilitação dos participantes; negociar com o licitante que ofereceu menor lance; decidir sobre a aceitabilidade da proposta; adjudicar o objeto ao vencedor; receber, examinar e decidir sobre os recursos; encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação e coordenar os trabalhos da equipe de apoio.

Quanto à equipe de apoio, ela não possui atribuições que importem em julgamento ou decisão, mas auxilia o pregoeiro em todas as fases do processo licitatório. Um fato importante que deve ser ressaltado sobre a equipe de apoio é que, mesmo não tendo poder de decisão ou julgamento, ela não fica isenta da responsabilidade se houver conhecimento de irregularidades praticadas no processo.

### 3.4 OS TIPOS DE PREGÃO

Os tipos de pregão são: presencial e eletrônico. Pregão presencial é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns, é realizada em sessão pública, por meio de propostas escritas e lances verbais. O pregão presencial inicia-se com a instalação da sessão pública de recebimento de propostas, pelo pregoeiro designado pela Administração, onde os responsáveis (sócios, diretores) ou um representante legal por meio de procuração das empresas licitantes, podem formular os lances e manifestar possíveis recursos às propostas e até mesmo à licitação como um todo.

A essa fase chamamos de fase de credenciamento e todos os documentos de habilitação da empresa devem estar previamente identificados no edital da licitação e não podem ser abertos antes da sessão pública, uma vez que só serão analisadas as documentações dos licitantes vencedores. Após a entrega da documentação, os licitantes entregam as suas propostas para os itens constantes do edital. Cabe ao pregoeiro identificar as 03 (três) melhores propostas e, então, iniciar a sessão de lances verbais. Esse sistema de lances verbais traz uma grande vantagem para a administração pública, uma vez que ela pode negociar diretamente com os licitantes as propostas e buscar a redução dos preços.

Após esse momento de lances verbais, inicia-se o processo de análise das propostas vencedoras, onde a empresa vencedora é aquela que apresenta a proposta mais vantajosa, ou

seja, aquela de menor preço. Havendo sido declarado o vencedor, abre-se o envelope contendo as documentações da empresa que venceu o certame. O pregoeiro e a equipe de apoio analisam se tais documentos estão de acordo com o exigido em edital e se os prazos das certidões estão válidos. Após, será lavrada a ata da licitação e, se alguma empresa desejar interpor recurso acerca dos itens ou de algum procedimento adotado no andamento da sessão, será manifestado em ata e o mesmo poderá ser feito em até 03 (três) dias úteis para a apresentação e mais 03 (três) dias para interpor recursos. O julgamento do pregão é de inteira responsabilidade do pregoeiro, com o auxílio da equipe de apoio, diferente das demais modalidades, cujo julgamento se dá por uma comissão de licitação.

O pregão eletrônico é regulamentado pelo decreto 5.450, de 2005. Ocorre à distância, onde os atos são feitos por meio da tecnologia da informação (internet), inclusive a sessão pública, bem como o envio das propostas e dos lances, impugnações e recursos.

A execução é viabilizada por meio de senha pessoal e intransferível para a pessoa cadastrada pela empresa. Foi regulamentado em cumprimento ao que prevê o § 1º do art. 3º do decreto 3.555/2.000, o qual define que “dependerá de regulamentação específica a utilização de recursos eletrônicos ou de tecnologia da informação para a realização de licitação na modalidade de pregão”. O pregão eletrônico admitem-se as regras do presencial quanto à formulação do edital, o objeto a ser licitado bem como todas as regras pertinentes à licitação. A sua diferença em relação ao presencial se dá pelo fato da sessão pública de propostas realizar-se em meio eletrônico (internet), como já citado acima.

O pregão eletrônico se tornou uma grande ferramenta para a administração pública, uma vez que atende melhor ao princípio da celeridade, ou seja, tornar os processos mais céleres, garantindo um maior ganho de produtividade e reduzir a burocratização dos serviços públicos, uma marca antiga da administração pública. Para a realização do pregão eletrônico, requerer-se-á uma infraestrutura física e de equipamentos com utilização direta da Internet e, principalmente, dedicação exclusiva do pregoeiro. As etapas do pregão eletrônico são: abertura do edital na sessão pública na internet, através de chave de acesso gerada no ato da inscrição de empresa licitante no site indicado em edital da realização do certame e envio de propostas; lançamento das propostas dos licitantes; o pregoeiro classifica as propostas de acordo com o edital; o sistema usado deve disponibilizar um meio de comunicação entre o pregoeiro e os licitantes, além de colocar em ordem as propostas classificadas pelo pregoeiro; após classificação, inicia-se a fase de lances; durante a sessão, os licitantes serão informados da proposta de menor valor, sem a identificação do licitante que fez tal proposta, os demais que quiserem diminuir este valor deverão registrar dentro do prazo estipulado pelo pregoeiro.

Quando a etapa de lances terminar, o pregoeiro deverá emitir um comunicado à todos os licitantes que, em um determinado momento, será encerrada essa etapa. Após o prazo estabelecido pelo pregoeiro, automaticamente o sistema bloqueará toda e qualquer proposta feita. O pregoeiro analisa a proposta vencedora e, se assim julgar conveniente, fazer uma contraproposta à empresa vencedora, através do sistema e podendo os demais licitantes acompanharem os registros. No julgamento da habilitação e das propostas, assim como no presencial, o pregoeiro será o responsável pela validade jurídica dos documentos e propostas apresentados, com o seu devido registro em ata e de acesso a todos.

### 3.5 AS FASES DO PREGÃO

Ambos os tipos, presencial e eletrônico, apresentam duas fases: a fase interna e externa da licitação. Na fase interna, segundo Tolosa Filho (2009, p.13), o administrador público no exercício regular de sua competência define a oportunidade e a conveniência, o objeto a ser contratado e a justificativa da contratação. A definição do objeto deve estar estabelecida no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/02, ou seja, bens e serviços comuns. Após a definição do objeto o administrador fixará as exigências de habilitação, também os critérios de aceitação e prazos de validade das propostas, bem como as condições de pagamentos, a forma de execução do contrato, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade.

Conforme estabelecidos pelo parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos: “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”, ou seja, é exigido pela legislação que todo processo licitatório seja acompanhado pela Procuradoria ou por serviço de apoio jurídico do órgão para verificar se o edital está de acordo com a legalidade.

Após análise do edital, designa-se o pregoeiro e a equipe de apoio, podendo ser por simples portaria ou ato administrativo interno, que por obrigatoriedade deverá ser juntado ao processo. A fase externa inicia-se com a publicação do aviso do edital onde fica, de forma pública, evidenciado o interesse por parte da administração pública a contratação do serviço ou a compra do bem especificado no edital. No caso do pregão, o prazo pra realização da sessão pública se dá em prazo não inferior à 08 (oito) dias úteis à publicação, excluindo o dia da publicação e incluído o dia do vencimento. Devem constar na publicação do edital: identificação do órgão ou entidade, o objeto, a data prevista para encerramento e abertura dos envelopes (no caso de presencial), ou data da realização da sessão eletrônica, local no qual o edital poderá ser adquirido e outras informações que possam ser julgadas como necessárias constar na publicação. O edital deverá ser publicado em Diário Oficial, em jornais de grande circulação, e em site próprio, num campo designado Editais de Licitações ou algo que evidencie tais publicações. Cabe ressaltar que tanto os interessados em participar da licitação quanto qualquer cidadão pode impugnar o edital caso queiram impugná-lo ou pedir esclarecimentos, com pedido protocolado e num prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis para cidadãos e 02 (dois) dias úteis para licitantes antes da data prevista da sessão pública.

A fase externa finaliza com a execução da sessão pública em dia e hora previstos em edital, o que obedece aquilo que já falamos anteriormente: o pregoeiro recebe as propostas dos licitantes participantes e as documentações; verifica e classifica os lances; inicia os lances dos licitantes objetivando a contratação do menor valor; após os lances, analisa e classifica as propostas; julga e classifica a oferta vencedora; analisa as documentação do(s) licitante(s) vencedor(es); lavra a ata da licitação e, se não houver recursos, adjudica e homologa o vencedor do processo licitatório. Mais uma vez cabe ressaltar que, em todas as etapas do processo licitatório, a responsabilidade dos procedimentos e atos praticados é do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

### 3.6 PREGÃO ELETRÔNICO: OTIMIZANDO OS RECURSOS PÚBLICOS

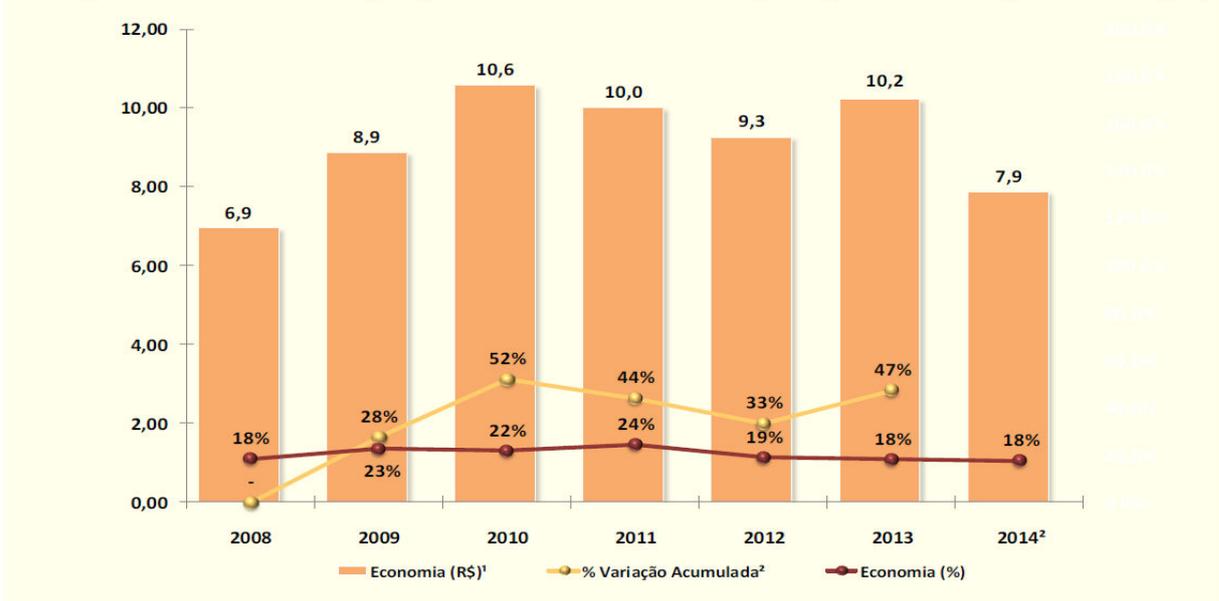
Como vimos, o pregão por si só já é um otimizador das licitações. Por si só, representa uma modalidade criada para ampliar a participação e a economicidade nas compras públicas, além de ser um facilitador na relação entre órgãos públicos e fornecedores. Porém, o mais utilizado e o que tem ganhado maior notoriedade em sua utilização é o pregão eletrônico mediante à sua facilidade nos processos da fase externa bem como na substancial economia gerada à administração pública. Quais recursos são otimizados na escolha do pregão eletrônico como modalidade de licitação?

O primeiro recurso e o mais visível é o financeiro. Estatisticamente, nenhuma outra licitação é responsável por tamanha economia. Sabemos que toda compra pública está baseada no princípio da economicidade, ou seja, a compra pela proposta mais vantajosa e o pregão eletrônico é o que representa a maior economia. Vivemos um período delicado na economia brasileira e os órgãos públicos, em todas as suas esferas, precisam somar esforços no que se refere à economicidade dos processos. O sistema, como um todo, é um sistema burocrático e isso favorece ao aumento dos gastos ou gastos sem necessidade e o foco na economia financeira deve ser um dos principais pontos a serem observados.

Não adianta somente cortar bilhões do orçamento de pautas significativas ao bem estar do cidadão e aumentar recursos de programas sociais que nem toda a população, ou boa parte dela não tem acesso. Todo cidadão quer ver seus impostos pagos sendo revertidos em bens e serviços públicos, de acesso à coletividade. Isso requer muita responsabilidade da parte dos gestores públicos. O pregão eletrônico tem sido essa ferramenta de aquisição com responsabilidade, transparência e um ganho representativo aos governos e população.

Conforme gráfico abaixo, podemos ver uma evolução ao longo do tempo, da utilização do pregão eletrônico pelo Governo Federal e quão significativa foi a economia percebida, onde vemos que no ano de 2008, a economia gerada foi de R\$ 6,9 bi resultando numa economia de 18% nas compras praticadas através do pregão eletrônico. A evolução foi tanta que, ao chegar em 2013, a economia gerada foi de R\$ 10,2 bi, representando a mesma faixa de economia em 2008, porém, se compararmos com 2008, a economia gerada aos cofres públicos teve uma variação de 47%. Para 2014, houve uma redução significativa em relação à 2013 em virtude da redução em 11% nos processos de compra e 19% no valor das compras públicas, conforme informado no relatório do Comprasnet. Ainda assim, são dados significativos em tão pouco tempo deste tipo de modalidade em relação às demais, o que comprova que o ganho público é muito maior e que possibilita uma maior economia, além de favorecer à melhor utilização dos recursos.

**Evolução da economia do pregão eletrônico nas licitações públicas - Órgãos SISG (%)**



Fonte: Comprasnet.com.

Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado

**Figura1:** Evolução das compras públicas na modalidade pregão eletrônico

Um recurso que é otimizado na utilização do pregão eletrônico é o humano e material, que é de grande uso no decorrer das licitações. Nas demais modalidades, vemos processos com vários volumes, um desperdício enorme de material de escritório, por exemplo. Esse sistema burocrático favorece a esse consumo exagerado, o que vai contra ao desenvolvimento sustentável. Infelizmente, parece que essa visão de desenvolvimento sustentável ficou somente na visão das empresas privadas e a imagem do setor público é uma imagem voltada para um número elevado de pessoas que não fazem nada, que só querem levar vantagens e que não se interessam pelo consumo sustentável, quem dirá pelo desenvolvimento sustentável.

Vemos pilhas e mais pilhas processos, de folhas, material de escritório e impressos sendo usados de maneira exagerada, sem necessidade. Obviamente que um processo licitatório vai demandar destes materiais, porém o pregão eletrônico reduz este uso significativamente. Além do processo licitatório, os fornecedores também farão uso destes materiais, como na fase de propostas, lances, documentações, etc. Com o pregão eletrônico, toda a fase externa se dá online, o que reduz consideravelmente a utilização destes itens.

Do quesito material, o pregão eletrônico necessita de um bom computador, com as capacidades técnicas necessárias para acesso aos sistemas de compras, como por exemplo, o Comprasnet (para órgãos federais), e de armazenamento dos dados dos certames executados e de toda a documentação gerada como registro de preços e lances, atas, recursos, certidões do(s) vencedor(es), entre outras para o órgão comprador. O que está sendo tratado aqui é a redução dos custos operacionais existentes nas modalidades de licitação. Cabe ressaltar que somente o pregão existe no formato eletrônico, embora haja uma forte tendência de que nos próximos anos este formato esteja vinculado às demais modalidades, o que significaria numa maior flexibilidade das compras públicas, no que diz respeito aos materiais empregados nas

licitações e nos procedimentos burocráticos ainda existentes na administração pública. Do ponto de vista humano, fica tudo mais simplificado. O pregão requer um pregoeiro e uma equipe de apoio, que se responsabiliza por dar o suporte necessário ao pregoeiro no decorrer da fase externa da licitação como já vimos. Porém, seu trabalho fica facilitado visto que o sistema onde são realizados os lances já classifica e ordena as melhores propostas, classifica as empresas de acordo com as propostas feitas e deixa o processo de julgamento pelo pregoeiro ainda mais fácil. Da parte dos licitantes, o custo operacional, ou seja, o custo assumido pelo licitante, no decorrer da licitação (materiais de escritório, documentações legais, equipamentos utilizados, veículos, traslado dos licitantes, diárias, entre outros), é reduzido consideravelmente. Não há a necessidade de se deslocar ao local da licitação, como no pregão presencial e demais modalidades. Ele envia todas as documentações, realiza os lances, interpõe recursos no próprio sistema, basta que o mesmo se cadastre e receba sua senha de acesso. O que favorece a ampla disputa, aumentando o número de participantes, fortalecendo a concorrência e, por consequência, aumenta a possibilidade de maior vantagem nas aquisições.

Outro recurso que é otimizado em relação às demais licitações é o tempo. Em média, um processo licitatório na modalidade pregão dura em média 17 dias, período que compreende entre a publicação do edital e o fechamento do pregão. Conforme tabela abaixo, veja a diferença do tempo médio de execução entre as modalidades de licitação:

**Tabela 1:** Tempo médio de execução das licitações

Modalidade de Licitação	Tempo médio de execução
Pregão	17 dias
Carta Convite	22 dias
Tomada de Preços	90 dias
Concorrências, Leilões e Concursos	Entre 90 dias e 06 meses

Precisamos considerar também que em modalidades como concorrências, leilões e concursos, o edital requer uma especificação maior, o que necessita de maior observação quanto ao objeto, prazos de contratação e fornecimento, documentações necessárias e estipuladas pelos órgãos para fins de análise técnica e jurídica. De qualquer forma, o tempo é muito inferior e vai de encontro com outro princípio, o da celeridade, que é dar maior rapidez na publicação dos editais, bem como na análise dos recursos eventuais durante o certame e homologação do vencedor. Hoje, o que tem mais afetado o recurso tempo em uma licitação é a fase interna. O fluxo interno das licitações, quanto tempo um processo fica em cada departamento para elaboração do edital, levantamento de dotação orçamentária, indicação do pregoeiro e equipe de apoio, os pareceres jurídicos indicando a base legal da modalidade em função do objeto, todos esses são os fatores que interferem diretamente no tempo das licitações.

Cabe a cada departamento, gestor, organizar melhor seus fluxos internos em atendimento a este princípio de celeridade para que assim se tenha um ganho de produtividade operacional, tanto nos pregões que são os mais céleres quanto nas demais modalidades sempre observando a legalidade dos atos praticados em cada etapa.

Por fim, diante de inúmeras vantagens na sua aplicação, o pregão tem sido a modalidade mais aplicada nas compras públicas. Conforme tabela abaixo, com dados de 2014 segundo o Ministério do Planejamento, o pregão é a modalidade mais aplicada e conforme Decreto 5.450/05, ela tem preferência de utilização no âmbito Federal.

**Tabela 2:** Quantidade de Compras Públicas

Quantidade de compras públicas, segundo o tipo de processo – Órgãos SISG							
Modalidade	Processos de Compra						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>1</sup>
Concorrência	771	1.319	934	1.086	1.314	1.062	721
Concorrência Internacional	50	44	105	51	40	40	48
Concurso	8	16	16	11	16	11	32
Convite	4.957	1.499	961	621	452	318	244
Dispensa de Licitação	246.635	235.566	211.029	186.301	169.875	158.765	134.628
Inexigibilidade de Licitação	14.048	15.838	16.677	19.742	23.783	24.759	26.338
Pregão Eletrônico	30.865	33.700	33.696	32.357	34.747	36.956	33.837
Pregão Presencial	1.297	1.083	657	334	268	184	158
Tomada de Preços	1.641	1.636	1.334	1.170	1.307	1.073	948
<b>Total</b>	<b>300.272</b>	<b>290.701</b>	<b>265.409</b>	<b>241.673</b>	<b>231.802</b>	<b>223.168</b>	<b>196.954</b>

**Fonte:** Comprasnet.com.

Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado

Na tabela acima, nota-se um alto número de compras como Dispensa de Licitação e Inexigibilidade de Licitação, mas que não são levados em consideração comparados ao pregão, pois, como seus próprios nomes dizem, são compras com valores até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) que se enquadram como Dispensa de Licitação e R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) que se enquadram como Inexigibilidade. O que vai definir se é dispensável ou inexigível licitar é o objeto da compra e o seu valor dentro dessas faixas adotadas.

Se considerarmos somente o pregão eletrônico e os valores das compras realizadas nessa modalidade têm-se:

**Tabela 3:** Valores de compras por pregão eletrônico

Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – Órgãos SISG		
Ano	Quantidade de Pregões Eletrônicos	Valor dos Pregões Eletrônicos <sup>1</sup>
2008	30.865	31.231.343.559,10
2009	33.700	30.509.445.965,54
2010	33.696	38.067.296.304,83
2011	32.357	30.951.594.593,43
2012	34.747	39.951.669.006,50
2013	36.956	46.026.210.766,39
2014 <sup>2</sup>	33.837	37.087.967.660,63

**Fonte:** Comprasnet.com.

Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado

Esses números de pregões realizados em 2014 são referentes aos órgãos federais, em todo o território nacional que, por meio do Comprasnet, realizaram suas licitações na modalidade de pregão eletrônico, daí o fato deste número ser elevado. São valores consideráveis que demonstram a evolução do pregão eletrônico como modalidade de licitação das compras públicas e de que sua utilização traz reais benefícios e otimizações como citamos: otimização dos recursos financeiros, humano e materiais e o tempo.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda há muito que avançar no campo das licitações, inclusive na modalidade pregão eletrônico. Muitos são os desafios da administração pública, em especial aos assuntos da Contabilidade Pública que tem passado pelo processo de transição às normas internacionais, as IFRS (*International Financial Reporting Standards*). Cada dia que passa, a linguagem da contabilidade torna-se mais universal e faz com que a transparência nos atos dos gestores públicos tenha ainda mais visibilidade.

Diante de tantas notícias de corrupção, dos maus atos praticados por aqueles que deveriam ser responsáveis em garantir maiores conquistas sociais à população, surge uma intensa necessidade de fiscalização popular e dos órgãos fiscalizadores.

Historicamente, foi visto que a licitação no Brasil é algo que vem desde o Brasil Império e até aos dias atuais temos dificuldade de acesso aos serviços e bens públicos devido à herança da burocracia. Com a democratização em nosso país, começamos a engatinhar no processo de desburocratização. Em 1993 a Lei das Licitações institui as modalidades de licitação, representando o início do avanço nas compras públicas.

Mas havia o que melhorar. Nasce então o pregão como uma nova modalidade, com o objetivo de aprimorar os fluxos dos processos licitatórios, permitir a ampla concorrência dos licitantes, reduzir o tempo nas aquisições e, principalmente, representar um maior ganho financeiro para a administração pública. Não há como negar que, com a instituição do pregão, ficou mais fácil realizar as compras e atender melhor aos interesses da própria instituição e da população.

A transparência existente em todas as fases do processo licitatório contribui a um maior controle e fiscalização por parte dos órgãos competentes e, principalmente, da população que pode ter acesso aos editais e saber onde e como têm sido investidos os impostos que lhe são cobrados. O pregão é um grande facilitador nas compras públicas e sendo bem administrado por um pregoeiro competente, qualificado e comprometido com visão social, faz com que a população sintam-se segura em saber que tem a contrapartida dos seus impostos. Infelizmente, muitos profissionais não agem segundo deveriam. Buscam seus interesses próprios, favorecem terceiros para adquirirem recompensas e isso tem manchado a história de nosso país.

Deve-se, então, deixar a imagem de um país conhecido pelo “jeitinho brasileiro”, ou só por ser o país do futebol, ou também o país do Carnaval. A imagem que se deve construir é de um Brasil de igualdade social, onde todos sabem o seu papel como cidadão, independente

se ocupam posições mais ou menos favorecidas. Brasil de compromisso com a ética na administração pública e em seus atos. Brasil de cidadãos comprometidos com a verdade, que buscam o conhecimento para uso da coletividade e não de seus interesses particulares.

Por fim, que este artigo tenha contribuído com um maior conhecimento de apenas uma das práticas de compras públicas e que nós, como cidadãos e profissionais de contabilidade, tenhamos mais consciência em cobrar aquilo que é de direito de forma justa e fiscalizar de forma coerente, sem politicagem ou partidarismo, pois só assim o nosso Brasil poderá avançar nas políticas públicas e ser reconhecido como o país da força social.

## REFERÊNCIAS

**Licitações Públicas: verdadeiros desafios de Gestão.** CURRIEL, Alexandre. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/licitacoes-publicas-verdadeiros-desafios-de-gestao/51857/>>. Acesso em: 15 mar. 2015

SOUZA, Karine Daniele Byhain de. **Pregão: vantagens e desvantagens para a Administração Pública.** 2011. 56 páginas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

MEIRELES, Hely Lopes. **Licitação e contrato Administrativo.** 9.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

BRASIL., Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito a 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. Brasília. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso: 22 mai. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.666, de junho de 1993. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso: 22 mai. 2015.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Pregão: uma nova modalidade de licitação.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

**O pregão: breves considerações sobre o procedimento, a aplicabilidade, a necessidade e as vantagens do pregão presencial e eletrônico.** Disponível em: <[http://carogestor.com.br/opiniao/o\\_pregao\\_breves\\_consideracoes\\_sobre\\_o\\_procedimento\\_a\\_aplicabilidade\\_a\\_necessidade\\_e\\_as\\_vantagens\\_do\\_pregao\\_presencial\\_e\\_eletronico#sthash.Jr9B16rc.dpuf](http://carogestor.com.br/opiniao/o_pregao_breves_consideracoes_sobre_o_procedimento_a_aplicabilidade_a_necessidade_e_as_vantagens_do_pregao_presencial_e_eletronico#sthash.Jr9B16rc.dpuf)>. Acesso: 25 mai. 2015.

**Uso do pregão eletrônico.** Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=10918>>. Acessado em: 26 mai. 2015.

Vade Mecum Universitário de Direito Rideel / Anne Joyce Angher, organização. – 12. ed. – São Paulo: Rideel, 2012. – (Série Vade Mecum).

**Novidades nas compras do Governo.** Portal do SERPRO. Disponível em: [http://www4.serpro.gov.br/imprensa/publicacoes/tema-1/antigas%20temas/tema\\_177/materias/novidades-nas-compras-do-governo](http://www4.serpro.gov.br/imprensa/publicacoes/tema-1/antigas%20temas/tema_177/materias/novidades-nas-compras-do-governo). Acesso em: 29 mai. 2015.

**Origem da Licitação.** DELANO, Franklin. Disponível em: <http://www.franklindelanoonline.com/2009/08/origem-da-licitacao.html>. Acesso em: 11 jun. 2015.

**Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/BrasilEconomico.htm#>. Acesso em: 29 mai. 2015.

ANDRADE, Wladimir de Oliveira. **Curso de Formação: Pregoeiros, Pregão Eletrônico e Presencial.** Joinville: Auditório da Amunesc, 2008.