

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Felipe Guimarães Cibils

**PREGÃO ELETRÔNICO: UMA ANÁLISE DE SUA UTILIZAÇÃO EM UM ÓRGÃO
PÚBLICO FEDERAL SOB O ASPECTO DA ECONOMICIDADE**

**Porto Alegre
2019**

Felipe Guimarães Cibils

PREGÃO ELETRÔNICO: UMA ANÁLISE DE SUA UTILIZAÇÃO EM UM ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL SOB O ASPECTO DA ECONOMICIDADE

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Eduardo Muxfeldt Bazzanella

**Porto Alegre
2019**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Cíbils, Felipe Guimarães
Pregão eletrônico: uma análise de sua utilização em um órgão público federal sob o aspecto da economicidade. [manuscrito] / Felipe Guimarães Cíbils. – 2019.
51 f.:il.
Orientador: Eduardo Muxfeldt Bazzanella;
Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.
1. Compra Públicas. 2. Licitação. 3. Pregão Eletrônico. 4. Economicidade. I. Bazzanella, Eduardo Muxfeldt. e. II. Pregão eletrônico: uma análise de sua utilização em um órgão público federal sob o aspecto da economicidade.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

Felipe Guimarães Cibils

PREGÃO ELETRÔNICO: UMA ANÁLISE DE SUA UTILIZAÇÃO EM UM ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL SOB O ASPECTO DA ECONOMICIDADE

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 30 de maio de 2019.

Banca Examinadora

Examinador(a): Aragon Dasso Junior

Examinador(a): Rogério Faé

Orientador: Eduardo Muxfeldt Bazzanella

AGRADECIMENTOS

Deixo meus agradecimentos à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por oportunizar acesso à especialização aos servidores públicos.

Ao Ministério Público Federal por incentivar ações de aperfeiçoamento e proporcionar os dados da pesquisa.

Aos colegas da Procuradoria da República no Rio Grande do sul pelo auxílio e colaboração na obtenção das informações necessárias ao estudo.

Ao meu orientador pelos conselhos e orientações para o desenvolvimento do trabalho.

À minha esposa Luciana pela paciência, compreensão, apoio, incentivo e amor incondicional os quais foram essenciais para conclusão deste desafio.

RESUMO

O objetivo desse estudo é analisar os benefícios proporcionados pela utilização do pregão eletrônico nas compras em um Órgão Público Federal sob o aspecto da economicidade. O Estado quando necessita adquirir bens ou prestação de serviços é necessário estabelecer um processo seletivo. Esse procedimento seletivo, que se caracteriza por uma competição entre os interessados em fornecer bens ou prestar serviços ao Estado é denominado de Licitação. Dentre as modalidades de licitação, o pregão eletrônico, tem sido associado como importante instrumento de controle na aplicação de recursos públicos uma vez que trouxe para as contratações públicas inovações que o diferencia das demais modalidades de licitação. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi qualitativa e quantitativa quanto à abordagem do problema, descritiva quanto aos objetivos e no que se refere aos procedimentos técnicos o estudo utiliza a pesquisa documental. Foram utilizados como amostra as atas referentes a 95 pregões eletrônicos realizados pela Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul – PR/RS no período de 2009 à 2017. De acordo com os dados da pesquisa, verificou-se que as aquisições e contratações de serviços através da modalidade pregão eletrônico proporcionaram uma economia na soma de R\$ 2.218.639,16, correspondendo a uma economia total de 14,22%. Verificou-se ainda que a média economizada por pregão eletrônico foi de R\$ 23.354,10. Já a média economizada por ano foi de R\$ 246.515,46. Os resultados obtidos demonstram que no período analisado, os procedimentos realizados na modalidade pregão eletrônico proporcionaram economicidade na utilização dos recursos públicos da instituição pesquisada.

Palavras-chave: Compras públicas. Licitação. Pregão eletrônico. Economicidade.

ELECTRONIC BIDDING: AN ANALYSIS OF THEIR USE IN A FEDERAL PUBLIC AGENCY UNDER THE ASPECT OF ECONOMICITY

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the benefits provided by the use of electronic bidding on purchases in a Federal Public Agency under the aspect of Economicity. The state when you need to purchase goods or services it is necessary to establish a selective process. This selective procedure, which is characterized by a competition among interested in supplying goods or providing services to the State is called bidding. Among the modalities of bidding, the electronic bidding, has been associated as an important instrument of control in the application of public resources once brought to the public procurement innovations that differentiates it from other modalities of bidding. The methodology used in this study was qualitative and quantitative analysis regarding the approach to the problem, descriptive about the objectives and in relation to technical procedures the study uses documentary research. Sample were used as the minutes referring to 95 electronic trading sessions conducted by the Public Prosecutor of the Republic in the state of Rio Grande do Sul - PR/RS, in the period from 2009 to 2017. According to the survey data, it was found that the acquisitions and hiring of services by means of electronic reverse auction bidding modality provided an economy based on the sum of R\$ 2,218.639.16, corresponding to a total savings of 14.22%. It was also found that the average saved by electronic bidding was R\$23,354,10. Since the average saved per year was R\$ 246,515,46. The results obtained demonstrate that in the analyzed period, the procedures carried out in the modality of electronic bidding provided economicity in the use of public resources of the

Keywords: Public Purchases. Bidding. Eletronic Bidding. Economicity.

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1 – VALORES DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	26
TABELA 4.1 – QUANTITATIVO DE PROCESSOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÕES ENTRE 2009 A 2017	34
TABELA 4.2 – PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS NO ANO DE 2009.....	36
TABELA 4.3 - PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS NO ANO DE 2010.....	36
TABELA 4.4 - PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS NO ANO DE 2011.....	37
TABELA 4.5 - PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS NO ANO DE 2012.....	37
TABELA 4.6 - PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS NO ANO DE 2013	38
TABELA 4.7 - PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS NO ANO DE 2014.....	38
TABELA 4.8 - PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS NO ANO DE 2015.....	39
TABELA 4.9 - PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS NO ANO DE 2016.....	40
TABELA 4.10 - PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS NO ANO DE 2017...	41
TABELA 4.11 – MÉDIA ECONOMIZADA POR PREGÃO.....	41
TABELA 4.12 – MÉDIA ECONOMIZADA POR ANO.....	42
TABELA 4.13 – TABELA RESUMO.....	43

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 4.1 – DEMONSTRATIVO DA ECONOMIA.....	44
GRÁFICO 4.2 – PERCENTUAL ECONOMIZADO	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
COMPASNET	Portal de Compras do Governo Federal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
PR/RS	Procuradoria da República no Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
SRP	Sistema de Registro de Preços
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
PE	Pregão Eletrônico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Problema de Pesquisa.....	12
1.2 Objetivo Geral.....	12
1.3 Objetivo Específico.....	12
1.4 Justificativa.....	13
1.5 Estrutura do Estudo.....	15
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	16
2.1 Gestão de Compras.....	16
2.2 Compras em Órgãos Públicos.....	17
2.3 Licitações.....	17
2.4 Modalidades e Tipos de Licitações.....	20
2.5 Sistema de Registro de Preço.....	21
2.6 Procedimentos.....	21
2.7 Preço Estimado da Contratação.....	24
2.8 Pregão Presencial e Eletrônico.....	27
2.8.1 Evolução Histórica.....	27
2.8.2 Características e Benefícios.....	27
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	31
3.1 Classificação da Pesquisa.....	31
3.2 População e Amostra.....	31
3.3 Coleta de Dados.....	32
3.4 Procedimentos de Análise.....	33
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	34
5 CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS.....	48

1. INTRODUÇÃO

Diante da constante busca pela otimização dos gastos públicos nas compras e contratações governamentais em virtude das restrições orçamentárias cada vez mais severas, é primordial que a Administração Pública opte pela forma mais eficiente de aplicar os recursos econômicos que detém, tendo como regra que a contratação pretendida seja economicamente vantajosa.

A Administração Pública, na busca da consecução de seu objetivo primordial voltada ao interesse público, carece de bens e serviços ofertados por terceiros que, por força do art. 37, XXI, da Constituição Federal, precisam ser precedidos de contratos oriundos de procedimento administrativo específico, a licitação.

A licitação é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública adquire bens ou contrata serviços. Dentre as modalidades de licitação, o pregão eletrônico, tem sido associado como importante instrumento de controle na aplicação de recursos públicos uma vez que trouxe para as contratações públicas inovações que o diferencia das demais modalidades de licitação. O pregão eletrônico, por ser acessível via internet, facilita a participação de licitantes que se situam fisicamente distantes do órgão, possibilitando o aumento do número de licitantes e a concorrência entre estes, o que reduz o preço ofertado ao Estado.

Dados do Painel de Compras do Governo Federal (2017) reforçam a importância da gestão eficiente dessa modalidade, pois, em 2016, foram realizados 22.073 pregões, desses 99,59% eletrônicos, correspondendo a 95,99% de todas as compras realizadas pela Administração Pública Federal.

Uma vez que o critério de julgamento das propostas do pregão é o menor preço, observadas as especificações e os padrões de qualidade do objeto contidos no edital, conforme preceitua a Lei de Licitações e a Lei de Pregão, a economicidade é fator importantíssimo a ser avaliado para se estudar a eficiência dos pregões.

Para tanto, estudos sobre a otimização da aplicação dos recursos públicos são incentivados no meio acadêmico, visando contribuir com os entes estatais na gestão de seus recursos, uma vez que a exigência das contratações públicas é a escolha da proposta mais vantajosa.

Sendo assim, é mister que haja um aprofundamento do tema com o objetivo de revelar qual a quantia de verba pública que foi economizada com a adoção dos procedimentos licitatórios na modalidade pregão utilizada pela administração pública.

1.1 Problema de Pesquisa

A questão que orienta esse estudo trata dos benefícios econômicos proporcionados pela utilização do pregão eletrônico em um órgão público federal visando auxiliar os gestores públicos no uso racional do dinheiro público. Diante deste contexto, procurou-se responder as seguintes questões: A utilização da modalidade de licitação pregão eletrônico em um órgão público federal como alternativa para reduzir os custos de aquisição está sendo vantajoso economicamente para a Administração Pública? Quais são os percentuais de recursos financeiros economizados e os benefícios que a licitação, na modalidade de licitação pregão eletrônico, proporciona para a Administração Pública?

1.2 Objetivo Geral

O objetivo geral desse trabalho é analisar todos os pregões na forma eletrônicos realizados desde sua implementação no ano de 2009 até o ano de 2017 da Procuradoria da República do Estado do Rio Grande do Sul (PR/RS), e demonstrar os benefícios proporcionados pela sua utilização em um Órgão Público Federal sob o aspecto da economicidade.

1.3 Objetivo Específico

- Mapear a modalidade de pregão eletrônico no âmbito da PR/RS desde o início de sua utilização em 2009 até o ano de 2017.
- Realizar um levantamento da economia financeira obtida nas aquisições e contratações realizadas por pregão eletrônico na PR/RS no período compreendido entre 2009 e 2017.

- Identificar os percentuais de ganhos ou perdas financeiras com a adoção da modalidade pregão eletrônico, comparado os valores de referência de aceitabilidade do objeto com os valores finais contratados.

- Estabelecer uma correlação entre a economicidade, comparando os valores totais médios e valores percentuais médios no período de nove anos (2009 à 2017).

- Identificar as contribuições do pregão eletrônico para melhoria e eficiência do processo de aquisição de bens e serviços comuns e, conseqüente, da qualidade dos gastos públicos na gestão pública.

1.4 Justificativa

O atual cenário econômico, marcado pela escassez de recursos em contrapartida à busca em atender as demandas da sociedade, impinge aos gestores públicos elevada preocupação em relação ao controle dos gastos públicos. Dessa forma, o planejamento das compras se torna essencial, à medida que estabelece com antecedência os itens de bens materiais e serviços que serão adquiridos pela administração pública, proporcionando eficiência aos processos organizacionais de aquisição.

No setor público, as compras representam importante fração desses gastos e por isso devem ser realizadas com racionalidade e transparência buscando a melhor alocação dos recursos públicos disponíveis. Em regra, as aquisições de bens e contratações de serviços são, em regra, feitas através do processo de licitação conforme expresso na Carta Magna.

A Constituição Federal de 88 em seu Artigo 37, Inciso XXI, consagra a obrigatoriedade da licitação como regra para contratação de obras, serviços, compras e alienações. Assim, em 1993 foi editada a Lei 8.666, lei de normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública, que trouxe em seu texto cinco modalidades de licitação - a concorrência, a tomada de preços, o concurso, o convite e o leilão - cada qual apropriada a determinados tipos de contratação. No entanto, os procedimentos adotados para as modalidades da Lei 8.666/93 não estavam atendendo de maneira satisfatória os princípios da administração. De acordo com Carvalho (2005), o procedimento licitatório tradicional, que regulamenta as compras governamentais, é reconhecido pelo excesso de rigidez e elevado controle burocrático, o que acaba por prejudicar a eficiência das compras. Segundo Moraes e Slomski (2006), as modalidades tradicionais de licitação não se tratam de meios de compra

eficientes e eficazes por engessar a administração pública com prazos legais e procedimentos rígidos e morosos.

Diante da necessidade de aperfeiçoamento das modalidades existentes e vislumbrando a busca de soluções para as dificuldades encontradas se fez necessária uma nova modalidade licitatória, que trouxesse maior agilidade e desburocratização aos procedimentos licitatórios.

Dessa forma, no ano 2000 o pregão é instituído através de uma Medida Provisória trazendo como atributos celeridade, transparência, eficácia, diminuição de custos operacionais e maior eficiência para a realização das contratações e compra públicas. Inicialmente válida somente no âmbito da União, foi transformada na Lei n. 10.520/02, com abrangência no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em 2005, a modalidade ganha uma nova faceta com a regulamentação do pregão na forma eletrônica, através do Decreto 5.450. A partir de então as licitações para aquisição de bens e serviços comuns, incluindo as contratações de serviços contínuos no âmbito da União, passaram a ser feitas preferencialmente por esta ferramenta. Nos últimos anos, a adoção do pregão eletrônico pelos órgãos municipais, estaduais e federais vem crescendo devido as suas vantajosas características de redução de custos, agilidade e transparência. Conforme Fonseca (2007), o pregão eletrônico além de flexibilizar e desburocratizar o procedimento licitatório tradicional, trouxe um aumento do número de fornecedores e da competitividade, contribuindo para a redução de custos nos órgãos públicos.

Segundo informações divulgados pelo Ministério do Planejamento (2012), as compras governamentais movimentaram, até o mês de novembro de 2012, cerca de R\$ 29,1 bilhões na aquisição de bens e serviços (excluídas a dispensa/inexigibilidade de licitação). O pregão eletrônico foi a modalidade mais utilizada nessas contratações, respondendo por 69% dos gastos (R\$ 20,0 bilhões) e 93% das licitações (26.295). Em 2014, se comparado apenas às modalidades licitatórias, essa forma de contratação foi responsável por 92% dos gastos em aquisições, resultando numa economia para os cofres públicos da ordem de R\$1,6 bilhão (www.comprasnet.gov.br).

A Procuradoria da República no Rio Grande do Sul (PR/RS), objeto deste estudo, iniciou a utilização do pregão presencial em 2003. Em 2006, após verificar as vantagens do pregão em relação às demais modalidades, as aquisições e contratações passaram a ser feitas exclusivamente por meio de pregão presencial, exceto em casos específicos que exigem a tomada de preço como modalidade para contratação de obras e serviços de engenharia, que

não podem ser realizados pela modalidade pregão. Já o pregão eletrônico foi introduzido no ano de 2009 e vem ganhando cada vez mais destaque para a aquisição de bens e serviços comuns.

A avaliação da utilização dos recursos orienta, não só orienta a execução dos gastos e a aplicação dos investimentos públicos, como também serve de fonte de informação ao planejamento, sendo ainda um importante instrumento de gestão.

Diante do exposto acima, é fundamental o conhecimento da quantia de verba pública que está sendo economizada nos procedimentos licitatórios realizados pela administração pública através da modalidade pregão eletrônico.

1.5 Estrutura do Estudo

Além da introdução, o trabalho está estruturado em cinco capítulos. O segundo capítulo corresponde à Revisão da Literatura, que tem por intuito aprofundar o conhecimento através do levantamento de dados bibliográficos do tema do estudo. Já o terceiro capítulo descreve o método de pesquisa utilizado para a realização da pesquisa. No quarto capítulo, por sua vez, faz-se a apresentação e a análise das informações sobre licitações na Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, no período de 2009 a 2017, objetivando responder aos objetivos propostos. Por fim, o quinto capítulo, apresenta as considerações finais do estudo.

2. REVISÃO DA LITERATURA

No intuito de obter o conhecimento teórico sobre o tema do estudo, busca-se neste capítulo apresentar uma contextualização dos principais aspectos relacionados às compras e contratações na administração pública.

Dessa forma, são abordados conceitos referentes a gestão de compras em órgãos públicos, com ênfase nos procedimentos licitatórios, sobretudo o pregão eletrônico, apresentando as normas que regulamentam as aquisições públicas.

2.1 Gestão de Compras

A função de comprar está intrinsecamente ligada a instituição como um todo, pois requer uma interligação e coordenação de excelência entre os diversos departamentos da empresa. Assim a finalidade das compras - como atividade de importância estratégica considerável para uma organização - é suprir as necessidades dos órgãos com os materiais ou serviços necessários, em quantidades e qualidades certas, a preço adequado, e no momento oportuno (Batista e Maldonado, 2008).

A atuação do setor de compras é de fundamental importância para o alcance dos objetivos propostos de uma instituição, uma vez que é responsável pela viabilização das aquisições de bens e serviços com qualidade e menor preço. Baily (2008) também enfatiza que a função compras representa um dos principais elementos da logística e da gestão de cadeia de suprimentos, uma vez que o objetivo é comprar o material correto com qualidade, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado.

Colaborando com esse entendimento, Ballou (2010) justifica a importância da função compras para as organizações evidenciando que reduções de custos na aquisição de bens e serviços geram impacto significativo na lucratividade da empresa. Cretella Junior (1998) por sua vez destaca que para qualquer organização, o setor de compras é componente primordial para o alcance de seus objetivos através de uma aquisição eficiente de bens e serviços.

Nesse sentido, para Filho e Alves (2016), a missão do gestor é estabelecer o nível de atividades logísticas necessário para atender ao público-alvo organizacional no tempo certo,

no local certo e nas condições e formas desejadas, de maneira economicamente eficaz, eficiente e efetiva no uso dos recursos públicos.

2.2 Compras em Órgãos Públicos

Na administração pública, o gestor de compras deve agir de acordo com a lei. Dessa forma, só é permitido fazer o que a lei autoriza, enquanto no setor privado, é lícito fazer tudo que a lei não proíbe. Assim, quando o Estado necessita celebrar um contrato para adquirir bens ou prestação de serviços é necessário estabelecer um processo seletivo. Esse procedimento seletivo, que se caracteriza por uma competição entre os interessados em fornecer bens ou prestar serviços ao Estado é denominado de Licitação.

As compras e contratações em órgãos públicos são regulamentadas pelas regras gerais da Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Brasil, 1993), e conceitua compra como toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente. Cabe, portanto, ao gestor público, planejar-se visando evitar a escassez de produtos necessários ao cumprimento do objetivo da administração pública que está intrinsecamente vinculado ao bem comum e à coletividade.

2.3 Licitações

O fundamento legal que trata da obrigatoriedade da utilização de procedimentos licitatórios para realizar compras e aquisições com o Poder Público está inserida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988, que traz a seguinte redação:

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 .

Dessa forma, a CF de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de licitação para a contratação pública e incumbiu à União a responsabilidade de legislar sobre normas gerais de licitação e contratos para a Administração Pública direta e indireta, autárquicas, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista na esfera federal, estadual e municipal.

Devido à previsão constitucional, duas leis foram editadas: a Lei nº 8.666/93, que é uma lei de normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública, e a Lei nº 10.520/02 (“Lei do Pregão”). Ambas constituem a legislação básica sobre licitações para a Administração Pública de adoção obrigatória para as três esferas de governo.

Licitação é um processo administrativo formal que tem como objetivo satisfazer o interesse público e proporcionar à administração a escolha da proposta mais vantajosa com menor preço possível e assegurar a democratização do acesso às contratações administrativas, segundo os critérios estabelecidos no instrumento convocatório, para a contratação de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Meirelles (2007, p. 272 e 273) assim conceitua a licitação:

(...) procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Segundo Mello (1999, p. 373):

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Apesar de o princípio da economicidade não estar contemplado no art. 3º da Lei n.º 8.666, de 1993, que enuncia os princípios que devem reger o procedimento licitatório, ele está incluído de forma implícita no artigo 3º, caput, da Lei 8.666/93, ao destacar que o procedimento licitatório visa selecionar a proposta mais vantajosa. Por ser turno, Júnior (1998) manifesta-se no sentido de que mais vantajosa não é a proposta de menor preço, mas aquela que se apresenta mais adequada, mais favorável, mais consentânea com o interesse da Administração, observadas, sem dúvida, outras condições como o prazo, o pagamento do preço, a qualidade, o rendimento.

Justen Filho (2005) menciona que a Administração Pública está obrigada a gerir os recursos financeiros do modo mais razoável possível e que o princípio da economicidade é uma extensão do princípio da moralidade. Sendo assim, os recursos públicos deverão ser administrados segundo regras éticas, com respeito à probidade. O administrador público deve respeitar o princípio da economicidade realizando seus atos em benefício de toda coletividade. O mesmo autor ressalta que economicidade significa também o dever de eficiência. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos, além de envolver uma relação de custo benefício.

Nesse mesmo sentido sobre o princípio da economicidade, Bugarin (2001) apresenta que o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão (BUGARIN, 2001, pg. 240).

Já o princípio da eficiência, incluído no artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, tornou-se um dever imposto a todos os gestores da Administração Pública nas três esferas de governo. A eficiência é a relação entre o resultado alcançado e os recursos utilizados, isto é, relação custo-benefício. Enquanto que a eficácia está preocupada em como as atividades planejadas são realizadas e em como os resultados planejados são alcançados, isto é, consecução das finalidades.

2.4 Modalidades e Tipos de Licitações

Para o procedimento de compras de bens, serviços e obras, as esferas do governo brasileiro podem utilizar seis modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão (presencial ou eletrônico). Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2007, pg. 313) completa que “Licitação, portanto, é o gênero, do qual as modalidades são espécies”. Já Justen Filho (2013, p. 9) explica que modalidade é “uma espécie de procedimento licitatório dotado de características próprias e diferenciadas”.

As modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, art. 22, são concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A concorrência, a tomada de preço e o convite são utilizados para a contratação de obras, serviços e para o fornecimento de materiais, enquanto a modalidade concurso é destinada à escolha de trabalho técnico, artístico ou científico. Já o leilão pode ser utilizado para vender bens móveis inservíveis, vender produtos legalmente apreendidos ou penhorados e alienar bens imóveis adquiridos em procedimento judicial ou através de doação em pagamento. O pregão, foco deste trabalho, é a modalidade de licitação mais nova, criada por meio da Medida Provisória nº 2.026/00, posteriormente convertida na Lei nº 10.520/02.

Os tipos de licitações são fundamentais para o critério de julgamento objetivo das propostas pela Comissão de licitação ou responsável pelo convite ou pregão. O §1º do art. 45 da Lei nº 8.666/93 dispõe sobre os tipos de licitação: a) menor preço; b) melhor técnica; c) melhor técnica e preço, e d) maior lance ou oferta para os casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso de bens públicos. O tipo de menor preço é o mais utilizado, estabelece como critério de seleção da proposta mais vantajosa o licitante que ofertar o menor preço, conforme especificações do edital.

Não havendo menção explícita no instrumento convocatório, o critério para julgamento a ser adotado no certame será sempre o de menor preço. Marçal Justen Filho (2004, p. 273) recomenda a utilização do critério “melhor preço”: “A Administração Pública tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis. Qualquer outra solução ofenderia aos princípios mais basilares da gestão da coisa pública”.

2.5 Sistema de Registro de Preços

Previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993 e regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 7.892/2013 o Sistema de Registro de Preços (SRP) deverá ser adotado nas contratações de bens, produtos e serviços, quando, pelas suas características, ensejarem necessidades de contratações frequentes. Além disso, o SRP deverá ser adotado quando for mais conveniente a aquisição de bens ou de produtos com previsão de entregas parceladas. E, ainda quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente a quantidade a ser demandada pela Administração.

Ressalte-se que o registro de preços não é uma modalidade de licitação, como as que estão previstas no art. 22 da Lei de Licitações; é apenas um procedimento formal e flexível. A diferença do registro de preços em relação a forma tradicional de licitar está no momento da contratação ou aquisição, que pode ser realizada de imediato ou posteriormente, quando do surgimento da necessidade, desde que não ultrapasse o período de validade da referida ata, que é de um ano, para a efetivar a contratação.

Fernandes (2006, p. 31) define o SRP como um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou prego *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.

Para Meirelles (2013), “registro de preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados.”

2.6 Procedimentos

A licitação, sendo um procedimento administrativo, compõe-se de uma sucessão de atos preparatórios exigidos pela legislação para o ato final objetivado pela Administração Pública,

a contratação. Sendo assim, é oportuno ter uma visão geral do procedimento de contratação pública. São as chamadas fases da licitação.

As fases do processo licitatório iniciam com o seu planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou documento correspondente, dividindo-se em duas fases.

A primeira fase é tida como preparatória, antecedendo a licitação. Por seu turno, a segunda se dá quando acontece a licitação propriamente dita, iniciando-se com a publicação do ato convocatório.

A fase interna ou preparatória é desenvolvida no âmbito interno da instituição e abrange os procedimentos para a abertura do processo de licitação, delimitando e determinando as condições do edital antes de trazê-las ao conhecimento público. Dessa forma, a fase interna tem seu início marcado pelas demandas apontadas pelas diversas áreas que integram determinado órgão público, decidindo-se quais serão os objetos da licitação, em termos quantitativos e qualitativos e apresentando a justificativa da necessidade da contratação.

Já a fase externa inicia-se com a publicação do edital da licitação, sucedida pelas seguintes subfases: apresentação de propostas e documentos / habilitação, classificação e julgamento, homologação e adjudicação.

No caso do pregão, há a inversão das fases, sendo realizada primeiramente a classificação, seguida pelo envio da proposta para posterior habilitação, conforme a documentação exigida no Edital. Posteriormente, tem-se a fase de contratação, com a consequente fiscalização contratual.

Sendo assim, seguem abaixo, em síntese, as principais etapas:

- 1º) planejamento (estudos preliminares, gerenciamento de riscos e elaboração do Termo de Referência;
- 2º) definições orçamentárias e financeiras;
- 3º) elaboração do instrumento convocatório (edital) – controle preventivo da área jurídica – publicação;
- 4º) procedimento licitatório ou pré-contratual;

O planejamento foi tratado na Instrução Normativa - SLTI nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O artigo 20 da IN 05/2017 destaca as três etapas do planejamento:

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência.

Os Estudos Técnicos Preliminares são o começo do planejamento, consistem na primeira etapa do planejamento da contratação e, conforme dispõe o inciso IX do Art. 6º da Lei nº 8.666/93, esses estudos visam assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental, avaliar o custo e definir os métodos e o prazo de execução.

O Gerenciamento de Riscos é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos humanos e materiais no sentido de anular, minimizar ou aproveitar os riscos e incertezas sobre determinado objeto. Consiste na avaliação dos fatores macro e microambientais que possam comprometer o resultado almejado. O gerenciamento de riscos, portanto, é um processo sistemático de definição, análise e resposta aos riscos do projeto, cujo objetivo é maximizar os eventos positivos e minimizar as consequências dos eventos negativos” .

Após realizada a etapa de planejamento, a área requisitante passa a elaborar o termo de referência, detalhando o objeto a ser contratado e todos os demais elementos legalmente exigidos para a contratação que se pretende realizar.

O termo de referência é o documento que contém elementos que permitem a avaliação do custo pela administração. O documento é composto do orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, e prazo de execução e sanções.

Após verificada a disponibilidade orçamentária, reserva dos valores estimados no orçamento do órgão para assinatura do contrato, o termo de referência passa pelo crivo da autoridade máxima do órgão licitante, que tem o dever de analisá-lo e aprová-lo para que, somente após esse ato, seja dado início aos demais procedimentos, como a abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado (Art. 38, caput, da Lei 8.666/93). Considerando-se que o projeto foi aprovado, a comissão de licitação parte para a

elaboração da minuta do ato convocatório, conhecido como edital, juntamente com a minuta do futuro contrato.

O edital é o documento de publicidade da licitação. Contém todas as informações básicas, condições e procedimentos necessários à realização do processo licitatório. É elaborado previamente pela unidade administrativa ou área que está demandando a licitação e que conhece detalhadamente os bens ou serviços a serem adquiridos.

O próximo passo é submeter o aludido projeto devidamente aprovado, bem como as minutas do edital e do contrato ao exame a aprovação da assessoria jurídica, consoante estipulado no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Ajustado o edital, em sendo necessário, torna-se apto à publicidade, com divulgação na imprensa oficial, nos jornais de grande circulação, na Internet, e em todos os meios de comunicação que se fizer necessário.

A partir publicação do ato convocatório tem início a fase externa, tornando-se público o certame e termina com a contratação do fornecimento do bem ou da prestação do serviço.

2.7 Preço Estimado da Contratação

Independentemente da forma como se dará a contratação, se pregão, ou pelas modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, a administração deverá instruir o processo com o preço estimado.

Depois de definido o objeto a ser contratado pelo órgão público, é necessário realizar a pesquisa de mercado para estimar o valor total da obra, do serviço ou do bem a ser adquirido. O orçamento detalhado evita o superfaturamento, guia a execução do orçamento público em consonância com a Lei nº. 4.320/64, ou seja, além de referenciar o preço de mercado, o orçamento estimado ou referencial dará consistência à execução do orçamento público.

Após a definição de todas as informações e especificações necessárias para a contratação, inclusive a definição das obrigações acessórias, deverá a administração iniciar a pesquisa de preços. A Lei de Licitações estabelece que, sempre que possível, as compras públicas deverão ter como parâmetro os preços praticados nos órgãos e entidades da Administração Pública (art. 15, inciso V). Ressalta-se ainda que o art. 7º, § 2º, inc. II, e 40, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93 e o art. 3º, inc. III, da Lei nº 10.520/02 exigem a elaboração do

orçamento estimado para identificação precisa dos valores praticados no mercado para o objeto que a Administração pretender contratar.

Além disso, é obrigatório verificar se há previsão de recursos orçamentários para o pagamento da despesa e se esta se encontra em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Segundo a Guia de orientação, do Ministério do Planejamento, sobre a Instrução Normativa nº 5/2014 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, enfoca que:

No âmbito das aquisições públicas, a pesquisa de preços possui como uma das principais finalidades, estimar o custo do objeto para fins de análise quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, quando da aceitação das propostas.

Casa Grande, Cestari e Motta (2012) ressaltam a importância da pesquisa de preço para subsidiar o processo licitatório e alerta para os cuidados que se deve ter quanto aos procedimentos, pois pode representar prejuízo se for mal realizada, uma vez que a concorrência nem sempre garante preço justo e os fornecedores, por sua vez, querem vender seus produtos com lucros cada vez maiores.

Para Mattos (2002), com o surgimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo uma ação planejada e transparente, onde os riscos e desvios, que afetem o equilíbrio das contas públicas, são combatidos, tanto as licitações, quanto os contratos administrativos, passaram a ser mais controlados.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão de Controle Externo, incumbido de fiscalizar todas as licitações do Governo Federal e se impõe como referência mais detalhada, haja vista, a jurisprudência sobre “preço de mercado” e “pesquisa de preços” em compras públicas. Justen Filho (2002) e Pereira Júnior (2002) argumentam que órgãos públicos devem trocar informações com o objetivo de evitar distorções de preços de produtos similares.

Recentemente, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento publicou a Instrução Normativa nº 05/2014 dispondo sobre os procedimentos

administrativos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. De acordo com o normativo, a pesquisa de mercado será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

- a. Portal de Compras Governamentais;
- b. Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e a hora de acesso;
- c. Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
- d. Pesquisa com os fornecedores.

Após a apuração da estimativa, deve ser escolhida a modalidade de licitação adequada, com prioridade para o pregão quando o objeto pretendido se referir a bens e serviços comuns listados no Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2002, que regulamenta esta modalidade (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003, p. 17). A escolha da modalidade de licitação deve observar os valores dos bens ou serviços e qual apresenta melhores resultados para a Administração Pública. Conforme o Decreto nº 9.412/2018, a escolha da modalidade de licitação é definida pelos seguintes valores:

Tabela 2.1 - Valores das Modalidades de Licitação

MODALIDADES	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	COMPRAS E DEMAIS SERVIÇOS
Dispensa	Até R\$ 33.000,00	Até 17.600,00
Convite	Até R\$ 330.000,00	Até 176.000,00
Tomada de Preço	Até R\$ 3.300.000,00	Até R\$ 1.430.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 3.300.000,00	Acima de R\$ 1.430.000,00
Pregão	Não há limite de valor	Não há limite de valor

Fonte: adaptado das Leis nº 8.666/93 e 10.520/02

2.8 Pregão Presencial e Eletrônico

2.8.1 Evolução Histórica

O pregão foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro em 1997 com a edição da Lei Geral de Telecomunicações. Esse dispositivo foi o primeiro a autorizar a administração a utilizar o pregão para a aquisição de produtos e serviços que não fossem de engenharia. No entanto, as novas regras só poderiam ser aplicadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e tinham como objetivo dar eficiência aos procedimentos realizados por aquela agência.

Três anos depois foi editada a Medida Provisória nº 2.026/00, a qual ampliou a abrangência da modalidade pregão também à União Federal. Já o Decreto nº 3.555/00 regulamentou a modalidade pregão na forma presencial com abrangência sobre a Administração Federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

Com o surgimento da Lei nº 10.520/02, o pregão foi estendido a todas as esferas da federação e passou a constituir, juntamente com a Lei nº 8.666/93, o corpo normativo geral sobre licitações no Brasil.

Já em 2005, foi regulamentado o pregão na forma eletrônica com o Decreto Federal nº 5.450/05 que instituiu a modalidade eletrônica do pregão, tornando obrigatória a utilização dessa modalidade para a aquisição de bens e serviços comuns, preferencialmente em sua forma eletrônica.

2.8.2 Características e Benefícios

Algumas características do pregão proporcionam maior celeridade e eficácia nas contratações e o diferenciam das demais modalidades licitatórias da Lei nº 8.666/93. A primeira característica é a limitação do uso do pregão à “contratação de bens e serviços comuns”, sem obedecer a um critério de limite de valores para a escolha desta modalidade. O

Art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/02 define que: “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. Ou seja, bens e serviços comuns são aqueles oferecidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço e nas especificações do edital.

Outra característica do pregão é que durante a sessão pública, o licitante pode reduzir o valor da proposta. Com isso, a etapa de lances proporciona ao pregão maior flexibilidade, possibilitando a redução de preços que não ocorre nas modalidades tradicionais de licitação.

Já a inversão das fases de julgamento é um dos principais diferenciais do pregão com relação às outras modalidades da Lei nº 8666/93. Na licitação convencional, o julgamento se inicia pela análise do envelope contendo os documentos de habilitação e, após, analisa-se o envelope da proposta, onde consta a descrição do objeto e o preço. No pregão, examina-se a proposta e, posteriormente, somente os documentos da habilitação do vencedor. Assim, evita-se a perda de tempo com a análise da documentação de todos os participantes do certame.

Outro fator que se destaca no pregão é que há apenas uma fase de recurso, onde, o pregoeiro solicita aos licitantes que se manifestem motivadamente sobre o interesse de recorrer. A ausência do licitante nessa fase, ou o silêncio, tem como consequência a perda do direito de recurso.

Segundo o Manual de Pregão (comprasnet, 2006), a modalidade pregão traz os seguintes benefícios:

- Para a Administração Pública: maior competitividade, redução burocrática, transparência e celeridade processual, resultando em menor custo.
- Para as Empresas Licitantes: maior oportunidade de negócio, transparência e celeridade no processo, ocasionando diminuição de custos.
- Para a População do País: reduz o custo e prazo da disponibilização dos serviços públicos, resultando em mais serviços disponibilizados para a sociedade e transparência dos processos.

Há muitas diferenças entre o pregão presencial e o pregão eletrônico. O pregão presencial caracteriza-se pela presença física dos licitantes e participação do pregoeiro. O pregoeiro deve estar presente para a condução do processo licitatório no pregão presencial, enquanto que, no pregão eletrônico ele atua como operador do sistema online, tomando as decisões de sua atribuição legal.

Com relação ao critério competitivo do certame, no pregão presencial somente os licitantes com ofertas de preço até 10% superiores a menor proposta, ou pelo menos três empresas licitantes, participam da etapa de lances, já no pregão eletrônico, todos os licitantes concorrem nesta etapa do processo licitatório, sendo mais democrático.

Segundo Ferreira (2014), o pregão eletrônico pode ser considerado a modalidade incentivadora da economicidade, pois a Administração consegue obter redução de preços através de lances e negociações, assim como reduz o custo de participação dos fornecedores, os quais podem competir à distância, viabilizando a participação de Micro e Pequenas Empresas.

De acordo com Fernandes (2005), os benefícios diretos das compras eletrônicas para os governos incluem a redução de custos, o incremento da competição e do acesso, a redução de custos administrativos e o fortalecimento da accountability em relação às transações públicas.

Segundo Ferreira et al (2014), o pregão, por meio da desburocratização dos processos, apresenta-se como uma modalidade democrática, conferindo ao processo maior transparência e celeridade, pois amplia a oportunidade de participação e incentiva a competitividade entre fornecedores, uma vez que o certame acontece em um ambiente virtual, promovendo a aproximação da administração pública a seus fornecedores, conseqüentemente, reduzindo o tempo e os custos das compras governamentais.

Para Ferrer (2012), o Brasil é, sem dúvida, um dos países mais avançados no mundo no que se refere à inovação em compras públicas, onde se registra desde o ano de 2000 a instalação de meio eletrônico como forma de realizar compras públicas.

São vários os sítios existentes para a realização do pregão eletrônico. O Governo Federal, por exemplo, utiliza o sítio do Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br), o qual é mantido e gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Através deste portal, são disponibilizadas informações a respeito das licitações promovidas pelo Governo Federal nas mais diversas modalidades, além de editais, atas, manuais, legislação pertinente, dentre outros.

Conhecidas algumas diferenças do pregão eletrônico em relação às demais modalidades, nota-se que sua implementação trouxe uma série de melhorias para a administração pública. Contudo é fundamental analisar qual a redução de gastos aplicados nos procedimentos licitatórios realizados pela administração pública através da modalidade pregão eletrônico.

No próximo capítulo serão traçados os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem por objetivo descrever os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos do trabalho, classificação da pesquisa, população e amostra, a forma de coleta de dados e os instrumentos utilizados nesta coleta, e como foi feita a análise dos dados.

3.1 Classificação da Pesquisa

A pesquisa classifica-se como descritiva, pois pretende descrever acerca das informações sobre os procedimentos licitatórios realizados pela Procuradoria da República do Estado do Rio Grande do Sul, visando fazer um levantamento do percentual financeiro economizado e identificar as vantagens nas aquisições realizadas na modalidade pregão eletrônico no período de 2009 a 20017.

Segundo Gil (2008) “a pesquisa descritiva tem como objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis”. Para Beuren (2008, p. 81), “A pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS apud SILVEIRA E CÓRDOVA, 2009, p.35).

Quanto à forma de abordagem do problema, inicialmente foi realizada uma análise de conteúdo de forma qualitativa, através da leitura e interpretação das informações obtidas que, após interpretação, foram classificadas em tabelas ou gráficos. Posteriormente, foi realizada uma abordagem quantitativa, possibilitando estabelecer por meio de análises de valores totais e percentuais a relação entre os valores orçados e contratados nas modalidades de licitações estudadas.

3.2 População e Amostra

O estudo foi realizado em um órgão público federal, que faz parte da administração direta da União, a Procuradoria da República do Estado do Rio Grande do Sul. Com sede na

cidade de Porto Alegre, a PR/RS representante no estado do Ministério Público Federal. Para atender suas demandas e de outras 19 unidades espalhadas pelo estado, as licitações são realizadas na Supervisão de Licitações Disputas Eletrônicas, pela Comissão Permanente de Licitações.

A escolha deste órgão deve-se a facilidade de acesso às informações e à sua importância na realização de todas as licitações para a sua sede, em Porto Alegre, e para as Procuradorias da República nos municípios do Rio Grande do Sul.

Para este estudo, foram relacionados em uma planilha, os processos licitatórios homologados no período de 2009 a 2017, somente nas modalidades pregão eletrônico. Entende-se por licitação homologada aquela em que a autoridade competente julgou que atende aos requisitos do ato convocatório, finalizando o certame.

A escolha da modalidade na forma eletrônica deve-se pelo fato de ser a modalidade mais utilizada na PR/RS. No período de 2009 a 2017, foram registrados 230 processos de compras ou de contratação de serviços, sendo que 209 desses foram realizados na modalidade pregão eletrônico.

Desse total de 209 pregões eletrônicos, foram descartados da amostra os pregões eletrônicos realizados pelo sistema de registro de preço por se entender que não necessariamente representa a efetiva realização da contratação. Totalizaram, portanto, 95 pregões eletrônicos do período estudado.

3.3 Coleta de Dados

Para este estudo, foram utilizados como instrumentos de coleta de dados a pesquisa documental (através das informações disponíveis sobre licitações no Portal da Transparência no site da Procuradoria da República do Rio Grande do Sul), a pesquisa bibliográfica (livros, artigos e legislação), e a pesquisa de campo na Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas da PR/RS.

Segundo Siqueira (2013), a pesquisa com manuseio de acervo de fontes de informações ou dados que venham esclarecer o problema científico da pesquisa é a documental. Beuren (2008, p.89), afirma que a notabilidade da pesquisa documental é que ela pode se tornar fonte de consulta para outros estudos, já que organiza informações dispersas.

3.4 Procedimentos de Análise

O processo de análise de dados envolve a escolha, seleção e análise do material coletado. Barros e Lehfeld (2004, p.86) afirmam que “tendo em mãos os dados coletados, o pesquisador sabe que deverá agora, nesta fase, colocar toda sua atenção para a organização, leitura e análise destes dados”. No processo de análise o pesquisador estabelece as relações entre os dados obtidos na pesquisa com objetivos ou hipóteses previamente formulados.

Para análise dos dados, foram realizados tratamentos estatísticos e interpretação dos dados coletados, para obtenção de respostas e serem estabelecidas relações necessárias entre os dados obtidos neste estudo.

A primeira etapa foi a pré-análise através da leitura de todo o material bibliográfico e eletrônico, explorando o conteúdo dos documentos e das observações dos pregões realizados no site “comprasnet”.

Na segunda etapa foram exploradas as informações coletadas e selecionados os registros relativos aos procedimentos licitatórios. As informações foram tabuladas em tabelas, que são métodos estatísticos sistemáticos, e facilitam ao leitor a compreensão e interpretação rápida dos dados, e adicionalmente por gráficos, que evidenciam aspectos de forma clara e de fácil compreensão.

Os dados das tabelas e dos gráficos foram analisados em termos percentuais e valores totais para dar maior credibilidade às informações, visto que, foram realizadas comparações de diversas licitações ao longo do período estudado. A análise focou-se em quatro variáveis: valor máximo de aceitabilidade, valor contratado, valor economizado e percentual de economia. Na última fase, foi realizada a interpretação dos dados obtidos conforme os objetivos do trabalho.

No próximo capítulo os resultados serão apresentados e analisados.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção serão apresentados os resultados da análise relativa à economia propiciada pela Procuradoria da República do Estado do Rio Grande do Sul nas licitações com a utilização da modalidade pregão eletrônico, a partir dos valores coletados nas atas das sessões públicas no período compreendido entre 2009 e 2017.

Para obtenção dos valores envolvidos nas licitações contempladas neste estudo foram consultadas no portal de disputa as atas finais dos pregões eletrônicos devidamente homologados pela autoridade competente.

Para ordenar os resultados encontrados de forma a atingir o objetivo proposto, foram coletados dados referentes a todos os processos licitatórios do órgão estudado. Porém, parte dos dados foi descartada, visto que a pesquisa objetiva uma análise mais profunda das atas referentes à modalidade de pregão eletrônico realizadas pela PR/RS.

No período de 2009 a 2017, a PR/RS abriu um total de 230 processos de compras ou de contratação de serviços. Visando apresentar a significância da modalidade pregão eletrônico, a Tabela 4.1 apresenta o número total de processos licitatórios, discriminados por modalidade de aquisições, todos referentes à PR/RS, no período estudado.

Tabela 4.1 - Quantitativo de processos por modalidade de licitação em 2009 a 2017

MODALIDADE	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	total	%
Concorrência	1	1	2	0	1	0	0	0	0	5	2,17%
Tomada de Preço	6	2	1	3	0	0	3	0	0	15	6,52%
Convite	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0,43%
Pregão Eletrônico	23	18	26	16	19	33	27	28	19	209	90,87%

FONTE: Dados coletados

Desse universo de 230 processos realizados pela PR/RS, foram selecionados dados referentes aos procedimentos da modalidade pregão eletrônico. Percebe-se que a modalidade mais utilizada pela instituição é o pregão eletrônico, representando 90,87% do total de processos. Desse universo de 209 pregões eletrônicos realizados pela PR/RS, foram selecionados 95, uma vez que os demais pregões eletrônicos realizados não se adequavam as características da amostra adotada no estudo, por adotarem o sistema de registro de preço (sistema este que não proporciona a quantificação exata de verba pública empregada para aquisição do bem).

Comparando o quantitativo de processos utilizados nesse estudo (95) com outras pesquisas de mesmo tema (Silva et. al. (2011) analisaram em sua pesquisa 17 pregões eletrônicos; Gomes, Santos e Culau (2015) avaliaram 12 pregões eletrônicos. Junior e Moraes (2016) estudaram 38 pregões eletrônicos), verifica-se que a amostra utilizada nesse estudo foi bastante significativa. Entretanto a variabilidade da amostra não significa que os percentuais de economia demonstrados não podem ser comparados entre si.

Os pregões eletrônicos foram separados e ordenados em tabelas por ano de realização as quais foram divididas em cinco colunas (pregão eletrônico, valor máximo de aceitabilidade, valor contratado, valor economizado e percentual economizado) para melhor interpretação dos dados.

O valor máximo de aceitabilidade ou valor orçado é o valor referencial indicativo da despesa a ser efetuada, estabelecido para efeito de reserva orçamentária e utilizado para a abertura da licitação, qualquer que seja a modalidade. Ou seja, é o valor máximo que a administração se propõe a pagar para adquirir determinados bens ou serviços comuns. Este valor é obtido por meio de pesquisa de mercado (através de orçamentos e cotações em empresas do ramo) realizada diretamente por setor específico da PR/RS. Na PR/RS, os valores máximos de aceitabilidade são definidos após uma ampla pesquisa de mercado em empresas especializadas no objeto a ser licitado, por meio de orçamentos e verificação de preços atualizados em bancos de dados da PR/RS e também de outros órgãos da Administração Pública Federal.

O valor contratado é aquele valor do contrato com o fornecedor, obtido da menor proposta apresentada pelo licitante ou através de lances ou negociação. Adotou-se como método para estabelecer o valor da licitação, a soma de todos os itens que contemplam o pregão eletrônico, quando houver mais de um item. Nos casos em que não houve a totalidade de itens de uma licitação devidamente homologados, o valor referência do item não homologado não foi considerado como parte do valor do pregão eletrônico.

O valor economizado foi estabelecido através da diferença entre o valor de referência estabelecidos no instrumento convocatório e o valor homologado no portal de disputa. A diferença economizada foi transformada em percentual para facilitar a análise. Os dados em percentuais foram necessários para realizar a comparação, visto que os valores são diferentes nos determinados períodos.

As tabelas 4.2 a 4.10 demonstram as informações dos pregões eletrônicos realizados no período de 2009 a 2017, os quais são identificados pelo número que foram utilizados na licitação.

Tabela 4.2 - Pregões eletrônicos realizados em 2009

<i>PE</i>	<i>VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL</i>	<i>VALOR CONTRATADO</i>	<i>VALOR ECONOMIZADO</i>	<i>PERCENTUAL ECONOMIZADO</i>
6/2009	R\$ 5.743,86	R\$ 5.436,42	R\$ 307,44	5,35%
8/2009	R\$ 4.590,80	R\$ 4.041,00	R\$ 549,80	11,98%
9/2009	R\$ 1.584.307,20	R\$ 1.574.563,32	R\$ 9.743,88	0,62%
13/2009	R\$ 11.292,72	R\$ 10.364,52	R\$ 928,20	8,22%
19/2009	R\$ 230.090,45	R\$ 204.042,00	R\$ 26.048,45	11,32%
Total 2009	R\$ 1.836.025,03	R\$ 1.798.447,26	R\$ 37.577,77	2,05%

FONTE: Dados coletados

Observa-se que em 2009 foram realizados cinco pregões eletrônicos. O valor máximo de aceitabilidade das aquisições totalizou R\$ 1.836.025,03 e foram compradas por R\$ 1.798.447,26. Nesse período, portanto, foram economizados R\$ 37.577,77, equivalendo ao total economizado de apenas 2.05% para o órgão público.

Tabela 4.3 - Pregões eletrônicos realizados em 2010

<i>PE</i>	<i>VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL</i>	<i>VALOR CONTRATADO</i>	<i>VALOR ECONOMIZADO</i>	<i>PERCENTUAL ECONOMIZADO</i>
2/2010	R\$ 15.373,35	R\$ 13.226,78	R\$ 2.146,57	13,96%
14/2010	R\$ 19.780,05	R\$ 17.188,69	R\$ 2.591,36	13,10%
16/2010	R\$ 35.988,39	R\$ 35.901,65	R\$ 86,74	0,24%
Total 2010	R\$ 71.141,79	R\$ 66.317,12	R\$ 4.824,67	6,78%

FONTE: Dados coletados

Na tabela 4.3 observa-se que no ano de 2010 foram realizados três pregões eletrônicos. O valor máximo de aceitabilidade das aquisições totalizou R\$ 71.141,79 e foram compradas por R\$ 66.317,12. Nesse período foram economizados R\$ 4.824,67, correspondendo uma economia total de 6,78%.

Percebe-se que, embora o valor do percentual economizado tenha sido superior ao do ano anterior (6,78% em 2010 e 2,05% em 2009), o valor economizado foi inferior (R\$ 4.824,67 em 2010 e R\$ 37.577,77 em 2009).

Tabela 4.4 - Pregões eletrônicos realizados em 2011

<i>PE</i>	<i>VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL</i>	<i>VALOR CONTRATADO</i>	<i>VALOR ECONOMIZADO</i>	<i>PERCENTUAL ECONOMIZADO</i>
2/2011	R\$ 61.320,90	R\$ 39.871,95	R\$ 21.448,95	34,98%
8/2011	R\$ 1.544.760,00	R\$ 1.278.414,00	R\$ 266.346,00	17,24%
11/2011	R\$ 11.072,28	R\$ 9.050,00	R\$ 2.022,28	18,26%
13/2011	R\$ 15.373,35	R\$ 13.226,78	R\$ 2.146,57	13,96%
14/2011	R\$ 15.373,35	R\$ 13.226,78	R\$ 2.146,57	13,96%
Total 2011	R\$ 1.647.899,88	R\$ 1.353.789,51	R\$ 294.110,37	17,85%

FONTE: Dados coletados

Na tabela 4.4 observa-se que no ano de 2011 foram realizados cinco pregões eletrônicos. O valor máximo de aceitabilidade das aquisições totalizou R\$ 1.647.899,88 e foram contratados por R\$ 1.353.789,51. Nesse período foram economizados R\$ 294.110,37, ou seja, 17,85% em relação ao que a administração estava disposta a pagar. Nota-se, portanto, que houve uma evolução considerável no valor economizado comparado aos anos anteriores já analisados (R\$ 294.110,37 em 2011, R\$ 4.824,67 em 2010 e R\$ 37.577,77 em 2009).

Tabela 4.5 - Pregões eletrônicos realizados em 2012

<i>PE</i>	<i>VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL</i>	<i>VALOR CONTRATADO</i>	<i>VALOR ECONOMIZADO</i>	<i>PERCENTUAL ECONOMIZADO</i>
1/2012	R\$ 116.912,91	R\$ 93.500,00	R\$ 23.412,91	20,03%
12/2012	R\$ 15.373,35	R\$ 13.226,78	R\$ 2.146,57	13,96%
15/2012	R\$ 278.983,49	R\$ 235.951,95	R\$ 43.031,54	15,42%
16/2012	R\$ 26.429,22	R\$ 26.396,00	R\$ 33,22	0,13%
18/2012	R\$ 15.373,35	R\$ 13.226,78	R\$ 2.146,57	13,96%
19/2012	R\$ 79.395,86	R\$ 79.376,41	R\$ 19,45	0,02%
20/2012	R\$ 41.904,43	R\$ 41.849,40	R\$ 55,03	0,13%
Total 2012	R\$ 574.372,61	R\$ 503.527,32	R\$ 70.845,29	12,33%

FONTE: Dados coletados

Na tabela 4.5 observa-se que no ano de 2012 foram realizados sete pregões eletrônicos. O valor máximo de aceitabilidade das aquisições totalizou R\$ 574.372,61 e foram contratados por R\$ 503.527,32. Nesse período foram economizados R\$ 70.845,29, ou seja, 12,33% em relação ao valor orçado.

Nota-se que, embora tenha sido realizado uma quantidade maior de pregões eletrônicos do que o ano anterior (sete em 2012 e cinco em 2011), o valor economizado foi inferior (R\$ 70.845,29 em 2012 e R\$ 294.110,37).

Tabela 4.6 - Pregões eletrônicos realizados em 2013

<i>PE</i>	<i>VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL</i>	<i>VALOR CONTRATADO</i>	<i>VALOR ECONOMIZADO</i>	<i>PERCENTUAL ECONOMIZADO</i>
1/2013	R\$ 13.656,66	R\$ 13.656,66	R\$ 0,00	0,00%
2/2013	R\$ 372.000,00	R\$ 366.549,60	R\$ 5.450,40	1,47%
7/2013	R\$ 3.052.896,24	R\$ 2.726.428,17	R\$ 326.468,07	10,69%
8/2013	R\$ 356.084,40	R\$ 346.249,32	R\$ 9.835,08	2,76%
15/2013	R\$ 15.373,35	R\$ 13.226,78	R\$ 2.146,57	13,96%
16/2013	R\$ 32.075,82	R\$ 32.050,03	R\$ 25,79	0,08%
19/2013	R\$ 4.380,00	R\$ 4.267,50	R\$ 112,50	2,57%
Total 2013	R\$ 3.846.466,47	R\$ 3.502.428,06	R\$ 344.038,41	8,94%

FONTE: Dados coletados

Na tabela 4.6 observa-se que no ano de 2013 foram realizados sete pregões eletrônicos. O valor máximo de aceitabilidade das aquisições totalizou R\$ 3.846.466,47 e foram contratados por R\$ 3.502.428,06. Nesse período, portanto, foram economizados R\$ 344.038,41, correspondendo a uma economia total de 8,94%.

Destaca-se, dentre os pregões eletrônicos realizados em 2013, o PE 1/2013 e o PE 7/2013. O primeiro por não ter apresentado economia após a disputa da sessão e o segundo por ter apresentado uma economia significativa de R\$ 326.468,07.

Tabela 4.7 - Pregões eletrônicos realizados em 2014

<i>PE</i>	<i>VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL</i>	<i>VALOR CONTRATADO</i>	<i>VALOR ECONOMIZADO</i>	<i>PERCENTUAL ECONOMIZADO</i>
2/2014	R\$ 51.199,56	R\$ 51.199,56	R\$ 0,00	0,00%
4/2014	R\$ 263.238,12	R\$ 247.793,04	R\$ 15.445,08	5,87%
5/2014	R\$ 102.300,00	R\$ 98.000,00	R\$ 4.300,00	4,20%
6/2014	R\$ 8.500,00	R\$ 8.400,00	R\$ 100,00	1,18%
7/2014	R\$ 11.152,00	R\$ 8.999,99	R\$ 2.152,01	19,30%
8/2014	R\$ 898,00	R\$ 634,00	R\$ 264,00	29,40%
10/2014	R\$ 43.476,00	R\$ 31.536,00	R\$ 11.940,00	27,46%
11/2014	R\$ 179.416,32	R\$ 139.292,87	R\$ 40.123,45	22,36%
18/2014	R\$ 66.490,00	R\$ 63.999,00	R\$ 2.491,00	3,75%
19/2014	R\$ 44.953,50	R\$ 41.825,00	R\$ 3.128,50	6,96%
23/2014	R\$ 16.170,60	R\$ 9.319,44	R\$ 6.851,16	42,37%
28/2014	R\$ 19.346,73	R\$ 11.210,00	R\$ 8.136,73	42,06%
33/2014	R\$ 13.691,43	R\$ 11.400,00	R\$ 2.291,43	16,74%
34/2014	R\$ 37.563,75	R\$ 29.760,90	R\$ 7.802,85	20,77%
Total 2014	R\$ 858.396,01	R\$ 753.369,80	R\$ 105.026,21	12,24%

FONTE: Dados coletados

Na tabela 4.7 observa-se que no ano de 2014 foram realizados quatorze pregões eletrônicos. O valor máximo de aceitabilidade das aquisições totalizou R\$ 858.396,01 e foram contratados por R\$ 753.369,80. Nesse período, portanto, foram economizados R\$ 105.026,21, correspondendo a uma economia total de 12,24%.

Destaca-se, dentre os quatorze pregões realizados no ano 2014, o PE 2/2014 uma vez que o valor contratado foi o mesmo do valor máximo aceitável.

Tabela 4.8 - Pregões eletrônicos realizados em 2015

<i>PE</i>	<i>VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL</i>	<i>VALOR CONTRATADO</i>	<i>VALOR ECONOMIZADO</i>	<i>PERCENTUAL ECONOMIZADO</i>
1/2015	R\$ 257.152,24	R\$ 224.281,82	R\$ 32.870,42	12,78%
3/2015	R\$ 49.618,44	R\$ 37.700,00	R\$ 11.918,44	24,02%
4/2015	R\$ 59.847,94	R\$ 59.821,87	R\$ 26,07	0,04%
5/2015	R\$ 167.635,89	R\$ 152.000,00	R\$ 15.635,89	9,33%
7/2015	R\$ 35.619,89	R\$ 35.480,00	R\$ 139,89	0,39%
8/2015	R\$ 44.228,11	R\$ 44.219,00	R\$ 9,11	0,02%
9/2015	R\$ 25.722,00	R\$ 24.385,00	R\$ 1.337,00	5,20%
10/2015	R\$ 11.304,54	R\$ 8.982,50	R\$ 2.322,04	20,54%
16/2015	R\$ 110.340,26	R\$ 94.800,00	R\$ 15.540,26	14,08%
17/2015	R\$ 5.958,05	R\$ 4.799,00	R\$ 1.159,05	19,45%
20/2015	R\$ 67.025,37	R\$ 66.999,93	R\$ 25,44	0,04%
21/2015	R\$ 91.488,79	R\$ 86.490,00	R\$ 4.998,79	5,46%
22/2015	R\$ 13.648,51	R\$ 13.119,99	R\$ 528,52	3,87%
23/2015	R\$ 12.435,00	R\$ 12.300,00	R\$ 135,00	1,09%
24/2015	R\$ 9.946,00	R\$ 7.900,00	R\$ 2.046,00	20,57%
26/2015	R\$ 6.936,96	R\$ 4.600,00	R\$ 2.336,96	33,69%
Total 2015	R\$ 961.971,03	R\$ 873.279,11	R\$ 88.691,92	9,22%

FONTE: Dados coletados

Observa-se que em 2015 o valor total máximo aceitável foi de R\$ 961.971,03 e valor contratado foi de R\$ 873.279,11. Destaca-se que, embora o tenha sido realizado uma quantidade considerável de pregões eletrônicos (dezesseis), o valor economizado não foi tão expressivo, apenas R\$ 88.691,92, correspondendo a uma economia total de 9,22%.

Tabela 4.9 - Pregões eletrônicos realizados em 2016

<i>PE</i>	<i>VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL</i>	<i>VALOR CONTRATADO</i>	<i>VALOR ECONOMIZADO</i>	<i>PERCENTUAL ECONOMIZADO</i>
2/2016	R\$ 29.318,16	R\$ 27.997,85	R\$ 1.320,31	4,50%
5/2016	R\$ 162.000,00	R\$ 87.000,00	R\$ 75.000,00	46,30%
6/2016	R\$ 15.294,00	R\$ 13.000,00	R\$ 2.294,00	15,00%
7/2016	R\$ 22.223,25	R\$ 18.480,50	R\$ 3.742,75	16,84%
8/2016	R\$ 19.530,00	R\$ 15.499,80	R\$ 4.030,20	20,64%
9/2016	R\$ 15.410,00	R\$ 5.123,00	R\$ 10.287,00	66,76%
10/2016	R\$ 18.900,00	R\$ 13.298,40	R\$ 5.601,60	29,64%
11/2016	R\$ 9.469,60	R\$ 9.180,99	R\$ 288,61	3,05%
12/2016	R\$ 63.058,20	R\$ 45.646,06	R\$ 17.412,14	27,61%
13/2016	R\$ 6.026,68	R\$ 5.900,00	R\$ 126,68	2,10%
14/2016	R\$ 199.385,80	R\$ 199.383,88	R\$ 1,92	0,00%
16/2016	R\$ 17.689,50	R\$ 15.774,40	R\$ 1.915,10	10,83%
17/2016	R\$ 80.816,90	R\$ 75.701,90	R\$ 5.115,00	6,33%
18/2016	R\$ 16.803,43	R\$ 15.124,00	R\$ 1.679,43	9,99%
20/2016	R\$ 2.998.089,66	R\$ 2.449.895,58	R\$ 548.194,08	18,28%
21/2016	R\$ 73.409,95	R\$ 68.214,00	R\$ 5.195,95	7,08%
22/2016	R\$ 123.652,64	R\$ 100.090,00	R\$ 23.562,64	19,06%
23/2016	R\$ 8.972,38	R\$ 8.756,20	R\$ 216,18	2,41%
24/2016	R\$ 19.062,30	R\$ 13.178,30	R\$ 5.884,00	30,87%
25/2016	R\$ 5.281,64	R\$ 5.281,00	R\$ 0,64	0,01%
26/2016	R\$ 8.773,85	R\$ 8.016,20	R\$ 757,65	8,64%
27/2016	R\$ 26.124,00	R\$ 15.558,00	R\$ 10.566,00	40,45%
28/2016	R\$ 18.313,50	R\$ 16.075,00	R\$ 2.238,50	12,22%
Total 2016	R\$ 3.665.460,43	R\$ 3.042.594,52	R\$ 622.865,91	16,99%

FONTE: Dados coletados

Na tabela 4.9 observa-se que no ano de 2016 foram realizados vinte e três pregões eletrônicos. O valor máximo de aceitabilidade das aquisições totalizou R\$ 3.665.460,43 e foram contratados por R\$ 3.042.594,52. Nesse período, portanto, foram economizados R\$ 622.865,91, correspondendo a uma economia total de 16,99%.

Destaca-se, dentre os pregões eletrônicos realizados no ano de 2016, o percentual economizado no PE 9/2016. Nessa licitação o valor máximo aceitável foi de R\$15.410,00 e o valor contratado foi de R\$ 5.123,00. O percentual economizado, portanto, foi de 66,76%.

Tabela 4.10 - Pregões eletrônicos realizados em 2017

<i>PE</i>	<i>VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL</i>	<i>VALOR CONTRATADO</i>	<i>VALOR ECONOMIZADO</i>	<i>PERCENTUAL ECONOMIZADO</i>
1/2017	R\$ 20.880,00	R\$ 20.800,00	R\$ 80,00	0,38%
2/2017	R\$ 5.145,00	R\$ 5.000,00	R\$ 145,00	2,82%
3/2017	R\$ 21.840,00	R\$ 21.219,80	R\$ 620,20	2,84%
6/2017	R\$ 54.898,50	R\$ 54.295,50	R\$ 603,00	1,10%
8/2017	R\$ 123.745,02	R\$ 118.700,00	R\$ 5.045,02	4,08%
9/2017	R\$ 12.876,00	R\$ 7.584,46	R\$ 5.291,54	41,10%
10/2017	R\$ 56.591,90	R\$ 46.044,10	R\$ 10.547,80	18,64%
11/2017	R\$ 2.675,50	R\$ 2.200,00	R\$ 475,50	17,77%
12/2017	R\$ 29.699,89	R\$ 26.257,00	R\$ 3.442,89	11,59%
13/2017	R\$ 169.957,00	R\$ 150.791,90	R\$ 19.165,10	11,28%
14/2017	R\$ 1.484.367,34	R\$ 897.666,08	R\$ 586.701,26	39,53%
15/2017	R\$ 21.000,00	R\$ 17.160,00	R\$ 3.840,00	18,29%
16/2017	R\$ 13.503,50	R\$ 6.217,00	R\$ 7.286,50	53,96%
18/2017	R\$ 62.400,00	R\$ 62.297,20	R\$ 102,80	0,16%
19/2017	R\$ 66.359,80	R\$ 59.047,80	R\$ 7.312,00	11,02%
Total 2017	R\$ 2.145.939,45	R\$ 1.495.280,84	R\$ 650.658,61	30,32%

FONTE: Dados coletados

Na tabela 4.10 observa-se que no ano de 2017 foram realizados quinze pregões eletrônicos. O valor máximo de aceitabilidade das aquisições totalizou R\$ 2.145.939,45 e foram contratados por R\$ 1.495.280,84. Nesse período, portanto, foram economizados R\$ 650.658,61, correspondendo a uma economia de 30,32% em relação ao valor orçado.

Destaca-se, dentre os pregões eletrônicos realizados no ano de 2017, o valor economizado no PE 14/2017 (R\$ 586.701,26). Nota-se que, assim como ocorreu no PE 20/2016, a economia gerada por um único pregão eletrônico pode representar quase todo o valor economizado naquele ano (R\$ 650.658,61).

Tabela 4.11 – Média economizado por pregão

ANO	VALOR ECONOMIZADO	QUANTITATIVO DE PREGÕES REALIZADOS	MÉDIA ECONOMIZADO
2009	R\$ 37.577,77	5	R\$ 7.515,55
2010	R\$ 4.824,67	3	R\$ 1.608,22
2011	R\$ 294.110,37	5	R\$ 58.822,07
2012	R\$ 70.845,29	7	R\$ 10.120,76
2013	R\$ 344.038,41	7	R\$ 49.148,34
2014	R\$ 105.026,21	14	R\$ 7.501,87
2015	R\$ 88.691,92	16	R\$ 5.543,25
2016	R\$ 622.865,91	23	R\$ 27.081,13
2017	R\$ 650.658,61	15	R\$ 43.377,24
TOTAL	R\$ 2.218.639,16	95	R\$ 23.354,10

FONTE: Dados coletados

Para definir a média economizada por pregão eletrônico foi considerado o quantitativo de pregões realizados ao longo de 2009 à 2017 (95) e o valor total economizado no mesmo período (R\$ 2.218.639,16). Dessa forma, obteve-se a média economizada por pregão em cada ano e a média economizada por pregão ao longo dos 95 pregões realizados durante o período de 2009 à 2017.

Na tabela 4.11 observa-se que a média economizada por pregão eletrônico no período de 2009 à 2017 foi de R\$ 23.354,10. Destaca-se que nos anos de 2011, 2013, 2016 e 2017 as médias foram superiores a essa média R\$ 58.882,07, R\$ 49.148,34, R\$31.540,45 e R\$ 43,377,24, respectivamente.

Tabela 4.12 – Média economizada por ano

ANO	VALOR ECONOMIZADO
2009	R\$ 37.577,77
2010	R\$ 4.824,67
2011	R\$ 294.110,37
2012	R\$ 70.845,29
2013	R\$ 344.038,41
2014	R\$ 105.026,21
2015	R\$ 88.691,92
2016	R\$ 622.865,91
2017	R\$ 650.658,61
MÉDIA TOTAL	R\$ 246.515,46

FONTE: Dados coletados

Para determinar a média economizada por ano, dividiu-se o valor total economizado no período de 2009 à 2017 (R\$ 2.218.639,16) por 9, número correspondente de anos analisados na pesquisa.

Dessa forma, as compras de bens/produtos/materiais e contratações de serviços através da modalidade pregão eletrônico representaram em média uma economia de R\$ 246.515,46 ao ano, conforme a tabela 4.12. Destaca-se que novamente os anos de 2011, 2013, 2016 e 2017 o valor economizado por ano foi superior a essa média R\$ 294,110,37, R\$ 344.038,41, R\$ 622.865,91 e R\$ 650.658,61, respectivamente.

A tabela 4.13 mostra o quantitativo de pregões realizados, o valor total orçado, contratado, economizado, o percentual total economizado e o valor da média economizada por pregão no período de 2009 à 2017 na modalidade pregão

eletrônico. Nessa tabela, é possível fazer uma comparação em relação aos resultados obtidos ao longo dos anos.

Tabela 4.13 - Tabela resumo

ANO	QUANTITATIVO DE PREGÕES REALIZADOS	VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL	VALOR CONTRATADO	VALOR ECONOMIZADO	PERCENTUAL ECONOMIZADO	MÉDIA ECONOMIZADO
2009	5	R\$ 1.836.025,03	R\$ 1.798.447,26	R\$ 37.577,77	2,05%	R\$ 7.515,55
2010	3	R\$ 71.141,79	R\$ 66.317,12	R\$ 4.824,67	6,78%	R\$ 1.608,22
2011	5	R\$ 1.647.899,88	R\$ 1.353.789,51	R\$ 294.110,37	17,85%	R\$ 58.822,07
2012	7	R\$ 574.372,61	R\$ 503.527,32	R\$ 70.845,29	12,33%	R\$ 10.120,76
2013	7	R\$ 3.846.466,47	R\$ 3.502.428,06	R\$ 344.038,41	8,94%	R\$ 49.148,34
2014	14	R\$ 858.396,01	R\$ 753.369,80	R\$ 105.026,21	12,24%	R\$ 7.501,87
2015	16	R\$ 961.971,03	R\$ 873.279,11	R\$ 88.691,92	9,22%	R\$ 5.543,25
2016	23	R\$ 3.665.460,43	R\$ 3.042.594,52	R\$ 622.865,91	16,99%	R\$ 27.081,13
2017	15	R\$ 2.145.939,45	R\$ 1.495.280,84	R\$ 650.658,61	30,32%	R\$ 43.377,24
TOTAL	95	R\$ 15.607.672,70	R\$ 13.389.033,54	R\$ 2.218.639,16	14,22%	R\$ 23.354,10

FONTE: Dados coletados

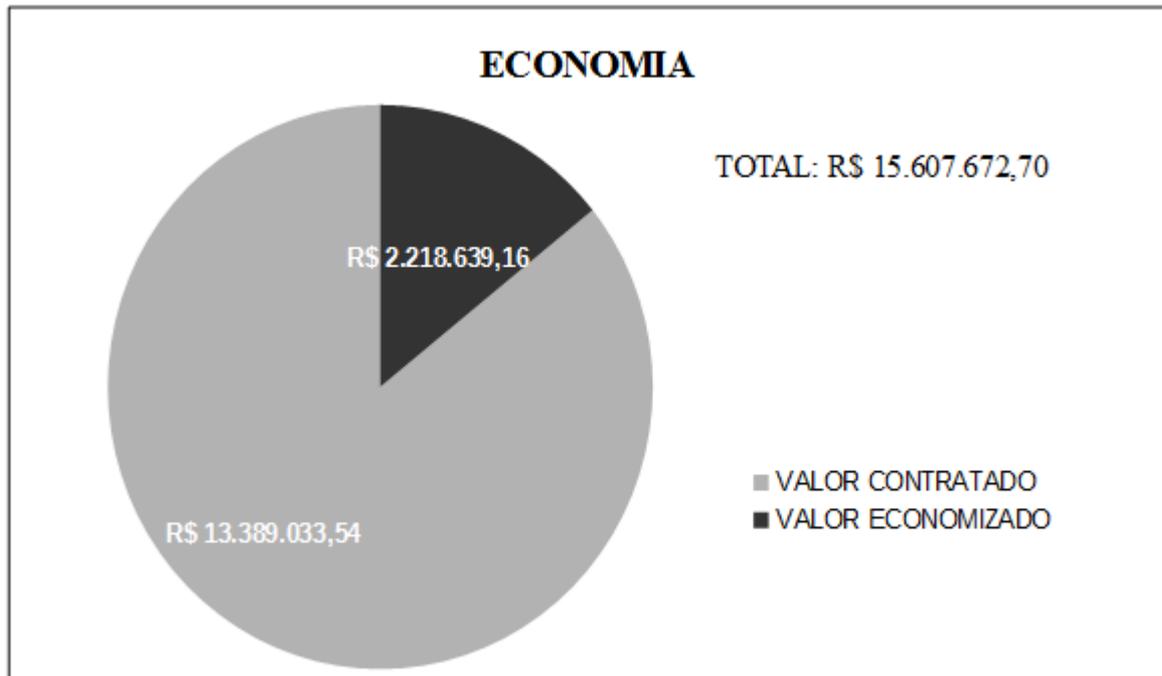
Constata-se que até o ano de 2013 o quantitativo máximo de pregões eletrônicos realizados foram sete. Nos anos que se seguiram, houve um aumento considerável na quantidade de pregões realizados. Em 2014 esse número duplicou de sete para quatorze, em 2015, foi para dezesseis, e em 2016 atingiu a marca de vinte e três pregões eletrônicos.

Essa evolução significativa da quantidade de processos de compras através da modalidade pregão eletrônico vai ao encontro dos dados extraídos do relatório de Estatísticas de Compras Governamentais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. De acordo com os dados de 2002 a 2011, os números de processos realizados por pregão eletrônico evoluiu de modestos 371 (2002) para substanciais 32.357 (2011) e, concomitantemente, as demais modalidades registram redução.

Observa-se também que o valor total estimado dos 95 pregões eletrônicos analisados foi de R\$ 15.607.672,70 e o valor total contratado foi de R\$ 13.389.033,54, ou seja, após as sessões de disputa dos pregões eletrônicos em estudo, foi constatada economia na soma de R\$ 2.218.639,16.

O gráfico 4.1 destaca o valor total economizado após a homologação dos 95 pregões eletrônicos analisados na pesquisa.

Gráfico 4.1 – Demonstrativo da economia

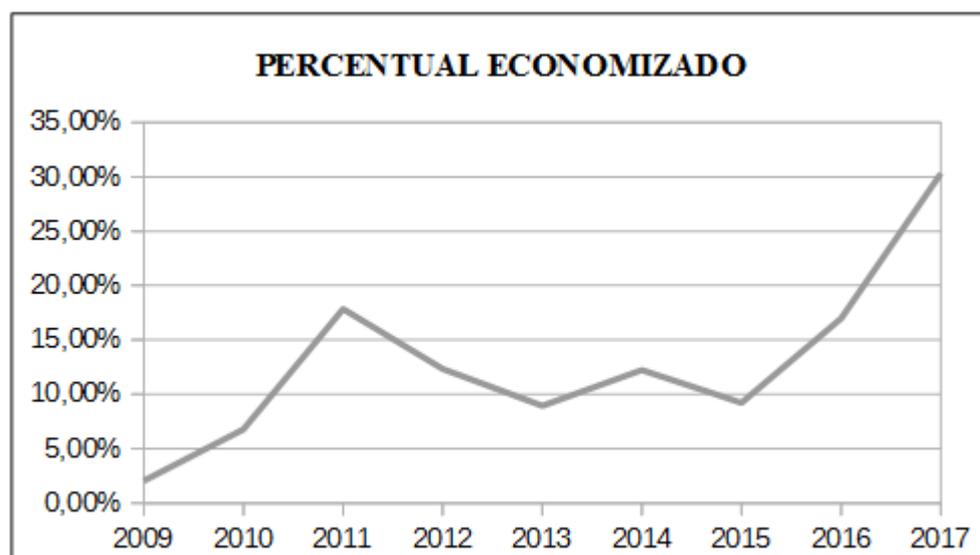


FONTE: Dados coletados

Ao comparar a economicidade ao longo do período, verifica-se que houve oscilações em relação a economia durante a vigência do período analisado. Contudo, nota-se que em todos os anos analisados foram alcançados índices de economia tendo o menor percentual de economia alçado em 2009, 2,05%, e o maior percentual de economia em 2017, 30,32%. Por fim, ao longo do período estudado, o percentual economizado foi de 14,22%.

O gráfico 4.2 destaca a evolução do percentual economizado ao longo do período.

Gráfico 4.2 – Percentual economizado



FONTE: Dados coletados

Quando realizada a comparação com outros estudos, verifica-se que a economia obtida nessa pesquisa está próxima aos dos demais órgãos, uma vez que Junior e Morais (2016), a fim de demonstrar a economicidade propiciada na realização de 38 pregões eletrônicos em um órgão federal no período de 2010 a 2012, constataram economias de 20,9%, 16,02% e 18,46%, para os anos de 2010, 2011 e 2012, respectivamente, ao compararem valores estimados para a licitação e aqueles efetivamente contratados pelo órgão.

Da mesma forma, Silva, et al. (2011), demonstraram a economia dos pregões eletrônicos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, no ano de 2009. Confrontando os valores de referência da licitação com os valores contratados pelo Instituto em 17 pregões, verificou-se um percentual médio de 26,68% de economia para contratações de serviços continuados, enquanto para contratações de serviços não continuados, o percentual médio de economia foi de 28,37%.

Entretanto Gomes, Santos e Culau (2015) ao analisarem a economicidade de 12 pregões no primeiro semestre de 2012 em ente público, constataram uma redução de 42,39% quando comparado o valor de estimado com o valor contratado.

A questão da economia tendo como base o preço estimado pela administração pode ser algo relativo, pois não há garantia de que o preço estimado reflete o real preço de mercado. Se a administração colocar porventura um preço superestimado provavelmente a economicidade será maior.

Outro ponto importante que pode influenciar no percentual economizado é a quantidade de itens registrados por pregão. Teoricamente, processo com maior quantidade de itens possuem preço estimado total elevado, maior competitividade, e conseqüentemente economicidade, pois os fornecedores vislumbram a oportunidade de serem vencedores de vários itens e firmar um contrato com a administração.

A competitividade mostra-se como fator positivo justamente devido ao maior número de licitantes, o que possibilita uma maior economia de recursos, já que os licitantes travam uma concorrência pelo menor preço.

A partir do exposto, o próximo capítulo traz as considerações finais.

5. CONCLUSÃO

As aquisições públicas, pelo volume de recursos utilizado, possuem um peso significativo para a Administração pública, necessitando estar sempre relacionadas ao seu bom uso, principalmente no que se refere à eficiência. Dessa forma, o objetivo deste trabalho foi estudar a eficiência do pregão na forma eletrônica, nas compras e aquisições na Procuradoria da República do Rio Grande do Sul, avaliando sobre o aspecto da economicidade dos recursos públicos.

Para o alcance dos objetivos, foram coletados dados através de pesquisa documental dos processos de licitatórios da PR/RS, bem como busca no Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet.

A PR/RS no período de 2009 à 2017 realizou 230 procedimentos licitatórios, dos quais 209 deles foram na modalidade pregão eletrônico representando 90,87% dos procedimentos. Desse total foram utilizados na pesquisa 95.

Para facilitar o entendimento e a disposição dos dados, os dados numéricos dos pregões eletrônicos foram separados e agrupado em tabelas por ano de realização os quais são identificados pelo número que foi utilizado na licitação.

Para análise de economicidade foram considerados apenas os valores dos itens efetivamente adjudicados pelo pregoeiro e homologados pelo ordenador de despesas da PR/RS. A economia advinda dos pregões foi calculada a partir da diferença entre os valores estimados pela administração e os valores homologados.

O levantamento das informações sobre as aquisições e contratações realizadas pela PR/RS na modalidade pregão eletrônico demonstrou uma variação do percentual economizado durante o período analisado. No total dos nove anos analisados, verificou-se que a soma dos valores de referência dos pregões eletrônicos foi de R\$ 15.607.672,70. Após as sessões de disputa dos pregões eletrônicos em estudo, foi constatada economia na soma de R\$ 2.218.639,16, correspondendo a uma economia total de 14,22%. Observa-se, portanto, que realmente foi cumprido o princípio da economicidade, ou seja, a escolha da menor proposta.

Extrai-se da pesquisa ainda que a média economizada por pregão eletrônico foi de R\$ 23.354,10. Já a média economizada ao ano com a utilização do pregão eletrônico foi de R\$ 246.515,46. Dentre os possíveis fatores que podem influenciar o percentual economizado

estão o tipo e quantidade de objeto licitado, a forma de gestão do procedimento, as condições impostas pelo edital ou a conjuntura social e econômica do país.

Durante o desenvolvimento do trabalho, foram identificados como limitações algumas questões que poderiam ser aprofundadas, em especial a amplitude das modalidades de licitações, não possibilitando realizar comparações entre elas. Outra questão que poderia ter sido levada em consideração seria um estudo mais aprofundado sobre os itens adquiridos em cada processo licitatório, porém devido à complexidade e tempo exigido para se conseguir esses dados, foi descartado fazer essa análise.

Dessa forma, fica a recomendação que futuras pesquisas sejam realizadas no âmbito de outros órgãos públicos, tentando contemplar o maior número de processos possíveis e fazendo comparações entre anos e objetos diferentes, para que possam fazer uma análise com uma maior abrangência de dados, de forma que este estudo possa ser complementado.

Embora o estudo tenha se limitado a descrever as informações disponibilizadas em um órgão público específico, não podendo ser utilizados como parâmetro generalizado para outros órgãos, com os resultados gerados, foi possível evidenciar que a adoção do pregão é sem dúvida um avanço no instituto das licitações, uma vez que proporcionou uma economia considerável no período estudado. Além disso, o valor total economizado, que já estava reservado na dotação orçamentária, retornou aos cofres da instituição e foi destinado a outros fins, como projetos ou outras aquisições.

Como visto, o pregão eletrônico tem sido uma ferramenta de aquisição com responsabilidade, transparência e um ganho representativo aos governos e população. Dessa forma, pode-se afirmar que as compras e contratações na modalidade pregão eletrônico cumprem os princípios da Administração Pública, principalmente o da economicidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** - Disponível em: www.planalto.gov.br . Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005** - Disponível em <http://www.presidencia.gov.br> - Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018** - Disponível em: www.presidencia.gov.br . Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993** - Disponível em: www.presidencia.gov.br . Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002** - Disponível em: www.presidencia.gov.br . Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Estatísticas Gerais de Compras Governamentais**. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Brasil> . Acesso em 20/12/2019.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: Orientações Básicas**. Tribunal de Contas da União. 2 ed.. Brasília. 2003.

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/ logística empresarial**. Tradução: Raul Rubenich. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

BARROS, A. J. da S.; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica**. 2. ed. ampl. São Paulo: Pearson Makron Books, 2004. p. 86-93.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. D. V. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S)**. RAP, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008.

BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

BUGARIN, P. S. **O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar**. Brasília: revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo, 2001.

CARVALHO, P. C. S. de. **Política de compras na administração pública brasileira**. In:

RHS licitações — conteúdo. 2005. Disponível em: <<<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>>. Acesso em 20/12/2019.

CASAGRANDE, M. L.; CESTARI, A. N.; MOTTA, A. P. **Preços referenciais: economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais.** In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília-DF. Anais... Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: www.consad.org.br . Acesso em 20/12/2019.

COMPRASNET. **Manual do Pregão Eletrônico.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Logística e Serviços Gerais. Brasília: MP, 2006.

CRETELLA JUNIOR, J. **Das licitações Públicas, Comentários à Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, republicada no Diário Oficial de 6 de julho de 1994, conforme determinação do artigo 3º da Lei n.º 8.883, de 8 de junho de 1994.** 14ª edição. editora Forense, Rio de Janeiro – RJ, 1998.

FERNANDES, C. C.. **Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet.** Revista do Serviço Público Brasília 56 (2): 195-216 Abr/Jun 2005.

FERNANDES, J. U. J.. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERRER, F. C. - **Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro.** Disponível em <www.florenceferrer.com.br/detalhes.php?artg=883> Acesso em 20/12/2019.

FERREIRA, M. A. M., MEDINA, S. A., & REIS, A. O. **Pregão Eletrônico e Eficiência nos Gastos Públicos Municipais.** Administração Pública e Gestão Social, 6(2), abr-jun 2014.

FONSÊCA, M. A. R. **Pregão Eletrônico: Uma Análise De Sua Aplicabilidade E Sua Eficácia Na Administração Pública Federal.** São Paulo: Impactus Editora, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 6. ed. 2008.

GOMES, T. E. de O.; SANTOS, F. F. dos; CULAU, L. dos S.. **Pregão eletrônico: uma análise de sua aplicabilidade na Universidade Federal do Pampa.** Revista Iberoamericana de engenharia industrial. n. 13, p. 175-195, 2015.

JUNIOR, F. V. D. S.; MORAIS, H. A. R. **Pregão Eletrônico: um estudo da economicidade propiciada ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.** Revista Foco. n. 1, p. 251-267, 2016.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9. ed. Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico**. São Paulo: Dialética, 2005.

LIMA FILHO, G. D. De.; Alves, G. B. **Avaliação Da Aplicação Da Logística Como Instrumento Na Gestão De Saúde Pública No Município De Sumé-Pb**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, Ano Mmxvi, N. 81, Mar. 2016.

MATTOS, M. R.. **Licitação e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 230: 357-387, Out./Dez. 2002

MEIRELLES, H. L.. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ORÇAMENTO E GESTÃO. **Guia de Orientação sobre a Instrução Normativa Nº 5/2014**. Que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para realização de Pesquisa de Preço para Aquisição de Bens e Contratações de Serviços em Geral. Brasília: SEGES, 2017.

MORAES, R. O.; SLOMSKI, V. **Pregão Presencial e Pregão Eletrônico: instrumentos de agilidade e economicidade ao processo de licitação pública**. In: EnAPG. Anais... São Paulo:ANPAD, 2006.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PR/RS. Informação disponível em: <<http://www.prrs.mpf.gov.br> . Acesso em 20/12/2019.

PROCURADORIA GERAL DA REPUBLICA - PGR. Informação disponível em: <http://www.pgr.mpf.gov.br>. Acesso em 20/12/2019.

SILVA, M. C. et al. **Pregão Eletrônico: análises de sua utilização no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, no ano de 2009**. Boletim de Licitações e Contratos – GOVERNAT – A Revista do Administrador Público. n. 75, 2011.

SIQUEIRA, M. A. da S. S. **Monografias e Teses: Das Normas Técnicas ao Projeto de Pesquisa**. Brasília: Consulex, 2. ed. 2013.