

UMA AVALIAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE NAS MODALIDADES DE PREGÃO PRESENCIAL E ELETRÔNICO: O CASO DO MUNICÍPIO DE SEBERI/RS.

UNA EVALUACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA ECONOMICIDAD EN LAS MODALIDADES DE PREGÓN PRESENCIAL Y ELECTRÓNICO: LO CASO DEL MUNICIPIO DE SEBERI/RS.

Sebastião Ibanêz Aires da Silva

Por que o Senhor dá a sabedoria, e da sua boca vem o conhecimento e o entendimento.
Ele reserva a verdadeira sabedoria para os retos; escudo é para os que caminham na sinceridade.

Provérbios cap. 2 v.6 e 7

RESUMO

Este trabalho versou sobre os princípios administrativos na licitação. Iniciou-se conceituando sobre os princípios que norteiam os processos administrativos, revisando os conceitos sobre o princípio da economicidade, destacando sua presença e importância no processo de economia de recursos oriundos das modalidades de pregão presencial e eletrônico. O estudo visou concluir, através do estudo da economicidade, qual das modalidades, presencial ou eletrônica, é a mais vantajosa durante a aquisição de bens e serviços comuns nas compras efetuadas pela Administração da Prefeitura do município de Seberi, RS. Foram objeto de estudo a Lei das Licitações nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e o Decreto 01, de 06 de janeiro de 2006, que regulamenta o pregão no âmbito municipal, e demais referências bibliográficas citadas. A análise dos dados indicou que a modalidade eletrônica é a mais vantajosa para o Município.

Palavras-chave: Licitações; Pregão; Economicidade.

RESUMEN

Esta investigación presentó un estudio acerca de los principios administrativos en la licitación. Se inició conceptualizando sobre los principios que orientan los procesos administrativos, revisando los conceptos sobre el principio de la economicidad, destacando suya presencia e importancia en el proceso de economía de recursos oriundos de las modalidades de pregón presencial y electrónico. El estudio pretendió concluir, a través del estudio de la economicidad, cuál de las modalidades, presencial o electrónica, es la más ventajosa durante la adquisición de bienes y servicios comunes en las compras efectuadas a través de la Administración de la Alcaldía del municipio de Seberi, RS. Fueran objeto de estudio la Ley de las Licitaciones nº 8.666, de 21 de junio de 1993, la Ley nº 10.520, de 17 de julio de 2002 y el Decreto 01, de 06 de enero de 2006, que reglamenta el pregón en el ámbito municipal, y además referencias bibliográficas citadas. El análisis de los datos indicó que la modalidad electrónica es la más ventajosa para el Municipio.

Palabras clave: Licitaciones; Pregón; Economicidad.

1. Introdução

O Art. 37 da Constituição Federal de 1988, no seu inciso XXI, determina que a Administração Pública direta e indireta de qualquer um dos poderes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ressalvados os casos específicos na legislação, contrate obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, sendo mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, permitindo somente as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação é um procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. Os atos do respectivo processo são públicos e acessíveis aos cidadãos, sendo sigiloso o conteúdo das propostas até estas serem conhecidas. O processo deve ser efetuado sempre no local onde está situada a repartição interessada, salvo por motivo de interesse público, devidamente justificado.

Constitui objetivo do processo licitatório a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia, além da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a oportunizar a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a compras, obras, serviços, inclusive de publicidade, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nos termos desse artigo, o Governo Federal instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, através da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, a

modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. A forma eletrônica dessa modalidade foi regulamentada pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005.

Em observância aos princípios da transparência e da publicidade, permite-se a interessados o conhecimento das condições licitatórias, em qualquer momento do processo licitatório, de modo a evitar a prática de irregularidades nos respectivos procedimentos e de contratações sigilosas, muitas vezes danosas ao erário.

Devido a uma série de fatores negativos presentes em todos os níveis da gestão pública, a Lei das licitações e contratos públicos surgiu da necessidade de um controle maior dos negócios públicos. Esses fatores vão desde a aplicação inadequada de recursos até os crimes contra o erário, que caracterizam as diversas formas de corrupção ativa e passiva.

Dessa forma, foi estabelecido que, nas licitações públicas, é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes, ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. Do mesmo modo, é proibido estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no §2º do art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 3º da Lei nº 8.248/1991.

Devem ser observados, durante os processos licitatórios públicos, alguns princípios básicos previstos na Constituição Federal: Princípio da Legalidade, Isonomia, Impessoalidade, Moralidade e de Probidade Administrativa, Publicidade, Vinculação ao Instrumento Convocatório, Julgamento Objetivo, Celeridade e Competição. Além desses princípios, a administração pública deve obediência ainda, dentre outros, aos princípios da Finalidade, Motivação, Razoabilidade, Proporcionalidade, Ampla Defesa, Contraditório, Segurança Jurídica, Interesse Público e Eficiência.

De todos esses princípios, destaca-se o da Economicidade (ou Eficiência), o qual representa, em síntese, a promoção dos resultados esperados com o menor custo possível. Este princípio também é visto como a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos.

Antes de se iniciar um processo licitatório, deve-se fazer a análise custo/benefício, que é a verificação da capacidade da contratação através da economicidade obtida. Nesse sentido, a alternativa escolhida deve ser a que irá trazer o melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais.

Considerando-se as novidades operacionais e o aparelhamento estrutural, bem como a instituição de pregões presenciais e eletrônicos, resolveu-se desenvolver uma pesquisa sobre a evolução econômica das contratações efetivadas por meio dessas modalidades, no ano de 2013, em um dos municípios do noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Seberi. Nesse município, a aquisição de bens e serviços comuns foi regulamentada pelo Decreto 01/2006, de 06 de janeiro de 2006.

Nesse sentido, esta pesquisa teve como objetivo responder qual modalidade de pregão, presencial ou eletrônica, é a mais vantajosa para a Administração local, levando-se em consideração a lei do pregão e suas posteriores alterações e demais leis vigentes. Assim, propôs-se a estudar essas modalidades e determinar sua importância,

com base nos elementos fornecidos pelos processos administrativos para aquisição de bens e serviços comuns, visando aferir não o valor de uma modalidade, mas as vantagens apresentadas durante seu processamento para casos específicos.

Além disso, por meio do estudo da economicidade adquirida através dos processos licitatórios em questão, pretendeu abrir questionamentos sobre a utilização desses processos com base em uma pesquisa realizada por Oliveira (2008, p.23) com empresas que utilizavam o pregão, as quais 80% indicaram a modalidade presencial como a mais eficaz e 20% a eletrônica.

E também, ainda considerando o princípio da economicidade, este estudo objetivou verificar qual das modalidades de pregão mostrou-se mais econômica e qual apresentou a participação de maior número de fornecedores, a fim de que a mais vantajosa pudesse ser fruto de uso pela administração pública do município de Seberi, RS, com vistas a uma maior economia nas compras futuras de bens e serviços comuns.

2. O processo licitatório na aplicação de recursos públicos

Estão sujeitos à regra de licitar, além dos órgãos integrantes da Administração Direta, as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No âmbito municipal, as políticas públicas, decisórias para a transformação da vida de seus cidadãos, geralmente ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política, no seu início. As políticas públicas são consideradas resultantes de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. O ciclo de políticas identifica fases sequenciais no processo de produção de uma política, que são a formação da agenda, as alternativas, a tomada de decisões, a implementação e a avaliação.

A implementação consiste em identificar variáveis como a tratabilidade do problema, a capacidade dos dispositivos legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação e o efeito de um conjunto de variáveis políticas dos contextos no apoio aos objetivos. Algumas políticas podem ser mais ou menos difíceis de implementar, e os implementadores nem sempre são os atores situados no topo da pirâmide política.

As políticas e os programas governamentais assumiram grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais, sendo instrumentos importantes para a melhoria da eficiência do gasto público. A avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas na aplicação de recursos públicos, realizada na forma acadêmica e na implementação das políticas e programas governamentais, com foco na análise de sua eficiência e eficácia.

Nesse sentido, menciona-se que, na administração dos recursos repassados pela União, por meio de celebração de convênios, ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos, o emprego do pregão é obrigatório, preferencialmente na forma eletrônica, conforme art. 1º, § 1º e 2º, do Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005.

§ 1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do *caput*, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade

pregão, nos termos da [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), e do regulamento previsto no [Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005](#), sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.

§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente.

Dessa forma, com vistas à eficiência dos gastos públicos e ao alcance das metas na aplicação dos recursos públicos, o pregão tem sido amplamente utilizado no município de Seberi, RS, como meio de licitação, e adotado para aquisição de bens e serviços comuns.

2.1 - As etapas do pregão

O pregão constitui modalidade de licitação como forma específica de conduzir um processo licitatório, a partir de critérios definidos em lei. Nessa modalidade, os interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital participam de uma disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns, a qual é feita em sessão pública, de modo presencial ou eletrônico.

O pregão é conduzido por um pregoeiro, auxiliado por uma equipe de apoio, designada pela autoridade competente e composta por servidores do órgão ou entidade promotora da licitação. O pregoeiro possui as atribuições de coordenar o processo licitatório; conduzir os trabalhos da equipe de apoio, da sessão pública do pregão, presencial ou eletrônico, e da etapa de lances; receber, examinar e decidir sobre as impugnações e consultas à licitação, com apoio do setor requisitante do objeto e do responsável pela elaboração do edital; verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no ato convocatório; verificar e julgar as condições de habilitação; receber, examinar e decidir sobre os recursos encaminhados à autoridade competente quando for mantida a decisão; adjudicar o objeto quando não houver recurso; e encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior com proposta de homologação.

É obrigatória a elaboração do Termo de Referência previamente ao procedimento licitatório, pois servirá de base para elaboração do edital, a exemplo do projeto básico. O Termo de Referência deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato, devendo, por isso, conter: a descrição do objeto, de forma precisa, suficiente e clara; os critérios de aceitação do objeto; os critérios de avaliação de custo do bem ou serviço pela administração, considerando os preços praticados no mercado; o valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso; e o prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto. Após elaborado, deve ser aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório.

O ato convocatório tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes. Deve ser claro, preciso e fácil de ser consultado. Devido ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, as exigências editalícias devem ser cumpridas integralmente, ressalvadas

aquelas consideradas ilegais. Não é demais afirmar que o sucesso da licitação depende de ato convocatório e anexo bem elaborado.

Cabe ao ato convocatório disciplinar prazos, instruções relativas a recursos e impugnações, informações pertinentes ao objeto e aos procedimentos, forma de apresentação de documento e de propostas, além de outras medidas necessárias à realização da licitação. Os tipos de licitação, os quais não devem ser confundidos com as modalidades de licitação, são critérios de julgamento utilizados pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa. Os mais utilizados para o julgamento das propostas são: Menor preço; Melhor técnica; e Técnica e preço. O original do ato convocatório deve ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade competente que o expedir; após, deve ser devidamente juntado ao processo de licitação. Dele serão extraídas cópias integrais ou resumidas para divulgação e fornecimento aos interessados.

O ato convocatório, assim como as minutas de contratos ou ajustes, devem ser previamente examinados e aprovados pela Assessoria Jurídica da Administração. Tudo isso consiste na fase interna do processo. A fase externa tem continuidade com a divulgação do ato convocatório. Estende-se à contratação do fornecimento do bem, execução da obra ou prestação de serviço.

Com a publicação de aviso na imprensa oficial e em jornal diário de grande circulação, dá-se a convocação de interessados para participar de licitação promovida pelo Poder Público. Deve o aviso conter informações fundamentais acerca do certame, como data, hora, objeto, especificação, quantidade, local onde poderá ser lido ou retirado o ato convocatório. Os avisos com os resumos dos editais ficam à disposição do público nas repartições e são publicados conforme a modalidade e o valor da contratação: se o pregão for presencial, o prazo para divulgação do certame é de, no mínimo, oito dias úteis contados consecutivamente e, dependendo do valor, os avisos com os resumos dos editais serão publicados no DOE do respectivo ente federado, em meio eletrônico, na internet, facultativamente, e em jornal de grande circulação local, regional ou nacional; se for eletrônico, e, dependendo do valor, no DOU, em meio eletrônico, na internet, em jornal de grande circulação local, regional ou nacional.

Para participar de licitação pública, o licitante deve comprovar que atua em ramo de atividade compatível com o objeto da licitação. Após a publicação do aviso do edital, o licitante deve apresentar aos responsáveis pela licitação os documentos de habilitação e a proposta de preço, em envelopes separados, fechados e rubricados no fecho até o dia, com horário e local fixados, para o caso da modalidade presencial.

O licitante, querendo participar da fase de lances, além de entregar os envelopes, deve credenciar participante legal com poderes para oferecer novos preços. Caso não tenha interesse em participar da fase de lances, o proponente pode remeter os envelopes ao órgão ou entidade que promove a licitação pelos correios ou por outra forma de sua preferência.

Na modalidade eletrônica, o licitante deve encaminhar as propostas até a data e hora marcadas para a abertura da sessão, exclusivamente por meio de sistema eletrônico. Esgotado o prazo estabelecido, a fase de recebimento das propostas será encerrada automaticamente. O credenciamento deve ser feito junto ao provedor do sistema, que fornecerá ao licitante chave de identificação e senha pessoal para participação do certame pela *internet*. Assim, somente o licitante previamente credenciado no sistema pode oferecer lances via *internet*.

Na modalidade presencial, a abertura dos envelopes que contêm as propostas e os documentos de habilitação é realizada sempre em sessão pública, na qual os responsáveis pela licitação e os representantes legais presentes ao evento deverão rubricar todas as propostas e, após, os documentos nos quais se lavrará ata circunstanciada, assinada por todos os presentes e participantes do evento.

Para efeito de aceitação e julgamento das propostas, o ato convocatório deve estabelecer com clareza todos os critérios, objetivos, especialmente quanto à aceitabilidade e forma de apresentação das propostas, forma de execução do objeto, prazos e preços máximos, garantias do contrato, etc.

O julgamento das propostas deve ser objetivo e realizado de acordo com as normas e os princípios estabelecidos no ato convocatório da licitação e na Lei nº 8.666/93, a fim de garantir transparência aos atos processuais. Nesse momento, verificam-se a exequibilidade e a aceitabilidade das propostas. Propostas que não atenderem às exigências contidas na licitação ou que apresentarem preços excessivos ou manifestamente inexequíveis deverão ser desclassificadas.

Após o término do processo, a licitação entra na fase da homologação. Esta consiste na ratificação de todo o procedimento licitatório, conferindo aos atos praticados aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários. Na adjudicação, a Administração atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação.

O ato da homologação não confere ao licitante vencedor o direito à execução do objeto. Ele gera apenas expectativa de direito, o qual somente será confirmado com a assinatura do contrato. Depois de homologada a licitação pela autoridade competente e adjudicado o objeto ao licitante vencedor, o adjudicatário é convocado para assinar o contrato, segundo prazo estabelecido no ato convocatório.

Caso a licitação não seja homologada, a autoridade competente para aprovação pode revogá-la, se for considerada inoportuna ou inconveniente ao interesse público, em razão de fato superveniente, devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta.

2.2 – Pregão presencial e pregão eletrônico: vantagens e desvantagens

A licitação recebeu *status* de princípio constitucional a partir de 1988, tornando sua utilização obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ao analisar o que está disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, Oliveira observa que "a obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional, apenas sendo dispensada ou não exigida nos casos expressamente previstos em Lei" (2008, p. 23).

Após a instituição do pregão presencial como modalidade de licitação, em 2002, e a regulamentação do eletrônico, em 2005, pesquisas foram realizadas com o intuito de verificar as vantagens e as desvantagens de cada modalidade e seu impacto na eficiência do processo licitatório.

Em relação ao pregão presencial, Nunes (2007) cita algumas desvantagens apontadas por pregoeiros. A característica mais marcante diz respeito à menor abrangência da proposta, principalmente para as instituições que se localizam em regiões mais afastadas dos grandes centros:

A abrangência do pregão fica por conta de fornecedores no âmbito da região. Isto proporciona uma *menor concorrência*

entre os fornecedores. Esta é uma ação que pode ser ruim para a Instituição, uma vez que outros fornecedores de regiões mais afastadas poderiam apresentar melhor qualidade do produto e menor preço. Então, essa restrição do pregão presencial pode acarretar um tipo de resultado. (NUNES, 2007, p.67).

Destaca ainda a lentidão do certame como outra desvantagem apontada pelos pregoeiros. Dependendo do número de itens a serem comprados, a sessão pode demorar, o que também é fator decisivo para a presença de fornecedores no certame. Por causa disso, muitas vezes, a empresa opta por enviar somente o envelope com a proposta e a documentação.

Já com relação ao pregão eletrônico, relata Nunes que a vantagem indicada pelos pregoeiros pesquisados que mais se destacou foi a abrangência da proposta. Isso possibilita uma maior participação de empresas, mesmo as de fora da região de interesse, o que poderá trazer maiores vantagens à Instituição, uma vez que a concorrência aumenta, e, então, propostas mais vantajosas podem surgir durante a sessão de lances. (NUNES, 2007, p.69).

Para Filho (2008, p.60), uma das principais características do pregão eletrônico é a possibilidade de ampliação do número de participantes das licitações pelas suas próprias características: “já que os interessados não têm necessidade de deslocar-se para as unidades licitantes e também podem participar de várias licitações ao mesmo tempo”. Outra característica seria

... com relação à transparência e publicidade dos procedimentos, já que a etapa de lances, de negociação e ata de todas as ocorrências do procedimento ficam disponíveis para consulta de qualquer cidadão, licitante ou não. (FILHO, 2008, p.61).

Souza (2011, p.41) ressalta que o pregão, especialmente na sua forma eletrônica, proporciona aos licitantes de todas as regiões do país a participação em processos licitatórios, ampliando a competitividade e expandido a oportunidade para maior participação de empresas nestes processos, o que traz benefícios futuros para a Administração. Considera também que,

Além do incremento da competitividade, o pregão oferece maior transparência, pois qualquer cidadão pode averiguar os processos, basta ter acesso à internet.

Outro fator de destaque no pregão é a economia gerada ao erário público, pois através dos lances, é possível adquirir produtos ou serviços de qualidade por preços vantajosos para a administração. (SOUZA, 2011, p.41).

Também afirma que essa forma de igualdade de participação, proporcionada pelo pregão eletrônico, vem ao encontro do que reza a Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, que assegura aos cidadãos:

O exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. (Idem, ibidem, p.41)

Ainda sobre o pregão eletrônico, na quarta edição revista, atualizada e ampliada da publicação Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudências do TCU, consta que:

Quando não existirem, no mínimo, três propostas escritas com valores superiores em até 10% à proposta de menor preço, devem ser selecionados os autores das melhores propostas subsequentes, até no máximo de três, para participarem da fase de lances... (LICITAÇÕES E CONTRATOS, 2010, p.569).

A quarta edição diz também que, no pregão eletrônico, “todos os licitantes, cujas propostas foram reputadas regulares na primeira classificação provisória participam da fase de lances, diferentemente do pregão presencial” (LICITAÇÕES E CONTRATOS, 2010, p.572).

Conforme já citado anteriormente, o trabalho de Oliveira (2008) apresentou o pregão presencial como o mais eficaz para 80% dos pregoeiros das empresas consultadas. Em contraposição a esse resultado, o presente trabalho, por sua vez, pretendeu verificar a eficácia do pregão eletrônico para o processo licitatório em si e para o bom uso dos gastos públicos no município de Seberi, RS.

3. Estudo de Caso: o Município de Seberi, RS

A Administração Municipal de Seberi tem procurado investir o orçamento destinado aos gastos, visando à melhoria de vida da população, com base nas políticas públicas previamente estudadas e decisórias para a transformação da vida de seus cidadãos.

O Município de Seberi está localizado na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, pertencente ao Corede Médio Alto Uruguai, e contabiliza uma população de 11.188 habitantes, segundo o último censo. Possui um índice IDHM¹, de 0,706, conforme consta no PNUD Brasil, estando na posição 1.217 do Ranking Municípios 2010, o que indica que se encontra na faixa considerada de médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799).

¹ É uma medida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abranja nem esgote todos os aspectos de desenvolvimento; um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Fonte www.pnud.org.br, acessado em 23 de maio de 2014.

No ano de 2013, o orçamento do município foi de 27.803.800,00 milhões de reais, dos quais 5% foram destinados à aquisição de bens e serviços contratados por meio de Processo Administrativo Licitatório.

Na abertura de processos de aquisição de bens e serviços comuns, conforme Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, a Administração tem dado preferência pela aquisição na modalidade Presencial e tem utilizado a modalidade Eletrônica, regulamentada pela Lei 5.450, de 31 de maio de 2005, e pelo Decreto Municipal nº 01, de 06 de janeiro de 2006, somente em alguns casos, e quando esta é obrigatória por força de exigência de recursos federais.

Com base nas Leis e Decretos supracitados, este estudo se deteve no estudo das aquisições da Administração Municipal de Seberi no ano de 2013, principalmente no que diz respeito à economicidade, e investigou qual das modalidades é a mais viável para o Município. Dessa forma, o estudo pretendeu sugerir a utilização da modalidade de maior retorno em economia e orientar a ampliação dos investimentos nos projetos aprovados por meio de políticas públicas de investimento na qualidade de vida da população seberriense.

Para se obter o resultado desejado, utilizou-se o Método Científico Dedutivo/Quantitativo. A pesquisa adotada foi o Estudo de Caso. O conjunto de técnicas para a coleta de dados foi determinado pela comparação de processos das modalidades objetos de estudo, quais sejam: a) Número de participantes; b) Valores orçados para compra; c) Valores reais adquiridos; d) Valores economizados; e) Percentual de economicidade; f) Implicações na utilização de cada modalidade. A população ou o universo de pesquisa utilizados foram os processos administrativos nas modalidades de pregão presencial e eletrônico abertos no ano de 2013. Destes, foi utilizada uma amostragem de 11 (onze) processos de pregões presenciais e de 10 (dez) pregões eletrônicos.

A coleta de dados ocorreu na cidade de Seberi/RS, tendo como local específico o Departamento de Licitações da Prefeitura. Após a restrição de uma população específica nos processos do ano de 2013, realizou-se uma análise documental, na qual foram coletados os seguintes dados:

- Nº de Processos administrativos nas modalidades Presencial e Eletrônica do ano de 2013;
- Nº de participantes em cada processo por amostragem, por modalidade;
- Valores orçados, adquiridos e economizados em cada processo de ambas as modalidades;
- Economicidade presente em cada modalidade.

Foram realizadas análises documentais dos processos da amostragem e investigados os dados objetos de pesquisa. Para tanto, utilizaram-se técnicas quantitativas de análise com a finalidade de descrever e testar as hipóteses. Neste caso, foram usadas as estatísticas descritivas, cujas finalidades eram descrever, resumir, totalizar e apresentar graficamente dados da pesquisa, e a estatística inferencial, cuja finalidade era identificar e caracterizar relações entre variáveis.

Técnicas qualitativas de análise foram utilizadas no que se refere à análise de conteúdo nas suas três fases, quais sejam pré-análise, análise de material e tratamento dos resultados. Os dados foram analisados fazendo-se comparativos através da utilização de gráficos e tabelas com resultados numéricos ou percentuais para responder

aos questionamentos oriundos da problematização. Para tanto, utilizaram-se as técnicas estatísticas e também a análise de conteúdo.

Os Processos Administrativos do ano de 2013 averiguados foram restringidos, para a pesquisa, a um universo razoável. Nesses processos, procedeu-se à coleta de dados, utilizando-se os documentos existentes nos processos da amostragem, e foram investigados os dados objetos de pesquisa.

3.1 Avaliando-se os dados dos 21 processos

As Tabelas 1 e 2 contêm os dados coletados dos processos de 2013. Do universo de 32 pregões, sendo 12 eletrônicos e 20 presenciais, foi selecionada e analisada uma população de amostra de 21 processos (11 presenciais e 10 eletrônicos). Desses processos, foram coletados o número que identifica o processo administrativo, o número que identifica o pregão, o objeto a ser adquirido, o número de participantes, os valores previstos, o valor adquirido, o valor economizado e o percentual de economia. Tudo isso pode ser visualizado nas tabelas abaixo, que apresentam os dados necessários para que sejam desenhados graficamente os percentuais que foram demonstrados. As tabelas foram analisadas, e seus números traduzidos, demonstrando-se o efeito dos percentuais de economicidade presente em cada processo administrativo do qual é gerado o pregão.

Tabela 1 - Aquisições efetuadas por pregão na modalidade presencial, ano 2013.

Processo	Pregão	Objeto	Partic.	Valor PrevistoR\$	Valor AdquiridoR\$	Valor EconomiaR\$	% Economia
01/2013	01/2013	Merenda	7	134.645,39	91.910,98	42.734,41	31,74%
02/2013	02/2013	Óleo diesel, S10 e gasolina	3	771.500,00	664.700,00	106.800,00	13,84%
13/2013	07/2013	Pneus novos	3	288.582,94	203.633,60	84.949,34	29,44%
34/2013	15/2013	Peças novas p/ veículos	2	43.938,24	26.021,19	17.917,05	40,77%
41/2013	20/2013	Pneus novos	3	24.592,48	16.485,00	8.107,48	32,96%
73/2013	38/2013	Serviço coleta transp. de lixo	3	7.300,00	5.940,00	1.360,00	18,63%
75/2013	40/2013	Aquis. de pó e pedra brita	1	35.650,00	25.750,00	9.900,00	27,76%
80/2013	43/2013	Aquis. de veículo novo	1	50.000,00	45.500,00	4.500,00	9%
91/2013	52/2013	Aquis. de diesel S10	1	50.600,00	48.800,00	1.800,00	3,56%
94/2013	54/2013	Aquis. móveis e mater. inform.	3	11.200,00	8.947,00	2.253,00	20,12%
95/2013	55/2013	Aquis. veículo zero	1	61.485,00	61.485,00	0	0%

Fonte: Prefeitura Municipal de Seberi- Departamento de Licitações

Endereço: <http://www.pmseberi.com.br>

Analisando-se a Tabela 1, percebeu-se que, nos 11 processos estudados, o número de participantes foi consideravelmente reduzido. Somando-se todos os participantes, viu-se que, na modalidade presencial, houve 28 participantes, o que nos deu uma média de 2,54 participantes por processo.

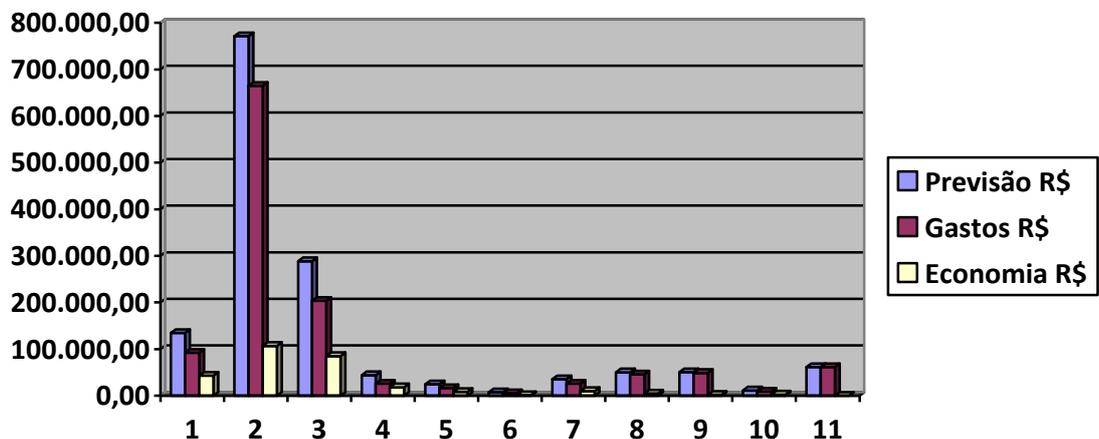
Em relação à economicidade, observou-se que, em algumas situações, a economicidade foi considerável, podendo chegar a zero ponto percentual, como no caso do processo 95/2013, pregão 55/2013, cujo objeto foi a aquisição de um veículo zero Km. Nesse aspecto, percebeu-se que a economicidade também está relacionada com o número de participantes no sentido de que, quanto menor a participação de empresas interessadas, menor a economicidade. Os fornecedores, obrigatoriamente, durante a composição de preços dos produtos a serem ofertados e, conseqüentemente, nos lances, veem-se obrigados a incluir em suas despesas as diárias dos representantes legais que se fazem presentes, bem como o gasto com o transporte para a entrega dos produtos quando ganhos no embate de lances, o que acaba incorrendo em custos e, portanto, em menores percentuais de economicidade.

Somando-se o total previsto (valores baseados em orçamentos junto ao mercado fornecedor do bem a ser adquirido) para aquisição de produtos (R\$1.479.494,05) e o total adquirido (após as etapas de lance) (R\$1.199.172,77), ao calcular-se o total percentual de economicidade, chegou-se ao valor de 18,95%, o que representou R\$280.321,28 em economia real. Economia real, pode-se assim dizer, porque o material a ser adquirido tem um valor previsto para compra, e esse valor é fruto de vários orçamentos realizados no mercado, ou seja, valores reais de venda. Sendo assim, quando ocorrem lances e estes ultrapassam para menos que o valor orçado (previsto), é considerado economia real.

Graficamente, essa economia pode ser representada pelas figuras 1 e 2:

Figura 1- Economia real obtida nos processos presenciais.

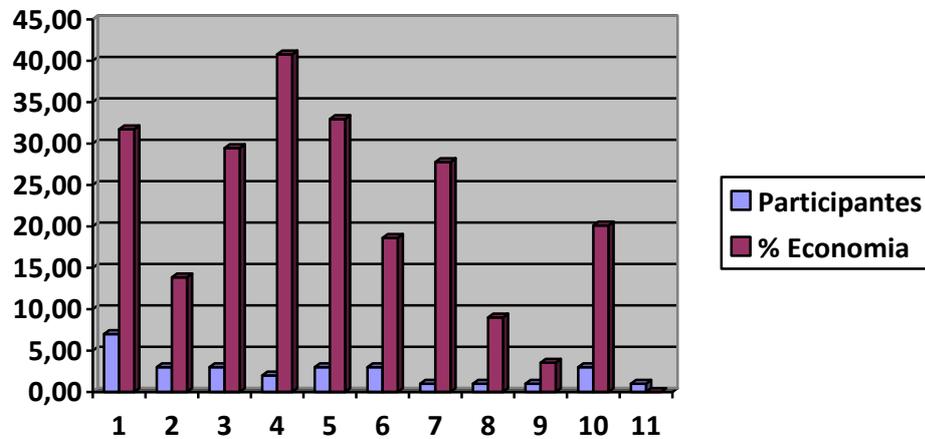
Total previsto: R\$1.479.494,05 - Total adquirido: R\$1.199.172,77 - Econ. real: R\$280.321,28



Fonte: Prefeitura Municipal de Seberi- Departamento de Licitações

Endereço: <http://www.pmseberi.com.br>

Figura 2 – Número de participantes e economicidade do pregão presencial.



Fonte: Prefeitura Municipal de Seberi- Departamento de Licitações
Endereço: <http://www.pmseberi.com.br>

A Tabela 2, abaixo, fornece os dados dos pregões na modalidade eletrônica, oferecendo subsídios para análises gráficas e comparações entre esta e a modalidade presencial.

Tabela 2 - Aquisições efetuadas por pregão na modalidade eletrônica, ano 2013.

Processo	Pregão	Objeto	Partic.	Valor PrevistoR\$	Valor AdquiridoR\$	Valor Economia R\$	% Economia
03/2013	03/2013	Glicosímetros e fitas reagentes	06	42.000,00	16.704,00	25.296,00	60,23%
05/2013	04/2013	Medicamentos	22	137.004,35	63.701,34	73.303,01	53,54%
28/2013	13/2013	Material de enferm.	15	77.773,73	54.958,34	22.815,39	29,34%
33/2013	14/2013	Materiais odontológ.	12	38.563,94	13.873,63	24.690,31	64,02%
59/2013	27/2013	Equipam. p/ saúde	27	138.160,00	100.942,59	37.217,41	26,94%
64/2013	31/2013	Equipam. p/ saúde	12	66.600,00	40.941,00	19.659,00	38,53%
65/2013	32/2013	Aquis. veículo novo.	01	70.000,00	60.192,00	9.808,00	14,01%
76/2013	41/2013	Medicamentos	23	157.414,35	51.081,65	106.332,70	67,55%
86/2013	48/2013	Equipam. p/ saúde	04	30.000,00	21.638,00	8.362,00	27,87%
87/2013	49/2013	Medicamentos	14	10.540,00	8.089,50	2.450,50	23,25%

Fonte: Prefeitura Municipal de Seberi- Departamento de Licitações
Endereço: <http://www.pmseberi.com.br>

As Tabelas 1 e 2 apresentam os 21 processos analisados. Todos os processos na modalidade presencial tiveram como local de abertura a sala de licitações, situada no prédio da Administração Central da Prefeitura Municipal de Seberi, localizada no extremo do Noroeste do Estado, distante 600 km da capital do Rio Grande do Sul, o que dificulta a presença de fornecedores.

Já o pregão eletrônico, por ser realizado por meio virtual, permite a participação de empresas devidamente cadastradas em órgão oficial e devidamente inseridas no sistema do estabelecimento bancário em que é efetivado o pregão. Devido a isso, mostrou-se bem mais competitivo pelo maior número de interessados participantes.

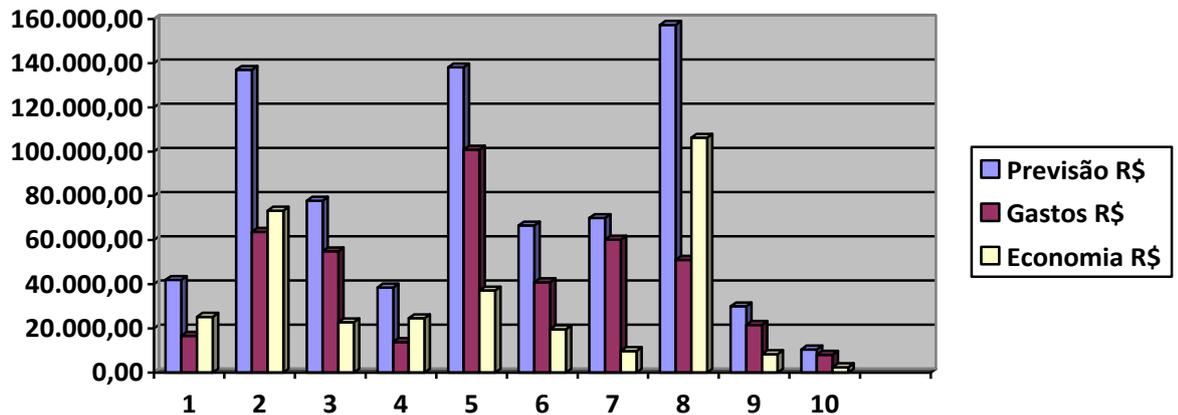
Procedendo-se ao mesmo estudo e analisando-se a Tabela 2, percebeu-se que, nos 10 processos estudados, o número de participantes foi consideravelmente grande. Somando-se todos os participantes, vimos que, na modalidade eletrônica, houve a participação de 135 empresas, o que nos deu uma média de 13,5 participantes por processo. Isto representa uma maior concorrência e conseqüente diminuição nos preços ofertados, ou seja, maior economicidade no processo de aquisição.

Ao se relacionar a economicidade com o número de participantes na modalidade eletrônica, observou-se que, em todos os casos, a economicidade foi consideravelmente grande na sua percentualidade. Notou-se que o maior exemplo foi o da aquisição de medicamentos, que atingiu um percentual de 67,55%. Também, nesses casos, pode-se perceber que a economicidade está relacionada com o número de participantes, pois, quanto maior a participação de empresas interessadas, maior é o número de propostas apresentadas, maior o número de lances e, proporcionalmente, maior a economicidade.

Somando-se o total previsto para aquisição de produtos (R\$768.056,37) e o total adquirido (R\$432.122,02), ao calcular-se o total percentual de economicidade, chegou-se ao valor de 43,74%, o que representou R\$335.934,35 em economia real, conforme mostram as figuras 3 e 4 abaixo. Neste caso, o pregão eletrônico mostrou-se mais econômico.

Figura 3 - Economia real obtida nos processos eletrônicos.

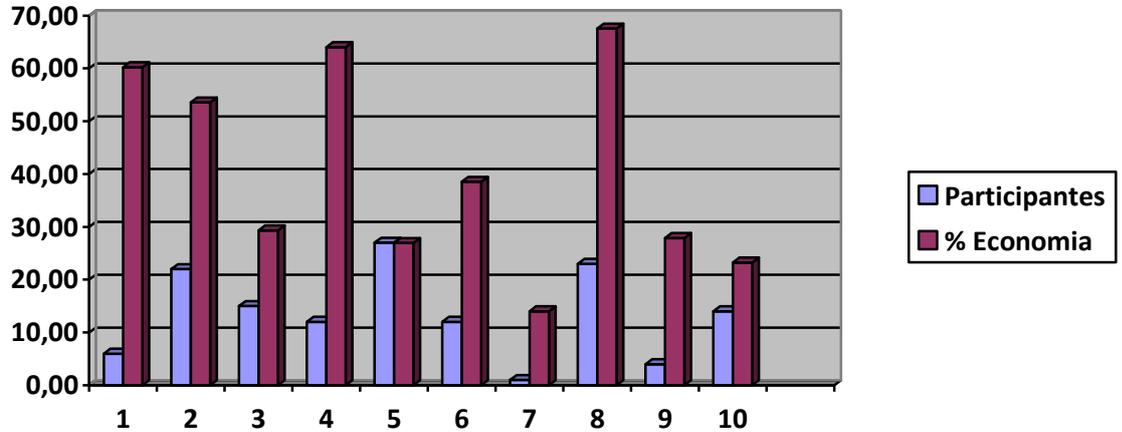
Total previsto -R\$768.056,37, Total adquirido -R\$432.122,02, Economia real R\$335.934,35



Fonte: Prefeitura Municipal de Seberi- Departamento de Licitações

Endereço: <http://www.pmseberi.com.br>

Figura 4 - Número de participantes e economicidade do pregão eletrônico.

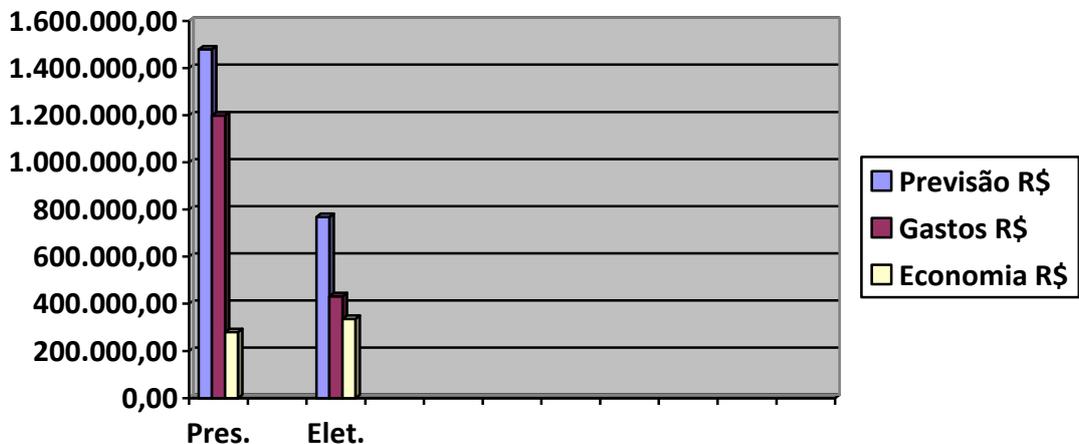


Fonte: Prefeitura Municipal de Seberi- Departamento de Licitações
 Endereço: <http://www.pmseberi.com.br>

Relacionando-se as análises gráficas das Tabelas 1 e 2, observou-se que a influência da posição geográfica do município e as facilidades de participação do pregão eletrônico têm proporcionado ao município uma considerável economicidade, quando utilizadas as modalidades presencial ou eletrônica. Porém, a modalidade presencial tem recebido maior ênfase, Tabela 1, em detrimento da eletrônica, Tabela 2, ou seja, compra-se mais presencialmente que eletronicamente, ao se observar os valores previstos, conforme os gráficos das figuras 5 e 6 a seguir.

Figura 5 – Compras e economia por modalidade.

Presencial: Previsto - R\$1.479.494,05, Adquirido - R\$1.199.172,77, Economia real - R\$280.321,28
 Eletrônico: Previsto - R\$768.056,37, Adquirido - R\$432.122,02, Economia real - R\$335.934,35
 Total previsto: 2.248.550,42

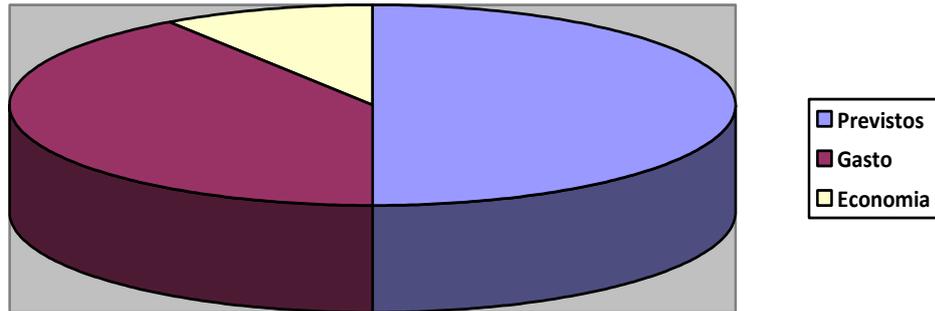


Fonte: Prefeitura Municipal de Seberi - Departamento de Licitações
 Endereço: <http://www.pmseberi.com.br>

Ao se observar os percentuais, percebeu-se que houve uma maior preocupação com a aquisição por meio presencial, sem ser considerada a economicidade que a modalidade eletrônica oferece, como mostram os gráficos das figuras 6 e 7.

Figura 6 – Economia no pregão presencial.

Presencial: Previsto - R\$1.479.494,05, Adquirido - R\$1.199.172,77, Economia real - R\$280.321,28
 Percentual de economicidade de 18,95%.

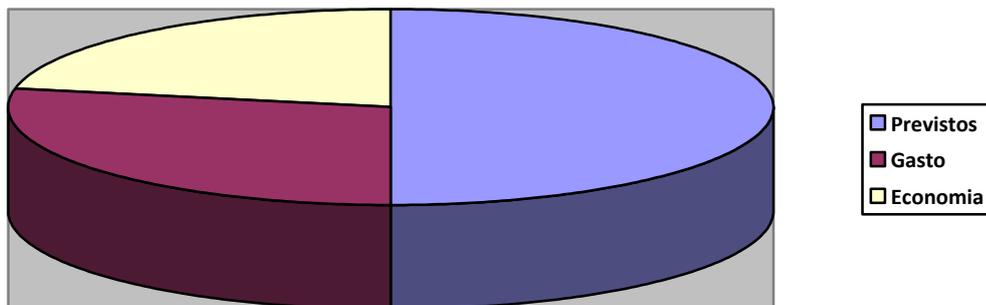


Fonte: Prefeitura Municipal de Seberi- Departamento de Licitações

Endereço: <http://www.pmseberi.com.br>

Figura 7 – Economia no pregão eletrônico.

Eletrônico: Previsto - R\$768.056,37, Adquirido - R\$432.122,02, Economia real - R\$335.934,35
 Percentual de economicidade de 43,74%



Fonte: Prefeitura Municipal de Seberi- Departamento de Licitações

Endereço: <http://www.pmseberi.com.br>

Desse modo, percebeu-se que a modalidade eletrônica, quando analisada sob a ótica única do princípio da economicidade, apresentou-se com percentuais bem mais elevados, garantidos pela presença de um grande número de participantes devido à facilidade no cadastramento da empresa para participar do processo, o que gerou um grande número de propostas e lances que acabaram por diminuir o valor da aquisição final. Isso revelou-se como proposta de trabalho com a garantia da maior economicidade para as compras municipais quando utilizada a licitação na modalidade pregão.

Considerações Finais

Considerando apenas o princípio da economicidade, os elementos fornecidos pelos processos analisados permitiram aferir-se que, dentre as modalidades de pregão, a eletrônica apresentou condição de ser a mais vantajosa para a Administração local.

Durante a análise dos dados, verificou-se que, na modalidade eletrônica, houve uma maior participação de fornecedores e, por consequência, houve maior concorrência e, portanto, maior economicidade.

A pesquisa teve limitações devido ao fato de que o sistema informatizado de administração de processos estava em reparos, dificultando, dessa forma, o acesso a um maior número de variáveis para serem incluídas nos estudos de caso. Apenas conseguiu-se um relatório fornecido pelo atual Pregoeiro, cujos dados, apesar de escassos, são de boa confiabilidade. Assim pôde-se chegar às considerações finais.

A economicidade obtida pode ser objeto de novos investimentos. Sendo assim, o estudo sugere que, através de pesquisas realizadas pelas diversas Secretarias envolvidas nos processos, possam ser identificadas as necessidades mais urgentes da população e, seja por readequação de planos de trabalhos ou, como parte dos investimentos em políticas públicas, pela análise das sugestões feitas pelas comunidades locais, indicações dos componentes do poder legislativo, ou executivos, possam ser feitas novas aquisições utilizando-se os valores economizados de forma a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos seberenses.

Referências Bibliográficas:

- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Subchefia de Assuntos Jurídicos, Brasília – 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>, acessado em 11 de junho de 2014.
- BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.666**. Brasília, DF, Subchefia de Assuntos Jurídicos, Brasília – 9993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>, acessado em 11 de junho de 2014.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 10.520**. Brasília, DF, Subchefia de Assuntos Jurídicos, Brasília – 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>, acessado em 18 de junho de 2014.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Dec. 5. 450**. Brasília, DF, Subchefia de Assuntos Jurídicos, Brasília – 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>, acessado em 05 de junho de 2014.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Dec. 1.171**. Brasília, DF, Subchefia de Assuntos Jurídicos, Brasília – 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>, acessado em 05 de junho de 2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU/ Tribunal de Contas da União**. - 4. ed. ver., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p.
- FILHO, L. M. de L. **Pregão presencial e eletrônico e a eficiência na Administração Pública Estadual**. Presidente Prudente, SP, 2008. Disponível em <http://intertemas.unitoledo.br/revista/>, acessado em 25 de junho de 2014.
- NUNES, N. **Pregão presencial e eletrônico — vantagens e desvantagens — um estudo de caso com os Pregoeiros da UFSC**. Florianópolis, SC, 2007. Disponível em <http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis293874>, acessado em 25 de junho de 2014.
- OLIVEIRA, G. F. S. de. **Licitações: Pregão presencial x Pregão eletrônico do ponto de vista dos fornecedores da Grande Florianópolis**. Florianópolis, SC, 2008. Disponível em <http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis292185>, acessado em 28 de maio de 2014.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Orientações do Tribunal de contas para gestores municipais em início de mandato** – Porto Alegre – 2013. 180 p.

- SEBERI. Prefeitura Municipal de Seberi. **Dec. 01**. Seberi, RS, Secretaria de Administração, Seberi – 2006. Disponível em <http://www.pmseberi.com.br>, acessado em 04 de maio de 2014.
- SOUZA, K. D. B. de. **Pregão: vantagens e desvantagens para a Administração Pública**. Curitiba, PR, 2011. Disponível em http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1174/1/CT_GPM_I_2011_4_4.PDF, acessado em 28 de maio de 2014.