

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA**

**Vantagens e Desafios do Pregão Eletrônico em um Modelo
Gerencial de Administração Pública: o caso da Secretaria
Municipal Adjunta de Gestão Administrativa do Município de
Belo Horizonte (2009-2013)**

DANIEL BRITO BICALHO

Belo Horizonte
2016

DANIEL BRITO BICALHO

Vantagens e Desafios do Pregão Eletrônico em um Modelo Gerencial de Administração Pública: o caso da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa do Município de Belo Horizonte (2009-2013)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a. Dra. Marjorie Corrêa Marona.

Belo Horizonte
2016

DANIEL BRITO BICALHO

**Vantagens e Desafios do Pregão Eletrônico em um Modelo
Gerencial de Administração Pública: o caso da Secretaria
Municipal Adjunta de Gestão Administrativa do Município de Belo
Horizonte (2009-2013)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Prof^ª. Dra. Marjorie Corrêa Marona– UFMG/DCP

Prof^ª. Dra. Márcia Miranda Soares – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 20 de dezembro de 2016.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, Prof^ª. Dra. Marjorie Corrêa Marona, pela oportunidade e apoio durante a elaboração do trabalho, bem como por ter auxiliado com valiosas sugestões, enriquecendo o resultado final.

Agradeço aos meus pais, parentes e amigos que fizeram parte da minha formação e contribuíram para mais uma etapa vencida. Ademais, agradeço a todos que viabilizaram a concretização deste trabalho e enfatizo que concluí-lo foi tarefa árdua, exigindo persistência e dedicação.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo fazer um estudo sobre a modalidade de licitação pública denominada Pregão, na forma eletrônica, especialmente quanto às vantagens e desafios decorrentes de sua aplicação para a aquisição de bens e contratação de serviços tidos como comuns. O trabalho foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica, em consulta a obras que abordam o assunto, leis, decretos e outras normas que disciplinam a matéria na legislação vigente. A partir da experiência com as licitações realizadas no âmbito da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa do Município de Belo Horizonte, foi dado maior enfoque às normas relativas às licitações na modalidade do Pregão Eletrônico, visto que é a de maior importância nos processos de compras. Na parte inicial do trabalho, foi definido o objeto de estudo, sendo colocada a justificativa, o objetivo, a metodologia e a estrutura dos capítulos. Na segunda etapa, foi levantado o referencial teórico, sendo abordado contexto de reformas e debates sobre o aperfeiçoamento da gestão pública. Os elementos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade são enfatizados, bem como os desafios de compatibilizar o controle burocrático e agilidade nos processos. Na etapa seguinte, é retomada a legislação de licitação e sua contribuição neste contexto. Para um quarto momento, foi desenvolvido o estudo de caso de pesquisa qualitativa e quantitativa, alicerçado por pesquisa bibliográfica e coleta de informações referente ao Pregão Eletrônico nos processos de compras realizados pela Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa do Município de Belo Horizonte, no período de 2009 a 2013. Por fim, serão apresentadas as conclusões sobre as vantagens e desafios do Pregão Eletrônico com base no estudo de caso analisado.

Palavras-chave: Licitação Pública; Pregão; Pregão Eletrônico; Princípio da Eficiência; Lei nº. 10.520/02; Lei nº. 8.666/93; Gestão Pública; Reformas Administrativas; Vantagens; Desafios; Economicidade; Transparência; Gerencialismo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO I - A NOVA GESTÃO PÚBLICA: INCENTIVOS E RESULTADOS NA PERSPECTIVA DO GERENCIALISMO	09
1.1 Construção do Aparato Administrativo Brasileiro	09
1.2 A Evolução do Gerencialismo	15
1.3 Gestão Pública Burocrática <i>versus</i> Gestão Pública Gerencial.....	20
1.4 Desafios da Gestão Pública no Mundo Contemporâneo e a Economia de Recursos.....	23
CAPÍTULO II - TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO NO PROCESSO DE COMPRAS BRASILEIRO	28
2.1 Princípios Basilares do Processo Licitatório da Democracia Brasileira.....	28
2.2 Trajetória da Legislação no Processo de Compras no Brasil	29
2.3 As Normativas para o Município de Belo Horizonte	32
CAPÍTULO III - O USO DO PREGÃO ELETRÔNICO NA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE (2009-2013)	35
3.1 Economicidade e Pregão Eletrônico na Prefeitura de Belo Horizonte	36
3.2 Agilidade e Pregão Eletrônico na Prefeitura de Belo Horizonte	39
3.3 Percepção sobre o Pregão Eletrônico na Prefeitura de Belo Horizonte: Sistema, Fornecedores, Capacitação, Vantagens e Desafios Inerentes ao Instrumento.....	45
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

LISTA DE FIGURAS

QUADRO 1 - Evolução do modelo gerencial	17
QUADRO 2 - Administração burocrática versus gerencial.....	22
QUADRO 3 – Questionário aplicado (Sistema).....	46
QUADRO 4 – Questionário aplicado (Vantagens e Desafios).....	48
QUADRO 5 – Questionário aplicado (Fornecedores)	54
QUADRO 6 – Questionário aplicado (Capacitação).....	56
DIAGRAMA 1 - Linha do tempo das principais legislações de compras e controle de gastos...	32
DIAGRAMA 2 - Linha do tempo da legislação de compras e contratos, no âmbito federal e municipal (Belo Horizonte), após a promulgação da Lei nº 8.666/93.....	33
DIAGRAMA 3 - Prazos mínimos necessários durante a execução do processo licitatório	42
GRÁFICO 1 - Comparativo dos valores anuais estimados e contratados nos pregões eletrônicos realizados na SMAGEA, 2009-2013	36
GRÁFICO 2 - Número de pregões eletrônicos concluídos na SMAGEA, 2009-2013.....	40
TABELA 1 - Percentual de economicidade nos pregões eletrônicos da SMAGEA, 2009-2013 ...	37
TABELA 2 - Prazos médios de execução dos pregões eletrônico na SMAGEA, 2009-2013	39

INTRODUÇÃO

Após a criação da Lei 8.666/93, foram estabelecidas cinco modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Leilão e Concurso. Em 2002, surgiu outra modalidade denominada Pregão, que foi regulamentada, posteriormente, na forma eletrônica pelo Decreto 5.450/05. Portanto, faz-se necessário confirmar se esta nova modalidade assegurou ganhos para a administração pública, propiciando benefícios para os órgãos públicos e, por conseguinte, para a sociedade.

Visando a constatar os ganhos com a criação do pregão eletrônico, serão analisados os processos de compras da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa do Município de Belo Horizonte, no período do ano de 2009 a 2013, uma vez que este órgão da administração direta do município gerencia e executa grande volume de contratações de bens e serviços comuns ou não para o Município de Belo Horizonte, sendo assim uma unidade administrativo que dispõem informações e dados significativos para análise do uso do pregão eletrônico.

Pretende-se identificar as vantagens nesse processo licitatório, a existência de redução de custos, simplificação de procedimentos, controle e transparência. Além disso, verificar possíveis gargalos e desafios que essa modalidade enfrenta.

Para verificar as vantagens na utilização do pregão eletrônico, foram investigados os resultados nos processos de compras realizadas pela Gerência de Coordenação de Licitações¹. Para isso, procurou-se identificar os ganhos no processo de compra com a existência de redução de custos, transparência, eficácia da modalidade eletrônica, dentre outros. Com vistas a alcançar tais objetivos, foram delimitados métodos de pesquisa qualitativa e quantitativa, sendo incorporados os seguintes procedimentos para obtenção de dados: 1) mediante entrevista com membros do setor de compras, 2) por meio de dados quantitativos levantados no período de 2009 a 2013.

¹ Gerência de Coordenação de Licitações (GCLI) é uma gerência vinculada à Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa (SMAGEA) que coordena e executa os processos de compras destinado à SMAGEA. Além disso, capacita e orienta procedimentos licitatórios à outros órgãos da administração municipal.

Este trabalho está dividido em três capítulos. O objetivo do primeiro capítulo é discutir os aspectos teóricos que sustentarão o estudo. Serão apresentadas as diferenças entre a administração pública burocrática (administração pública tradicional) e a administração pública gerencial (ou nova gestão pública), destacando as inovações trazidas por esta última (competição, foco nos resultados, incentivos ao desempenho, controle por resultados, etc.).

O nexo com o segundo capítulo e o terceiro é direto, pois a regulamentação mais rigorosa do processo de compras visa a economia de recurso, transparência entre outros, mas que os objetivos privilegiados da nova gestão pública avançam somente a partir do advento do pregão eletrônico.

Para tanto, o capítulo foi organizado nas seguintes seções: (1) “Construção do Aparato Administrativo Brasileiro”: retratar a evolução e constituição do aparato administrativo brasileiro desde os primórdios do período colonial; (2) “A Evolução do Gerencialismo”: retomar as características que estruturaram o gerencialismo na Inglaterra; (3) “Gestão Pública Burocrática *versus* Gestão Pública Gerencial”: apresentar as características gerais da administração pública burocrática e da administração pública gerencial (ou nova gestão pública); (4) “Desafios da Gestão Pública no Mundo Contemporâneo e a Economia de Recursos”: discutir o contexto em que surgiu a discussão em torno de uma nova forma de administração pública – o gerencialismo, contexto este que foi de crise econômica e crise do Estado; e destacar a economicidade como um dos objetivos do gerencialismo e sua busca por meio da melhoria dos processos de compra.

No segundo capítulo, será apresentada a trajetória da estrutura regulatória do processo de compras no Brasil (estruturas de leis de licitação), delineando a sequência histórica da regulamentação vigente, acrescida da legislação complementar, em especial a do Município de Belo Horizonte.

O terceiro capítulo analisa os dados e aponta os efeitos da nova regulamentação sobre as compras realizadas pela Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa - SMAGEA: mudanças organizacionais processadas, número de compras efetuadas, economia de recursos alcançada e desafios enfrentados.

Ao final do trabalho serão apresentadas as conclusões, indicando as vantagens (transparência/*accountability*, economicidade) e desafios (melhoria/aprimoramento de procedimentos).

CAPÍTULO I - A NOVA GESTÃO PÚBLICA: INCENTIVOS E RESULTADOS NA PERSPECTIVA DO GERENCIALISMO

1.1 Construção do Aparato Administrativo Brasileiro

Para entender as transformações do Estado, da organização governamental e da administração pública brasileira é necessário reconstruir o processo de formação do aparato estatal que se constituiu no Brasil. É importante retratar a sua evolução e constituição desde os primórdios do período colonial.

No período colonial, o Brasil estava dividido em capitanias e a administração central. Esta se ocupava das questões de defesa contra os ataques de invasores e resistência de indígenas.

As principais características da administração colonial foram a centralização das decisões na Coroa portuguesa, a ausência de diferenciação de funções, o mimetismo, a grande quantidade e rigor das normas, o formalismo e a morosidade (COSTA, 2008).

Em 1808, com a eminência de ser invadido pelas tropas francesas, a corte portuguesa resolveu transferir-se para o Brasil. A transferência da família real portuguesa deu-se de forma confusa e todo o acervo administrativo do governo estava a bordo dos navios. Em 1821, com a derrota de Napoleão, D. João VI teve que retornar a Portugal e reassumir o controle político da metrópole. Ficaram no Brasil o herdeiro, na condição de regente dessa parte do Reino, e todo o aparato administrativo instalado pelo rei.

Décadas depois, D. Pedro I (filho de D. João VI) declarou a independência do Brasil e dissolveu a Assembleia Constituinte, outorgando a primeira Constituição do Brasil em 1824 que mantinha a estrutura de monarquia. O imperador exercia o Poder Moderador, cabendo a força coativa sobre os demais poderes. Depois de 10 anos à frente do Brasil, D. Pedro I abdicou do trono em favor de seu filho Pedro II, este com apenas cinco anos de idade. Deixou o governo em meio à crise de financeira, revoltas regionais e queda de braço com o Legislativo.

Em 1841, foi realizada a declaração da maioridade do imperador menino, aos 15 anos de idade. Nos 10 últimos anos de seu Império, os conflitos entre frações das classes dominantes tornaram-se mais agudos, exercendo forte pressão sobre o governo. O conflito

relacionado à questão do trabalho escravo colocava, de um lado, grandes proprietários de terra e, de outro, os setores urbanos, adeptos do abolicionismo da escravidão.

A Guerra do Paraguai, entre 1864 e 1870, foi outro ponto que trouxe desequilíbrio às finanças públicas. O fortalecimento do papel político do Exército e a exposição da contraditória condição do soldado escravo contribuíram para a desestabilização do governo.

Nesse ambiente surgia o movimento republicano, apoiado por um programa vago de reformas, conciliando interesses dos monarquistas liberais, de um lado, e escravocratas descontentes com a política abolicionista do Império, de outro (COSTA, 2008).

As críticas mais comuns recaíam sobre a centralização excessiva do regime monárquico, que restringia a liberdade política e econômica das províncias. Assim, pequenos incidentes entre líderes militares e o governo acabaram dando o último estímulo aos oficiais descontentes para que deflagrassem o golpe de 15 de novembro de 1889.

O fim do império não alterou as estruturas socioeconômicas do Brasil. A riqueza nacional continuou concentrada na economia agrícola de exportação, baseada na monocultura e no latifúndio. As grandes oligarquias, que controlavam as eleições e os governos estaduais, asseguravam as maiorias que apoiavam o governo federal. Essa política dos governadores garantia a alternância na presidência da República de representantes de São Paulo e Minas Gerais.

A República Velha durou cerca de 40 anos. Aos poucos, foi se tornando disfuncional ao Brasil que se transformava, pela diversificação da economia, industrialização, urbanização e organização política das camadas urbanas. Desde a guerra contra o Paraguai, o Exército passou a ser um ator político cada vez mais importante em revoltas que perseguiram ideais modernizadores ou salvacionistas.

Com a eleição do paulista Júlio Prestes para suceder o também paulista Washington Luís, derrotando o gaúcho Getúlio Vargas, foi rompido o pacto com os mineiros e com as demais oligarquias estaduais, abrindo espaço para mais uma intervenção do Exército - a Revolução de 1930.

Segundo Costa (2008), apesar do movimento da burocracia no Brasil ter acontecido de maneira comedida nos primeiros 100 anos de história após independência, ela acelerou na

Revolução de 1930 com a Era Vargas. A partir desse marco, o Brasil empreendeu um processo de modernização das estruturas e processos do aparato estatal.

As velhas estruturas do Estado oligárquico já não alcançavam as expectativas no domínio econômico, social e político. Demandava-se reformar o governo. Getúlio Vargas, dando cumprimento ao programa de reformas, criou a comissão permanente de padronização e a comissão permanente de compras, ambas voltadas para a aquisição de material. Já na área de pessoal, a Constituição de 1934 introduziu o princípio do mérito, com realização de concurso de provas e títulos para investidura em cargos de funcionários públicos.

A nova Constituição teve duração breve. Enfrentou oposição político-partidária, organizada pelo movimento integralista e pela ação revolucionária dos comunistas. Dessa forma, o governo encontrou o pretexto para desfechar um golpe de Estado em 1937, instituindo o chamado Estado Novo.

A ditadura fechou o Congresso Nacional e as assembleias legislativas, suspendeu as garantias constitucionais, destituiu os governadores eleitos, centralizou recursos, aboliu as bandeiras e os hinos estaduais, prendeu e perseguiu oposicionistas e outorgou uma nova constituição, a de 1937.

De todas as medidas do período, a mais representativa foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938. Esse departamento tinha como objetivo definir e executar a política de recursos humanos, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promovendo a racionalização dos processos.

A reforma administrativa burocrática do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. O DASP foi relativamente bem-sucedido até o início da redemocratização em 1945, quando houve uma série de nomeações sem concurso público para vários organismos públicos, enfraquecendo o princípio de mérito para admissão no cargo público (COSTA, 2008).

Eleito em dezembro de 1945 por meio de voto direto, o presidente Dutra, ex-ministro da Guerra de Getúlio Vargas realizou um governo legalista e conservador. Foi então promulgada a Constituição de 1946, restabelecendo o estado de direito e as garantias individuais.

Cinco anos depois, Getúlio Vargas volta ao poder eleito presidente da República. Vargas assumiu o governo com poderes limitados pela Constituição de 1946. Para cumprir um programa nacionalista e reformista, para ampliar os direitos dos trabalhadores e investir na indústria de base, aumentou a intervenção do Estado no domínio econômico.

Contra ele surgiram forças conservadoras de oposição e suas pressões aumentaram a partir da investigação do atentado ao jornalista Carlos Lacerda, culminando com o ultimato pelos chefes militares. Getúlio preferiu o suicídio à renúncia ou à deposição.

Após a morte de Vargas, em 1956 foi eleito Juscelino Kubitschek. Seu Plano de Metas pretendia a industrialização acelerada, apoiada na associação entre capitais nacionais e estrangeiros, com ênfase na indústria de bens duráveis, com prioridade à indústria automobilística. Seu slogan era a realização de “50 anos em cinco”. Dentre as ações propostas do governo, a de destaque foi construção da nova capital do país, Brasília.

Do ponto de vista institucional, foi criada a COSB (Comissão de Simplificação Burocrática) e da CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), representando as primeiras tentativas de realizar as chamadas reformas globais (COSTA, 2008).

Jânio Quadros sucedeu o governo de Kubitschek, nas eleições de 1960. Entretanto, após sete meses na presidência, Jânio Quadros renunciou ao cargo. Com a posse do vice-presidente João Goulart, o governo se instalou em meio a uma crise e com ela conviveu todo o mandato. Jango era apoiado pelo Partido Trabalhista Brasileiro e se propunha a realizar um programa de esquerda. O pacote de medidas enfrentava forte oposição dos setores militares.

Apesar da crise, o governo Goulart criou a Comissão Amaral Peixoto, que deu início a novos estudos para a realização da reforma administrativa. Seu principal objetivo era promover uma ampla descentralização administrativa.

Embora tenha havido avanços isolados durante período democrático dos governos populistas (1945 a 1964), o que se observa foi a manutenção de práticas clientelistas e com baixos investimentos na profissionalização da burocracia (COSTA, 2008).

A agitação política provocada pelas reformas de base, a ebulição dos movimentos populares de esquerda, a mobilização da direita católica, a conspiração nos quartéis e as

revoltas dos marinheiros e sargentos do Exército acabaram por provocar mais uma intervenção militar que se deu com o golpe de 1º de abril de 1964.

Ainda em 1964, foi instituída a COMESTRA (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa). Do trabalho dessa comissão e das revisões que se seguiram resultou a edição do Decreto-Lei nº 200, para efetuar a reforma da administração federal.

O Decreto-Lei nº 200 de 1967, que buscava desburocratizar e introduzir uma perspectiva mais gerencial, definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. De 1967 a 1979, a coordenação da reforma administrativa cabia à SEMOR (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa), que cuidava dos aspectos estruturais, sistêmicos e processuais. Já no domínio dos recursos humanos o responsável era o DASP. O Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração voltada ao desenvolvimento:

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares-pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços. (COSTA, 2008, p. 851)

A reforma administrativa do decreto não foi adiante e fracassou. A crise política do regime militar nos anos 1970 agravou a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário que estava em declínio.

Entre 1979 e 1982 foram elaborados dois programas de reforma pelo governo, a desburocratização e a desestatização. Diferentemente dos outros programas, o da desburocratização privilegiava o usuário do serviço público.

Essa característica foi inédita no âmbito da administração pública. Nenhum outro programa antes estava agregado caráter social e político, isto é, adotar medidas direcionadas ao usuário em conjunto com o enxugamento e reestruturação da máquina estatal (COSTA,

2008). A desestatização havia sido concebida para estabelecer limites à expansão da administração indireta, iniciados na década de 1960.

Com a redemocratização do país em 1985, o presidente eleito Tancredo Neves apresentou uma plataforma de governo de reforma do Estado. O governo civil herdava um aparato administrativo marcado pela excessiva centralização. No entanto, antes de tomar posse, Tancredo Neves morre por motivos de saúde e Sarney assume a presidência. O governo teria como tarefa reverter o quadro e tornar o aparelho administrativo mais eficiente e receptivo às demandas da sociedade. Quanto à estrutura, buscava-se fortalecer a administração direta uma vez que foi negligenciada em detrimento da administração indireta. Nesta perspectiva, os esforços de Sarney estavam centrados em proporcionar maiores cuidados ao funcionalismo:

Valorizar a função pública e promover a renovação de quadros eram as metas principais da política de recursos humanos do governo Sarney. Para isso, foram criadas a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM) [...]. O primeiro seria responsável pela formação de novos dirigentes do setor público e ao segundo caberia a função de treinar e reciclar servidores públicos. (COSTA, 2008, p.857)

Em 1988, a promulgação da Carta Magna representou uma notória reforma do Estado. Do ponto de vista da gestão pública, a Constituição de Federal, para reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, acabou por eliminar a flexibilidade com que contava a administração indireta. Esta foi equiparada à administração direta e milhares de servidores celetistas passaram a ser enquadrados como estatutários (COSTA, 2008).

A posse do primeiro governo civil eleito após a redemocratização ocorreu, em 1990, eleito como presidente Fernando Collor de Mello. Sob comando de Collor, a reforma administrativa caminhou de forma errada no sentido da desestatização e da racionalização. Os cortes de pessoal não trouxeram expressiva redução de custos e a reforma administrativa desestruturou os aparelhos de promoção à cultura e paralisou os programas sociais.

Em meio a denúncias de corrupção e tráfico de influência, Fernando Collor renunciou à presidência antes do julgamento do impeachment, porém teve seus direitos políticos cassados por um período de 8 anos. Em dezembro de 1992, o vice-presidente, Itamar Franco, assume o cargo. Itamar adotou uma postura reduzida e conservadora com relação à reforma administrativa. Houve um esforço para reduzir a interferência do Estado no domínio

econômico, com privatização, descentralização e desregulamentação, fortalecendo a proposta neoliberal de governo (COSTA, 2008).

Nos anos 90, o debate sobre a reforma do Estado foi liderado pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de 1995 tinha como proposta inaugurar a chamada “administração gerencial”. A administração pública gerencial é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e deixa de se prender aos processos para se concentrar nos resultados.

O governo brasileiro enfrentava problemas na capacidade de implementar as políticas públicas devido à ineficiência da máquina administrativa. Foi então realizado um esforço para que a administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, passasse a ser uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.

Nesse novo contexto de reforma do Estado, a administração pública se modernizou, avançando em alguns aspectos dos quesitos de eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência.

1.2 A Evolução do Gerencialismo

Na década de 70, a partir da crise do petróleo, o antigo modelo burocrático de administração pública passou a ficar em declínio e ser questionado. O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões interligadas - econômica, social e administrativa. A primeira dimensão era a Keyneysiana², caracterizada pela ativa intervenção do Estado na economia. O *Welfare State*³ correspondia à dimensão social do modelo. A dimensão administrativa era relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano.

No momento de crise mundial, iniciada em meados dos anos 70 e agravada ao longo dos anos 80, o Estado foi o principal afetado, entrando em crise fiscal. A crise do Estado

² É teoria desenvolvida pelo economista inglês John Maynard Keynes. Nela, Keynes afirma que o Estado é um agente indispensável de controle da economia, com o objetivo de manutenção do pleno emprego.

³ É também denominado Estado de Bem-Estar Social. Segundo Esping-Andersen (1995), o *Welfare State* representou uma reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou extensão da segurança do emprego e ganhos como direito de cidadania. Moralmente, foi a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, condizia um projeto de construção nacional de democracia liberal.

afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Os governos tinham menos recursos e mais déficits, assim o corte de custos virou prioridade (ABRUCIO, 2006). Para administração pública surtiram dois efeitos: redução com gasto de pessoal e necessidade de aumentar a eficiência governamental.

O Estado contemporâneo vinha perdendo poder de ação devido à escassez de recurso. Para enfrentar essa situação, era necessário ser mais ágil e flexível, tanto na dinâmica interna do país como na adaptação às mudanças externas. Assim, foi importante a construção de um novo formato administrativo para superar as deficiências presentes na realidade burocrática. No que tange a efeitos do novo formato, produziu-se corte de gastos com pessoal, que era vista como condição necessária, e houve modificação profunda do modelo weberiano, tido como lento e excessivamente amarrado a normas.

Nessa conjuntura, críticas e esforços intelectuais favoráveis às mudanças na administração pública estavam em ascensão. Teorias como a *public choice*⁴ nos Estados Unidos e o ideário hayekiano na Grã-Bretanha reforçaram a visão negativa a respeito da burocracia (ABRUCIO, 2006).

O sentimento antiburocrático estava conjugado à percepção de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão. Não por acaso, em 1979, Margaret Thatcher, primeira ministra do Reino Unido, levou para o Estado um administrador do setor privado (Derek Rayner) para liderar as reformas administrativas necessárias. Vale ressaltar que, apesar do cenário favorável, o comando das reformas precisou de impulso político para se efetivar. Ocorreu tanto na Grã-Bretanha quanto nos Estados Unidos, a vitória de grupos políticos conservadores que assumiram o Estado.

No início da década de 80, os governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos EUA , tentaram implantar as primeiras reformas no antigo modelo administrativo. O sucesso do modelo gerencial inglês se deu pelas condições políticas favoráveis devido ao alto grau de centralização político-administrativa, liderado por Margaret Thatcher, propiciando fluidez decisória para consolidar o gerencialismo (ABRUCIO, 2006). O modelo britânico aumentou a flexibilidade, impôs resultados a serem cumpridos

⁴ É a Teoria da Escolha Pública. Os conceitos de economia de mercado são aplicados à política e aos serviços públicos. Nela são relacionados grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional. (PEREIRA, 1997. pp. 419-442)

conjugados a estímulos ao funcionalismo estatal e transferiu programas oficiais para o setor privado ou para novas agências públicas (KETTLE, 2005).

O gerencialismo inglês agregou diferentes correntes teóricas para estruturar características do novo modelo administrativo. Da base teórica, vale destacar o Gerencialismo Puro, o *Consumerism*⁵ e o *Public Service Orientation*⁶.

Quadro 1 - Evolução do Modelo Gerencial

Respostas à crise do modelo burocrático inglês (Whitehall)		
Modelo gerencial puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public Service Orientation</i>
Economia/Eficiência (Produtividade)	Efetividade/Qualidade	<i>Accountability</i> /Equidade
<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Fonte: ABRUCIO, 1997, p. 12

O gerencialismo puro teve como objetivo reduzir os custos e aumentar a produtividade. A eficiência nos gastos é a busca pela economicidade dos recursos públicos, com a criação de mecanismos para mensurar e avaliar o desempenho institucional.

A adoção da administração por objetivos, voltada para os resultados, foi também uma grande contribuição para melhor produtividade nas atividades desenvolvidas. Além disso, a descentralização administrativa foi apregoada por essa corrente, dando maior autonomia às agências e concebendo a seus funcionários o *empowerment*⁷, pra alcançar flexibilidade no momento de decidir e inovar.

Dentre as dificuldades do gerencialismo puro, os reformadores não consideraram a especificidade do setor público para a mensuração da eficiência e a avaliação de desempenho. Na gestão pública, valores como equidade e justiça são difíceis de serem medidos e avaliados pelos instrumentos oferecidos pelo gerencialismo puro.

Incorporar a perspectiva de qualidade nos serviços prestados talvez tenha sido um dos principais avanços do modelo gerencial. Contudo, o conceito de consumidor da corrente

⁵ De acordo com Abrucio (1997), o *Consumerism* "seria uma perspectiva voltada à satisfação do público, intitulada paradigma do consumidor."

⁶ Nessa teoria, o cidadão desempenha o controle da qualidade dos serviços público. (ABRUCIO, 1997)

⁷ O *empowerment* ou delegação de autoridade é o processo de dar poder às pessoas, a liberdade e a informação para contribuir na tomada de decisões. (CHIAVENATO, 2005)

teórica do *consumerism* deve ser substituído pelo de cidadão. A cidadania, na verdade, está relacionada com o princípio da *accountability*⁸ que requer participação ativa na escolha de dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos. No mais, o consumidor é um cidadão passivo, algo antiquado às vistas do modelo gerencial que pretende atender a multiplicidade e especificidade da demanda dos indivíduos.

O conceito de consumidor é inadequado para satisfazer a concepção de equidade na relação entre Estado e cidadão. O problema se agrava na prestação de serviços públicos que ocorre competição entre os equipamentos sociais. Esse modelo de competição institucional desencadeia uma condição de *soma zero*⁹, visto que o setor da administração que for vencedor na avaliação da população ganha todos os incentivos para continuar investindo na sua qualidade, enquanto que unidade de serviço que não for bem avaliada perde os incentivos, com tendência a continuar a ser o pior (ABRUCIO, 2006).

O *consumerism* contribuiu com o conceito de clientes/consumidores para os cidadãos e enfatizou a qualidade no serviço prestado. A estratégia voltada para a satisfação dos consumidores do serviço público tornaria o serviço mais ágil e competitivo, em que a comparação entre os diversos serviços prestados seriam força motriz para direcionar e instigar o alto padrão na qualidade destes serviços. Entretanto, apesar de contribuir com a ideia de qualidade e satisfação do usuário, essa corrente sofreu fortes críticas.

A competição entre as agências governamentais poderia produzir desequilíbrio na equidade de distribuição de recursos. As agências com melhores desempenhos seriam premiadas com mais incentivos, enquanto aquelas que não foram tão bem entrariam em círculo vicioso, ou seja, receberiam menos recursos por conta dos resultados ruins e seus consumidores continuariam insatisfeitos, induzindo cada vez mais na redução de recursos e o desestímulo na execução daquele serviço.

A *public service orientation* (PSO) tem como principal ideia a *accountability*, na qual o cidadão acompanha as ações governamentais bem como participa das decisões que afetam

⁸ É uma palavra da língua inglesa que não apresenta tradução exata para a língua portuguesa. Na esfera da administração, pública ou privada, remete ao conceito de prestação de contas. Dessa maneira, é entendido como um universo que propicia controle e responsabilização pessoal dos atos praticados.

⁹ Na Teoria dos Jogos, a soma zero é a situação de disputa na qual o ganho de um jogador é igual a perda do outro. (NEUMANN e MORGENSTERN, 1944)

seu cotidiano, para contrapor o clientelismo e o corporativismo e exigir prestação de contas dos atos inerentes à administração pública (ABRUCIO, 2006).

O ponto que distingue o PSO (construção da esfera pública) das outras correntes é o cidadão. Ele possui uma conotação coletiva, enquanto que o termo consumidor tem um referencial individual. Resgata, portanto, os ideais de participação política na esfera pública, que se utiliza da transparência contra o clientelismo e o corporativismo. A esfera pública é vista como local de aprendizagem social.

Outro conceito caro ao modelo gerencial, o da competição entre as agências, é repensado pela PSO. O mais ressaltado pela PSO é a possibilidade de cooperação entre as agências. Dessa forma, garante o princípio da equidade. Entretanto, é preciso que se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos. As discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico, não são negadas, mas há uma tentativa de aperfeiçoá-las em um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante. Por outro lado, a PSO é pensada em âmbito local e deficitária quando se trata de coordenação do serviço público em esfera nacional.

Um das principais deficiências é a concepção otimista com relação à possibilidade dos cidadãos resolverem todos os problemas do setor público na esfera local.

A redefinição do papel do Estado depende impreterivelmente da reforma da burocracia pública. Reconstruir a burocracia pública deve levar em conta o contexto político institucional. A estratégia deve levar em consideração as preferências de todos os grupos envolvidos e, portanto, dificilmente será igual ao modelo ideal desejado. A implementação da reforma deve considerar dois setores importantes: os funcionários públicos e a população.

A escassez de recursos implica na sobreposição da lógica fiscal sobre a gerencial, visto que o processo de retorno das inovações gerenciais ocorre no médio e longo prazo.

Apesar de a descentralização ser fundamental para aumentar a democratização e a eficiência do sistema, políticas descentralizadoras radicais em geral aumentam as desigualdades entre as regiões e fragmentam a prestação de serviço público.

A falta de comunicação entre formuladores e implementadores de políticas públicas ocasiona na perda do aprendizado organizacional, capas de aprimorar a prática administrativa. A responsabilização do Estado, vinculada à *accountability*, torna-se difícil de ser obtida, uma vez que não se identifica com clareza o responsável pela prestação global dos serviços públicos.

Embora faça críticas às outras duas correntes, a *public service orientation* não descarta as contribuições desenvolvidas pelas anteriores. Eficiência, avaliação de desempenho, qualidade, gestão para resultados, flexibilidade, entre outros, são aperfeiçoados nesse formato que enaltece tanto a esfera pública e quanto a transparência dos atos administrativos (ABRUCIO, 2006).

1.3 Gestão Pública Burocrática *versus* Gestão Pública Gerencial

Após larga experiência patrimonialista dos Estados Nacionais Modernos¹⁰, a administração pública se modificou e introduziu novas práticas de organização e gestão. Os estudos e teorias desenvolvidas contribuíram para entender o aprimoramento do funcionamento da máquina pública, bem como propuseram a construção de novos paradigmas.

No modelo burocrático weberiano, uma organização é guiada por procedimentos rígidos e por uma estrutura altamente hierarquizada. Segundo Weber (1982), a burocracia proporciona a efetivação do princípio de especialização das funções administrativas, funcionando da seguinte forma:

I. Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas. [...] II. Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. [...] III. A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”), preservados em sua forma original ou em esboço. [...] IV. A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada — que é caracteristicamente moderna — pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo. [...] V. Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido. [...] VI. O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. (WEBER, 1982.p. 229-231)

¹⁰ A estrutura de governo dos Estados Nacionais Modernos foi caracterizada pela centralização do poder político-administrativo nas mãos de monarcas, período compreendido entre os séculos XI a XIV.

A separação entre público e privado é considerada um aspecto elementar para a organização no modelo weberiano. As relações de privilégios individuais e concessões de benefícios, inerentes ao patrimonialismo, contrastam com regulamentação fixada pelo controle burocrático.

Para Weber (1982, p. 249), a causa do progresso da organização burocrática “foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização”.

O modelo burocrático weberiano contribuiu para sistematizar uma estrutura com maior profundidade de racionalização no aparato administrativo estatal. Dentre as principais características da racionalização, destacam-se: I) o ocupante de cargo burocrático é considerado servidor público e é contratado em virtude de competência técnica e qualificações específicas; II) os servidores públicos cumprem tarefas que são determinadas por normas escritas e estão sujeitos a regras hierárquicas e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade.

Apesar dos avanços alcançados na especialização do serviço público e a impessoalidade construída nos trâmites burocráticos, os resultados insatisfatórios da burocracia clássica propiciaram o fomento de novos mecanismos gerenciais na administração pública.

Quando o regime político passou de autoritário a liberal, a organização do Estado mudou forçosamente, de patrimonial para burocrática. Mas depois, quando o regime se tornou sucessivamente liberal-democrático e socialdemocrático, a administração pública burocrática permaneceu praticamente inalterada. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 213)

A administração pública gerencial foi introduzida como aprimoramento de gestão diante da administração pública burocrática, visto que propôs melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, principalmente orientando-os para o cidadão ao invés de mantê-los orientados à burocracia.

O modelo gerencial da iniciativa privada foi o eixo para as reformas. O projeto de reforma do Estado abarcou um movimento que significou também a privatização de empresas nacionalizadas, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada como tentativa de reduzir os gastos públicos.

Dentre os elementos da gestão pública gerencial, a administração por objetivos possibilitaria avaliar o desempenho baseado na comparação entre os resultados e o que havia sido previamente estabelecido. Outro ponto foi o avanço na descentralização administrativa. Aumentou a autônima das agências e departamentos e culminou na desconcentração de poder. A delegação de autoridade gerencial aos funcionários (*empowerment*) propôs incentivar inovações e introduzir maior contribuição do corpo técnico na etapa decisória. Dessa maneira, instrumentos gerenciais foram implementados.

O indicador mais evidente do impacto do gerencialismo sobre os serviços públicos foi o rápido crescimento no número de pessoas que estão empregadas como gestores: ou seja, ocupavam postos explicitamente definidos como gestão. (CLARKE e NEWMAN, 2012, pp. 359-360)

Matias-Pereira (2009) apresenta um quadro com as principais diferenças entre a administração pública burocrática e administração pública gerencial:

Quadro 2 - Administração burocrática versus gerencial

Item	Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
1	Apoia-se na noção geral de interesse público	Procura Obter resultados valorizados pelos cidadãos
2	Garante cumprimento de responsabilidade	Gera <i>accountability</i> . Eleva as relações de trabalho
3	Obedece às regras e procedimentos	Compreende e aplica normas. Identifica e resolve problemas. Melhora continuamente os processos
4	Opera sistemas administrativos	Separa Serviços e controle. Cria apoio para normas. Amplia a escolha do usuário. Encoraja ação coletiva. Cria incentivos. Define, mede e analisa resultados
5	Concentra-se no processo	Orienta-se para resultados
6	É autorreferente	Foca no cidadão
7	Define procedimentos para contratação de pessoal, compra bens e serviços	Luta contra nepotismo e corrupção
8	Satisfaz às demandas dos cidadãos	Evita adotar procedimentos rígidos
9	Controla procedimentos	Define indicadores de desempenho - utiliza contratos de gestão
10	Define cargos de forma rígida e fragmentadamente. Tem alta especialização	É multifuncional. Flexibiliza as relações de trabalho

Fonte: BRESSER-PEREIRA (1998); PACHECO (2003), apud MATIAS-PEREIRA (2009, p. 55)

O modelo burocrático focou essencialmente na eficiência dos processos, acarretando deficiência nos resultados ao não atribuir a devida importância para a avaliação da efetividade

dos serviços públicos. A efetividade não é conceito econômico e sim uma avaliação qualitativa dos resultados obtidos que confirma a mudança positiva da realidade dos cidadãos.

No tocante à administração pública gerencial, vale destacar que sua fragilidade é a subestimação do conteúdo político da administração pública (ABRUCIO, 2006). Ademais, o gerencialismo puro está calcado na secessão entre a política e a administração.

1.4 Desafios da Gestão Pública no Mundo Contemporâneo e a Economia de Recursos

As premissas gerencialistas do modelo americano no governo Reagan, bem como a vertente gerencial inglesa de Thatcher, tiveram sua motivação na agenda econômica, caracterizada pela crise financeira do Estado. As ideias centrais da reforma do Estado para alcançar eficiência nos gastos estavam de acordo com a perspectiva gerencialista que vinha sendo construída no mundo desde a década de 1970 (ABRUCIO, 1997).

A administração Pública está inserida num plano de constantes mudanças, uma vez que contextos econômicos e políticos são cruciais para direcionar as decisões e estratégias a serem aplicadas para as políticas públicas. Com o agravamento da crise fiscal no Brasil, que já vinha se arrastando desde a década de 80, o novo cenário político-administrativo pós-redemocratização, lançou ao Estado o dever de ajuste fiscal conjugado com maior eficiência nos gastos da administração.

No panorama de crise, Bresser-Pereira (2006, p.24) ressalta que os cidadãos são atores importantes de pressão para a mudança administrativa, uma vez que "estão se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo."

Sob esse prisma, existiu uma pressão para que o Estado modificasse o formato administrativo que estava marcado principalmente por uma burocracia morosa e ineficiente. Bresser-Pereira (2006, p. 27) reforça que "à nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar."

Dentre suas características, a administração pública gerencial está orientada para os resultados, diferentemente da burocrática, em que o processo é o escopo da estrutura

administrativa. Enquanto a administração pública é autorreferente, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão-usuário (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Diante dessas circunstâncias, firmou-se a celeridade nos atos públicos em conformidade como os princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, da publicidade e da eficiência¹¹. Por isso, quando a Administração Pública alcança mecanismos para agilizar as atividades públicas, como é o caso do Pregão Eletrônico, observa-se melhoria nos resultados de aquisição bens e provimento de serviços públicos, reforçando seu principal objetivo, ou seja, atender o interesse público.

Desde meados dos anos 80, os países altamente endividados concentraram esforços em promover o ajuste fiscal e, além disso, verificava-se a própria crise da forma de burocrática de administração do Estado. A solução, portanto, não é atrofiar o Estado, mas reconstruí-lo, reformá-lo.

Conforme Bresser-Pereira (2006), a reforma significaria reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e como regulador, e ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos. Vale ressaltar a importância de conduzir uma reforma administrativa para que o serviço público se torne mais condizente aos anseios da sociedade e o Estado corrija as falhas de mercado.

No Brasil, a reforma do Estado tornou-se latente nos 90, devido à conjuntura de crise econômica, reduzindo a autonomia do Estado e promovendo a formulação e implementação de políticas com vistas ao ajuste fiscal, calcada na premissa de privatização neoliberal do Estado, para que se pudesse retomar o crescimento.

O processo recente de reforma do Estado no Brasil começou com o fim do período militar. Naquele momento, combinavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista. Era preciso atacar os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento histórico. (ABRUCIO, 2007. p. 68)

Pelos recursos econômicos e políticos escassos a função da administração pública é gerenciar o capital humano e financeiro disponível e compatibilizar à realidade da demanda social.

¹¹ O princípio da eficiência tornou-se parte da redação constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Segundo Abrucio (2007), após a constituição de 1988, no Brasil ocorreram três importantes mudanças estruturais: a) o fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque ao papel conferido ao Ministério Público¹² (MP); b) a descentralização política, financeira e administrativa, para abrir oportunidades para maior participação cidadã, aproximando a realidade e as potencialidades locais; c) a profissionalização da burocracia com o reforço do princípio da seleção meritocrática e universal, bem como com o fortalecimento de instituições estatais para capacitação da alta burocracia.

No governo Fernando Henrique Cardoso se empregou uma política de reforma administrativa com a proposta de administração pública gerencial, a qual buscava avançar e melhorar a estrutura administrativa estatal e superar as deficiências presentes na administração pública burocrática que se perdurava desde a era Vargas.

De acordo com Bresser-Pereira (2006), a administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se verificou no dia a dia. A administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

A administração pública gerencial foi uma alternativa de enfrentar a crise fiscal e uma estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração de serviços que competem ao Estado assegurar. Além disso, é importante destacar que no modelo gerencial, direcionado aos resultados, considera que o funcionário público merece certo grau de confiança para que possa decidir e inovar na etapa de execução de políticas públicas, garantindo melhor aplicação do recurso público e atendimento à necessidade da sociedade.

O objetivo da reforma da gestão pública não é apenas tornar mais eficiente a organização do Estado, mas aumentar a capacidade do Estado. [...] a reforma da gestão pública privilegia controle por resultados contratados, a competição administrativa visando à excelência, e o controle social direto, além das formas clássicas de controle: supervisão direta, freios e contrapesos, e revisão parlamentar. (BRESSER-PEREIRA, 2009. p. 262)

No Brasil, no momento inicial da Reforma Administrativa na década de 90, a administração pública não conseguiu superar uma cultura de gestão voltada para uma visão

¹² O Texto Constitucional estabeleceu detalhadamente a estrutura para o Ministério Público, propiciando os elementos necessários para que possa levar a efeito a defesa do regime democrático. (MEYER-PFLUG, 2012)

orçamentária sem efetividade gerencial. Surgiu a necessidade de o governo instituir instrumentos de gestão que oferecessem informações gerenciais para que o gestor pudesse tomar suas decisões de forma a investir os recursos públicos de melhor maneira possível.

Assim, a partir do Plano Plurianual (PPA) de 2004 à 2007, o governo passou a exigir o uso dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade suas ações e consequentemente avaliar os resultados.

Conforme explicado por Bruni, Silva e Oliveira (2012), o PPA é o plano que visa retomar uma visão de planejamento governamental integrado, de forma regionalizada, com a definição de diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital¹³ e para despesas relativas aos programas de duração continuada.

Por outro lado, a legislação brasileira contempla a matéria de custos desde a década de 60. Entretanto, com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei nº 101 de 2000, passou a vigorar a obrigatoriedade de ter um sistema de registro de custos para a administração pública.

Uma política de custos é um instrumento que pode evidenciar o desempenho de cada programa desenvolvido pelo Governo Federal [...]. Dentro deste contexto, é necessário que se tenha mecanismos eficazes para a definição das informações de custos, importantes para que a organização possa tomar suas decisões de investimento, com a finalidade de medir de que maneira os recursos estão sendo aplicados, do ponto de vista dos critérios adotados pelo governo: eficiência, eficácia e efetividade. (BRUNI; SILVA e OLIVEIRA, 2012. p. 65)

Nessa conjuntura, observaram-se outras medidas governamentais que visavam eficiência no aparelho do Estado. O modelo gerencialista está relacionado à busca de resultados satisfatórios e alinhado com o princípio da economicidade. Dessa maneira, o aprimoramento da forma de aquisição de bens e serviços se torna crucial para proporcionar maior economia e potencializar a disponibilidade de recursos para serem revertidos em mais políticas públicas.

A lei geral de Licitações 8.666/93 burocratizou os trâmites do processo de compras, estabelecendo normas e regras para controle e fiscalização, na expectativa de melhorar o trato com os recursos públicos. Posteriormente, em contraponto aos excessos de burocracia criados na lei geral de licitações de 1993, a Lei Federal 10.520/02 (Lei do pregão), acrescida do Decreto Federal 5.450/05 (pregão na forma eletrônica), introduziu maior celeridade ao

¹³Despesas de capital são aquelas referentes a aquisições de bens patrimoniais. Exemplo: desapropriações, veículos, equipamentos permanentes (de informática, mobiliário, etc), dentre outros.

procedimento de compras e engendrou uma perspectiva de gestão voltada para maior transparência. O setor de compras desempenha atividade meio da administração pública e é essencial às políticas públicas para adquirir bens e contratar serviços.

CAPÍTULO II - TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO NO PROCESSO DE COMPRAS BRASILEIRO

2.1 Princípios Basilares do Processo Licitatório da democracia brasileira

Mais do que elencar as leis que regem o processo de compras, é necessário destacar os princípios basilares que conduzem as etapas do procedimento licitatório, dentre os quais podemos citar o que consta no artigo 3º da Lei 8.666/93: legalidade, isonomia (igualdade), moralidade e probidade Administrativa, impessoalidade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, bem como aqueles que forem correlatos.

Tais princípios são importantes para a interpretação adequada da lei e conduta correta dos atores envolvidos na atividade licitatória. Ademais, o Tribunal de Contas da União¹⁴ (2010) discorre da seguinte maneira os princípios:

A **legalidade** objetiva garantir a observância do direito de agir de acordo com o determinado pela lei. Todo ato da Administração deverá estar baseado e protegido por uma norma, caso contrário não terá eficácia. A **isonomia** (igualdade) significa dar tratamento igual a todos os interessados na licitação. O tratamento igualitário é condição primordial para garantir a competição entre os participantes. O princípio da **moralidade e probidade administrativa** condiz à ação dos licitantes e dos agentes públicos ser, além de lícita, compatível com a moral e a ética.

A **impessoalidade** obriga a Administração afastar a discricionariedade e o subjetivismo na condução das etapas licitatórias. A **publicidade** diz respeito à condição de acesso às informações das licitações públicas, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases. Tal princípio assegura a todos os interessados a possibilidade de fiscalizar a legalidade dos atos. A **vinculação ao instrumento convocatório** envolve assegurar que todas as normas e critérios aplicáveis à licitação deverão constar previamente em edital ou convite. É por meio do instrumento convocatório que o Poder Público chama os potenciais interessados.

¹⁴ Para subsidiar a interpretação da legislação vigente, o Tribunal de Contas da União realiza publicações periódicas, apresentando jurisprudência e orientações pertinentes às licitações e contratos administrativos.

A **celeridade** é um dos princípios norteadores de licitações na modalidade pregão e busca distanciar formalidades desnecessárias. O **Julgamento objetivo** significa que devem ser estabelecidos critérios objetivos no ato convocatório para análise e julgamento das propostas. Retira a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos, mesmo que seja em benefício da própria Administração.

2.2 Trajetória da Legislação no processo de compras no Brasil

Ribeiro (2007), explica que no Brasil o processo licitatório sofreu diversas transformações e teve como marco o Decreto nº 2.926/1862, estabelecido ainda no período imperial, que regulamentou regras e cláusulas gerais para as arrematações e execuções de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Nesta época a administração pública estava imersa no caráter patrimonialista, que tinha a figura do monarca como o detentor centralizado de poder para as decisões políticas e administrativas. A gestão era voltada aos interesses do imperador e a engenharia institucional facilitava atos de corrupção e nepotismo.

Segundo Ribeiro (2007), em 1922, entrou em vigor o Decreto nº 4.536, que instituiu regras para organizar o Código de Contabilidade da União. Esse foi mais um passo em direção a melhorias no trato com o dinheiro público. O decreto aborda os atos relativos às contas de gestão do patrimônio nacional, bem como estabelece a fiscalização e registro da receita e despesa federais, com órgãos de controle e fiscalização: Diretoria Central de Contabilidade da República e o Tribunal de Contas.

Anos depois, no governo militar de Castelo Branco, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 200/1967 que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa no âmbito federal e normas relativas às licitações, à administração financeira e de contabilidade. Ribeiro reforça que, posteriormente, no governo Costa e Silva, o conteúdo do Decreto-Lei nº 200 se expandiu para Estados e Municípios através da Lei nº 545/1968.

Apesar da evolução na legislação vigente à época, as normas e regulamentações se encontravam permeadas de brechas e omissões, propiciando larga interpretação, esvaindo a força da lei e dispersando o objetivo do conteúdo que os legisladores propuseram.

Com o fim do regime militar, abriu-se a janela de oportunidade para rever e fortalecer a legislação. O processo de redemocratização possibilitou a convergência de diversos atores para contribuir na construção de novos alicerces regulatórios, inclusive o de compras.

Ribeiro (2007) aponta que, nesse ambiente favorável a mudanças, passou a vigorar o Decreto-Lei nº 2.300/86, atualizado no ano seguinte pelos Decretos-Lei nº 2.348 e 2.360, constituindo normas gerais e específicas relacionadas à matéria de licitação, sendo naquele momento instaurado o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos.

Ressalvados os casos específicos, a Constituição Federal de 1988 consolidou, no seu artigo 37º, inciso XXI, o *status* para a licitação como condição necessária para a contratação realizada pela administração pública direta e indireta de todos os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Meireles (1991) explana sobre o conceito de licitação o qual é o procedimento que a administração pública realiza para selecionar a proposta mais vantajosa na contratação de serviços e aquisição de bens. Na licitação, as oportunidades deverão ser iguais a todos para contratar com o Poder Público, sob a égide da legislação vigente. Além disso, atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Em termos constitucionais, o artigo 37º, inciso XXI (CF/88), trata da seguinte maneira:

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 efetivadas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988. Constituição Federal)

Com o advento da Lei nº 8.666/93, ficaram instuídas normas gerais para os procedimentos de compras e contratos realizados pela Administração Pública, regulamentando o inciso XXI, do artigo 37º da CF/88.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993. Lei nº 8.666)

Na Lei 8.666 de 1993 foram estabelecidas cinco modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Leilão e Concurso, prevendo as situações que caberia a realização de cada uma.

Em 4 de maio de 2000, através da Medida Provisória nº 2.026, foi estabelecida uma nova modalidade de licitação, o Pregão. Inicialmente criada apenas para o âmbito da União. Com a promulgação da Lei Federal nº 10.520/02, a aplicação da modalidade do Pregão englobou Estados e Municípios.

Ainda em 2006, entrou em vigor a Lei Complementar nº 123. Essa lei estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei Complementar 123/06, além de instituir o regime especial tributação e contribuições relativos às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), estabeleceu tratamento diferenciado nas licitações públicas, seja pela preferência na contratação, seja pela flexibilização na exigência dos documentos para habilitação nos processos licitatórios.

O Pregão funciona como um leilão inverso, no qual o licitante oferta lances para baixo, propiciando a administração maior economia na aquisição de bens e contratação de serviços.

Fernandes (2011) referencia as principais características do pregão e relata as inovações obtidas: a inversão das fases da licitação, primeiro a sessão de lances e depois a habilitação; a realização da modalidade somente para aquisição de bens e serviços comuns¹⁵; a possibilidade de redução do valor da proposta durante a sessão; a redução de etapas para recurso, pois o prazo para apresentação deste ocorre somente ao final do julgamento de proposta e habilitação¹⁶.

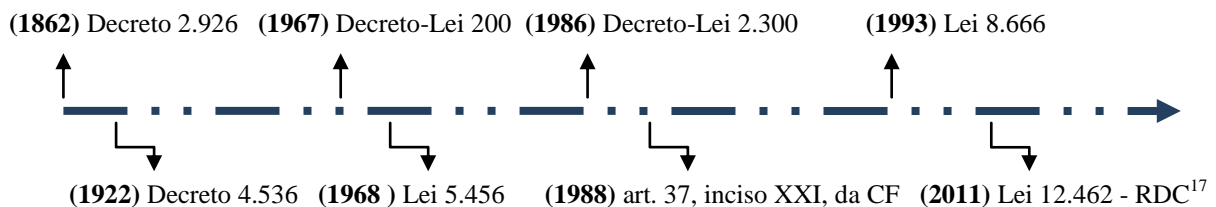
¹⁵ Conforme artigo 1º da Lei 10.520/02: “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

¹⁶ Nas outras modalidades, existem ao menos duas fases recursais, o que onera a atividade administrativa e delonga o processo. (FERNANDES, 2011)

Dessa forma, o pregão se tornou referência em economicidade para a administração pública, bem como permitiu maior agilidade nas aquisições ao desburocratizar procedimentos da etapa licitatória (inversão das fases). O pregão estabeleceu um marco na forma de licitar no Brasil.

No diagrama 1, verifica-se a sequência histórica da legislação pertinente à compras e controle de gastos públicos. Esta atravessou mais de um século para alcançar certo grau de complexidade para que abarcasse e reconhecesse a importância no trato com o recurso disponível, firmando uma regulamentação para reduzir gastos e coibir desvio de interesse público.

DIAGRAMA 1 – Linha do tempo das principais legislações de compras e controle de gastos.



Fonte: Elaboração própria realizada em 2016.

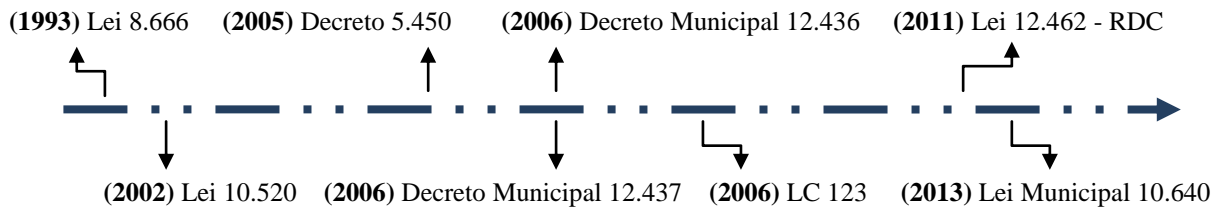
Foi na recente experiência democrática pós-constituição de 1988 que emanou a estrutura para elaborar a legislação específica que versasse sobre matéria de licitação com maior profundidade. A aspiração da sociedade por um governo mais atento à responsabilidade fiscal catalisou os trâmites para viabilizar uma legislação mais criteriosa e rigorosa para os gastos públicos.

2.3 As normativas para o município de Belo Horizonte

A Lei nº 8.666/93 desencadeou a normatização e o aprimoramento de regras sobre licitações e contratos administrativos. No diagrama 2, observa-se a sequência histórica da legislação federal e municipal orientada para compras e licitações.

¹⁷ A Lei nº 12.462 de 2011 instituiu o Regime Diferenciado das Contratações Públicas – RDC para flexibilizar os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93, considerados morosos. O propósito do RDC foi de evitar atrasos nas obras dos eventos esportivos: Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. O RDC também englobou obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos eventos esportivos. Entretanto, a partir 2012, o RDC passou a incluir outras áreas de atuação governamental, tais como, ações do PAC, obras e serviços do SUS, ações no âmbito da Segurança Pública, entre outros.

DIAGRAMA 2 – Linha do tempo da legislação de compras e contratos, no âmbito federal e municipal (Belo Horizonte), após a promulgação da Lei nº 8.666/93.



Fonte: Elaboração própria realizada em 2016.

Na ordem histórica, a legislação federal, Lei nº 10.520/02 e Decreto nº 5.450/05, correspondem a criação da modalidade de licitação denominada pregão e regulamentação do pregão na forma eletrônica, respectivamente.

Os Decretos Municipais nº 12.436 e 12.437, de agosto de 2006, compartilham do conteúdo existente na legislação federal e acrescentam diretivas e normas para situações específicas do procedimento licitatório e que não foram abordadas na legislação federal. O Decreto Municipal nº 12.436/06 normatiza a modalidade do pregão, enquanto que o Decreto Municipal nº 12.437 regulamenta o pregão na modalidade eletrônica.

Em outras palavras, o Decreto Municipal nº 12.436/06 está para Lei nº 10.520/02, assim como Decreto Municipal nº 12.437/06 está para o Decreto nº 5.450/05. A legislação municipal avança em aspectos pontuais do procedimento licitatório. Dentre os pontos abordados na legislação municipal, podemos citar o disposto no artigo 10º, inciso I, do Decreto Municipal nº 12.436/06:

Art. 10 - A nomeação do pregoeiro e da equipe de apoio pela autoridade competente observará o seguinte: I - o pregoeiro terá sua nomeação válida pelo período de 01 (um) ano, admitida recondução, devendo sempre recair sobre servidor qualificado e com perfil adequado para o exercício da função. (BELO HORIZONTE, 2006)

E o disposto no artigo 14º, inciso III, Decreto Municipal nº 12.437/06:

Art. 14 - Encerrada a etapa competitiva, o pregoeiro examinará a proposta do arrematante quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para a contratação e ao valor de mercado, e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital, observando ainda o seguinte: [...] III - para efeito do julgamento da habilitação, o pregoeiro considerará como referência para a validação dos documentos a data da abertura das propostas. (BELO HORIZONTE, 2006)

Assim como na legislação pertinente ao pregão, a legislação de tratamento diferenciado à micro e pequenas empresas recebeu o dispositivo legal correlato no âmbito municipal. A Lei Municipal 10.640/13 contemplou a normatização de elementos singulares e avançou para aprimorar medidas e diretrizes que envolvem a atividade dos beneficiários da legislação.

No parágrafo único do artigo 1º da própria lei municipal, verifica-se o objetivo desta:

Parágrafo Único - O objetivo desta lei é promover o estímulo ao empreendedorismo e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Município de Belo Horizonte, incentivando a criação de novas empresas e a regulamentação das informais. (BELO HORIZONTE, 2013)

Conforme os diagramas 1 e 2, a trajetória da legislação no processo de compras brasileiro sofreu grandes transformações nas últimas décadas, principalmente a partir do regime democrático de direito instituído pela CF/88. Vale lembrar que é necessária uma constante renovação das diretrizes que regulamentam os processos de compras, mas que a base da norma geral de licitação está consolidada, potencializando o aprimoramento de legislação pertinente à matéria.

CAPÍTULO III – O USO DO PREGÃO ELETRÔNICO NA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE (2009-2013)

Nesse capítulo será apresentado o resultado de dados levantados referente aos pregões eletrônicos realizados pela Gerência de Coordenação de Licitações da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa (SMAGEA) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), no período de 2009-2013. Na sequência, serão apresentadas as respostas dos questionários aplicados aos membros do setor de compras. Tanto os dados levantados, quanto o questionário respondido, serão objetos de análise para apontar os efeitos da nova regulamentação sobre as compras realizadas pela SMAGEA/PBH.

Após a inserção do Pregão Eletrônico, as compras efetuadas pela Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa (SMAGEA) passaram a ser predominantemente por meio dessa modalidade. O decreto nº 5.450/2005 estabelece em seu artigo 4º a obrigatoriedade da modalidade pregão para as licitações para aquisição de bens e serviços comuns, preferencialmente na forma eletrônica. Observou-se que, após o incremento da modalidade eletrônica nos processos de compra, a quantidade de processos licitatórios aumentou expressivamente.

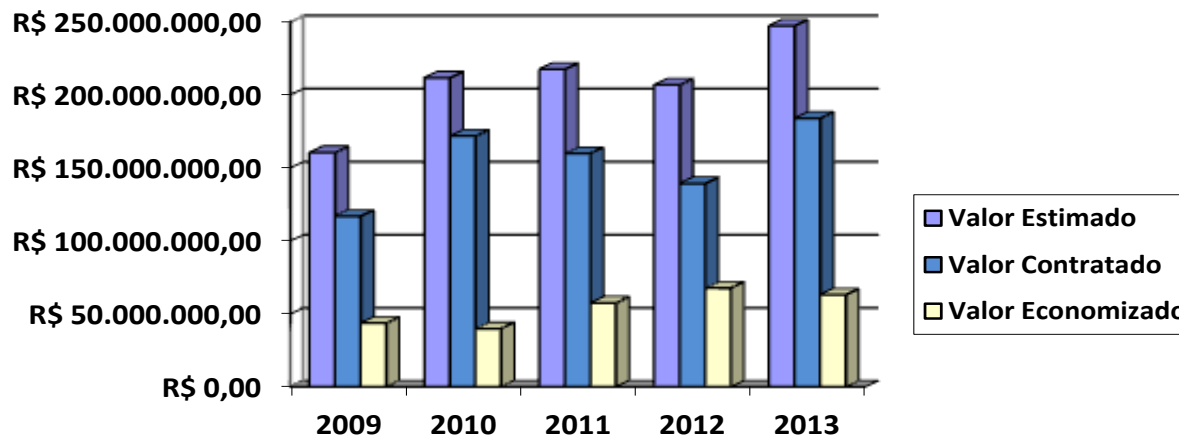
O levantamento de dados abordou aspectos tais como economicidade e agilidade, bem como o questionário aplicado acrescentou outros fatores como competitividade, transparência, impessoalidade, segurança na contratação e moralidade. Insta frisar que alguns desses aspectos foram abordados somente na pesquisa qualitativa, uma vez que a natureza não possibilita a mensuração quantitativa.

A pesquisa realizada é classificada como descritiva, uma vez que identifica e obtém informações a respeito das diferenças entre os dados coletados, avaliando e descrevendo estas diferenças. A amostra dos dados selecionados representa um corte no tempo correspondente a um período de cinco anos consecutivos (2009-2013), com as informações do número do total e valores executados nas licitações realizadas pelo setor de compras, sendo, portanto, uma amostra representativa para a análise dos impactos alcançados em agilidade e economicidade.

3.1 Economicidade e Pregão Eletrônico na Prefeitura de Belo Horizonte

A economicidade alcançada foi medida através dos valores finais de aquisição dos itens licitados pela SMAGEA em confronto com os preços de mercado. Para isso, foram considerados como preços de mercado o valor auferido a partir da média aritmética dos orçamentos¹⁸ que constam nos autos do processo. É possível constatar no gráfico 1 que as compras de bens e as contratações de serviços através do pregão eletrônico resultaram em uma economia considerável em relação ao valor estimado previsto no orçamento inicial.

GRÁFICO 1 - Comparativo dos valores anuais estimados e contratados nos pregões eletrônicos realizados na SMAGEA, 2009-2013



Fonte: Secretaria Adjunta de Gestão Administrativa /PBH, 2014. Elaboração própria.

¹⁸ É consolidado nos órgãos de fiscalização o entendimento de que a Administração deve estimar o preço da licitação com base em pelo menos 03 (três) orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação.

No gráfico 1, verifica-se que a economicidade anual no período de 2009 a 2013 girou em torno dos R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), sendo nos anos de 2009 e 2010 abaixo da linha dos cinquenta milhões de reais e nos anos 2011, 2012 e 2013, acima da faixa de cinquenta milhões de reais. A média aritmética correspondente ao período dos cinco anos é de R\$ 53.361.781,85 (cinquenta e três milhões, trezentos e sessenta e um mil, setecentos e oitenta e um reais e oitenta) de economia anual.

Entretanto, é válido ressaltar que os valores brutos economizados por si só não traduzem a proporcionalidade de economia produzida. Na tabela 1, são apresentados os percentuais de economia, relacionando a valor da economia obtida ao valor total estimado.

TABELA 1 - Percentual de economicidade nos pregões eletrônicos da SMAGEA, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Valor Estimado (em R\$)	160.591.011,40	211.660.861,57	217.422.439,03	206.913.810,26	242.013.753,24
Valor Contratado (em R\$)	116.851.348,90	171.813.109,86	159.846.252,55	139.287.551,26	183.994.703,66
Economia (em R\$)	43.739.662,50	39.847.751,71	57.576.186,48	67.626.259,00	58.019.049,58
Economia (em%)	27,23 %	18,83 %	26,48 %	32,68%	23,97%

Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa/PBH, 2014. Elaboração própria.

Conforme a tabela 1, apesar do valor bruto economizado em 2009 estar abaixo da linha dos cinquenta milhões de reais economizados, o percentual de economia representou maiores ganhos do que nos anos de 2011 e 2013. Na faixa acima dos cinquenta milhões de reais, observa-se que o mesmo ocorre ao comparar os anos de 2011 e 2013. Embora o valor de economia em reais seja menor em 2011, este representou maiores ganhos percentuais de economia do que o ano de 2013.

A economicidade nos processos de compras realizados pela secretaria é significativa. Entretanto, é importante ressaltar alguns pontos. O percentual não necessariamente representa

uma economia de fato. Isso ocorre, pois em alguns casos o valor estimado é calculado por meio de uma pesquisa de mercado realizada pela própria administração. O orçamento é obtido através de contato com as empresas fornecedoras do produto ou serviço.

Por ser um pedido de orçamento em que a Administração se identifica e evidencia o propósito de balizar o processo licitatório, os fornecedores acrescentam o custo de participação no certame. Em certa medida, estes fornecedores irão compor os integrantes da disputa, uma vez que já se tornam cientes da abertura do edital.

Por outro lado, existem objetos de licitação que utilizam como referência de mercado pesquisas mais abrangentes realizadas por entidades de pesquisa como a Fundação IPEAD¹⁹ e o Boletim Diário de Preços da CEASA/MG. Nessas condições de pesquisa de preços, realizadas por instituições de pesquisa, podemos citar os processos de aquisição de carnes e de produtos de higiene e limpeza, os quais a tabela de preços do IPEAD é referência para os valores contratados. Já o Boletim Diário de Preços da CEASA/MG, é utilizado como balizador de preços médio de mercado para aquisição de hortifrutigranjeiros.

É importante destacar que a obtenção dessas pesquisas realizadas por instituições especializadas gera custos à administração municipal. É necessário contratar a instituição para realizar a pesquisa específica do objeto interessado. Portanto, cabe à administração definir quais objetos são imprescindíveis da contratação de instituições de pesquisa, de acordo com o volume e periodicidade de entrega do produto contratado.

Entregas parceladas geram incertezas quanto aos custos de produção. Nesse sentido, os preços de determinados produtos apresentam maior volatilidade de acordo com as nuances de mercado. O formato de contratação nesses casos é por via do Sistema de Registro de Preços.

O artigo 3º do Decreto Municipal nº 12.976 de 14 de dezembro de 2007 prevê as condições para a realização do SRP.

Art. 3 O Sistema de Registro de Preços - SRP será adotado, preferencialmente, nas seguintes situações: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de aquisição, locação ou contratação com frequência e significativa expressão para o Município; II - quando for mais conveniente a aquisição de bens, locação ou a contratação de serviços de forma parcelada; III - quando for

¹⁹ O IPEAD é o Instituto de Pesquisas Econômicas e Administrativas, instituído por iniciativa de professores da FACE/UFMG. Em 2003, ele foi convertido em Fundação.

conveniente a aquisição de bens, locação ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão, entidade ou programa de Governo; IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado. Parágrafo Único - A utilização do Registro de Preços deverá ser devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica. (BELO HORIZONTE, 2007)

A administração deve, portanto, acompanhar as variações de preços, tanto para reduzir o valor contratado quando na baixa de preços, quanto para adequar às condições na alta dos custos para o fornecedor. A medida de revisão de preços, prevista em lei, garante o cumprimento contratual sem prejudicar as partes envolvidas, resguardando assim o interesse público.

3.2 Agilidade e Pregão Eletrônico na Prefeitura de Belo Horizonte

Outra informação importante extraída dos dados levantados foi a agilidade na execução dos processos licitatórios do pregão eletrônico. Na tabela 2, foi considerado como parâmetro de agilidade da execução processual o período entre o intervalo de recebimento da solicitação de compra/serviço até a homologação do processo. Para a composição da tabela, foram descartadas licitações desertas, fracassadas, revogadas ou anuladas, uma vez que o objetivo é constatar o prazo médio do pregão eletrônico para iniciar a etapa de contratação.

TABELA 2 – Prazos médios de execução dos pregões eletrônico na SMAGEA, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Prazo Médio, em dias corridos, para processamento e realização da licitação	83 dias	80 dias	74 dias	74 dias	75 dias

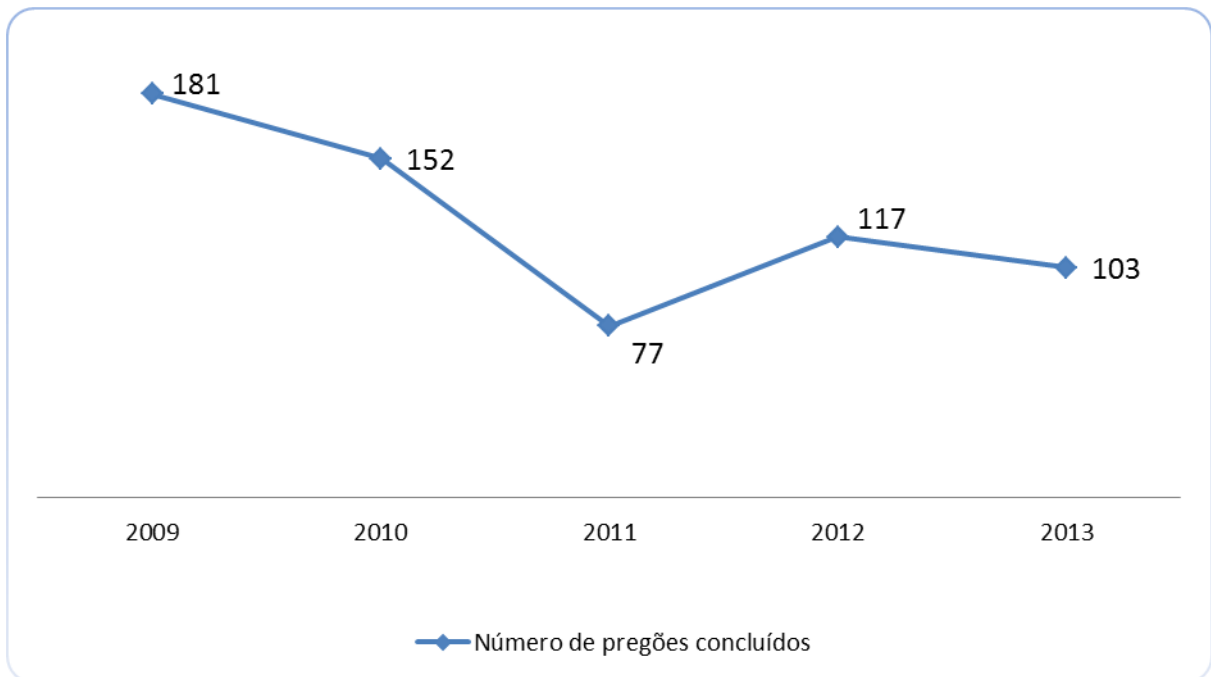
Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa/PBH, 2014. Elaboração própria.

Conforme tabela 2, ainda que não apresentado o prazo de execução de outras modalidades, é notório que o pregão eletrônico ainda permanece distante de um prazo satisfatório. A agilidade na contratação do setor público permanece com necessidade de mais avanços e construção de rotinas administrativas menos burocráticas.

Ainda que não tão ágil como deveria, analisando os dados levantados, verifica-se uma queda no prazo médio de execução dos pregões eletrônicos entre 2009 e 2013 na SMAGEA.

Uma das possíveis explicações é a redução do número de processos realizados, conforme gráfico 2.

GRÁFICO 2 - Número de pregões eletrônicos concluídos na SMAGEA, 2009-2013



Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa/PBH, 2014. Elaboração própria.

A redução no número de processos impacta no prazo médio de execução, mas no estudo foi observado que outros fatores foram significativos para a queda no prazo de execução. O resultado na queda do prazo médio acompanha a racionalização dos procedimentos adotados no setor. A partir de 2011, foi impulsionado maior controle e assessoria às especificações e exigências contidas no Termo de Referência²⁰. Essa medida contribuiu para menor quantitativo de pedidos de esclarecimentos nos processos, reduzindo a necessidade de adiamento da data de abertura das propostas devido ao volume de questionamentos.

As exigências e documentos de habilitação também foram reavaliados. Determinadas exigências foram suprimidas conforme a complexidade do objeto contratado, sem que fosse perdida a segurança jurídica na contratação. Ampliou a competitividade e reduziu a propabilidade de inabilitação de fornecedores.

²⁰ Termo de Referência é documento prévio ao procedimento licitatório que serve de base para a elaboração do edital, agregando um conjunto de elementos descritivos para o objeto desejado para garantir a qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança na contratação.

No sentido da racionalização, foram reorganizados os processos para agrupar o maior número de produtos de mesma natureza, aumentando o número de lotes e reduzindo o número de processos. A agilidade é, portanto, um desafio que permanece nos processos de compras. Entretanto, para entender a composição do intervalo dos dias gastos, é essencial destacar a existência de prazos estabelecidos na legislação e que a Administração Pública deve respeitar.

Conforme artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/02, "o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis." Dessa maneira, o prazo de ancoragem do edital deve respeitar uma janela de 8 (dias) úteis, excluindo da contagem o dia da publicação e o dia da disputa.

Já o Decreto Municipal nº 12.437/06 estabelece, no artigo 14º, inciso I, que para a apresentação de documentação e proposta no pregão eletrônico será concedido "prazo máximo de 03 (três) dias úteis contados da data de encerramento da disputa, se outro prazo não estiver estabelecido em edital." No período analisado nesse estudo, o prazo constatado nos editais para apresentação de documentação e proposta foi de 02 (dias) úteis.

O dispositivo da legislação é o prazo para apresentação do recurso. Os editais analisados apresentaram um prazo de 24 horas imediatamente posteriores ao ato da declaração de vencedor para manifestação de intenção de recurso. Após manifestado a intenção, fica concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões de recurso. O prazo de recurso é descrito no § 1º, do artigo 18º, do Decreto Municipal nº 12.437/06.

Dentre os procedimentos da própria administração municipal, o prazo para saírem publicados os atos no Diário Oficial do Município é de 02 (dois) dias úteis. Esse prazo deve ser considerado tanto no momento de publicar o aviso de abertura da licitação quanto na etapa de homologação do processo.

Em suma, prazos da legislação e do procedimento administrativo podem ser descritos conforme o diagrama 3:

DIAGRAMA 3 – Prazos mínimos necessários durante a execução do processo licitatório

Aviso de abertura do edital	• 2 dias úteis.
Prazo de ancoragem do edital	• 8 dias úteis .
Prazo para entrega de documentação	• 2 dias úteis.
Etapa de recurso	• 10 dias corridos. (24h para manifestar intenção de recorrer. 3 dias para apresentação do recurso e mais 3 dias para apresentação das contrarrazões).
Prazo para publicação da homologação do processo	• 2 dias úteis
PRAZO TOTAL	• 22 dias úteis. (Nos 10 dias corridos foram descontados o Sábado e Domingo para contabilizar o total de dias úteis)

Fonte: Lei nº 10.520/02; Decreto Municipal nº 12.437/06; Prazo de procedimentos administrativos da PBH.

Vale ressaltar que o prazo de etapa de recurso no diagrama 3 é contabilizado em dias corridos tendo em vista que a própria legislação estabelece o referido prazo em dias corridos. Entretanto, para contabilizar em dias úteis, os 10 dias corridos foram considerados como oito dias úteis, ou seja, subtrai dois dias da contagem que correspondem ao final de semana, sábado e domingo.

Contabilizando os dias de sábado e domingo no prazo total averiguado, verifica-se um somatório de pelo menos 33 dias corridos²¹ desde o momento que é encaminhada a publicação de aviso de abertura do edital, até a data que sai publicado a homologação do certame. Contudo, caso na licitação não ocorra manifestação de recurso, é contabilizada apenas as 24 horas para manifestação de recurso, o que traduziria 15 dias úteis ou pelo menos 20 dias corridos.

²¹ Na contagem dos dias deve ser considerado que a data da disputa é condição necessária ao processo e que não está inclusa no prazo de ancoragem, nem mesmo no pra concedido para apresentação de documentação e proposta. O somatório leva em consideração os dias de final de semana, mas não inclui dias de feriado ou ponto facultativo, ambos não havendo expediente no setor.

Vale lembrar que antes de sair publicado o edital, a elaboração dele demanda tempo do setor de compras para averiguar se as exigências estabelecidas no Termo de Referência estão em consonância com a legislação e condizentes com a realidade de mercado. Após a conferência, o processo é encaminhado para o parecer jurídico e verificado cumprimento dos dispositivos legais.

Outro aspecto relevante que impacta no prazo final de execução do processo é a situação de inabilitação e desclassificação do fornecedor que arrematou o certame. Realizada a desclassificação e convocado o licitante subsequente, será aberto novamente o prazo de 2 (dois) dias úteis para entrega de documentação e proposta.

Ao comparar a tabela 2 e o diagrama 3, observa-se que, em relação ao prazo médio de execução dos processos de pregão eletrônico, pelo menos de 25% do tempo médio gasto²² é dispensado no cumprimento dos prazos mínimos estabelecidos por lei e prazo padrão do procedimento administrativo para a publicidade dos atos licitatórios.

No tocante à entrega de documentação e proposta, o edital estabelece o prazo de 2 dias úteis para viabilizar a participação de fornecedores de qualquer lugar do país. Esse prazo é suficiente para que a documentação seja postada em correspondência expressa e chegue a tempo no setor de compras.

Todavia, o prazo de 2 dias úteis poderia ser reduzido. O prazo previsto no edital para entrega de documentação e proposta é pensado no escopo de viabilizar a participação de fornecedores de outros estados e municípios. Esse prazo é o suficiente para que qualquer licitante consiga postar os documentos e chegar em tempo hábil no setor de compras. Importante lembrar que o prazo de 2 dias úteis para apresentação de documentação e proposta é aberto ao arrematante do lote do pregão, sendo o prazo é reaberto a cada novo arrematante, isto é, a cada desclassificação de fornecedor.

Um modelo inovador para o atendimento dos requisitos de apresentação de documentação exigida por lei seria a aplicação do recebimento da totalidade dos documentos no formato digital. Atualmente, dentre os documentos exigidos para a habilitação no edital, já existe parcela considerável de certidões emitidas no formato digital.

²² Os 25% correspondem à situação de não haver recurso administrativo.

Dentre elas podemos citar as seguintes certidões emitidas e validadas pela internet: a) Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); b) Prova de regularidade para com as Fazendas Federal, Estadual/Distrital e Municipal²³ (Tributos Mobiliários e Imobiliários); c) Prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); d) Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho. Em síntese, os documentos de regularidade fiscal e trabalhista são predominantemente emitidos na forma digital.

Para os documentos exigidos no edital que são emitidos na maneira tradicional (meio físico/papel), como Contrato Social da empresa, Balanço Patrimonial, Atestado de Capacidade Técnica e Certidão Negativa de Falência e Concordata, o edital exige a apresentação dos documentos em original ou cópia autenticada por cartório competente²⁴.

Dessa maneira, o atual formato de exigência de apresentação dos documentos de habilitação está limitado à apresentação física dos documentos.

Por outro lado, ainda de forma incipiente, comparado à abrangência do número de cartórios disponíveis, o cartório Azevedo Bastos²⁵, da cidade de João Pessoa - PB, utiliza a metodologia de uma nova perspectiva na autenticação de documentos. Desde 2004, o cartório vem oferecendo o serviço de autenticação digital. Dessa maneira, os documentos são digitalizados e é gerado um número de autenticação para a página virtualizada.

Ao visualizar a autenticidade do documento pelo site do cartório, confirma-se o conteúdo do documento original que foi apresentado ao cartório. Portanto, é possível comparar o conteúdo da cópia autenticada apresentada ao original que fica disponível no site.

Uma outra ferramenta é a assinatura digital. Os documentos emitidos pelo fornecedor poderiam ser assinados eletronicamente por meio de certificado digital. O certificado digital funciona como uma identidade virtual que permite a identificação do autor em uma transação realizada em meio eletrônico. Caso a legislação avance no sentido de tornar obrigatória

²³ Nem todos municípios emitem no formato digital a certidão negativa de débitos. Nas esferas estadual e federal, a emissão digital da certidão negativa de débitos já se tornou procedimento padrão.

²⁴ Os editais preveem a possibilidade dos documentos serem autenticados pelos próprios servidores do setor de compras, desde que apresentado o documento original e uma cópia simples para bater o carimbo de "confere com o original".

²⁵ <http://www.azevedobastos.not.br/> (site do cartório que informa sobre o serviço de autenticação digital oferecido).

do serviço de autenticação digital em cartórios e da consolidação da assinatura digital, ficaria dispensada a apresentação de documento em formato impresso.

Essa nova dinâmica impactará todas as etapas da licitação que exigem apresentação de documentos, reduzindo custos aos fornecedores e agilizando o andamento do processo. O pregoeiro responsável poderia realizar o julgamento apenas com documentos digitalizados. O julgamento poderia ser realizado em curto prazo, necessitando de minutos ou poucas horas, tempo necessário para o pregoeiro receber os documentos eletrônicos, confirmar a autenticidade e atendimento às exigências do edital.

3.3 Percepções sobre o Pregão Eletrônico na Prefeitura de Belo Horizonte: sistema, fornecedores, capacitação, vantagens e desafios inerentes ao instrumento.

A percepção acerca da experiência de utilização do Pregão Eletrônico no município de Belo Horizonte foi medida, conforme já apontado, pela realização de um questionário aberto, aplicado a todos os pregoeiros, membros do setor de compras da SMAGEA, os quais compõem o quadro da equipe para quaisquer modalidades de licitação²⁶. Eles serão identificados como S1, S2 e S3 – servidores um, dois e três. O questionário aplicado inclui 12 questões que abordam fatores substanciais à utilização da modalidade do pregão eletrônico.

A seguir serão apresentadas e analisadas as respostas do questionário. Os conteúdos selecionados são referentes ao sistema, fornecedores, capacitação, as vantagens e desafios inerentes ao pregão. As entrevistas ocorreram no mesmo período a cada servidor. O quadro 3 aborda perguntas que se referem às condições que o sistema de compras utilizado (licitações-e) fornece aos pregoeiros, isto é, perguntas que sinalizam como é operar o sistema de compras.

²⁶ É salutar esclarecer que o estudo realizado apresentou limitações quanto ao universo dos indivíduos escolhidos para a pesquisa qualitativa. Primeiramente, a escolha não foi aleatória uma vez que englobou pregoeiros que compõem o quadro do setor de compras, no caso, três servidores. Apesar da equipe de compras ser composta por pregoeiros e equipe de apoio, foram escolhidos estritamente pregoeiros responsáveis do setor de licitações. O grau de experiência acumulado e a expertise/conhecimento adquiridos ao decorrer do exercício da função foram determinantes para a escolha dos entrevistados. O questionário preconizou conteúdos substantivos à atividade do setor de compras sendo que os pregoeiros responsáveis estariam aptos a contribuir com respostas mais completas. É importante frisar que a equipe de apoio é elemento essencial na composição da equipe do setor de compras, entretanto as atribuições da função são de característica acessória à realização do certame. Além disso, observa-se notória rotatividade dos servidores que compõem a equipe de apoio, propiciando limitações no grau de experiência e construção de conhecimento mais arraigado. Outra limitação foi a não realização de entrevista com fornecedores que participam dos processos licitatórios. Por questões de tempo e logística, optou-se por direcionar o questionário somente aos servidores do setor de compras.

Quadro 3 – Questionário aplicado (Sistema)

SISTEMA		
Assunto	Pergunta	Resposta
Operação do sistema	1) O sistema utilizado é intuitivo e possui as ferramentas para as diversas situações do processo?	<p>S1 – “O sistema do ‘licitações-e’ não é tão difícil e nem tão simples de usar. Em geral, ele possui a maioria das opções necessárias. Para algumas etapas do pregão, ele não disponibiliza a ferramenta adequada. Por exemplo, o sistema não reconhece o empate. Fica a cargo do pregoeiro conferir e tomar as providências necessárias. Por outro lado, o sistema fornece a disputa simultânea, que é útil. É importante lembrar também que a publicação do edital do pregão não é tão simples e é propensa a erros”.</p> <p>S2 – “Ele é intuitivo. No entanto, o sistema tem dificuldades em acompanhar a legislação e suas alterações. Sempre quando há alteração, ele fica com dificuldades de se ajustar e às vezes permanece alguma lacuna. Portanto, nem todas as ferramentas necessárias ficam disponíveis, mas a gente improvisa através dos campos de mensagens”.</p> <p>S3 – “Eu acho ele deficiente e não é tão intuitivo. Na ferramenta de busca do pregão é muito fácil ficar perdido e não localizar o pregão que se deseja. Inúmeras</p>

		<p>vezes as pessoas entram em contato para solicitar ajuda para localizar a licitação. Em relação às ferramentas disponíveis no sistema, há algumas coisas para melhorar. Algumas não existem e deveriam existir. Isso atrapalha o bom andamento do processo. Outra coisa é que ele não mantém os editais. Depois de um ano ele some do ar. O sistema não arquiva os pregões para consultas futuras”.</p>
<p>Estabilidade do sistema</p>	<p>2) A conexão com o sistema é estável?</p>	<p>S1 – “O sistema do Banco do Brasil ganha prêmios periodicamente como melhor sistema de compras em congressos de pregoeiros. Entretanto, o sistema é instável com muita frequência. Diversas vezes o sistema cai durante o período de disputa ou fica bastante lento”.</p> <p>S2 – “Infelizmente o sistema não é estável como gostaríamos. Ele deveria ser mais estável. Atualmente, prejudica o bom andamento do processo porque, ficando fora do ar, paralisa a etapa que está sendo realizada. Além de prejudicar a disputa, atrapalha também outras etapas. O período de manifestação de recursos, o ato de declarar vencedor, entre outros”.</p> <p>S3 – “O sistema não é tão estável. Somos apenas usuários. O Banco do Brasil é que faz suporte no sistema do licitações-e. Passo aperto com frequência,</p>

		principalmente se o sistema cai durante a disputa. Quando o sistema fica inoperante a gente tem que suspender a disputa e convocar para nova data e hora. Sem dúvida que o sistema precisa garantir maior estabilidade de conexão”.
--	--	---

Fonte: Entrevista com os pregoeiros.

Conforme observado nas respostas, o sistema do ‘licitações-e’ apresenta necessidade de se adequar melhor as demandas do processo de compras, bem como rever a condição da estabilidade do sistema, visto que as respostas foram incisivas que o sistema é instável e prejudica o processo. Ademais, as respostas demonstraram insatisfação por parte dos pregoeiros com o sistema utilizado. Um elemento positivo relatado foi a possibilidade de disputa simultânea gerenciada pelo pregoeiro.

No quadro 4, é apresentado aspectos concernentes ao trâmite do processo e provenientes de princípios administrativos. Serão tratados conteúdos como economicidade, transparência, impessoalidade, competitividade, segurança na contratação e agilidade.

Quadro 4 – Questionário aplicado (Vantagens e Desafios)

VANTAGENS E DESAFIOS		
Assunto	Pergunta	Resposta
Economicidade	3) O pregão eletrônico fomenta a economicidade nas contratações?	S1 – “O pregão eletrônico consegue alcançar boa economicidade. É obrigatório a gente comprar abaixo do valor estimado. Nós estimulamos a disputa e em algumas licitações a redução do preço é bem expressiva”. S2 – “Sim. Os lances no pregão eletrônico são bem rápidos e geralmente consegue alta taxa de economia. Mesmo quando há

		<p>apenas um licitante na disputa, nós instigamos e pressionamos para reduzir o valor ofertado”.</p> <p>S3- “Fomenta sim. O pregão eletrônico aumenta a competitividade e conseqüentemente potencializa a quantidade de lances. Mas tem que ficar de olho nos lances durante a disputa porque às vezes o fornecedor dá lance inexequível. Digita errado o lance. Quando isso acontece e a gente cancela o lance inexequível. Daí a disputa continua normalmente”.</p>
Transparência	4) O pregão eletrônico auxilia na transparência?	<p>S1 – “Pelo fato dos atos serem publicados no sistema, via internet, com certeza o pregão eletrônico ampliou a transparência. Qualquer pessoa pode acompanhar o processo licitatório de qualquer lugar, basta ter acesso à internet”.</p> <p>S2 – “O pregão eletrônico consegue expandir a transparência no processo. A própria comunicação com os fornecedores se dá pelo chat de mensagens que fica registrado para todos os interessados”.</p> <p>S3 – “A forma eletrônica de licitação contribui para divulgar as informações contidas no processo. Entretanto, nem tudo está disponível no site, por exemplo,</p>

		os documentos entregues pelos fornecedores. Para ter acesso a esses documentos é necessário comparecer ao nosso setor e pedir vistas aos autos do processo.”
Impessoalidade	5) O pregão eletrônico favorece a impessoalidade no processo?	<p>S1 – “Sim. O sigilo das propostas é um grande avanço para impessoalidade na disputa. Só se sabe quem participou da disputa e deu os lances depois que finalizar a disputa. O fato de ser pela internet também favorece no distanciamento em relação ao fornecedor”.</p> <p>S2 – “A impessoalidade é uma boa característica do pregão eletrônico. O tratamento isonômico é um dos princípios que trata a legislação de compras. No pregão consegue ampliar e sistematizar condições de impessoalidade. Claro que é importante sempre o pregoeiro seguir todos os princípios administrativos para que de fato haja impessoalidade no julgamento das propostas e no andamento do processo”.</p> <p>S3 – “Com certeza. Só de não ter que ver frente a frente os fornecedores e não saber quem está participando, já é muito importante para impessoalidade. Trabalhamos com o sistema e nossa interação é através dele. Se eu tiver que</p>

		interagir com o fornecedor será pelo sistema. Assim todos podem acompanhar as mensagens.”
Competitividade	6) O pregão eletrônico contribui para a competitividade?	<p>S1 – “O pregão eletrônico abrange um número maior de fornecedores. São participantes do país inteiro. É bem competitivo”.</p> <p>S2 – “É muito competitivo o pregão eletrônico. Com frequência tem licitações que ultrapassam o número de 30 fornecedores. Isso é muito bom pra competitividade na disputa”.</p> <p>S3 – “Contribui bastante. São muitos fornecedores cadastrados no sistema. Fornecedores de toda parte do país. Aí aumenta a competitividade. É difícil ter uma licitação deserta. Raros são os casos”.</p>
Segurança na contratação	7) O pregão eletrônico garante segurança na contratação?	<p>S1 – “Segurança na contratação é sempre complicado de falar. Porque, independente da modalidade, sempre há risco na contratação de algo não acontecer como esperado. É importante dizer que a contratação não envolve somente a processo licitatório. O termo de referência e a etapa contratual também são muito importantes. Se der algum erro nessas etapas a contratação fica comprometida”.</p> <p>S2 – “A gente tenta cercar todas as</p>

		<p>situações para que a contratação dê certo. Nós solicitamos amostra ou o prospecto para analisar se especificidades do produto ofertado atendem o edital”.</p> <p>S3- Não acho que o pregão tenha mais ou menos segurança na contratação. A análise do produto se dá da mesma forma que uma licitação de formato presencial. É exigido amostra ou prospecto. Assim, não é mais ou menos seguro contratar pelo pregão eletrônico. Para mim está no mesmo nível que outras modalidades. A segurança na contratação vai depender em grande medida também do gestor do contrato, para conferir se o produto ou o serviço realizado estão de acordo com edital”.</p>
<p>Agilidade</p>	<p>8) O pregão eletrônico é uma modalidade que agiliza o processo de compras?</p>	<p>S1 – “O pregão eletrônico é rápido em algumas etapas. A disputa é bem ágil. Os lances são dados em segundos. Entretanto, depois da disputa o processo pode demorar. Se ocorrerem muitas desclassificações, o processo pode arrastar por meses”.</p> <p>S2 – “Por um lado, sim. O prazo de ancoragem do edital é bem menor que outras modalidades. Isso é bom. Agiliza de certa maneira o processo. Publicar os atos do processo no site também agiliza as etapas da licitação. Apesar desses</p>

		<p>ganhos, é comum ver processos demorarem meses”.</p> <p>S3 – “Acho que sim. Agiliza em alguns momentos, mas nem sempre. São muitos prazos a serem cumpridos que a própria legislação exige. Por exemplo, ao desclassificar um fornecedor, é necessário abrir novo prazo de entrega de documentação e proposta. No edital são 2 dias úteis de prazo e isso vai se repetindo caso surjam novas desclassificações. Mas por outro lado o diferencial do pregão foi a inversão das fases de habilitação e lance. Isso foi bom”.</p>
--	--	--

Fonte: Entrevista com os pregoeiros.

Os conteúdos sobre economicidade, transparência, impessoalidade e competitividade foram apontados como vantagens do pregão eletrônico pelas respostas dos servidores. Na economicidade foi ressaltado que há significativa redução dos valores contratados em relação aos valores estimados, tendo em vista os fatores de competitividade e dinamismo na etapa de lances.

A transparência foi respondida de forma favorável uma vez que existe estrutura de publicação e acompanhamento do processo através do site de compras. Na transparência, foi elencada troca de informações entre fornecedores e pregoeiros, sendo o campo de mensagens do sistema o mecanismo de troca de informações. Dessa maneira, todos os interessados possuem acesso às mensagens.

A impessoalidade foi tratada nas respostas de forma positiva, visto que o sigilo das propostas na etapa de abertura da disputa contribui para impessoalidade, isto é, conhecimento dos fornecedores participantes somente após o fim da disputa. Outro aspecto levantado foi não estar mais frente a frente com o fornecedor, que, segundo o pregoeiro, favorece a impessoalidade.

A competitividade foi considerada pelos entrevistados como um ponto benéfico do pregão eletrônico. Foi mencionada a diversificação de fornecedores, participantes de todo o país, bem como a quantidade de fornecedores participando. Esses dois elementos foram intensificados, conforme verificado nas respostas dos entrevistados.

Por outro lado, a segurança na contratação e a agilidade foram identificadas como desafios que o pregão eletrônico enfrenta. A segurança na contratação foi sinalizada como algo que depende de mais de uma etapa da contratação. A etapa de licitação é apenas uma dessas e ela por si só não garante a segurança contratual. É importante observar que foi mencionado nas respostas que em outras modalidades também se depara com a incerteza na contratação.

A agilidade foi apontada como eficaz na etapa de disputa, na ancoragem do edital e na inversão das fases da disputa e habilitação. No entanto, o processo como um todo é visto como moroso. Se gasta meses para finalizar.

No próximo quadro, foram estabelecidas perguntas que abordam especificidades dos fornecedores que participam do pregão eletrônico no município. Foram preparados dois assuntos referentes aos fornecedores, o preparo técnico e a possível conduta ilícita de algum participante.

Quadro 5 – Questionário aplicado (Fornecedores)

FORNECEDORES		
Assunto	Pergunta	Resposta
Preparo técnico	9) Os fornecedores que participam do pregão eletrônico demonstram preparo técnico para atender as regras da modalidade?	S1 – “Há uma grande parte de fornecedores despreparados. As vezes pela falta de assessoria jurídica, ou por simplesmente não lerem o edital na íntegra”. S2 – “É recorrente ter que desclassificar fornecedor por ele não apresentar a documentação exigida no edital. Muita

		<p>das vezes eles esperam ganhar para providenciar a documentação exigida. Esse é um dos erros mais frequentes”.</p> <p>S3 – “Existem fornecedores e fornecedores. De um lado, alguns entregam a documentação de forma perfeita. Seguem cada item do edital. A gente percebe que a empresa está bem preparada, que leu linha por linha do edital. Já outras empresas a documentação é uma bagunça. Faltam vários documentos. Nesse caso, o fornecedor acaba sendo desclassificado e atrapalha o bom andamento do processo, gerando custos e atrasos nas compras da administração.”</p>
<p>Conduta ilícita</p>	<p>10) Já foram detectadas condutas ilícitas de fornecedores?</p>	<p>S1 – “Sim, mas é difícil de detectar. A gente precisa ficar bem atento com os fornecedores. Tanto no momento que eles pedem desclassificação, quando eles entregam a documentação. Na desclassificação é preciso ficar atento se na ordem de classificação tem outra empresa com sócios em comum com a primeira”.</p> <p>S2 – “Já. Somos muito rigorosos na conferência da documentação e ficamos alertas em todas as etapas do processo. Infelizmente há fornecedor que tentam infringir as regras. Quando detectado, a</p>

		<p>gente abre um processo administrativo de penalidade”.</p> <p>S3 – “Com certeza. Sempre tem um ou outro que tenta cometer um ato para levar vantagem. Já ocorreu de detectarmos fornecedor que utilizou programa de computador para dar lances automaticamente. Isso fere a isonomia”.</p>
--	--	--

Fonte: Entrevista com os pregoeiros.

É evidenciada nas respostas a falta de preparo dos fornecedores nas licitações. Esse fato resulta em desclassificações e, por consequência, impacta em maior morosidade no processo. Quanto à conduta ilícita, as respostas mencionaram que os pregoeiros já detectaram conduta irregular de fornecedores, mas que são realizados procedimentos rígidos para identificar e evitar essa prática.

No quadro a seguir, foram realizadas perguntas sobre a capacitação e experiência dos entrevistados. As perguntas foram elaboradas com vistas a verificar as características dos entrevistados, quanto à experiência e o acesso à capacitação.

Quadro 6 – Questionário aplicado (Capacitação)

CAPACITAÇÃO		
Assunto	Pergunta	Resposta
Participação em curso e congressos	11) Já participou de algum curso de capacitação ou congressos?	S1 – “Sim. Quando a gente entra no setor a chefia sempre providencia um curso de capacitação básica. Se não me engano, é exigido na legislação a realização de curso de capacitação para ser pregoeiro. Já participei de congresso também. Apesar dos cursos e congressos, boa parte

		<p>se aprende na prática”.</p> <p>S2 – “Sim. Fiz cursos e participei do congresso de pregoeiros. O interessante do congresso é que as oficinas tratam de assuntos polêmicos ou situações inusitadas do dia-a-dia do pregoeiro”.</p> <p>S3 – “Sim. Fiz o curso de capacitação de pregoeiro. O congresso também participei e foi positiva a experiência”.</p>
Anos de experiência na área de compras.	12) Quantos anos de experiência no setor de compras?	<p>S1 – “8 anos”</p> <p>S2 – “Minha experiência é de 7 anos”</p> <p>S3 – “Tem 7 anos que trabalho no setor de compras”</p>

Fonte: Entrevista com os pregoeiros.

Como pôde ser observado, os pregoeiros entrevistados participaram de cursos e congresso. Em uma das respostas, foi revelado que a prática do dia-a-dia constrói o aprendizado. Além disso, verifica-se que os pregoeiros que responderam o questionário possuem entre 7 e 8 anos atuando na área de compras. É interessante observar que os entrevistados apresentam uma quantidade considerável de anos de experiência no setor de compras, o que contribuiu para respostas assertivas às questões levantadas.

De forma geral, o questionário aplicado contribuiu com informações de diversas faces que permeiam a prática do pregão eletrônico e possibilitou desnudar algumas questões não tão claras à primeira vista, tal como a agilidade no processo. Este demanda uma dinâmica mais eficaz para reduzir o tempo gasto no trâmite total que o envolve. Os demais assuntos também foram importantes para reforçar e apresentar características que se espera com a modalidade do pregão eletrônico.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ao longo de décadas, a administração pública sofreu transformações e experimentou mudanças que propiciaram melhoria na qualidade dos serviços prestados. Das mais recentes, a partir do final do século XX e início do século XXI, destaca-se a utilização de tecnologia da informação para alcançar maior eficiência nas atividades administrativas. O uso de internet tornou-se ferramenta fundamental no dia-a-dia das organizações, sejam públicas ou privadas.

Considerando as recentes inovações e a utilização da internet como uma ferramenta cada vez mais intrínseca à atividade do gestor público, o presente trabalho foi realizado com o intuito de identificar as vantagens e desafios resultantes das mudanças na legislação e as inovações introduzidas nas licitações públicas, em especial àquelas encontradas na modalidade do pregão eletrônico.

Como se pode observar, o pregão eletrônico representa avanços em direção aos princípios da economicidade e transparência. Entretanto, percebem-se alguns pontos a serem melhorados e limitações a serem superadas, principalmente na legislação para efetivar novos parâmetros na execução dos processos. No pregão, a inversão de fases, primeiro a análise de proposta, depois a conferência dos documentos de habilitação, concretizou maior celeridade ao processo e reduziu drasticamente o tempo destinado à verificação dos documentos de habilitação.

Na modalidade eletrônica, a etapa de lances se tornou mais competitiva, seja pela velocidade dos lances, seja pelo maior alcance de fornecedores participantes. Empresas nacionais, independente da localidade, estão aptas a participar das disputas do pregão eletrônico sem a necessidade do deslocamento de um representante. Para participar, bastam o credenciamento no site para acesso ao ambiente eletrônico e conexão à internet.

Como constatado no trabalho, o pregão eletrônico institui espaço favorável para economicidade na administração pública. Para mais, o advento do pregão eletrônico ocasionou outros benefícios importantes à administração pública: a) aumentou a transparência nas licitações tendo em vista o fácil acesso aos atos realizados, bastando apenas uma conexão à internet a qualquer interessado; b) avançou na capacidade produtiva do setor de compras, uma vez que possibilita a realização de disputas simultâneas com o pregoeiro responsável

coordenando várias salas de disputa ao mesmo tempo, em única tela; c) otimizou a quantidade de pessoas necessárias para a realização do processo licitatório - o pregoeiro se torna o responsável fundamental para os trâmites do processo, dispensando a criação de comissão para acompanhar e executar os atos; d) contribuiu para acentuar o caráter de impessoalidade no processo, tendo em vista que não estabelece a necessidade de contato presencial com fornecedores e, principalmente, facilita o acompanhamento e fiscalização dos atos praticados.

Apesar de o Pregão Eletrônico mostrar-se uma modalidade de licitação inovadora e com diversas vantagens, ainda existem alguns desafios a serem superados. O formato eletrônico acelerou etapas do processo, porém, até então, a administração esbarra na condição de alguns documentos serem apresentados em original ou cópia autenticada em cartório. A exigência de apresentação de documentos em original ou cópia autenticada contrapõem o atributo de agilidade que o meio virtual proporciona.

Conforme verificado no estudo de caso, há espaço para que o gestor público consiga melhor apropriação das potencialidades do meio eletrônico, com a implementação de autenticidade via internet a todos os documentos emitidos por órgãos públicos, assim como a consolidação da assinatura digital para certificar documentos emitidos por pessoa física ou jurídica.

Para os documentos que ainda permaneçam originados da forma convencional (meio físico/papel), a solução é criar legislação específica para exigir o código validador de autenticidade de forma universal para as cópias certificadas em cartório. Dessa maneira, todo documento autenticado em cartório poderia ser validado pela internet. Vale ressaltar que atualmente existem cartórios com este tipo de mecânica. Basta exigir, por força de lei, a universalização do procedimento.

O aperfeiçoamento da dinâmica de apresentação de documentos é importante e necessário, pois, além de reduzir custos para os licitantes no envio de documentação, potencializando a quantidade de licitantes, acelera etapas do processo, seja no momento de entrega de documentação e proposta, seja no momento de impugnar o edital ou de apresentar documentos na etapa recursal.

O trabalho detectou outras limitações, como: sistema eletrônico fora do ar e falta de capacitação de fornecedores. Estas situações são contornáveis, contudo não desmerecem a

devida atenção e o esforço para viabilizar ferramentas e estruturas para um cenário mais favorável. A falta de capacitação de fornecedores é fator que interfere no bom andamento do processo, uma vez que impacta diretamente na probabilidade de desclassificação e conseguinte morosidade do processo.

Para os dados coletados, há espaço para uma análise mais aprofundada para comparar o tempo gasto e a economicidade obtida, separando por tipo de grupo, seja por serviço ou por aquisição de bens. Com maior disponibilidade de tempo para manejo dos dados, poderia ser realizada a categorização dos grupos de famílias correlatas e comparar de resultados encontrados, identificando possíveis gargalos. Exemplo de categorias: material de escritório, gêneros alimentícios, mobiliário, equipamentos e suprimentos de informática, dentre outros.

Além do mais, é interessante para projetos de estudos futuros levantar e comparar dados de outras modalidades de licitações que são executados na Administração Pública, apesar de serem cada vez mais escassos devido a predominância do Pregão Eletrônico nas atuais compras públicas.

Em suma, o pregão eletrônico concretizou avanços importantes na forma de realizar as compras públicas, resultando em economicidade e potencializando o aspecto de agilidade, o que traduz melhor trato com o recurso público e ganhos para a sociedade. Por outro lado, resta claro a necessidade de aperfeiçoar dimensões que compreendem essa modalidade, especialmente, em consolidar uma estrutura mais ajustada à dinâmica que envolve o formato eletrônico e suas benesses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. **O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, nº 10. Brasília, 1997. 52p

_____. **Os Avanços e Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente.** In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

_____. **Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV. Edição Especial Comemorativa, 2007.

BEHN, Robert. **O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accountability Democrática.** Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 49 (4), 1998.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 12.436, de 02 de agosto de 2006.** Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Município de Belo Horizonte.

_____. **Decreto nº 12.437, de 02 de agosto de 2006.** Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, e adota a cotação eletrônica para a contratação direta prevista no inciso II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no âmbito do Município de Belo Horizonte.

_____. **Decreto nº 12.976 de 14 de dezembro de 2007.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.640, de 17 de julho de 2013.** Dispõe sobre o tratamento favorecido e diferenciado à microempresa, à empresa de pequeno porte e ao microempreendedor individual no município de Belo Horizonte e dá outras providências.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

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

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

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 .** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

_____, Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União.** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública.** Tradução de Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 416 p.

_____. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK. Peter K. (orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução de Carolina Andrade. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. **Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK. Peter K. (orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução de Carolina Andrade. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

BRUNI, Adriano Leal; OLIVEIRA, André Browne Ribeiro; SILVA, Uilcleides Braga da. **Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil**. Revista de Estudos Contábeis, v. 3, n. 5, Londrina, 2012. 63-82 p

CARTÓRIO AZEVEDO BASTOS. Disponível em: <<http://www.azedobastos.not.br>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento Organizacional: A Dinâmica do Sucesso das Organizações**– 2ª Ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CLARKE, John e NEWMAN, Janet. **Gerencialismo**. Revista Educação&Realidade, Volume 37, nº. 2. Porto Alegre, 2012. 353–381 p

COSTA, Frederico L. Brasil: **200 anos de Estado; 200 Anos de Administração Pública; 200 Anos de Reformas**. Revista de Administração Pública, nº 42(5), 2008.

ESPING-ANDERSEN, Costa. **O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial**. Revista Lua Nova, nº. 35, 1995.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4 ed. rev. e amp. Belo horizonte: Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. BRASIL. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11.ed. São Paulo: Dialética, 2005. 719 p

_____. **Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico**. 4. Ed. Rev. e Atual, de Acordo Com A Lei Federal. São Paulo: Dialética, 2005. 351 p

KETTL, Donald F. **A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter K. (orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução de Carolina Andrade. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas 2009

MARCONI, Marina de Andrade. (2010); LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, . 297p

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; PRENDES, Celia Marisa. **Licitação e Contrato Administrativo**. 10.ed / atual. São Paulo, 1991. 541p

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **O Ministério Público na Constituição Federal de 1988**. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público De São Paulo. Volume 2. São Paulo, 2012.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. (2002), **Eficácia nas Licitações e Contratos: Licitação, Pregão, Contratos, Concessões, Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal : Legislação, Doutrina e Jurisprudência Atualizada**. 9. ed. rev. ,atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, xxvii. 902p

NEUMANN, John Von e MORGENSTERN, Oskar, **Theory of Games and Economic Behavior**. Princeton University Press, 1944.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** Análise Social, vol. XXXII (141), 1997 (2.º), 419-442p

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. **A Evolução da Licitação**. Bahia. 2007. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>> Acesso em: 21 de junho de 2016.

SALLUM JR, Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n.82,2011. 163-200 p

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão Presencial e Eletrônico: Manual De Implantação, Operacionalização e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 333 p

SECCI, Leonardo. **Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública**. RAP, nº 43 (2), 2009.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982. Cap. IV e VIII.