

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO**

MARIA CAROLINA SANSON FERNANDES

**O PREGÃO ELETRÔNICO COMO UM INSTRUMENTO DA
ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL:
Análise de economicidade dessa modalidade de licitação**

Porto Alegre

2020

MARIA CAROLINA SANSON FERNANDES

**O PREGÃO ELETRÔNICO COMO UM INSTRUMENTO DA
ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL:
Análise de economicidade dessa modalidade de licitação**

Trabalho de conclusão, apresentado a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte da exigência para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2020

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, ao meu orientador Dr. Clezio Saldanha dos Santos por ter aceitado orientar este trabalho de conclusão, pela cuidadosa orientação por meio de apontamentos e sugestões, sempre com muita dedicação.

Aos meus pais, Alexandra Sanson Fernandes e Moacir Fernandes pelo amor incondicional dedicado a mim, pelo incentivo a minha educação, pelos ensinamentos, conselhos e apoio, sem os quais não teria sequer conseguido alcançar minha vaga na Universidade.

Ao meu irmão, William Sanson Fernandes, por todo carinho, cuidado e amor.

Ao meu companheiro de vida, Guilherme Schubert Schmidt, que ao longo da faculdade esteve ao meu lado, me auxiliando e me motivando sempre a encarar os desafios da graduação com muita leveza e bom humor, sendo sempre meu porto seguro.

Aos meus amigos, que me apoiaram e incentivaram a terminar este trabalho e tornaram o caminho bem mais agradável.

Estendo os agradecimentos à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, seus funcionários e professores, que me acolheram e proporcionaram-me o melhor ensinamento que eu poderia ter.

RESUMO

Este trabalho buscou analisar as vantagens e desvantagens proporcionadas pela utilização do pregão eletrônico e a economicidade alcançada pelo uso da modalidade na Prefeitura de Campo Bom, através de pesquisa exploratória quanto ao objetivo e documental quanto a análise bibliográfica e recolhimento de informações em registros públicos. Em vista da Reforma Gerencial houve mudanças na gestão pública, introduzindo aspectos de eficiência no processo administrativo e uma nova cultura no serviço público através do pregão eletrônico, instrumento de compra pública. Visando verificar os resultados, foi realizada uma pesquisa nos registros do município de Campo Bom/RS referentes a implantação do instrumento, e após sua análise, foi constatada uma economia de 40,49% em relação ao período estudado. Outrossim, a pesquisa constatou que o pregão eletrônico traz benefícios para Administração Pública na utilização dos recursos públicos, a celeridade e a eficiência.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico; Reforma Gerencial; Economicidade.

ABSTRACT

This paper aimed at analyzing the advantages and disadvantages and the economy brought forward by the use of electronic auctions in Campo Bom's prefecture through exploratory research as to the objective and documental research as to the bibliographic analysis e gathering of information in public records. Changes were made in public management in view of the managerial reform, which introduced efficiency aspects to the administrative processes and a new culture in public services through electronic auctions, an instrument used for government purchases. To verify the results, a research in the public records of Campo Bom city regarding the implementation of this instrument was conducted and, after its analysis, an economy of 40,49% was detected during the period surveyed. Also, this research found that electronic auctions bring benefits to the public administration in the usage of public resources, in speed and efficiency.

Keywords: Electronic Auction; Managerial Reform; Economy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de licitações por modalidade na Prefeitura de Campo Bom.....	53
Tabela 2 – Números dos pregões eletrônicos 2017	54
Tabela 3 – Números dos Pregões Eletrônicos 2018.....	54
Tabela 4 – Números dos Pregões Eletrônicos 2019.....	55
Tabela 5 – Tabela resumo	56

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	DEFINIÇÃO DO TEMA DE ESTUDO	8
1.2	JUSTIFICATIVA.....	12
1.3	OBJETIVO GERAL.....	13
1.3.1	Objetivos Específicos	13
2	REVISÃO TEÓRICA	14
2.1	HISTÓRIA POLÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	14
2.1.1	Patrimonialismo	24
2.1.2	Clientelismo	25
2.2	MODELO BUROCRÁTICO.....	26
2.3	REFORMA E MODELO GERENCIAL	29
2.4	LICITAÇÃO.....	32
2.4.1	Modalidades de Licitação	34
2.4.1.1	Concorrência	34
2.4.1.2	Tomada de preços.....	34
2.4.1.3	Convite	35
2.4.1.4	Concurso	35
2.4.1.5	Leilão	35
2.5	SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	36
2.6	PREGÃO	36
2.7	VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO	38
2.8	FRAUDE NO PREGÃO ELETRÔNICO	41
2.9	PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO DA LICITAÇÃO.....	44
2.10	DECRETO Nº 10.024	47
3	METODOLOGIA	51
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	51
3.2	COLETA DE DADOS.....	52
4	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	53
4.1	DADOS COLETADOS	53
4.2	ANÁLISE DE DADOS	56
5	CONCLUSÃO	61
	REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública passa por transformações conforme o contexto que se insere, diante disso, busca constantemente eficiência e melhora do serviço entregue a população, através de reformas. Como consequência de uma reforma, vários segmentos da Administração Pública e da sociedade são afetados, um desses segmentos são as compras públicas, instrumento de suma importância pois pode contribuir para o bem estar da população, sua prosperidade e avanço, como também, se mal gerido, para o empobrecimento de uma sociedade.

Dessa forma, reformas e mudanças permitem a alteração ou a criação de ferramentas que servem aos gestores públicos tomarem decisões, possibilitando que tornem processos mais rápidos, eficientes e assertivos. Nesse sentido, a modernização da máquina pública e de todos os seus processos passam a ser de interesse público.

A administração pública brasileira teve seu princípio dentro da administração portuguesa, e esta deixou muitas marcas no sistema do país, o que nos levou a um longo período patrimonialista. Mais tarde, durante o Estado Novo, instaura-se uma nova tentativa de modernização, o modelo burocrático, este serviu para tentar combater vícios do modelo anterior e estabelecer novos princípios como a impessoalidade e formalidade. Contudo, o modelo weberiano não foi o suficiente para conter a crise mundial que crescia em 1980 e não demonstrava ser ágil o bastante para a globalização mundial, o que incentivou a Reforma Gerencial.

Com a Reforma Gerencial de 1995, houve uma mudança da gestão do público, introduzindo aspectos de eficiência e desburocratização dos processos, a fim de atender os novos deveres do Estado, visto que o contexto da época era de crise, muito atribuído ao modelo burocrático anterior. Por conseguinte, com o novo paradigma da administração, cabia a criação de novas ferramentas para a realização de licitações que acompanhassem os novos princípios do modelo gerencial, visto que a Constituição de 1988 teve muitas marcas do modelo burocrático, inclusive no processo de compras públicas. Nesse contexto, cria-se a lei nº 10.520 de 2002 que institui o Pregão como modalidade de licitação (BRASIL, 2002).

A referente modalidade traz a inovação necessária e adequada ao novo modelo de gestão, sendo mais ágil e eficiente, e pela possibilidade de ser por meio eletrônico,

umenta a concorrência do certame, possibilitando valores menores homologados e consequente economia para a administração.

Uma vez que o Pregão Eletrônico permite tantas melhorias para o setor de compras, em especial para a economia, é prudente se aprofundar em seus aspectos, a fim de possibilitar conhecimento sobre a modalidade, vantagens e desvantagens e, se possível, seu aprimoramento, com o propósito de melhoria da Administração Pública. Ainda, o trabalho se aprofundará no princípio da economicidade que o Pregão Eletrônico se propõe, a fim de constatar sua efetividade.

1.1 DEFINIÇÃO DO TEMA DE ESTUDO

Diante da escassez de recursos financeiros eminentes no âmbito público, a preocupação com a forma de contratação de serviços e de compra de bens têm estado em evidência, de forma que os administradores, amparados por leis específicas, buscam atender tanto as necessidades do aparelho administrativo como da população de forma eficiente e eficaz.

Nesse contexto, entende-se que administrar os recursos financeiros públicos é de extrema importância, pois pode influenciar na prosperidade ou empobrecimento da população, assim, o amparo que os gestores e administradores possuem, como leis e decretos, influenciam diretamente na eficiência e transparência que os processos e contratos serão realizados. Dessa forma, a realização de contratos que buscam celebrar a concretização de serviços ou compra de bens e materiais é amparada pela Lei das Licitações.

Assim, cabe à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente por esses entes seguir o processo administrativo para licitar, que é regido pela Lei Nº 8.666 de 21 de junho 1993 (BRASIL, 1993). Essa tem por observância garantir o princípio da isonomia na celebração de seus contratos e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e conta com cinco modalidades licitatórias: a concorrência, a tomada de preço, o concurso, o convite e o leilão.

Além das modalidades licitatórias já citadas, em 2000 foi instituído, através da Medida Provisória Nº 2.026 o Pregão Presencial (BRASIL, 2000) e, mais tarde, em 2002, substituído pela Lei Nº 10.520, que possui o intuito de ser mais célere em comparação com as outras modalidades (BRASIL, 2002). Em 2005, com o Decreto Nº

5.450 (BRASIL, 2005) foi regulamentada a modalidade eletrônica, que realiza as compras de forma mais ágil com o apoio da tecnologia que, segundo Domakoski *et al.* (2011), oferece aos cidadãos a possibilidade de poder participar do processo, seja como organização interessada, oferecendo produtos ou serviços, seja como pessoa física, acompanhando a transparência do referido processo, que é uma sessão pública aberta.

Dessa forma, a Lei do Pregão Eletrônico engloba processo para a compra pública nas esferas federais, estaduais e municipais de bens e serviços comuns. Ainda,

[...] esta nova modalidade pode possibilitar o incremento da competitividade entre os licitantes interessados e a ampliação das oportunidades de participação dos mesmos nas licitações, contribuindo para a redução de custos de aquisição por parte dos órgãos públicos. O pregão eletrônico também pode permitir agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação dos licitantes interessados e respectivos processos pertinentes (DOMAKOSKI *et al.*, 2011, p. 12).

Contudo, após a apresentação das modalidades e o entendimento da necessidade de licitar para a gestão pública, é de suma importância destacar que a administração pública passa por mudanças em conformidade com o contexto social e financeiro que está localizada, e, assim é pertinente examinar as mudanças de gestão estabelecidas pela reforma gerencial de 1995, que, segundo Bresser-Pereira (2010), se contrapunha a administração pública burocrática que proporcionava um mínimo de eficiência. Por conseguinte, a reforma gerencial teve seu princípio durante a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, que apresentou as novas bases para a reforma administrativa no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que pretendia reduzir o tamanho do Estado através de terceirizações e privatizações, adotar uma política de administração semelhante à da administração privada, transferindo atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, havendo uma descentralização funcional. Ainda, o Plano Diretor delimitava setores do Estado a usarem o modelo gerencial, os que continuariam a seguir o modelo burocrático e também os setores que teriam uma fusão entre os dois modelos. Nesse momento, se buscava uma mudança de cultura dentro da administração pública, com o objetivo de aperfeiçoar o modelo burocrático estruturando-o junto a administração gerencial. As mudanças introduzidas pela

reforma, tiveram seu marco nas alterações feitas na Constituição de 1988, na emenda número 19 de 4 de junho de 1998.

Bresser-Pereira delimitou os contornos da administração gerencial da seguinte forma:

- 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- 4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- 5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- 6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- 7) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- 8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 10).

Ademais, após a exposição de conceitos e a contextualização desse período histórico de reforma da Administração Pública, que Santos (2017) classificou como uma evolução do modelo burocrático ao modelo gerencial, visto que diversas características são mantidas, como a admissão de pessoal, meritocracia e avaliação de desempenho, não podendo ser vista como uma negação da burocracia, em paralelo, historicamente, foi visto que a licitação no Brasil é algo que vem desde o Brasil Império e até aos dias atuais há dificuldade de acesso aos serviços e bens públicos devido à herança da burocracia (DIAS, 2015). Dessa forma, é nesse contexto de desburocratização e necessidade de evolução proporcionado pela Reforma Gerencial que nasce o Pregão.

Segundo Dias,

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

contendo as propostas comerciais dos licitantes, classificando as três propostas de menor preço, após os lances verbais é classificada a melhor empresa considerada a proposta mais vantajosa para a Administração, em seguida é aberto o envelope da documentação somente da empresa vencedora do certame. (DIAS, 2015, p. 09).

Sobre o Pregão Presencial ou Eletrônico, segundo Cordeiro (2008, p. 131) “são comuns os equívocos da prática ao se atribuir a existência de duas modalidades distintas, a presencial e a eletrônica, quando o que se admite são duas formas distintas de se adotar a única modalidade prevista e disciplinada na Lei 10.520/02, norma geral do pregão”. Antes do Decreto Nº 5.450 de 31 de maio de 2005 a escolha entre as duas formas de Pregão era discricionária pela Administração Pública, mas passou a ser a regra, salvo nos casos de comprovada inviabilidade.

Acerca disso, o Pregão Eletrônico proporcionou diversas melhorias para o processo licitatório, como a facilitação da comunicação entre os atores durante o processo, devido a tecnologia da informação utilizada, proporcionando celeridade na operação, aumento considerável do certame licitatório, pois como as etapas são realizadas via internet empresas de qualquer localidade podem se candidatar. Além disso, os atos são públicos e podem ser acompanhados em tempo real por qualquer cidadão, de forma que a modalidade possibilite uma transparência maior.

A Prefeitura Municipal de Campo Bom, que está organizada em 9 secretarias, tem sua sede no município de Campo Bom, no vale do Rio dos Sinos, distante apenas 50km da capital Porto Alegre, tem suas licitações realizadas por meio do Portal de Compras Públicas, que é uma plataforma desenvolvida para internet que permite realizar procedimentos licitatórios para a aquisição de bens e serviços comuns conforme a legislação, como a Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 8.666/93.

É consenso entre autores da área de Administração Pública que a transparência existente durante todo o processo licitatório do Pregão Eletrônico contribui para haver um maior controle por parte dos órgãos competentes e também da população, ainda é um grande facilitador nas compras públicas e sendo bem administrado por um pregoeiro competente, qualificado e comprometido com visão social, faz com que a população sinta-se segura em saber que tem a contrapartida dos seus impostos (DIAS, 2015). Alguns autores, como Justen Filho (2012) destacam a celeridade do processo, devido a inversão de fases de competição e de habilitação e a dissociação da fase competitiva em uma primeira etapa de formulação de propostas, a que se seguem lances sucessivos. Ainda, considera-se que o Pregão

eleva a competitividade em comparação as outras modalidades, para Justen Filho (2009) a fase de lances após o recebimento das propostas aumenta a competitividade entre os participantes, acarretando à administração contratações com valores reduzidos, além disso, o autor considera que a possibilidade de realização de proposta e lances pela Internet proporciona o aumento de licitantes e ampla participação destes.

Ademais, após a exposição de conceitos, identifica-se relevante a análise das vantagens e desvantagens que o Pregão Eletrônico, em comparação a outras modalidades, pode trazer ao setor de compras públicas. Além disso, o presente trabalho busca discorrer sobre a modalidade como um instrumento de gestão da Administração Gerencial e compreender se suas características se adequam aos princípios do regime instaurado após a reforma gerencial da década de 1990 de maneira que o Pregão possa ser considerado uma consequência da reforma.

Diante disso, esta pesquisa pretende responder a seguinte pergunta: quais as vantagens e desvantagens da utilização do Pregão Eletrônico e a economicidade alcançada pelo uso da modalidade na Prefeitura de Campo Bom?

1.2 JUSTIFICATIVA

O interesse público é objetivo basilar que norteia a atuação da administração pública, dessa forma, se mostra de extrema relevância buscar a maneira mais eficiente de se adquirir bens dentro do contexto existente. Por isso, é papel do administrador público buscar a forma mais racional de se gerir os escassos recursos públicos.

À vista disso, se mostra relevante o estudo da abordagem doutrinária a respeito do Pregão Eletrônico devido à possibilidade da redução de fraudes no certame, aumento de competitividade e controle, e as consequências positivas que as alterações na forma de licitar podem trazer para Administração Pública. Ademais, concluiremos se há relação com os princípios da Administração Gerencial.

Os resultados da pesquisa teórica serão divulgados no meio acadêmico e poderão servir de orientação aos alunos sobre a prática da licitação e o contexto que deve ser feita, as regras que a regem e sua importância no contexto atual. Ainda, este trabalho também fornecerá informações importantes sobre a ética nas práticas dos

gestores ao controlar recursos públicos e os pilares e princípios da administração gerencial, a fim de contribuir para formação de futuros gestores públicos.

1.3 OBJETIVO GERAL

Analisar a economicidade do Pregão Eletrônico na prefeitura de Campo Bom.

1.3.1 Objetivos Específicos

- Compreender as vantagens e desvantagens do Pregão Eletrônico.
- Discorrer sobre o Pregão Eletrônico como um instrumento advindo da Reforma Gerencial.
- Analisar o percentual de economicidade alcançado nas licitações do município de Campo Bom.

2 REVISÃO TEÓRICA

No intuito de obter embasamento teórico sobre tema de estudo, esse capítulo reunirá uma contextualização da história da administração pública brasileira, além de discorrer sobre o processo licitatório, suas modalidades e o pregão, também em sua forma eletrônica.

2.1 HISTÓRIA POLÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A construção da história da administração pública brasileira tem raízes no mecanismo administrativo vivido por Portugal. Durante o século XVII a vinda de portugueses para o Brasil aumenta drasticamente, sua instalação se dá ao longo de todo o território brasileiro, inclusive em áreas dominadas pela Espanha, o que permite que conflitos demográficos ocorram entre os portugueses imigrantes e colonos que já estavam estabelecidos na região, era importante a necessidade de controle do território, o que foi um dos motivos para a coroa instituir, em 1549, o governo geral, o que traria autoridade e administração para a colônia.

Essa forte centralização enfraquece toda forma de poder local, as câmaras municipais que antes exerciam atividades administrativas locais e detinham certo poder, mesmo que servissem ao poder econômico local, agora tinha seu fim em exercer tarefas delegadas pela coroa. O que consolidou ainda mais a centralização foi a descoberta de ouro em território brasileiro, sendo nesse momento de extrema importância uma administração centralizada e eficaz que controlasse toda entrada e saída de ouro. Em 1736, o rei dom João V cria uma moderna estrutura administrativa, com secretaria de Estados dos Negócios Interiores do Reino, Secretaria dos Negócios Estrangeiros e da Guerra e Secretaria dos Negócios da Marinha e dos Domínios Ultramarinos (IGLÉSIAS, 1993 apud ANDREWS; BARIANI, 2010). Em relação a descoberta do ouro, a modernização mais importante para a administração, foi a Intendência de Minas:

[...] em resumo, o sistema estabelecido era o seguinte: para dirigir a mineração, fiscalizá-la e cobrar tributo (o quinto, como ficou determinado), criava-se uma administração especial, a Intendência de Minas, sob a direção

de um superintendente; em cada capitania em que se descobrisse ouro, seria organizada uma destas intendências que independia inteiramente dos governadores e quaisquer outras autoridades da colônia, e se subordinava única e diretamente ao governo metropolitano de Lisboa. (PRADO JÚNIOR, 1996, p. 57).

Em 1815, o Brasil deixa de ser uma colônia de Portugal, vindo a ser membro do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, contudo, a estrutura a ser utilizada ainda é a de Portugal. Por conseguinte, o patrimonialismo e clientelismo, já enraizados na sistemática da monarquia portuguesa, começa a se instalar na cultura brasileira, concessões são feitas com base em relações existentes com a alta monarquia, segundo Malerba (2000, p. 224) “foram os homens de “grosso trato” o suporte da Coroa portuguesa no Brasil e que não ficaram de fora da estruturação do Estado brasileiro recebendo seu quinhão em títulos e cargos, conforme seu prestígio e seu lugar em relação ao príncipe”.

A economia da época se limitava ao setor agrário, de forma que era difícil a ascensão econômica, o que fez com que o funcionalismo público fosse visto com bons olhos pela população. Nessa conjuntura, é prudente afirmar que a burocracia surgiu nesse momento durante o império, conquanto, esse modelo não ocorreu em sua forma tradicional, sendo impessoal, objetiva e racional-legal, mas sim com dois objetivos:

[...] a primeira e mais nobre era participar da definição das principais diretrizes do país, seja por meio do exercício de funções especificamente burocráticas, seja no Conselho de Estado, órgão de assessoria do imperador. Essa alta burocracia era, no geral, selecionada captando os membros com maior qualificação educacional da elite brasileira. [...] Mas a burocracia imperial exercia outra função também. Esta servia para a distribuição de empregos públicos, com o objetivo de garantir apoio político e social. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 40).

Assim, uma nova forma de administrar ganhava espaço no funcionalismo público, contudo, estava intimamente entrelaçada as raízes da administração pública brasileira e portuguesa: o patrimonialismo e o clientelismo. Apesar de uma tentativa de modernização adotando o modelo burocrático, esse era articulado ao mecanismo do período: cargos eram concedidos com base em relacionamentos, a burocracia construiu um sistema de mérito que não era público e nem controlado publicamente (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

A organização do Estado durante o império e a burocracia adotada no funcionalismo foram de extrema importância para a consolidação da centralização do território, evitando o fracionamento do Brasil e cessando as oligarquias. Apesar da alta centralização, o investimento em governos locais ainda era muito baixa, no ano de 1877 69,21% do número de funcionários públicos se localizavam no governo central, 24,79% em governos provinciais e apenas 5,94% em governos municipais (CORREIA apud ANDREWS; BARIANI, 2010). Para o governo exercer seu poder e domínio em cidades mais afastadas, foi concebida a Guarda Nacional, esta assegurava a presença do poder imperial em todos os recantos do país (ANDREWS; BARIANI, 2010).

A República Velha tem início em 1889 e nela uma reforma interna no governo: agora os militares fazem parte das decisões administrativas. Há uma forte ruptura com o mecanismo utilizado previamente, há o nascimento da descentralização, o que dá autonomia as províncias, que agora são denominadas Estados. Segundo Sevcenko (1998), essas reformas indicam que há uma aproximação da nova constituição aos interesses da burguesia agrária.

Adotou-se uma política econômica liberal, com a abertura ao capital estrangeiro e aumento da dívida externa, “para o bem ou para o mal, o processo de descentralização tornou-se a marca da Primeira República” (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 31).

Com implantação do presidencialismo em 1891, o interesse dos presidentes se aproximavam dos interesses da elite cafeeicultora; apesar da reforma e mudanças, o patrimonialismo já enraizado se perpetua na máquina pública: com a descentralização do Estado, o poder local ganha forças, e com isso a figura do “coronel” se torna mais importante no contexto. Com a falta de investimentos no poder público local, os coronéis passam a ser a força regional, controlando todos os recursos locais, trocando proteção e favores pela lealdade da população.

Segundo Mendonça:

[...] do ponto de vista político, o período da chamada República Velha caracterizou-se pelo predomínio incontestado dos grupos agrários, sob a hegemonia dos cafeeicultores paulistas. Artífices do regime republicano em sua crítica à centralização monárquica acabariam por implementar, na prática, um regime político coerente com seus desígnios, consubstanciado na federação e baseado na maximização do poder das oligarquias estaduais, viabilizada a partir do coronelismo. (MENDONÇA, 2000, p. 316).

A Primeira República teve sua estrutura marcada pelo clientelismo e patrimonialismo e, acima disso, por um governo que se omitia e uma elite que busca dominar a política e a economia brasileira. Podemos destacar como um pilar dessa ascensão do poder da elite, a República do café com leite: Oligarquias de São Paulo e Minas Gerais dominavam o país, alternavam-se na presidência da república, enquanto as oligarquias menos expressivas, como Rio Grande do Sul, Bahia e Rio de Janeiro, apoiavam esse acordo em troca de favores, que vinham em forma de cargos e ministérios.

Segundo Viscardi:

[...] o predomínio dos vencedores nas sucessões não se eternizava à custa da marginalidade dos demais atores. No lugar disso, a expectativa do rodízio das forças ao término de cada mandato, os efeitos das disputas e o esforço dos competidores no sentido de impedir a monopolização do poder por um ou outro ator asseguravam a crença em campanhas futuras, inibiam o ressentimento de exclusão entre os perdedores e, nesse sentido, continham rupturas. (VISCARDI, 2012 apud BRITTO; NEGRO, 2013, p. 197).

Esse tipo de situação permitia que o poder dos coronéis se consolidasse mandato após mandato, e essa rotatividade fornecesse uma falsa ideia de progresso, mantendo o controle da população e diminuindo as possibilidades de uma revolta. Esse processo de governo segue em prosperidade até 1929, ano em que inicia a crise econômica nos Estados Unidos; isso ocorre porque desde a proclamação da República, em 1889, a política externa brasileira se alterou consideravelmente, ou seja, o governo deixou de ser cauteloso e apostou em uma maior aproximação com os Estados Unidos (DORATIOTO, 2012). Os Estados Unidos passou a consumir 80% da exportação do café brasileiro.

“Quando ocorre a quebra da Bolsa de Nova York, o Brasil passou a ter sérios problemas com a sua economia. Internamente, o país já estava envolvido com problemas econômicos - crise industrial e cafeeira - e políticos” (CANO, 2012 apud KRILOW; MARTINS, 2015, p. 8).

A fim de manter elevado o preço do café o governo brasileiro:

[...] promovia a política de valorização do café, que consistia na aquisição pelo governo do excedente da produção que não seria absorvida pelo mercado. Era uma retirada temporária, posteriormente era recolocado no mercado. Essa política de defesa do café coube ao estado de São Paulo, com o auxílio do Instituto do Café e do Banco do Estado de São Paulo (FRANCO; LAGO, 2012, p.159).

Contudo, apesar dos esforços e com o cenário em que o mundo se encontrava, a política de valorização do café, utilizada pelo governo brasileiro para evitar prejuízos na economia, seria impossível, pois além de haver dificuldade de obter empréstimos no exterior, a safra de 1930 foi maior do que todos esperavam.

Em 1930, ao fim do mandato de Washington Luís, o que devia se suceder naturalmente seria a indicação de um mineiro para o cargo, entretanto, o indicado foi Júlio Prestes, também paulista. Essa escolha termina com a política do café com leite. Minas Gerais, sentindo-se traído, se une ao Rio Grande do Sul e Paraíba, formando a coligação “Aliança Liberal” e tiveram como seu candidato a presidência Getúlio Vargas e a vice presidência João Pessoa. Em 1930, Getúlio perde a eleição para Júlio Prestes, o que foi contestado pela Aliança Liberal, questionamentos que passaram a atrair camadas descontentes com o cenário da política brasileira, eclodindo em revoltas. O exército, temendo uma guerra civil, depõe o presidente Washington Luís e entrega a presidência a Getúlio Vargas.

Durante o Estado Novo, buscou-se a modernização do serviço público, e para isso foi criado pelo Decreto-lei nº 579, de junho de 1938, o DASP, incumbido, basicamente, de organizar os órgãos do Estado, elaborar a proposta orçamentária do governo e prestar assessoria ao presidente da república (BRASIL, 1938). Ainda, segundo Andrews e Bariani (2010, p. 40) “suas ações foram marcadas pela dificuldade de viabilização, em razão do conflito entre o caráter racional-legal de suas funções e a cultura política na qual se inseria”, assim, durante o governo Vargas, há uma evolução em comparação com o patrimonialismo e clientelismo, que regiam toda a forma de governar no país durante toda a história precedente e busca-se um alinhamento com o modelo burocrático weberiano.

O DASP tinha como sua atribuição:

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;

- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;
- i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento. (BRASIL, 1938).

O DASP foi um dos pilares da evolução do serviço público brasileiro, pois:

[...] funcionou como órgão de inovação e modernização administrativa, liderando a efetiva organização do aparato público brasileiro e atuando como centro irradiador de influências renovadoras, peça estratégica de um sistema racionalizador no âmbito do Poder Executivo federal (NOGUEIRA, 1998, p. 94)

Essa modernização que o DASP buscou implantar, foi moldada dentro dos princípios da burocracia, como a submissão às leis e regras, pela impessoalidade, profissionalismo, hierarquia e formalismo. Busca-se a diminuição do poder nas mãos de um soberano, defendendo a coisa pública, combatendo a corrupção e a rede de troca de favores que se dá devido ao nepotismo, respeitando as liberdades individuais. Com essas mudanças, o cenário público se moldava de forma que agora, a burocracia permitia o acesso a cargos por meio de concursos, dando oportunidade de ascensão social a uma classe intermediária que ansiava por oportunidades. Segundo Andrews e Bariani:

[...] a tentativa de modernização do país (e de melhoria da administração) passava pela desobstrução das artérias políticas, intoxicadas pelo emaranhado de interesses localizados, que criava obstáculo ao fluxo da racionalidade administrativa. Coube principalmente ao DASP isolar as pressões dessa teia de interesses e normatizar a gestão racional dos negócios do Estado. (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 42).

Segundo Andrews e Bariani (2010, p. 46), “o DASP interveio em questões sociais, políticas a trabalhistas, administrativas, econômicas, mas negligenciou a questão agrária”, visto que, uma modernização tão radical desse setor, alterando toda sua forma de organização, incomodaria as oligarquias e quebraria a ordem do poder que começava a se acomodar de forma bem estruturada.

Durante o período do Estado Novo, o DASP serviu para nortear os princípios do planejamento estatal, isso foi permitido, tanto pelo cenário do país: uma melhor organização e integração de todos os setores do governo e também devido as novas classes que floresciam diante dos novos arranjos, como também, pelo cenário internacional, no qual o capitalismo se desenvolvia.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil se pôs ao lado dos Aliados, o que causou grande pressão pela democratização do país, que passava por período de ditadura; a pressão vinha por todos os lados, e para manter seu poder, Vargas se viu obrigado a oferecer concessões e troca de favores, atitudes remetentes ao clientelismo, que nunca deixou a estrutura do país. Contudo, esse comportamento se mostrava contra todo os procedimentos burocráticos anteriormente adotados, mergulhando o DASP em um verdadeiro impasse.

O DASP trouxe verdadeira modernização para toda a estrutura política do país, conquanto, o ambiente que foi inserido possuía ainda uma assimetria de poderes, executado por oligarquias, que apesar de ter seu poder diminuído, ainda eram o centro de uma política clientelista e patrimonialista que, assim, entram em conflito com a burocracia.

Em 1944, o Estado Novo começou a demonstrar a crise que, internamente, já acontecia a algum tempo, com o alinhamento do Brasil com os Estados Unidos e com a aproximação do fim da guerra, questionamentos sobre a democracia no país eram levantados a todo o tempo, soava estranho um país que vivia a ditadura lutar ao lado de países que queriam exterminar o fascismo.

Segundo Carone:

O tempo do Estado Novo tinha se esgotado. Vargas dando-se conta disso, procurou assumir a iniciativa política. Procurou estabelecer as bases para uma transição “pelo alto”, que de preferência lhe assegurasse a permanência no poder. A 28 de fevereiro foi promulgado o ato Institucional número 9, que introduzia profundas mudanças na Constituição de 1937, além de estabelecer um prazo de 90 dias para a convocação de eleições gerais. (CARONE, 1982, p 111-117).

Contudo, em 29 de outubro de 1945 Getúlio Vargas foi deposto por um movimento militar, e em 2 de dezembro do mesmo ano, Eurico Gaspar Dutra, o presidente eleito, assume seu cargo.

Com a queda do Estado Novo, período em que o DASP nasceu, muito se questionou sobre a capacidade desse órgão no novo contexto social que emergia.

Agora questionava-se o momento em que o DASP surgiu, pois as amarras da ditadura de Vargas auxiliavam a barrar os interesses particulares, facilitado o isolamento da burocracia e permitindo que haja autonomia operacional para que o órgão possa agir administrativamente. Haviam dúvidas se o DASP, um aparelho que nasceu no berço de uma ditadura, se adequaria as reformas e a democracia. Em 1967, o DASP foi substituído pelo Departamento Administrativo do Pessoal Civil.

O próximo grande passo para a administração pública foi a reforma administrativa de 1967, o cenário para isso foi o golpe militar e o regime que se instalou posteriormente, e com isso, vale destacar que a burguesa brasileira continuou com sua posição de controle. Após o golpe, os militares passaram a moldar as instituições, de forma que se adequassem aos novos princípios. O PAEG, Programa de Ação Econômica do Governo, foi reformulado, buscava-se agora um controle da economia, e não um exorbitante crescimento, e para isso foi observado que o Estado possuía gastos muito altos ao dar créditos às empresas, desordem tributária e pagava salários muito altos, ou seja, o PAEG achava necessário restringir o fornecimento de créditos e diminuir ou controlar a renda dos assalariados. O PAEG também proporcionou uma reforma tributária, a correção monetária e a criação do Banco Central. Essas mudanças permitiram uma modernização do sistema financeiro brasileiro, que tinha como objetivo a atração de investimentos internacionais.

A reforma administrativa de 1967, veio para complementar a modernização que a elite brasileira esperava do governo, com as mudanças, a administração adotaria procedimentos gerenciais utilizados em instituições privadas, rompendo com a ideia da reforma burocrática de 1930. Nogueira (1998, p.104) afirma que a reforma que resultou desse esforço intelectual foi o “maior e mais sistematizado – e simultaneamente o derradeiro – gesto destinado a atualizar o aparato público às novas circunstâncias socioeconômicas, culturais e demográfica do país e do mundo”. A reforma tinha como seus princípios fundamentais: o planejamento, a coordenação, a descentralização, delegação de competências e o controle (BRASIL, 1967).

A reforma se deu em um período de ditadura, e pelo apoio que a elite deu ao governo, teve poder de fala na elaboração da reforma, focando principalmente nos benefícios que esta traria ao setor empresarial, e deixando de lado preocupações e questões sociais.

De 1968 a 1973 o Brasil passa pelo “milagre econômico”, isso devido à mudança de contexto econômico brasileiro, que agora atraía oportunidades

internacionais e também a facilidade de se obter créditos em bancos estrangeiros, nesse período a economia no país crescia cerca de 11% ao ano, contudo não se contava com o alto nível de endividamento interno. Em 1973 o aumento do preço do petróleo teve forte impacto sob nossa economia. Com o aprofundamento do deficit em conta corrente e com o fim do fluxo de crédito internacional barato, a dívida externa explode e o Brasil vai à lona, ou melhor, recorre aos empréstimos emergências do FMI (ANDREWS; BARIANI, 2010).

A reforma de 1967 teve seu contexto econômico próspero, crescimento na economia e uma abertura maior do setor público tanto para o setor privado como para a economia internacional. Contudo, com o período de crise que se inicia em 1980, há uma ruptura com a ordem anterior. Na constituição de 1988, há uma forte descentralização no sistema federativo, as autarquias são reformadas, a administração volta a ter princípios da administração burocrática weberiana.

Em 1989 Fernando Collor de Mello é eleito e um dos seus objetivos era acabar com a alta inflação no país, e para isso lançou o “Plano Brasil Novo”, que Pires resume da seguinte forma:

- (a) 80% dos depósitos aplicados no “overnight”, em contas correntes e contas de poupança que excedessem a NCz\$ 50.000,00 foram congelados por 18 meses sendo remunerados durante o bloqueio pela taxa de inflação mais juros de 6% ao ano: era o chamado “confisco”;
- (b) O Cruzado Novo foi substituído pelo Cruzeiro pela cotação de 1 x 1;
- (c) Foi instituído um imposto extraordinário sobre as operações financeiras (IOF), incidente sobre o estoque de ativos financeiros, transações com ouro e ações, e sobre as retiradas das contas de poupança;
- (d) Os preços e salários foram congelados; possíveis reajustes somente poderiam ocorrer por determinação governamental com base na inflação projetada;
- (e) Eliminação de subsídios e incentivos fiscais;
- (f) Indexação de impostos (sobre a renda e produtos industrializados), obrigando seu ajuste de acordo com a inflação no dia posterior à realização da transação. Em princípio utilizava-se a variação dos bônus do Tesouro Nacional (BTN); posteriormente foi instituída a UFIR (Unidade Fiscal de Referência);
- (g) Combate à sonegação fiscal por intermédio da obrigatoriedade de nominação de cheques com valores superiores a Cr\$ 100,00 e eliminação dos fundos de investimentos em renda fixa “ao portador”;
- (h) Tarifaço: as tarifas dos serviços públicos (combustíveis, eletricidade, telefonia, serviços postais, etc.) foram reajustadas antes de congelados;
- (i) Liberação do câmbio;
- (j) Abertura econômica;
- (k) Reforma administrativa: extinção de diversos órgãos governamentais e a colocação “em disponibilidade” de aproximadamente trezentos e sessenta mil funcionários públicos; e (l) Privatização de empresas estatais (PIRES, 2010, p. 265).

Collor congelou preços e reteu valores em conta corrente a fim de controlar a inflação, reduziu o número de ministérios, extinguiu órgãos, com o intuito de controlar também o deficit com gastos públicos; o presidente não terminou seu mandato devido acusações, porém uma de suas heranças foi uma política mais liberal e uma conexão maior com países desenvolvidos, por meio de políticas de abertura comercial.

Itamar Franco, vice de Collor, assumiu a presidência e instaurou o Plano Real, que, segundo Gremaud, Vasconcelos e Toneto Jr., tinha como sua base:

- i) retorno do caráter inercial da inflação, que havia se perdido devido aos inúmeros planos de controle do nível de preços;
- ii) melhora nas contas públicas, ajuste fiscal;
- iii) maior nível de reservas,
- iv) inserção do país no fluxo voluntário de recursos externos;
- v) maior grau de abertura comercial. (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JR, 2004, p.110).

Além da queda da inflação impulsionada pelo Plano Real, o período também foi marcado por privatizações, abertura comercial e desregulamentação do mercado, a fim de adotar uma política menos intervencionistas e incentivar a competitividade econômica. A prosperidade econômica do período contribuiu para que Fernando Henrique Cardoso, ministro da fazenda de Itamar, fosse o próximo presidente em 1994.

Após tomar posse, Fernando Henrique Cardoso apresentou as novas bases para a reforma administrativa no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que já ficava clara a afinidade da reforma com o escopo do New Public Management, um modelo criado pela academia em 1960, mas que só passou a ser utilizada pelos governos anglo-saxões na década de 1980 e se consagrou durante o governo de Margaret Thatcher. A “teoria da escolha pública” propunha soluções para a administração pública, segundo Peters e Pierre (1998), possui conceitos como a importação de normas técnicas do setor privado para o setor público, visto que considera o Estado ineficiente, a competição é essencial para o bom funcionamento e eficiência da administração pública, valoriza o foco nos resultados, o Estado deve ter capacidade para cortar gastos e ao mesmo tempo corresponder as expectativas e a redução da máquina pública. Dennis Mueller resume a teoria como:

A teoria da escolha pública pode ser definida como o estudo econômico de decisões extremadas no processo de tomada de decisão ou, simplesmente, como a aplicação da economia à Ciência Política. O postulado básico da escolha pública,

assim como para a economia, é do homem como um maximizador de utilidade, egoísta e racional. (MUELLER, 1984 apud ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 89).

O Plano Diretor buscava reduzir o tamanho do Estado com terceirizações e privatizações, buscava a descentralização funcional e a adoção de práticas da esfera privada, a fim de obter uma mudança de cultura dentro da Administração Pública, melhorando o modelo burocrático até então adotado para que passasse a ser administração gerencial.

Com a reeleição do FHC, o MALE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em seu primeiro mandato, é extinto, tendo suas funções repassadas a uma subsecretaria do Ministério do Planejamento e Orçamento, que também é extinta. Nesse momento, a reforma administrativa passa a pertencer a um segundo plano, enquanto a prioridade é um equilíbrio macroeconômico. Com o fim do MALE, projetos e o objetivo de mudar a cultura da administração pública não foram concluídos, contudo, o ápice de privatizações se atingiu nesse período.

Dessa forma, observamos que a administração brasileira se iniciou moldada pelo império português e foi fortemente enraizada em princípios pertencentes ao clientelismo e patrimonialismo, que apesar da primeira tentativa de adoção do modelo burocrático quando o Brasil era Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, havia ainda apadrinhamento, troca de favores e a predominância do poder nas mãos da burguesia agrária da época. Durante o Estado Novo houve uma nova tentativa de instalação do modelo burocrático através do DASP, contudo, é incorreto afirmar que houve um rompimento com o sistema anterior, pois a troca de favores e o favoritismo continua instalado na máquina pública.

Ainda, durante o governo FHC houve o início da Reforma Gerencial de Bresser-Pereira, que também não pode ser considerada um rompimento com o modelo burocrático, visto que inúmeras características do modelo se mantiveram no plano administrativo

2.1.1 Patrimonialismo

O patrimonialismo é uma forma de exercer poder político e tem seu referencial teórico baseado na dominação tradicional de Weber, no qual o poder é exercido por uma figura que possui longa tradição e costume dentro de um coletivo, o que legitima

a dominação. “A “dominação tradicional” se sucede quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’)” (WEBER, 1999, p. 148).

Segundo Motta e Bresser-Pereira:

O poder do senhor patrimonial apoia-se não só na tradição, mas também no domínio de escravos, servos, colonos, de forma que seu arbítrio é muito maior do que do senhor patriarcal. São típicos do patrimonialismo os privilégios, as honrarias e o favoritismo (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 14).

Em regimes políticos patrimonialistas cargos, funções e coisas públicas são entendidos como “propriedade privada do governante e os meios materiais de administração ‘são aplicados em seu nome’, pelos seus servidores” (WEBER, 1999, p. 132). Esse modelo baseia-se em relações de concessão, de forma que leis e regras podem ser revogadas a fim de buscar apoio e exercer domínio sobre a população, dessa forma, o monarca se utiliza de todo o sistema administrativo para conceder ou privar os súditos.

No patrimonialismo:

[...] o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos (BENDIX, 1986, p. 270).

O patrimonialismo foi fortemente utilizado por Portugal no Brasil, sua colônia, pois a administração patrimonialista proporciona alto poder ao soberano e considera a administração pública como uma extensão da propriedade do soberano, que controla o acesso a recursos e cargos, mas também possibilita alta centralização, tanto de poder político como também da economia do país.

2.1.2 Clientelismo

Conforme Andrews e Bariani,

O clientelismo tem sua origem no sistema de dominação patrimonialista weberiano, pode ser entendido como uma tradição de mando pessoal e de uma política do favor, se refere a relação de troca de favores entre os detentores de poder político e aqueles que desejam ter acesso a uma parte desse poder (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 15).

Ainda,

[...] O clientelismo pode ser traçado até o período colonial, pois os monarcas portugueses já usavam os recursos do Estado para buscar o apoio da classe mercantil e para acomodar uma vasta legião de nobres que, na falta de terras próprias, dependiam de aparato burocrático do reino (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 15).

No Brasil, o clientelismo apresentou-se em nossa história principalmente durante a Primeira República (1889-1930), período em que houve mudanças na forma de administrar, como a presença do Exército frente as decisões políticas do país e a instalação de um sistema presidencialista, nesse contexto, certos poderes foram entregues a alçada municipal, havendo forte descentralização política, de maneira que a política local se fortalecesse e surgisse o coronelismo, no qual a elite, representada por um grande proprietário de terras do setor rural obtinha apoio das classes menos favorecidas em troca de benefícios e proteção, assim o senhor de terras exercia forte domínio social e político. Com o apoio em costumes clientelistas os coronéis da época possuíam amplo poder nas regiões, controlando até mesmo o acesso ao serviço público e se utilizando deste em troca da lealdade.

2.2 MODELO BUROCRÁTICO

A burocracia é um tipo de poder e dominação, enquanto em sistemas como o patrimonialismo a dominação tradicional caracteriza a legitimidade do poder, na burocracia a dominação racional-legal valida o poder do dominante, também pode ser chamada de dominação burocrática, e se baseia em normas legais que são definidas de forma racional, segundo Motta e Bresser-Pereira (2004), o predomínio desse tipo de dominação dentro de um sistema social define a existência de uma organização ou burocracia.

A burocracia, segundo definição weberiana, é uma tentativa de formalizar e coordenar o comportamento humano por meio do exercício da autoridade racional-

legal para o atingimento de objetivos organizacionais gerais (MOTTA; VASCONCELOS, 2006). Esse tipo de dominação se diferencia da dominação tradicional e carismática por possuir três características básicas que se ramificam em características secundárias.

A primeira característica é a formalidade, pois a autoridade dentro de uma burocracia se baseia em normas racionais-legais, que dão credibilidade as relações de subordinação, as funções são bem definidas e apoiadas em leis e regulamentos, diferente dos outros tipos de dominação, a autoridade se legitima porque é racional, se baseia em uma norma legal e não em tradições. Uma vez que direitos e deveres são bem delimitados dentro das organizações, faz parte do formalismo ter sua norma escrita, visto que a norma racional se modifica a todo instante para se adaptar aos novos contextos possíveis. Ainda, a burocracia se caracteriza por ser altamente hierárquica, segundo Motta e Vasconcelos (2006, p. 131), “existe uma hierarquia definida por meio de regras explícitas e as prerrogativas de cada cargo e função são estabelecidos legalmente e regulam o exercício da autoridade e seus limites”.

As organizações também podem ser definidas com um caráter racional-legal por apresentarem impessoalidade, ou seja, não há nenhum tipo de favoritismo nas relações de trabalho. Para Weber:

A burocracia é mais plenamente desenvolvida quanto mais se desumaniza, quanto mais completamente alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais, irracionais que escapam ao cálculo. (WEBER, 1944, p. 104-105 apud MOTTA; VASCONCELOS, 2004, p. 17).

Dessa forma, Weber (1944 apud MOTTA; VASCONCELOS, 2004) difere a burocracia de outros modelos que possuem a dominação tradicional como autoridade, como as relações existentes no patrimonialismo e clientelismo, pois nesse tipo de contexto, as relações são marcadas por constantes trocas de favores e formas irracionais de escolhas de funcionários para cargos, como hereditariedade, prestígio social, linhagem, etc.

Outra característica encontrada nas organizações é que uma burocracia é dirigida por um administrador profissional, pois para o bom funcionamento de uma burocracia, deve haver alguém com conhecimento especializado, é importante destacar que este apenas administra a organização e não detém seus meios de produção, administrando em nome de terceiros.

Apesar da rigidez e alto nível de controle, Motta e Vasconcelos (2006), em sua obra, destacaram as vantagens encontradas na burocracia weberiana, como o predomínio da lógica científica sobre tradições e “magia”, a perpetuação de uma análise “racional” do processo de produção, a impessoalidade que garante igualdade de todos diante das regras, reduzindo o clientelismo e favoritismo e o alto grau de formalização dos processos, sendo mais fácil uma comunicação global, conceito chamado de isomorfismo pelos autores.

No Brasil, a primeira tentativa de uso do modelo burocrático foi durante o Brasil Colônia, quando a coroa portuguesa se instalou no território brasileiro, contudo, a tentativa de modernização foi apenas aparente, pois no período o funcionalismo público interessou-se apenas por distribuir cargos públicos em troca de favores, conforme Schwarcz e Starling (2015, p. 181), “o número de funcionários aumentava, inflando e emperrando a máquina administrativa, uma vez que muitos cargos foram sendo criados apenas para atender os recém-chegados, que reclamavam sua subsistência”.

Anos mais tarde, durante a ditadura do Estado Novo, o modelo burocrático se instalou no país em sua forma tradicional com a criação do DASP que buscava instituir um modelo de gestão capaz de propiciar racionalidade e excelência produtiva com rigor técnico, associados à impessoalidade e à autonomia (ANDREWS; BARIANI, 2010).

A reforma administrativa buscava combater vícios dentro da administração pública e abolir o clientelismo e favoritismo que existia na estruturação do setor público e que já assolava o país desde a época colonial. A reforma trouxe bastante modernização para o aparelho público, como a administração de pessoas, pois agora existia o concurso público para a contratação e promoção de pessoas, o orçamento passou a ser uma competência da administração e a padronização de atividades. Contudo, apesar da forte modernização, durante o período haviam diversos paradoxos entre as funções e o esforço do DASP para burocratização de processos, e o presidente e as diversas concessões as oligarquias, que ainda exerciam algum poder na época.

O DASP, por ter surgido durante o Estado Novo, teve sua imagem muito associada a ditadura, assim, em 1967 passou a ser chamado de Departamento Administrativo do Pessoal Civil.

Dessa forma, em resposta a crise do modelo burocrático de administrar o Estado, que estava fragmentado, surge a Administração Gerencial orientada pelos valores de eficiência e da eficácia, como forma de aumentar a sua governança e proteger o patrimônio público (res publica) do “rentseeking”, isto é, da apropriação por grupos de interesse (PEREIRA; SPINK, 1998).

2.3 REFORMA E MODELO GERENCIAL

Após o modelo burocrático, que ganhou força no país durante o Estado Novo por meio do DASP, numa análise histórica, encontra-se uma nova tentativa de modernização da Administração Pública, o modelo gerencial, que se difere do modelo patrimonialista e burocrático, mas para Bresser-Pereira (1995, p.16) “isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios”.

Conforme Bresser-Pereira, o modelo burocrático passou a não ser o suficiente para a máquina pública:

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 27).

Ainda, sobre o contexto de ineficiência do modelo de gestão vigente e crise, Bresser-Pereira completa:

A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 7).

Nesse contexto, é importante destacar que a crise acontecia de forma universal, a reforma do aparelho público passou a ganhar destaque em todos os lugares, seja de forma precoce ou atrasada. Bresser Pereira ainda destaca que:

Em consequência da captura por interesses privados, que acompanhou o grande crescimento do Estado, e do processo de globalização, que reduziu sua autonomia, desencadeou-se a crise do Estado, cujas manifestações mais

evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento das suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 7).

Ou seja, devido à falta de eficiência do Estado para enfrentar a demanda da globalização somado aos desgastes provocados na estrutura da administração pública pela burocracia, provocaram a redefinição do papel do Estado e a mudança de sua estrutura, pensada e articulada durante o governo FHC pelo Ministro Bresser Pereira, redefinição chamada de Reforma Gerencial.

Segundo Schneider:

[...] as reformas gerenciais que ocorrem em diversos contextos a partir dos anos 1990 colocam como problema central a necessidade de redefinir os modelos de gestão pública a partir de novos modelos institucionais que permitam ampliar a capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade (SCHNEIDER, 2012, p. 49).

Conforme artigo publicado pelo Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (2014), com o modelo gerencial busca-se construir um Estado que tenha capacidade para enfrentar os novos desafios da sociedade, além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional, buscando-se uma terceira via entre *laissez faire* neoliberal e o modelo social-burocrático de intervenção estatal.

Bresser-Pereira conceitua a reforma no documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995”:

Administração Pública Gerencial – Emerge na segunda metade do século XX, como resposta de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados ao modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, p. 16).

Para a elaboração do documento Bresser-Pereira parte da afirmativa de que as crises podem se instalar devido a falhas das duas instituições centrais que coordenam a economia: o mercado ou o Estado; ao contrário da crise dos anos 30, que se deu

devido ao mercado, a crise que o Brasil enfrentava era uma crise de Estado, de forma que a solução seria uma reforma deste.

O documento ainda destaca que a diferença fundamental findada pela reforma está na forma de controle que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, 1995, p.16).

Ainda, são características da Administração Gerencial:

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.28).

Newman e Clarke (2012) caracterizam o gerencialismo como a tradução dos negócios do setor privado no Estado e no setor público, sendo exigido que os serviços públicos tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo, isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos.

Dessa forma, a Administração Gerencial se baseia em princípios utilizados na iniciativa privada, e tem suas características opostas ao modelo anterior, trazendo mais dinamicidade e entregando confiança aos agentes para realizar as tarefas com mais eficiência e melhorar a entrega aos cidadãos.

Além disso, a proposta de aumento de eficiência se daria pelo fortalecimento da administração pública direta e a descentralização da administração pública através de agências autônomas e organizações sociais viabilizadas e controladas por contratos de gestão, que segundo a concepção de Di Pietro (apud ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 69), os contratos firmados com entidades da administração indireta serviriam para ampliar a autonomia deste e os contratos firmados com pessoas privadas qualificadas como organizações sociais restringiriam a autonomia da pessoa privada.

Ainda, a reforma seria executada em 3 dimensões principais: (1) institucional-legal, na qual se abrange as alterações na constituição, leis e decretos. (2) dimensão cultural, que constitui em uma mudança do pensar coletivo dentro da máquina pública, o abandono de vícios patrimonialistas e a troca do modelo burocrático pelo gerencial,

a fim de aumentar o nível de eficiência dentro das instituições. (3) dimensão gestão, trata-se aqui de colocar em prática as novas ideias gerenciais, e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado, e com melhor qualidade (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Assim, a emenda nº 19/1998 foi o instrumento mais importante para almejada modernização da máquina pública e ficou conhecida como Emenda da “Reforma Administrativa”. Nesse contexto, Alexandrino e Paulo (2006) listam as principais alterações que decorreram da reforma que proporcionou o modelo gerencial e que já foram totalmente ou parcialmente implementadas:

- 1) Flexibilização das relações jurídicas funcionais entre a Administração e seus agentes públicos: abolição da exigência de regime jurídico único (o que possibilitou, na esfera federal, a contratação de empregados públicos, regidos pela CLT, pela Administração Direta, autarquias e fundações públicas federais), flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, redução de direitos e vantagens legais dos servidores públicos etc.;
- 2) Possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da Administração Direta, mediante a celebração de contratos de gestão;
- 3) Previsão de ampliação da autonomia administrativa de autarquias e fundações públicas, que podem ser qualificadas como agências executivas mediante celebração de contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor, para o fim de cumprir objetivos e metas com este acertado;
- 4) Parcerias com pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, não integrantes da Administração, para a prestação de serviços de utilidade pública e assistencial, visando à futura transferência ao setor privado dessas atividades, com estímulo (repasso de recursos públicos) e fiscalização do Estado;
- 5) Previsão de um estatuto próprio para empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividades econômicas, integrantes da Administração Indireta, que poderá prever, entre outras coisas, regras mais flexíveis para licitações e contratações;
- 6) Alteração na forma de criação das entidades da Administração Indireta, que passa a ser feita diretamente por lei específica apenas nos casos das autarquias e por ato próprio do Poder Executivo no caso das demais entidades, após autorização em lei específica;
- 7) Reestruturação de algumas carreiras entendidas como típicas de Estado e instituição de remuneração por subsídio, em parcela única;
- 8) Acréscimo, ao caput do art. 37 da Constituição, do princípio da eficiência, que passa a ser princípio expresso, informador de toda a atividade administrativa. (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 66-67).

2.4 LICITAÇÃO

Embora a licitação seja de extrema importância em nosso contexto, visto que torna a celebração de contratos com o serviço público bem mais transparente, no Brasil a regulamentação da licitação teve seu início com o Decreto nº 2.926 apenas

em 1862 e que continuou sendo complementado por outras leis, no âmbito federal com o Decreto nº 4.536 em 1922 (BRASIL, 1922) e mais tarde, com a reforma burocrática através do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) e foi promulgada para administração municipal e estadual através da Lei nº 5.456 de 1968 (BRASIL, 1968).

Nesse contexto, ainda que regulamentada, as leis e decretos deixavam muitas brechas que permitiam diversas interpretações e favoritismo, o que era muito comum durante o período que o modelo burocrático se espalhou no país. Em 1987 houve o advento do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, que citava normas sobre a licitação e foi um grande passo para a padronização desta. Em 1988, com a nova constituição, o processo de licitação é citado como um princípio constitucional, estabelecendo a obrigatoriedade de licitação para a contratação pública, responsabilizando a União de legislar sobre normas gerais de licitação e os contratos estabelecidos com a Administração Pública direta, indireta, autárquica, fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista na esfera federal, estadual e municipal. Ainda, em 1993 houve a promulgação da Lei nº 8.666. Contudo, essas normas tinham muito dos resquícios deixados por uma administração burocrática e centralizadora (DIAS, 2015).

Dessa forma, a fim de suprir as demandas de uma administração moderna e descentralizada, em 2000 foi instituído através da Medida Provisória nº 2.026 o Pregão, que preconiza a agilidade e transparência; nesse período era usado apenas no âmbito federal mas com o advento da Lei nº 10.520 de 2002, foi instaurada a sua prática aos estados e municípios (BRASIL, 2002).

Ademais, o art. 3º da Lei das Licitações lista expressamente os princípios que regem o procedimento: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Ainda, mesmo que não expresso no referido artigo, Hely Lopes Meirelles (apud ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 387), diz que “inclui o formalismo como princípio cardinal da licitação e está enunciado no art. 4º: “o procedimento licitatório previsto nesta Lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública””.

Justen Filho (2005) afirma que a Administração Pública deve gerir os recursos financeiros do modo mais razoável possível e que o princípio da economicidade é uma extensão do princípio da moralidade, dessa forma, entende-se que o gestor público

deve possuir um comportamento moral ao celebrar contratos licitatórios, a fim de beneficiar a população.

2.4.1 Modalidades de Licitação

As modalidades de licitação estão previstas na Lei nº 8.666/1993, nela são enumeradas cinco diferentes modalidades – concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). Ainda, a Medida Provisória 2.026/2000 instituiu para a União Federal a modalidade de pregão que se aplica a aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2000) e foi com complementada pela Lei nº 10.520/2002 que adaptou o pregão para a forma eletrônica (BRASIL, 2002).

As modalidades descritas no corpo da lei possuem características próprias e são adequadas para determinados tipos de contratos.

2.4.1.1 Concorrência

O parágrafo 1º do art. 22 da Lei nº 8.666 conceitualiza a modalidade concorrência como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial da habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objetivo” (BRASIL, 1993).

Ainda, Alexandrino e Paulo descrevem a concorrência:

(...)como a mais complexa modalidade de licitação, sendo sua utilização possível para a celebração de contratos de qualquer valor e sempre exigida para os contratos de concessão de serviços públicos, é também a modalidade em que se verificam a maior competitividade e publicidade possíveis. (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 420).

Além disso, a concorrência é utilizada independente do valor para alienação de bem imóvel, concessões e licitações internacionais.

2.4.1.2 Tomada de preços

Conforme a Lei nº 8.666, a tomada de preços pode ser definida como a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior

à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (BRASIL, 1993, art. 22).

A tomada de preços aborda contratos de menor preço que a concorrência e maior preço que a modalidade de convite, presta-se a celebração de contratos relativos a obras, serviços e compras. A característica que distingue essa modalidade das demais é a necessidade da habilitação prévia que se dá mediante o cadastramento dos interessados nos cadastros da Administração até três dias antes do momento de recebimento das propostas.

2.4.1.3 Convite

Conforme a Lei nº 8.666:

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. (BRASIL, 1993, Art. 11, § 3º).

2.4.1.4 Concurso

Conforme a Lei das Licitações, concurso é:

(...)a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remunerações aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias. (BRASIL, 1993, Art. 11, § 4º).

Para o julgamento das propostas será utilizado uma comissão especial com conhecimento na área reconhecido, podendo ser servidor público ou não.

2.4.1.5 Leilão

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados com a finalidade de vender bens móveis inservíveis para a administração, produtos que foram legalmente

apreendidos ou penhorados e bens imóveis que tenham sido adquiridos por procedimentos judiciais ou de dação em pagamento.

2.5 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços ficou previsto no artigo 15 da lei 8.666/93 e foi regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013 no âmbito federal (BRASIL, 2013). A Controladoria Geral da União, em sua cartilha, descreve o SRP como:

[...] conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. O SRP não é uma nova modalidade de licitação. Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada uma Ata de Registro de Preços – ARP, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas. (BRASIL, 2014a, p. 12).

Meirelles (2013, p. 337) cita que “esta ferramenta visa a racionalização e simplificação do processo de compras e contratações, tornando-lhe eficiente”.

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

Conforme o decreto nº 7.892/2013, o SRP pode ser adotado:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013, Art. 3º)

2.6 PREGÃO

É proibido pela Constituição Federal a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação de modalidades com a ressalva de ocorrer por meio de Lei Federal, sendo essa a condição do Pregão.

O Pregão foi instituído pela Medida Provisória nº 2.026/2000, passando a ser uma modalidade de licitação que se aplicava apenas no âmbito da União (BRASIL, 2000). A Lei nº 10.520/2002 estendeu a modalidade para todas as esferas da Federação (BRASIL, 2002). Com o Decreto 5.450/2005, o pregão passa a ser de uso obrigatório pela União e de preferência na modalidade eletrônica, já nas esferas estaduais e municipais é opcional (BRASIL, 2005).

Gasparini conceitua o Pregão como:

(...)o procedimento mediante o qual a pessoa é obrigada a licitar, selecionada para a aquisição de bens comuns ou para a contratação de serviços comuns, dentre as propostas escritas, quando admitidas, melhoráveis por lances verbais ou virtuais, apresentadas pelos pregoantes em sessão pública presencial ou virtual, em fase de julgamento que ocorre antes da fase de habilitação. (GASPARINI, 2009, p. 35).

Essa modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, conceituados pela Lei nº 10.520 como aqueles que os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente descritos no edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Dessa forma, ao contrário das outras modalidades da Lei nº 8.666 que se utilizam de faixas de valores para bens e serviços, o Pregão pode ser utilizado independente do valor.

Nesse contexto, o Pregão traz muitas inovações para a Administração Pública, como a sua inversão de fases que possibilita mais celeridade no processo e o julgamento das propostas ocorre de forma mais eficiente, características que vão de encontro com a vontade da população, que anseia tanto por transparência nos processos, o processo também é desprovido de tantas formalidades burocráticas que acabam por tornar o processo de compras moroso e caro para máquina pública.

O Pregão se divide em duas fases, a primeira é a fase preparatória que envolve a justificativa da necessidade de contratação, a definição do objeto do certame, as exigências de habilitação, critérios de aceitação da proposta, sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, a autoridade competente também designará dentre os servidores do órgão ou entidade promotora o pregoeiro e sua

equipe de apoio. A segunda fase é a externa abrange a convocação dos interessados, por meio de publicação na internet, e a sessão pública.

Os procedimentos durante a sessão pública na modalidade do Pregão são diferentes das modalidades abordadas pela Lei nº 8.666, quando aberta a sessão os interessados apresentarão uma declaração de ciência de que cumprem os requisitos de habilitação contidos no edital e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e o preço oferecido. Durante a sessão serão escolhidos a oferta de valor mais baixa e ofertas que tem o valor até 10% acima da de valor mais baixo, não havendo pelo menos 3 propostas nessas condições, poderão os autores das 3 melhores propostas oferecer novos lances verbais e sucessivos. Nessa sessão haverá o julgamento das propostas que seguirá o critério de menor preço, observando os prazos máximos de entrega, especificações técnicas e outras características definidas previamente em edital. Após os lances, o pregoeiro ordenará as ofertas e abrirá os envelopes contendo os documentos da habilitação do licitante que teve a melhor oferta, se todas as exigências propostas pelo edital estiverem de acordo com os documentos, o licitante será declarado o vencedor.

Dessa forma, diferente das outras modalidades, o pregão é realizado através da proposta escrita, complementada com a possibilidade de ofertas através de lances verbais, pelos representantes legais das empresas licitantes, em sessão pública (DIAS, 2015). Além disso, a principal alteração observada em vista a outras modalidades, é a inversão de momentos, pois a habilitação ocorre apenas depois do julgamento das propostas, o que traz mais celeridade para a modalidade, atendendo melhor os interesses da administração pública.

O pregão pode ser realizado de duas formas: presencial ou eletrônico, contudo, no corpo da lei, é destacado que a forma eletrônica deve ser usada preferencialmente. Gasparini (2009, p.31) descreveu o Pregão Eletrônico como “espécie de pregão em que a disputa pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços comuns à Administração Pública é feita à distância, em tempo real e em sessão pública, por meio de propostas de preços e lances visando melhorá-las, apresentados pela Internet”.

2.7 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO

O Pregão Eletrônico foi uma das grandes modernizações que a máquina pública pode receber em seu setor de compras públicas, trouxe eficiência e celeridade para licitação que se encontrava enraizada por procedimentos extremamente burocráticos, que tornavam o processo moroso para a administração e atendia o interesse público, um dos princípios constitucionais, de forma vagarosa e custosa.

Segundo Domakoski *et al.*: “[...] o pregão trata-se de um procedimento para compras públicas, nas esferas federais, estaduais e municipais, cujo intuito é o aprimoramento na forma de aquisição de produtos e serviços por órgãos governamentais”. (DOMAKOSKI *et al.*, 2011, p. 12).

Ainda, Justen Filho aborda sobre a substituição da Lei nº 8.666:

A União implementou, a partir da introdução da figura do pregão, um projeto de alteração geral da legislação sobre licitações. Trata-se de substituir a disciplina tradicional consagrada na Lei 8.666 por instrumentos licitatórios mais ágeis e rápidos. Diante da impossibilidade material (por circunstâncias políticas) de produzir a substituição da Lei 8.666, a União passou a editar legislação específica e diferenciada, com a perspectiva de que, a médio prazo, todas as licitações se subordinem aos novos modelos. (JUSTEN FILHO, 2005, p.9)

Dessa forma, a modalidade instituída pela Lei nº 10.520 apresenta diversas vantagens para a Administração Pública, pois a desburocratização do processo de compras do setor público pode trazer mais agilidade para o processo, facilitando o trabalho dos gestores mas também fazendo com que o uso dos recursos públicos seja muito mais proveitoso.

Sobre o pregão, Justen Filho acrescenta:

[...] não só reduz custo para a organização fornecedora, mas principalmente para a gestão pública, uma vez que aumenta o número de participantes e a respectiva competição entre os interessados. Com a utilização desse instrumento, os riscos de fraudes e de formação de cartéis nos processos licitacionais podem ser reduzidos. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 22).

Ou seja, nesse tipo de modalidade há mais competitividade no certame, o que é muito vantajoso para a administração pública, visto que esse princípio pode levar a uma porcentagem maior de economicidade nas compras públicas.

Furtado complementa sobre a competitividade nessa modalidade:

[...] busca vantagens virtuais, principalmente em relação aos custos para os licitantes e para a Administração Pública, pois não há necessidade de o

licitante estar presente na sessão pública, as propostas e os lances são enviados do seu computador, permitindo que apresentem propostas mais vantajosas, aumentando, assim, a competitividade e proporcionando a redução nos valores a serem contratados. (FURTADO, 2007, p. 100).

Ainda, a utilização da tecnologia para realizar o processo permite que o certame seja mais transparente, possibilitando que todo o processo seja acompanhado pela população e fiscalizado pela Administração Pública. Além disso, a forma eletrônica do Pregão permite que a participação de interessados seja maior do que uma sessão solene presencial, visto que é necessário apenas que o interessado tenha acesso a um computador com internet para participar do certame. Essa facilidade que permite o aumento da competitividade conseqüentemente leva a Administração Pública a uma economia maior.

Outra vantagem possibilitada se deve as margens instituídas pela Lei nº 10.520 para o ato convocatório, pois esse fixará obrigatoriamente critérios objetivos, visto que o Pregão Eletrônico tem sua utilização limitada a bens e serviços comuns, ou seja, aqueles que possuem padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, nesse contexto de critérios objetivos é mais simples aferir o menor preço, há uma possibilidade menor de discricionariedade para a avaliação dos parâmetros, pois o uso de bens e serviços comuns, com especificações comuns e a leitura de “menor preço” acaba por engessar a avaliação do certame.

Contudo, Lorenzi e Willig apresentam uma desvantagem na utilização do pregão eletrônico em comparação ao pregão presencial:

[...]a fase de habilitação é um ponto negativo para o pregão eletrônico, pois, no presencial os documentos são analisados no final da sessão em que ocorreram os lances, enquanto que no eletrônico os documentos de habilitação serão enviados após o término da sessão e analisados posteriormente, retardando muitas vezes as contratações, pois não estando o licitante apto passar-se-á ao próximo classificado. (LORENZI; WILLIG, 2016, p. 91).

Assim, a inversão de fases que é vista como um dos atributos de celeridade propiciados pelo Pregão Eletrônico também pode resultar em atrasos no processo de compra pública, visto que a habilitação nessa modalidade, assim como na presencial, é feito apenas no final do certame, na forma eletrônica os documentos de habilitação são enviados pelo correio e se não aptos, resultarão em atrasos.

Ainda, Santana (2009 apud LORENZI; WILLIG, 2016) cita como uma desvantagem do pregão eletrônico a deficiência na conectividade aliada à refração cultural, à exclusão digital e às deficiências (e insuficiências de algumas plataformas e sistemas informatizados de aquisições), mas considera que com o passar do tempo pode melhorar.

Ainda para Baradel (2011) o Pregão Eletrônico pode trazer outra desvantagem, já que a possibilidade do certame ser realizado online pode quebrar barreiras regionais, aumentando a competitividade do certame, mas também em regiões menos favorecidas, a abertura para empresas de fora poderia diminuir a força econômica local. Dessa forma, caberia a Administração Pública local ponderar a utilização da modalidade presencial para algumas licitações a fim de dar oportunidade aos licitantes locais.

Ainda, a possibilidade do certame ser realizado online possibilita outra desvantagem para a administração pública, o uso dos robôs nas licitações. Quando uma empresa obtém um software desse tipo para utilizar durante a licitação, os lances dados por ela são extremamente rápidos, de forma que outras empresas que também estão participando não conseguiriam alcançar. Esse tipo de fraude acaba atrapalhando a isonomia do processo, princípio basilar que rege os processos de licitação, por isso os sites que realizam os certames agora possuem a “confirmação” de lance e cabe também ao pregoeiro desconfiar de lances muito rápidos.

Além disso, conforme informações obtidas em relatórios técnicos, muitas empresas de regiões diferentes participam do certame ofertando preços inexequíveis, isso acaba por atrasar o processo devido a prazos recursais ou, as vezes, por descuido da Administração Pública, as empresas são contratadas e não entregam o bem ou serviço. Ou seja, a possibilidade de ser realizado por via digital traz mais competitividade para a licitação, devido a facilidade em participar, mas isso pode trazer desvantagens para o órgão.

Nesse contexto, mesmo com toda a modernização que o Pregão Eletrônico traz para a Administração Pública, através da celeridade, economicidade e simplificação, ainda há melhorias a serem feitas no processo para que se torne cada vez mais uma ferramenta de eficiência para as compras públicas.

2.8 FRAUDE NO PREGÃO ELETRÔNICO

O Pregão Eletrônico foi criado com o objetivo de trazer mais celeridade ao setor de compras da administração pública brasileira, facilitando o processo de licitação, permitindo que todos interessados de qualquer lugar do país participem do certame de forma facilitada, aumentando a competição e trazendo economia para o processo. Contudo, apesar de explicitado no artigo 90 da lei 8.666/93 como crime “frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação” com pena prevista de dois a quatro anos e multa, as fraudes continuam sendo comuns no processo de compra.

Para Soares (2005, p.79) fraude “é o acontecimento ilícito proveniente de ato (s) de agente: funcionário, particular, operadores de direito, terceiros, etc., visando obter vantagens pouco regulares e ilegais”.

Lima (2015) também nos mostra que uma das irregularidades usadas a fim de fraudar o sistema e, conseqüentemente, frustrar a concorrência é a utilização de *softwares*, os robôs, que são adquiridos pelas grandes empresas que participam do certame e automatizam os lances durante a sessão, potencializando a chance do licitante ganhar. Conforme Niebuhr:

Ora, como dito, o licitante não usuário do software, praticamente não goza de chances de êxito, comprometendo a competição pautada pelo princípio da isonomia. O uso de tais softwares representa fraude ostensiva ao caráter competitivo da licitação, frustrando a verdadeira disputa, subsumindo-se, perfeitamente, ao tipo penal previsto no art. 90 da Lei nº 8.666/93. (NIEBUHR, 2016, p. 364).

Conforme Costa (2019a), o softwares trabalham penetrando o ambiente virtual de disputa de Pregão Eletrônico, capturam os lances enviados pelos demais licitantes para, em fração de segundos, classificar a informação obtida e enviar proposta cujo valor é inferior ao menor lance até então ofertado por empresa concorrente. Dessa forma, não há chances dos outros licitantes que participam do certame conseguirem vencer o Pregão Eletrônico.

Na Lei 8.666/93 estão expressos os princípios norteadores do procedimento de licitação:

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 sustentável 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, Art. 3º).

Nesse sentido, um dos princípios bases da Lei das Licitações é a isonomia, que segundo Carvalho Filho (2009, p.234), “significa que todos os interessados em contratar com a administração devem competir em igualdade de condição, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro”. Ademais, é entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1216/2014:

Não se pode negar que o emprego de software de lançamento automático de lances conduz à vantagem competitiva dos fornecedores que detêm a tecnologia sobre os demais licitantes, o que afronta o princípio da isonomia constante do artigo 3º, caput, da Lei 8.666/1993 e do artigo 5º, caput, do Decreto 5450/2005. (BRASIL, 2014b).

Para o combater o uso de robôs, Lima afirma que:

[...] os principais portais de licitações utilizados pelos diversos entes da Administração Pública tem colocado em prática mecanismos que dificultam sua utilização como a estipulação de intervalo de tempo mínimo entre o envio de um lance e outro do mesmo ofertante e a necessidade de confirmação de envios de lances (LIMA, 2015, p. 4).

Ainda, conforme Lima (2015) é muito comum que ocorra a combinação entre empresas e até mesmo com o agente público para a frustração da concorrência. Nesse tipo de fraude há o conluio de empresas para combinarem preços e se revezarem, há também empresas que participam do certame apenas para favorecer outra, nesse tipo de fraude, denominada “coelho”, há uma empresa que dá lances extremamente baixos, desestimulando outras empresas participantes a darem seus lances, enquanto o fornecedor que organizou a fraude se mantém em segundo lugar nos lances, com o fim da fase de lances a empresa vencedora acaba não enviando a documentação ou enviando-as incompletas de forma a ser desclassificada, dando espaço para que a segunda colocada, a empresa que organizou o esquema, acabe sendo a escolhida.

Além disso, é muito comum que haja a participação de duas empresas com o mesmo corpo societário participando da licitação, combinando entre si os lances para que alguma das duas empresas vença o certame, frustrando a concorrência. Contudo, ter o mesmo corpo societário, sócio em comum, etc., não são considerados diretamente como uma fraude, existindo apenas uma atenção especial a esse tipo de casos conforme acórdão nº 2.341/2011:

Promove alterações no sistema Comprasnet: para emitir alerta aos pregoeiros sobre a apresentação de lances, para o mesmo item, por empresas que possuem sócio em comum, com vista a auxiliá-los na identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame que possam sugerir a formação de conluio entre essas empresas, em atenção ao art. 90 da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2011 apud COSTA, 2019b, s.p.)

Nesse contexto, é possível que o portal identifique até mesmo quando houver grau de parentesco entre sócios da empresa, mas apenas para que o agente público tenha um cuidado maior com a situação e não havendo uma sanção direta ou presunção de fraude.

2.9 PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO DA LICITAÇÃO

Para Palavéri:

Este procedimento, inicialmente previsto nas medidas provisórias do pregão, e depois na Lei 10.520/2002, nada mais é que reflexo da modernidade, sendo prova de que os meios eletrônicos definitivamente passaram a fazer parte integrante da vida cotidiana do poder público. (PALAVÉRI, 2005, p. 167).

Com a edição da Lei nº 10.520 e a modernização eminente, foram observadas mudanças significativas nos processos de licitação, para Justen Filho (2005) o “pregão eletrônico” vem preenchendo uma lacuna deixada pelas modalidades de licitação existente, e traz melhorias notáveis, como por exemplo, segundo Dias (2015, p. 6), “a redução de 120 dias para 20 dias no processo de aquisição e pela economia em função da forma de disputa, economia essa que na implantação do pregão ficou na ordem de 20%”. Ainda, como o pregão permite o uso de vias digitais para viabilizar o processo, qualquer cidadão pode acompanhar todo o processo de compra pública, fazendo com que todo o certame seja mais transparente e o controle seja mais fácil.

Para o julgamento das propostas é preciso o pregoeiro, que coordena o processo, analisa e classifica as propostas, examina os documentos de habilitação de propostas, negocia com os licitantes e propõe a homologação; e sua equipe de apoio de 3 servidores, que não julga e nem toma decisões, mas auxiliam o pregoeiro. Dessa forma, esse conjunto de pessoas envolve um número menor de servidores se

comparados as outras modalidades que se utilizam de uma comissão, trazendo economia para a Administração Pública

Nesse contexto de inovações, para a Administração Pública, o pregão eletrônico se tornou uma peça chave para a modernização da máquina pública, uma vez que, segundo Dias (2015, p. 7), “a modalidade atenda melhor o princípio da celeridade, pois garante um maior ganho de produtividade”, ademais, essa modalidade permite que o processo de compra de produtos ou serviços se realize de forma mais rápida, tendo o processo como um todo, um valor bem inferior para o poder público.

Segundo Souto (2012), com o pregão eletrônico tentou-se romper com o excesso de formalismo, e para isso utilizou a inclusão de procedimentos que possibilitaram o saneamento de documentos, propostas e atos, sem que para isso precisasse haver a anulação de processos, dessa forma, resultado em economia para o aparelho administrativo. Além disso, a busca pela simplificação do processo, leva a administração pública a tentativa de desburocratização dos processos engessados que, apesar da formalidade, ainda possuem muitas falhas, são lentos e muitas vezes articulados para corrupção.

O Pregão Eletrônico alcança uma porcentagem de economicidade maior do que as outras modalidades, visto que há economia de servidores envolvidos no certame, mas também há uma economia muito grande de material utilizado ao longo de todo o processo, pois nas demais modalidades são usados grandes volumes de documentação, material de escritório e impressões sendo feitas, contudo, com o pregão eletrônico, a maioria das fases ocorrem por via digital, o que reduz significativamente o uso de material. Ainda que seja necessário o investimento em computadores e internet, estes são bens duráveis que voltarão a ser utilizados em outros certames e até mesmo para outros fins dentro da repartição.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004 apud ALEXANDRINO; PAULO, 2006), a competitividade é um dos princípios norteantes das licitações públicas, e que este da essência ao procedimento, concomitantemente, o pregão eletrônico, com sua flexibilidade, permite que o custo assumido pelo licitante para participar do certame seja consideravelmente reduzido quando comparado as outras modalidades, pois, visto que os certames são realizados online, não há necessidade de deslocamento por parte do licitante. Dessa forma, há redução de custos e o

aumento considerável de competitividade no certame, possibilitando maior vantagem para a administração pública para fazer uma aquisição mais eficiente.

Nesse contexto, fica claro que a modernização do ato de licitar por meio da Lei nº 10.520 traz muitos benefícios no quesito de economicidade em comparação com outras modalidades, visto que há economia tanto de servidores como também material utilizado no certame. Ademais, a economicidade se dá também pelos baixos valores que se consegue alcançar durante a fase de lances que ocorre após a seleção das três propostas com o menor valor, fase que ocorre só na modalidade do Pregão presencial ou eletrônico.

É importante destacar ainda que a modernização alcançada pelo Pregão faz com que, segundo Dias (2015), o trabalho do pregoeiro durante o processo seja bastante facilitado, visto que o sistema onde são realizados os lances já incorpora a classificação, ordenando as melhores propostas, deixando o processo muito mais simples do ponto de vista humano, sendo menos dispendioso tanto para o pregoeiro, como para sua equipe.

Para Pena, Felicidade e Monteiro:

[...] através da universalização das tecnologias da informação (TI) é possível obter transparência e celeridade nos processos licitatórios, assim, a modernização da licitação por meio do Pregão Eletrônico faz com que os processos sejam muito mais transparentes e possuam uma linguagem mais clara, menos burocrática e ainda a sessão pública *online* pode ser acompanhado por qualquer cidadão que possua interesse. (PENA; FELICIDADE, MONTEIRO, 2010, p. 7).

A sessão pública é realizada efetivamente pelo SIASG/COMPRASNET, que é definido pelo Portal de Compras Federal como:

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, instituído pelo art. 7º do Decreto nº 1.094/1994, é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Sua finalidade é integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O Siasg é o sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do Sisg (COMPRASNET, 2019).

A responsabilidade pelo sistema é do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o ministério e parcerias de entidades e órgãos, desenvolveram o Processo Eletrônico Nacional (PEN) que funciona para o arquivamento de processos e documentos, que envolver a diminuição do uso de papel, ou seja, economia e também

celeridade para os processos, visto que os documentos podem ser acessados de forma mais rápido e de qualquer órgão ou entidade envolvido.

Segundo Dias (2015), outro ponto que é muito relevante no uso do Pregão, é o tempo, pois enquanto as modalidades de concorrência, leilões e concursos pode levar de 90 dias a 6 meses para ser concluída, o Pregão leva em média 17 dias para sua finalização. Contudo, é importante destacar que as modalidades regidas pela Lei nº 8.666 possuem um ciclo estendido para a sua conclusão devido a demora da sua fase interna que envolve elaboração de edital e designação de uma comissão julgadora. Dessa forma, com o tempo médio bem reduzido em vista a outras modalidades, o pregão eletrônico é muito mais célere, trazendo agilidade e economia para a Administração Pública.

2.10 DECRETO Nº 10.024

No dia 23 de setembro de 2019 houve a publicação no Diário Oficial do novo Decreto do Pregão Eletrônico, que entrou em vigor no dia 28 de outubro de 2019. Conforme Ribeiro:

[...] a nova lei vem atender a simplificação, documental e da linguagem para melhor compreensão de toda a sociedade civil, vem para fomentar a desburocratização, ela exige que se evite emprego de expressões que podem conferir duplo sentido ao texto do edital, tem objetivo de dar celeridade e prevenção à fraude (RIBEIRO, 2019, p. 2).

Pela modernidade e economicidade que o Pregão Eletrônico traz ao setor, o Pregão na sua forma eletrônica passa a ser obrigatório, conforme Decreto nº 10.024/2019:

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse (BRASIL, 2019, art. 1º)

Dessa forma, o Pregão Eletrônico passa a ser obrigatório, revogando o Decreto 5.504/2005 que estabelecia que seria realizado preferencialmente o Pregão

Eletrônico. Conforme decreto o pregão na sua forma eletrônica é obrigatório, somente sendo cabível a processo presencial quando houver justificativa de inviabilidade técnica ou desvantagem para a administração pública se feito de forma eletrônica.

Ademais, com o Decreto ficou declarada a obrigatoriedade de uso da plataforma comprasnet, contudo, também podem ser usados sistemas próprios ou disponíveis no mercado desde que estejam integrados à plataforma de operacionalização das modalidades de transferência voluntária.

Uma das mudanças mais importantes que o Decreto traz ao âmbito de compras públicas é o envio da documentação de habilitação junto a proposta, antes da fase de lances, conforme o Decreto 10.024/2019:

Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:
I - planejamento da contratação;
II - publicação do aviso de edital;
III - apresentação de propostas e de documentos de habilitação;
IV – abertura da sessão pública e envio de lances, ou fase competitiva;
V - julgamento;
VI - habilitação;
VII - recursal;
VIII - adjudicação; e
IX - homologação. (BRASIL, 2019, art. 6º)

Antes do decreto apenas o autor do melhor lance precisaria encaminhar os documentos de habilitação, contudo, com a nova regulamentação todos os integrantes do certame devem enviar os documentos. Nesse contexto, conforme Ribeiro (2019, p. 5), “a celeridade é algo a se destacar nesta inovação legal, já que ela altera o rito, porque ao passo que diante de uma possível desclassificação ou inabilitação de um licitante, a do subsequente já está disponível imediatamente, o que não ocorria antes e assim o pregão atualmente tinha diversas interrupções e convocações”. Ademais, essa inovação veio para auxiliar a administração pública a diminuir as fraudes ocorridas no processo de licitação, pois combate os “coelhos”, fraudes nas quais o primeiro colocado que se classificou devido a lances muito baixos, abaixo do mercado, desiste e deixa que o segundo colocado ganhe, com essa evolução legal a documentação de habilitação já vai estar em mãos do agente público, sendo mais fácil punir esse tipo de fraude.

No artigo 7º do decreto é também acrescentado um novo critério de julgamento ao já usual “menor preço”, o “maior desconto”, que conforme entendimento de Diniz:

Na verdade, o que se chama de julgamento com base em maior desconto, na verdade é uma técnica de critério de julgamento para um licitação do tipo menor preço. Esse tipo de licitação está previsto na Lei das Licitações, mas o critério de apuração desse menor preço, o critério de julgamento, será aferido com base no desconto proporcionado. Uma vez adjudicado o objeto, será este o elemento contratual: o desconto, não necessariamente o preço. O valor contratado será apenas para estimativa de gastos, verificação de recursos orçamentários, empenho, etc. (DINIZ, 2013, p. 3).

Ou seja, o menor preço é apurado em razão do desconto oferecido pelos licitantes tendo como valor base o preço comunicado pela administração no edital do certame, dessa forma, aquela empresa que oferecer o menor desconto, ganha.

Conforme Decreto 5.450/2005:

Art.17. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação a seguir indicados:

III-superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação regional ou nacional (BRASIL, 2005).

Contudo, o decreto 10.024/2019 revogou esse artigo, com a tendência de modernidade, suprimiu a exigência de convocação por via de jornal de grande circulação regional ou nacional, agora a convocação dos interessados se dá por meio de publicação de aviso de edital no Diário Oficial da União e no sítio oficial do órgão ou entidade promotora da licitação e na internet.

Também, conforme o artigo 16:

Art. 16. Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem possuir a competência, designar agentes públicos para o desempenho das funções deste Decreto, observados os seguintes requisitos:

§ 3º Os órgãos e as entidades de que trata o § 1º do art. 1º estabelecerão planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências (BRASIL, 2019, art. 16).

Esse artigo corrobora com a modernidade que o Pregão Eletrônico vem tentando trazer para o setor de compras e a capacitação dos pregoeiros funciona como instrumento de formação, diminuindo o âmbito de fraudes que têm como peça chave o agente público.

O artigo discorre sobre os modos de disputa aberto e aberto e fechado. No primeiro, após a abertura do item em disputa, a fase de lance será de 10 minutos, depois desse período, o sistema encerrará a competição caso nenhum lance seja apresentado no intervalo de 2 minutos.

Já no modo de disputa aberto e fechado, conforme o decreto 10.024/2019:

Art. 33. No modo de disputa aberto e fechado, de que trata o inciso II do caput do art. 31, a etapa de envio de lances da sessão pública terá duração de quinze minutos.

§ 1º Encerrado o prazo previsto no caput, o sistema encaminhará o aviso de fechamento iminente dos lances e, transcorrido o período de até dez minutos, aleatoriamente determinado, a recepção de lances será automaticamente encerrada.

§ 2º Encerrado o prazo de que trata o § 1º, o sistema abrirá a oportunidade para que o autor da oferta de valor mais baixo e os autores das ofertas com valores até dez por cento superiores àquela possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento deste prazo.

§ 3º Na ausência de, no mínimo, três ofertas nas condições de que trata o § 2º, os autores dos melhores lances subsequentes, na ordem de classificação, até o máximo de três, poderão oferecer um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento do prazo.

§ 4º Encerrados os prazos estabelecidos nos § 2º e § 3º, o sistema ordenará os lances em ordem crescente de vantajosidade.

§ 5º Na ausência de lance final e fechado classificado nos termos dos § 2º e § 3º, haverá o reinício da etapa fechada para que os demais licitantes, até o máximo de três, na ordem de classificação, possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento deste prazo, observado, após esta etapa, o disposto no § 4º.

§ 6º Na hipótese de não haver licitante classificado na etapa de lance fechado que atenda às exigências para habilitação, o pregoeiro poderá, auxiliado pela equipe de apoio, mediante justificativa, admitir o reinício da etapa fechada, nos termos do disposto no § 5º. (BRASIL, 2019).

Dessa forma, o artigo demonstra mais uma vez o avanço legal e tentativa de diminuir o número de fraudes nos processos, pois os participantes terão direito a mais um lance final sigiloso que não será baseado no lance de outro concorrente

No antigo decreto, quando havia algum empate entre os participantes, o sistema considerava vencedora a proposta cadastrada em primeiro lugar, contudo, agora no artigo 37 do Decreto 10.024 de 2019 fica explicitado que diante de um empate entre participantes, a proposta vencedora será sorteada dentre as propostas iguais.

3 METODOLOGIA

Este capítulo irá descrever os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos ao longo do trabalho, além disso, classificação da pesquisa feita, instrumentos utilizados para obtenção de dados e como a análise de dados se deu.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa se classifica quanto ao objetivo como uma pesquisa exploratória, pois pretende analisar a economicidade propiciada pelo uso do Pregão Eletrônico na Prefeitura do Município de Campo Bom, com base em um levantamento bibliográfico acerca do assunto, identificando as vantagens que o procedimento pode trazer ao setor de compras públicas e também obtendo dados percentuais financeiros quanto à economia obtida pelo Pregão.

Segundo Gil (2008, p. 27), “as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato, além disso, habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental”. Nesse sentido, o levantamento bibliográfico foi utilizado durante a pesquisa, com o fim de obter dados, conceitos, legislação e doutrinas pertinente ao Pregão, que permitisse discorrer a respeito das vantagens e desvantagens, economicidade e eficiência oferecidas e modernidade trazida ao campo das licitações, assunto tão pertinente à Administração Pública.

Para a realização da análise do percentual de economicidade alcançado com o uso do Pregão Eletrônico na prefeitura de Campo Bom será utilizado a pesquisa documental, que segundo Gil,

[...] se assemelha muito a pesquisa bibliográfica, mas difere desta por se utilizar de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com a pesquisa, podem envolver documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, etc. (GIL, 2008, p. 51).

Assim, após a pesquisa bibliográfica e análise do conteúdo encontrado, houve a obtenção de dados quantitativos, sua análise e interpretação, classificando-os e organizando-os em tabelas, tornando possível a obtenção de percentuais de

economicidade entre outros dados numéricos e, conseqüentemente, a sua associação aos dados obtidos por meio da pesquisa bibliográfica.

3.2 COLETA DE DADOS

Para a elaboração desse trabalho foi realizada a coleta de dados por meio de pesquisa documental, que segundo Beuren (2003, p.89), “sua notabilidade é justificada no momento em que se podem organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta.

A pesquisa se iniciou na consulta sobre o assunto em artigos, sítios eletrônicos, livros, legislação e doutrina, a fim de realizar a revisão bibliográfica e também criar uma boa base de conhecimento sobre o assunto. Além disso, houve a busca de informações sobre o contexto da administração pública da Prefeitura de Campo Bom e sobre a realização do processo licitatório no município.

Em um segundo momento houve a exploração de informações oferecidas pelo site LicitaCon Cidadão, que reúne informações referentes a todas as contratações realizados pelo órgão em questão, assim como a documentação pertinente. Para o trabalho, analisou-se as licitações realizadas pela Prefeitura de Campo Bom do período de 2017 a 2019, o período foi escolhido pois coincide com uma gestão específica, deixando de lado o ano de 2020 pela previsão inicial de término do trabalho ser em maio de 2020. Para a pesquisa foram escolhidos os valores proposto pela administração, que são os valores estimados para cada certame, e os valores homologados, que são os valores pelos quais o certame foi encerrado.

Por fim, para o melhor entendimento, a fim de alcançar a análise proposta sobre economicidade, os dados foram dispostos em tabelas, que são métodos estatísticos sistemáticos que facilitam o entendimento sobre o assunto para uma fácil compreensão e associação ao conteúdo pré-analisado na pesquisa.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo serão apresentados os dados obtidos da pesquisa de economicidade do uso do Pregão Eletrônico nas licitações realizadas pela Prefeitura de Campo Bom do período de 2017 a 2019, assim como a economia obtida pelo órgão.

4.1 DADOS COLETADOS

Nesta seção serão apresentados os dados obtidos a partir da pesquisa e consulta no site LicitaCon Cidadão por meio da pesquisa das licitações concluídas e homologadas

A fim de trazer clareza ao estudo e também um entendimento sobre o contexto dos certames realizados pelo município, na Tabela 1 há a discriminação por modalidade de licitação, totalizando 364 certames, nos quais são utilizadas, em sua maioria, o Pregão Eletrônico e Pregão Presencial.

Tabela 1 – Número de licitações por modalidade na Prefeitura de Campo Bom

Ano	Concorrência	Convite	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Tomada de Preços	Total
2017	2	2	14	40	20	78
2018	2	0	41	31	28	102
2019	2	0	42	50	37	131

Fonte: Dados coletados (2020)

Como o objetivo do trabalho é o estudo da economicidade oferecida pelo Pregão Eletrônico ao órgão, as licitações realizadas por meio de outras modalidades são descartadas do estudo. Dessa forma, os Pregões Eletrônicos foram analisados caso a caso e dispostos em tabelas separadas por ano, a fim de se perceber se a economicidade alcançada é contínua ou um caso isolado.

Os dados utilizados para análise foram os valores propostos (valor de referência estabelecido pela prefeitura para abrir o certame), valor homologado (valor oferecido pelo fornecedor que ganhou a licitação), valor economizado (subtração do valor proposto pelo valor homologado) e o percentual de economia para que a comparação e análise seja facilitada.

Na Tabela 2 encontram-se os valores referentes ao ano de 2017:

Tabela 2 – Números dos pregões eletrônicos 2017

Ano	Valor Estimado	Valor Homologado	Valor Economizado	Economia (%)
2017	R\$ 165.600,00	R\$ 42.741,00	R\$ 122.859,00	74,19
2017	R\$ 17.087,40	R\$ 11.220,00	R\$ 5.867,40	34,34
2017	R\$ 55.943,14	R\$ 44.400,00	R\$ 11.543,14	20,63
2017	R\$ 187.473,00	R\$ 45.493,50	R\$ 141.979,50	75,73
2017	R\$ 212.696,52	R\$ 121.156,00	R\$ 91.540,52	43,04
2017	R\$ 86.037,75	R\$ 17.799,50	R\$ 68.238,25	79,31
2017	R\$ 185.514,00	R\$ 184.600,00	R\$ 914,00	0,49
2017	R\$ 216.120,00	R\$ 102.396,00	R\$ 113.724,00	52,62
2017	R\$ 40.311,25	R\$ 18.967,29	R\$ 21.343,96	52,95
2017	R\$ 98.648,15	R\$ 81.755,90	R\$ 16.892,25	17,12
2017	R\$ 24.753,05	R\$ 8.236,41	R\$ 16.516,64	66,73
2017	R\$ 247.945,80	R\$ 176.656,00	R\$ 71.289,80	28,75
2017	R\$ 46.720,08	R\$ 23.880,00	R\$ 22.840,08	48,89
2017	R\$ 326.400,00	R\$ 203.760,00	R\$ 122.640,00	37,57
Total	R\$ 1.911.250,14	R\$ 1.083.061,60	R\$ 828.188,54	43,33

Fonte: Dados coletados (2020)

Conforme os dados da Tabela 2, os valores estimados do ano de 2017 equivalem a R\$ 1.911.250,14 e os valores homologados correspondem a R\$ 1.083.061,60, totalizando uma economia de R\$ 828.188,54 para a Prefeitura de Campo Bom.

Tabela 3 – Números dos Pregões Eletrônicos 2018

(Continua)

Ano	Valor Estimado	Valor Homologado	Valor Economizado	Economia (%)
2018	R\$ 282.100,00	R\$ 230.872,00	R\$ 51.228,00	18,1595
2018	R\$ 147.200,00	R\$ 111.992,00	R\$ 35.208,00	23,9185
2018	R\$ 9.481,88	R\$ 7.095,00	R\$ 2.386,88	25,1731
2018	R\$ 22.579,22	R\$ 10.677,97	R\$ 11.901,25	52,7089
2018	R\$ 33.814,16	R\$ 29.385,89	R\$ 4.428,27	13,0959
2018	R\$ 32.978,90	R\$ 21.314,04	R\$ 11.664,86	35,3707
2018	R\$ 93.034,00	R\$ 55.687,50	R\$ 37.346,50	40,1429
2018	R\$ 181.075,00	R\$ 175.000,00	R\$ 6.075,00	3,3550
2018	R\$ 92.100,00	R\$ 90.000,00	R\$ 2.100,00	2,2801
2018	R\$ 55.916,00	R\$ 28.644,00	R\$ 27.272,00	48,7732
2018	R\$ 356.666,66	R\$ 350.000,00	R\$ 6.666,66	1,8692
2018	R\$ 96.895,20	R\$ 85.230,00	R\$ 11.665,20	12,0390
2018	R\$ 3.034,32	R\$ 2.377,00	R\$ 657,32	21,6628
2018	R\$ 78.122,40	R\$ 24.600,00	R\$ 53.522,40	68,5110
2018	R\$ 75.142,92	R\$ 69.979,61	R\$ 5.163,31	6,8713
2018	R\$ 176.313,34	R\$ 80.748,58	R\$ 95.564,76	54,2017
2018	R\$ 145.346,60	R\$ 59.573,35	R\$ 85.773,25	59,0129
2018	R\$ 388.173,35	R\$ 213.190,26	R\$ 174.983,09	45,0786
2018	R\$ 12.904,40	R\$ 10.667,20	R\$ 2.237,20	17,3367
2018	R\$ 11.903,27	R\$ 10.295,00	R\$ 1.608,27	13,5112
2018	R\$ 67.519,50	R\$ 53.655,47	R\$ 13.864,03	20,5334
2018	R\$ 178.399,98	R\$ 35.880,00	R\$ 142.519,98	79,8879
2018	R\$ 31.615,11	R\$ 30.463,58	R\$ 1.151,53	3,6423
2018	R\$ 43.832,84	R\$ 30.875,14	R\$ 12.957,70	29,5616
2018	R\$ 406.602,60	R\$ 341.199,94	R\$ 65.402,66	16,0852
2018	R\$ 40.873,30	R\$ 24.856,99	R\$ 16.016,31	39,1853
2018	R\$ 35.966,00	R\$ 35.966,00	R\$ -	0,0000
2018	R\$ 83.943,96	R\$ 83.943,84	R\$ 0,12	0,0001

(Conclusão)					
Ano	Valor Estimado	Valor Homologado	Valor Economizado	Economia (%)	
2018	R\$ 186.890,00	R\$ 159.000,00	R\$ 27.890,00	14,9232	
2018	R\$ 23.355,45	R\$ 18.020,66	R\$ 5.334,79	22,8417	
2018	R\$ 383.784,68	R\$ 205.211,16	R\$ 178.573,52	46,5296	
2018	R\$ 535.597,00	R\$ 265.329,20	R\$ 270.267,80	50,4610	
2018	R\$ 200.872,73	R\$ 178.205,79	R\$ 22.666,94	11,2842	
2018	R\$ 22.887,40	R\$ 15.189,60	R\$ 7.697,80	33,6334	
2018	R\$ 158.552,54	R\$ 38.820,50	R\$ 119.732,04	75,5157	
2018	R\$ 215.108,89	R\$ 103.805,60	R\$ 111.303,29	51,7428	
2018	R\$ 2.102.166,27	R\$ 880.899,45	R\$ 1.221.266,82	58,0956	
2018	R\$ 532.377,94	R\$ 347.372,86	R\$ 185.005,08	34,7507	
2018	R\$ 98.402,93	R\$ 57.373,13	R\$ 41.029,80	41,6957	
2018	R\$ 36.300,00	R\$ 29.520,00	R\$ 6.780,00	18,6777	
2018	R\$ 192.816,00	R\$ 183.000,00	R\$ 9.816,00	5,0909	
Total	R\$ 7.872.646,74	R\$ 4.785.918,31	R\$ 3.086.728,43	39,2083	

Fonte: Dados coletados (2020)

Em 2018 o valor estimado total das licitações da modalidade de Pregão Eletrônico alcançou R\$ 7.872.646,74 enquanto os valores homologados foram de R\$ 4.785.918,31, portanto, houve a economia de R\$ 3.086.728,43, equivalente a 39,2083% de economia para o órgão.

Tabela 4 – Números dos Pregões Eletrônicos 2019

(Continua)					
Ano	Valor Estimado	Valor Homologado	Valor Economizado	Economia (%)	
2019	R\$ 13.291,39	R\$ 8.049,80	R\$ 5.241,59	39,4360	
2019	R\$ 407.143,81	R\$ 115.500,00	R\$ 291.643,81	71,6316	
2019	R\$ 915.600,00	R\$ 998.500,00	-R\$ 82.900,00	-9,0542	
2019	R\$ 46.244,15	R\$ 34.017,53	R\$ 12.226,62	26,4393	
2019	R\$ 99.923,19	R\$ 53.926,75	R\$ 45.996,44	46,0318	
2019	R\$ 315.229,77	R\$ 118.792,44	R\$ 196.437,33	62,3156	
2019	R\$ 26.852,33	R\$ 26.500,00	R\$ 352,33	1,3121	
2019	R\$ 97.640,04	R\$ 33.048,00	R\$ 64.592,04	66,1532	
2019	R\$ 475.012,00	R\$ 227.503,50	R\$ 247.508,50	52,1057	
2019	R\$ 195.830,53	R\$ 187.000,00	R\$ 8.830,53	4,5093	
2019	R\$ 110.000,00	R\$ 74.900,00	R\$ 35.100,00	31,9091	
2019	R\$ 825.461,80	R\$ 297.153,10	R\$ 528.308,70	64,0016	
2019	R\$ 142.563,00	R\$ 66.773,75	R\$ 75.789,25	53,1619	
2019	R\$ 456.810,00	R\$ 171.834,00	R\$ 284.976,00	62,3839	
2019	R\$ 49.103,76	R\$ 35.192,00	R\$ 13.911,76	28,3314	
2019	R\$ 69.571,50	R\$ 39.998,00	R\$ 29.573,50	42,5081	
2019	R\$ 70.518,93	R\$ 42.561,55	R\$ 27.957,38	39,6452	
2019	R\$ 155.535,23	R\$ 113.185,82	R\$ 42.349,41	27,2282	
2019	R\$ 82.980,00	R\$ 75.348,00	R\$ 7.632,00	9,1974	
2019	R\$ 127.389,05	R\$ 81.747,70	R\$ 45.641,35	35,8283	
2019	R\$ 4.669.971,64	R\$ 2.508.876,74	R\$ 2.161.094,90	46,2764	
2019	R\$ 352.961,00	R\$ 306.210,00	R\$ 46.751,00	13,2454	
2019	R\$ 276.954,37	R\$ 160.085,81	R\$ 116.868,56	42,1978	
2019	R\$ 194.219,85	R\$ 36.050,00	R\$ 158.169,85	81,4386	
2019	R\$ 215.980,00	R\$ 66.932,00	R\$ 149.048,00	69,0101	
2019	R\$ 1.937.257,34	R\$ 1.359.636,94	R\$ 577.620,40	29,8164	
2019	R\$ 121.202,50	R\$ 41.587,78	R\$ 79.614,72	65,6874	
2019	R\$ 414.910,29	R\$ 204.520,13	R\$ 210.390,16	50,7074	
2019	R\$ 425.021,25	R\$ 286.442,42	R\$ 138.578,83	32,6052	

							(Conclusão)
Ano		Valor Estimado	Valor Homologado		Valor Economizado		Economia (%)
2019	R\$	2.770.448,06	R\$	1.586.949,08	R\$	1.183.498,98	42,7187
2019	R\$	35.877,49	R\$	6.528,00	R\$	29.349,49	81,8047
2019	R\$	150.216,00	R\$	105.030,00	R\$	45.186,00	30,0807
2019	R\$	649.795,24	R\$	466.801,20	R\$	182.994,04	28,1618
2019	R\$	386.400,00	R\$	346.800,00	R\$	39.600,00	10,2484
2019	R\$	46.920,00	R\$	40.783,00	R\$	6.137,00	13,0797
2019	R\$	25.212,30	R\$	18.325,32	R\$	6.886,98	27,3160
2019	R\$	222.780,28	R\$	72.060,00	R\$	150.720,28	67,6542
2019	R\$	35.219,49	R\$	21.274,00	R\$	13.945,49	39,5959
2019	R\$	185.528,64	R\$	94.548,35	R\$	90.980,29	49,0384
2019	R\$	121.656,21	R\$	61.919,65	R\$	59.736,56	49,1028
2019	R\$	52.527,00	R\$	45.350,00	R\$	7.177,00	13,6634
2019	R\$	51.602,82	R\$	41.688,13	R\$	9.914,69	19,2135
Total	R\$	18.025.362,25	R\$	10.679.930,49	R\$	7.345.431,76	40,7505

Fonte: Dados coletados (2020)

Em 2019 houve o maior número de Pregões Eletrônicos, o valor total de referência foi de R\$ 18.025.362,25 e o valor total homologado foi de R\$ 10.679.930,49, gerando uma economia de 7.345.431,76, equivalente a 40, 7505%.

Tabela 5 – Tabela resumo

Ano	Número de PE	Valor Estimado	Valor Homologado	Valor Economizado	Percentual
2017	14	R\$ 1.911.250,14	R\$ 1.083.061,60	R\$ 828.188,54	43,33%
2018	41	R\$ 7.872.646,74	R\$ 4.785.918,31	R\$ 3.086.728,43	39,20%
2019	42	R\$ 18.025.362,25	R\$ 10.679.930,49	R\$ 7.345.431,76	40,75%
Total	97	R\$ 27.809.259,13	R\$ 16.548.910,40	R\$ 11.260.348,73	40,49%

Fonte: Dados coletados (2020)

Conforme a Tabela 5, verifica-se uma economicidade quase constante nos três anos analisados, no primeiro ano do estudo a economia total foi de 43,33%, no ano seguinte houve a economia de 39,20% e em 2019, 40,75% de economia, dessa forma, observa-se notadamente que durante os três anos de exercício a Prefeitura municipal de Campo Bom obteve uma economia de R\$ 11.260.348,73 que foi proporcionado pela utilização do Pregão Eletrônico para as compras públicas.

4.2 ANÁLISE DE DADOS

Conforme dados históricos levantados ao longo da pesquisa, é visto que o Brasil por muito tempo adotou o modelo burocrático na administração pública, durante o Brasil império houve a primeira tentativa de burocratização que se limitou ao funcionalismo mas guardando estreita relação com o clientelismo e patrimonialismo

que só se desenvolveu e marcou a história do país. O modelo burocrático teve uma nova tentativa de implantação durante o governo de Getúlio Vargas, através do DASP, que visava modernizar o aparelho público através dos princípios burocráticos. Contudo, segundo Argemiro Martins (2012) o modelo burocráticos correspondeu ao Estado social que predominou no segundo pós-guerra, porém a magnitude das tarefas que lhe foram atribuídas, a prática do clientelismo, assim como o grande custo de manutenção do aparato técnico-burocrático levaram a crise do Estado social por volta de 1970, surgindo então novas propostas de modelos administrativos”. Nesse contexto, é prudente observar que apesar da “queda” do modelo, este deixou importantes bases para o modelo que sucedeu e também deixou grandes marcas no ordenamento jurídico, segundo Sarturi (2013) essas marcas existem na Constituição Federal de 1988 e exemplifica com a investidura em cargo ou emprego público através de aprovação em concurso público, também a remuneração dos servidores fixada através de lei específica, ademais a Constituição ainda estabelece que o administrador não pode utilizar a máquina pública para se autopromover, relacionando com o princípio da impessoalidade, um dos preceitos norteadores do modelo burocrático.

Ainda, “pode-se afirmar que o regime de licitações instituídos pela Lei nº 8.666/93 é resultante da Constituição de 1988 caracterizado pela excessiva centralização e ênfase nos controles dos procedimentos e normas” (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016, p. 64). Dessa forma, é conclusivo que a lei de licitação guarda estreita relação com o modelo burocrático.

Em 1995 Bresser-Pereira traz a reforma gerencial ao aparelho estatal através do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. O modelo gerencial instituído trazia mudanças culturais e de gestão, a fim de tornar os processos públicos mais eficientes, visto que o novo modelo inclui um aspecto cultural, a reforma aconteceu de forma lenta e perdura até os tempos atuais. Segundo Bona (2015), o modelo gerencial era inspirado nas empresas privadas, traria à administração pública um aspecto mais competitivo, maior profissionalismo em busca de mais eficiência.

Com a modernização do aparelho estatal, muitas ferramentas instituídas através do modelo burocrático não conseguiram acompanhar a evolução, como a Lei 8.666/93:

Ao longo dos anos, a Lei nº 8.666/93 reuniu críticas ferrenhas acerca de suas disfuncionalidades e consequências indesejáveis para as contratações públicas, sobretudo pela limitação da autonomia de gestão e discricionariedade do administrador público na tomada de decisão, das contratações antieconômicas resultantes, da onerosidade e morosidade inerentes aos processos licitatórios burocráticos (OLIVEIRA, 2013, apud PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016, p. 65).

Nesse contexto, surge o Pregão, uma forma aprimorada e desburocratizada para aquisição de bens e serviços para o setor público, havendo várias inovações que contribuem para que o processo seja muito menos moroso e mais eficiente, uma das premissas do modelo gerencial.

Através da análise de conceitos é conclusivo que o uso do Pregão Eletrônico pela administração pública trouxe inúmeras vantagens, como a sua inversão de fases que possibilita que o processo seja mais célere, o seu custo que é muito mais baixo para o Estado, a possibilidade do procedimento ser realizado online também faz com que a competitividade do certame aumente, este sendo um dos princípios basilares da licitação pública. Além disso, a forma online é mais transparente, possibilitando que o acompanhamento das sessões seja mais fácil pela população.

Contudo, alguns autores destacam algumas desvantagens propiciadas pela modalidade, como as dificuldades de conectividade no Brasil e a exclusão digital, bem como, devido a possibilidade do uso da via digital, o enfraquecimento da economia local, visto que a facilidade de participação no certame permite que pessoas de outras regiões façam parte da licitação. Isso também permite que empresas de outras regiões participem e deem lances muito abaixo do mercado, atrasando o certame quando percebida a impossibilidade das empresas não cumprirem o valor combinado ou resultado em prejuízo para a Administração Pública quando o contrato é fechado. Ainda, o certame online possibilita o uso de robôs, que descumprem o princípio da isonomia.

Dessa forma, o Pregão Eletrônico permite muitas vantagens à Administração Pública, mas ainda há a possibilidade de melhorias e aperfeiçoamento da ferramenta. Outrossim é importante destacar que os recursos tecnológicos e os servidores públicos que participam do processo são de suma importância para o sucesso da licitação, de forma que as barreiras de tecnologia, como exclusão digital, devem ser superadas em nossa sociedade e deve-se haver investimento por parte do Estado na formação dos servidores públicos, a fim de formar bons pregoeiros e equipes. Além

disso, é importante a atualização normativa constante do Pregão Eletrônico, para aperfeiçoá-lo.

Ademais, através do recolhimento dos dados numéricos referentes as licitações ocorridas na Prefeitura do Município de Campo Bom de 2017 a 2019, podemos inferir que o número de Pregões Eletrônicos vem aumentando no município, em 2017 o número de pregões na forma eletrônica era dezessete e em 2019 o número de certames realizados eletronicamente era quarenta e dois. Dessa forma, através da análise do valor estimado e valor homologado para o certame, observa-se que a economia propiciada em 2017 foi de 43,33%, no ano de 2018 39,2083% e 2019 teve 40,7505% de economia.

Outros estudos tiveram objetivos análogos ao desta pesquisa. Gomes, Santos e Culau (2015) analisaram 8 pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal do Pampa no ano de 2012, o valor estimado de contratação total seria de R\$ 5.665.512,74, contudo, o valor arrematado foi de R\$ 3.830.587,23, trazendo um percentual de economia de 32,39%. Dessa forma, o Pregão Eletrônico propiciou níveis altos de economia a autarquia, assim como no presente trabalho.

Sebastião Ibanêz Aires da Silva (2014) analisou as licitações realizadas pela Prefeitura Municipal de Seberi feitas por meio do Pregão Eletrônico em 2013. A amostra foi de 10 processos, com um total de previsão de gastos de R\$ 768.056,37 e o valor de gastos efetivos com as compras foi de R\$ 432.122,02, propiciando uma economia de 43,74% para o município. O estudo ainda analisou as licitações feitas por Pregão Presencial, concluindo que o Pregão Eletrônico trouxe mais economicidade para o município.

Felipe Guimarães Cibils (2019) analisou a economicidade do uso do Pregão Eletrônico na Procuradoria da República do Estado do Rio Grande do Sul do ano de 2009 a 2017, totalizando 95 pregões eletrônicos, com um valor total estimado R\$ 15.607.672,70 e valor contratado de R\$ 13.389.033,54, gerando um percentual de economia de 14,22% ao órgão. Cabe observar que o valor economizado no Órgão Federal é consideravelmente maior, contudo, há diversas variáveis que podem ter causado essa diferença, como a maneira que o valor estimado foi elaborado ou a quantidade de itens em cada pregão pois editais com muitos itens são muito visados por fornecedores, gerando mais competição e levando a valores homologados bem menores.

Assim, analisando sob a ótica do princípio da economicidade, esta foi plenamente alcançada na Prefeitura Municipal de Campo Bom durante os três anos analisados, demonstrando que fatores como competitividade maior e possibilidade da variável eletrônica são proveitosos para a administração.

5 CONCLUSÃO

A administração pública brasileira passou por diversas mudanças ao longo da história, se iniciando por um sistema oriundo dos processos utilizados em Portugal e importado para o Brasil, passando por tentativas de burocracia até sua real instalação durante o Estado Novo com o DASP e a Reforma Gerencial que se iniciou na década de 1990, esta, ainda, conservando alguns vícios dos modelos anteriores.

O modelo gerencial visa um atendimento das necessidades com maior eficiência e qualidade na prestação de serviços e é orientada para controle de resultados, dando maior autonomia e confiança aos agentes. Tal modelo instiga a necessidade de criação de ferramentas mais modernas para impulsionar essa nova cultura proposta.

Assim, diante das mudanças de gestão da administração pública, fez-se necessária alterações no processo de licitação para que se ajustasse ao novo contexto público, dessa forma, criou-se o Pregão Eletrônico pela Lei número 10.520/2002 como ferramenta de Gestão Pública a fim de suprir lacunas nas modalidades de licitação da Lei 8.666/93 que eram extremamente burocratizadas. Para Pena, Felicidade e Monteiro (2010, p. 12), “o pregão eletrônico apresenta significativas características ausentes nas demais modalidades, evidenciando a celeridade, a desburocratização, a transparência, a publicidade, a simplicidade, a competitividade, a redução dos gastos públicos e a diminuição dos custos processuais”, conseqüentemente trazendo muitos benefícios para administração que aloca os valores economizados em outras necessidades de interesse público.

À vista disso, o trabalho teve como objetivo analisar as vantagens e desvantagens do Pregão Eletrônico, ficando claro que a modalidade, apesar de algumas desvantagens que pode oferecer devido a realização do certame online, ainda oferece muita modernização ao processo de compras públicas, trazendo mais celeridade, eficiência, transparência e competitividade ao certame.

Ainda, o trabalho também buscou analisar a economicidade que o uso do Pregão Eletrônico trouxe a Prefeitura do município de Campo Bom e para o alcance da informação foi realizada uma pesquisa documental por meio dos documentos de processos licitatórios realizados pelo órgão através do site LicitaCon Cidadão. Nesse contexto, foi verificado que no período de 2017 a 2019 a prefeitura realizou 311 processos licitatórios e desse número, 97 foram por meio do Pregão Eletrônico.

Nesse período, a economia alcançada por ano foi muito semelhante em cada período, sendo a média final de economia proporcionada pela modalidade de 40,49% e um total de R\$ 11.260.348,73, sendo concluso que o pregão eletrônico cumpre o princípio da economicidade proposto.

Dessa forma, a possibilidade de ampla participação de empresas no certame, pelo fato do uso do sistema eletrônico, é muito vantajosa para a administração, pois possibilita a maior competição, sendo este um dos princípios basilares da licitação, e conseqüentemente mais ganhos financeiros. Ainda, o advento do Pregão Eletrônico se mostra muito positivo para a administração pública pois busca a competição isonômica e justa, visto que as modalidades anteriores traziam muitas possibilidades de fraude, o que se mostra em menor escala no pregão, principalmente após o Decreto nº 10.024 de 2019 que trouxe ainda mais celeridade e prevenção de fraudes ao processo.

Contudo, o estudo realizado nesse trabalho levou em conta apenas o valores expostos nas propostas e os valores pelos quais os certames foram homologados, ou seja, foram deixados de lado o contexto da pesquisa de mercado e característica dos itens, situações que podem trazer uma explicação mais detalhada dos motivos da economia alcançada pelo Pregão.

Ainda, o trabalho é baseado na pesquisa de conceitos e análises numéricas, levando em conta uma situação ideal, porém é sabido que há muitos casos de corrupção, fraudes e vícios nos processos públicos, o que pode trazer alterações nos números.

Por conseguinte, o pregão eletrônico traz economicidade aos órgãos que utilizam, é uma ferramenta de aquisição de bens e serviços eficiente e transparente, cumprindo seus princípios norteadores, trazendo vantagens e modernizando a máquina pública, ainda, sendo constantemente aperfeiçoado por meio de decretos a fim de trazer qualidade para a prestação de serviços.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasil: IPEA, Enap, 2018. Cap. 1. pp. 23-57.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
- ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.
- BARADEL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. Dissertação. Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV. São Paulo, 2011.
- BENDIX, R. **Max Weber**: um perfil intelectual. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: UNB, 1986.
- BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.
- BONA, P. C. **Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência**: um estudo de caso da comissão permanente de licitação de materiais da Prefeitura do Recife. 2015. 120f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16680>. Acesso em: 01 set. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968**. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5456imprensa.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000**. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sistema de Registro de Preços: Perguntas e respostas**. Brasília, 2014a. Disponível em:

<https://www.ufpe.br/documents/38954/733299/CGU-Sist-Reg-Preços-2014.pdf/dde3f99f-1b76-48ea-a111-29193b43c093>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1216, de 14 de maio de 2014**.

2014b. Representação. Pedido de cautelar. Pregão eletrônico. Utilização de software de envio de lances automáticos por parte de licitantes. Possível violação dos princípios da isonomia e do caráter competitivo do certame. Conhecimento.

Ausência dos requisitos para adoção da medida cautelar. Indeferimento.

Procedência parcial. Determinação. Fixação de prazo. Ciência. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-05-14;1216>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a

contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 02 set. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 05-39, mar.1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, econômica política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, mar. 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 02 set. 2019.

BRITO, J.; NEGRO, A. L. A primeira república muito além do café com leite. **Revista Topoi**, v. 14, n. 26, p. 197-201, jan./jul. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/topoi/v14n26/1518-3319-topoi-14-26-00197.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

CANO, W. Crise de 1929, Soberania na política econômica e industrialização. *In*: BASTOS, P. P.; FONSECA, P. C. D. (Orgs.). **A Era Vargas**: desenvolvimento, economia e sociedade. São Paulo: Editora Unesp, 2012. pp.79-90.

CARONE, E. **A terceira República (1937-1945)**. São Paulo: Difel, 1982.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CIBILS, F. G. **Pregão eletrônico**: uma análise de sua utilização em um órgão público federal sob o aspecto da economicidade. 2019. 59f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201925/001105836.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CLAD, C. L.-A. de A. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 121-144, fev. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343>. Acesso em: 10 ago. 2019.

COMPRASNET. **Portal de compras do Governo Federal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CORDEIRO, V. **Formação e capacitação de pregoeiros**. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

COSTA, V. **É permitido o uso de robô em pregão eletrônico?** 2019a. Disponível em: <https://waleriacosta.jusbrasil.com.br/artigos/760616125/e-permitido-o-uso-de- robo-em-pregao-eletronico>. Acesso em: 20 ago. 2019.

COSTA, V. **Empresas com sócios em comum podem participar de pregão eletrônico?** 2019b. Disponível em: <https://waleriacosta.jusbrasil.com.br/artigos/784828751/empresas-com-socios-em-comum-podem-participar-de-pregao-eletronico>. Acesso em: 20 ago. 2019.

DIAS, D. S. **Pregão Eletrônico**: otimizando os recursos públicos. Rio de Janeiro: Simpósio de excelência em gestão e tecnologia, 2015.

DINIZ, B. G. M. **A legalidade da licitação com base no maior desconto**. Conteúdo Jurídico, 2013. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta-/Artigos/37539/alegalidadedalicitacaocombasenomaiordesconto#:~:text=Na%20verdade%2C%20o%20que%20se,licita%C3%A7%C3%A3o%20do%20tipo%20menor%20pre%C3%A7o.&text=Uma%20vez%20adjudicado%20o%20objeto,desconto%2C%20n%C3%A3o%20necessariamente%20o%20pre%C3%A7o>. Acesso em: 15 ago. 2019.

DOMAKOSKI, A. *et al.* Pregão Eletrônico: Instrumento de Gestão das Administrações Públicas. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 9, n. 2, p. 11-36, dez. 2011. Disponível em: https://www.inovarse.org/sites/default/files/T11_0410-_1690.pdf. Acesso em: 01 set. 2020.

DORATIOTO, F. O Brasil no mundo: Idealismos, novos paradigmas e voluntarismo. *In*: SCHWARCZ, L. M. **História do Brasil Nação**: 1808-2010: A abertura para o mundo: 1889-1930. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012. pp. 168-174.

FRANCO, G. H. B.; LAGO, L. A. C. O processo econômico: a economia da Primeira República, 1889-1930. *In*: SCHWARCZ, L. M. **História do Brasil Nação**: 1808-2010: A abertura para o mundo: 1889-1930. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012.

FURTADO, L. R. **Direito Administrativo**. Minas Gerais: Fórum, 2007.

GASPARINI, D. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2009.

GIL, A. C. **Modos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOMES, T. E. O.; SANTOS, F. F.; CULAU, L. S. Pregão Eletrônico: uma análise de sua aplicabilidade na Universidade Federal do PAMPA. **Revista Iberoamericana de Engenharia Industrial**, Florianópolis, v. 7, n. 13, p. 180, 2015. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/IJIE/article/view/3403>. Acesso em: 1 set. 2020.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELOS, M. A. S.; TONETO JR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2009.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KRILOW, L. S. W.; MARTINS, L. C. P. A Crise de 1929 e seus reflexos no Brasil: a repercussão do crack na Bolsa de Nova York na imprensa brasileira. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 10., Porto Alegre, 2015. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

LICITACON. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Controle e monitoramento de licitações e contratos administrativos**. 2020. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:1>. Acesso em: 01 set. 2020.

LIMA, W. R. **Combate à fraude nos pregões eletrônicos**. JusBrasil, 2015. Disponível em: <https://welderrodrigues75.jusbrasil.com.br/artigos/-305111777/combate-a-fraude-nos-pregoes-eletronicos>. Acesso em: 01 set. 2020.

LORENZI, C. F. O.; WILLIG, J. R. Licitações: as (des)vantagens do pregão nas aquisições da administração pública. **Revista Destaques Acadêmicos**, v. 8, n. 2, p. 77-92, 2016. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/download/1015/1002>. Acesso em: 02 set. 2019.

MALERBA, J. **A corte no exílio**: civilização e poder no Brasil às vésperas da independência (1808 - 1821). São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

MATTOS, T. C. L. **O Projeto de Reforma Liberal no Governo Collor de Mello**: uma reflexão acerca da mudança estratégica na política externa brasileira no contexto nacional de reformas (1990-1992). São Paulo: FAPESP, 2014.

MARTINS, A. C. M. **A Noção de Administração Pública e os Critérios de sua Atuação**. Brasília: CEAD/UnB, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDONÇA, S. R. Estado e sociedade: a consolidação da república oligárquica. *In*: LINHARES, M. Y. (Org.). **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. pp. 316-326.

MONTEIRO, J. C. S.; CARDOSO, A. T. Weber e o individualismo metodológico. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 3., Niterói - RJ, 2002. **Anais [...]**. Niterói, 2002.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. G. **TGA – Teoria Geral da Administração**. 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. G. **Teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

NASCIMENTO, O. G. M., **O modelo burocrático e o Modelo Gerencial de Administração Pública**. Conteúdo Jurídico, 2013. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/36550/o-modelo-burocratico-e-o-modelo-gerencial-de-administracao-publica>. Acesso em: 01 set. 2020.

NIEBUHR, J. M. **Regime de Licitações e Contratações das Estatais**. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/joel-de-menezes-niebuhr/aspectos-destacados-do-novo-regime-de-licitacoes-e-contratacoes-das-estatais>. Acesso em: 01 set. 2020.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/edreal/v37-n2/03.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PALAVÉRI, M. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PENA, C. B.; FELICIDADE, R. S. N.; MONTEIRO, J. Licitação por pregão Eletrônico: economicidade, celeridade e transparência na Secretaria de Estado da Fazenda do Pará. *In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA E GESTÃO EM TECNOLOGIA*, 7., Pará, 2010. **Anais [...]**. Pará, 2010.

PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PERSSON, E.; PORTO, S., R.; LAVOR, C., K., A. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações. **Revista Servidor Público**, Brasília, v. 67, n. 10, p. 55-84, mar 2016. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/639>. Acesso em: 01 set. 2020.

PETERS, G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223-234, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1181557?seq=1>. Acesso em: 02 set. 2019.

PIRES, M. C. Os Sucessivos e Fracassados Planos de Combate à Inflação: Cruzado, Bresser, Arroz-Com-Feijão, Verão e Collor. *In*: PIRES, M. C. (Org.). **A economia brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 249-279.

PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 7.65, de 08 de julho de 2015**. Cria o Tesouro Municipal. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2015/76/765/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 19.189, de 23 de outubro de 2015**. Regulamenta os arts. 59, 60, 62 e 63 da lei complementar nº 765, de 8 de julho de 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2015/1918/19189>. Acesso em: 10 nov. 2019.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

RIBEIRO, A. J. **As principais mudanças na nova lei do pregão eletrônico**. Administradores, 2019. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/nova-lei-preg%C3%A3o-eletr%C3%B4nico-2019-principais-mudan%C3%A7as>. Acesso em: 01 set. 2020.

SANTANA, J. E. **Pregão Presencial e Eletrônico – Sistema de Registro de Preços**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTOS, A. F. Evolução dos Modelos de Pública no Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 01, n. 02, p. 848-857, 2017. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 02 set. 2019.

SARTURI, A. C. **Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial**. Conteúdo Jurídico, 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35190/os-modelos-de-administracao-publica-patrimonialista-burocratica-e-gerencial>. Acesso em: 01 set. 2020.

SEVCENKO, N. A capital irradiante: técnica, ritmos e ritos do rio. *In*: NOVAIS, F. A. **História da vida privada no Brasil República: da Belle Époque à Era do rádio**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. pp. 512-529.

SCHNEIDER, C. S. S. **A transição para o modelo gerencial na administração pública federal brasileira**. 2012. 106f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71380>. Acesso em: 01 set. 2020.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, S. I. A. **Uma avaliação do princípio da economicidade nas modalidades de pregão presencial e eletrônico: o caso do município de Seberi/RS**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Universidade Federal de Santa Maria, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle->

/1/11793/Silva_Sebastiao_Ibanez_Aires_da.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 01 de junho de 2020.

SOARES, I. V. **Fraudes das Gestões Públicas e Privadas**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

SOUTO, M. J. V. Licitações e controle de eficiência: repensando o princípio do procedimento formal à luz do "placar eletrônico". *In*: ARAGÃO, A. S.; MARQUES NETO, F. A. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. pp. 553-569.

VISCARDI, C. **O teatro das oligarquias**: uma revisão da "política do café com leite". Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. v. 1. Brasília: UnB, 1999.