

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**DIEGO CARVALHO DIAS**

**EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS:** utilização do pregão eletrônico no  
sistema COFEN/CORENs

São Luís  
2018

**DIEGO CARVALHO DIAS**

**EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS: utilização do pregão eletrônico no sistema COFEN/CORENS**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração de Empresas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Ademir da Rosa Martins

São Luís  
2018

Dias, Diego Carvalho.

Eficiência nas compras públicas: utilização do pregão eletrônico no sistema COFEN/CORENs / Diego Carvalho Dias. – 2018.

47 f.

Orientador(a): Ademir da Rosa Martins.  
Monografia (Graduação) - Curso de Administração,  
Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

1. Licitação. 2. Pregão Eletrônico. 3. Eficiência. I. Martins, Ademir da Rosa. II. Título.

**DIEGO CARVALHO DIAS**

**EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS:** utilização do pregão eletrônico no sistema COFEN/CORENs

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração de Empresas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Aprovador em: / 06 /2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Ademir da Rosa Martins  
Dr. em Informática na Educação/UFRGS  
Universidade Federal do Maranhão

---

2º Examinador

---

3º Examinador

Dedico este trabalho ao meu Deus e a  
minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por sempre cuidar de mim, mesmo nas situações que pareciam ser de impossível solução, sem Ele eu nada seria. A Ele devo o dom da vida e a família maravilhosa que tenho.

Agradeço ao meu pai Wellington Ferraz Dias (In memoriam) por cuidar de mim mesmo no pouco tempo que tivemos de convívio. Por me proporcionar uma família que me acolheu e incentivou em todos os momentos da minha vida.

Agradeço a minha mãe Dirce Maria de Carvalho Dias pela dedicação, companheirismo, paciência, amor, ombro amigo e incentivo constante em todos os momentos da minha vida.

A minha esposa Thaianne Vale Porto Smith Dias, pela força sempre positiva que vem me dando durante todo esse período, pelo incentivo, pelas “brincas”, pelas pesquisas na internet, pela compreensão e amor, enfim por tudo, mas principalmente pela paciência, respeito, compreensão, dedicação e amor que sempre demonstra por mim.

A minha filha Maria Valentina que chegou para completar a minha vida com muita alegria, disposição e amor! Saber que vou te encontrar todos os dias após trabalhosos e cansativos dias renova toda minha energia e me faz sentir um homem de muita sorte por te ter sempre perto de mim.

A todos os meus familiares pelo apoio e contribuição na minha formação como ser humano, em especial aos meus tios pais Rosângela Dias Gonçalves e Isaias Agrícola Silva Gonçalves, e aos meus primos irmãos Priscila Dias Gonçalves, Isabela Dias Gonçalves e Isaias Agrícola Silva Gonçalves Filho. Aqui também agradeço ao meu tio Cláudio por sempre acreditar em mim e por todo o seu cuidado, meus tios Paulo Jessé e Marinete e meus primos Paulo José e Paulo Levi por sempre me tratar com o amor de um membro da família.

A família da minha esposa, começando pela minha sogra Maria de Fátima, pelas orações, os almoços após a faculdade e por todo cuidado dispensado a mim. Agradeço também ao meu Sogro Nélio, Terezinha e Thaís por sempre apoiarem e contribuírem para o meu crescimento como pessoa.

Ao Prof Dr. Ademir da Rosa Martins pelas observações e críticas construtivas, conhecimentos compartilhados e principalmente por sua paciência durante todo o processo de elaboração deste estudo.

Aos colegas do curso, pelo companheirismo, incentivo, livros emprestados e parceria nesses anos de muito aprendizado pelos corredores do Paulo Freire.

Aos profissionais e membros das comissões de licitação dos Conselhos participantes do sistema COFEN/CORENs, onde foi realizada a pesquisa pela importante e valiosa contribuição para a realização deste trabalho e por acreditar neste estudo e dividir comigo seus pensamentos e conceitos na realização desta empreitada.

Agradeço, a todos os professores de Administração que fizeram parte da minha jornada acadêmica e que muito contribuíram para a minha formação profissional.

A todos vocês o meu mais humilde e sincero, obrigado!

O desejo de ir em direção ao outro, de se comunicar com ele, ajudá-lo de forma eficiente, faz nascer em nós uma imensa energia e uma grande alegria, sem nenhuma sensação de cansaço.

Dalai Lama

## RESUMO

Estudo realizado entre os conselhos profissionais participantes do sistema COFEN/CORENs na perspectiva de buscar subsídios para a comprovação de que a modalidade pregão eletrônico é uma ferramenta eficiente de licitação. Evidencia-se a abordagem de um referencial teórico junto à literatura existente sobre a temática. Discorre-se sobre o surgimento da eficiência como princípio na Administração Pública. Aborda-se sobre a lei de licitações de maneira geral e apontam-se as diferentes modalidades de licitação existentes e seus procedimentos. Discorre-se sobre o surgimento do pregão como nova modalidade licitatória e suas vantagens. Ressalta-se a utilização da forma eletrônica do pregão, salientando todos os benefícios decorrentes de seu uso. Conclui-se que o estudo aponta para a relevância e a obrigatoriedade da utilização do pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns.

**Palavras-chave:** Licitação. Pregão Eletrônico. Eficiência.

## **ABSTRACT**

A study carried out among the professional councils participating in the COFEN / CORENs system, with the aim of seeking subsidies to prove that the electronic auction method is an efficient bidding tool. It is evidenced the approach of a theoretical reference to the existing literature on the subject. It is discussed the emergence of efficiency as a principle in Public Administration. The bidding law is addressed in a general way and the different bidding modalities and procedures are listed. We discuss the emergence of the trading floor as a new bidding modality and its advantages. It is important to highlight the electronic use of the trading floor, highlighting all the benefits derived from its use. It is concluded that the study points to the relevance and obligatoriness of the use of the trading floor, preferably in its electronic form, for the acquisition of common goods and services.

**Keywords:** Bidding. Electronic trading floor. Efficiency.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resposta referente à pergunta: Por qual Conselho você atua? .....	37
Gráfico 2 - Resposta referente à pergunta: Utiliza-se o pregão presencial e o eletrônico, ou somente uma das opções? Por quê? .....	38
Gráfico 3 - Resposta referente à pergunta: A utilização do Pregão Eletrônico resulta em um processo de licitação mais célere? .....	40

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resposta referente à pergunta: Se utilizado o pregão eletrônico, desde quando é utilizado? .....	39
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COREN: Conselho Regional de Enfermagem

COFEN: Conselho Federal de Enfermagem

CF: Constituição Federal

EC: Emenda Constitucional

TCU: Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
2	O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ESFERA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	16
3	A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.....	22
3.1	Procedimentos.....	24
3.2	Eficiência aplicado as licitações públicas .....	26
4	O PREGÃO .....	28
4.1	Procedimentos.....	29
4.2	Pregão Eletrônico.....	30
5	DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA.....	33
6	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	35
7	RESULTADO DA PESQUISA.....	37
8	CONCLUSÃO .....	45
	REFERÊNCIAS.....	47
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MEMBROS DAS COMISSÕES PERMANENTES DE LICITAÇÃO DOS CONSELHOS FEDERAIS E REGIONAIS DE ENFERMAGEM. ....	49

## 1 INTRODUÇÃO

Quando se pensa em eficiência e gestão pública logo vem ao pensamento a impossibilidade de ambos trabalharem juntos. Isso ocorre devido a tristes fatos que são noticiados diariamente pelos meios de comunicação. Por isso é sempre importante buscar meios que mostrem o caminho inverso aos pensamentos comuns do dia a dia, como a aplicação do princípio constitucional da eficiência no setor público.

Partindo dessa compreensão, a eficiência tem-se tornado um princípio imprescindível para Administração Pública na medida em que busca atender de forma satisfatória a sociedade como um todo, sem discriminação, devendo ser orientada para o público e não para o privado, para o coletivo e não para o individual, ou seja, para o benefício da comunidade.

Nessa perspectiva, um dos ramos mais importantes e visados pela população é o das compras públicas. Fazer mais com menos e com qualidade deve ser o objetivo para o benefício do coletivo. Utilizar os recursos públicos com eficiência é fazer com que investimentos como os em saúde, educação e infraestrutura cheguem para todos.

Desse modo, destaca-se a obrigatoriedade na utilização da licitação como ferramenta que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes que buscam prestar os serviços que a nossa sociedade tanto precisa.

Podemos, assim, observar a licitação como importante instrumento para um tratamento isonômico, possibilitando um aumento na competitividade, e consequentemente a melhor proposta para a Administração.

É válido ressaltar que existem diversas modalidades de licitação, entre elas a modalidade pregão, que em sua forma eletrônica se transforma em objeto de estudo deste trabalho na medida em que se busca compreender os benefícios trazidos a luz do princípio constitucional da eficiência.

A modalidade pregão nasceu justamente da necessidade da Administração Pública em buscar novos conceitos gerenciais e administrativos para guiar suas ações visando o atendimento de forma eficiente dos anseios de seus contribuintes, ou seja, a sociedade. (PONTES, 2008)

Então, desenvolveu-se o seguinte problema a ser resolvido na pesquisa que foi realizada: O pregão, em sua forma eletrônica, traz para a Administração Pública um procedimento licitatório mais eficiente, ou seja, mais célere, mais transparente e mais vantajoso?

Deste modo buscou-se como objetivo principal verificar a eficiência da modalidade pregão eletrônico nas compras públicas, além disto, comprovar se esta modalidade de licitação traz realmente celeridade para os procedimentos, visualizar a sua implantação nos Conselhos de Enfermagem participantes do sistema COFEN/CORENs e concluir sobre seu potencial para aplicação como instrumento de promoção de boas práticas nos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem.

Assim, apresentou-se uma revisão de literatura específica objetivando fundamentar teoricamente a pesquisa — buscaram-se alicerces de fundamentação através da leitura das obras de autores como: Gabardo (2018), Di Pietro (2011), Niebuhr (2006), Matias-Pereira (2012), Chiavenato (2003), Dirley (2015), Alexandrino; Paulo (2017), Lima (2007), Meireles (2007), Mello (2013) entre outros.—, para em seguida compreender quais as maneiras em que esta modalidade de licitação traz economicidade, celeridade e transparência para as compras públicas. Para tanto, utilizar-se-á como recursos propiciadores do alcance dos resultados almejados ao trabalho monográfico, a utilização como instrumento de coleta de dados um questionário, contendo questões fechadas e abertas, para os membros das comissões de licitação das Autarquias Federais que fazem parte do Sistema COFEN/CORENs, aplicados por meio de um aplicativo de mensagem instantânea em grupo fechado com os profissionais que trabalham com as licitações nos Conselhos Regionais de Enfermagem de todo Brasil.

O trabalho está estruturado em sete capítulos primordiais: inicialmente aborda-se a eficiência aplicada na Administração Pública, o seu surgimento como Princípio Constitucional e a sua importância. Em seguida enfoca-se sobre a Lei de Licitações e Contratos que orienta os procedimentos e regras permitidos para a realização das compras no setor público. Discute-se ainda, no terceiro capítulo, sobre a modalidade de licitação pregão, dando destaque a sua forma eletrônica e suas vantagens. No momento seguinte, descreve-se o Sistema COFEN/CORENs e suas peculiaridades. Aborda-se no quinto capítulo os conceitos e métodos utilizados para se chegar ao resultado da pesquisa e em seguida, no próximo capítulo,

discorre-se sobre este resultado. No sétimo e último capítulo, expõem-se os pensamentos finais acerca do estudo, momento em que coube deixar sugestões e contribuições para os profissionais das comissões permanentes de licitação e todos aqueles que enxergam na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, a possibilidade de ampliar e melhorar a eficiência nas compras públicas.

## 2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ESFERA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Quando falamos em eficiência, imediatamente nos vem à tona algo que conota uma ação efetiva, cujos sinônimos estão relacionados à eficácia e produtividade. No âmbito da Administração pública, a eficiência é um princípio constitucional que deve ser obedecido conforme mencionado sob letra expressa na própria Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 37:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2011, p. 40).

De acordo com Gabardo (2018) os princípios constitucionais estabelecidos na Carta Magna como norteadores da atividade administrativa pública brasileira, originalmente eram apenas quatro, a saber, legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade. O princípio da eficiência foi incluído no ordenamento jurídico, por intermédio da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho 1998, também conhecida como emenda da reforma administrativa. Tal emenda foi uma modificação decorrente do projeto de reforma do aparelho estatal levado a efeito a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, cujo fundamento era propor uma alteração orgânica e funcional na gestão do Estado brasileiro a fim de ser implantado um modelo gerencial em substituição ao burocrático.

À luz destas considerações, Bresser-Pereira (apud PAULA, 2005, p. 130) relata que:

[...] a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática, pois segue os princípios do gerencialismo. [...] os principais objetivos da administração pública gerencial são: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público; assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

A esse respeito Matias-Pereira (2012, p. 12) salienta que: “[...] o modelo de administração gerencial tem como referência o modelo de administração utilizado no

setor privado, orientados para resultados, minimização de custos e redução dos controles das atividades-meio.” Ou seja, descentralização das decisões e funções do estado, autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público. Sobre essa ótica, ainda segundo Matias-Pereira (2012, p. 12):

O conceito do princípio de eficiência tem como base o interesse econômico, na medida em que orienta a atividade administrativa a elevar o seu nível de desempenho, buscando atingir melhores resultados com o menor custo possível, a partir do emprego dos meios e instrumentos que já dispõe.

Vale ressaltar ainda, conforme Gabardo (2018), que mesmo com a inclusão constitucional do princípio da eficiência, a mesma foi recebida com desconfiança pela doutrina administrativista brasileira, fortemente marcada por uma posição crítica quanto ao ideário neoliberal da reforma administrativa. Apesar dos demais princípios terem sido positivados através de um amplo período de amadurecimento na doutrina do Direito, faltava à eficiência maior respaldo científico enquanto categoria jurídica, uma vez que, sua inclusão decorreu de uma proposição de profissionais de outras áreas do conhecimento, como o da Administração, por exemplo.

Dentro dessa vertente, destaque especial coube aos engenheiros da Administração Científica que, preocupados em racionalizar, padronizar e prescrever normas de conduta ao administrador, trouxe a voga princípios que pudessem ser aplicados a todas as situações possíveis. Dentre a profusão de princípios defendidos pela Administração Científica, é importante mencionar os Princípios de eficiência de Harrington Emerson, engenheiro que simplificou os métodos de trabalho, popularizou a Administração Científica e desenvolveu os primeiros trabalhos sobre seleção e treinamento de empregados. Para Chiavenato (2003, p. 64) os princípios de rendimento preconizados por Emerson são:

1. Traçar um plano bem definido, de acordo com os objetivos;
2. Estabelecer o predomínio do bom senso;
3. Oferecer orientação e supervisão competentes;
4. Manter disciplina;
5. Impor honestidade nos acordos, ou seja, justiça social no trabalho;
6. Manter registros precisos, imediatos e adequados;
7. Oferecer remuneração proporcional ao trabalho;
8. Fixar normas padronizadas para as condições de trabalho;
9. Fixar normas padronizadas para o trabalho em Si;
10. Fixar normas padronizadas para as operações;

11. Estabelecer instruções precisas;
12. Oferecer incentivos ao pessoal para aumentar o rendimento e a eficiência.

Podemos observar com isso que, a eficiência diz respeito à correta utilização dos recursos disponíveis da forma mais racional possível. Para Chiavenato (2003, p. 76) a eficiência na administração está relacionada com “[...] fazer as coisas bem feitas e corretamente de acordo com o método preestabelecido”. Entretanto, partindo desse entendimento é importante ainda considerar, como relata Lima (2007, p. 57) que:

O princípio da eficiência no campo constitucional é um conceito bem mais amplo e complexo do que o seu similar no campo da Ciência da Administração. A eficiência como princípio, no campo do direito constitucional administrativo, só é válida se aplicada a ações e atividades que gerem ou contribuam para o bem comum. Não se trata de reduzir o custo a qualquer custo, muito menos de fazer qualidade a qualquer custo. Trata-se, isso sim, de produzir resultado que seja consequência da melhor relação entre qualidade do resultado e a qualidade do gasto para produzi-lo.

Isso posto, o princípio da eficiência na esfera da administração pública vem nortear alternativas de ação que visam a supremacia do interesse da coletividade e permitam a todos em iguais condições, aproveitar os direitos igualmente distribuídos para benefício da comunidade. Nessa perspectiva acerca da administração pública, Matias-Pereira (2012, p. 31) ressalta que:

[...] não pode fazer acepção de pessoas, deve tratar a todos igualmente e com qualidade. [...] busca gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente. [...] tem como destinatários de suas ações os cidadãos, sujeitos de direitos, e a sociedade, demandante da produção do bem comum [...] tem o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade, assim, as suas decisões e ações normalmente geram efeitos em larga escala para a sociedade [...] num sentido amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e exercer a autoridade política e de atender aos interesses públicos.

Cabe demarcar, neste contexto, de acordo com Martins; Pieranti (2006, p. 114), “[...] que o significado do substantivo administração e do adjetivo pública é bastante claro: gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado,

procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação”. Neste compasso, a administração pública não pode estar dissociada do princípio da eficiência. No entanto, é importante frisar conforme aborda Lima (2007, p. 54), que:

Os princípios não são leis nem normas; são elementos definidores da natureza da gestão pública. Suprimido um deles, diante da sociedade brasileira e da Constituição, tem-se uma administração qualquer, eventualmente até melhor, mas não pública. Por serem essenciais, são mais estáveis no tempo e sempre serão expressões da sociedade a respeito da administração pública do país. [...] Por serem princípios e não leis e regulamentos, tais princípios devem permear todos os atos e fatos da administração pública que deve ser legal, pública, impessoal, moral, eficiente e dirigida, direta ou indiretamente, à geração do bem-comum e ao aumento contínuo dos ganhos sociais.

A esse respeito Di Pietro (2011) comenta que o princípio da eficiência se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. Bem como, que o princípio da eficiência apresenta ainda dois aspectos, um deles remete ao modo racional de organizar, estruturar e disciplinar a Administração pública, quanto ao intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público, e o outro aspecto diz respeito à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados.

Sobre esse aspecto Gabardo (2018) discorre ser possível a identificação de quatro atributos da eficiência administrativa: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade. Os três últimos, entretanto, podem ser considerados uma decorrência do primeiro. Assim, a eficiência e suas expressões afins referem-se a um ideal de racionalização da ação humana. Para a obtenção de um fim racionalizado, necessário que se tome como ponto de partida o método de conhecimento racional, que muito diz respeito com a preocupação com a maior eliminação de erros possível no processo, tornando-o, neste sentido, mais eficiente, visto que, racionalizar é uma expressão que deriva da ideia de utilização da razão, mas a esta não se resume, denotando-se como um processo de busca do melhor modo possível na realização do fim. Já a noção de produtividade decorre da valorização do trabalho humano como atividade consciente encaminhada à geração de um bem econômico. No caso da economicidade, esta deve ser entendida não

como sinônimo de eficiência, mas como um dos aspectos que a determina, ou seja, sua particularidade está relacionada no tocante à direção, organização e sistema técnico-científico. Quanto à celeridade, esta refere-se exclusivamente ao tempo, pode ter influência no resultado econômico, no entanto, o elemento tempo não compreende todos os aspectos, seja da economicidade, seja da eficiência.

Em síntese, a busca permanente pela eficiência na administração pública remete a uma condição essencial para que o desenvolvimento socioeconômico e a democracia se consolidem e para que haja um efetivo acesso da sociedade aos serviços e políticas públicas garantindo-se assim, maior transparência no atendimento dessas demandas. Dessa forma, a administração pública tem como fim o interesse da coletividade no âmbito dos três níveis de governo visando à consecução do bem comum e que deve estar fundada sob dois alicerces, o organizacional e o funcional revestidos dos princípios já mencionados acima e tão inerentes e imprescindíveis ao seu devido funcionamento. Nesse sentido, pensar em eficiência é também ponderar sobre o esforço holístico da organização no que tange o emprego dos recursos e sua otimização, comparando-o com os resultados obtidos.

Sendo assim, para Matias-Pereira (2012, p. 254) o princípio constitucional da eficiência:

[...] significa que o contribuinte, que paga a conta da administração pública, tem o direito de que essa administração seja eficiente, ou seja, tem o direito de exigir um retorno (segurança, serviços públicos etc.) equivalente ao que pagou, sob a forma de tributos. Todos os servidores públicos estão sendo pagos pela sociedade, que deve exigir que sejam obedecidos os princípios constitucionais e que os atos administrativos visem apenas o bem comum.

Ainda segundo Matias-Pereira (2012, p. 253) a eficiência está relacionada ao grau de adequação com que os recursos mobilizados ou disponíveis por uma organização são por ela utilizados para alcançar suas metas e objetivos. E essa adequação se refere aos métodos, procedimentos, recursos financeiros e aos meios utilizados pela organização para realizar seus objetivos.

Sobre esse panorama, pode-se ponderar que a exigência do cumprimento dos princípios de um modo geral dá grande enfoque aos valores éticos e morais da boa conduta na administração pública, visto que, no caso do princípio da eficiência em particular, preconiza uma nova conduta dos administradores em sua relação com o manejo correto do erário público de modo a extinguir desperdícios e maximizar

resultados. Face ao exposto, a lei de licitações e contratos também obedece a essa lógica de transparência e responsabilidade intimamente interligada na gestão de recursos públicos como veremos a seguir.

### 3 A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Para discorrermos sobre a eficiência nas compras públicas, no caso do Sistema COFEN/CORENs, é necessário refletir sobre a Lei de Licitações e Contratos – Lei 8.666/93 já que estamos tratando de um procedimento obrigatório para toda Administração Pública conforme preconizado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 37: ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Com a utilização da licitação, buscou-se trazer para as compras públicas uma disputa mais isonômica para que se pudesse obter a proposta mais vantajosa para Administração. Importante salientar que “proposta vantajosa” não quer dizer menor preço em detrimento da qualidade do bem ou do serviço, ao contrário, com uma descrição minuciosa do objeto a ser licitado, o objetivo é buscar esses bens e serviços com a qualidade desejada, pelo menor preço e com o aumento da competitividade.

Além disto, este procedimento se mostra imprescindível, pois, diferente do particular, que possui total liberdade para adquirir o bem ou serviço que lhe for mais conveniente, a Administração deve fazê-lo apenas na medida do interesse público e nos limites da Lei.

Mello (2013) explica que o procedimento licitatório visa a alcançar um triplo objetivo:

proporcionar às entidades governamentais possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto), assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares e concorrer para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Di Pietro (2006, p. 348) traz a definição de Licitação como “o procedimento administrativo pelo qual um ente público [...] abre a todos os interessados, que se sujeitem a todas as condições fixadas no instrumento convocatório [...] propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente [...]”

A Lei 8.666/96 possui caráter nacional, ou seja, são de observância obrigatória de todos os Entes da Federação. É a Lei mais abrangente relativa às normas gerais de licitações e contratos. (Alexandrino; Paulo, 2017)

Quanto a sua incidência a Lei 8.666/93 diz em seus artigos 1º e 2º:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Segundo Alexandrino; Paulo (2017) as licitações são classificadas em diferentes modalidades, conforme as peculiaridades do respectivo procedimento, ou do objeto do futuro contrato administrativo a ser celebrado.

A Lei 8.666/93, em seu artigo 22, prescreve que existem cinco modalidades de licitação que são: a Concorrência, Tomada de Preço, Convite, Concurso e Leilão. Posteriormente com o advento de uma Medida Provisória uma nova modalidade de licitação foi criada, o pregão, que é regulamentado pela Lei nº 10.520/2002.

A Concorrência é a modalidade em que os licitantes devem atender aos requisitos do exigidos pelo Edital na fase de qualificação. Já a Tomada de Preços é a modalidade que utiliza os interessados já cadastrados no Órgão ou aqueles que comprovarem o atendimento de todos os requisitos do Edital até três dias antes da data escolhida para abertura dos envelopes com as propostas. O Convite é uma modalidade que dá ao gestor a possibilidade de convidar, a sua escolha, três

interessados em participar do certame, devendo também enviar convites aqueles que manifestarem o interesse em participar até 24 horas antes da licitação.

Importante enfatizar que estas três modalidades possuem aplicação semelhante, diferenciados apenas pela complexibilidade e valores envolvidos na contratação. Assim, devido as semelhanças na aplicação, é possível que a Concorrência substitua as modalidades Tomada de Preço e Convite, assim como a Tomada de Preços poderá substituir a modalidade Convite, porém nenhuma destas duas modalidades poderá substituir a modalidade Concorrência em uma licitação.

Segundo a Lei 8.666/93 nos incisos I e II do caput do art. 23 os valores estimados que irão determinar a modalidade para contratação são os seguintes:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

O Concurso é uma modalidade destinada a escolha de trabalhos técnico, científico ou artístico mediante pagamento de remuneração ou prêmios aos vencedores de acordo com as condições previamente estipulados no Edital. Nesta modalidade pode participar qualquer interessado.

Já a modalidade Leilão é utilizada para a venda de bens moveis para administração ou para alienação de seus bens a quem ofertar melhor lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

### **3.1 Procedimentos**

A Lei 8.666/93 não traz uma explicação didática de cada uma das fases de cada modalidade de licitação, porém estas estão detalhadas em seus respectivos dispositivos. Reforçamos assim, que a licitação é um procedimento que possui uma sucessão de atos e fatos tanto da Administração como do licitante.

Esses procedimentos serão processados e conferidos por uma comissão permanente que será formada por no mínimo três membros, sendo que dois destes devem ser obrigatoriamente do quadro permanente do órgão da administração.

A licitação tem início pela sua fase interna, onde existe a constatação de uma necessidade de aquisição de produtos, contratação de serviços ou execução de uma obra.

Segundo Dirley (2015):

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa [...]

Após estas etapas inicia-se a fase externa com a publicação do Edital e seus anexos, que é o instrumento que determinará as regras e exigências do certame além de tornar pública a licitação.

Após, ocorre a fase de habilitação, onde ocorre a verificação dos envelopes que possuem os documentos de habilitação de cada fornecedor interessado em participar do certame. Após a apreciação inabilitam-se os fornecedores que não cumpriram todos os requisitos listados no Edital e abrem-se os envelopes com as propostas dos fornecedores habilitados para julgamento.

Especificamente quanto ao julgamento, determina a Lei nº 8.666/93:

Art. 44 – No julgamento das propostas, a comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos em lei.  
§1º É vedada a utilização de quaisquer elementos, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. [...]

Assim, estas propostas serão então analisadas pela comissão para verificação de sua conformidade de acordo com Edital, para que em seguida se classifique e se leve para deliberação da Autoridade Competente para Homologação e Adjudicação do objeto da licitação, que será a última etapa do processo licitatório.

### 3.2 Eficiência aplicado as licitações públicas

O princípio da eficiência é um dos muitos princípios que o Administrador Público deve se basear e orientar na realização de um procedimento licitatório. Em seu art. 3º determina a lei nº 8.666/93 que devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Observa-se que a eficiência não é um princípio explícito na Lei de Licitações, porém por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a eficiência foi elevada à categoria de Princípio Constitucional, o que a transforma em um princípio implícito e essencial para todos os atos administrativos, inclusive nas licitações. Segundo Tribunal de Contas da União (TCU), os princípios e alicerces fundamentais, bem como as leis e decretos que tratam sobre licitação pode ser resumido no Quadro 1.

Quadro 1 – Princípios administrativos condutores das licitações públicas.

PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS CONDUTORES DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS		
Arcabouço Legal	Artigo	Princípios
CF/88	Artigo 37	Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
Lei 8.666/93	Artigo 3º	Legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.
Lei 9.784/99	Artigo 2º	Legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
Decreto 3.555/00	Artigo 3º	Disputa justa entre os interessados (isonomia) e compra mais econômica, segura e eficiente.
Decreto 3.931/01	Artigo 4º (§ 2º) e Artigo 12 (§ 4º)	Obtenção de proposta mais vantajosa*.
Decreto 5.450/05	Artigo 5º	Legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.
LC 123/06	Artigo 47	Ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica*.
Decreto 6.204/07	Artigo 1º	Promover o desenvolvimento econômico e social, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica*.

Fonte: SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**. n. 113, p. 71-84, set./dez. 2008. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/367>. Acesso em: 14 jun. 2018.

Segundo Niebuhr (2006, p. 43), “a eficiência em licitações públicas gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade”.

Entendemos assim que os preços estão diretamente ligados a economicidade, ou o menor custo para realização do procedimento. A qualidade que a eficiência traz é percebido no padrão alcançado no bem adquirido ou no serviço prestado, e, por fim, a celeridade que se refere ao menor prazo possível entre a abertura do procedimento licitatório e o recebimento deste bem ou serviço.

## 4 O PREGÃO

Como já mencionado, a modalidade Pregão foi criada através da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e veio pela necessidade de aplicação do princípio da eficiência aplicado as compras públicas, uma vez que se vê um anseio da sociedade pela redução de custos, celeridade no atendimento das demandas essenciais e resultados palpáveis que não se viam anteriormente para o atendimento do interesse público.

Esta modalidade de licitação é destinada para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação, o que faz com que o fator determinante para utilização desta modalidade seja a natureza do objeto a ser contratado e não o seu valor.

A Lei nº 10.520 em seu art. 1º, parágrafo único define bens e serviços comuns como àqueles que podem ser definidos padrões de desempenho e qualidade pelo edital ou por meio de especificações usuais no mercado.

O pregão é uma modalidade que pode ser realizada de duas formas: presencial e eletronicamente. Aplica-se as duas formas além da Lei nº 10.520/2002 a Lei nº 8.666/93, porém ao modo presencial também aplica-se o Decreto nº 3.555/00 e ao modo eletrônico o Decreto nº 5.450/05.

Seus procedimentos são menos complexos em comparação com as demais modalidades de licitação, o que a torna em um processo mais célere. Além disso, com a sua utilização, existe uma tendência em se obter contratos com valores mais vantajosos para a Administração em relação as outras modalidades.

Isto ocorre, pois no Pregão não existe a exigência da habilitação antes do julgamento das propostas, fazendo com que ocorra um aumento no número de fornecedores participantes e conseqüentemente da concorrência. A inversão de fases mostra uma mudança do Legislador no sentido de abrir mão de exigências e garantias prévias, para a aplicação de sanções aqueles que saindo vencedores da licitação não cumpram todas as obrigações assumidas. A lei prevê sanções como aplicação de multas e o impedimento de licitar por até cinco anos com o Órgão licitante.

## 4.1 Procedimentos

A Lei 10.520/2002 descreve no seu artigo 3º o seguinte:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Assim, o pregão é realizado em sessão pública mediante propostas e lances. Um segundo momento é realizado com o autor da oferta de menor valor, juntamente com as ofertas com preços até dez por cento superiores a ela. No caso de não existir ao menos três ofertas com diferença de dez por cento em relação a oferta de menor valor, poderão participar os autores das melhores propostas, no limite de três participantes.

Verifica-se então as propostas de cada licitante, e classifica-se a melhor quanto ao objeto e ao valor, sendo o pregoeiro o responsável por definir a sua aceitabilidade.

Somente neste momento, o pregoeiro abrirá os envelopes contendo os documentos de habilitação do licitante para verificar se o mesmo atende a todos os requisitos do Edital.

Alexandrino; Paulo (2017) confirma assim que:

Observa-se que um aspecto característico do pregão é a inversão que ocorre na sequência das fases de habilitação e julgamento das propostas. De fato, nas outras modalidades de licitação, mesmo que não exista uma fase bem definida de habilitação, a regra geral é a verificação da correspondente documentação dos licitantes ser feita antes da análise e julgamento das propostas. No pregão, diferentemente, a habilitação é sempre posterior à fase de julgamento e classificação.

Finaliza-se então com a homologação e adjudicação do objeto ao licitante vencedor e sua convocação para assinatura de contrato conforme especificado no Edital do certame.

## 4.2 Pregão Eletrônico

O pregão eletrônico é regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2015 que trouxe como obrigatoriedade a utilização desta modalidade para a aquisição de bens e serviços comuns, bem como preferencialmente na sua forma eletrônica, devendo a autoridade competente justificar a não utilização deste modo, comprovando sua inviabilidade.

Oliveira (2007, p. 45) afirma que:

Na sociedade atual marcada pelo consumismo, comprar é o ato mais praticado e que já faz parte da vida de milhões de pessoas no mundo inteiro. No universo empresarial, comprar se reveste de uma complexidade que pode determinar o sucesso ou fracasso de uma empresa. Para o governo, este simples ato de comprar se transforma em um procedimento detalhado e burocrático, tanto pela observância obrigatória da lei, quando pela necessidade de transparência e racionalidade na utilização dos recursos públicos. O pregão eletrônico surge nesse contexto no sentido de agregar valor as compras governamentais.

Os pregões eletrônicos são realizados no site desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, através do SERPRO. O ComprasNET era utilizado tão somente para divulgação das licitações em tempo real via internet. Esta iniciativa estava prevista no Programa de Redução de Custos como uma das metas do Plano Plurianual do Governo Federal.

Segundo Meireles (2007, p. 327) “Pregão eletrônico é aquele efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela internet”.

Importante destacar o papel da tecnologia na busca por um processo mais isonômico e amplo, onde barreiras burocráticas e geográficas deixam de existir, estimulando a participação de fornecedores de todo o país.

Alexandrino; Paulo (2017, p. 738) reforça que “O pregão eletrônico realiza-se mediante disputa a distância, em sessão pública, utilizando sistema que promova a comunicação pela internet”.

Podemos inferir que a utilização da tecnologia da informação como mecanismo de engrenagem do certame proporciona celeridade e transparência, na

medida em que não existe um contato direto entre pregoeiro e licitantes, além de ampliar a concorrência na licitação, pois é possível que um fornecedor ou prestador de serviço participe de qualquer lugar do país.

Segundo Prestes (2004, p 85):

O pregão eletrônico é uma evolução do pregão presencial. Além de manter todos os benefícios do pregão presencial, o pregão eletrônico acentua algumas características, como transparência, a simplicidade e a velocidade. Qualquer pessoa ou empresa, de qualquer lugar do mundo, pode participar do pregão eletrônico. O cadastro é simples e rápido. Como em geral utiliza o sistema de pré-cadastro, o pregão eletrônico permite que em uma compra pública pequena haja diversos licitantes. Ao contrário que pode parecer, o pregão eletrônico é extremamente rápido e seguro. Tudo o que é negociado, conversado ou proposto durante o pregão eletrônico pode ser acompanhado de forma imediata ou posteriormente, já que todos os passos ficam registrados para consultas. Qualquer cidadão pode acompanhar on line o andamento de um pregão. Outra novidade é que a conversa entre os licitantes e o pregoeiro é ágil e sem formalidades. Na prática tudo funciona como um chat na internet. Até mesmo essa conversas são gravadas eletronicamente. Todas essas facilidades só foram possíveis com o avanço tecnológico [...].

Apesar de toda transparência disponibilizada pelo pregão eletrônico, inicialmente existe um sigilo das informações dos agentes públicos e fornecedores para dificultar ainda mais a ocorrência de fraudes, uma vez que impede uma comunicação entre os licitantes participantes e dos licitantes com o pregoeiro, evitando assim direcionamentos e combinações.

Para continuarmos o entendimento e busca pela eficiência na realização do pregão eletrônico, é importante entender a importância do pregoeiro e de suas atribuições. Para Niebuhr (2006):

No pregão eletrônico, por desenvolver-se através da internet, não há tanto uso de papel quanto no pregão presencial. As propostas e quase todos os atos que lhe são pertinentes são enviados e recebidos por meio da internet, o que, sem sombra de dúvidas, acaba com várias formalidades e burocracias. [...] no pregão presencial, o pregoeiro é sobrecarregado, incidido sobre ele uma série de responsabilidades. Praticamente todo o processo do pregão presencial é conduzido por ele, que deve realizar o credenciamento, receber os envelopes, classificar os licitantes, proceder os lances verbais, analisar a aceitabilidade das propostas e os documentos de habilitação, dar a possibilidade para que os licitantes interponham recursos e, conforme o caso, adjudicar o objeto da licitação. Acima de tudo a atividade de pregoeiro, no pregão presencial, é deveras múltipla e complexa, em virtude dos lances verbais, que, por vezes, tomam muito tempo e dele nascem dificuldades, para que tudo transcorra a contento. O pregoeiro deve dar oportunidade para que os licitantes classificados, um a um, ofereçam seus lances, e assim, novamente, até que apure o vencedor.

Assim podemos vislumbrar o pregão, em sua forma eletrônica, como um procedimento mais eficiente em relação às outras modalidades de licitação, visto que existe comprovadamente um processo de licitação mais simples e intuitivo, uma ampliação na participação de fornecedores e prestadores de serviço, a possibilidade da Administração conseguir um contrato mais vantajoso, diminuição dos custos com materiais de consumo e um aumento da transparência e divulgação dos atos ali realizados.

## 5 DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

A pesquisa foi realizada em torno do Sistema COFEN/CORENs, que é formado pelo Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) e seus respectivos Conselhos Regionais (CORENs) que foram criados em 12 de julho de 1973 por meio da Lei nº 5.905.

Segundo o site do COFEN o mesmo é:

Filiado ao Conselho Internacional de Enfermeiros em Genebra, e é responsável por normatizar e fiscalizar o exercício da profissão de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem, zelando pela qualidade dos serviços prestados e pelo cumprimento da Lei do Exercício Profissional da Enfermagem

Segundo o COFEN, sua missão e visão são respectivamente:

Missão: Exercer a função de disciplinar, normatizar e fiscalizar o exercício da Enfermagem, bem como a de coordenar as ações dos Conselhos Regionais de Enfermagem na busca da ética, qualidade na assistência e compromisso com o usuário e a sociedade.

Visão: Ser a organização profissional, estratégica e de referência para o desenvolvimento da profissão e de políticas de saúde por meio do apoio técnico, científico e de gestão na área de Enfermagem.

Com relação aos Conselhos Regionais de Enfermagem, eles são Autarquias Federais que possuem como função disciplinar e fiscalizar o exercício profissional, decidir os assuntos relacionados com a Ética Profissional, zelar pelo bom conceito da profissão e dos que a exercem, bem como outras inúmeras funções.

Por fazer parte da Administração Indireta faz-se necessário que sua atuação esteja pautada nas Leis, inclusive em suas compras e formalizações de contratos com a iniciativa privada. Motivo este que faz com que os Conselhos Profissionais devam seguir a Lei 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Sobre os conselhos profissionais Rezende (2018) tece o seguinte comentário

Conselhos defendem e disciplinam o exercício profissional, representando, em juízo e fora dele, os interesses gerais e individuais dos profissionais, visando assegurar a qualidade dos serviços prestados à sociedade. No

regime democrático [...] também contribuem para o fortalecimento dos mecanismos de controle social e para a democratização das políticas públicas. Fazem isto vinculando o projeto ético-político profissional a um projeto social mais amplo; coloca-se como um agente importante na construção e consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Desse modo, acerca dessa questão vale ressaltar que os conselhos profissionais possuem como função assegurar à sociedade que, os serviços sejam prestados por profissionais habilitados, bem como orientar o profissional sobre o exercício do seu ofício, zelando pela ética da profissão em todas as suas áreas de atuação, regulando os limites de atuação profissional, cadastrando e atualizando os dados sobre os profissionais e proporcionando discussões sobre temas como ética profissional, áreas de atuação e o exercício legal da profissão.

## 6 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este estudo caracterizou-se pela pesquisa descritiva para que se pudesse analisar a eficiência nas compras públicas com a utilização do pregão eletrônico no sistema COFEN/CORENs. Com este intuito a forma particular de estudo da natureza do princípio da eficiência na administração pública será minuciosamente considerado.

Para tanto, utilizar-se-á como recursos propiciadores do alcance dos resultados almejados a pesquisa bibliográfica realizada através de livros, revistas científicas especializadas, monografias, dentre outros e a análise de resultados alcançados, possibilitando assim a construção de uma significativa revisão de literatura que venha a sustentar as bases argumentativas do tema em desenvolvimento.

Além da procura por um embasamento teórico, se fez necessário também a busca de informações com quem utiliza esse tipo de modalidade, de forma que se pudesse ter um comparativo entre teoria e prática. Logo, o universo da pesquisa centra-se nos membros das comissões permanentes de licitação do COFEN e dos 26 CORENs (APÊNDICE A).

A amostragem, no seu âmbito geral, foi composta de 21 membros das comissões, onde a coleta de dados efetuada objetivou verificar o processo de eficiência da modalidade Pregão nos Conselhos Federal e Regional de Enfermagem. Para isto foi elaborado um questionário online com 11 questões, entre abertas e fechadas, que levantavam dados relevantes para o andamento desse trabalho monográfico.

Em virtude da barreira geográfica existente entre os Conselhos foi utilizado o Google Formulários para disponibilizar o questionário de forma eletrônica e se fazer possível sua aplicação em um aplicativo de mensagens instantâneas (WhatsApp). Esta ferramenta foi utilizada para alcançar o maior número de pessoas envolvidas com o processo de licitações nos COFEN/CORENs do Brasil.

O questionário online foi aberto para os membros das comissões permanentes de licitação do COFEN e dos 26 CORENs, dos quais se obteve participação de 21 pessoas. Todos os questionários e respostas foram válidos e

levados em consideração para a elaboração dos resultados e discussões dessa pesquisa.

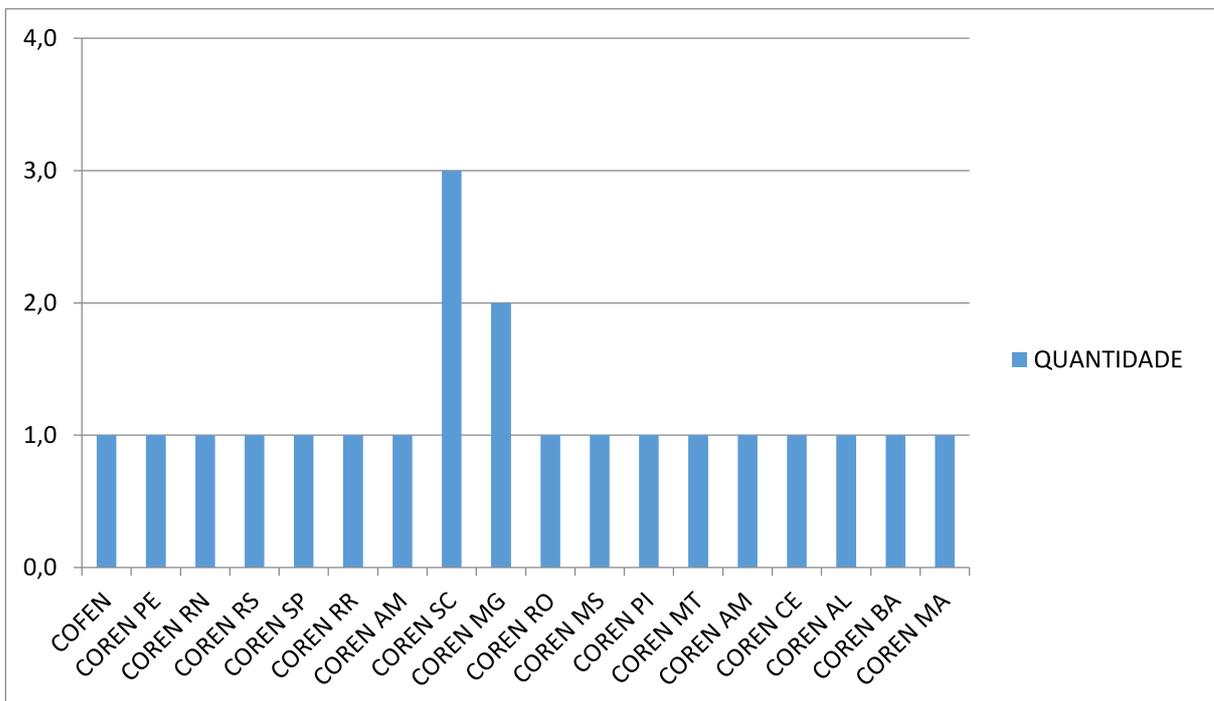
Após a coleta de dados, realizou-se a análise do material, seguindo-se a interpretação dos resultados obtidos, explanando-os, inter-relacionando-os e tecendo comentários através da apresentação escrita e por meio de gráficos e tabelas. Isso para que se pudesse compreender o princípio da eficiência na administração pública sob a ótica da utilização da modalidade pregão em sua forma eletrônica para os COFEN/CORENs e apresentar algumas sugestões relacionadas ao seu emprego de modo a garantir maior assertividade nos processos já realizados.

## 7 RESULTADO DA PESQUISA

O questionário foi utilizado para verificar a opinião dos membros das comissões de licitação do Sistema COFEN/CORENs a respeito da utilização do pregão eletrônico como ferramenta para trazer eficiência nas compras públicas. Foram abordados questões relacionados a utilização da modalidade pregão nos Conselhos de Enfermagem, suas vantagens e desvantagens, a qualidade dos bens e serviços adquiridos através desta modalidade e se de fato traz celeridade e eficiência a Administração.

A primeira pergunta teve o objetivo de fazer um levantamento sobre a localização dos Conselhos de Enfermagem que participaram da pesquisa e a representatividade em termos nacionais para validação dos dados. As respostas estão apresentadas no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Resposta referente à pergunta: Por qual Conselho você atua?



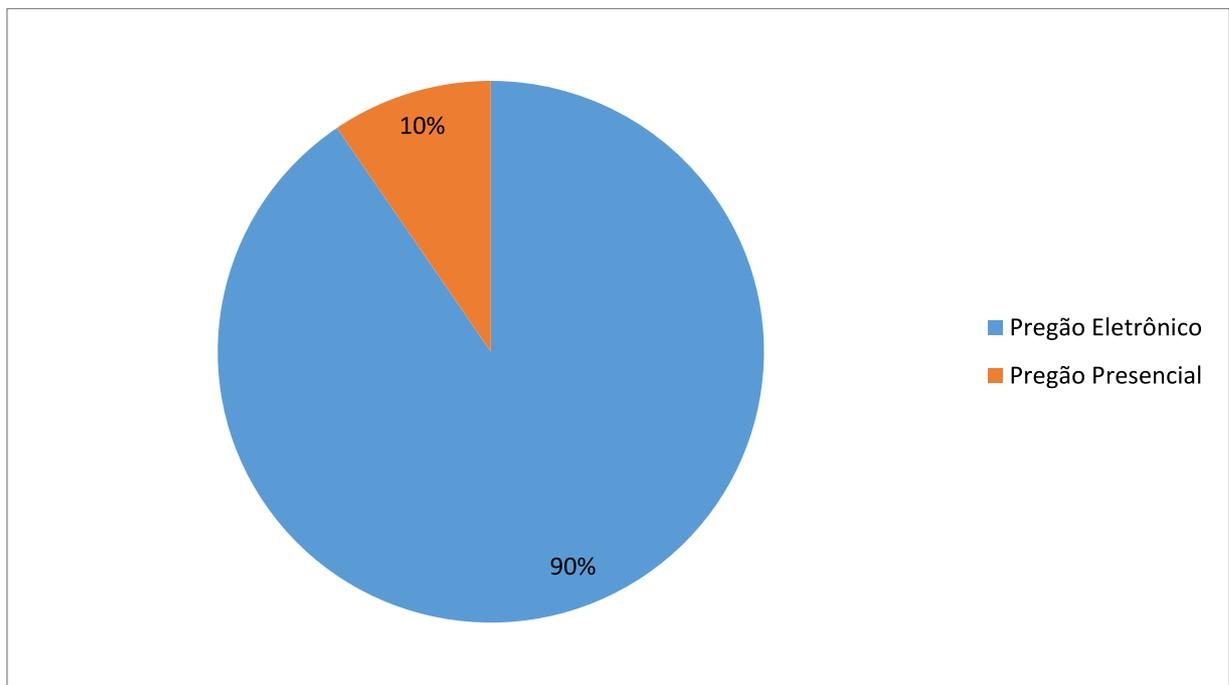
Fonte: Autor (2018). Dados da pesquisa.

Observa-se a participação dos membros das comissões de licitação dos Conselhos Regionais de Enfermagem de 17 dos 26 estados do Brasil, o que representa aproximadamente 65%, além da participação de membro da comissão de licitação do Conselho Federal de Enfermagem localizado em Brasília.

A segunda pergunta busca saber se a modalidade pregão é utilizada por estes Conselhos de Enfermagem na aquisição de seus bens e serviços. Observou-se que todos os sujeitos da pesquisa utilizam esta modalidade de licitação na aquisição de bens e serviços mostrando a obediência ao artigo nº 4º do Decreto nº 5.450/2005 que diz “Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica”.

Ao serem questionados na terceira pergunta se era utilizado o pregão presencial e o eletrônico, ou somente uma das opções, obteve-se 2 respostas alegando utilizarem apenas o pregão presencial por motivo de fase de implantação do pregão eletrônico e pela qualidade da internet que inviabilizava o processo. A maioria dos entrevistados, os outros 19 respondentes, relataram que utilizavam apenas o pregão eletrônico. O Gráfico 2 sumariza essa distribuição.

Gráfico 2 - Resposta referente à pergunta: Utiliza-se o pregão presencial e o eletrônico, ou somente uma das opções? Por quê?



Fonte: Autor (2018). Dados da pesquisa.

Muitos expuseram ser uma exigência legal e recomendação da jurisprudência e do TCU. Outros ainda pelo motivo de esse tipo de modalidade ter maior celeridade, ampliação de participantes de fornecedores, maior competitividade

e transparência. Além de mais benéfico por conta dos preços, economia e concorrência.

A quarta pergunta buscava saber sobre quando se deu a implantação do pregão eletrônico. A Tabela 1 a seguir mostra o Conselho e o ano no qual o pregão foi implantado.

Tabela 1 - Resposta referente à pergunta: Se utilizado o pregão eletrônico, desde quando é utilizado?

<b>ESTADO</b>	<b>ANO DE IMPLANTAÇÃO</b>
Alagoas (AL)	2010
Amapá (AP)	2018
Amazonas (AM)	2018
Bahia (BA)	2015
Ceará (CE)	2018
Conselho Federal- Distrito Federal (DF)	2012
Maranhão (MA)	2015
Mato Grosso (MT)	2008
Mato Grosso do Sul (MS)	2015
Minas Gerais (MG)	2006
Pernambuco (PE)	2015
Rio Grande do Norte (RN)	2017
Rio Grande do Sul (RS)	2013
Rondônia (RO)	2015
Santa Catarina (SC)	2015
São Paulo (SP)	2012

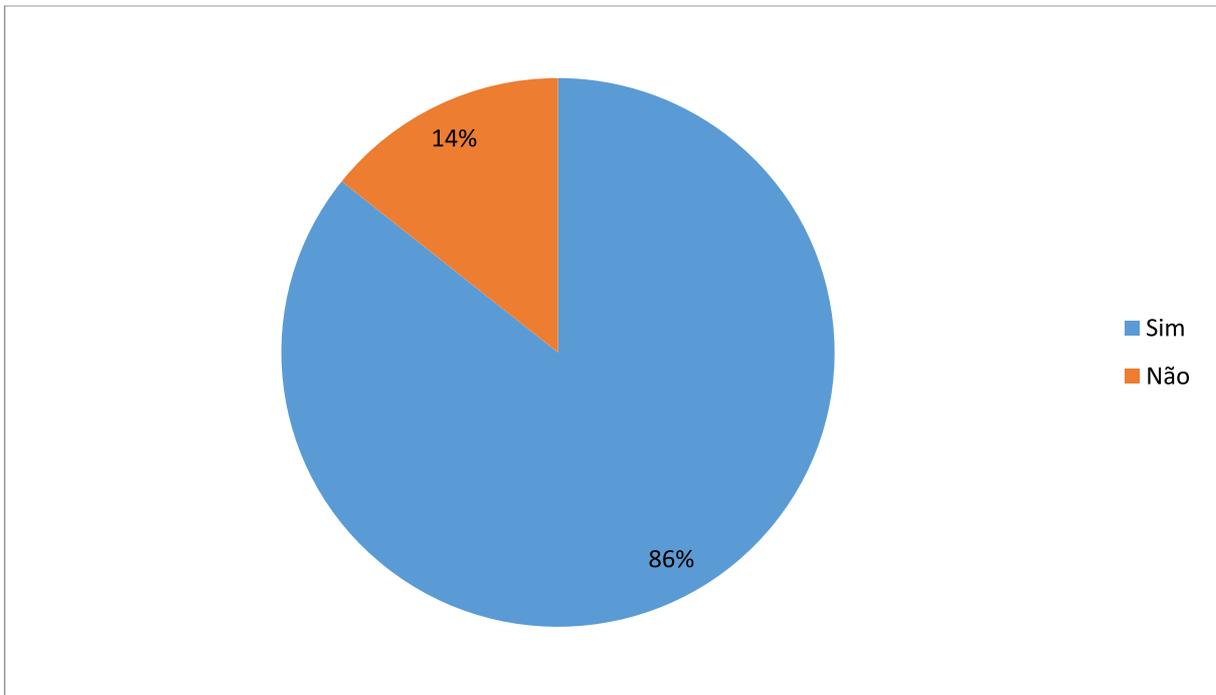
Fonte: Autor (2018). Dados da pesquisa.

Verifica-se que o mais antigo foi o Conselho Regional de Minas Gerais, havendo um bom número de implantações em torno de 2015 e mais recentemente 3 implantações no ano corrente.

O quinto quesito questionava se a utilização do Pregão Eletrônico resultava em um processo de licitação mais célere. Observamos no Gráfico 3 que 85,7%, ou seja, 18 dos entrevistados, acreditam que sim, é um processo mais ágil. Em

contrapartida 14,3%, ou seja, 3 dos respondentes, disseram que o pregão eletrônico não era um processo de licitação mais célere. Por se tratar de uma questão fechada não houve justificativas.

Gráfico 3 - Resposta referente à pergunta: A utilização do Pregão Eletrônico resulta em um processo de licitação mais célere?



Fonte: Autor (2018). Dados da pesquisa.

Na sexta pergunta que buscava saber se a modalidade pregão eletrônico aumentava a concorrência à medida que possibilitava a participação de um número maior de fornecedores e, se isso assegurava um melhor preço, foi unânime uma resposta afirmativa. Um dos entrevistados relata que o Pregão Eletrônico é uma proposta vantajosa para a Administração Pública pela amplitude da concorrência que o sistema proporciona. Outro relata, ainda, que traz uma economia no processo, o que acaba distinguindo-o das demais modalidades. Apesar de a resposta ser afirmativa para os 21 participantes, um ressaltou que também pode incorrer em questões de descumprimento na entrega do objeto. Isto porque no caso dos Estados mais afastados dos grandes centros a logística acaba encarecendo muito os preços dos bens e serviços.

O sétimo quesito questionava se em caso de assegurar um melhor preço, a qualidade do bem ou do serviço era afetado na modalidade pregão em sua forma

eletrônica. Do total 13 disseram que não, 4 disseram que sim e 4 opinaram que dependendo da situação pode ou não interferir na qualidade do bem ou do serviço.

Um dos que acreditavam que a qualidade do bem ou serviço era afetada relatou que nem sempre o melhor preço tem a melhor qualidade, para ele existem produtos, equipamentos e serviços ruins e ou de péssima qualidade, e que a administração tem que impor cláusula de amostragem e testes, mas, no entanto, muitos não dispõem de pessoal qualificado para fazer este tipo de procedimento.

Uma parte da amostragem que relatava que não influenciaria na qualidade justificava que não pelo certame licitatório. O processo inteiro em todas as fases deve estar bem instruído, principalmente a elaboração do termo de referência, que deve ser bem elaborada e definida, assegurando assim uma garantia e qualidade na entrega do produto final. O melhor preço não pode prejudicar na qualidade. Por isso as especificações devem ser bem feitas.

Os que opinaram que dependendo da situação poderia ou não interferir na qualidade do bem ou do serviço, relataram que poderia sim, caso o preço fosse muito baixo acabaria interferindo na qualidade. Além de que se existisse um termo de referência bem elaborado, a contratação poderia ser vantajosa. Um deles relata que

Não necessariamente. Mas o grande aumento no número de participantes pode trazer licitantes de todos os tipos, entre eles os com preços excessivamente baixos e, provavelmente, menor qualidade. Porém, o mais importante é o aumento da concorrência. Qualidade se garante com boa especificação, não com restrição de competitividade.

A oitava pergunta buscava saber a acerca das vantagens que o Pregão Eletrônico trazia para o Conselho em que cada um atuava. Muitas foram as vantagens apontadas, como:

- a) Proposta mais vantajosa no quesito preço e qualidade -Economicidade de tempo e erário;
- b) Celeridade;
- c) Eficiência;
- d) Informalidade;
- e) Modernização;
- f) Ampliação da concorrência (menores preços adjudicados)

- g) Quase ausência de pregões desertos;
- h) Segurança processual, lisura, isonomia e transparência - contratação segura;
- i) Menor preço nas aquisições;
- j) Rapidez no processo;
- k) Possibilita maior participação das empresas interessadas - a publicidade é mais visível, possibilitando a participação da sociedade nos pregões quando são realizados;
- l) Agilidade na conferência de documentos e na comunicação com os licitantes;
- m) Oportunidade de realizar pesquisas e consultas durante a sessão;
- n) Evita fracionamento de compras e a criação de vários processos de mesmo objeto ao longo do ano;
- o) Traz uma segurança maior para o órgão e, principalmente, para o pregoeiro.

Alexandrino; Paulo (2017) diz:

Observamos que o pregão, em razão de suas características procedimentais, traz uma série de vantagens para a administração contratante, especialmente por constituir uma modalidade de licitação pouco complexa, possibilitando maior celeridade na contratação de bens e serviços comuns. Além disso, mediante a utilização do pregão, o valor final dos contratos tende a ser mais vantajoso para a administração, comparado àquele que ela obterá com a utilização das outras modalidades de licitação.

Quando foram questionados, na nona questão, sobre quais seriam as desvantagens da utilização do Pregão Eletrônico, alguns dos participantes responderam não haver alguma ou que até o momento ainda não as identificaram.

Em contrapartida, outros citaram:

- p) Possibilidade de fato alheio a vontade da administração, como por exemplo problema de internet na data e horário do pregão;
- q) Pode afetar a qualidade - materiais ruins e prestação de serviços com baixo padrão de qualidade;
- r) Limitação do sistema e falta de treinamento;

- s) A necessidade de aguardar a chegada de documentação autenticada após a sessão antes de realizar a adjudicação;
- t) O risco de não receber objeto em virtude de logística;
- u) Maior chance de participação de empresas que, na prática, não conseguirão executar os produtos e serviços. Ou porque estão longe ou porque dependerão de se estruturar apenas se forem vitoriosas;
- v) O preço muito baixo pode interferir na qualidade;
- w) Maior chance de erros nos lances que promovam valores inexequíveis;
- x) Um tempo dispendioso até a realização do certame - Atraso na entrega dos produtos, equipamentos e ou serviço;
- y) Necessidade de mais qualificação dos servidores;
- z) Atraso em entregas devido a distância entre o conselho e as empresas vencedoras.

Na décima questão que procurava saber se a inversão de fases que ocorre no Pregão Eletrônico trazia agilidade ao certame, observou-se uma unanimidade ao relatarem que sim. Isso confirmando o entendimento de Niebuhr (2016):

Outra vantagem manifesta da modalidade pregão reside na agilidade com que a Administração consegue ultimar as licitações. E essa agilidade ocorre, sobretudo, em tributo à inversão de fases do processo licitatório, tal qual dispostas na Lei 8.666/93. Nela antes de analisar as propostas, analisam-se os documentos de habilitação, isto é, se os licitantes são ou não aptos a cumprirem o objeto licitado.

O décimo primeiro questionamento queria saber qual era a importância da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, para conter os gastos públicos nas compras públicas. Muitas foram as ressalvas, as quais se pode citar a ampla competitividade e melhores preços pela redução do valor das contratações (na forma presencial infelizmente se observava que os fornecedores eram sempre os mesmos e faziam um rodízio entre eles, onde na hora dos lances não havia diminuição dos preços), aumento da transparência e publicidade, facilidade de acompanhamento e controle (fácil acesso a licitação de outros órgãos para comparação e análise de vantagens de economicidade e exequibilidade), diminuição dos gastos para a administração pública (abre possibilidade a nível nacional da

participação de empresas interessadas e que possuem condições de apresentar lances mais vantajosos) e maior celeridade.

Relataram ainda que o Pregão Eletrônico oferece informações sobre as sessões, economia de escala (os produtos locais em muitos casos não ofereciam preços vantajosos para administração), compras e contratações que estão de acordo com o artigo 3º da lei 8666/93, e, também, porque dificulta a combinação de resultados entre os participantes.

## 8 CONCLUSÃO

No decorrer da presente pesquisa observou-se a importância da aplicabilidade do Princípio da Eficiência para uma gestão pública mais organizada e com fins na visão coletiva, de modo que as vantagens se sobressaiam às dificuldades que costumam surgir no percurso de um processo de licitação.

A eficiência nas compras públicas através da modalidade Pregão Eletrônico no sistema COFEN/CORENs, mesmo em fase de adaptação em alguns conselhos, mostrou-se, no geral, como uma ferramenta de grande relevância por trazer praticidade, celeridade e transparência. Bem como, uma maior concorrência entre os fornecedores de bens e/ou serviços, proporcionando melhores preços e menor custo ao erário.

A sua utilização muito tem a contribuir para um avanço na implantação de boas práticas na Gestão Pública, e tem como intuito prestar um serviço ao público com mais qualidade.

Importante destacar que conforme comprovado através da pesquisa, os bens e serviços adquiridos não perdem qualidade devido ao Pregão Eletrônico. Quando isto ocorre pode-se entender que é resultado não do processo em si, mas devido à construção de termos de referência com a descrição do objeto sem a clareza necessária, ou por falta de uma efetiva fiscalização por parte do servidor designado a fiscalizar e cobrar as empresas em relação ao que está descrito no contrato.

Ainda dentro desse contexto, vale lembrar que a implantação da modalidade Pregão Eletrônico nos Conselhos Regionais e Federal revelou-se como um avanço ao permitir agilidade nos processos, trazendo benefícios no âmbito da economia de tempo e de recursos materiais, já que houve uma substituição do processo físico para o eletrônico.

Como sugestão seria relevante ressaltar que, mesmo em meio a grandes vantagens, foram levantados pontos pertinentes quanto algumas desvantagens que ainda precisam ser corrigidos. A começar pela dificuldade de acessibilidade à internet, que foi um quesito para demora da implantação do Pregão Eletrônico em um dos Conselhos. Quesito este com um nível de resolubilidade bem acessível, pois a internet é uma ferramenta de amplo acesso, ao menos nas capitais dos Estados

brasileiros. Outra desvantagem citada é o risco de se obter materiais e ou serviços de má qualidade pelo baixo preço, o que vai contra a grande maioria da opinião dos entrevistados, mesmo porque quando valores muito abaixo são lançados, o pregoeiro tem a prerrogativa de negar por considerar o preço inexequível, ou seja, fora da realidade para a prestação do serviço ou disponibilização de um bem.

Como proposta final para este trabalho monográfico fica a possibilidade da utilização das informações vantajosas para implantação da Modalidade Pregão Eletrônico nos Conselhos que ainda não o fizeram, e buscar alternativas para solucionar os problemas que foram levantados. Constituindo-se assim, de grande valia por suscitar questionamentos que ultrapassam o âmbito conceitual, expandindo sua aplicabilidade nos atos administrativos.

Desse modo, esta pesquisa envolvendo a temática da eficiência na administração pública é vasta e muito se tem ainda a descobrir para que outros estudos motivados por essas questões sejam realizados ampliando ainda mais o conhecimento acerca dessa área científica.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.
- BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450\\_2005.html](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450_2005.html). Acesso em: 30 abr. 2018.
- BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 30 abr. 2018.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm). Acesso em: 30 abr. 2018.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (COFEN). Desenvolvido por: DTIC/ASCOM do Cofen, 2018. Disponível em: <http://www.cofen.gov.br>. Acesso em: 29 maio 2018.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Salvador: Editora Juspodium, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo. Atlas 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- GABARDO, Emerson. **O Princípio da eficiência**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia,-o>. Acesso em: 24 jun. 2018.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A Excelência em Gestão Pública**: a trajetória e a estratégia do gspública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública**: visões do Brasil Contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **As vantagens da Modalidade Pregão**. Disponível em: [http://www.mnadvocacia.com.br/assets/pdf/artigo\\_pregao.pdf](http://www.mnadvocacia.com.br/assets/pdf/artigo_pregao.pdf). Acesso em: 30 fev. 2018.

OLIVEIRA, Priscila Emanuele Falcão de. **Pregão Eletrônico: inovações e tendências nas licitações públicas**. Maceió: EDUFAL, 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PONTES, Paulo Cesar Coelho. **O preço de referência nos pregões públicos e sua importância no resultado financeiro das licitações**. 2008. 73 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública e Controle Externo) - Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2008.

PRESTES, Cristine. **Guia Valor Economico de Licitações**. São Paulo: Globo, 2004.

REZENDE, Maria Theresa Mendonça C. de. O papel social dos conselhos profissionais na área da saúde. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsbf/v12n1/002.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**. n. 113, p. 71-84, set./dez. 2008. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/367>. Acesso em: 14 jun. 2018.

**APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MEMBROS DAS COMISSÕES  
PERMANENTES DE LICITAÇÃO DOS CONSELHOS FEDERAIS E REGIONAIS  
DE ENFERMAGEM.**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO  
ORIENTADOR: PROF. ADEMIR DA ROSA MARTINS  
ORIENTANDO: DIEGO CARVALHO DIAS

**QUESTIONÁRIO APLICADO**

- 1) Por qual Conselho de Enfermagem você atua?
- 2) O Conselho que você atua utiliza a modalidade de licitação pregão nas aquisições de bens e serviços?
- 3) Utiliza-se o pregão presencial e o eletrônico, ou somente uma das opções? Por quê?
- 4) Se utilizado o pregão eletrônico, desde quando é utilizado?
- 5) A utilização do Pregão Eletrônico resulta em um processo de licitação mais célere?
- 6) A modalidade pregão eletrônico aumenta a concorrência a medida que dá a possibilidade de participação de um número maior de fornecedores? Isso assegura um melhor preço?
- 7) Em caso de assegurar um melhor preço, a qualidade do bem ou do serviço é afetado na modalidade pregão em sua forma eletrônica?
- 8) Quais as vantagens o Pregão Eletrônico traz para o seu Conselho?
- 9) Quais as desvantagens da utilização do Pregão Eletrônico?
- 10) A inversão de fases que ocorre no Pregão Eletrônico traz agilidade ao certame?
- 11) Qual a importância da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, para conter os gastos públicos nas compras públicas?