

## Pregão Eletrônico: Instrumento de Gestão das Administrações Públicas

**Amauri Domakoski –**

Mestre em Gestão Urbana.  
Graduado em Ciências Contábeis.  
Professor do Departamento de Ciências Contábeis – PUC/PR

**Denis Alcides Rezende –**

Doutor em Engenharia de Produção.  
Mestre em Informática.  
Graduado em Informática.  
Professor do Mestrado e Doutorado em Gestão Pública – PUC/PR.

**Anderson Catapan –**

Doutorando em Administração.  
Mestre em Contabilidade e Finanças.  
Graduado em Ciências Contábeis e Engenharia Elétrica.  
Professor do Departamento de Ciências Contábeis – PUC/PR.

**Luci Michelin Lohmann –**

Mestre em Engenharia de Produção e Sistemas.  
Graduada em Ciências Contábeis.  
Professora do Departamento de Ciências Contábeis – PUC/PR

**June Alisson Westarb Cruz –**

Doutorando em Administração.  
Mestre em Administração.  
Graduado em Ciências Contábeis.  
Professor do Departamento de Administração – PUC/PR.

**Roberta da Rocha Rosa Martins –**

Mestranda em Administração.  
Graduada em Direito.  
Professora do Departamento de Ciências Contábeis – PUC/PR

**Cláudio Marcelo Edwards Barros –**

Mestrando em Contabilidade e Finanças.  
Graduado em Economia.

**Resumo:** Uma nova opção de contratações públicas por meio de procedimento licitacional é o pregão eletrônico. Constitui-se este em uma inovadora modalidade licitatória, que oferece a possibilidade da desburocratização dos procedimentos de compras públicas, configurando-se em uma quebra de paradigmas na história do Brasil. Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar a utilização do pregão eletrônico como instrumento inovador na gestão pública e suas contribuições para os atores públicos e sociais. A metodologia da pesquisa enfatiza um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré - PR, em face da complexidade da Lei

de Licitação, nº. 8.666/93. Com os resultados auferidos, foi possível observar erros formais e limitações técnicas dos colaboradores envolvidos nos processos de pregão eletrônico. Ao final, concluiu-se que a utilização desse instrumento de contratações públicas contribui para a transparência e economia na gestão dos recursos públicos, entre outros benefícios para o município.

**Palavras-chaves:** pregão eletrônico; gestão pública; licitação; inovação.

## 1. Introdução

Entre os anos de 1964 e 1967, as contratações públicas eram formalizadas para atendimento à Lei Complementar 4.320/64. Após o Decreto Lei 200/67 regulamentava as compras públicas, a contabilidade pública, entre outras atribuições, até o ano de 1993.

A partir de 1993, as compras públicas foram regulamentadas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos 8.666/93, oferecendo as modalidades de licitação utilizadas até os dias de hoje; são elas: convite; tomada de preços; concorrência; concurso; e leilão.

Entre as licitações realizadas na modalidade de pregão, a eletrônica, de acordo com diversos doutrinadores e legisladores, é a sexta modalidade de compras públicas. Ela foi instituída pela MP 2.026/2000, convertida na Lei 10.520/2002. Posteriormente, o pregão eletrônico foi regulamentado pelo Decreto Lei 5.450/2005.

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. 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.

De forma introdutória, o primeiro passo do pregão eletrônico é veri-

ficar a adequação das propostas de preços. O segundo é abrir a sala virtual de disputa; e o terceiro passo é analisar a documentação de habilitação do(s) licitante(s) de menor preço. Se a organização vencedora não apresentar todos os documentos cabíveis nos prazos legais previstos no edital de licitação, será desclassificada. E em seguida convoca-se a segunda organização colocada; se atendidas as exigências legais do edital, a organização é declarada vencedora do certame. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (8.666/93), no seu art. 22, regulamenta as modalidades licitatórias tradicionais de compras públicas, no entanto já não oferece mais ao gestor público, de forma efetiva, segurança, transparência e economia nas contratações públicas, principalmente na aplicação dos princípios norteadores das compras públicas, inclusive, Barros reitera que (2009, p.133):

Somente com o a Constituição Federal de 1988 é que a licitação ganhou foro constitucional de generalidade e de aplicação obrigatória a toda administração pública, nesse conceito incluindo os fundos especiais e os entes privados controlados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Neste sentido, a utilização do pregão eletrônico surge como um possível instrumento facilitador nos trabalhos dos gestores públicos.

Complementa Justen Filho (2005, p. 22), dizendo que:

O pregão eletrônico, 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.

O uso da tecnologia da informação para as contratações públicas 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, tal como evidencia Paula (2001, p. 2):

Nas últimas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades sociais e participativas dos cidadãos brasileiros, mais transparente e voltado para o interesse público e mais eficiente na ordenação da economia e dos serviços públicos.

A Constituição Federal, em seu art. 37, elenca a necessidade da aplicabilidade da transparência como instrumento indispensável ao gestor público. Além disso, cabe ainda ao gestor promover na sua administração instrumentos que garantam o acompanhamento da sociedade em suas ações, de forma transparente, como é o caso, por exemplo, da gestão participativa da sociedade, de acordo com a Lei Federal 10.257/01, art. 43.

No que tange aos problemas relacionados com esse tema, os municípios brasileiros, em especial os de menor porte, vêm enfrentando uma série de dificuldades, entre elas, mão-de-obra pouco qualificada por parte dos atores públicos, limitações financeiras e demanda elevada por conta do aumento dos anseios da sociedade no que diz respeito à melhoria continuada da qualidade de vida de seus cidadãos.

Dessa forma, é exigida a atenção direcionada para o uso adequado do dinheiro público, principalmente no que tange às aquisições de bens e serviços para as prefeituras, em especial as dos pequenos municípios, onde os recursos físicos e humanos são limitados, desfavorecendo suas atividades públicas em detrimento ao atendimento dos anseios da sociedade.

Em consonância com essas dificuldades, acrescenta Justem Filho (2005, p. 45):

Uma das dificuldades do gestor municipal é atender o interesse público. Para atingir esse objetivo, em muitos casos, se faz necessário contratar outras organizações fornecedoras (particular ou terceiros), para a realização de bens e serviços comuns. No entanto, inversamente do que ocorre na iniciativa privada, o agente público não é

livre para contratar quem bem entender ou quem quer que seja, seus contratos, via de regra, dependem de um procedimento licitatório.

A gestão pública, em especial a municipal, deve ter como princípio contratar bem. E contratar bem não é apenas deixar registrado nos procedimentos de compra que a contratação foi feita pelo menor preço, mas também segundo um conjunto de regras e princípios aceitos pelo direito público. Exemplos disso são a transparência, a competitividade, a moralidade e a eficiência, entre outros, que garantam uma contratação saudável e legal. Nesse sentido, enfatiza Barros (2009, p.134):

A licitação, portanto, na sua evolução histórica, deixou o aspecto exclusivamente econômico para se transformar em instrumento que, embora continue visando outorgar tal benefício à administração pública, buscou também garantir a possibilidade de participação de todos os interessados sujeitando aquele a com comprometimento de obediência à lei e ao edital ao agir impessoal, moral e probo.

Assim, o objetivo geral deste artigo é analisar a utilização do pregão eletrônico como instrumento inovador da gestão pública, e suas contribuições para os atores públicos e sociais.

Como justificativa, observa-se que o Brasil vem vivenciando uma série de escândalos oriundos de problemas com contratações públicas e com gestão de contratos administrativos nas três esferas de governo, gerando desperdícios financeiros que poderiam ser minimizados com o uso dessa inovadora forma de contratar, o pregão eletrônico. Para Justem Filho (2005), a utilização do pregão eletrônico deve ser reconhecida como um instrumento seguro para inibir a formação de cartéis e fraudes e ainda para reduzir custos municipais; a lei anterior à 8.666/93 exige o atendimento a uma série de procedimentos.

O pregão, em especial o eletrônico, também chamado como nova modalidade de licitação, foi criado para ser utilizado nas contratações de

bens e serviços comuns por meio da internet, facilitando a rotina do gestor municipal. Isto porque obriga aos licitantes a apresentarem um número muito reduzido de documentos, contribuindo para que o processo licitatório seja mais ágil e competitivo e a rotina do administrador público seja modernizada.

O uso dessa ferramenta de compra, o pregão eletrônico, como instrumento de contratação na gestão municipal, pode garantir a manutenção de princípios indispensáveis no dia a dia do gestor municipal. Complementa Justem Filho (2003, p. 45), dizendo que:

“Permite um número maior de fornecedores participantes, com baixo investimento, já que o único investimento é possuir um computador conectado a internet para participar simultaneamente de vários pregões ao mesmo tempo, sem ter que se deslocar para outras cidades. Desta forma, não só reduz custo para o fornecedor, mais principalmente para a administração pública, uma vez que aumenta o número de participantes, aumentando assim a competição.”

O gestor público tem por função zelar pelo interesse da coletividade e do particular; nesse caso, em poder participar do certame de forma virtual. Para tanto, existem formalidades que devem ser atendidas. De acordo com Barros (2009, p.148):

“o pregão pode ser realizado por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, o chamado pregão eletrônico, diz ainda que o pregão, para melhor entendimento e em juízo de comparação, seria uma espécie de processo especial.”

Neste sentido, a utilização de instrumentos adequados na gestão pública, “em especial municípios de pequeno porte”, em processos de compras, pode trazer para as prefeituras resultados positivos relacionados com a sua economicidade.

Futuramente, com os recursos financeiros economizados ou não des-

perdiçados, pode-se elaborar novos projetos em benefício dos municípios, oferecendo melhorias na qualidade de vida da sociedade, resultado que poderá ser alcançado através de processos licitatórios que tendem a otimizar e agilizar os processos administrativos governamentais.

## 2. Fundamentação teórica

Esse capítulo resgata e define os principais temas que fundamentam a proposta desse artigo, caracterizando o pregão eletrônico como instrumento inovador para os gestores públicos, em especial nos municípios de pequeno porte.

### 2.1 Pregão eletrônico

O pregão eletrônico foi criado e regulamentado através da Lei 10.520/02 e do Decreto 5.450/05. Entretanto, os casos não previstos devem balizar-se na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei 8.666/93, e alterações posteriores a esta lei. O pregão eletrônico veio para diminuir o poder de barganha, ou seja, o tratamento de clientelismo do particular perante as administrações públicas, o que bem se verifica na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré. Para Justem Filho (2004, p. 45):

O pregão eletrônico é a nova modalidade de licitação inovadora, trata-se de que é uma disputa pelo fornecimento de “bens e serviços comuns”, que acontece por meio da internet. Essa nova modalidade de licitação veio para facilitar e modernizar a rotina do administrador público. O “pregão eletrônico” vem preenchendo uma lacuna deixada pelas modalidades de licitação existente. Atualmente o país vem vivenciando fraudes na administração pública em processos licitatórios, para aquisição de bens e serviços.

A palavra licitação vem do latim *licitationem*, dos verbos *liceri* ou *licitari*, que querem dizer lançar em leilão, dar preço, oferecer lance.

O pregão eletrônico pode ser um grande diferencial para os gestores municipais nas atividades de aquisições de bens e serviços comuns. Caminha ao lado da tecnologia da informação, oferecendo transparência nos processos de compras, com o registro da novidade e modernidade, modernidade esta que garante uma grande evolução no que diz respeito às conquistas sociais. O pregão é a modalidade adequada para obtenção e fornecimento de bem ou serviço comum. Essa terminologia não constava da Lei nº. 8.666/93, mas retrata uma tendência na reforma da legislação pertinente (JUSTEM FILHO 2005, p. 21). Já para Fernandes (2004, p. 418):

Pregão eletrônico é uma nova modalidade de licitação pública, e pode ser conceituada como o procedimento administrativo por meio do qual a administração pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviços, visando à execução de objetivo comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances virtuais e sucessivos.

O funcionamento do pregão eletrônico se dá pela inversão das fases, ou seja, nas modalidades tradicionais o que acontece é que, primeiro, abrem-se os envelopes da documentação de habilitação e posteriormente ocorre a abertura do envelope de preços. O pregão eletrônico diferencia-se de forma significativa dos procedimentos de compras das modalidades tradicionais, garantindo agilidade nos processos e resposta mais rápida à sociedade, pois nesse tipo de licitação é analisada apenas a documentação do licitante com menor preço, vejamos:

Registro de habilitação	Sistemática da Lei nº 8.666/93 (art(s).27º a 32º );	Sistemática da Lei nº 10.520/02 (inciso XIII do art.4º);
Habilitação Jurídica	Todos os documentos previstos no art.28, exceto nos casos de convite, concurso, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, em que parte dos documentos podem ser dispensados;	Documentos a serem exigidos no edital, de acordo com a avaliação dos agentes administrativos;
Regularidade Fiscal	Todos os documentos previstos no art. 29, exceto nos casos de convite, concurso, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, em que parte dos documentos podem ser dispensados;	Regularidade perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso.
Especificação Técnica	Todos os documentos previstos no art.30, exceto nos casos de convite, concurso, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, em que parte dos documentos podem ser dispensados;	Documentos a serem exigidos no edital, de acordo com a avaliação dos agentes administrativos.

Capacitação econômica Financeira	Todos os documentos previstos no art.31, exceto nos casos de convite, concurso, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, em que parte dos documentos podem ser dispensados;	Documentos a serem exigidos no edital, de acordo com a avaliação dos agentes administrativos.
Declaração	Declaração de cumprimento do inciso XXXIII do art. Da Constituição Federal;	Não deve fazer tal exigência, porque não está prevista na Lei nº 10.520/02.

**Tabela 1** – Comparativo entre o método tradicional e o pregão eletrônico.

**Fonte:** Niebuhr (2006, p.131).

De acordo com Niebuhr (2006), o pregão veio para facilitar os trabalhos dos gestores públicos. Como podemos observar acima, a quantidade de documentos exigidos para habilitação dos licitantes na modalidade de pregão eletrônico é menor do que nas modalidades tradicionais.

## 2.2 Aspectos inovadores do pregão eletrônico

De acordo com Meirelles (2002, p. 27):

Com objetivo de reestruturar a administração pública, foi criada, através da Lei nº. 9.472/1997, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, marco legal que determinou a transformação do papel do Estado no Setor de Telecomunicações. A Lei 9.472 de 16.07.97, ao regulamentar as contratações da ANATEL, dispôs no art. 54 que a contratação de obras e serviços de enge-

nharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para administração Pública. Parágrafo único: para os casos previstos no caput, a agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão. E no art. 56º dita que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns poderá ser feita em licitação na modalidade de pregão, restrita aos previamente cadastrados, que serão chamados a formular lances em sessão pública.

A lei que criou o Pregão foi a lei 10.520/02, cujo preceito fundamenta-se na segurança jurídica fornecida ao gestor municipal; no entanto, para a aplicação do pregão eletrônico, fez-se necessária a regulamentação do Decreto 5.450/05. Esta modalidade veio para contribuir para a celeridade dos procedimentos de compras públicas.

As modalidades tradicionais de licitação, denominadas convite, tomada de preços e concorrência pública estão balizadas na lei de licitação e contratos administrativos, a 8.666/93. No entanto, estas modalidades licitatórias, muitas vezes, não permitem a agilidade necessária às atividades dos gestores municipais na escolha dos futuros fornecedores, devido ao excesso de burocracia, aspectos minimizados através da lei do pregão.

### **2.3 Bens e serviços comuns**

O Decreto que regulamentou a utilização do pregão eletrônico como modalidade de licitação (nº 5.450/2005) é bastante recente, no que diz respeito à preferência de aplicabilidade nas contratações dos “bens e serviços comuns”, e modificou o cenário das licitações públicas, tornando possível evidenciar uma nova mentalidade no que se refere às aquisições governamentais.

Niebuhr (2006, p.59) define bens e serviços comuns como sendo tipo de expressão com larga fluidez semântica, cujo conceito costuma denominar-se de indeterminado, na medida em que pode variar de acordo com a subjetividade do interlocutor. Palavéri (2005, p. 127) acresce a seus comentários o caráter de modernidade proporcionado por essa maneira de realiza-

ção de licitação, apregoando que:

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) complementa, destacando que são inúmeras as inovações, como:

Modificações quanto aos prazos e formas de proceder-se à impugnação e prestar esclarecimentos, conforme preconiza os art.s; Possibilidade de enviar lance inferior, por parte do licitante, com relação ao último por ele oferecido, o que estimula a concorrência pelas demais colocações no procedimento; Viabilização da possibilidade de realizar contratação de Serviços de Engenharia, através do Pregão Eletrônico.

Os bens comuns são todos aqueles objetos que se encontram à disposição no mercado sem maiores dificuldades; a título de exemplo, os veículos, ou aqueles bens que sua produção acontece de forma contínua sem maiores detalhes na sua configuração, algo comum de se encontrar no mercado. Já os serviços comuns são definidos como sendo um tipo de trabalho que, de maneira geral, qualquer pessoa que tenha o mínimo de conhecimento seja capaz de executar, como serviços de jardinagem ou de lavanderia. Bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa (TCU, 2006, p. 37).

Outra novidade importante quanto à uso deste instrumento é a utilização dos meios tecnológicos para realização de compras municipais, oferecendo acesso livre e gratuito a qualquer pessoa interessada, para acompanhar em tempo real todas as fases do processo de compras públicas, podendo, dentro dos prazos legais, interpor recursos administrativos e registrarem

suas alegações e eventuais dúvidas.

Através do processo de licitação estudado, verifica-se a importância da gestão eficiente da informação, que, de acordo com Rezende (2007), é um recurso efetivo e inexorável para as organizações, principalmente quando planejada e disponibilizada de forma personalizada, com qualidade inquestionável e preferencialmente antecipada, para facilitar as decisões.

### 3. Aspectos metodológicos

Este item descreve os procedimentos metodológicos que foram utilizados para a realização da pesquisa. De acordo com Santos (2006, p. 24):

“A pesquisa científica pode ser definida como atividade intelectual que visa responder a duas necessidades humanas. A primeira responde à capacidade dos seres humanos de pensar e a segunda à sensação de insatisfação. A combinação delas dá como resultado, a formulação de perguntas que precisam de repostas. Dentro da pesquisa científica encontra-se a pesquisa acadêmica, que é antes de tudo, exercício de preparação.”

A pesquisa é um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. Nesse sentido, método utilizado pela pesquisa pode ser definido como o caminho que esta segue para cumprir o que foi proposto pelo trabalho (GIL, 2002, p. 25). No caso da presente pesquisa, esta se caracteriza como um estudo de caso. Segundo Yin (1994), o estudo de caso é um dos caminhos para a realização de pesquisa de ciência social. Entretanto, a parte empírica da pesquisa consistiu na investigação do modo como vem sendo tratado o tema pesquisado numa realidade prática, a fim de validar os resultados obtidos a partir da pesquisa bibliográfica.

Segundo os objetivos, esta pesquisa é de caráter exploratório, pois o tema não tem sido muito aprofundado no âmbito acadêmico. Tecnicamente existem algumas referências, mas é um campo amplo ainda a ser trabalhado (GIL, 2002). A pesquisa é exploratória na medida em que se utiliza do levantamento bibliográfico e de campo. Também é descritiva, quando relata as características gerais e particulares dos casos analisados (REZENDE, 2002).

Quanto à forma da abordagem do problema, esta pesquisa teve uma abordagem quanti-qualitativa (REZENDE, 2002; SILVA; MENEZES, 2005), pois relatou as questões numéricas e textuais da análise da utilização do pregão eletrônico como instrumento de gestão municipal e suas contribuições para a Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré.

Segundo Lüdke e André (1986, p. 45), a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento; os dados coletados são predominantemente descritivos; a preocupação com o processo é muito maior do que com o produto; o 'significado' que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador; a análise dos dados tende a seguir um processo indutivo.

Quanto à natureza da pesquisa, caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, que possibilitou gerar conhecimentos práticos direcionados ao gestor municipal no que tange ao tema pregão eletrônico e sua aplicação prática em prefeituras (MARCONI; LAKATOS, 1996; SILVA; MENEZES, 2005).

### **3.1 Amostra e unidade de observação**

A amostra está direcionada para um determinado município da Região Metropolitana de Curitiba. Foi uma parcela convenientemente selecionada do universo ou população, como um subconjunto do universo da pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 1986). Foi definida em função da acessibilidade por conveniência (GIL, 2002, p. 104), direcionando a pesquisa para uma análise baseada em uma revisão bibliográfica, relacionando-a com variáveis estabelecidas no protocolo para análise da pesquisa. Quanto à realização da pesquisa, foram observadas, por amostragem, realizações de certames licitacionais, nas modalidades de pregão eletrônico e das demais modalidades tradicionais, fazendo-se presente durante as sessões, pelo menos em uma sessão de cada modalidade, a fim de observar os procedimentos adotados e se estes estão em conformidade com a legislação vigente. A unidade de observação foi enfatizada pela análise documental.

As informações foram levantadas por meio de entrevistas, as quais fo-

ram realizadas com colaboradores das prefeituras diretamente ligados às atividades dos processos licitatórios, incluindo o Pregoeiro Oficial, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Secretário da Comissão Permanente de Licitação, representante legal da Secretaria de Planejamento, Secretário de Administração e Previdência e outros colaboradores da Secretaria de Assuntos Jurídicos, bem como da Secretaria de Fazenda e de Governo.

### **3.2 Procedimentos de pesquisa**

Tal como a construção de uma edificação, a pesquisa científica também passa por diversas fases, ou seja, para construir uma casa, primeiro deve-se executar o projeto, rico em detalhes, e posteriormente persegue-se de forma incansável a edificação, fase em que, de forma organizada, busca-se o produto final. A pesquisa científica é prioritariamente atividade intelectual, cujo resultado mais importante é a produção de conhecimento. A coleta de dados, embora envolva atividade braçal, é um momento de construção de conhecimento (SANTOS, 2006, p. 89). Portanto, esta pesquisa é de cunho intelectual, cujo foco concentra-se na produção e na construção de conhecimento. Desta forma, os métodos de pesquisa são relatados na metodologia do trabalho, que se constitui em fases, as quais contemplam os objetivos da pesquisa realizada e respondem à problemática evidenciada pelo autor (REZENDE, 2002; SILVA; MENEZES, 2005).

## **4. Análise do pregão eletrônico**

Este capítulo descreve as análises referentes aos processos de compras, o pregão eletrônico, na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré entre os anos de 2005 e 2010.

### **4.1 Município pesquisado**

O município de Almirante Tamandaré está sediado no estado do Paraná, mais precisamente no sudeste do estado do Paraná, do lado norte da capital, pertence à Região Metropolitana de Curitiba. Limita-se com os mu-

nicípios de Campo Magro, Colombo, Curitiba, Itaperuçú e Rio Branco do Sul. Entre seus potenciais, encontra-se a atividade extrativa mineradora, com cerca de 37 indústrias extrativas de cal e calcário, três fontes produtoras de água mineral e 422 indústrias de transformação (IBGE, 2005). Almirante Tamandaré abriga cerca de 93.055 habitantes em uma extensão territorial de 188 km<sup>2</sup>. (IBGE, 2006).

## 4.2 Análise dos aspectos inovadores

A disciplina que instituiu o pregão, em especial o pregão eletrônico, determina sua aplicação no Distrito Federal, o Decreto 5.450/05. No caso do município de Almirante Tamandaré, foi instituído pelo Decreto Municipal 31/2005, oficializando a utilização da nova ferramenta por meio dos recursos da tecnologia da informação, de forma facultativa, para aquisição de bens e serviços comuns.

O pregão eletrônico é uma nova opção que Almirante Tamandaré vem utilizando para a realização de contratações de bens e serviços comuns, realizado por meio da utilização de recursos relacionados à tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela internet.

Uma das grandes inovações em Almirante Tamandaré, com a utilização do instrumento de compras públicas pela internet, é, sem dúvida, a inversão dos procedimentos na fase externa da licitação, ou seja, enquanto nas licitações tradicionais analisa-se a documentação de todos os licitantes, no pregão eletrônico, analisa-se inicialmente a documentação do licitante que arrematar a licitação ou o lote.

Desta forma, percebe-se um processo com maior agilidade e qualidade, tendo em vista a diminuição da possibilidade dos responsáveis do setor de compras e licitações do município de Almirante Tamandaré cometer falhas involuntárias ao analisar a documentação de habilitação, uma vez que, no pregão eletrônico, o volume de documento restringe-se apenas à empresa de menor valor ofertado.

A inversão de fases acontece simplesmente porque no pregão eletrônico primeiro se conhece os preços finais de todos os licitantes participantes da sala de disputa, denominados arrematantes.

#### 4.2.1 Aquisição de medicamentos

No ano de 2005, a prefeitura realizou licitação para aquisição de medicamentos na modalidade tradicional, denominada concorrência, para fornecimento de medicamentos para farmácia básica do município, doze postos de saúde, e o posto vinte e quatro horas, situado no interior do único hospital da iniciativa privada no município.

A referida licitação continha 230 lotes; participaram do processo licitatório 45 empresas. Desta forma, a comissão de licitação da época analisou a documentação exigida em edital de todas as licitantes, tais como a documentação de habilitação, documentação técnica e envelope de proposta de preços; o prazo de conclusão foi de seis meses.

#### 4.2.2 Documentação de habilitação

Esses foram os documentos de habilitação exigidos:

- a) Prova de quitação com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, do domicílio ou sede da empresa, ou outra equivalente na forma da lei;
- b) Prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; (INSS e FGTS);
- c) Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ação, acompanhados de documentação de eleição de seus administradores e a comprovação da publicação pela imprensa da ata arquivada;
- d) Declaração da licitante de que cumpre o disposto no Inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, (do trabalhador menor);
- e) Declaração de idoneidade para licitar e contratar com a administração pública;
- f) Apresentação de atestado(s) de capacidade técnica(s), passado por pessoa jurídica de direito público ou privado, compatível com o objeto desta licitação (deverá apresentar procuração em conformidade ou outro documento hábil, em se tratando de procuração por instrumento público).

### 4.2.3 Documentação técnica

Esses foram os documentos técnicos exigidos:

- a) Laudo de análise deverá apresentar o laudo de análise emitido por laboratórios integrantes da Rede Brasileira de Laboratórios Analítico-Certificadores em Saúde (Reblas). E deverá contemplar o seguinte: identificação do Laboratório; especificações (valores aceitáveis), e resultado das análises dos produtos; identificação do responsável técnico, incluindo o número de inscrição no conselho profissional correspondente; lote e data de fabricação; assinatura do responsável; data de emissão do lote; resultado. (O laudo de análise deve ser exigido par cada lote a ser fornecido. As especificações de cada produto devem estar baseadas em referências farmacopéticas oficialmente reconhecidas. A Portaria nº 116, de 22/11/95, trata da questão das referências farmacopéticas, em que cada medicamento, bem como cada forma farmacêutica apresenta suas especificações);
- b) Autorização de Funcionamento emitida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária ANVISA/MS em plena validade; (Autorização de funcionamento para psicotrópicos e entorpecentes, emitidos pela ANVISA/MS, em plena validade);
- c) Para o distribuidor, deverá apresentar Alvará de Funcionamento expedido pelo órgão da Vigilância Sanitária Estadual da sede da distribuidora para exercer atividade de comercialização e venda de medicamentos;
- d) Certificado de responsabilidade técnica junto ao Conselho Regional de Farmacêuticos Estadual deverá ser apresentado pelo licitante distribuidor;
- e) O Licitante distribuidor deverá apresentar a Declaração dos laboratórios credenciados à distribuidora para a comercialização de seus produtos;
- f) A distribuidora ou representante deverá entregar os documentos do laboratório fabricante, informando que o produto e lote específicos foram fornecidos à distribuidora ou ao representante em questão para venda a terceiros;
- g) Apresentar registro dos medicamentos, que deverá apresentado pelo distribuidor em cópia perfeitamente legível e autenticada do registro do medicamento na ANVISA/MS, ou da publicação do Diário Oficial da União, em conformidade com o art. 14 , parágrafo 4º, do Decreto nº 79.094, de 05 de janeiro de 1977;

**h)** Certificado de “Boas Práticas de Fabricação”, que deverá ser apresentado pelo distribuidor; cópia do Certificado emitido pela ANVISA/MS, relativo ao Programa Nacional de Inspeção em Indústrias Farmacêuticas e Farmoquímicas (PNIIF), atestando que as empresas fabricantes de todos os produtos que ele está cotando utiliza “Boas Práticas de Fabricação”;

**i)** Tanto para os “fabricantes”, quanto para os “distribuidores”, que estão “desobrigados” da apresentação de documentos exigidos neste edital, deverão apresentar “declaração” de justificativa, bem como a “comprovação”, juntamente com as demais documentações, que serão analisadas pela comissão de recebimento.

Como se pode ver, o volume de documentação a ser analisado é bastante grande, considerando principalmente o número de participantes. Desta forma, a grande inovação, com o uso do pregão, é justamente analisar a documentação apenas da licitante de menor preço e não das demais empresas. E posteriormente novas empresas, caso a licitação apresente licitantes inabilitados, o que é bastante comum, tendo como consequência a convocação do segundo colocado, e assim sucessivamente.

#### **4.2.4 Envelope de proposta de preços**

O envelope de propostas de preços contemplou:

**a)** A proposta de preços, que indicava o “preço global de cada lote”, considerando todas as informações do Edital.

**b)** Inclusão, no preço proposto, de todas as despesas necessárias para a execução do objeto, tais como despesas de impostos, seguros, transporte, encargos etc.

No ano de 2007, a prefeitura municipal realizou o mesmo procedimento, na modalidade denominada pregão eletrônico, com o registro de 270 lotes, com o registro de 20 empresas vencedoras, tendo como exigência os mesmos documentos descritos. Todavia a licitação do ano de 2005 findou com 150 dias. Já a do ano de 2007, findou com 45 dias.

Considerando que no pregão eletrônico analisa-se apenas a documentação das licitantes de menor preço, inclusive as amostras, quando for o caso, pode-se afirmar que a utilização do pregão eletrônico é instrumento

indispensável ao gestor municipal, oferecendo aos processos de compra agilidade, transparência, preços competitivos e resultados econômicos satisfatórios. A garantia da facilidade de participação dos interessados em todo o território nacional, com a utilização da tecnologia da informática, por si só garante e justifica sua utilização, e ainda permite que todos os atos aconteçam pela internet, facilitando as negociações e dinamizando os processos de compras, oferecendo redução de custo inclusive para os licitantes.

A publicidade inicialmente acontece pela internet, trazendo para dentro do processo de compras do município de Almirante Tamandaré um aumento significativo dos interessados em participar das licitações, conforme o apresentado na tabela abaixo, um comparativo de algumas licitações entre os anos de 2005 a 2010.

Objeto	Modalidade Tradicional		Pregão Eletrônico	
	Ano	Quantidade	Ano	Quantidade
Aquisição de uniformes escolares	2005	04	2006	38
Aquisição de kits escolares	2005	03	2006	72
Aquisição de tênis escolares	2005	05	2006	95
Serviços de roçada	2006	02	2007	28
Manutenção dos equipamentos de odontologia e enfermagem	2006	01	2009	32
Fornecimento de pedrisco	2006	04	2010	52

**Tabela 2 – Demonstrativo de publicidade**

Processos licitatórios são documentos públicos, ou seja, qualquer pessoa interessada poderá pedir vistas ao processo, desde que oficialize o pedido, sem que seja necessário motivá-lo ou fundamentá-lo.

O pregão eletrônico oferece esta abertura, facilitando a vida do administrador público, sendo desnecessária a investidura do gestor municipal para atender eventual solicitação do ator social, uma vez que é disponibilizada na internet.

Qualquer pessoa interessada poderá acessar a internet e consultar o processo licitatório de seu interesse, mesmo que este esteja homologado,

bem como as licitações em andamento e até mesmo acompanhar o certame e todos os atos do procedimento. Por fim, poderá ainda, o ator social, visualizar os pregões que findaram na condição de revogados ou anulados.

Outra inovação está relacionada com o registro de recurso administrativo. Nas modalidades tradicionais, para cada ato da Comissão Permanente de Licitação, (avaliação da documentação de habilitação, avaliação da proposta de preços, se houver, análise das amostras e análise da documentação técnica), deve-se respeitar o prazo de cinco dias úteis para o contraditório, salvo as licitações na modalidade de convite, na qual a Lei exige dois dias úteis, (art. 109, parágrafo 6º da Lei 8.666/93).

Já para o pregão eletrônico, apenas no momento em que o Pregoeiro declara vencedor do certame, ou seja, após a análise documental a arrematante, declarando este vencedor, é que os licitantes devem registrar em campo próprio no sítio do Banco do Brasil, imediatamente interesse em impetrar recurso contra a decisão do Pregoeiro, sob pena de decaimento do direito.

Caso o faça, abre-se o prazo de três dias úteis para apresentação do recurso administrativo (art. 26 . do Decreto 5.450/05), caso contrário segue a licitação para a sua conclusão. No município de Almirante Tamandaré, muito provavelmente motivado pelo princípio da razoabilidade, aguarda-se 24 horas para o registro da intenção de recurso no sítio do Banco do Brasil.

Vislumbra-se, através do advento do pregão eletrônico em Almirante Tamandaré, outra vantagem relacionada ao processo de licitação: a possibilidade de oferecimento de lances por parte dos licitantes após a apresentação de propostas escritas.

As contratações por meio do pregão eletrônico são indispensáveis para o gestor do município de Almirante Tamandaré, em atendimento ao princípio da economicidade, uma vez que, com ela, quase sempre é alcançada uma redução considerável de despesas, contribuindo, dessa forma, para a aplicação do emprego da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000).

## **5. Conclusão**

A Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré utiliza-se do pregão

eletrônico desde o ano de sua regulamentação (2005) como instrumento de gestão municipal, de forma mais acentuada nos anos 2008, 2009 e 2010, conforme tabela abaixo:

Ano	Total das Licitações	Pregão Eletrônico	Porcentagem
2005	86	27	31%
2006	81	48	59%
2007	81	64	79%
2008	32	28	88%
2009	62	57	92%
2010	61	55	91%

**Tabela 3 – Demonstrativo de uso do pregão eletrônico em Almirante Tamandaré.**

Entretanto, a Prefeitura vem enfrentando algumas dificuldades em tornar essa inovadora ferramenta de compras, o pregão eletrônico, obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns, seja por resistência dos atores públicos envolvidos ou por limitação legal, já que o Decreto Municipal 31/05 declara facultativo o seu uso.

A utilização dessa nova forma de contratação, o pregão eletrônico, oferece maior segurança, transparência, economia e competitividade, já que acontece por meio da internet, entre outros benefícios nos trabalhos do gestor municipal e dos atores públicos envolvidos, como inibição de formação de cartéis, garantia da manutenção da transparência, da competitividade, da economicidade, entre outros.

A principal limitação vivenciada no decurso da presente pesquisa foi a ausência de estudos acadêmicos apropriados na nova modalidade de licitação denominada pregão eletrônico, que possivelmente permitiriam um alinhamento histórico. No entanto, adoção do pregão eletrônico na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré vem suprimindo em parte as dificuldades existentes na Lei de Licitação e Contratos Administrativos a Lei 8.666/93, que regulamenta as modalidades tradicionais, como excesso de burocracia, baixo índice de economicidade, de competitividade, de transparência, entre outras.

E ainda, o novo dispositivo legal, o Decreto Federal 5.450/05, ofere-

ce limitações, uma vez que só é possível a contratação de bens e serviços comuns. Além disso, em Almirante Tamandaré, há uma outra limitação, visto que o Decreto Municipal 31/05, que oficializa o uso do pregão eletrônico, não o torna obrigatório para todas as contratações de bens e serviços comuns.

Apesar de terem sido identificadas algumas situações de falhas nos procedimentos licitatórios, tratam-se de falhas sanáveis, sem prejuízo ao erário público. Ressalta-se que, nos processos de pregão eletrônico, os benefícios proporcionados pela tecnologia da informação (internet) são de extrema importância, o que garante, entre outros aspectos, a transparência, economia considerável, bem como a garantia do registro da publicidade em larga escala e a competitividade.

Portanto, essa ferramenta inovadora, por ora, é a melhor opção de compra para o município de Almirante Tamandaré, evidenciando também a manutenção de processos lícitos, inibindo a corrupção, um desejo que permeia a nação brasileira, abrindo um campo de possibilidades no atendimento à probidade administrativa.

Finalmente, como recomendações para trabalhos futuros, sugerem-se análises e discussões a partir das idéias propostas neste artigo, bem como a partir das limitações encontradas, vislumbrando, portanto, um universo de pesquisas relacionadas a novas tecnologias de informação para auxílio à gestão pública. Desta forma, para que haja continuidade e melhoria nas proposições do presente artigo, algumas recomendações são sugeridas: ampliação do campo de atuação da pesquisa e estudo de outras ferramentas tecnológicas para auxílio à gestão pública.

## Referências

BARROS, W. P. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL, Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília**. Saraiva, 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº. 40, de 29-05-2003. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRESSER, L. C. **Reforma do estado para a cidadania**. São Paulo: Enap, 1998.

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

FERNANDES, J. U. J. **Sistemas de registro de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Dados censo de 2005**. Rio de Janeiro: 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Dados censo de 2006**. Rio de Janeiro: 2006.

JUSTEM FILHO, M. **Comentários a Legislação do Pregão Comum e Eletrônico**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

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

Lei Ordinária do Município de Almirante Tamandaré 1.217/06

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 3. ed. São Paulo: EPU, 1986.

NIEBUHR, J. M. **Pregão presencial e eletrônico**. 4. ed. Curitiba: Zênite 2006.

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

PAULA, A. P. P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In: XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2001, Campinas. XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Campinas e Rio de Janeiro : ANPAD, 2001. p. 1-15.

REZENDE, D. A. Alinhamento do Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação ao Planejamento Empresarial: Proposta de um modelo de verificação da prática de grandes organizações brasileiras. **Tese Doutorado**. Florianópolis: EPS-UFSC, 2002.

REZENDE, D. A. Alinhamento e Contribuições e Relações da Tecnologia da Informação com Planos e Planejamentos Municipais: Survey em Prefeituras Brasileiras. **RAUSP – Revista de administração pública da Universidade de São Paulo**. v.42, n.4, p.454-567

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientação básica**. Revista atualizada e ampliada, Brasil, 2006.

YIN, R. K. **Case Study Research**. Sage Pub., London, 1994.