

Tecnologia da informação nas licitações: os benefícios do pregão eletrônico na Administração Pública

Information technology in bidding: the benefits of electronic trading in Public Administration

José Gonçalves da Silva¹

Taiane Ritta Coelho²

RESUMO

Este estudo visa investigar quais são as vantagens e desafios quanto ao uso do pregão eletrônico, por meio de análise do portal e-Compras, portal de compras do Município de Curitiba. O método utilizado de pesquisa é do tipo documental baseado na estratégia exploratória-descritiva com abordagem quantitativa e qualitativa. Foram explorados os dados dos processos licitatórios do pregão eletrônico no período de 2014 a 2018 disponíveis no Portal e-Compras. Como resultado, foi possível identificar que a modalidade pregão eletrônico utilizado pela administração pública municipal proporcionou maior economicidade aos cofres públicos, maior transparência e maior agilidade nos processos internos. Como desafio, tem-se a qualificação dos servidores e gestores, bem como maior conhecimento por parte das empresas sobre as leis que regem a licitação. O trabalho enriquece a discussão que envolve a modalidade pregão eletrônico e facilita o entendimento da comunidade e de servidores públicos sobre o processo licitatório.

Palavras-chave: Administração Pública. Licitação. Pregão Eletrônico. Portal e-Compras.

ABSTRACT

This study aims to investigate the advantages and challenges regarding the use of electronic trading, through analysis of the portal e-Compras, bidding portal of the Municipality of Curitiba. The research method used is a documental analysis based on the exploratory-descriptive strategy with a quantitative and qualitative approach. The data of the bidding processes of the electronic trading session in the period from 2014 to 2018 were available on the e-Procurement Portal. As a result, it was possible to identify that the electronic auction method used by the municipal public administration provided greater savings to the public coffers, greater transparency

¹ Pós-Graduando em Administração Pública. Especialista em Gestão de Recursos Humanos e Financeiros na Administração Pública. Formado em Administração de empresas pela UNIBRASIL (2008). Comprador na Administração Pública Municipal. *E-mail:* silva.jg83@gmail.com.

² Professora Adjunta na Universidade Federal do Paraná, Departamento de Ciência e Gestão da Informação. Doutora em Administração de Empresas pela FGV-EAESP. Pesquisadora sobre os temas Governo Eletrônico, Smart Cities e eParticipação. *E-mail:* taianecoelho@ufpr.br.

and greater agility in the internal processes. As a challenge, there is the qualification of the servers and managers, as well as greater knowledge on the part of the companies on the laws that govern the bidding. The work enriches the discussion that involves the electronic trading modality and facilitates the understanding of the community and public servants about the bidding process.

Keywords: Public administration. Bidding. Electronic trading. e-Compras website.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil o processo licitatório é regido pela Lei Federal nº 8.666/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Também pela Lei Federal nº 10.520/2002 que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

As leis que regem as licitações no Brasil são reconhecidas por serem rígidas e com excesso de controle burocrático (CARVALHO, 2005). A fim de flexibilizar os processos licitatórios e torná-los mais ágeis, o Governo implementa a modalidade Pregão (FERREIRA et al., 2014; MOTTA, 2010). O formato eletrônico proporciona uma maior celeridade nas aquisições públicas, porém ainda é reconhecido como complexo e demorado (ALMEIDA; SANO, 2017), gerando custos e incertezas nas transações (PADILHA et al., 2018).

Diante deste contexto, busca-se entender como são realizados processos licitatórios por meio eletrônico para efetivação de compras, por meio de uma pesquisa no portal e-compras do Município de Curitiba. Assim, a pergunta que guia o estudo é: na administração pública, quais são as vantagens e desafios quanto ao uso do pregão eletrônico?

Por se tratar de aquisições e contratações por meio de procedimento licitatório, a modalidade deve atender os princípios básicos, conforme consta no Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Igualdade, Publicidade, Proibição Administrativa, Vinculação ao Instrumento Convocatório e

Julgamento. Desta forma, analisam-se os processos de aquisições por meio de pregão eletrônico a luz destes princípios.

Este estudo espera fazer duas relevantes contribuições. Primeiro, apontar de forma clara os conceitos básicos e legislações vigentes que regulamentam os procedimentos de compras na Administração Pública, facilitando o entendimento e conhecimento sobre o tema à comunidade e principalmente aos servidores que atuam na área de compras. Segunda, avançar nos estudos sobre pregão eletrônico, ampliando a visão sobre esta modalidade na Administração Pública.

Este artigo está organizado da seguinte forma: logo após esta introdução, apresenta-se o referencial teórico, seguido pelos procedimentos metodológicos. Na sequência, apresentam-se os resultados. Por fim, tem-se as considerações finais, com as principais conclusões e contribuições do trabalho.

2.1 O USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) PARA GOVERNANÇA ELETRÔNICA

Cunha e Miranda (2013) optam por dividir a aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para uma melhor governança, a chamada e-governança, em três áreas: e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia. A figura 1 apresenta o modelo proposto pelos autores.

FIGURA 1 - MODELO REFERENCIAL DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA



FONTE: CUNHA E MIRANDA (2013)

De acordo com os autores, a e-administração pública, pressupõe melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das TIC. E-serviços públicos, prevê melhoria na prestação de serviços ao cidadão. Já a e-democracia, subentende maior e mais ativa participação do cidadão,

possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo democrático.

Cunha e Miranda (2013) mencionam que o e-Administração Pública é o conceito que se conhece há mais tempo na prática do setor público. Pode-se ver projetos sendo desenvolvidos no Brasil tanto na área de gestão como na área de desenvolvimento de políticas públicas em atividades-fim do Estado suportadas por ferramentas tecnológicas. Como afirma Chahin et al. (2004) que de fato, este conceito abrange tudo o que, ao longo dos anos de história da informática pública brasileira, se construiu em tecnologia da informação dentro do governo. Neste sentido podem-se usar as TIC para tornar os processos da administração mais rápidos e menos burocráticos.

2.2 COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O art. 6º, inciso XI, da Lei Federal nº. 8.666/93 quanto das definições define a Administração Pública como:

A administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.

Quanto às compras e contratações realizadas pela administração pública estas são regulamentadas pela Lei Federal nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Brasil, 1993), que em seu art. 6º, III, conceitua compra como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”.

Os artigos 14, 15 e 16 da seção V da Lei orientam quanto aos procedimentos que devem ser seguidos sempre que possível para a realização das compras, sendo:

- Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários [...];
- Atender ao princípio da padronização [...];
- Serem realizadas através de Registro de Preço;

- Submeter às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- A observância em que não haja a especificação de marca no bem a ser adquirido, bem como sua descrição completa com a definição de medida e quantidades a serem adquiridas;
- Bem como deve ser realizada a publicação em órgão oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público com à relação das compras feitas pela Administração Direta e indireta identificando o bem adquirido, valores apresentando valores [...].

Lembrando que todas as secretarias que são do âmbito da administração pública direta, indireta e fundacional, nas esferas federal, estadual e municipal, são obrigadas a licitar. É o que estabelece o artigo 1º da Lei Federal:

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 (BRASIL, 1993).

2.3 LICITAÇÃO

Em todas as esferas públicas as aquisições, serviços e obras são disciplinados pela Constituição Federal, Lei Federal nº. 8.666/93 e Lei Federal nº. 10.520/2002.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, regulamenta o Art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para Licitações e Contratos Administrativos, pertinentes a Obras, Serviços, Compras, Alienações e Locações no âmbito dos Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A definição de licitação é apresentada na visão de diferentes autores, como Di Pietro (2012) e Mascena (2017). Di Pietro (2012, p. 298) define licitação como um procedimento administrativo no qual, no exercício da função administrativa, o ente

público abre oportunidade a todos os interessados que se sujeitem a determinadas condições especificadas no instrumento convocatório tenham suas propostas, se aceitas, contratadas pela administração pública. Já Mascena (2017) diz que o procedimento licitatório foi consagrado na Constituição federal em seu art. 37, XXI como um procedimento obrigatório anterior a aquisição de bens e serviços por parte do poder público. Tal exigência existe no sentido que a administração não pode contratar diretamente com certo fornecedor a sua livre escolha, como ocorrem com as empresas privadas, sendo ressalvados os casos previstos na legislação específica que disciplina as hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas na Lei Federal nº 8666/93.

Sobre o procedimento de compras por meio de processo licitatório o artigo 38 da Lei, apresenta a composição dos documentos que devem parte dos respectivos processos, conforme segue:

Art. 38. 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, e ao qual serão juntados oportunamente:

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI - outros comprovantes de publicações;
- XII - demais documentos relativos à licitação.

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

2.3.1 Princípios da Licitação

Além dos princípios constitucionais constantes do caput do artigo 37 da Constituição Federal, a Lei Federal nº. 8.666/93 em seu art. 3º relaciona alguns princípios que regem especificamente a licitação, conforme artigo na íntegra:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Quando não observados os princípios constitucionais e básicos da licitação e não havendo o devido planejamento, pode levar a Administração a realizar compras em caráter de urgência. A Lei relaciona oito princípios da licitação, os quais são descritos no Quadro 1:

QUADRO 1 – PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO

Princípios	Descrição
Da legalidade	A atuação do gestor público e a realização da licitação devem ser processadas na forma da Lei, sem nenhuma interferência pessoal da autoridade. (VIEIRA, 2018)
Da impessoalidade	O interesse público está acima dos interesses pessoais. Assim, será dispensado a todos os interessados tratamento igual, independente se a empresa é pequena, média ou grande. (VIEIRA, 2018)
Da moralidade	A licitação deverá ser realizada em estrito cumprimento dos princípios morais, de acordo com a Lei, não cabendo nenhum deslize, uma vez que o Estado é custeado pelo cidadão que paga seus impostos para receber em troca os serviços públicos. (VIEIRA, 2018)
Da igualdade	O art. 3º § 1º, inciso I, da Lei Federal nº. 8.666/93, proíbe que os agentes públicos incluam ou admitam nos seus atos convocatórios, cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo, prevalecendo ou estabelecendo preferências ou distinções. Vieira (2018) menciona que o Princípio da Igualdade está previsto no art. 37, XXI da Constituição Federal onde proíbe a discriminação entre os participantes do processo.
Da Publicidade	Transparência do processo licitatório em todas as suas fases. (VIEIRA, 2018)
Da Probidade Administrativa	O gestor deve ser Honesto em cumprir todos os deveres que lhes são atribuídos por força da legislação. (VIEIRA, 2018)
Da Vinculação ao Instrumento Convocatório	A administração e os licitantes ficam obrigados a cumprir os termos do edital em todas as fases do processo: documentação, propostas, julgamento e ao contrato. (VIEIRA, 2018)
Do Julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos	Pedidos da administração em confronto com o ofertado pelos participantes devem ser analisados de acordo com o que está estabelecido no Edital, considerando o interesse do serviço público e os fatores de qualidade de rendimento, durabilidade, preço, eficiência, financiamento e prazo. (VIEIRA, 2018)

FONTE: ADAPTADO DE VIEIRA (2018) E LEI FEDERAL Nº. 8.666 de 1993.

Desta forma percebe-se que o processo de licitação é regido por regras e princípios descritos por lei. Com isso, é possível estabelecer processos de aquisições mais transparentes, permitindo que todos os interessados façam as suas propostas e concorram conforme os critérios estabelecidos (BATISTA, 2019).

2.3.2 Modalidades de licitação

São modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; leilão, concurso (art. 22, incisos I, II, III, IV, V da Lei Federal nº 8.666/93). E também com o advento da Lei Federal nº 10.520/2002 a modalidade pregão (presencial e eletrônico). A partir destes preceitos, a seguir será apresentado o conceito de cada uma das modalidades de licitação relacionadas nas referidas leis (Quadro 2).

QUADRO 2 – MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Modalidade	Descrição
Concorrência	Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto (art. 22, § 1º da Lei Federal nº. 8.666/93).
Tomada de Preços	Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (art. 22, § 2º da Lei Federal nº. 8.666/93).
Convite	Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (art. 22, § 3º da Lei Federal nº. 8.666/93).
Concurso	Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (art. 22, § 4º da Lei Federal nº. 8.666/93).
Leilão	Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (art. 22, § 5º da Lei Federal nº. 8.666/93).
Pregão	É regida pela Lei Federal 10.520 de 2002. Modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

FONTE: ADAPTADO LEI FEDERAL Nº 8.666/1993 E LEI FEDERAL Nº 10.520/2002.

Esta pesquisa abordará a modalidade pregão eletrônico. Para melhor entender este objeto de estudo, o mesmo será descrito a seguir.

2.4 PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE LICITATÓRIA

O Pregão foi criado pela Medida Provisória 2.026, de 04 de maio de 2000, em que seu Art. 2º define:

Art. 2º. Pregão como a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Nesta mesma medida provisória o art. 8º menciona que para a modalidade de pregão, aplicam-se subsidiariamente, as normas da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Esta MP foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.555/2000 e posteriormente foi convertida na Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, [...]. (BITTENCOURT, 2016)

Moraes (2016) ressalta que o pregão pode ser realizado de duas formas: presencial ou eletrônico. A disputa é feita por meio de propostas e lances. Atualmente esta é a forma mais utilizada para contratações públicas.

O Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Já o Decreto Federal nº 5.504 de 05 de agosto de 2005, estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União.

O pregão eletrônico tem como objetivo dar maior agilidade as compras do governo, minimizando os custos da Administração Pública bem como os dos fornecedores. Segundo Cavalcante et al. (2017) esta foi a forma que o Governo encontrou para dar transparência aos atos públicos, um vez que o certame ocorre online e todas as informações referente ao processo tornam-se públicas. Uma particularidade desta modalidade é que não há identificação do licitante durante os lances do pregão.

Em virtude das Leis federais e alterações, o Município de Curitiba publicou em 17 de dezembro de 2003 o Decreto Municipal nº 1235 que regulamenta as normas e procedimentos para a modalidade pregão, por meio da utilização de recursos da tecnologia de informação. Desta forma, todas as aquisições de bens e serviços comuns da Administração Municipal de Curitiba, obedecerão ao disposto neste decreto.

2.4.1 Vantagens e desafios da utilização da modalidade licitatória Pregão Eletrônico

Bittencourt (2016) cita que entre as vantagens do uso das TICs na Administração Pública, com a adoção dos infinitos recursos da internet, teve-se a possibilidade vir à tona no ordenamento jurídico pátrio do pregão eletrônico. Segundo o autor, a modalidade é preponderante para que as contratações públicas passem a atender aos princípios da economicidade e da eficiência, uma vez, com a sua adoção, entre outros fatores, ocorre uma sensível redução de custos.

Quanto aos princípios da economicidade e da eficiência, a economicidade para Albiero e Silva (2018) significa o ato de gerar economia, ou seja, administrar de forma correta e responsável o recurso financeiro destinado a aquisição de bem ou serviço para o atendimento das necessidades da maioria da sociedade de maneira desejável, proporcionando assim uma otimização da relação custo-benefício. Os mesmo autores se referem à eficiência como o ato de atender uma demanda social de maneira ampla e satisfatória, utilizando meios adequados e o menor dispêndio econômico possível, almejando o bem comum.

Ferreira et al. (2014) também aponta que o eletrônico garante ao pregão celeridade, alcançada pela diminuição dos prazos relacionados ao processo de compra. Há uma outra vantagem particular do pregão eletrônico citado por Nogueira (2015) que é a ampliação do universo dos licitantes, tendo em vista não ser obrigatório o comparecimento no local da licitação, uma vez que a apresentação das propostas são realizadas por meio de portal eletrônico (*internet*).

Apesar das vantagens trazidas pelo pregão eletrônico, Batista (2019) menciona um desafio existente “é qualificar as empresas para contratarem com a Administração”. De acordo com o autor algumas propostas são desqualificadas por falta de cumprirem as exigências do edital de licitação, por desconhecimento das leis existentes. Outros desafios desta modalidade estão relacionados aos investimentos em infraestrutura de rede e a qualificação dos servidores que atuam no pregão eletrônico (FERREIRA et al., 2014)

2.4.2 Administrador do processo licitatório e seu papel - Pregoeiro

Vieira (2018) menciona que com criação da modalidade pregão, foi criada a figura do pregoeiro, que é o responsável pelos trabalhos do Pregão e a sua Equipe

de Apoio, em substituição as Comissões Permanente e Especial de Licitação – CPL e CEL. Na forma do art. 6º - XVI da Lei Federal nº 8.666, in verbis:

Art.6º. Para os fins desta lei, considera-se: [...] XVI – Comissão: Comissão, permanente ou especial, criada pela Administração, com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

Diferente do que ocorre nas demais modalidades de licitação, a fase externa do pregão não é conduzida por um órgão colegiado, mas sim por uma autoridade singular – o pregoeiro. (MACHADO; VARESCHINI E SILVA, 2016). Os autores mencionam que:

Nos termos da Lei Federal nº 10.520/2002, que instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o pregão como modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, o pregoeiro deve ser designado pela autoridade competente, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, e sua 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” (art. 3º, IV).

Justen Filho (2013) cita algumas características pessoais que o pregoeiro deve possuir para poder conduzir de forma positiva o processo. Segundo ele, a atividade de pregoeiro exige habilidades específicas, tais como: conhecimento técnico e jurídico, facilidade de comunicação e raciocínio rápido. Ele diz ainda (p. 78):

O pregoeiro não desempenha mera função passiva (de abertura de propostas, exame de documentos etc.), mas lhe cabe inclusive fomentar a competição – o que significa desenvoltura e ausência de timidez. Nem todas as pessoas físicas dispõem de tais características, que se configuram como uma questão de personalidade muito mais do que de treinamento. Constituir-se-á, então, dever da autoridade superior de verificar se o agente preenche esses requisitos para promover sua indicação como pregoeiro.

O parágrafo único – art. 7º – Decreto Federal nº 3.555/2000 menciona que só poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Os autores Machado, Vareschini e Silva (2016) complementam dizendo que é importante que todos os agentes envolvidos no processo de pregão eletrônico, incluindo o pregoeiro, desenvolvam suas funções com zelo e que sejam capacitados para tal, de forma a evitar que os processos licitatórios fracassem.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é de natureza qualitativa e quantitativa que utilizou a pesquisa documental, baseado no método exploratório-descritivo, pois foram extraídos dados de processos licitatórios a fim de analisá-los e interpretá-los (GIL, 2008) para entender as vantagens e os desafios que ainda se encontram na modalidade de pregão eletrônico.

A coleta de dados consistiu em dados secundários coletados no portal do de compras e-Compras Curitiba. Foram extraídos do portal os relatórios da modalidade pregão eletrônico realizados no período de 2014 a 2018, objetivando responder ao proposto neste artigo em seus objetivos.

No tocante da análise dos dados, foram realizadas estatísticas descritivas, bem como o uso de tabelas e gráficos para melhor apresentação dos resultados. Os relatórios que foram gerados por meios do portal e-Compras foram trabalhos e adaptados com o auxílio do Excel.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS COLETADOS

Nesta seção apresentam-se os resultados. Primeiro, descreve-se o portal e-Compras de Curitiba, para na sequência apresentar as vantagens e desafios da modalidade de pregão eletrônico que acontecem no portal.

4.1 PORTAL DE COMPRAS DO MUNICÍPIO DE CURITIBA - e-COMPRAS

O portal de compras do Município de Curitiba, o e-Compras (<http://www.e-compras.curitiba.pr.gov.br>), o site oficial do município para aquisições de bens e serviços por meio eletrônico. O portal está acessível a qualquer cidadão.

O portal foi implantado em maio de 2002 desde então tem o objetivo de aumentar a concorrência entre os fornecedores de diversos itens, a fim de diminuir custos e agilizar mais os processos de compras. De acordo com informações retiradas do próprio site, tem-se ainda como objetivo “promover a transparência, celeridade e acesso às informações sobre os procedimentos relativos às aquisições de bens ou contratação de serviços.”

Atualmente o sistema e-Compras Curitiba administra duas modalidades de compras, os Pregões Eletrônicos (PE) e as Dispensas de Licitação (DE e DL). De acordo com informações internas, com a utilização destas modalidades no sistema e-Compras Curitiba a Prefeitura Municipal conseguiu um aumento significativo de fornecedores participantes e uma redução de custos entre 25 e 30% em relação a modalidade presencial. Tendo em vista que na modalidade presencial existe um custo maior devido a logística e uma redução de fornecedores participantes em até 10% da melhor proposta enviada, a modalidade eletrônica se torna vantajosa para o município.

A título de curiosidade, apresentam-se outros portais de compras. São inúmeros os portais de compras, tantos governamentais, quanto privados sendo eles:

QUADRO 3 - PORTAIS DE COMPRAS

Órgão	Endereço Eletrônico
Banco do Brasil	http://www.licitacoes-e.com.br
Governo do Amazonas	http://www.e-compras.am.gov.br
Governo da Bahia	http://www.comprasnet.ba.gov.br
Governo de Goiás	http://www.comprasnet.go.gov.br
Governo de Pernambuco	http://www.portais.pe.gov.br/web/seadm
Governo do Paraná	http://www.comprasparana.pr.gov.br
Governo de Minas Gerais	http://www.compras.mg.gov.br/
Governo de Santa Catarina	http://www.portaldecompras.sc.gov.br/
Governo de São Paulo	http://www.pregao.sp.gov.br
Governo do Rio Grande do Sul	http://www.compras.mg.gov.br
Governo do Tocantins	http://www.pregao.to.gov.br
Governo Federal	https://www.comprasgovernamentais.gov.br
Itaipu Binacional	https://compras.itaipu.gov.br/Default.aspx
Prefeitura de Fortaleza	http://compras.fortaleza.ce.gov.br
Prefeitura de Recife	http://www.recife.pe.gov.br/portaldgco
Prefeitura de Salvador	http://www.compras.salvador.ba.gov.br
Prefeitura de Santo André	http://e-compras.santoandre.sp.gov.br
Prefeitura de São Bernardo do Campo	http://www.compras.saobernardo.sp.gov.br
Prefeitura de Teresina	http://ecompras.teresina.pi.gov.br
Prefeitura de Vitória	http://sistemas.vitoria.es.gov.br/editais
Portal de Compras Eletrônicas da CEF	http://www.licitacoes.caixa.gov.br

FONTE: ELABORADO PELO AUTOR

4.2 PREGÃO ELETRÔNICO: VANTAGENS E DESAFIOS

Primeiramente, antes de demonstrar os dados quantitativos coletados (Tabela 1), para melhor entendimento quanto ao status de processos realizados, abaixo será abordado sobre estas definições. São eles:

Processo Encerrado: é o mesmo que processo concluído;

Processo Fracassado: segundo a Lei Federal de Licitações de nº 8666/93, a licitação fracassada é aquela em que há interessados no processo licitatório, mas que não preenchem os requisitos necessários. São, portanto, inabilitados ou desclassificados, não sendo possível a dispensa de nova licitação, devendo assim ser realizado novo processo licitatório pela Administração.

Processo Deserto: é aquele em que nenhum proponente interessado comparece ou por ausência de interessados na licitação.

Processo Anulado: a anulação da licitação, por se basear em ilegalidade no seu procedimento, pode ser feita em qualquer fase e a qualquer tempo, antes da assinatura do contrato, desde que a administração ou o judiciário verifique e aponte a infringência à lei ou ao edital. É essencial que seja claramente demonstrada a ilegalidade (PORTAL EDUCAÇÃO, 2018).

Processo Revogado: revogação é o desfazimento dos efeitos de uma licitação já concluída, por motivos administrativos ou por razão de interesse público decorrente de fato superveniente, devidamente comprovado (PORTAL EDUCAÇÃO, 2018).

Abaixo se têm os dados que foram extraídos do portal de compras, E-Compras Curitiba. Observam-se os processos realizados e seus status no período de janeiro a dezembro do ano de 2014 ao ano de 2018. Processos estes realizados por todas as secretarias do município.

TABELA 1 - PROCESSOS REALIZADOS NO E-COMPRAS CURITIBA NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO, ANO DE 2014 A 2018

Ano	Processos Encerrados	Processos Fracassados	Processos Desertos	Processos Anulados	Processos Revogados	Total
2014	949	24	77	8	8	1066
2015	915	29	67	13	6	1030
2016	756	24	35	8	10	833
2017	818	14	29	6	6	873
2018	987	32	32	5	3	1059
TOTAL	4425	123	240	40	33	4861

FUNTE: ELABORADO PELO AUTOR

Pode-se observar que nos últimos cinco anos foram realizados no município de Curitiba em média 972 processos de aquisição por ano, totalizando 4861 processos no período. Destes, aproximadamente 91% destes foram encerrados com sucesso e apenas 3% foram fracassados.

Em um detalhamento anual, têm-se que no ano de 2014, foram realizados 1066 (um mil e sessenta e seis) processos, sendo distribuídos entre 949 processos Encerrados, 24 fracassados, 77 desertos, oito Anulados e oito revogados.

O ano de 2015 foram realizados 1030 (um mil e trinta) processos, sendo distribuídos entre 915 processos Encerrados, 29 fracassados, 67 desertos, 13 Anulados e seis revogados. Já em 2016, foram realizados 833 (oitocentos e trinta e três) processos, sendo distribuídos entre 756 processos Encerrados, 24 fracassados, 35 desertos, oito Anulados e 10 revogados. Em 2017, foram realizados 873 (oitocentos e setenta e três) processos, sendo distribuídos entre 818 processos Encerrados, 14 fracassados, 29 desertos, seis Anulados e seis revogados. Por fim, no ano de 2018, foram realizados 1059 (um mil e cinquenta e nove) processos, sendo distribuídos entre 987 processos Encerrados, 32 fracassados, 32 desertos, cinco Anulados e três revogados.

Em um panorama geral, prevalecem em maior percentual processos bem sucedidos. Além dos processos fracassados, cerca de 5% não apresentam interessados (Desertos) e menos de 2% de processos foram anulados ou revogados, ficando ambos (Anulados e Revogados) abaixo de 1% cada.

As tabelas 2 e 3 apresentam um comparativo de processos realizados por uma determinada secretaria do município de Curitiba. Constam nestas tabelas, a identificação do número dos pregões realizados, objeto, data da realização do certame, quantidade de item licitado, valor inicial estimativo do processo, valor final contratado e o desconto obtido em percentual. Os processos selecionados para comparativo foram duas prestações de serviços, tendo como quantidade de item apenas a quantidade 1 por se tratar de serviço e não consumo.

Na Tabela 2 são apresentados dois pregões que foram realizados tendo como objeto a Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza e conversação, processos realizados um no ano de 2016 e outro no ano de 2018. Cabe ressaltar que para realizar aquisições ou contratações de serviços pela administração pública, deve haver planejamento por esta e seus envolvidos, sempre com foco em garantir o melhor preço com qualidade.

TABELA 2 – COMPARATIVO DE PREGÕES 019/2016 X 005/2018

Pregão eletrônico	019/2016	005/2018
Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza e conservação pelo período de 12 meses		
Data certame	11/04/2016	18/04/2018
Item Licitado	1	1
Valor Inicial processo –estimativo	R\$ 1.094.106,60	R\$ 1.294.657,96
Valor Contratado	R\$ 955.603,55	R\$ 996.000,00
Desconto obtido em percentual (%)	12,66%	23,07%

FONTE: ELABORADO PELO AUTOR

Com a utilização do pregão eletrônico para a devida contratação do objeto licitado nos pregões da tabela 2, pode-se observar que houve uma redução no valor da contratação em comparação ao valor inicial estimado no processo, sendo que no processo realizado no ano de 2016, houve um desconto de 12,66% e no ano de 2018, uma redução de 23,07%.

Já na tabela 3 os pregões realizados pela mesma secretaria da tabela 2, tem como objeto a Contratação de empresa especializada para manutenção preventiva e corretiva de um elevador, processos estes realizados um no ano de 2015 e outro no ano de 2017. Pode-se observar que houve uma redução no valor contratado em comparação ao valor inicial estimado no processo, sendo que no processo realizado no ano de 2015, houve um desconto de 14,29% e no ano de 2017, uma redução de 32,26%.

TABELA 3 – COMPARATIVO DE PREGÕES 017/2015 X 034/2017

Pregão eletrônico	017/2015	034/2017
Objeto: Contratação de empresa especializada para manutenção preventiva e corretiva de um elevador pelo período de 12 meses		
Data certame	29/04/2015	13/09/2017
Item Licitado	1	1
Valor Inicial processo –estimativo	R\$ 8.400,00	R\$ 12.400,00
Valor Contratado	R\$ 7.200,00	R\$ 8.400,00
Desconto obtido em percentual (%)	14,29%	32,26%

FONTE: ELABORADO PELO AUTOR

Com a apresentação dos dados já discutido na tabela 1, observa-se que com a utilização da tecnologia da informação é possível realizar compras na administração pública por meio da modalidade licitatória pregão eletrônico de forma efetiva. O resultado mostra que a maioria dos processos realizados por meio desta modalidade dar-se como processo encerrado, ou seja, concluído de forma satisfatória para a administração.

Já baseado nos dados apresentados nas tabelas 2 e 3, demonstra-se uma das vantagens na utilização desta modalidade licitatória. O resultado apontado representa a eficiência nas aquisições, evidenciando que estes processos geram economia, redução de custos, para a administração pública (BITTECOURT, 2016).

Percebe-se que os objetivos para os processos licitatórios foram atingidos, a contratação dos serviços especializados. O planejamento pelos gestores para a estimativa dos montantes iniciais, com pesquisa de preços, torna o processo ainda mais efetivo, tornando-se um balizador para os fornecedores interessados na prestação do serviço.

Além da eficiência e da economicidade, o pregão eletrônico contribui para a publicidade dos atos licitatórios. Como se pode observar no portal e-Compras, todos os atos se tornam públicos, dando transparência ao processo. Conforme apontado por Cavalcante et al. (2017), a transparência é uma das principais vantagens da modalidade pregão eletrônico. No portal e-Compras é possível acompanhar qualquer processo licitatório, de forma online. Todas as informações sobre os procedimentos podem ser facilmente acessadas pelo público.

Além disso, possibilita que qualquer fornecedor interessado possa participar do processo, desde que cumpra todas as exigências legais. Por ser na modalidade eletrônica, facilita a participação de um maior número de fornecedores, uma vez que não há a barreira geográfica ou física, proporcionando acesso ao edital a todos e condições igualitárias para a participação no processo. Do mesmo modo, fomenta a livre concorrência.

Outra vantagem do pregão eletrônico é que, como os fornecedores não são identificados, o processo se torna mais igualitário e impessoal (VIEIRA, 2018). Cabe ao pregoeiro conduzir o leilão e o ganhador será o que fizer o melhor preço. Para a administração pública, fica a garantia de que receberá o serviço ou produto com a qualidade especificada no edital. Apesar de Ferreira et al. (2014) apontar o desconhecimento dos fornecedores como uma das dificuldades desta modalidade, foi possível identificar no portal e-Compras que este fator é favorável para as compras públicas, pois a identificação dos fornecedores ocorre após o encerramento da fase de propostas e todas elas passam por avaliação das amostras, para verificação se condizem com as especificidades exigidas no edital.

Têm-se ainda vantagens no que tange o processo interno. Com a implantação do e-Compras houve diminuição dos entraves burocráticos, havendo

celeridade na tramitação dos processos entre os setores bem como a transparência perante a administração, a redução do tempo da realização do processo da licitação. E com o benefício de utilização da *internet*, o qual possibilita a realização de processo por meio do pregão eletrônico, não havendo o contato direto com fornecedores, uma vez que não é realizado o pregão presencial.

Para além das vantagens na utilização do pregão eletrônico, existem desafios e melhorias a serem efetivadas em futuras compras e contratações nesta modalidade (BATISTA, 2019). Percebe-se ainda que a administração pública precisa trabalhar na capacitação de seus servidores e gestores. Também foi possível identificar que ainda existem empresas sem total qualificação para participar de determinados processos.

Por exemplo, em um processo de prestação de serviços consta a exigência em edital de embasamento a apresentação de atestado de capacidade técnica, onde irá demonstrar que a empresa detentora do lance presta ou prestou serviços no mercado e que este atestado seja compatível com o objeto ora licitado. Ocorre que muitas empresas acabam não lendo o edital em tempo hábil e mesmo assim participam dos processos. Acabam que no momento em que se deve realizar a apresentação da documentação de comprovação exigida, estes não tem de prontidão a referida documentação, acarretando assim, atrasos para a divulgação do resultado do processo licitatório.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou identificar as vantagens e desafios do processo licitatório, especialmente da modalidade de pregão eletrônico. Pode-se identificar, por meio da análise do portal e-Compras do município de Curitiba, que uma vez que os processos são realizados por meio online, tem-se uma maior transparência e agilidade nas compras realizadas pela administração. Além disso, a modalidade proporciona economicidade e eficiência nas aquisições.

Os números apresentados mostram que dos 4861 processos realizados (status de encerrados, fracassados, desertos, anulados ou revogados), 91,03% foram encerrados com sucesso. Ou seja, grande parte foram bem elaborados e finalizados com eficiência em qualidade e preço.

Com dados de comparativo entre dois processos de mesma natureza realizados em anos distintos, observa-se que indiferente de objeto ou ano de realização, houve redução dos custos na contratação de bens e serviços. O pregão eletrônico permite a livre concorrência, facilita o acesso a um grande número de fornecedores, aumenta a publicização dos atos, o que contribui para diminuir os preços e melhorar a qualidade dos produtos e serviços adquiridos e contratados.

Este estudo traz duas importantes contribuições para a Administração Pública. Primeiro, ele enriquece a discussão envolta a modalidade pregão eletrônico. Apresenta o portal e-Compras de Curitiba, bem como suas vantagens e desafios existentes, contribuindo para o avanço no debate já iniciado por outros autores acerca desta modalidade.

Segundo, facilita o entendimento da comunidade e de servidores públicos sobre o processo licitatório, especialmente do pregão eletrônico. Um dos desafios desta modalidade é que as empresas participantes muitas vezes desconhecem as leis vigentes (BATISTA, 2019). Outra está relacionada com a qualificação profissional (FERREIRA et al., 2014). Foram apresentados as leis e os decretos que regulamentam as compras na administração pública por meio de processo licitatório, bem como os conceitos específicos que tangem as modalidades de licitação e referentes ao pregão eletrônico. Com isso, servidores, cidadãos e empresas que desejam entender melhor sobre o assunto podem se beneficiar da linguagem acessível que se buscou para elucidar os conceitos.

Por fim, outros municípios que desejam investir em portais de compras podem se beneficiar da pesquisa para avaliar os benefícios do projeto. Esta pesquisa mostrou a existência de outros portais de compras, tanto na esfera municipal, quanto estadual. Porém, se limitou a investigar o portal e-Compras de Curitiba. Futuras pesquisas podem ser realizadas, a fins de comparação entre o portal aqui apresentado e os outros portais existentes.

REFERÊNCIAS

ALBIERO, H. J.; SILVA, M. R. Economicidade, eficiência e transparência nas compras públicas via pregão eletrônico: estudo de caso dos pregões eletrônicos 42/2012 e 32/2013 realizados pelo IFPR – Campus Assis Chateaubriand. **ForScience: revista científica do IFMG**, Formiga, v.6, n. 1, jan./jun. 2018.

ALMEIDA, A. A. M; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração de Empresas – RAP**, v. 52, n. 1, p. 89-106, 2018.

BATISTA, A. R. R.. O pregão como ferramenta logística no processo de aquisição da administração Pública Brasileira. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 1736-1745, Jan. 2019. Disponível em: <http://www.brjd.com.br/index.php/BRJD/article/download/1171/1028>. Acesso em: 28 Jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 Ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Dispõe sobre Licitações e Contratos na Administração Pública. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e da outras providências. Legislação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 Abr. 2018

BRASIL. **Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 15 Abr. 2018

BITTENCOURT, S.. Pregão Eletrônico. **Revista JML Licitações e Contratos**. V. 10, n. 40 (jul./set. 2016) – Curitiba: JML Editora.

CAVALCANTE, S. O. R; SILVA, L. I. P. da; CENTENARO, M.; ZAMBERLAN, C. O. Análise do pregão eletrônico e presencial na universidade estadual do Mato Grosso do Sul. **Revista Práticas de Administração Pública - RAP**, v. 1, n. s, p. 119-138, 2017.

CHAHIN, A. et al. **e-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CARVALHO, P.C.S. **Política de compras na administração pública brasileira**. In: RHS Licitações - Conteúdo. São Paulo. 2005.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. M.. O uso de TCI pelos Governos: Uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organização & Sociedade**, v. 20, 2013.

Decreto Municipal nº 1235 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2003/123/1235/decreto-n-1235-2003-regulamenta-no-ambito-do-municipio-de-curitiba-as-normas-e-procedimentos-para-a-modalidade-pregao-por-meio-da-utilizacao-de-recursos-da-tecnologia-de-informacao>. Acesso em: 22 Ago. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

E-COMPRAS. **Portal de Compras da Prefeitura Municipal de Curitiba**. Curitiba. Disponível em: www.e-compras.curitiba.pr.gov.br. Acesso em: 07 Abr. 2018.

FERREIRA, M. A. M.; MEDINA, S. A.; REIS, A. O. O pregão eletrônico e eficiência nos gastos municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n., p. 74-81, 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas: 2008.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão**. Comentários à legislação do Pregão Comum e Eletrônico. 6ª edição. Editora Dialética, 2013.

- MACHADO, A. C. C. V.; VARESCHINI, J. M. L.; SILVA, N. D.. Deveres e responsabilidades dos integrantes de comissões de licitação, dos pregoeiros e equipes de apoio. **Revista JML Licitações e Contratos**. V. 10, n. 40, jul./set. 2016.
- MASCENA, E. **Licitação conceito e finalidade**. 2017. Disponível em: <https://dremanuelmascena.iusbrasil.com.br/artigos/437367557/licitacao-conceito-e-finalidade>. Acesso em: 15 Abr. 2018
- MORAES, A. P. A. **Gestão Pública em Saúde: Fundamentos Básicos da Licitação**. São Luis. Edufma, 1ª, 2016. Disponível em: http://www.unasus.ufma.br/site/files/livros_isbn/isbn_gp07.pdf. Acesso em: 16 Abr 2018.
- MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação (mestrado em desenvolvimento econômico) — Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.
- NOGUEIRA, R. S. **O uso do pregão eletrônico como instrumento para redução dos Gastos no IFPB**. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ifpb.edu.br/jspui/bitstream/177683/532/1/Artigo%20Cient%c3%adfic o%20-%20Raimundo%20Silva%20Nogueira.pdf>. Acesso em: 09 Fev. 2018.
- PADILHA, A.; ARAÚJO, E. C. de; SOUZA, J. D. de. Influência das incertezas nas contratações públicas por intermédio do pregão eletrônico. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 7, n. 1, p. 67-84, 2018.
- PORTAL EDUCAÇÃO. **Direito Administrativo: Anulação e Revogação da Licitação**. Disponível em: <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/direito-administrativo-anulacao-e-revogacao-da-licitacao/27675>. Acesso em: 21Nov. 2018.
- REDAÇÃO O ESTADO DO PARANÁ. **Prefeitura de Curitiba tem sistema de compras eletrônico**. Disponível em: <https://www.tribunapr.com.br/arquivo/tecnologia/prefeitura-de-curitiba-tem-sistema-de-compras-eletronico/>. Acesso em: 10 Jan. 2019.
- VIEIRA, A. P. **Compras na Administração Pública**. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Disponível em: http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fCompras_administracao_publica.pdf. Acesso em: 21 Ago. 2018.