

Administração

AS LIMITAÇÕES DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO LICITATÓRIO NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DA 6ª REGIÃO MILITAR

George Luis de Moraes Marques¹

Resumo. Este estudo objetiva analisar o Pregão Eletrônico, uma nova modalidade de licitação que vem sendo adotada pelos Órgãos Públicos. A modalidade de licitação visa aumentar a competitividade e a agilidade nas contratações públicas, através da simplificação dos procedimentos, estabelecendo-se uma sequência diferenciada com relação às demais modalidades de licitação. O Pregão Eletrônico deve ser utilizado para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Disponibiliza, entre outras vantagens, a utilização de novas tecnologias de informação, principalmente o uso da *internet*, a celeridade, ou seja, a diminuição do tempo de compra, a competitividade, que é o aumento do número de fornecedores, a economicidade, a redução no valor das compras e a transparência. O presente estudo tem também por objetivo verificar as limitações da modalidade pregão eletrônico no âmbito da 6ª Região Militar, através de uma pesquisa bibliográfica e o levantamento destas com a aplicação de um questionário no qual foram identificadas, pela relevância, as limitações do Pregão Eletrônico. Por fim o estudo traz indicativos das limitações consideradas relevantes para a Administração Pública Federal sob a ótica das Organizações Militares pesquisadas, levando em conta as particularidades de cada Organização. Chegou-se a conclusão de que as Unidades veem como principais limitações o alto valor de publicação no Diário Oficial e nos veículos de comunicação, a obrigatoriedade de assessoria jurídica e o relativo aumento de fornecedores de outros estados.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico. Licitações. Limitações. Administração Pública.

Abstract. This study aims to analyze the Electronic Bidding, a new kind of bidding that has been adopted by public agencies. This kind of bidding focus on increasing the competitiveness and agility in public contracting, through the simplification of procedures, establishing a different sequence if compared to other kinds of bidding. The Electronic Bidding should be used to purchase goods and hire common services. It provides, among other advantages, the use of new

¹ 1º Tenente do Quadro Complementar de Oficiais. Pós-Graduado em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal. Faculdade Internacional de Curitiba (FACINTER), Curitiba, Brasil. geomarc@bol.com.br

information technologies, especially the use of Internet, increasing the speed, reducing the time of purchase, improving competitiveness due to the bigger number of suppliers, the economy, reducing prices of purchases and increasing transparency. This study also has the objective to verify the limitations of Electronic Bidding within the 6th Military Region through a literature research and survey with the application of a questionnaire in which the relevant limitations of the Electronic Bidding were identified. Finally, the study indicates the relevant limitations to the Federal Public Administration from the point of view of the Military Organizations surveyed, taking into account the particularities of each Organization. It was concluded that the Units found as the main limitations the expensive publication in the “Diário Oficial” and in the media, the requirement for a legal advisory body and the relative increase of suppliers from other states.

Keywords: Electronic Bidding. Bidding. Limitations. Public Administration.

1 Introdução

Durante muito tempo o processo de compras e contratações na Administração Pública, em muitos casos, era lento e pouco competitivo. Os interessados em fornecer bens e serviços para o governo precisavam mobilizar pessoal e recursos para acompanhar os editais publicados no Diário Oficial e identificar as oportunidades de negócios, além de serem obrigados a reunir documentação e preparar propostas minuciosas. Essas licitações poderiam levar meses, até sua conclusão, criando uma verdadeira “indústria” de interposições de recursos, o que transformou o processo num verdadeiro estorvo para o gestor

de compras. O resultado foi o desestímulo à participação das empresas, a obtenção de preços ruins, produtos e serviços de qualidade inferior e, principalmente, a desmotivação dos administradores públicos que tudo faziam para escapar dos procedimentos licitatórios.

Porém a constante dinâmica da Administração Pública, aliada ao crescimento tecnológico, favoreceu o surgimento de uma nova modalidade de licitação, o Pregão Eletrônico.

O Governo Federal, se adequando à modernização da estrutura da Administração Pública, disponibilizou às administrações direta, indireta, as autarquias e fundações a infraestrutura necessária à

realização de Compras Eletrônicas. Hoje tais compras podem ser realizadas através do sistema de compras eletrônicas na página da internet: www.comprasnet.gov.br.

O Exército Brasileiro, como órgão da Administração Pública Direta, já há algum tempo, vem realizando suas compras através do sistema de compras eletrônicas.

A pesquisa a ser desenvolvida tem como objetivo geral identificar as limitações da modalidade Pregão Eletrônico como instrumento licitatório nas aquisições de bens e serviços comuns, enfocando as suas limitações no âmbito da 6ª Região Militar.

Com o intuito de minimizar os desperdícios e excessos que ocorrem na Administração Pública Federal, foi instituída esta nova modalidade de licitação, que surge como a grande esperança de moralizar e diminuir os gastos públicos com eficiência.

Diante do objeto de pesquisa tal como aqui delimitado, tem-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: Quais são as limitações da modalidade pregão eletrônico como instrumento licitatório nas aquisições de bens e serviços no

âmbito da 6ª Região Militar?

Esta temática apresenta considerável relevância e atualidade, ao se perceber que a modalidade licitatória do pregão eletrônico no ordenamento jurídico ocorreu a menos de uma década e ainda está em fase de afirmação e expansão no âmbito da Administração Pública Federal e do Exército Brasileiro, fazendo com que se torne uma alternativa eficaz para mostrar de forma mais transparente as aquisições e contratações públicas.

Tendo por base, essas afirmações, o estudo das limitações desta modalidade de compras públicas, no âmbito da 6ª Região Militar, faz-se necessário para que haja o desenvolvimento deste processo.

Desta forma este estudo justifica-se e faz-se relevante, pois a utilização e a aplicação do Pregão Eletrônico na Administração Pública Federal têm impactado as contratações feitas pelo Governo, apresentando inúmeras vantagens aos entes públicos, devido as suas características de agilidade, economia, divulgação, desburocratização, publicidade e eficiência na contratação de bens

e serviços comuns.

2 Processo Licitatório

Neste item será abordado o conteúdo que subsidiará teoricamente o trabalho, dando um enfoque no conceito de licitação e suas modalidades, bem como no de Pregão, especificamente, no Eletrônico e suas vantagens para a Administração Pública Federal.

2.1 Licitação

A Constituição Federal, Art. 37, inciso XXI, prevê para a Administração Pública a obrigatoriedade de licitar.

O procedimento de licitação objetiva permitir que a Administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

Meirelles (2002) conceitua licitação como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o

contrato de seu interesse. Neste sentido, ela visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Tem-se, assim, o dever de licitar afirmado como um imperativo constitucional imposto a todos os entes da Administração Pública, na conformidade do que vier estabelecido em lei. A ressalva inicial possibilita à lei definir hipóteses específicas de Inexigibilidade e de Dispensa de licitação.

Porém, cumpre ressaltar, que a licitação é um procedimento vinculado, ou seja, formalmente regulado em lei, cabendo à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração Pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

2.2 Modalidades

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o

procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de Pregão, que não está limitado a valores.

Além do Leilão e do Concurso, as demais modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes:

2.2.1 Concorrência

Modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação.

É importante salientar que essa modalidade é cabível para qualquer valor de contratação. Portanto, a utilização da concorrência é possível mesmo para aqueles itens que apresentem valores abaixo desse limite. No entanto, o administrador deverá pautar muito bem essa escolha, pois, às vezes, não é viável se efetuar uma concorrência para um objeto com valor muito baixo, já que o custo processual poderá ser maior que o valor do próprio

objeto.

2.2.2 Tomada de preços

Modalidade realizada 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.

A principal característica da tomada de preços é que ela se destina a interessados devidamente cadastrados e, por força da Lei n.º. 8.666/93 (BRASIL, 1993), ela também passou a se estender aos interessados que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento.

2.2.3 Convite

Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração.

O Convite é a modalidade de licitação mais simples. A Administração escolhe quem quer convidar, entre os possíveis interessados, cadastrados ou não.

A divulgação deve ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em lugar de ampla divulgação.

No Convite é possível a participação de interessados que não tenham sido formalmente convidados, mas que sejam do ramo do objeto licitado, desde que cadastrados no órgão ou entidade licitadora ou no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF. Esses interessados devem solicitar o Convite com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

2.2.4 Pregão

O Pregão é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública Federal. Esta nova modalidade possibilita o aumento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal. Essa modalidade permite ainda maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento

da sequência de etapas da licitação, esta modalidade pode ser presencial ou eletrônica.

O Pregão é a mais nova modalidade licitatória, ela foi instituída pela Medida Provisória n.º 2.026, de 04 de maio de 2000, porém sua utilização era restrita a União. Através da Lei Federal n.º 10.520 de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), o Governo Federal consolidou o Pregão como a sexta modalidade de licitação, ampliando a sua utilização para os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais. Então, trata-se de uma modalidade licitatória que, como a concorrência, tem liberdade quanto aos participantes, não se restringindo aos cadastrados, e se caracteriza pela:

- Celeridade;
- Inversão das etapas de habilitação e julgamento;
- Liberdade de participação;
- Conjunção de propostas escritas e lances verbais.

2.3 Pregão Eletrônico

No Pregão Eletrônico, as atividades competitivas são realizadas à distância, na ausência da sessão pública coletiva, mediante a manifestação da vontade dos interessados e transmitida através da utilização de recursos tecnológicos, por meio eletrônico.

A Lei 10.520 de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), além do pregão presencial, também permitiu a administração que promovesse pregões por meio eletrônico, através da internet. É o que dispõe em seu artigo 2º, parágrafo 1º: “Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.”

O Pregão eletrônico é realizado num ambiente virtual, utilizando-se de recursos da Tecnologia da Informação, através do site www.comprasnet.gov.br na internet. Apresenta as regras básicas do Pregão presencial, porém com alguns procedimentos específicos, sem a ocorrência da presença física do pregoeiro e dos participantes.

Adotando-se a forma

eletrônica, aparecem mudanças de comportamento de todos os envolvidos no processo de compras. Assim, não se pode estranhar o fato de mesmo o mais distante e pequeno município vir a contratar fornecedores instalados em qualquer ponto do País, propiciado pela ausência física da pessoa do representante, uma vez que do seu próprio escritório, poderá o comerciante enviar suas propostas, via rede mundial de computadores.

O objetivo do Pregão Eletrônico é aumentar a competitividade do processo de compras no âmbito do serviço público, bem como agilizar os prazos para que este processo aconteça, minimizando custos para Administração Pública.

O Pregão não obedece a limites de valores, invertendo a ordem de abertura de envelopes; primeiro se conhece o valor ofertado e depois se verifica se a empresa está habilitada, ou seja, se oferece condições econômica, financeira, jurídica, regularidade fiscal.

As atuais regras do Pregão preveem a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, facultando o exame da documentação apenas do licitante

detentor do melhor preço, obtido por meio de proposta ou lance, em sessão pública.

Considerando as vantagens e o resultado satisfatório advindos das experiências implementadas com o Pregão Eletrônico, o Governo Federal passou a incentivar progressivamente o uso e a difusão do Pregão.

Confirmando os anseios governamentais e com o intuito de viabilizar uma otimização do uso do Pregão Eletrônico, o Governo Federal editou o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que instituiu a obrigatoriedade de adoção do Pregão Eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns como se segue o artigo 4º do referido decreto: “Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica” (BRASIL, 2005, p. 3).

2.4 Principais vantagens do Pregão Eletrônico

No que tange a vantagens do Pregão Eletrônico, está claro, à vista das explicitadas preocupações com a

economicidade, a competitividade, a celeridade, a simplificação e a transparência, o de elevar a eficiência da Administração Pública em suas contratações. Não há quem possa disto discordar, tantos são os percalços e desvios que podem sobrevir no curso dos processos de licitação - cenário de tensões permanentes entre o público e o privado - e da importância que os contratos de compras, obras, serviços e alienações apresentam para a consecução das finalidades de interesse público.

2.5 Apresentação e Análise de Dados

Para que este trabalho alcançasse os objetivos propostos, fez-se necessário a coleta, análise e interpretação dos dados, gráficos 1 a 4.

O questionário foi respondido pelo grau de relevância das possíveis limitações apresentadas, conforme as particularidades de cada Organização Militar.

Dentre todo o questionamento sobre as limitações da modalidade Pregão Eletrônico no âmbito da 6ª Região Militar, destacaram-se como limitações de maior

relevância as que se seguem:

O alto valor das publicações, tanto na imprensa nacional como nos veículos de comunicação local e regional, é tido por 75% dos entrevistados como uma limitação de grande relevância, conforme está ilustrado no gráfico abaixo.

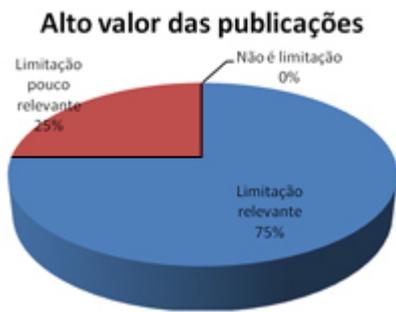


Gráfico 1 – Alto valor das publicações.
Fonte: Dados da pesquisa

Perguntado aos entrevistados quanto a qualidade dos produtos no uso da modalidade Pregão Eletrônico, 75% acham que a baixa qualidade dos produtos é uma limitação da modalidade enquanto 25% também acham que seja uma limitação, porém de pouca relevância.



Gráfico 2 – Produtos de baixa qualidade.
Fonte: Dados da pesquisa

No quesito obrigatoriedade da Assessoria Jurídica, nota-se no gráfico abaixo que as Unidades entrevistadas também acham que é uma limitação, variando quanto à relevância.

Obrigatoriedade de assessoria jurídica



Gráfico 3 – Obrigatoriedade de assessoria jurídica.
Fonte: Dados da pesquisa

Em relação a fornecedores de

outros estados fora da origem da licitação, é fato que aumenta o número de competidores e em consequência, ocorre a baixa dos preços, mas a dificuldade de solucionar eventuais problemas de entrega é causa de uma limitação na modalidade conforme demonstra o gráfico 4.



Gráfico 4 – Fornecedores de outros estados.

Fonte: Dados da pesquisa

3 Conclusão

Nota-se, que o Pregão surgiu como um poderoso instrumento capaz de permitir a concretização do princípio da eficiência na Administração Pública. Isso, devido a nova modalidade de licitação, gera maior agilidade e economia na contratação de bens e serviços comuns, independentes de valor.

Proporcionar a Administração Pública condições de selecionar

propostas com valores mais interessantes, utilizando-se de menor quantidade de pessoal e em menor tempo, nada mais é do que dar melhor aproveitamento aos recursos disponíveis, garantindo a aplicação do princípio da eficiência nesse tipo de Administração. Tanto isso é verdade que, atualmente, o Art. 4º do Decreto 5.504/2005 prevê o Pregão como modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns pela União. Tal obrigatoriedade é fruto do reconhecimento das vantagens desta modalidade de licitação. A ampliação do número de interessados gera competitividade e, por conseguinte, propostas mais vantajosas economicamente para a Administração.

A licitação, como conjunto de procedimentos formais, não tem logrado, sempre, o intento de servir à moralidade administrativa. Por meio de estratégias conhecidas dos Órgãos de Controle Interno e Externo, o dinheiro público desvia-se do seu destino legal, para atender a interesses privados.

A utilização do Pregão Eletrônico, regulamentada pelo Decreto n.º 5.450/05, tem trazido

resultados positivos para a otimização dos gastos públicos, elevando o teor de controle dos atos administrativos pelos participantes do certame e pela sociedade em geral; tal fato tende a reduzir a incidência de fraudes nos procedimentos licitatórios, e proporcionar não só a transparência nas contratações públicas, como a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Mesmo com as inúmeras vantagens que o Pregão Eletrônico trouxe para a Administração Pública Federal, é sabido que a modalidade não é perfeita e que, com o decorrer do tempo, algumas limitações começam a aparecer.

Através de pesquisa realizada nas Organizações Militares no âmbito da 6ª Região Militar, foi possível perceber que todas as Unidades pesquisadas utilizam o Pregão Eletrônico como principal meio de contratação, como preconiza o Decreto n.º 5.450/05. Também se verificou que o pessoal que trabalha diretamente nas Seções de Licitações possui qualificação técnica adequada e bom conhecimento de informática voltada para a operacionalização do sistema do Pregão Eletrônico.

Foi observado ainda que houve um aumento no número de fornecedores participantes no processo de contratação via Pregão Eletrônico e uma redução do tempo gasto para a realização de uma compra eletrônica em relação a uma compra realizada no método tradicional, vindo a reforçar os princípios da competitividade e da celeridade.

O objetivo do trabalho foi identificar as possíveis limitações da modalidade Pregão Eletrônico. Objetivo este que foi alcançado conforme resultados demonstrados no Capítulo 4 do trabalho original que contém a Apresentação, Interpretação e Análise dos Dados, onde as perguntas sobre as possíveis limitações do Pregão Eletrônico foram respondidas pelo grau de relevância e das particularidades de cada Organização Militar que participou da pesquisa.

Foi possível identificar através da pesquisa de campo, as limitações mais relevantes encontradas pelos Agentes da Administração, dentre elas destaca-se o alto valor das publicações, no Diário Oficial e em veículos de Comunicação, tendo em vista os escassos recursos que

recebem.

A baixa qualidade dos produtos também foi uma limitação apontada pelas Unidades pesquisadas, eis aí um ponto passível de discussão, uma vez que sabemos das grandes diferenças existentes entre marcas de produtos, principalmente no que tange aos equipamentos e materiais para laboratórios e hospitais. Pelo que se pode observar, a administração pode estar comprando materiais de qualidade bem inferior, que podem vir a colocar em risco vidas humanas e a qualidade do ensino. Por estar optando pela agilidade e se esquecendo da qualidade.

Outra limitação relevante é a obrigatoriedade de Assessoria Jurídica na elaboração dos editais, metade dos entrevistados acham essa uma limitação muito relevante, visto que a demora na apreciação desses editais vai de encontro ao princípio da celeridade, que é um dos princípios que regem o Pregão Eletrônico.

O advento do Pregão trouxe um aumento significativo do número de participantes nas sessões públicas de licitação uma vez que o custo operacional dos fornecedores foi reduzido. Sem a

necessidade de enviar fornecedores para participarem da sessão; com a facilidade do uso da internet, cada vez mais empresas de diversas regiões tomam conhecimento dos pregões de todo o País e participam das licitações, aumentando a competitividade, o que conseqüentemente tende a reduzir os preços ofertados.

Contudo, com o aumento de fornecedores de regiões mais distantes da sede da Unidade que promove o Pregão Eletrônico, surgem os problemas de ordem operacional, ocorre a demora da entrega do bem e a dificuldade de resoluções de eventuais problemas nos produtos adquiridos, e a própria desistência da empresa quando percebe o pequeno valor ganho no certame.

Não se nega aqui o dever de o Estado realizar as melhores compras possíveis; aliás, são vários os princípios que apregoam tal lição. Salienta-se, no entanto, que o Pregão Eletrônico tem muitas vantagens, mas também algumas limitações aqui abordadas que devem ser estudadas e sanadas, evitando-se assim, prejuízos maiores para a sociedade, seja na seara econômica, seja na seara social, para que ele cumpra de

maneira mais eficiente possível o seu propósito.

Finalmente, conclui-se que os objetivos do estudo foram atingidos e fica a sugestão da realização de novas pesquisas envolvendo uma amostra maior. A amostra foi limitada, não permitindo generalizações, mas suficiente para identificar as limitações da modalidade Pregão Eletrônico no âmbito da 6ª Região Militar. Acrescenta-se ainda, a necessidade de melhoria contínua de todos os agentes da Administração Pública, pois seu propósito é garantir a eficiência e eficácia da utilização dos recursos recebidos pelas organizações militares para o bom funcionamento dela.

Referências

BRASIL. Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da administração pública e da outras providencias. Disponível em: <<http://www.sef.eb.mil.br>>. Acesso em: 12 de julho de 2008.

____. Lei n. 10520, de 17 de jul. 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. Diário Oficial da União. Brasília, 18 jul. 2002, p.2.

____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. **Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, mai. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.