

# A implantação do *e-government* nas compras governamentais: Um caminho de sucesso para a melhoria da eficiência do setor público

Antônio Carlos Magalhães da  
Silva

Elvio Valente

André Figueiredo Moraes

Universidade Estácio de Sá - UNESA

## RESUMO

*As políticas de consolidação do governo eletrônico no Brasil têm possibilitado que várias tarefas sejam realizadas, por empresas e governos, de modo mais ágil, transparente e eficiente. Uma das atividades onde isto é visível são as compras governamentais, que estão sendo profundamente modificadas com a introdução das novas tecnologias da informação. Com o objetivo principal de analisar essa nova política que o governo eletrônico pode proporcionar, este artigo buscou analisar os resultados obtidos pela modalidade pregão eletrônico em relação às tradicionalmente utilizadas. Para isso, foi utilizado um referencial teórico onde se procurou contextualizar os aspectos principais do governo eletrônico, bem como abordar todas as características das compras governamentais no Brasil, nas suas diversas modalidades. As conclusões deste artigo indicam que a implantação do pregão eletrônico é um caminho promissor que tem sido trilhado pela Administração Pública para melhoria da eficiência das compras. De uma forma geral, pode-se concluir que a adoção das compras eletrônicas pode concorrer para a diminuição de custos, ganhos de eficiência e maior transparência.*

Palavras-Chave: *E-Government*, Transparência e Compras Governamentais.

## 1. Introdução

Muitos países da América Latina como Brasil, Chile, Argentina, estão implantando o governo eletrônico (*e-gov* ou *e-government*), visando uma melhor interação com o cidadão, a melhoria da sua própria gestão interna, e a integração com parceiros e fornecedores. Essa tecnologia está sendo usada como um canal de comunicação entre o governo e a sociedade, o que significa uma reforma, uma mudança na forma como o governo funciona e lida com as informações.

A maioria desses países aprende com o Brasil as melhores práticas em *e-government* e acompanha atentamente as mudanças na legislação e os casos de sucesso de nosso país. E, também, já possuem investimentos financeiros de entidades internacionais para promover mudanças a favor da transparência, da agilidade e da conveniência das informações e da modernização em todas as frentes de serviços voltados à comunidade e às empresas.

O *e-government* é um atalho para o desenvolvimento econômico já que permite a redução de orçamentos e a construção de um governo mais transparente. Entretanto, se o projeto de *e-government* não for bem concebido ou bem implementado, suas iniciativas podem desperdiçar recursos, não proporcionar serviços úteis e elevar a frustração pública com as ações governamentais.

É neste contexto que a disponibilidade das informações de governo vem se tornando uma ferramenta de progresso, especialmente no Brasil, em função, principalmente, da sua diversidade e extensão territorial. O *e-government*, como vem sendo chamada a ação de tornar

acessíveis informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, visa diminuir a distância entre o poder público e a sociedade.

As atividades do *e-government* causam um grande impacto sobre a sociedade em qualquer lugar em que são implantadas. Na verdade, temos poucos serviços oferecidos pelos diversos níveis de governo, e todos, sem exceção, em um estágio preliminar de desenvolvimento. Essas atividades vão desde o governo prestador de serviços, passando pelas atividades de regulamentação do funcionamento da sociedade e pelas modificações na própria estrutura de governo.

O termo “Governo Eletrônico” indica todo o esforço de modernização para multiplicação das formas de acesso aos governos. Como consequência uma avaliação da utilização das tecnologias de *e-government* em nosso país envolve mais que a simples medição da sua presença no mundo on-line. O impacto dessas tecnologias sobre Administração Pública e seu poder de transformação sobre a sociedade é intenso e complexo.

Mais do que a simples soma e utilização de recursos da TI, o *e-government* é antes de tudo o conjunto de serviços e o acesso à informação que a Administração Pública oferece aos diferentes integrantes da sociedade civil por meios eletrônicos.

Este trabalho está composto em três etapas. A primeira descreve o referencial teórico utilizado em nossa pesquisa, sendo que na etapa seguinte enfatizamos a modalidade do pregão eletrônico nas compras do governo. Na terceira parte realizamos as nossas conclusões e considerações finais. .

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1 Aspectos conceituais de comércio eletrônico e governo eletrônico**

Inicialmente, é necessário definir os conceitos de comércio eletrônico e de governo eletrônico a serem utilizados como principais referências neste trabalho. Por se tratar de um tema de estudo acadêmico relativamente recente, ainda existem poucas pesquisas a respeito do assunto. E, em razão de se constituir em assunto de caráter multidisciplinar, o conceito de governo eletrônico pode apresentar diversas definições, conforme a perspectiva de estudo assumida. Para os fins deste trabalho, discorreremos com mais ênfase sobre a convergência entre os aspectos tecnológico, administrativo e político.

Segundo Turban (2004) o comércio eletrônico (*e-commerce*) é o processo de compra, venda ou troca de produtos, serviços e informações por redes de computadores ou pela Internet.

No âmbito das facilidades proporcionadas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, em especial a Internet, o *e-government* é considerado como um segmento dentro do que se convencionou chamar, de negócios eletrônicos (*e-business*), expressão que, segundo Takahashi (2000), engloba os diversos tipos de transações comerciais, administrativas e contábeis, que envolvem governo, empresas e consumidores.

Shubert e Hausler (2001) procuram estabelecer um enquadramento conceitual mais preciso, permitindo o entendimento de diversos processos de transformação envolvidos: os negócios eletrônicos contemplam uma estratégia que deve incluir, como sub-estratégias, o comércio eletrônico, as compras (*e-procurement*) e a organização eletrônica (*e-organization*). O *e-commerce* é a principal atividade dessa nova categoria de negócios, sendo uma de suas modalidades o governo eletrônico (*e-government*), representando, portanto, um novo campo de estudos no âmbito do qual se discute não somente os aspectos tecnológicos e de operação, como também os diversos componentes dos processos de negócios das empresas.

À medida que o *e-commerce* amadurece e suas ferramentas e aplicações se aperfeiçoam, mais as instituições públicas e governamentais (países, estados, distritos e municípios) lançam mão deles a fim de melhorar seus negócios.

As transações envolvendo os governos integram o arcabouço dos negócios eletrônicos. Neste novo ambiente de negócios eletrônicos em construção precisa contemplar os três tipos de agentes que desempenham papel fundamental: o governo, as empresas e os consumidores. É nesse ambiente que os governos atuam interagindo com o cidadão enquanto cliente de seus serviços e com as empresas enquanto fornecedoras.

De acordo com o Ministério de Ciência e Tecnologia - MCT (2000) as relações entre estes agentes são apresentadas na Figura 1 e podem ser demonstradas e exemplificadas da seguinte forma:

- B2B (*business-to-business*): transações entre empresas, a exemplo de redes *eletronic data interchange* - EDI e portais de negócios;
- B2C/C2B (*business-to-consumer / consumer-to-business*): transações entre empresas e consumidores finais, a exemplo de lojas virtuais;
- B2G/G2B (*business-to-government / government-to-business*): transações envolvendo entidades externas e governo, a exemplo de licitações por meio eletrônico;
- C2C (*consumer-to-consumer*): transações entre consumidores finais, a exemplo de sites de leilões e classificados on-line;
- G2C/C2G (*government-to-consumer / consumer-to-government*): transações envolvendo governo e cidadão, a exemplo do pagamento de impostos e prestação de serviços e informações;
- G2G (*government-to-government*): transações entre governo e governo que podem dar horizontalmente, no âmbito de um mesmo nível de governo (por exemplo, no nível Federal, entre entidades dos diferentes Poderes ou entre órgãos e entidades do Poder Executivo) ou verticalmente, envolvendo diferentes níveis de governo (por exemplo, entre entidades de União e Estados ou Municípios).

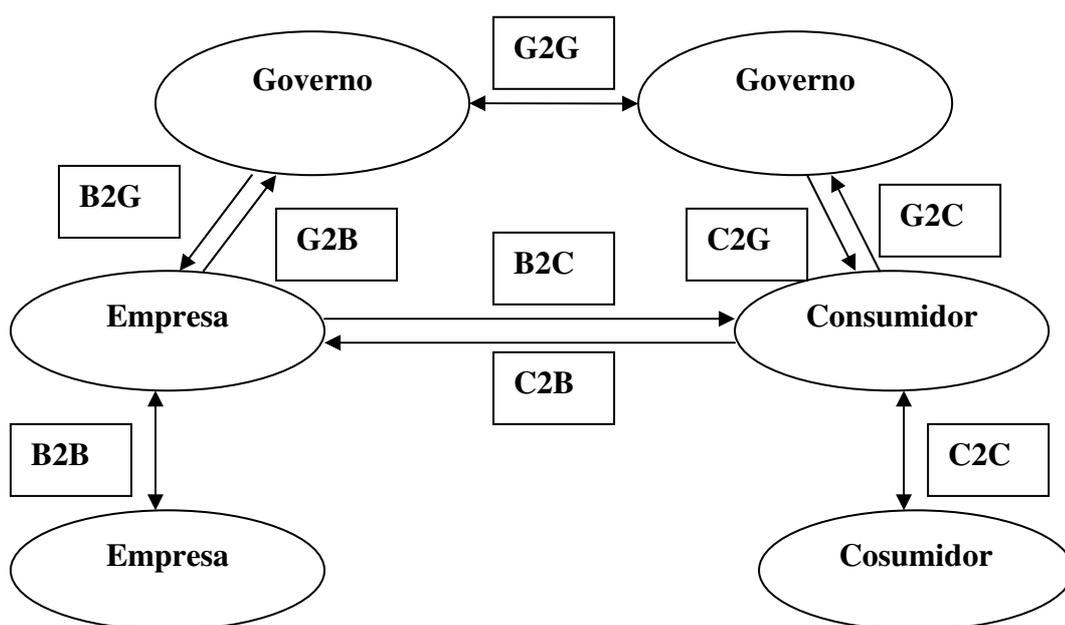


Gráfico 1 - Estrutura de Relacionamento de Comércio Eletrônico

Segundo Ferrer (2004) podemos chamar de *e-government* o conjunto de serviços e o acesso às informações que o governo oferece aos diferentes atores da sociedade civil por meios eletrônicos. Este conceito é uma das iniciativas de transformação de uma sociedade industrial em sociedade da informação que é o fator estratégico para a construção desse novo modelo de gestão pública.

Wolney (2004) propõe que as atividades que compõem o *e-government* sejam classificadas em três áreas:

- Serviços de utilização direta pelos cidadãos e pelas empresas;
- Serviços para aumento da qualidade e eficiência da máquina pública;
- Recursos para atuação social e controle do governo.

No primeiro caso, acessam-se, por meio eletrônico, os serviços oferecidos nos balcões da Administração Pública e informações úteis para cidadãos e empresas. No segundo tópico, tem-se um aperfeiçoamento da abordagem tipicamente realizada no setor público com a incorporação do processamento de dados e da TI, especialmente por conta da percepção do cidadão como “cliente” do governo.

No último caso, os cidadãos passam a ter condições de acompanhar, participar e controlar as ações do governo de maneira mais direta e próxima da realização, além de pensar a contar com recursos da TI no exercício da democracia.

## **2.2 O sistema de compras governamentais**

As compras governamentais estão sujeitas a um regime jurídico especial. Existem leis específicas que regulamentam as licitações. O desenvolvimento de sistemas para a modernização da administração das compras públicas deve levar em consideração esse fato.

Segundo Guimarães (2001) a licitação se caracteriza como um conjunto de atos praticados de forma ordenada e sucessiva e que objetivam o irrestrito atendimento ao princípio constitucional da isonomia bem como a obtenção da proposta mais vantajosa em razão de um negócio jurídico pretendido pela Administração Pública.

A licitação foi introduzida no Direito Público brasileiro há mais de cento e quarenta anos, pelo Decreto 2.926, de 14.05.1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Com a reforma da Administração Federal, ocorrida em 1967 através do Decreto-Lei 200/67, é que as licitações ganharam uma sistematização, com a fixação de normas gerais voltadas ao seu procedimento, bem como em particular as modalidades concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, tratadas pelos artigos 125 a 144.

Tal disciplina jurídica permaneceu em vigência até novembro de 1986, quando então tivemos o advento do Decreto-Lei 2.300/86, que fora republicado com as alterações promovidas pelo Decreto 2.348 e Decreto-Lei 2.360, ambos de 1987.

A partir da Constituição Federal de 1988 inferiu-se que a União competia legislar, de forma privativa, acerca de normas gerais de licitação e contratação para compra ou alienação e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, visando assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar da União, cabendo as demais pessoas políticas (Estados, Municípios e Distrito Federal), a faculdade de disciplinar questões relativas às normas específicas que envolvem a matéria.

A Lei das licitações foi elaborada e aprovada em contexto histórico peculiar, marcado pela repercussão sobre a opinião pública de denúncias de corrupção no Estado. Esta circunstância, que sensibilizava particularmente o Congresso, concorreu para o excesso de detalhes de procedimentos e o caráter exaustivo da lei, a qual deixa pouca margem para a tomada de decisão pelo gestor público, para a adaptação de procedimentos a circunstâncias

específicas e para a normatização autônoma, em cada órgão ou entidade (SLTI/MPOG, 2001; MARE, 1998).

Em junho de 1993 foi sancionada a Lei Federal nº 8.666/93, a qual regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações, dos governos dos três níveis da federação. Todas estas operações - ressalvadas algumas hipóteses previstas na própria lei - têm de ser precedidas de licitação.

### 2.3 As Modalidades e os Tipos de Licitação

A modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos pela Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02 que estabelecem as modalidades de licitação:

O art. 22 da Lei 8.666/93 assim define como modalidades de licitação:

- **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 de seu objeto. Duas são as características básicas da concorrência: ampla Publicidade e Universalidade.
- **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.
- **Convite:** é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrado 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 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
- **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.
- **Leilão:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda, a quem oferecer lance, igual ou superior ao valor da avaliação, de bens móveis inservíveis para Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou dação em pagamento.

De acordo com Mendes (2001), o critério predominante para a escolha da modalidade de licitação é o valor da contratação, isto é, o valor estimado da contratação é que determinará a adoção das modalidades concorrência, tomada de preços ou convite. É o que prevê o art. 23 da Lei 8.666/93, em seus incisos I e II, que faz, ainda, distinção entre obras e serviços de engenharia, compras e demais serviços, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores. Essa distinção justifica-se em virtude do vulto das primeiras.

Mas, apesar de o valor ser o critério predominante, haverá situações em que o custo da contratação não servirá de parâmetro para a escolha da modalidade de licitação. Assim é que nas modalidades concurso, leilão e pregão, o que justificará a escolha será o objeto da contratação, visto que essas modalidades destinam-se especificamente à seleção de trabalho

técnico, científico ou artístico, à alienação de bens e à contratação de bens e serviços comuns, respectivamente.

As modalidades concorrência, tomada de preços e convite são tidas como modalidades “comuns”, em virtudes de serem cabíveis, a rigor, a qualquer contratação. Já o concurso e leilão são tidos como modalidades “especiais”, pois se destinam apenas a contratações específicas, à vista das peculiaridades do objeto pretendido.

O tipo de licitação é o critério de julgamento utilizado pela Administração para a seleção da proposta mais vantajosa, o que não deve ser confundido, segundo o Tribunal de Contas da União – TCU (2006) com modalidade de licitação.

O artigo 45 da Lei 8666/93 assim define os tipos de licitação:

- **Menor preço:** quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço.
- **Melhor técnica:** o vencedor será o proponente que apresentar a melhor técnica, dentro das especificações e do preço negociado pela Administração, utilizada exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual. Será adotado o procedimento previsto na Lei, explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar.
- **Técnica e preço:** nesse tipo de licitação, combinam-se esses dois fatores para a escolha da proposta, sendo a classificação feita de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, tudo de acordo com os critérios do edital. Esse tipo de licitação também é utilizado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual. Para contratação de bens e serviços de informática a Administração adotará obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”, permitindo o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em Decreto do Poder Executivo.
- **Maior lance ou oferta:** utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Segundo Guimarães (2001), existe uma preferência do legislador pelo tipo “menor preço”, já que os demais serão empregados nas estritas hipóteses permitidas pela Lei 8.666/93.

Uma vez adotado, haverá influência direta na fase interna e externa, na medida em que licitações do tipo “menor preço” serão processadas em duas etapas e, por conseguinte, apenas dois envelopes deverão ser apresentados pelos licitantes (habilitação e proposta comercial). Por outro lado, nos certames do tipo “melhor técnica, técnica e preço”, a competição se dará em três etapas, devendo ocorrer a apresentação de três envelopes (habilitação, proposta técnica e proposta comercial).

Segundo o TCU (2006) os tipos de licitação “melhor técnica” e “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente na contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Os tipos “melhor técnica” e “técnica e preço” em caráter excepcional podem ser adotados para fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto, mediante autorização expressa e justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora da licitação assinalada no ato convocatório, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões

significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis.

No caso, o objeto deve ser de grande vulto e depender majoritariamente de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestada por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nas hipóteses em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução e essas soluções possam ser adotadas mediante livre escolhas dos licitantes, em conformidade com os critérios fixados no ato convocatório.

Em licitação do tipo “melhor técnica” deve estar fixado no ato convocatório o preço máximo que a Administração se propõe a pagar.

O tipo “técnica e preço” será utilizado obrigatoriamente em licitações nas modalidades tomada de preços e concorrência para contratação de bens e serviços de informática, devendo a Administração observar o disposto da Lei 8.248/91, regulamentada pelo Decreto 1.070/84.

### **3. Pregão - A Nova Modalidade de Licitação**

Em 1997, o Governo Federal publicou no Diário Oficial da União, anteprojeto para nova lei que disciplinasse a licitação pública e o contrato administrativo, solicitando sugestões da comunidade jurídica para o aperfeiçoamento dele, antes que fosse remetido definitivamente ao Congresso Nacional.

Anteriormente a isso, o art. 42 em seu § 5º da Lei 8.666/93 permitia e ainda permite que as licitações para contratos financiados por organismos internacionais sejam regidas por seus próprios regulamentos internos, o que afasta a incidência da legislação nacional, desde que não conflite com o princípio do julgamento objetivo. Ocorre que muitos regulamentos de organismos internacionais prevêm que o julgamento das propostas deve anteceder a fase de habilitação, de modo que inverte o procedimento seguido pela Lei 8.666/93. Tais regulamentos, de certa forma, inspiraram a inversão das fases tais quais dispostas na Lei 8.666/93.

Da mesma forma, também serviu de inspiração o procedimento já adotado para a realização de concursos para investidura em cargo público, uma vez que neles a habilitação dos candidatos é, muitas vezes, analisada após a correção das provas.

Dentro desse contexto, as propostas foram encaminhadas ao Governo Federal, merecendo destaque a de inverter as fases do procedimento licitatório previsto na Lei 8.666/93. Contudo o anteprojeto do Governo Federal não vingou, haja vista tantas críticas e sugestões a ele lançadas.

De acordo com Pinto (2000) o pregão surgiu através da Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, aplicado exclusivamente no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. O Regulamento Geral de Contratações da ANATEL, em sua Resolução nº 005/98, regrou alguns detalhes para essa nova modalidade de licitação que serviu, tendo em vista as vantagens anunciadas, para que o Governo Federal expedisse a Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, estendendo a nova modalidade à União.

Essa Medida Provisória foi reeditada mês a mês, tendo sofrido algumas modificações substanciais, até que foi re-enumerada e passou a apresentar-se sob o nº 2.182, sendo restrito aos órgãos federais, o que negava incidência dele na órbita dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Medida Provisória do pregão foi regulamentada pelo Decreto 3.555, de 08 de agosto de 2000, que é dividido em dois anexos: o primeiro estabelece questionáveis normas complementares a respeito do pregão; e o segundo veicula a lista dos bens e serviços qualificados como comuns. Esse Decreto foi alterado pelos Decretos nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000, e nº 3.784, de 06 de abril de 2001.

Em meio a isso, o Governo Federal expediu o Decreto 3.697, de 21 de dezembro de 2000, que institui o pregão eletrônico. Este Decreto Federal foi revogado pelo Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que passou a disciplinar o pregão eletrônico no âmbito da União.

Em 17 de julho de 2002, a Medida Provisória nº 2.182, sucessora da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, foi convertida na Lei Federal nº 10.520. Com a conversão da Medida Provisória em Lei, estendeu-se a incidência da modalidade pregão aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei 10.520/02 é composta por treze artigos, divididos em vários parágrafos e incisos, que prescrevem as principais normas a serem aplicadas para as licitações realizadas sob a modalidade pregão podendo ser presencial ou na forma eletrônica.

- A modalidade presencial é regulamentada pelo Decreto 3.555, de 2000. É necessária a presença do licitante ou do seu representante legal, devidamente credenciado, para o oferecimento de lances;
- A modalidade eletrônica é regulamentada pelo Decreto 5.450, de 2005. O licitante credenciado, portador de chave de identificação e de senha pessoal poderá registrar seus lances de qualquer parte do país.

A utilização do pregão destina-se, exclusivamente, à contratação de bens e serviços comuns. Nessa modalidade de licitação os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances, que podem ser verbais ou na forma eletrônica, independente do valor estimado da contratação. No pregão não se aplica à contratação de obras de engenharia, alienações e locações imobiliárias.

Segundo o TCU (2006) os lances poderão ser formulados em qualquer valor e tantas vezes quantas o licitante desejar:

- Não pode ser estabelecido limite de valor para os lances e quantos podem ser formulados;
- Podem ser verbais ou pela Internet;
- No pregão presencial, iniciam-se com o licitante que ofertou o maior preço;
- Os valores dos lances deverão ser distintos e decrescentes, e assim sucessivamente, até que a melhor oferta seja registrada.

Segundo Niebuhr (2006) o procedimento da modalidade pregão distingue-se das demais (concorrência, tomada de preços e convite) em três características principais, afora outras de menor relevância:

- O pregão deve ser utilizado para as licitações cujos objetos se constituem bens e serviços considerados comuns, que são aqueles que podem ser definidos no edital por meio de especificações usuais no mercado.
- Nesta modalidade opera-se a inversão das fases de licitação tais como tradicionalmente dispostas da Lei 8.666/93, em que, inicialmente, se procede à habilitação e, depois dela, ao julgamento das propostas conforme tabela 5. No pregão, ocorre o inverso, primeiro são julgadas as propostas, para depois proceder à habilitação, de modo que se imprime celeridade à licitação.
- A fase de julgamento na modalidade pregão é dividida em duas etapas. As propostas escritas, que são postas em ordem de acordo com os preços ofertados. Após, os autores das propostas de menores preços, são convidados a oferecerem novas propostas, de forma oral. Também nesse particular, esta modalidade distingue-se das demais, tendo em vista que no pregão os licitantes mais bem classificados dispõem de uma segunda oportunidade, em que, de forma oral, podem reduzir os seus preços, já nas

outras modalidades os licitantes gozam de apenas uma oportunidade para apresentarem as suas propostas.

### 3.1 O Pregão Eletrônico

A Tecnologia da Informação (TI) é o traço mais marcante da pós-modernidade, que já com bastante atraso, bate à porta da licitação pública por meio da modalidade pregão eletrônico. A principal função da TI é encurtar as distâncias, aproximar as pessoas, facilitando a interação do conhecimento e das informações. Hoje as informações são difundidas em tempo real para todo o planeta, o que implica transformações no modo de agir dos atores econômicos, políticos e sociais.

A Administração Pública é criticada com frequência em vista da sua incapacidade de oferecer bons serviços à população e não cumprir os objetivos para os quais foi criada. Costuma-se dizer que ela é lenta, arcaica, em parte corrupta, presa à burocracia e aos interesses corporativos e preocupada mais consigo mesma do que com os serviços públicos a serem prestados à população. Por isso, fala-se em crise da Administração Pública e, de modo geral, de crise das funções do Estado como um todo, agravada pela evolução da TI e pelo processo de globalização, proporcionado por ela. Em meio a tantas críticas e tantas perplexidades, é natural que a Administração Pública tente esboçar algum tipo de reação, pretendendo moldar-se à nova realidade.

A modalidade pregão eletrônico é uma das facetas da informação das atividades administrativas, a qual se constitui em procedimento de licitação desenvolvido por meio da Internet, aproveitando as vantagens dela decorrentes.

Niebuhr (2006) assim define pregão eletrônico:

*“O pregão eletrônico é espécie de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial são adaptados à tecnologia da informação. Isto é, em vez de desenvolver-se o pregão em ambiente físico, contando com a participação física dos licitantes, a modalidade, sob a perspectiva eletrônica, desenvolve-se através da Internet, promovendo-se por meio dela a comunicação entre os licitantes e a Administração Pública, bem como, praticamente, toda a execução da licitação. Enfim, em apertadíssima síntese, o pregão eletrônico é a mesma de realizar a modalidade pregão valendo-se da Internet.”*

Por esta definição percebe-se estreita ligação entre o pregão presencial e o pregão eletrônico. Ambos são espécie de modalidades abrangidas pelo gênero pregão, que, por via de consequência, as engloba. Isto é, como se o pregão presencial e o pregão eletrônico fossem espécie de modalidades de licitação, remetidas à modalidade geral, que é o pregão.

A Lei 10.520/02 refere-se à única modalidade, que é o pregão, não se referindo às expressões “pregão presencial” ou “pregão eletrônico”, que não passam por meros apelidos colocados no cotidiano da Administração Pública. Muito embora haja uma série de distinções nos procedimentos do pregão presencial e do eletrônico, ambos partem da mesma espinha dorsal, por efeito do qual devem compartilhar as mesmas premissas, os mesmos objetivos e os mesmos princípios jurídicos.

As referidas distinções existem porque é necessário adaptar o procedimento presencial, em que os licitantes se fazem presentes num espaço físico, ao procedimento eletrônico, em que os licitantes atuam através do espaço virtual.

A União Federal foi o primeiro ente federativo a ditar o seu Decreto sobre pregão eletrônico, de nº 3.697, em 21 de dezembro de 2000. Recentemente, em 31 de maio de 2005, o Governo Federal produziu novo Decreto sobre pregão eletrônico, o de nº 5.450/05, que revogou as disposições do Decreto 3.697/00 e fez as adequações necessárias à Lei 10520/02. O novo Decreto, em conformidade com seu preâmbulo, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

O Decreto 5.450/05 torna obrigatório na Administração Pública Federal o uso do pregão nas compras de bens e serviços comuns e determina que a forma eletrônica deverá ser preferencialmente adotada. Ou seja, o órgão que não utilizar pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços terá de formalizar justificativa que comprove a inviabilidade e sua utilização. Até então, bens e serviços comuns poderiam ser adquiridos por concorrência, tomada de preços, carta-convite, além do próprio pregão.

A norma vale para os órgãos da Administração Pública Federal, os Fundos Especiais, as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e as demais Entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

O novo Decreto também passa a permitir a contratação de serviços de engenharia, como manutenção predial e de elevadores, entre outros. Permanece vedada a contratação de obras de engenharia por meio de pregão, assim como locações imobiliárias e alienações em geral para as quais permanecem valendo as demais modalidades licitatórias.

Segundo o site [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), o pregão eletrônico foi a modalidade mais utilizada pelo Governo Federal para a aquisição de bens e serviços realizadas no primeiro semestre de 2006. Essa modalidade respondeu por R\$ 2,2 bilhões de um total de R\$ 7,7 bilhões de compras no período. O pregão eletrônico foi seguido pela inexigibilidade de licitação com R\$ 2 bilhões e de pregão presencial com R\$ 1,5 bilhão em aquisição. As demais modalidades (concorrência, tomada de preços, convite, dispensa de licitação e concurso) somaram cerca de R\$ 2 bilhões.

Por força do Decreto 5.450/05, que estabelece a exigência do pregão, preferencialmente da forma eletrônica, também cresceu o número de procedimentos de compras feitas eletronicamente no primeiro semestre de 2006. Segundo o site [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), foram feitos 6.974 pregões eletrônicos, um número três vezes superior ao somatório dos procedimentos realizados nesta modalidade no primeiro semestre dos anos de 2002 a 2005. O gráfico a seguir mostra a evolução do número de processos de contratação de bens e serviços comuns antes e pós-decreto 5.450/05.

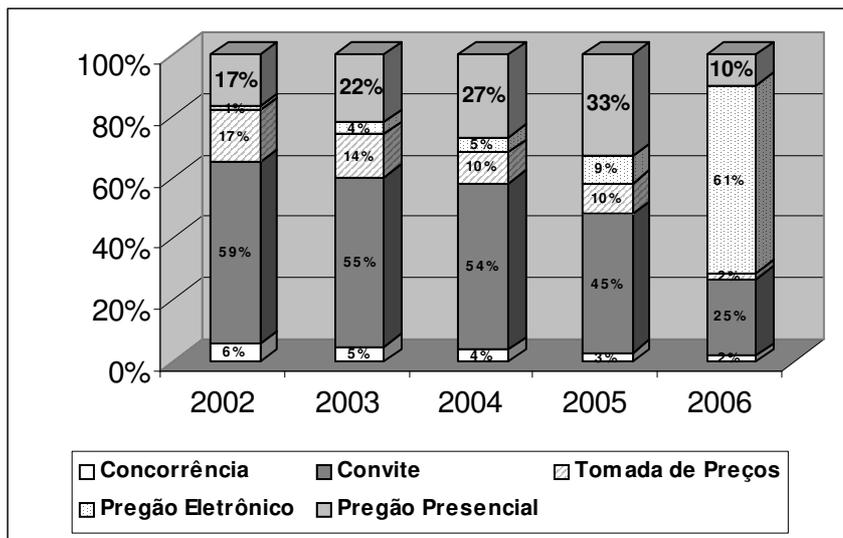


Gráfico 2: Evolução do nº de processos de contratação de bens e serviços comuns – Fonte Portal Comprasnet

Dentre as modalidades de licitação mais utilizadas, o Pregão vem tendo uma participação significativa em relação às demais modalidades, desde que ficou obrigatório o uso do Pregão, preferencialmente o eletrônico, com o advento do Decreto 5.504 de agosto de 2005, para entidades públicas e privadas na aquisição de bens e serviços comuns com recursos repassados voluntariamente pela União.

Segundo o portal Comprasnet, mais de 240 órgãos públicos estaduais e municipais já aderiram ao sistema de compras eletrônicas do Governo Federal para a utilização do pregão eletrônico. Esses órgãos podem utilizar seus próprios sistemas de pregão eletrônico ou de terceiros bem como podem solicitar ao Ministério do Planejamento para utilizar gratuitamente o sistema federal ou apenas para fazer consultas sobre a situação de fornecedores da União.

O Brasil tem sido pródigo em excelentes sistemas eletrônicos (públicos ou em parceria com o setor privado) para realizações de leilões reversos para as aquisições do setor público. Essa combinação de desenvolvimento progressivo de sistemas estruturadores orçamentários, financeiros, administrativos e de comunicação, de um lado, e mudança de processos e capacitação de pessoal, de outro, foi também a base de outras experiências de sucesso de portais de compras públicas no Brasil, como é o caso da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) do estado de São Paulo ([www.bec.sp.gov.br](http://www.bec.sp.gov.br)).

A BEC segue um esquema semelhante ao do Comprasnet. Seguindo um modelo do Governo Federal, o estado implantou em 1998 o Siafísico, um sistema eletrônico operado em computadores de grande porte semelhante ao SIAFI federal. Com o Siafísico, a Coordenadoria Estadual de Controle Interno pode checar os diferentes preços praticados na compra de um mesmo item e, com isso, investigar os casos em que há discrepância muito grande entre diferentes órgãos.

Além da BEC/SP, entre aqueles que seguem, via de regra, o caminho do Comprasnet, se destaca o Rede Compras de Pernambuco, o Compras Paraná, além de sistemas um pouco diferentes Licitações do Banco do Brasil, o Comprasnet-Bahia, o Comprasnet-Goiás, o Licitonet de Minas Gerais, o Compr@s-TO do estado de Tocantins, o mas que têm propósitos parecidos, como o Sistema Celic do Rio Grande do Sul e o Seup (Sistema Eletrônico Unificado de Pregões das Bolsas de Mercadorias), mantido por um conjunto de Bolsas de Mercadorias e acessível pelo Pregão Público e, mais recentemente, foi criado o CidadeCompras, num acordo de cooperação técnica entre Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Fundação de Estudos para a Modernidade da Administração Pública (FEMAP) e a empresa WebAdvisor com o objetivo de oferecer ao setor público, com base na Lei 10.520/02, uma solução de compras eletrônicas.

Com um número grande de sistemas de informações sendo lançados, a grande questão é saber até que ponto seria vantajoso ter tantos sistemas. Se, por um lado, a competição entre eles é interessante para selecionar os mais eficazes e para espalhar por todo o país uma nova cultura de compras públicas, por outro, a multiplicação exagerada de portais pode estar enfraquecendo, e não fortalecendo, como se desejaria o poder de compra do Estado. Como as fontes de financiamento de longo prazo são relativamente reduzidas, o próprio Governo federal acaba financiando várias vezes mais ou menos os mesmos sistemas.

### **3.2 Processamento e julgamento do Pregão Eletrônico**

A cotação *on line* é mais uma das facilidades oferecidas pela internet, especialmente útil para Governos preocupados com a transparência do processo de compra. Por ser realizado em um ambiente virtual, o pregão pode ser acompanhado por todos os interessados, desburocratizando a compra e se tornando a mais simples modalidade de contratação. A possibilidade de integração com os demais Sistemas Administrativos, em especial os que gerem a área de compras é outro forte diferencial do sistema de pregão eletrônico.

Para se ter acesso ao sistema eletrônico, o licitante deve dispor de chave de identificação e de senha pessoal, obtidas junto ao provedor do sistema, onde também poderá informar-se a respeito do funcionamento e do regulamento do sistema, e receber instruções detalhadas para correta utilização desses dispositivos.

O uso da senha de acesso é de responsabilidade total do licitante, inclusive no que diz respeito a qualquer transação que venha efetuar diretamente, ou por seu representante, não cabendo ao provedor do sistema ou órgão licitador, qualquer responsabilidade por eventuais danos decorrentes de uso da senha, ainda que executado por terceiros.

Segundo o TCU (2006) o processamento e julgamento de licitações nessa modalidade são realizados observando a seqüência dos seguintes procedimentos:

- Credenciamento prévio perante o provedor do sistema eletrônico da autoridade competente do órgão promotor da licitação, do pregoeiro, dos membros da equipe de apoio e dos licitantes que participam do pregão na forma eletrônica;
- Abertura da sessão pública pelo pregoeiro (pela Internet) com a utilização de sua chave de acesso e senha, no dia, horário e local estabelecidos;
- Encaminhamento das propostas, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, com descrição do objeto e o preço ofertado somente até a data e hora marcadas para abertura da sessão, desde a divulgação do edital com anexo, se for o caso;
- Manifestação da licitante, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório;
- Ordenação automática, pelo sistema, das propostas classificadas e que participarão da fase de lances;
- Início da fase competitiva ou fase de lances, pelo pregoeiro, após classificadas e ordenadas as propostas;
- Encaminhamento de lances pelos licitantes exclusivamente por meio do sistema eletrônico;
- Encerramento da etapa de lances ou etapa competitiva da sessão pública por decisão do pregoeiro;
- Conclusão da fase de lances;
- Após encerrada a etapa de lances ou etapa competitiva, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforma disposições do edital;

- Concluída a análise da proposta classificada em primeiro lugar, o pregoeiro procederá ao exame da documentação respectiva;
- Encerrada a fase da proposta e da documentação, e constatado o atendimento às exigências fixadas no edital, será declarado o licitante que ofertou a melhor proposta e mais vantajosa para Administração;
- Declarado o vencedor, qualquer licitante pode, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer;
- Encerrada a sessão pública, a ata respectiva será disponibilizada imediatamente na Internet para acesso livre de todos os licitantes e da sociedade;
- Divulgação do resultado do pregão na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes;
- Encaminhamento do processo licitatório para homologação pela autoridade competente;
- Homologado o processo licitatório, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços no prazo definido no edital.

#### **4. Conclusão**

O acesso a informações sobre o mercado por parte do gestor foi facilitado com a implantação do governo eletrônico. Os fornecedores foram beneficiados pela melhoria do acesso às informações sobre contratações governamentais proporcionada pela publicação na Internet dos editais com as propostas de compra.

Ao realizar suas compras pela Internet, o administrador público estará aumentando a competitividade nas licitações, facilitando a participação do maior número de empresas interessadas, além de ter a seu alcance ferramentas gerenciais que lhe permitem conhecer os preços praticados no mercado para melhor negociação.

Os procedimentos do Pregão eletrônico, no seu conjunto, facilitam a participação do fornecedor na sessão pública, abrindo a possibilidade de equalização dos custos envolvidos em função da localização geográfica do participante, isto é, não há necessidade de deslocamento para sua participação em licitações. Pode-se destacar, também, a segurança que o Pregão eletrônico traz com relação à contratação, uma vez que evita contatos prévios entre os fornecedores na medida em que os fornecedores não sabem quem é o pregoeiro e o pregoeiro não sabe que são os fornecedores. Havendo, assim, uma transparência maior já que todos esses processos ocorrem por meio eletrônico.

Na análise de mudanças nos procedimentos, em especial por meio da sua simplificação e agilização do Pregão eletrônico, indica a melhoria de eficiência, implicando em redução de custos de transação para a Administração Pública e para os fornecedores. O impacto destas funcionalidades incide sobre etapas críticas do processo de compra, frequentemente responsáveis pela protelação nos prazos e pela incidência de erros, quando não de irregularidades.

A consequência desta racionalização é que o Pregão eletrônico traz, em seu procedimento, algumas modificações que possibilitam em seus atos envolvidos um ganho de eficiência em relação às demais modalidades analisadas.

A principal reside em uma alteração na ordem dos atos a serem executados. No procedimento do Pregão eletrônico, a fase de habilitação ocorrendo depois da fase de classificação tem influência direta na medida em que se torna necessário o exame apenas da documentação do licitante vencedor. Em uma licitação, com amplo número de licitantes, isso representa uma grande redução de trabalho para o pregoeiro e sua equipe de apoio. Como consequência, também reduz a possibilidade de erros na análise documental e,

conseqüentemente, da possibilidade de recursos administrativos derivados de possíveis inabilitações.

Em resumo, podemos constatar que a implantação do governo eletrônico nas compras governamentais propicia ganhos de diversas naturezas. Os mais relevantes são a transparência e a simplificação burocrática do processo de aquisição, trazendo embutida uma sistemática mais moderna e adequada para a operação dos processos de trabalho dentro do setor público, mesmo considerando-se o complicado ordenamento jurídico de compras vigente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. A Nova Modalidade de Licitação: Pregão. Porto Alegre: Síntese, 2002.
- COSTA, Eduardo da. Classificação de serviços de governo eletrônico. In: FERRER, Florência / Santos, Paula (Organizadoras) *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos Jurídicos da Licitação. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 1997.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. 5ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo. Impactos dos Sistemas de Compras Eletrônicas na Administração Pública. In: CAHIN, Ali ... [et al.]. – São Paulo : Prentice Hall, 2004.
- FERRER, Florência / Santos, Paula (Organizadoras) *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- GUIMARÃES, Edgar Antonio Chiuratto. A condução do procedimento da licitação nas suas diversas fases: O controle das licitações. Zênite, 2001.
- MARTINS, Wolney Mendes. Classificação das atividades de governo eletrônico e as oportunidades de aperfeiçoamento das relações sociedade/Estado. In: FERRER, Florência / Santos, Paula (Organizadoras) *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MENDES, Renato Geraldo. A condução do procedimento da licitação nas suas diversas fases: Problemas e dificuldades que surgem na condução do procedimento da licitação e suas soluções de acordo com a Lei 8.666/93. Zênite, 2001.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 4ª edição. Curitiba: Zênite, 2006.
- PARENTE, Eduardo. Política brasileira de governo eletrônico. In: FERRER, Florência / Santos, Paula (Organizadoras) *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Pregão: a sexta modalidade de licitação. Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC. Curitiba: Zênite, 2000.
- PINTO, Solon Lemos. Revista Zênite de licitações e Contratos – ILC. Curitiba: Zênite, 2000.
- SCARPINELLA, Vera. Licitação na Modalidade Pregão. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SOBOLL, Walter / Ponchio, João Adolfo de Rezende. Compras governamentais com tecnologia de informação. In: FERRER, Florência / Santos, Paula (Organizadoras) *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- SOUZA, Fátima Regina de. Manual Básico de Licitação: Como agir diante de um procedimento licitatório. São Paulo: Nobel, 1997.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Secretaria de Controle Interno. Licitações e Contratos: orientações básicas. 3ª edição, revisada, atualizada e ampliada. Brasília: 2006.

TRICATE, Heloísa. *E-government* e a necessidade de sistemas integrados de gestão. In: FERRER, Florência / Santos, Paula (Organizadoras) *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

TURBAN, Efraim. *Comércio eletrônico: estratégia e gestão*. São Paulo: Pretence Hall, 2004.

\_\_\_\_\_. “2 Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros”.

Brasília: Comitê Executivo do Governo Eletrônico, 2002.

#### LEGISLAÇÃO E NORMAS

BRASIL. Decreto de 14 de novembro de 2001. Constitui Grupo de Estudos com a finalidade de estabelecer os procedimentos necessários ao ingresso de órgãos e entidades dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 16 de novembro de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto de 28 de outubro de 2003. Institui comitês técnicos do comitê executivo do governo eletrônico.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 24 de março de 1994.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 2.743, de 21 de agosto de 1998, regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 24 de agosto de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 9 de agosto de 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 3.697, de 21 de dezembro de 2000. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 22 de dezembro de 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 3.722, de 9 de janeiro de 2001. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 10 de janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 20 de setembro de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa, e dá outras providências. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 27 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 22 de julho de 1993.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.266, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 25 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 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. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 17 de julho de 2002.

MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Instrução Normativa MARE-GM n.º 5, de 21 de julho de 1995. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 22 de julho de 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Portaria n.º 3.324, de 19 de novembro de 1998. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 20 de novembro de 1998.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria n.º 306, de 13 de dezembro de 2001. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 14 de dezembro de 2001.

SLTI/MP. Instrução Normativa n.º 1, de 8 de agosto de 2002. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 9 de agosto de 2002.

SEAP. Instrução Normativa SEAP n.º 3, de 31 de março de 1999. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para lançamento dos valores relativos aos empenhos a serem emitidos pela Administração Pública Federal, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 1º de abril de 1999.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa SEAP n.º 4, de 8 de abril de 1999. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para compras de bens, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – SIASG. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, 9 de abril de 1999.