

RF-1062

MINISTRY OF HEALTH AND THE NEW MODALITY OF ELECTRONIC AUCTION

Cláudio Rodrigues Andrade (Faculdade JK, Distrito Federal, Brasil) –
claudioparaca@yahoo.com.br

Luciene Braz Ferreira Araújo Costa (Faculdade JK, Distrito Federal, Brasil) –
lucienebraz@yahoo.com.br

Sérgio Ramiro Riveiro Guardiã (Universidade Potiguar – UnP - Rio Grande do Norte, Brasil) -
sramiro3@yahoo.com.br

This article describes one of many ways in the buy process from the Brazil government, called electronic auction. How it works is described in law nº 8.666/93, that's a special model of buy approved by provisional executive act nº 2.026 and change to law nº 10.520/02 for buy products and services for the Brazilian government public administration. The article Describes how the buying process works including auction enhanced the eletronic auction a special way to buy mapping the procedures. Describing the ins and outs in the field of action of Ministry of Health to give evidence of success of pregão eletrônico provides. After a minimal monitoring of the government buy process, a survival survey was conducted on the Ministério da Saúde during the year 2007 and compared the activity have proven to be useful for a wide variety of purposes, ranging from quantitative and qualitative analysis of system behavior, retrenchment of expenses in product and services contracts and many others benefits. Conclusions are presented and recommendations for further fieldwork are provided.

Keywords: Information and Communication Technologies, Electronic Auction, Licitacion, Public Administration, Electronic Government

MINISTÉRIO DA SAÚDE E A NOVA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO

Este artigo trata da análise das modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, em especial a modalidade de pregão institucionalizada pela medida provisória nº 2.026 e convertida em Lei nº 10.520/02, para aquisição de bens e contratação de serviços pela Administração Pública. Define os princípios da licitação bem como suas modalidades e conceitos, apresenta as formas existentes da modalidade de pregão, com ênfase na forma eletrônica, mapeando os procedimentos para sua realização, definindo seus passos e identificando suas principais vantagens e desvantagens no âmbito do Ministério da Saúde, com vistas a demonstrar o sucesso que o pregão eletrônico trouxe para este órgão no ano de 2007, como a redução dos valores estimados para contratação de bens e serviços. Foram utilizadas as pesquisas descritiva, explicativa, documental e fundamental, aplicação de entrevista e observação empírica como forma de método da pesquisa. Os dados foram analisados mediante uma abordagem qualitativa e quantitativa, na sua forma de análise de conteúdo.

Palavras-chave: Tecnologia da Informação e Comunicação, Pregão eletrônico, Licitação, Administração Pública, Governo eletrônico

1. Introdução

Para garantir a funcionalidade dos serviços públicos, a administração pública precisa contratar produtos e serviços para melhor atender as necessidades básicas desses órgãos, bem como oferecer a sociedade à comodidade e eficiência no atendimento e garantias do bom direcionamento dos impostos.

As licitações são um importante instrumento do governo para aquisição de produtos e serviços, pois por meio dela as empresas podem competir umas com as outras de forma igual e seguindo regras pré-estabelecidas. Teoricamente, a competitividade das empresas faz com que os preços ofertados diminuam e que se atinja o nível de qualidade adequado. Com isso, ganha a população, geradora dos recursos financeiros com os quais o governo paga as contratações.

Este artigo mostra uma das formas com a qual a administração pública pode adquirir esses produtos e serviços buscando solucionar e coibir atos ilícitos utilizados pelos agentes responsáveis por estes procedimentos. Neste sentido, o objetivo deste artigo é apresentar a modalidade de pregão eletrônico, mais especificamente sua aplicação prática no Ministério da Saúde, alvo de diversas denúncias nos últimos anos sobre má aplicação do dinheiro público no processo licitatório.

2. Fundamentação Teórica

2.1. Licitação Pública

Para realizar suas funções e garantir um bom atendimento, a Administração Pública recorre freqüentemente à colaboração de terceiros. Vale-se dos serviços e dos bens de particulares para melhor cumprir suas finalidades, para isso a Administração Pública tem que seguir algumas regras que se fazem necessárias, no qual terá que sempre escolher aquela que melhor atende o interesse público (JUSTEN FILHO, 2005).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), licitação é o procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de proposta para fornecimento de bens e serviços comuns, para suprir suas necessidades.

Para que melhor se entenda a questão de compra de bens e serviços, primeiro é preciso conceituar o que são estes itens para a administração pública. Justen Filho (2004) faz um comentário sobre o assunto, no qual defende que estes bens têm que ser padronizados e feitos por encomenda para assegurar tratamento jurídico e solucionar as necessidades administrativas, podendo ser, também, encontrados no mercado formal. Para Justen Filho (2004:21) “isso significa que o universo de possíveis fornecedores é muito mais restrito”.

A Lei 8.666/93, em seu art. 3º determina que os princípios básicos da licitação são: “legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo”. O TCU completa estes princípios com o da celeridade.

Além dos princípios básicos, a licitação também possui modalidades. Modalidade de licitação é a forma específica de administrar o processo licitatório, a partir de normas definidas em leis específicas. As modalidades de licitação são regidas pela Lei 8.666/93 e complementada com a criação de mais uma modalidade regula com a Lei 10.520. As modalidades são concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão, esta última foco deste artigo, principalmente sua modalidade na forma eletrônica.

2.2. Pregão

Esta é uma modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Esta modalidade não se aplica à contratação de engenharia, alienação e locações imobiliárias. Os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por meio de lances verbais, ou via Internet. Independentemente do valor estimado, ganha a licitação o licitante que oferecer o melhor preço.

A modalidade de pregão foi instituída pela medida provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000 e foi convertida na Lei nº 10.520. Assim, foi criada esta modalidade contendo novas linhas procedimentais para as contratações de bens e serviços pela administração pública. Suas premissas apontavam para a realização de procedimentos licitatórios mais céleres e, por conseguinte, mais eficazes no tocante ao atendimento das demandas dos entes públicos.

Visando buscar melhoria das contratações realizadas pelo poder público, o governo procura tornar as condições de ofertas de bens e serviços aos órgãos governamentais o mais próximo da realidade existente entre particulares, ou seja, na tentativa de reduzir as diferenças, principalmente de preços, entre uma contratação realizada por um ente privado e outra realizada pelo poder público, com isso aumenta a competitividade entre aqueles que pretenderem assumir compromissos junto à administração pública.

Existem duas formas de se adquirir bens e serviços comuns pela modalidade de pregão: o pregão presencial e pregão eletrônico.

Pregão presencial é aquele em que a administração pública convoca os licitantes por meio de edital, a comparecer as entidades licitatórias para participarem da licitação para aquisição de bens ou serviços comuns. Os licitantes que vão participar da licitação, deverão levar consigo os envelopes contendo a proposta e a documentação de habilitação que dará direito fazer os lances verbais no decorrer da licitação. É indispensável à presença dos licitantes ou do seu representante, do pregoeiro e da equipe de apoio no pregão presencial.

Pregão eletrônico é aquele em que administração pública convoca os licitantes numa determinada data e hora por meio de edital, a participarem da licitação por meio de sistema eletrônico via internet. Segundo Justen Filho (2004:213) “indica o procedimento licitatório de pregão em que o núcleo das atividades competitivas faz-se por meio da utilização dos meios de comunicação a distância”. Seu procedimento segue as regras básicas do pregão comum. No pregão eletrônico é indispensável a presença física do pregoeiro, porém o sistema eletrônico pode substituir a equipe de apoio.

Para Justen Filho (2004), para realização da licitação na modalidade de pregão eletrônico é fundamental a comunicação via internet, pois todos os procedimentos licitatórios são executados via eletrônica. Nesta fase não há um contato físico entre o licitante e a pessoa do pregoeiro responsável pela condução dos procedimentos licitatórios. A realização do pregão eletrônico pode ser feita por meio do portal Comprasnet e somente para empresas cadastradas no Sistema de Administração e Serviços Gerais (SIASG). O Banco do Brasil também possui um sistema próprio que permite realizar os pregões eletrônicos, acessível pelo site o banco.

2.2.1. Fases do Pregão

O processo licitatório se desenvolve em um seguimento lógico que passa por duas fases distintas a partir da necessidade da administração pública. Uma é a fase interna e a outra a fase externa, que serão melhor elucidadas nos próximos tópicos.

Fases Interna ou preparatória

Esta fase interna do pregão é que vai determinar os procedimentos do ato licitatório e a abertura do processo, bem como a definição do objeto da contratação antes de trazê-los ao conhecimento público. “A fase interna é aquela em que a promotora do certame, em seu recesso, pratica todos os atos condicionais à sua abertura; antes, pois, de implementar a convocação dos interessados” (MELLO, 2000:514).

A definição do objeto é um dos passos a se deliberado dentro da fase interna, a lei 3.555 no seu art. 8º cap. I e II deixa clara esta confirmação, “a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência”. É necessário que esta definição seja acompanhada de um termo de referência que deve conter informações capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante de cotação detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Para participar de uma licitação, os interessados no certame, têm que cumprir algumas exigências, conforme informa Fernandes (2003):

- **Habilitação jurídica.** O licitante credencia um representante legal para que, em seu nome possa representá-lo nos conformes do edital, apresentação dos documentos que comprovam a existência jurídica do licitante;
- **Qualificação técnica.** Nesta fase a comissão de licitação ira avaliar se o licitante possui condições de cumprir com as normas de execução do objeto licitado;

- Qualificação econômico-financeira. Visa averiguar as condições financeiras do licitante, isto ser comprovado no art.31 § 1º;
- Regularidade fiscal. Visa verificar se o licitante esta em condição regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e as Fazendas Estaduais e Municipais se for o caso.

Nesta fase, compete à administração pública definir quais as penalidades que o licitante poderá sofrer caso não cumpra com as normas do contrato descritas no edital. “Devem prever-se sanções não apenas para fase de execução do contrato, mas inclusive para os licitantes, como condição de assegurar a seriedade do certame” (JUSTEN FILHO, 2004:76).

Em decorrência das sanções, o licitante pode sofrer a suspensão do direito de licitar ficando impedido de participar em outras licitações da Administração Pública e é confirmado por Mello (2000:515) “em decorrência das sanções administrativas consistentes na suspensão do direito de licitar e impedimento de contratar durante o prazo de vigência dela e na declaração de inidoneidade para licitar e contratar”.

Ainda na fase interna, a comissão de licitação deve definir os critérios de aceitação e julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes, bem como as cláusulas do contrato inclusive o fornecimento, e o prazo de fornecimento.

Fernandes (2003) ajuda a compreender mostrando que o pregoeiro necessita definir os critérios para aceitação da proposta apresentada pelo licitante. Isso significa que precisa estabelecer como o licitante vai descrever o produto, apresentar a proposta e como se processará a entrega, o prazo de garantia do produto, condições de entrega e embalagem do mesmo.

Para modalidade de pregão é designado pela administração pública, por meio de portaria ou ato administrativo interno, um servidor que irá conduzir todo o processo licitatório do pregão chamado de pregoeiro. Este agente público deverá receber treinamento e capacitação adequada, o que pode ser até mesmo desenvolvido pela própria unidade administrativa, formando grupos de estudos ou por meio de cursos realizados por entidades não governamentais (FERNANDES, 2003).

O governo desenvolve, por meio do site Comprasnet, no qual são realizados os pregões, um manual no qual demonstra todo procedimento que será utilizado pelo pregoeiro para realização do pregão eletrônico ou pregão presencial.

Sua função é garantir a transparência do processo licitatório, pois ele age em nome da administração pública. Fernandes (2003:468) descreve algumas funções que são imprescindíveis para que o pregoeiro realize de maneira eficiente o processo, que é gerenciar procedimentos fortemente regularizados em lei, gerenciar conflitos de interesse, analisa as regras definidas no edital e manifestar a vontade pública perante os licitantes.

É muito importante que o pregoeiro tenha uma equipe de apoio, pois ele sozinho pode não conseguir desenvolver todas as atividades necessárias para que o procedimento licitatório seja realizado, pois existem muitas providências a serem tomadas e esta equipe de apoio que irá dar suporte técnico no desempenho de suas funções.

É possível que o sistema de pregão eletrônico usado forneça ajuda automatizada a fim de garantir que sejam seguidas as regras, tais como refazer um determinado lance, permitir ao pregoeiro anular o lance de um fornecedor, advertir quando o lance a ser dado é aparentemente fora dos parâmetros esperados (por exemplo, lances inferiores em 20% do valor mínimo estipulado) ou, ainda, criar uma sessão com tempo aleatório que permita ao pregoeiro receber propostas para melhorar os valores cotados pelos licitantes inicialmente, randomizar sessões e tirar diversos relatórios sobre os pregoes realizados.

Também é importante ressaltar as informações sobre o edital. Este, por sua vez, é um instrumento que administração pública, utiliza para divulgar os procedimentos licitatórios para aquisição de bens ou serviços. Nele constam os requisitos necessários para a participação dos interessados no processo licitatório e suas propostas, bem como as condições básicas do contrato e qual a modalidade que será utilizada (DI PIETRO, 2003).

O artigo 40 da Lei 8.666/93 estabelece os requisitos que devem conter o edital conterà no preâmbulo o numero de ordem em serie anual, o nome da repartição interessada e seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para inicio da abertura dos envelopes.

A lei, segundo Fernandes (2003), não disciplina quem deve elaborar o edital e indica dois entendimentos bem diferentes. No primeiro entendimento, fica à responsabilidade da elaboração para o pregoeiro, devido a ser ele o funcionário que conhece profundamente as regras e aplicando das normas e é ele que soluciona algum problema, caso aconteça. Ele ficará mais apto para esclarecer as impugnações e dúvidas que venham aparecer no decorrer do processo licitatório.

Já o segundo entendimento fica em termos da própria administração, pois não se deve concentrar todas as atividades de execução e controle em uma só pessoa.

Fase externa

A fase externa do pregão começa com a publicação do edital. Para Mello (2000, p. 514) esta fase “já estando estampados para terceiros, com a convocação de interessados, as condições de participação e disputa, irrompe a oportunidade de relacionamento entre a Administração e os que se propõem afluír ao certame”.

A convocação dos interessados para participar do pregão se faz por meio da publicação do edital. “Para que a publicação seja eficaz, deve indicar desde logo o gênero do objeto, para despertar o interesse do ramo de atividade comercial dos possíveis fornecedores ou prestadores de serviços” (FERNANDES, 2003:492).

Para a publicação do edital e o aviso, são obrigatórias as divulgações no Diário Oficial da União, na internet e, para os órgãos e entidades integrantes do SIASG, é obrigatória a divulgação no site Comprasnet.

De acordo com o Decreto 5.450/2005 que rege o pregão na forma eletrônico, especificamente no seu artigo 17 que os valores até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) a divulgação se dará pelo Diário Oficial da União, meio eletrônico, na internet, acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)

até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais), Diário Oficial da União, meio eletrônico, na internet; e jornal de grande circulação local, superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais), Diário Oficial da União, meio eletrônico, na internet; e jornal de grande circulação regional ou nacional.

O licitante terá que credenciar uma pessoa legal que em seu nome possa manifestar sua vontade, caso não credencie um representante perde, também, o direito de manifestar o recurso diante à empresa ganhadora da licitação, como diz Fernandes (2003: 506):

No pregão, a manifestação do direito de impor recurso é feita, imediata e motivadamente. Após a declaração do vencedor de forma oral pelos presentes à sessão. O recurso é também direito do licitante e pode ele abdicar do direito simplesmente deixando de credenciar um agente seu com esse propósito específico.

As empresas que vão participar da licitação poderão credenciar um representante legal para que em seu nome possa ter o direito de fazer lance e, principalmente, recorrer dos atos do pregoeiro. Não é obrigatório o licitante credenciar um representante, mas ela perde o direito de fazer lance caso outro licitante tiver oferecido uma proposta menor que a sua e, assim, perde uma oportunidade de ser o vencedor do certame, pois só um representante que apresentar a documentação de credenciamento que é “um ato jurídico que deve reunir as formalidades necessárias e suficientes para constituir obrigação e habilitar ao exercício de direito” (FERNANDES, 2003:508), poderá participar de forma direta do certame.

A sessão do pregão se inicia com abertura feita pelo pregoeiro que, em primeiro lugar, cumprimenta os presentes, apresenta a equipe de apoio, fala sobre o objetivo do pregão esclarece como serão procedidas as rotinas de autenticação dos documentos e apresentação do sistema que será usado.

O pregoeiro apresenta aos licitantes as penalidades previstas no artigo 7º da Lei 10.520, que diz:

Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sistema de Cadastramento e Fornecedores (SICAF), ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Realizados todos os procedimentos, o pregoeiro registra os dados no sistema e faz a leitura em voz alta do nome dos participantes e pergunta se todos foram citados, depois recolhe a declaração de habilitação, os envelopes de habilitação e as propostas dos licitantes.

Após a análise da declaração de habilitação dos licitantes e se todos atenderem as condições solicitadas para a habilitação, o outro passo é a fase dos lances. Só poderá participar da fase de lances as empresas que atenderem os requisitos

prescritos no edital, caso algum dos licitantes não atender os requisitos escritos no edital, já será desclassificado automaticamente.

Como já visto anteriormente, à administração já tem estipulado por meio de uma pesquisa o valor do custo que é objeto do certame praticado no mercado. Esse custo servirá de base para as propostas.

Aberto os envelopes que contêm as propostas dos licitantes, o que apresentar o valor mais baixo e as três propostas o valor acima até 10% são classificadas para participar da fase de lances verbais e ganha a que apresentar o menor valor entre as classificadas, conforme o artigo 4º § VIII da Lei 10.520 que diz, “no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor”. Somente o agente credenciado pelo licitante poderá fazer os lances.

É importante ressaltar o que diz o § IX “não havendo pelo menos três ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de três, oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos”.

Como diz Fernandes (2003:543) “definida que a melhor proposta é aceitável, o pregoeiro registrará a decisão em ata e ordenará a abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante”, em outras palavras, abre-se o outro envelope que contém a documentação de habilitação do licitante vencedor, para verificar se os mesmo atende as condições prescritas no edital conforme já descrito anteriormente. Se o licitante for considerado habilitado ele será declarado vencedor.

O próximo passo é a manifestação dos licitantes sobre o resultado do certame. Qualquer um dos licitantes poder recorrer da decisão do pregoeiro, esta manifestação é denominada Recurso, conforme diz o artigo 4º § XVIII:

Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos.

Esta manifestação é feita imediatamente após declaração do vencedor feito pelo pregoeiro, o mesmo pergunta a todos os participantes se alguém tem o interesse de recorrer da decisão. Não basta somente recorrer em voz alta o licitante que expressar o motivo por que pretende recorrer, como apresenta Fernandes (2003:555) “é indispensável que o licitante indique expressamente o motivo, a razão do seu inconformismo; o erro ou a ilegalidade que o pregoeiro ou equipe de apoio cometeu”. O licitante terá três dias para apresentar por escrito o pedido de recurso, se aprovado pelo pregoeiro, pois ele decidirá no momento que o licitante manifestar o seu pedido, se tem fundamento à sua solicitação e se aceita ou não.

As contra-razões do recurso também podem ser apresentadas pelos demais licitantes, ao passo que ao acabar a apresentação do recurso pelo recorrente, e terá três dias para serem apresentados.

A decisão sobre o recurso será feita por uma autoridade competente ou até mesmo pelo próprio pregoeiro que encaminhará os autos para o apoio técnico da consultoria jurídica.

Se não houver nenhum recurso por parte dos licitantes será atribuído o licitante vendedor, ou seja, será formalizado pelo pregoeiro no final da sessão do pregão que o licitante que apresentou a melhor proposta será declarado vencedor da licitação. Isto é conhecido como adjudicação. Caso a adjudicação aconteça efetivamente, será realizada por uma autoridade superior, conforme o artigo 4º § XXI “decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor”.

No final da sessão do pregão será editada uma ata que conterá todos os fatos ocorridos durante a sessão do pregão, que depois de lida será assinada por todos os presentes e ficará disponível uma cópia a todos que possa interessar.

A licitação só termina quando for homologada pela autoridade competente, ou seja, será confirmado pela autoridade competente que não houve nenhuma irregularidade nos os procedimentos licitatórios e que tudo ocorreu nos conformes da legalidade. O licitante vencedor será convocado para assinar o contrato definido no edital, conforme informa Fernandes (2003:572):

Homologado o pregão, o licitante vencedor será convocado, ou dependendo de como disponha o edital, deverá comparecer, independentemente de convocação para firmar o ajuste, no prazo estabelecido.

Caso o licitante não aparece no tempo determinado, retoma o processo licitatório com a convocação do licitante que apresentou a segunda melhor proposta, que se confirmado os procedimentos de habilitação, será adjudicado, homologado vencedor e convocado para assinar o contrato. Assim se segue conseqüentemente. O licitante que não compareceu para assinar o contrato sofrerá as sanções previstas em lei.

2.2.2. Portal Comprasnet

O portal de compras do Governo Federal é um site WEB, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para disponibilizar a sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição.

É um módulo do SIASG, composto, atualmente, por diversos subsistemas com atribuições específicas voltadas à modernização dos processos administrativos dos órgãos públicos federais integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

No endereço do site na web, podem ser vistos os avisos de licitação, as contratações realizadas, a execução de processos de aquisição pela modalidade de pregão e outras informações relativas a negociações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Comprasnet disponibiliza, também, a legislação vigente que regula o processo de serviços gerais e de contratação, além de diversas publicações relativas ao

assunto. No portal, os fornecedores poderão ter acesso a diversos serviços, como o pedido de inscrição no cadastro de fornecedores do Governo Federal, a obtenção de editais, a participação em processos eletrônicos de aquisição de bens e contratação de serviços e vários outros, conforme o site oficial do comprasnet.

3. Metodologia da Pesquisa

Esta pesquisa se caracterizou como descritiva, pois procurou identificar as formas de ocorrências dos fatos. Segundo Andrade (2003:125) uma pesquisa explicativa “tem por objetivo aprofundar o conhecimento da realidade, procurando a razão, o porquê das coisas”.

Quanto à utilização dos resultados, foi adotada a pesquisa fundamental que teve por objetivo conhecer e compreender os procedimentos licitatórios sem procurar solucionar um problema específico do Ministério da Saúde e, também foi classificada como pesquisa de campo, pois os fenômenos foram investigados durante sua ocorrência natural, no local onde aconteceram.

Foi adotada uma abordagem qualitativa. Para Oliveira (2002:116) a pesquisa qualitativa possui “facilidade de poder descrever a complexidade de uma determinada hipótese”. Ela ajudará na compreensão dos fatos estudados. Também foi utilizada a abordagem quantitativa para complemento da análise.

O direcionamento da pesquisa se realizou pela pesquisa empírica que observou o andamento do pregão para avaliar as técnicas usadas para análise das variáveis envolvidas no objeto de estudo.

Para a caracterização da pesquisa, segundo os procedimentos de coleta, foi adotada a pesquisa documental, pois foram utilizados documentos conservados no interior Ministério da Saúde tais como memorandos, ofícios, circulares e processos. Também foram pesquisadas planilhas do excel com informações sobre os pregões realizados no ano de 2007 elaborados pela Coordenação Geral de Recursos Logísticos (CGRL). Para a pesquisa documental foram, também, utilizadas informações do portal Compasnet. Fachin (2003:136) afirma que a pesquisa documental é aquela que utiliza “toda informação de forma oral, escrita ou visualizada” ainda considera documento informações sob a forma de texto, imagens, sons, sinais em papel/madeira/pedra, gravações, pintura incrustações, documentos considerados oficiais, como editorias, leis, atas, relatórios, e outros.

Também foi utilizado um roteiro de entrevista aplicado em 8 pregoeiros do Ministério da Saúde, uma amostra que correspondeu a 80%. E, por fim, foi utilizada, também, a observação. Este método possibilitou coletar informações imprescindíveis a respeito da funcionalidade dos pregões realizados.

4. Resultados

4.1. O Ministério da Saúde

A história da saúde pública brasileira teve início em 1808, porém o Ministério da Saúde só veio a ser instituído no dia 25 de julho de 1953, com a Lei nº 1.920, que desdobrou o então Ministério da Educação e Saúde em dois ministérios: Saúde e

Educação e Cultura. A partir da sua criação, o Ministério passou a encarregar-se, especificamente, das atividades até então de responsabilidade do Departamento Nacional de Saúde, mantendo a mesma estrutura que, na época, não era suficiente para dar ao órgão governamental o perfil de Secretaria de Estado, apropriado para atender aos importantes problemas da saúde pública existentes.

A partir do final da década de 80, a Constituição Federal de 1988 determinou ser dever do Estado garantir saúde a toda a população e, para tanto, criou o Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1990, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Saúde que detalha o funcionamento do Sistema, segundo o site oficial do Ministério da Saúde.

Este ministério tem como atribuições promover ações que ajudem a preservar e proteger a saúde da população brasileira, no intuito de “promoção, proteção e recuperação da saúde, reduzindo as enfermidades, controlando as doenças endêmicas e parasitárias, melhorando a vigilância à saúde e dando qualidade de vida ao brasileiro” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007).

4.2. A demanda pelo pregão eletrônico

Segundo as informações colhidas durante a observação e pesquisa em memorandos, ofícios, circulares e processos, o Pregão Eletrônico é utilizado nas aquisições de bens e serviços considerados comuns. Legalmente, bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos em um edital, ou seja, todos os produtos que possam ser bem descritos, sem deixar margem para dúvidas. Além disso, para que haja concorrência, é necessário encontrar vários fornecedores do mesmo objeto.

Para que o pregão eletrônico aconteça, a área requisitante, ou seja, a detentora da necessidade da aquisição ou prestação do serviço define claramente o objeto pretendido por meio de um termo de referência. O termo de referência contém elementos que definem detalhadamente o objeto a ser licitado, as especificações, as condições, os prazos e a forma de fornecimento. Deve conter também outras informações que se fizerem necessárias para o fornecimento ou execução do futuro contrato, conforme o Decreto 5.450/05, artigo 9º, § 2º

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

No Ministério da Saúde, a área requisitante envia um pedido para aquisição de serviço ou bem por meio de um o memorando juntamente com o termo de referência que, depois de autuado, se denomina processo administrativo solicitando autorização a CGRL, conforme art. 38 da Lei 8666/93:

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

O coordenador da CGRL examina o processo administrativo e se aprovado encaminha-o para a Coordenação de Suprimentos Patrimoniais (COSUP). Caso não seja aprovado, volta para área requisitante informando a não aprovação. A COSUP encaminha o processo administrativo para SELIP, que escolhe o pregoeiro que irá conduzir e forma o edital.

A partir do momento que o edital está pronto a SELIP encaminha o processo administrativo para ser analisado pela consultoria jurídica, que analisa, faz as correções, caso sejam necessárias, devolvendo o processo administrativo para CGRL que, quando o recebe, encaminha à COSUP para que seja publicado.

A COSUP encaminha para a SELIP, para que o pregoeiro responsável pelo processo divulgue o edital nos meios de comunicação. Assim que o processo administrativo é divulgado por meio do edital ele se torna um processo licitatório.

4.3. A realização dos cadastros para o pregão eletrônico

Depois de ser publicado o edital, as empresas que forem participar do processo licitatório terão que se cadastrar no sistema compras do governo denominado SICAF e SIASG, que se encontram no site denominado Comprasnet. O cadastro deverá ocorrer conforme os procedimentos apresentados no quadro 1.

- ✓ O fornecedor tem a opção de realizar o **PRÉ-CADASTRAMENTO** através do Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet, Link **Acesso Livre > SICAFweb > Sistema de Cadastramentos > Pré-cadastro de Fornecedores**;
- ✓ Após confirmar o pré-cadastro, o fornecedor deve encaminhar-se à uma Unidade Cadastradora, para a efetivação do cadastramento no **SICAF**;
- ✓ O cadastramento parcial do fornecedor no **SICAF**, pode ser efetivado nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais - SISAG, ou naqueles que, eventualmente, venham a aderir ao Sistema, por intermédio de Unidades Cadastradoras - UASGs.

Quadro 1 - Cadastro de fornecedor no SICAF

Fonte: Portal oficial do governo/2007

Após se cadastrar no SICAF e SIASG o fornecedor ainda terá que ter um cadastro no site oficial do governo, conforme quadro 4.2.

- ✓ Acessar: www.comprasnet.gov.br > Cadastro.
- ✓ O fornecedor para cadastrar-se no Comprasnet, deve estar inicialmente cadastrado no SICAF – Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores.

Quadro 2 - Cadastro de fornecedor no Comprasnet

Fonte: Portal oficial do governo/2007

Depois de realizado todos estes procedimentos, o fornecedor estará apto a participar do pregão eletrônico.

4.4. A realização do pregão eletrônico

Para mapear a realização do pregão eletrônico o primeiro passo é acessar a *internet*, pois todos os procedimentos para execução do pregão são feitos no portal de compras do governo federal - Comprasnet, de acordo com site oficial do governo os passos seguintes são:

- a) Transferência do edital para o Comprasnet. Para transferir o edital para o Comprasnet, é necessário que o pregoeiro responsável indique qual o diretório que será usado, ou seja, qual o arquivo em que se encontra o edital, para depois adicionar a transferência, o mais utilizado segundo os pregoeiros é o ZIP;
- b) Inclusão do aviso do edital. Feita a transferência do edital, pregoeiro terá que incluir os dados do edital no SIDEC (Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações);
- c) Inclusão de equipe de apoio. O servidor que esteja utilizando o comprasnet pode incluir ou excluir o pregoeiro ou sua equipe de apoio;
- d) Vinculação da equipe do pregão. O pregoeiro vincula em campo específico, para o pregão que vai realizar a equipe de apoio que vai lhe dar suporte técnico e administrativo;
- e) Inclusão de impugnações, esclarecimentos e avisos. O pregoeiro deve responde as impugnações, prestar esclarecimentos e dar avisos, antes da abertura da sessão do pregão;
- f) Operar o pregão. Após vincular a equipe no do horário marcado no edital, tem início a sessão pública, o pregoeiro analisa, classifica ou desclassifica as propostas para cada item. No caso de uma desclassificação, a justificativa tem que estar lançada no campo das observações, depois é aberto para fase lances. É disponibilizado chat de comunicação com os fornecedores para mensagem de abertura da sessão pública;
- g) Fase de lances. O pregoeiro após ter analisado todas as proposta, abre o sistema para que os fornecedores possam encaminhar seus lances, pois ganha a licitação quem oferecer o menor lance. O pregoeiro indica quanto tempo os licitantes têm para enviar seus lances, após esse tempo o sistema encerra aleatoriamente;
- h) Aceitação das propostas. Após o encerramento dos lances o pregoeiro pode visualização as melhores propostas tirar dúvidas ou negociar a redução de preço se necessário e decidir se aceita ou recusa;
- i) Habilitação dos licitantes. Nesta fase o pregoeiro confere as condições de habilitação no SICAF dos licitantes aprovados e solicita o envio da documentação complementar por fax;

- j) Abertura e fechamento de intenção de recursos. O pregoeiro avisa os licitantes através do chat, o tempo que eles terá para manifestar a intenção de recurso;
- k) Juízo de admissibilidade. Caso haja algum licitante tenha manifestado a intenção de entrar com recurso, o sistema disponibiliza neste momento um campo para aceitação ou recusa do pregoeiro, aceitando a intenção de recurso, o sistema abre os prazos para registro da razão e contra-razão e a decisão do recurso;
- l) Autoridade competente. É designada uma autoridade competente podendo ser o pregoeiro para analisar o processo;
- m) Adjudicação e homologação. O pregoeiro adjudicar o objeto da licitação para o licitante vencedor, caso tenha havido recurso, que faz a adjudicação é a autoridade competente.

O encerramento do pregão eletrônico acontece quando o sistema imprime a ata do pregão, que trará o registro de todos os acontecimentos do pregão e com a indicação do lance vencedor e as demais informações relativas aos procedimentos realizados durante a sessão como as empresas que participaram os lances dados, as comunicações e as intenções de registro.

4.5. Percepção dos pregoeiros

O pregoeiro é a pessoa responsável pela condução dos procedimentos licitatórios do pregão eletrônico, escolhido pela autoridade competente. Para eles foram aplicados questionários com perguntas abertas sobre a percepção dos mesmos em relação aos pregões eletrônicos realizados no Ministério da Saúde.

O perfil demográfico dos pregoeiros ficou dividido da seguinte forma:

- Todos os pregoeiros são do sexo masculino
- Todos têm idade acima de 45 anos
- Estão divididos com escolaridade de ensino médio e superior
- Todos têm mais de 15 anos de tempo de serviço
- Todos já realizaram mais de 30 pregões eletrônicos

Já quanto à percepção dos pregões eletrônicos, a melhor opção de pregão vai depender do objeto licitado, pois 38% acreditam ser o pregão eletrônico e os outros 62% acreditam depender exclusivamente do objeto. Um exemplo disto são licitações para medicamentos derivados do sangue, pois, nestes casos, a melhor opção é o pregão presencial, devido não haver fornecedor no Brasil e poucos os fornecedores estrangeiros, o que torna mais fácil avaliar a documentação apresentada pelas empresas participantes. No pregão eletrônico, como apresentado anteriormente, a empresa vencedora tem que enviar por fax a documentação para ser avaliada pelo pregoeiro assim que é declarada vencedora e depois terá certo tempo para apresentar o original. No pregão presencial fica difícil enviar documentação por fax devido o grande volume de páginas que contém a documentação e sua tradução.

Um outro fator estudado na percepção dos pregoeiros foi a importância do pregão eletrônico para o Ministério da Saúde. Segundo os pregoeiros, o pregão eletrônico é importante para a administração pública na medida em que as aquisições e serviços são adquiridos por bons preços. Para eles, há celeridade nos processos e as finalizações são bem mais rápidas, diminuindo o tempo dos processos, porém não é somente pela economia e rapidez. Foram identificadas outras vantagens, relacionadas a seguir:

- Ampliação da competitividade entre os participantes;
- Redução de Custos Operacionais;
- Redução dos Preços dos Produtos/Serviços;
- Simplificação das atividades do pregoeiro;
- Facilidade em processar as licitações entre vários lotes ou itens;
- Suspensão de formalidades;
- Transparência no processo de compras.

De acordo com planilhas de acompanhamento de pregões eletrônicos internas no Ministério da Saúde, pode-se constatar que o órgão conseguiu mais de 42% de economia, que corresponde a R\$ 57.889.092,39, com a realização do pregão eletrônico desde janeiro de 2007 até agosto do mesmo ano com relação ao valor que era estipulado inicialmente para a obtenção dos bens e serviços.

Neste período foram realizados 120 pregões eletrônicos, sendo que 62% já foram homologados, 23% estão sob análise, 8% foram revogados e 7% estão suspensos devido a impugnação ou alguma restrição no processo licitatório, porém podem voltar a ser realizados a qualquer momento.

Quanto ao valor inicial do pregão, 99% dos pregões eletrônicos homologados estão abaixo do valor estimado para contratação ou aquisição de bens ou serviços de acordo com o termo de referência de cada pregão e somente 1% estão acima deste valor.

Já como desvantagens relacionadas pelos pregoeiros, foram apontadas três situações nas quais o Ministério fica desfavorecido por adotar este tipo de licitação, são elas:

- Não pode ser aplicado a todas as aquisições ou a contratação de serviços, que devem ser adquiridos ou contratados por outras modalidades de licitação;
- Dependendo do material, há demora para seu fechamento, tendo em vista o tempo de resposta da área técnica;
- Ausência de pregoeiros do quadro de funcionários da sede, já que os existentes são funcionários dos estados.

Para complementar as desvantagens foi observado durante o pregão que, os produtos adquiridos levam em conta o preço não a qualidade, as condições adversas da natureza como a queda da energia elétrica que sustenta o sistema,

congestionamento do sistema, já que vários pregões eletrônicos e presenciais acontecem ao mesmo tempo por outras entidades da administração pública.

Para os pregoeiros, o que mudou no Ministério da Saúde com a criação do pregão eletrônico foi que o mesmo permitiu mais celeridade nas aquisições e contratações de serviços, maior número de fornecedores e, também, redução nos preços para os produtos e serviços adquiridos com a transparência das operações comerciais realizadas com o dinheiro do contribuinte, trazendo mais economia para os cofres públicos.

As modalidades que eram utilizadas antes do pregão eletrônico e que ainda são utilizadas pela Comissão Permanente de Licitação, segundo os pregoeiros são as previstas na Lei 8.666/93:

- Concorrência
- Convite
- Tomada de preço
- Concurso

Um dos fatores que contribuiu para o sucesso do pregão eletrônico foi à tecnologia. Para os pregoeiros ela contribui para melhor eficiência dos recursos públicos e que sem os meios eletrônicos de processamentos de dados seria inviável esse tipo de licitação. As inovações tecnológicas a cargo do Ministério do Planejamento, por meio do Comprasnet foram fundamentais para realização do pregão eletrônico.

O pregoeiro é uma figura de fundamental importância no pregão eletrônico, a ele competem todas as ações relacionadas no art. 11 do Decreto 5.450/05. Ele é responsável pelo desempenho e sucesso dos pregões na forma eletrônica e presencial, negociando com os fornecedores melhores preços para a administração pública.

5. Conclusões

Com a finalidade de identificar as variáveis acerca dos avanços tecnológicos para aquisição de bens e serviços no Ministério da Saúde, percebe-se que as mudanças obtidas por meio dos processos licitatórios com a nova modalidade de pregão eletrônico foram satisfatórias. A partir das respostas dos pregoeiros, observa-se que o pregão eletrônico trouxe mais transparência nos processos licitatórios realizados com o dinheiro público, adquirindo mais celeridade nas contratações de bens e serviços, aumentando o número de fornecedores. Com isso, observa-se que houve uma redução nos valores dos bens e serviços adquiridos, gerando economia expressiva para os cofres públicos tornando as licitações mais dinâmicas.

De acordo com os objetivos da pesquisa, percebe-se que todos foram alcançados por meio da análise dos pregões realizados, contando com a participação dos pregoeiros, que identificou as modalidades que ainda são utilizadas no Ministério da Saúde, regidas pela Lei 8.666/93, após a implantação do pregão eletrônico que fica sobre a responsabilidade da Comissão Permanente de Licitação. No do

portal oficial de compras do governo foi possível mapear os procedimentos licitatórios que são necessários para realização do certame.

Com relação às vantagens apresentadas pelos pregoeiros constata-se que houve uma ampliação da competitividade entre os participantes com o aumentando do número de fornecedores, com isso possibilitou a redução de custos operacionais tanto para administração pública como para os participantes e também a redução dos preços dos produtos e serviços adquiridos. A simplificação das atividades do pregoeiro com a facilidade de processar as licitações por meio da suspensão de formalidades diminuindo o tempo de finalização do processo licitatório e, também, a transparência no processo de compras.

As desvantagens percebidas pelos pregoeiros com relação ao pregão eletrônico são que, a modalidade não pode ser aplicada a todas as aquisições ou contratações de serviços, dependendo do material a demora para o seu fechamento, tendo em vista o tempo de resposta da área técnica. Outras desvantagens percebidas por meio da observação realizada no setor identificaram que os produtos adquiridos levam em conta o preço não a qualidade, as condições adversas da natureza como a queda da energia elétrica que sustenta o sistema, congestionamento do sistema, já que vários pregões eletrônicos e presenciais acontecem ao mesmo tempo por outras entidades da administração pública.

6. Recomendações

Com base nesse estudo, recomenda-se ao Ministério da Saúde que seja realizado um estudo para que seja analisada a possibilidade de contratar pregoeiros do Distrito Federal para atuarem no próprio Ministério, já que os pregoeiros existentes são de outros estados e a administração pública paga um valor para permanência deles em Brasília durante a semana de trabalho.

Recomenda-se, também, que o Ministério continue a utilizar o pregão eletrônico, pois com base neste estudo percebeu-se que o Ministério obteve uma economia expressiva na redução de custos das aquisições de bens e serviços contratados, trouxe mais celeridade e transparência no processo de compras deste órgão.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

BRASIL. Decreto Nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Regulamenta o art. 84, inciso IV e VI, da Constituição Federal, aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 ago. 2000.

_____. Decreto Nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, regulamenta o pregão na forma eletrônica. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jun. 2005.

_____. Decreto Nº 5.504, de 05 de agosto de 2005. Regulamenta o art. 84, inciso VI, da Constituição Federal, estabelece a exigência de utilização do pregão,

preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos e privados. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 ago. 2005.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____. Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui a modalidade de licitação denominada Pregão. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jun. 2002.

COMPRASNET. **Manual do fornecedor**. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 12 set 2007.

_____. **Manual do pregoeiro**. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 12 set 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

HISTÓRIA, **Ministério da saúde**. Disponível em: site http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=126. Acesso em: 20 abril 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. **Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 3. Ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, Governo. Disponível em: site <http://portal.saude.gov.br/saude/>. Acesso em: 16 set 2007.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de Tratado de. **Metodologia Científica: Projeto de Pesquisa, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Tese**. 2 ed. São Paulo. Editora Pioneira Thomson Learning, 2002