

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MISAEAL ANTONIO KÖENE

PREGÃO ELETRÔNICO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS COMPRAS DE
BENS E SERVIÇOS COMUNS NO MUNICÍPIO DE RIO NEGRO - PR

CURITIBA
2016

MISAEEL ANTONIO KÖENE

PREGÃO ELETRÔNICO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS COMPRAS DE
BENS E SERVIÇOS COMUNS NO MUNICÍPIO DE RIO NEGRO PR

Projeto Técnico apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Pós Graduação *lato sensu* em Gestão Pública da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Guilherme Ricardo dos Santos Souza e Silva

CURITIBA
2016

TERMO DE APROVAÇÃO

MISAEI ANTONIO KÖENE

PREGÃO ELETRÔNICO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS COMPRAS DE BENS E SERVIÇOS COMUNS NO MUNICÍPIO DE RIO NEGRO PR

Projeto Técnico apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública no curso de pós graduação *lato sensuem* Gestão Pública da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Guilherme Ricardo dos Santos Souza e Silva
Orientador – Universidade Federal do Paraná

Prof.
Universidade Federal do Paraná

Prof.
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 09 de Abril de 2016

À minha esposa Franciele, professores e amigos que contribuíram ajudando e incentivando esta conquista

RESUMO

O presente projeto vem demonstrar a evolução que a administração pública teve com a efetiva integralização do princípio constitucional da Eficiência e como o Município de Rio Negro PR pode fazer parte do desenvolvimento dos modelos de gestão que, prestem serviços sustentáveis e efetivos ao atendimento das demandas da sociedade. O avanço de técnicas que contribuem com a utilização racional de recursos públicos, a presença da tecnologia e a constante exigência da sociedade bem como de órgãos controladores dos atos públicos para que se dê total atenção ao princípio constitucional da Eficiência, bem como da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e da Publicidade, a implementação do Pregão Eletrônico tende a somar forças para se estabelecer uma administração pública cada vez mais responsável e comprometida em maximizar resultados e minimizar os recursos alocados nas atividades administrativas. Atualmente o município realiza todos os seus processos licitatórios na forma presencial, inclusive os pregões e, a implementação do pregão na forma eletrônica tem como principais objetivos a obtenção de maior amplitude de fornecedores e conseqüentemente obter menores preços na contratação de bens e serviços comuns, sem deixar de lado o quesito qualidade dos produtos e serviços recebidos, bem como a observância do cumprimento de tais contratos.

Palavras-chave: Evolução. Eficiência. Gestão. Sociedade. Técnicas. Recursos Públicos. Tecnologia. Pregão na forma eletrônica.

ABSTRACT

This project demonstrates the evolution that the government had with the effective payment of the constitutional principle of efficiency and how the Rio Negro PR municipality can be part of the development of management models, to provide sustainable services and effectively to meet the demands of society. The advanced techniques that contribute to the rational use of public resources, the presence of technology and the constant demand of society as well as regulatory bodies of public events so that they give full attention to the constitutional principle of Efficiency as well as the Legality, Impersonality, Morality and of the Publicity, implementation of the Electronic Trading tends to join forces to establish a government increasingly responsible and committed to maximizing results and minimizing resources allocated in administrative activities. Currently the municipality carries out all its bidding processes in face shape, including the sessions and the implementation of trading in electronic form has as main objective to obtain greater range of suppliers and therefore obtain lower prices in the procurement of goods and common services, while Question aside the quality of the delivered goods and services, as well as the observance of compliance with such contracts.

Keywords: Evolution. Efficiency. Management. Society. Techniques. Public resources. Technology. Trading in electronic form.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 – 5W2H.....	25
TABELA 1 – ORÇAMENTOS.....	26

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PREGÕES GOVERNO FEDERAL ANO DE 2015	21
GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DE PROPONENTES – PREGÃO PRESENCIAL ...	22
GRÁFICO 3 – COMPARATIVO DE NÚMERO DE PROPONENTES	27
GRÁFICO 4 – COMPARATIVO ENTRE O VALOR INICIAL E FINAL.....	28
GRÁFICO 5 – CRONOGRAMA (ANO 2015).....	30

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 OBJETIVO GERAL	10
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	12
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1.1 O Princípio da Legalidade	13
2.1.2 O Princípio da Impessoalidade.....	13
2.1.3 O Princípio da Moralidade	14
2.1.4 O Princípio da Publicidade	14
2.1.5 O Princípio da Eficiência	15
2.2 DEFINIÇÃO DA LICITAÇÃO	16
2.3 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO	17
2.4 A MODALIDADE PREGÃO	17
2.4.1 O Pregão Eletrônico	19
3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	20
3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO.....	20
3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	20
4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	24
4.1 PROPOSTA TÉCNICA.....	24
4.1.1 Plano de Implantação e Recursos Envolvidos	24
4.1.1.1 A Ferramenta 5W2H.....	24
4.1.1.2 Seleção do Provedor de Pregão Eletrônico.....	25
4.1.2 Da Implementação e Resultados Alcançados	27
4.1.3 Setores Envolvidos.....	29
4.1.4 Dificuldades Encontradas ou Previstas	29
4.1.5 Cronograma	30
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	34

1 INTRODUÇÃO

Com o avanço de técnicas que contribuem com a utilização racional de recursos administrativos, a presença da tecnologia e a constante exigência da sociedade, bem como de órgãos controladores dos atos que envolvem os agentes públicos para que se dê total atenção ao princípio constitucional da Eficiência, aliado aos demais e mais antigos princípios constantes no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Publicidade, há a necessidade de implementar novas ferramentas que contribuam com o correto desenvolvimento das atividades.

Na gestão pública, um dos objetivos fundamentais é a responsabilidade com a utilização eficiente dos recursos públicos, pois como é oriundo principalmente da arrecadação de impostos e taxas, é dever dos gestores administrar esses recursos financeiros com lisura, legalidade e transparência, atendendo as demandas dos cidadãos com agilidade e economia de gastos. A utilização da tecnologia é uma forte aliada na busca desses preceitos, a implantação do pregão eletrônico na aquisição de bens e serviços comuns aumentará a eficiência, dará maior transparência ao processo licitatório e permitirá que um número maior de empresas participem das sessões, haja vista que não há necessidade de deslocamento. Ampliando o universo de competidores, incrementar-se-á a competitividade, que por sua vez oportunizará a busca de melhores preços no mercado, o que contribuirá para o atendimento ao princípio da eficiência nas aquisições de bens e serviços comuns.

No Brasil, infelizmente é impossível a sociedade não associar os gastos públicos com a prática da corrupção, basta acompanhar qualquer tipo de noticiário para perceber. Tal crime incide tanto nos processos licitatórios, assim como nas diversas atividades da Administração Pública, basta haver algum tipo de fiscalização que logo serão encontrados indícios de benefício próprio com o que deveria ser público. Desta forma, atitudes devem ser tomadas para prevenir e combater tais atos que prejudicam o desenvolvimento do país e do município em questão.

Dentre as modalidades de licitação, o pregão é a mais nova, mais recente ainda é a adoção do pregão na forma eletrônica, que tem como principal objetivo, dar mais rapidez ao processo de contratação de bens e serviços comuns, entretanto

ele vai além disso quando também contribui com a transparência dos atos e permite assim provável aumento da concorrência nos processos licitatórios.

As modalidades tradicionais de licitações, devido ao fato de haver conversação e proximidade física entre os participantes, são vulneráveis a atos fraudulentos, nos quais a corrupção pode corroer a lisura das aquisições e contratações públicas. O pregão eletrônico surge, então, como uma forma de diminuir a possibilidade de atos ilícitos já que nenhum participante sabe quem está oferecendo lances, nem mesmo o pregoeiro, pois tudo ocorre em sessão pública à distância.

No tocante à corrupção e a garantia de lisura dos atos, é importante que se contrate um provedor do sistema eletrônico confiável e seguro, dentre os inúmeros existentes no mercado, sejam públicos ou privados. Isso requer o máximo de atenção para que se selecione a melhor plataforma (provedor) possível. Tal plataforma é o elo de ligação entre o órgão que lança a intenção de compra e os fornecedores interessados em vender tais produtos ou serviços. Através da efetuação de um cadastro prévio, os fornecedores recebem uma chave de acesso e senha para que tenham o acesso liberado à participar dos pregões cadastrados pelos órgãos. Neste ponto existe o perigo de vazamento de informações, se acaso a empresa que prestar tal serviço não for confiável para manter em sigilo quais são os fornecedores participantes do referido pregão eletrônico.

Possuir uma mentalidade aberta ao acompanhamento da evolução das formas de trabalho é uma virtude que deve fazer parte da gestão pública atual. No caso do pregão eletrônico, para que o mesmo seja funcional e eficaz, faz-se necessário uma conexão de internet relativamente rápida e estável, ou seja, é preciso que se tenha estrutura e infraestrutura para acompanhar a evolução tecnológica, o que não era encontrado até pouco tempo no município em questão, assim como em grande quantidade de locais pelo interior do país. No entanto, a melhoria que vem ocorrendo com o passar dos anos, tem permitido que a internet seja uma aliada na eficiência e segurança dos gastos públicos.

1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a situação atual das licitações na modalidade de Pregão do Município e, agindo dentro da legalidade e possibilidades oferecidas pelo cenário econômico e estrutural encontrado, implementar o Pregão Eletrônico para que se aumente o número de fornecedores e ao mesmo tempo se diminua ao máximo a presença e encontro dos fornecedores no dia da sessão pública, contribuindo com o respeito ao princípio da impessoalidade e assim, no longo prazo, buscar mais eficiência nas compras públicas do Município de Rio Negro PR.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Realizar um diagnóstico da situação atual quanto aos possíveis problemas existentes nas licitações na modalidade de pregão presencial no Município de Rio Negro - PR;

Analisar a legalidade, importância e benefícios da utilização da ferramenta eletrônica para a realização de pregões;

Propor a implementação do pregão eletrônico nas aquisições de bens e serviços comuns no Município.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, determina em seu Título III, art. 37, os Princípios Administrativos aos quais a administração pública direta e indireta de cada um dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem se regulamentar: os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Faz necessária uma maior profundidade nos conceitos da administração pública para que possamos melhor compreendê-la. De acordo com Meirelles (2010, p. 65):

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES; 2010, p. 65).

Nos conhecimentos de Moraes (2011, p. 716)

A Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e, subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (MORAES, 2011, p. 716).

Da totalidade da receita financeira da administração pública nas três esferas, cabe ao administrador destinar os recursos para fomento das necessidades básicas da população como saúde, educação e segurança pública, além de investimentos para a melhoria das condições de sobrevivência como saneamento e manutenção de vias públicas. Porém antes de destinar verbas para tais ações, deve se preocupar com o pagamento de pessoal, das dívidas públicas e a manutenção das condições

de trabalho como os materiais de expediente e infraestrutura necessários para prestar as atividades.

2.1.1O Princípio da Legalidade

Todos os atos devem estar em conformidade com os princípios legais e de acordo com toda e qualquer normatização constitucional, sob pena da perda do cargo. Atua como um mecanismo para a inibição de atos ilícitos por parte dos agentes públicos.

Ressaltando as particularidades da legislação da administração pública em relação à particular, Meirelles (2000, p. 82) muito bem explica que

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim' (MEIRELLES, 2000, p. 82).

2.1.2 O Princípio da Impessoalidade

A administração só pode praticar atos que visem o bem comum e que beneficiem a coletividade. Este princípio foi criado pelo legislador para excluir a possibilidade de que agentes públicos se beneficiem, ou beneficiem alguém isoladamente por intermédio do poder ou de recursos públicos. Jamais a administração pública deve ser usada para a promoção pessoal, mas sim para o bem coletivo e igualitário.

De acordo com Motta (2011, p. 109), o princípio em tela

Evita qualquer concessão de privilégio e inspira todas as diretrizes que assegurem condições justas de competição. A indisponibilidade do bem público e a acessibilidade aos cidadãos, em igual medida, são as premissas da impessoalidade (MOTTA, 2011, p. 109).

2.1.3 O Princípio da Moralidade

Quando se fala em moralidade, automaticamente remetemos ao enunciado da ética. Assim, jamais um administrador público pode falhar com a moral e deixar de lado a probidade e honestidade na tratativa dos atos públicos. Atuar de encontro à moralidade pode causar sérios danos à carreira política do administrador público que está sendo fiscalizado constantemente não só pelos órgãos de controle designados, mas principalmente pelos cidadãos usuários do serviço público.

Com bastante clareza, Niebuhr (2011, p. 40) define a moralidade administrativa como

[...] a moralidade posta no meio administrativo quer agregar força ao princípio da legalidade, evitando que agentes administrativos deturpem as competências que lhes foram atribuídas por lei para a prática de atos incompatíveis com os valores que a sociedade considera acertados e também que o princípio da moralidade relaciona-se aos padrões morais, aos comportamentos reputados como honestos e virtuosos pelos membros da sociedade (NIEBUHR, 2011, p. 40).

Este princípio exige do administrador público um comportamento que vai além das leis, dando o exemplo para a sociedade com uma vivência digna dos bons padrões e costumes.

2.1.4 O Princípio da Publicidade

Todos os atos da administração pública, que atinjam o seu ambiente externo, exceto aqueles previstos em lei, devem ser publicados em veículos de publicação oficial previamente determinados. Dar transparência aos atos é o verdadeiro exercício da democracia, é através disso que a sociedade tem a oportunidade de se inteirar aos acontecimentos e fiscalizá-los.

A respeito do princípio da publicidade, diz Meirelles (2010, p. 105): “abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos

como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”.

O cumprimento deste princípio constitucional, vem sendo beneficiado nos dias atuais com a evolução tecnológica, através do advento da acessibilidade a rede mundial de computadores por parte da sociedade, sendo possível que cada vez mais a administração pública disponibilize um número maior de informações, gerando a devida transparência pública.

2.1.5 O Princípio da Eficiência

Tal princípio foi incorporado à Constituição Federal de 1988 acompanhando a evolução das técnicas administrativas mundo afora. Chegou para inovar este instrumento de conduta constitucional através do início de uma era definitiva que preza pelo “fazer mais com menos”. É este um dos principais significados do termo eficiência, que de acordo com Moraes (2011, p. 728) especificamente para o serviço público

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade (MORAES, 2011, p. 728).

O acompanhamento da sociedade para com os atos da administração pública está cada vez mais rigoroso, o mesmo caminho tomam os órgãos de fiscalização e controle dos gastos das verbas públicas. Desta forma, as relações do Estado com a população devem ser o mais transparente possíveis, onde os serviços básicos principalmente precisam ser prestados de forma efetiva em atendimento às demandas.

Para Meirelles (2010, p. 98) o princípio da eficiência

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2010, p. 98).

Desta forma, eficiência e eficácia podem andar lado a lado na administração pública, quando esta desempenha sua função buscando a melhoria tanto quantitativa como qualitativamente das suas funções, dentro da legalidade. Ou seja, desempenhar sua função de uma forma legal e ao mesmo tempo buscando constantemente otimizar a utilização dos recursos disponíveis e mostrar resultados.

A otimização na utilização dos recursos se dá em dois momentos, um na fase da prestação dos serviços à população e outro no momento de organizar a estrutura administrativa do poder público, selecionando e alocando as pessoas certas para desempenhar as funções adequadas.

Dando maiores esclarecimentos, Medauar (2008, p. 98) enfatiza em sua obra que

Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções (MEDAUAR, 2008, p. 98).

Trazendo a aplicabilidade da eficiência para dentro do departamento de Licitações, Niebuhr(2011) contribui criticamente abordando o princípio administrativo constitucional em tela e esclarecendo que a licitação pública eficiente é aquela que gira em função da busca de preço, qualidade e da celeridade, definindo que a modalidade licitatória mais adequada nestes termos é a do Pregão, principalmente no que tange às questões preço e celeridade às contratações e aquisições públicas.

2.2 DEFINIÇÃO DA LICITAÇÃO

Em atendimento ao Art. 37 da Constituição Federal de 1988,

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

A licitação é um processo administrativo que visa a contratação de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações, através da seleção isonômica da melhor proposta possível. Visando efetivamente qualidade com a menor onerosidade possível para os cofres públicos.

2.3 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO

De acordo com a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, Art. 3º,

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos** (BRASIL, 1993, Grifo meu).

A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento.

São modalidades de licitação:

Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e Pregão, que diferem-se entre si principalmente pelo valor limite, com exceção do Pregão que não possui limite de valor, mas somente é utilizado para bens e serviços comuns, ou seja, são encontrados facilmente no mercado e não exigem técnica específica.

2.4A MODALIDADE PREGÃO

Alguns fatores provenientes da burocrata legislação brasileira tornam algumas atividades lentas e prejudiciais ao perfeito andamento da máquina pública, responsável pelo atendimento das demandas provenientes da tão carente sociedade brasileira.

Parte desse processo de atendimento às demandas da sociedade está nas contratações de serviços e aquisições de bens necessários ao funcionamento do processo como um todo, como por exemplo: aquisição de material escolar, medicamentos, materiais de construção, peças para manutenção da frota, material de expediente, contratação de serviços de limpeza, manutenção, publicações oficiais, transporte escolar, entre outros.

Com o intuito de dar mais agilidade ao processo licitatório, aumentar a competição entre os fornecedores, reduzir custos de aquisição e contratação e, desburocratizar o processo, foi criada a Lei nº 10.520 de 17 de Julho de 2002 (Lei do Pregão), que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

De acordo com a lei supracitada, em seu Art. 1º, parágrafo único, constituem-se bens e serviços comuns:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.
Parágrafo único. **Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado**(BRASIL, 2002, Grifo meu).

Assim, ficam excluídos da possibilidade de licitar através da modalidade de pregão apenas produtos e serviços que requerem especialização e ou personalização que impossibilitem ser encontrados “prontos” no mercado, como por exemplo a contratação de empresa de engenharia para executar projeto de construção de uma escola. Ao contrário deste caso, produtos como materiais de expediente, alimentação escolar, transporte escolar, e outros produtos e serviços do gênero, são considerados comuns e por isso podem ser contratados com a modalidade licitatória pregão, independentemente do valor estimado.

Outro fator que caracteriza a licitação na modalidade em tela é a inversão das fases do processo, onde a análise dos documentos de habilitação ocorre após o julgamento das propostas e a disputa de preços pelos proponentes fornecedores.

2.4.1O Pregão Eletrônico

Afim de estabelecer uma ainda maior agilidade, simplicidade e aumentar a competitividade, contribuindo para a validação e execução do princípio da Eficiência na Administração Pública, a chamada Lei do Pregão em seu Art. 2º, parágrafo primeiro, cita que “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”.

De acordo com o especialista no assunto, Justen Filho (2009, p. 281), o pregão eletrônico:

[...] consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinado à seleção da proposta mais vantajosa para contratação de bem ou serviço comum, por meio de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados desenvolvem-se com utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (Internet) (JUSTEN FILHO, 2009, p. 281).

Diferentemente do pregão tradicional (presencial), onde os licitantes precisam se deslocar até o órgão interessado na contratação se tiverem a intenção de participar da fase de lances, no pregão na forma eletrônica os licitantes participam do processo e da fase de lances sem sair de sua sede. Assim, há uma redução dos custos por parte do licitante, que não terá gastos com viagem e estadia e assim terá a possibilidade de praticar preços menores, além de haver a oportunidade de existir um maior número de participantes, pois a internet é acessível em qualquer local do país. Havendo uma maior competitividade, automaticamente possibilitar-se-á a escolha da proposta que melhor satisfaça ao interesse público, contribuindo com a eficiência global da organização.

3DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

No capítulo em questão estão descritos os detalhes do local onde está sendo realizado o presente projeto, como qual é o cenário encontrado para implementar a ferramenta eletrônica de licitações.

3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

O Município de Rio Negro possuía em 2010, segundo o IBGE, 31.274 habitantes, está localizado na região sudeste do Estado do Paraná em uma área de 604,138 km², parte integrante da região metropolitana de Curitiba, fazendo divisa com o estado de Santa Catarina. A belíssima sede da sua Prefeitura está alocada no Parque São Luís de Tolosa, prédio do antigo Seminário Seráfico construído na década de 1920 e atualmente tombado pelo patrimônio histórico do Município. A economia gira em torno basicamente da extração madeireira, agricultura e outras indústrias.

A prefeitura conta com aproximadamente 900 servidores e com um orçamento líquido total de R\$ 82.640.705,92 (oitenta e dois milhões, seiscentos e quarenta mil, setecentos e cinco reais e noventa e dois centavos).

3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Segundo informações coletadas no departamento de licitações, a utilização do Pregão na forma eletrônica já havia sido testada há alguns anos, porém, foi eliminado das tarefas departamentais devido ao grande número de problemas ocorridos por falhas sucessivas tanto nos *softwares* disponíveis na época, como também por debilitação da conectividade com a internet. Porém tudo evolui, principalmente no que se refere a recursos de internet, o que abre uma nova possibilidade de utilização do pregão eletrônico, prova disso está demonstrado no

gráfico a seguir, que mostra um comparativo entre as forma de pregão utilizadas nas compras efetuadas pelo Governo Federal no ano de 2015:

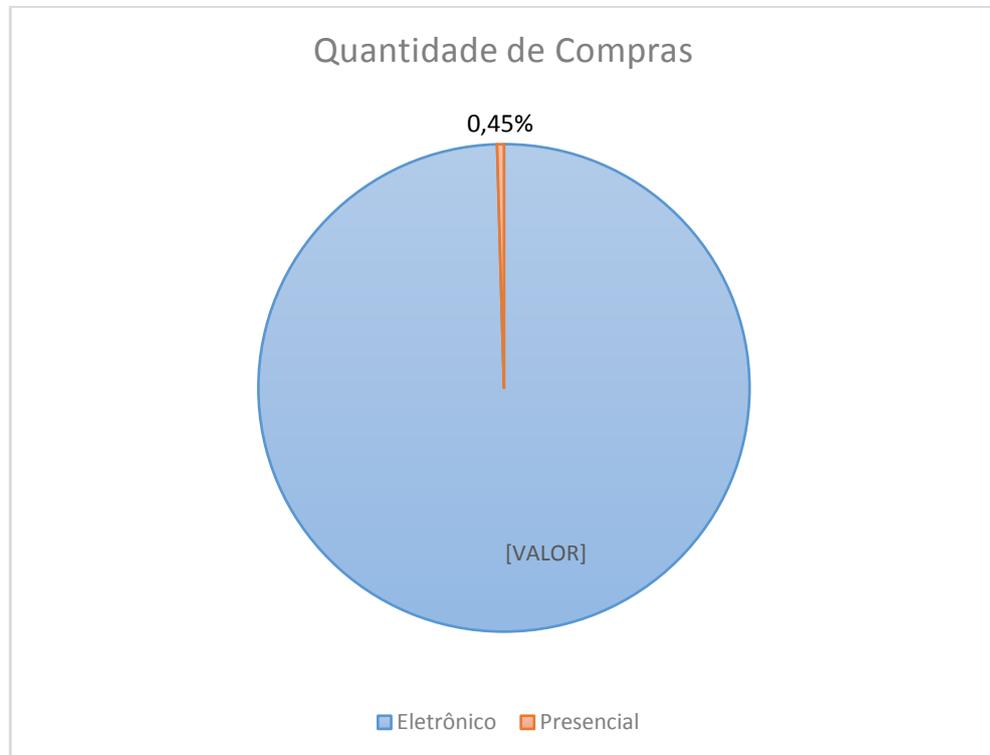


GRÁFICO 1 – PREGÕES GOVERNO FEDERAL ANO DE 2015
FONTE: BRASIL (2016)

De um total de 22.654 pregões efetuados no ano de 2015, apenas 101 (0,45%) foram presenciais e o restante todos foram na forma eletrônica. Ou seja, é um grande exemplo de que tal formato tem dado certo.

Atualmente são efetuados anualmente em torno de 100 pregões na prefeitura de Rio Negro PR, divididos entre o sistema tradicional de aquisição total e o registro de preços, sendo que até então nenhum dos processos licitatórios são na forma eletrônica. Sabemos que a Lei 8.666/93 deixa a livre arbítrio sobre qual das formas deverá ser utilizado pelo órgão licitante, mas é cabível aqui que olhemos para a fundamentação teórica deste trabalho em sua parte inicial, a importância da presteza pela melhoria contínua nas atividades administrativas e operacionais, justificando a oportuna escolha por utilizar a ferramenta eletrônica em substituição gradativa aos tradicionais pregões presenciais.

Outro fator motivante para a percepção da necessidade de mudar o sistema tradicional utilizado há anos nesse município é a alta repetitividade dos proponentes que participam dos pregões presenciais, ou seja, dependendo do objeto em edital

são quase sempre as mesmas empresas com seus respectivos representantes que comparecem para a disputa de lances, com raras exceções. Isso vai de encontro a um dos objetivos do pregão que é o aumento da concorrência entre os licitantes, pois cria-se um certo vínculo entre os mesmos, o que não é sadio para o bom atendimento aos princípios da Eficiência e da Impessoalidade. O gráfico abaixo mostra o índice de participação de proponentes interessados em fornecer Cartuchos e Toners para impressoras nos pregões presenciais que ocorreram nos últimos doze meses no Município de Rio Negro.

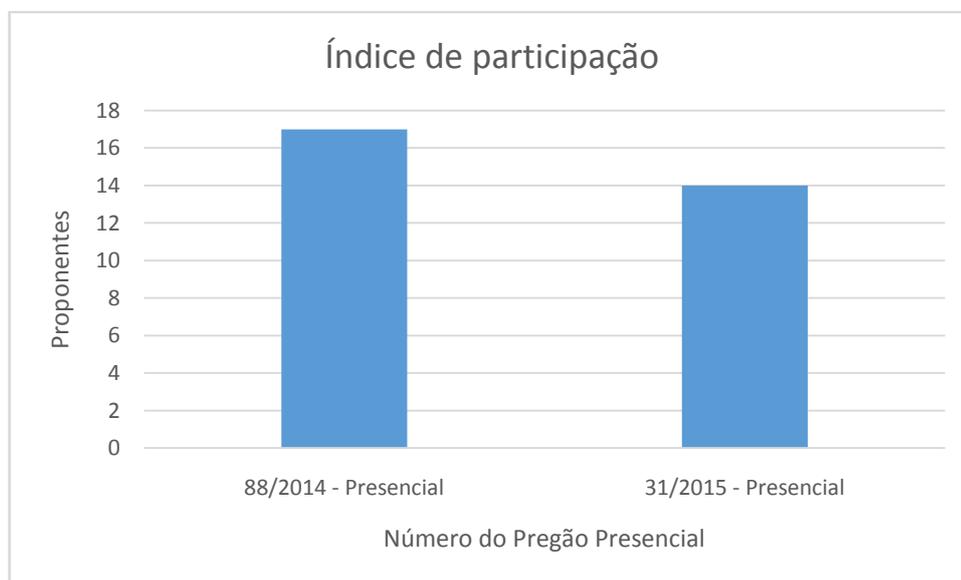


GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DE PROPONENTES – PREGÃO PRESENCIAL
 FONTE: O Autor (2016).

Com a implementação do Pregão Eletrônico o objetivo imediato é que aumente o número de proponentes interessados, e conseqüentemente se aumente a concorrência entre os mesmos na fase de lances.

A seleção por um *software* que seja capaz de atender com eficácia todas as demandas requeridas com a implementação do Pregão Eletrônico também é um problema. O ideal é um *software* simples e funcional, que estabeleça conexão e proceda a interface de dados com o sistema gerencial já utilizado pelo Município, a fim de evitar que todos os dados necessitem ser alimentados neste manualmente após a sessão do pregão eletrônico; também necessita ser simples, eficaz e econômico para os licitantes.

Após efetuar pesquisa de mercado, constatou-se que existem diversas empresas e órgãos governamentais que comercializam e até prestam assessoria em

sistemas operacionais. Sabemos que na escolha da plataforma da internet deverá ser respeitado, principalmente o princípio da eficiência, que tanto já abordamos neste trabalho, ou seja, conseguir o máximo de resultado possível, que no caso é a execução do pregão eletrônico da melhor maneira possível, utilizando o mínimo de recursos financeiros. Assim, é evidente que quanto maiores forem os benefícios e facilidades oferecidas pelos fornecedores maior será o valor cobrado para tal.

4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

4.1 PROPOSTA TÉCNICA

Propor a implantação do Pregão Eletrônico de forma gradativa e sustentável, para realizar as contratações de bens e serviços comuns do Município de Rio Negro PR.

4.1.1 Plano de Implantação e Recursos Envolvidos

Nesta fase da proposta utilizaremos a ferramenta 5W2H, importante técnica administrativa para auxílio na implementação de melhorias de processos.

4.1.1.1A Ferramenta 5W2H

Consiste em um *checklist* de questionamento e respostas utilizadas por uma ou mais pessoas envolvidas em um projeto ou plano de ação e que devem ser desenvolvidas com o máximo de clareza, a fim de chegar ao objetivo final. Possui tal nomenclatura devido sua origem provir da língua inglesa conforme descritas a seguir e possuem o seguinte significado:

5 W:

What (o que será feito?);

Why (por que será feito?);

Where (onde será feito?);

When (quando?);

Who (por quem será feito?).

2H:

How (como será feito?);

Howmuch (quanto vai custar?).

No QUADRO 1 visualizamos como se desenvolverá o plano de ação através da supracitada técnica:

PLANO DE AÇÃO - 5W2H						
OBJETIVO: Implementação do Pregão Eletrônico						
META: Implementar o portal eficiente de Pregão Eletrônico até dezembro de 2015.						
What (O que)	Why (por que)	Where (onde)	When (quando)	Who (quem)	How (como)	Howmuch (quanto custa)
Selecionar o portal mais eficiente	Utilizar a ferramenta ideal para a demanda	Depto.de Licitações do Município de Rio Negro PR	Até o mês de agosto de 2015	Misael A. Köene (Responsável)	Fazer benchmarking junto a outros órgãos públicos e contato a possíveis fornecedores do serviço	Algumas ligações telefônicas
Implementar a utilização de um programa de Pregão Eletrônico CONFIÁVEL, EFICAZ, SIMPLES, SEGURO e ECONÔMICO	Contribuir com a eficiência e competitividade nas compras de bens e serviços comuns	Depto.de Licitações do Município de Rio Negro PR	Até o mês de setembro de 2015	Misael A. Köene (Responsável) e Depto. de Licitações	Prover acesso ao portal eletrônico e operar o sistema	Em torno de 10 dias interruptos de trabalho, e sem custos financeiros iniciais.

QUADRO 1 – 5W2H

FONTE: O Autor (2016).

4.1.1.2 Seleção do Provedor de Pregão Eletrônico

Com a participação em cursos, bem como após análise do cenário atual e o respeito aos princípios legais, aliado à evolução digital, verificou-se que era o momento de modificar a forma de fazer licitações, no município em questão, especificamente no caso das compras de bens e serviços comuns.

Como toda mudança requer a quebra de paradigmas, neste caso não foi diferente, por isso requer o máximo de atenção antes de inovar em qualquer tipo de processo, para que não haja frustrações no futuro. Fazendo contato com alguns órgãos que já utilizam o sistema de pregão eletrônico, tanto da esfera municipal

como federal, foram levantadas informações a respeito de qual o *software* de disponibilização do serviço seria o mais indicado. Tal pesquisa foi desenvolvida junto a órgãos públicos que já utilizam um ou outro *software* também efetuadas consultas junto a empresas que vendem esse tipo de serviço, afim de reunir o maior número de informações, pontos positivos e negativos de cada plataforma, para que seja definida a ferramenta mais adequada e eficiente a utilizar.

Após a efetuação dos devidos contatos, chegou-se às seguintes plataformas de disponibilização do Pregão Eletrônico, consideradas aptas a atender a demanda em questão: Licitações-e (Banco do Brasil S/A), BLL (Bolsa de Licitações e Leilões), e Comprasnet (Portal de compras do Governo Federal).

Realizadas as cotações de valores com cada portal para a disponibilização da tecnologia, o resultado ficou conforme (TABELA 1):

TABELA 1 – ORÇAMENTOS

Portal	Custo ao Município	Custo ao Fornecedor
Licitações-e	R\$ 58,13 (por pregão)	R\$ 422,84 (por ano)
BLL	Sem custo	7% do valor de cada contrato
Comprasnet	Sem custo	Sem custo

FONTE: O Autor (2016).

Como demonstrado na tabela, analisando a questão monetária, sem dúvidas o portal a ser selecionado é o Comprasnet, disponibilizado pelo Governo Federal através do sítio “<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>”, pois não existe a cobrança de nenhum valor pela sua utilização, além de representar um maior nível de confiabilidade em seu funcionamento.

Destaca-se a importante análise da funcionalidade e do apoio técnico necessários para a continuidade dos trabalhos após a contratação. Neste ponto, verificou-se que tanto o portal Licitações-e como o BLL, oferecem um maior apoio tanto na fase de implementação e treinamento, como na disponibilização de uma ouvidoria técnica para a solução de possíveis problemas no momento da operação do Pregão Eletrônico. Fato este que tende a ser mais dificultoso para o portal Comprasnet, que detém uma enorme demanda, por possuir apenas uma central de atendimento localizada no Distrito Federal para atender aos usuários do país inteiro.

Na observância dos prós e contras de cada sítio eletrônico se concluiu que, por se tratar de uma atividade não tão complexa para o departamento e após verificar com outro órgão público que o utiliza (Exército de Rio Negro PR), optou-se

pele portal Comprasnet para a realização dos pregões eletrônicos do município. Foi então respeitado o protocolo para requisição do direito de uso do sistema, com o envio de Ofício à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Governo Federal, que por sua vez, disponibilizou o acesso para os servidores indicados, liberando a utilização do Portal de Compras para o Município de Rio Negro PR.

4.1.2 Da Implementação e Resultados Alcançados

No início do mês de dezembro de 2015 foram realizados os primeiros Pregões Eletrônicos no Município de Rio Negro, através do portal de compras do Governo Federal, “Comprasnet” e a experiência obtida foi positiva e animadora até o momento.

Analisando-se como base os últimos Pregões realizados no Município, que tiveram como objeto a aquisição de cartuchos e tinta e toners para impressoras, pode-se perceber conforme demonstrado no gráfico abaixo que o número de proponentes interessados dobrou no pregão eletrônico (107/2015) em relação aos demais que foram presenciais (88/2014 e 31/2015). Isso demonstra que o modelo testado se mostrou eficaz, em seu início de utilização, no que diz respeito à publicidade e conseqüente aumento da concorrência:

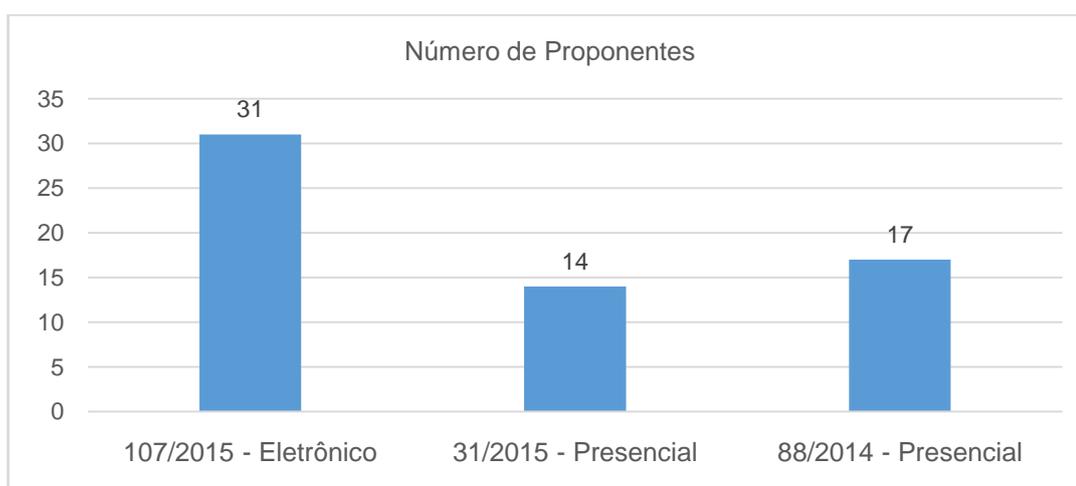


GRÁFICO 3 – COMPARATIVO DE NÚMERO DE PROPONENTES
FONTE: O Autor (2016).

No gráfico acima se percebe a grande melhora na quantidade de proponentes interessados em fornecer o objeto da licitação. Porém até então não se consegue medir o quão vantajoso financeiramente isso foi para o Município, tal dúvida é sanada no gráfico abaixo (GRÁFICO 4), que traz um comparativo entre o valor de abertura dos processos licitatórios, cujo objeto de aquisição está supracitado, e o valor final dos mesmos. Neste caso sim se pode perceber que, a implementação do pregão eletrônico tem grande potencial de ser financeiramente vantajosa para o Município, pois o valor final do processo licitatório se encerrou com uma queda aproximada de quarenta e seis por cento, enquanto que os dois pregões presenciais apresentaram baixas que não ultrapassam cinco por cento. A efetividade destes primeiros resultados poderão serão comprovados no decorrer do ano onde deverão ser comparados um maior número de amostras.

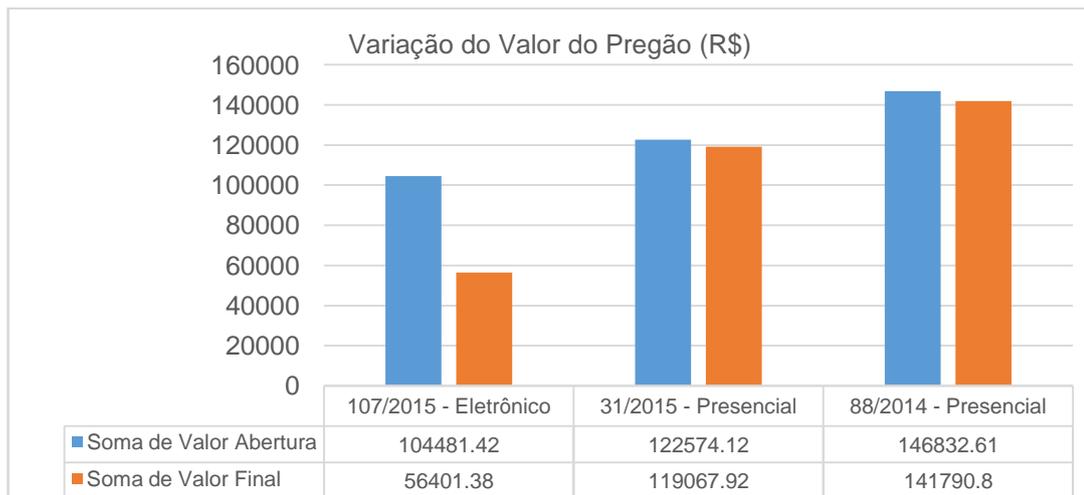


GRÁFICO 4 – COMPARATIVO ENTRE O VALOR INICIAL E FINAL
 FONTE: O Autor (2016).

O gráfico acima demonstra que a implementação do pregão eletrônico está aliado ao princípio da eficiência, pois adquirir as mesmas mercadorias a um valor menor significa poupar recursos públicos e ser eficiente nos processos e atividades. Portanto, conclui-se que é viável a utilização da ferramenta proposta neste projeto técnico, tomando como base o seu primeiro resultado, porém isso não dispensa que haja acompanhamento constante, afim de que com o passar do tempo se mensure a efetividade dos objetivos propostos.

4.1.3 Setores Envolvidos

O projeto proposto envolve indiretamente a todas as secretarias do município, que terão que se adaptar ao novo procedimento para solicitar as contratações de bens e serviços comuns, principalmente quanto ao descritivo e codificação de itens. O projeto, tem a intenção de beneficiar em especial a secretaria da fazenda do município com a economia de despesas, contratando bens e serviços a um preço menor do que atualmente.

Diretamente o projeto envolve a Secretaria de Administração, em específico o departamento de licitações, que possui atualmente seis servidores em seu quadro, destes, pelo menos dois se dedicam exclusivamente às licitações na modalidade Pregão. Também consideram-se envolvidos no novo projeto a gama de fornecedores atuais, bem como os futuros possivelmente atraídos.

4.1.4 Dificuldades Encontradas ou Previstas

Como a intenção do projeto é não gastar nenhum ou apenas o mínimo de recursos financeiros, neste primeiro momento terão que ser utilizados os recursos já disponíveis no setor: computadores, impressoras, internet, pessoas. Porém, tais recursos podem não ser os ideais para a garantia da execução de um serviço (pregão eletrônico) com eficácia. Como a sede da Prefeitura Municipal está localizada em um parque eco turístico razoavelmente distante do centro da cidade, o local não possui sinal de internet adequado sofrendo variações no decorrer do dia, ocorrendo até a queda do sinal em determinados momentos e isso poderá vir a prejudicar o andamento de uma sessão de pregão eletrônico.

Outra dificuldade operacional encontrada no primeiro momento é que como a sessão do pregão ocorre em um *software* independente do sistema gerencial utilizado pelo município, portanto não ocorre o cruzamento de dados entre os dois,

logo todas as informações da sessão do pregão eletrônico como: empresas participantes, propostas, lances, documentação e vencedores, terão que ser transpassados/alimentados manualmente no sistema gerencial oficial, ocorrendo assim duplicidade de tarefas e retrabalho.

Também inclui-se como um possível problema, a dificuldade que as empresas terão em se adaptar ao novo sistema de compras, principalmente as mais simples que talvez não têm o conhecimento necessário da tecnologia da informação para participarem das licitações eletrônicas, bem como uma possível “desconfiança” quanto à legitimidade do sistema, pelo menos nos primeiros momentos, neste caso será necessário a tão conhecida e muitas vezes temida quebra de paradigma, ou seja, a adaptação e convivência com “o novo”.

4.1.5 Cronograma

Desde a ideia inicial até a implementação e início da operação do Pregão Eletrônico dispõe-se do seguinte cronograma:

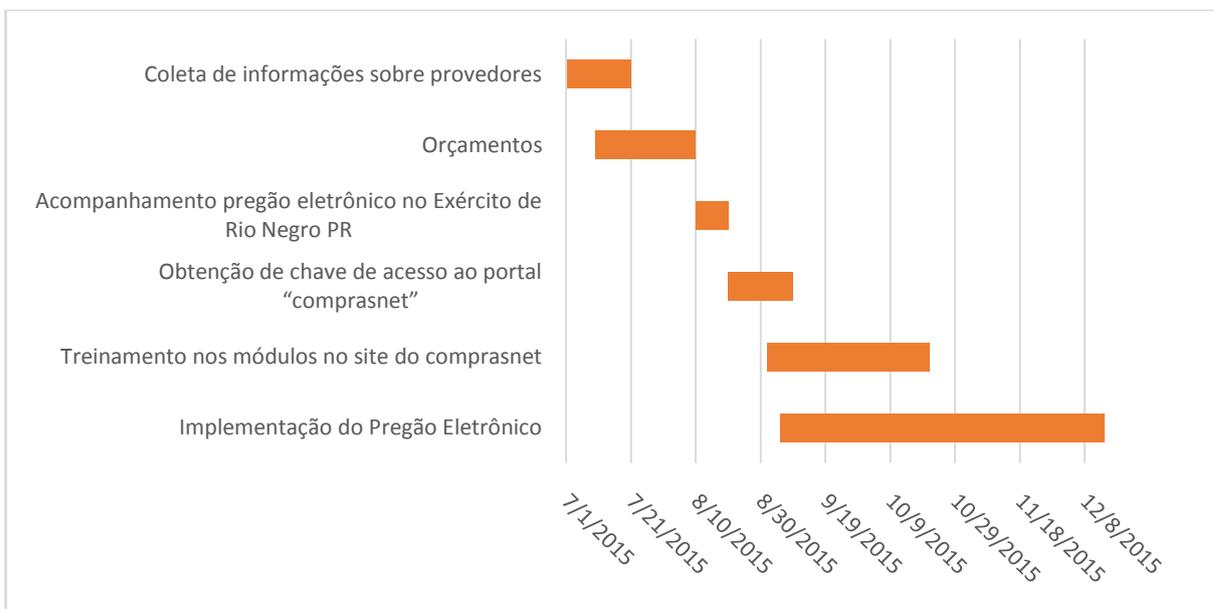


GRÁFICO 5 – CRONOGRAMA (ANO 2015)
 FONTE: O Autor (2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar este projeto, pude notar que toda e qualquer mudança gera muitos transtornos tanto aos envolvidos, como aos atingidos por suas consequências. Foram enfrentadas muitas resistências tanto de antigos fornecedores que alegaram que tal sistema não daria certo devido à distância dos novos possíveis vencedores prejudicar a entrega das mercadorias, como também de alguns colegas de trabalho que tiveram o mesmo tipo de resistência ou comentaram que seria difícil adquirir produtos de qualidade sem conhecer o fornecedor.

É fato que a evolução tecnológica está presente em todos os lugares e precisamos aproveitar seus benefícios, cabe salientar que um grande aliado do pregão eletrônico é o sistema logístico que tem evoluído bastante nos dias atuais, isso faz com que haja rapidez na entrega de mercadorias a um custo baixo devido à concorrência existente no setor, contribuindo também com o sucesso do sistema de compras eletrônico.

Durante o processo de implementação como também nos dias atuais percebemos que o portal de compras adotado, qual seja, comprasnet, fica aquém do ideal no quesito apoio técnico aos usuários. Pelo fato de o atendimento estar centralizado no Distrito Federal através do sistema de ouvidoria 0800 e abertura de chamado, é difícil estabelecer diálogo com os técnicos atendentes, talvez pelo grande volume de atendimento, isso faz com que o trabalho se torne mais complicado, já que as descobertas de suas funcionalidades são feitas pelos usuários no decorrer do dia a dia.

Outro fator controverso a vários textos pesquisados se refere a agilidade do processo de compra. Durante o desenvolvimento do presente projeto surgiram informações de que com o pregão eletrônico o processo de compra ficaria mais rápido, porém esta informação não se confirma quando analisamos a lei que exige prazo de publicidade de pelo menos oito dias úteis entre o dia da última publicação e a data de abertura da sessão, independente se for presencial ou eletrônico, também foi possível concluir que a sessão do pregão eletrônico dificilmente se conclui no mesmo dia da abertura, pois após a disputa de lances é iniciada a fase de análise das propostas de preços e descritivo do produto/serviço ofertado e, se por ventura houver alguma inconformidade com as características do termo de referência do

edital, abre-se um novo prazo para a segunda empresa melhor colocada encaminhar sua proposta e assim sucessivamente. Assim, esta etapa pode levar vários dias dependendo da quantidade de itens pregoados. Já no pregão na forma presencial a análise das propostas é efetuado no mesmo dia da sessão e, como todas as empresas estão presentes, não é necessário abertura de novo prazo para eventual convocação de um segundo colocado. Desta forma a sessão é finalizada no mesmo dia da sua abertura e o processo fica adjudicado (se não houver intenção de recurso), podendo ser encaminhado para homologação, sendo portanto mais ágil do que o pregão eletrônico.

Conclui-se com este projeto que como qualquer processo de evolução em gestão, a implementação do pregão eletrônico tem seus pontos positivos e negativos. Mas, neste caso podemos afirmar que os pontos benéficos são maiores que os prejudiciais e pelo fato de que é uma ferramenta já utilizada por grande parte do país e evolui a todo momento. Ademais, devemos destacar principalmente o fato de o projeto, em seu primeiro momento, ter atendido aos objetivos propostos: a obtenção de maior amplitude de fornecedores e conseqüentemente obter menores preços na contratação de bens e serviços comuns, afim de evidenciar o princípio constitucional da eficiência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. Ministério do Planejamento. **Painel de compras Governo Federal**. Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=QVS%40win-uep82lprjmh&anonymous=true>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=412230&search=|rio-negro>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 5.ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2009.

MARTINS, Petrônio G.; LAUGENI, Fernando P. **Administração da produção fácil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 8.ed.atualizada até a EC 67/10. São Paulo: Atlas, 2011.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 12.ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 6.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RIO NEGRO (PR). Prefeitura Municipal. **Licitações**. Disponível em: <http://rionegro.pr.gov.br/atos_pregao.php>. Acesso em: 11 fev. 2016.