



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA**  
**DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA**

**PREGÃO ELETRÔNICO DO GOVERNO FEDERAL – ANÁLISE DE ADERÊNCIA**  
**À METODOLOGIA PARA A AVALIAÇÃO DE SISTEMAS NACIONAIS DE**  
**AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DA OCDE**

**MARCOS OZORIO DE ALMEIDA**

**Brasília – DF**

**2009**

**MARCOS OZORIO DE ALMEIDA**

**PREGÃO ELETRÔNICO DO GOVERNO FEDERAL – ANÁLISE DE ADERÊNCIA  
À METODOLOGIA PARA A AVALIAÇÃO DE SISTEMAS NACIONAIS DE  
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DA OCDE**

Monografia apresentado no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu – SERPRO, Especialização em Orçamento e Finanças da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE da Universidade de Brasília – UNB, para obtenção do grau de especialista em orçamento e finanças.

Orientador: Prof. Me. Francisco Glauber Lima Mota

**Brasília – DF**

**2009**

## **AGRADECIMENTOS**

À Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria de Fátima Bruno-Faria, por sua incansável insistência em demonstrar que conhecimento científico não se faz pro empirismo, mas sempre sobre bases e fontes que deem bases sólidas ao conhecimento humano.

Ao Prof. Me. Francisco Glauber Lima Mota, que assumiu tarefa de orientação, bem como contribuiu para ré-despertar em mim a relação aos desafios e novos horizontes que a investigação científica propicia.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA pelos ensinamentos que estimularam a busca por novos conhecimentos no campo das ciências humanas.

Aos participantes da pesquisa, que gratuitamente se dispuseram a fornecer dados valiosos e necessários à consecução deste estudo.

Aos funcionários do PPGA, por sua solicitude e seu auxílio na solução de questões burocráticas.

Ao João Paulo Souza, Gilvan Dantas e demais colegas de turma que acompanharam e me incentivaram durante as longas noites de aula, compartilhando alegrias, novos conhecimentos e revistando aqueles já arquivados no subconsciente, e tantos momentos memoráveis que serão sempre lembrados.

Agradeço também ao João Veloso de Melo Neto, meu chefe, e demais colegas do Escritório Estratégico de Projetos, e do Projeto Revisão do SGPS pela paciência, o tempo e o incentivo dados para que pudesse finalizar este trabalho.

Por fim, a toda minha família, em especial, à Mazé, Lary, Mi, Jê, Jú, Mãe e Mana, a quem tanto amo.

## **RESUMO**

O presente estudo tem por objetivo descrever o grau de aderência às melhores práticas preconizadas pelos Organismos Internacionais da principal ferramenta de licitações para aquisição de bens e serviços atualmente utilizada pelo Governo Federal, não somente em volume de certames, como também em recursos utilizados. Esta aplicação que está integrada ao Portal de Compras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), é o pregão eletrônico. A análise de aderência é pautada por levantamentos bibliográficos e de campo, com Base na Metodologia para a Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços do Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Buscou-se também descrever as simetrias e assimetrias entre o pregão eletrônico e as melhores práticas indicadas pela Metodologia; analisar os modelos de negócios do pregão eletrônico; e identificar as economias alcançadas pela solução do Governo Federal. Concluiu-se que o pregão eletrônico apresenta grau elevado de aderência aos Pilares I e III da Metodologia, porém distanciou-se das melhores práticas nos Pilares II e IV.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico, Licitações, Metodologia OCDE.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Aquisições Governamentais .....	09
Figura 2. Representação gráfica da Metodologia para a classificação por Pilar .....	22
Figura 3. Gráfico da classificação por Pilar do Comprasnet/Pregão Eletrônico .....	39

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Variadas estimativas da dimensão dos mercados de licitações governamentais ....	02
Tabela 2. Valores limites por modalidade nas Leis n°s 8.666 e 10.520 .....	10
Tabela 3. Avaliação do Sistema de Aquisições, dos Mecanismos de Conformidade e de Desempenho .....	25

## LISTA DE QUADROS

Indicador 1. O quadro legislativo e regulador da aquisição de bens e serviços atinge os padrões acordados e cumpre com as obrigações aplicáveis .....	26
Indicador 2. Existência de Regulamentos e Documentação Relativos a Implementação .....	27
Indicador 3. O sistema público de aquisição de bens e serviços está presente e bem integrado no sistema de administração do setor público .....	29
Indicador 4. O país dispõe de um órgão normativo/regulador funcional.....	30
Indicador 5. Existência de capacidade de desenvolvimento institucional .....	30
Indicador 6. As operações e práticas de aquisição de bens e serviços do país são eficientes .....	31
Indicador 7. Funcionalidade do mercado público de aquisição de bens e serviços .....	32
Indicador 8. Existência de disposições relativas a administração de contratos e a resolução de disputas.....	32
Indicador 9. O país possui sistemas eficientes de controle e auditoria .....	33
Indicador 10. Eficácia do mecanismo de recurso .....	34
Indicador 11. Grau de acesso à informação .....	35
Indicador 12. O país tem medidas de Ética e de Anticorrupção em vigor .....	35

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
AOD	assistência oficial ao desenvolvimento
BEC	Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CE	Comunidade Europeia
CGC	Condições Gerais dos Contratos
COMPASNET	Portal de Compras do Governo Federal
DAC	Comissão de Assistência ao Desenvolvimento ( <i>Development Assistance Committee</i> )
EU	União Europeia
FMI	Fundo Monetário Internacional
G2B	governo para empresa
G2C	governo para cidadão
IB	Indicadores de Base
ICD	Indicadores de Cumprimento/Desempenho
MPO	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
SCN	Sistemas de Contas Nacionais
TIC	tecnologias de informação e comunicações
UNCITRAL	Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>01</b>
1.1. Problema da Pesquisa .....	06
1.2. Objetivos .....	06
1.2.1. <i>Objetivo Geral</i> .....	06
1.2.2. <i>Objetivos Específicos</i> .....	06
<b>2. Referencial Teórico .....</b>	<b>07</b>
2.1. Pregão eletrônico no Governo Federal .....	09
2.2. Conceituação do pregão .....	13
2.3. Vantagens do pregão eletrônico .....	15
2.4. Desvantagens do pregão eletrônico .....	16
<b>3. Metodologia .....</b>	<b>17</b>
3.1. Tipo de Pesquisa .....	17
3.3. Instrumento .....	17
3.4. Metodologia para a Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços	18
3.4.1. <i>Objetivo e Utilização da Metodologia</i> .....	19
3.4.2. <i>Os Indicadores</i> .....	20
3.4.3. <i>Aplicação dos Indicadores</i> .....	20
3.4.4. <i>Sistema de Classificação para os Indicadores de Base</i> .....	21
3.4.5. <i>Benchmarking, Cumprimento e Desempenho</i> .....	22
<b>4. Resultados e Discussão .....</b>	<b>23</b>
4.1. O Avanço das licitações eletrônicas no Brasil .....	24
4.2. Resultados da aplicação dos Indicadores de Base da Metodologia para a Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços .....	25
4.2.1. <i>Pilar I – Quadro Legislativo e Regulador</i> .....	26
4.2.2. <i>Pilar II. Quadro Institucional e Capacidade de Gestão</i> .....	28
4.2.3. <i>Pilar III. Operações de Aquisição de Bens e Serviços e os Preços de Mercado</i> .....	31
4.2.4. <i>Pilar IV. Integridade e Transparência do Sistema Público de Aquisição de Bens e Serviços</i> .....	33
4.5. Assimetria entre as visões nacional e dos Organismos Multilaterais .....	36
4.6. Licitações eletrônicas sustentáveis .....	37
<b>5. Conclusões e Recomendações .....</b>	<b>38</b>
<b>Referências .....</b>	<b>42</b>

## 1. Introdução

As forças que atuam sobre as organizações do setor público, levando-as a implantação de estratégias de governo eletrônico como mecanismos de governança, resultam de uma combinação de fatores, tais como: o uso intensivo de tecnologias da informação e comunicações por cidadãos e empresas; migração de informação do papel para mídias eletrônicas e serviços on-line; e o avanço e universalização da infra-estrutura de telecomunicações e da Internet. Adicionalmente, existem as forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade dos gastos públicos e prestação de contas que passaram a serem questões centrais no processo de modernização da gestão pública (BARBOSA et al, 2005; REINHARD; DIAS, 2005).

De acordo com Holmes (2002) os primeiros sucessos de governo eletrônico devem vir da relação com a comunidade dos negócios, pois se trata de o governo possuir uma audiência cativa. Além disso, uma vez que o setor público opera em ambientes de negócios para acessar bens e serviços idênticos àqueles dos fornecedores do setor privado, existem ganhos imediatos para o governo na área de licitações eletrônicas.

O estudo mais completo realizado em relação à magnitude e impacto econômico das licitações foi realizado pela Comissão de Assistência ao Desenvolvimento (*Development Assistance Committee*) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – DAC/OCDE, em março de 2002<sup>1</sup>. O estudo analisou, conforme descrito por Claro et al (2004), as compras governamentais em 130 países de 1992 a 1998, com as seguintes conclusões:

[...] Os Governos são grandes compradores de bens e serviços e os mercados representam enormes oportunidades o desenvolvimento nacional. O total das compras governamentais eram estimadas em 1988 em US\$ 5,550 trilhões. Para os países da OCDE<sup>1</sup> a relação das compras governamentais/Produto Interno Bruto (PIB) alcança 19.96%. No nível mundial, este valor é estimado pela OCDE em 1 7.1% do Produto Bruto Mundial.

---

<sup>1</sup> Canadá, Estados Unidos, Austrália, Japón, Coreia, Nueva Zelanda, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlândia, Francia, Alemanha, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido.

Em linha com o estudo antes mencionado, diversos autores (COMUNIDADE EUROPÉIA 1997, 2000; FRANCOIS ET AL 1996; TRIONFETTI 2000; HOEKMAN 1997) – além de outras análises da OCDE, realizaram estudos que corroboram os volumes de licitações públicas, conforme descrito na tabela a seguir (constante do próprio estudo daquela Organização):

Diversos estudos				Governo em Geral			Níveis Sub-Nacional
				% total Do gasto do PIB	Excluído não-transacionados		
Autores	Fontes	Países	Período		Remuneração de Empregados	Remuneração de Empregados e Defesa	
Baseado-SCN <sup>2</sup>							
CE 1988	SCN-OCDE	UE-12	1987			11.7%	Sim
CE 1997	SCN-OCDE	UE-15	1994			11.2-11.8%	Sim
Francois et al.	SCN-OCDE	USA	92-93	18.3%			Sim
Trionfetti	SCN-ONU	9 OCDE	83-90		7-9%		
Trionfetti	Dados FMI	8 OCDE	84-90		10-18%		
SCN-OCDE	OCDE28	OCDE	90-97	19.96% m.p.	9.17% m.p.	7.57% m.p.	Tabela A1
SCN-OCDE	OCDE13	OCDE	90-97		9.02% m.p.	7.79% m.p.	Tabela A3
OCDE	SCN-ONU	106 não-OCDE	90-94	14.48% m.p.	6.89% m.p.	5.10% m.p.	Tabela A2
De baixo para cima							
Hoekman	OMC	20	83-92	0.42%			
CE 2000	Diário Oficial	UE-15	93-98			13.9-14.6%	

Tabela 1<sup>3</sup>. Variadas estimativas da dimensão dos mercados de licitações governamentais

A Tabela 1 demonstra os resultados dos principais estudos para medir o tamanho do mercado de aquisições públicas nos países. Inclui os levantamentos realizados pelo Comitê de Comércio da OCDE, bem como outros estudos encontrados na literatura econômica. Cabe esclarecer que a tabela não tem como foco esgotar, porém ilustrar em linhas gerais as dimensões do fenômeno das licitações dos governos.

A abordagem metodológica utilizada na apresentação dos resultados obtidos leva em consideração, na determinação do tamanho dos mercados de compras governamentais, a diversidade e ausência de padronização das fontes utilizadas nas estatísticas nacionais. Como vistas a minorar os fatores acima apontados, a média dos resultados calçados na diversidade

<sup>2</sup> SCN – Sistema de Contas Nacionais

<sup>3</sup> m.p. = média ponderada.

Nota: Nos estudos CE (Comunidade Europeia), os rateios medem as licitações públicas.

Fontes: OCDE; CE (1997, 2000); Francois et al. (1996); Trionfetti (2000); Hoekman (1997).

de metodologias fundamenta a confiabilidade do valor global apurado pela OCDE.

A escolha lógica para fonte de dados são os Sistemas de Contas Nacionais (SCN), que é aplicado universalmente na compilação das estatísticas das atividades econômicas nacionais, apesar de que existem notórias diferenças no grau de disponibilidade e confiabilidade de estatísticas nacionais entre os países. Certos países passam por períodos longos em que há a aplicação inconsistente da metodologia de coleta de dados ou a interpretação errônea destes, para efeitos dos estudos comparativos.

Todos os estudos constantes da Tabela acima usaram total ou parcialmente uma das três bases de dados SCN, com exceção de Hoekman (1997), baseados nos dados de avisos de licitação compilados pela Organização Mundial do Comércio (OMC), e o da Comunidade Europeia (CE, 2000), que teve por base pesquisas periódicas realizadas sobre os avisos de licitação do Diário Oficial da União Europeia (EU). Estes dois últimos foram classificados na tabela pela metodologia de abordagem “de baixo para cima”.

As fontes de SCN são: As Estatísticas Financeiras dos Governos, do Fundo Monetário Internacional (FMI); As Estatísticas das Contas Nacionais: Tabelas contendo Principais Agregados e Detalhes, da Organização das Nações Unidas (ONU); e As Contas Nacionais: Tabelas Detalhadas, da OCDE. As estatísticas publicadas pela OCDE e a ONU são completamente compatíveis. Nas Estatísticas de Finanças dos Governos, do FMI, o registro das transações é ligeiramente diferente, conforme alertado no estudo da OCDE, o que leva a resultados diversos aos demais. Porém, estes estudos indicam a mesma magnitude do mercado de compras governamentais que as demais fontes.

Em relação ao mercado global de licitações públicas, o substrato das licitações eletrônicas, realizadas pelos governos nacionais e sub-nacionais, vem sendo uma das áreas com mais alto índice de sucesso nos programas de governo eletrônico. Isso se explica pelo fato de essa ser uma vertente de relacionamento de governo eletrônico na área de negócios, G2B (governo para empresa), capaz de gerar resultados palpáveis no curto prazo.

Além disso, o universo de atores envolvidos é mais circunscrito – governo e empresas – versus os relacionamentos G2C (governo para cidadão), que envolvem, na ponta oposta,

milhões de cidadãos com necessidades difusas diante da capacidade de o governo prover serviços e implementar políticas públicas.

No mundo, o Governo Federal do Brasil tem sido apontado como um dos responsáveis pelos principais casos de sucesso na utilização de licitações eletrônicas governamentais. O estudo das políticas e diretrizes, organização das licitações eletrônicas no País, contudo resumem-se a algumas inovações jurídicas e de processos, aliadas à incorporação de tecnologia da informação e comunicações no processo de licitações eletrônicas, o que, basicamente, foi realizado na primeira metade desta década. A principal delas é o pregão eletrônico.

O Governo Federal avançou de forma quantitativa, em detrimento da qualitativa no caminho do pregão eletrônico, pois como citado pelo TI Inside, têm se preocupado mais com as economias nos preços finais do que com os resultados das aquisições.

[...] O Governo Federal economizou R\$ 3,8 bilhões com o pregão eletrônico em 2008. A cifra corresponde a uma redução de 24% entre o valor de referência (o valor máximo que o governo se dispõe a pagar na aquisição de um bem ou na contratação de um serviço) e o que efetivamente foi pago pelos órgãos públicos. (DA REDAÇÃO, 2009).

Entretanto, as licitações eletrônicas governamentais não se resumem às economias nos pregões eletrônicos. O uso das tecnologias de informação e comunicações (TIC), conforme observado por KNIGHT, 2008, “p. 96”, aumenta do número potencial de empresas que podem participar de uma licitação (inclusive pequenas e médias empresas), assim elevando a concorrência, e conseqüentemente à reduções nos preços pagos pelos governos – e à maior transparência no gasto público. Uma revisão dos resultados dos sistemas de compras eletrônicas implantados pelas várias esferas do governo no Brasil, publicada em 2004, mostrou economias de custo para aquisições “frequentemente superiores a 20%, sem falar das outras vantagens não menos importantes, como menores prazos, maior qualidade de compras e novas possibilidades de controle social por parte da população” (FERNANDES, 2004, “p. 232”). Outro estudo, publicado em 2007, indicou que a economia varia em torno de 20% nos pregões eletrônicos realizados no âmbito da Administração Federal e notou um importante

fator de economias de escala nas compras – quanto maior o volume das compras de um bem ou serviço, maior a redução nos preços médios pagos, o que sugere “a necessidade de aumentar os volumes de bens e serviços adquiridos por meio de sistemas de pregão eletrônico ou outros meios eletrônicos, como a cotação eletrônica, também realizada pela internet, ou o cartão de crédito corporativo” (ALMEIDA, 2007, “p. 662”).

Um estudo da Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo mostrou uma redução média de custos para o Estado de 25%, enquanto as empresas fornecedoras se beneficiaram de uma redução no custo para participar nas licitações eletrônicas de 93% se comparado com licitações convencionais, demonstrando que os benefícios dos sistemas de compras eletrônicas governamentais não têm de estar somente do lado do comprador (FERRER e LIMA 2007, “p. 635”).

Outro estudo sobre comércio eletrônico, com forte viés nas compras eletrônicas do governo, indicou que as iniciativas de governo eletrônico constituem um dos principais fatores incentivadores do uso de TICs pelas empresas (BICHARA DE OLIVEIRA, DOMENEGHETI e TORQUATO, 2007 “p. 805”).

Contudo, permanecem questões sobre a sustentabilidade do pregão eletrônico, que decorrem principalmente quando se aplica as metodologias utilizadas pelos Organismos Internacionais (OCDE e BANCO MUNDIAL, 2008) para avaliação de compatibilidade com as melhores práticas no uso de licitações, com o objetivo de fortalecer o valor gerado pelas licitações governamentais para o governo, o mercado e a sociedade. Pretende-se, desse modo, trazer mais luz à discussão da sustentabilidade, não só para o setor público, mas também para os demais atores envolvidos com licitações do governo, das soluções de licitações eletrônicas.

Este estudo constitui-se de uma parte introdutória, onde é contextualizado o problema e explicitados os objetivos da realização da pesquisa. O referencial teórico apresenta o contexto das licitações eletrônicas no universo das licitações públicas. A terceira parte aborda a metodologia empregada na investigação realizada. A parte final apresenta os resultados da investigação, bem como a discussão dos resultados obtidos vinculando o contexto do Governo Federal à dos organismos internacionais.

## **1.1. Problema da Pesquisa**

O pregão eletrônico é compatível com o Compêndio de Exemplos e Lições Aprendidas das Experiências de Uso da Metodologia para a Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços, (OCDE, 2008)?

## **1.2. Objetivos**

### **1.2.1. Objetivo Geral**

O objetivo geral da monografia é descrever o grau de aderência à Metodologia para a Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços (Versão 4, de 17 de julho de 2006) do Banco Mundial e a Comissão de Assistência ao Desenvolvimento (*Development Assistance Committee*) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – DAC/OCDE, do pregão eletrônico do Governo Federal.

### **1.2.2. Objetivos Específicos**

Os objetivos específicos são:

- Descrever as simetrias e assimetrias entre o pregão eletrônico e as melhores práticas indicadas pela Metodologia para a Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços;
- Analisar os modelos de negócios do pregão eletrônico; e
- Identificar as economias alcançadas pela solução do Governo Federal.

## 2. Referencial Teórico

As licitações públicas são um instrumento essencial para viabilizar grande parte das políticas que atendem diretamente à população, como a aquisição de remédios, livros didáticos, a construção de pontes, escolas e hospitais públicos, bem como para manter em funcionamento a máquina pública, onde estão inseridos os serviços administrativos e essenciais à sociedade.

Os governos vêm realizando uma transição com o uso de novas tecnologias de informação e comunicações na prestação de serviços governamentais para o modelo de *Governo Eletrônico* (BANCO MUNDIAL, BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID E BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO – ADB, 2005) e os benefícios que acarreta, requer uma ampla reorganização da administração do setor público, do desenho e da entrega de serviços, da legislação, e incluso das expectativas da comunidade. A provisão de serviços através dos meios eletrônicos é um programa de reforma que aproveita o potencial da informática, porém que tem de ir além da simples especificação, aquisição e aplicação de tecnologia.

Como ocorre em qualquer outro componente de um programa de Governo Eletrônico, a implementação de uma solução de aquisições governamentais através de meios eletrônicos constitui uma estratégia de reforma que deve ser desenvolvida, ajustada e internalizada em cada parte do governo, a fim de assegurar seu êxito. A implantação de compras públicas eletrônicas é sensível aos elementos que caracterizam a cada setor governamental. Estes elementos incluem a cultura de administração e liderança, as normas, os conhecimentos especializados e a experiência, etc. O objeto deste estudo é identificar os temas e fatores críticos que se apresentam em uma estratégia de licitações eletrônicas exitosa.

A fim de poder compreender este desafio, é importante entender também o conceito dos padrões, tal como descritos no Compendio de Exemplos e Lições Aprendidas das Experiências de Uso da Metodologia para a Avaliação dos Sistemas Nacionais de Aquisições Públicas (OCDE, 2008). O propósito desta metodologia é prover apoio aos ministérios,

administradores, técnicos e pessoal de aquisições para a busca do caminho que melhor se adapta às características de suas organizações, assegurando desta maneira que se siga avançando nesta área tão importante do Governo Eletrônico.

Algumas organizações podem inicialmente querer programar uma funcionalidade limitada, tal como a publicação das oportunidades de licitação e informação derivada. Contudo, até uma atividade relativamente simples como esta vai requerer atenção em certos aspectos relacionados com a liderança, o planejamento e administração, a fim de assegurar que esta atividade seja administrada com competência e sejam obtidos os benefícios desenhados para todas as partes.

Licitações eletrônicas são, segundo Banco Mundial et al (2005), o uso das tecnologias da informação (especialmente Internet) pelos governos em suas relações com os fornecedores de bens, obras e serviços de consultoria. As aquisições eletrônicas eliminam as barreiras físicas de espaço e tempo, e permitem um fluxo de informação mais eficiente e transparente, assim como um maior acesso a esta informação e aos serviços. Assim, licitações eletrônicas resultam da aplicação de um marco de gestão eficiente e de alta qualidade ao processo de aquisições do setor público através de processos e informação em linha. Deste modo, a implementação de uma solução para licitações eletrônicas tem o potencial de fortalecer a prestação de contas, transparência, eficiência e efetividade de uma importante função governamental.

A Figura 1 mostra o ambiente operacional tradicional das aquisições governamentais, com suas múltiplas influências, suas responsabilidades e suas complexas infra-estruturas administrativas e regulatórias.

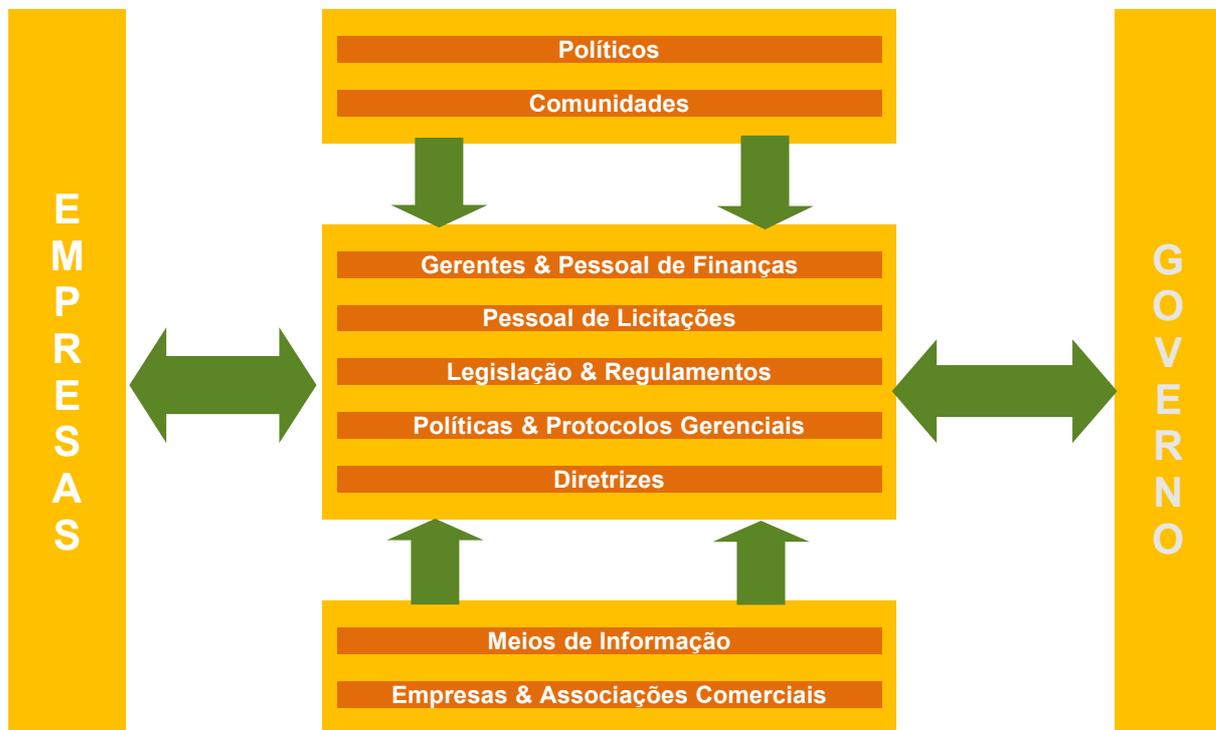


Figura 1. Aquisições Governamentais

Fonte: Banco Mundial

## 2.1. Pregão eletrônico no Governo Federal

A Constituição Federal estabelece que as contratações de obras e serviços, locação e alienação, bem com a aquisição de materiais no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem ser realizadas através de procedimento licitatório. A Lei nº 8.666/93 estabelece normas gerais sobre o processo licitatório e a elaboração de contratos administrativos. Esta lei é conhecida como a “Lei de Licitação”.

De acordo com Carvalho Filho (1998), licitação é:

“O procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos: a celebração de contrato ou a obtenção de melhor trabalho técnico, artístico ou científico”.

Como parte das iniciativas de modernização do Estado, no âmbito do Programa de Governo Eletrônico, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, regulamentou a Medida Provisória nº 2.026, de 26 de julho de 2000, que instituiu, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (NOVAES, FIGUEIREDO, 2005). O mesmo Decreto regulamentou o uso do pregão eletrônico pela Administração Pública Federal. Posteriormente a Medida Provisória foi transformada na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, o que estendeu a modalidade aos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo estes entes da Federação que editar regulamentação própria para usar as duas modalidades. Na prática, o pregão e pregão eletrônico, no Governo Federal, são operacionalizados no Portal de Compras do Governo, denominado Comprasnet ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)).

Segundo Souto (2004), bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser definidas e forma objetiva pelo edital e por meio de especificações usuais do mercado. Inicialmente, para apoiar a atuação do pregoeiro, a relação de bens e serviços comuns que podem ser adquiridos ou contratados foi estabelecida no Anexo do Decreto nº 3.555. Souto (2004) também cita que “para a realização do pregão, não se levou em consideração o valor do objeto para determinação da modalidade, como na lei nº 8.666/93”.

<b>Modalidade</b>	<b>Obras e Serviços de Engenharia, Locações imobiliárias e alienações</b>	<b>Bens e Serviços</b>	<b>Bens e Serviços Comuns</b>
Convite	<i>Até R\$ 150.000,00</i>	<i>Até R\$ 80.000,00</i>	<i>Até R\$ 80.000,00</i>
Tomada de Preço	<i>Até R\$ 1.500.000,00</i>	<i>Até R\$ 650.000,00</i>	<i>Até R\$ 650.000,00</i>
Concorrência	<i>Acima de R\$</i>	<i>Acima de R\$</i>	<i>Acima de R\$</i>
Pregão	<i>Não se aplica</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não há limite</i>

Tabela 2. Valores limites por modalidade nas Leis nºs 8.666 e 10.520

A disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas, seguidas de lances, em sessão pública, conduzida pelo pregoeiro e por sua equipe de apoio. Os valores ofertados decrescem a cada rodada de lances. Será proclamado o vencedor, o fornecedor que ofertar o material ou o serviço pelo menor valor.

De acordo com Niebuhr (2004), o pregão eletrônico é espécie de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial, anteriormente descritos, são adaptados à tecnologia da informação, i.e., é realizada por meio da internet.

A internet é um dos componentes do conjunto denominado tecnologia da informação e comunicações. A internet é tida como espelho da economia moderna e impulsiona a geração de valor e novas modalidades de competição, comportamento e comunicação social e empresarial. Permite às organizações concorrerem no ambiente virtual. Na visão de Porter (2001) “A internet por si só não representa uma fonte de vantagem competitiva. No entanto, a internet é uma poderosa ferramenta quando aliada às práticas tradicionais de negócios”. A competição acirrada faz com que os consumidores obtenham vantagens, seja com a redução dos custos ou com a melhoria da qualidade dos serviços e produtos. Ainda para Porter (1989 e 2001):

“As aplicações de Internet promovem o maior acesso a informação sobre produtos e fornecedores, aumentando o poder de barganha dos consumidores. Ao criar possibilidades de novas formas de atender necessidades e realizar funções, a Internet facilita criação de produtos e serviços substitutos. A maior abertura e acesso à informação, além de trazer novos concorrentes, aumentam a rivalidade entre os competidores”.

A visão de Porter é corroborada por Laurindo (2003). Com o surgimento da internet as empresas mudaram a forma de competirem. Como exemplo é a tendência de “commoditizar” os seus produtos e serviços, padronizando-lhes as especificações e qualidade, aumentando desta forma a competição pelo preço, em detrimento as margens de lucro por unidade. Com isso espera-se que o aumento do volume transacionado a um custo menor de logística permita a compensação no lucro bruto da empresa.

A internet oferece novas formas de negócios. Estas formas, em conjunto são denominadas de “comércio eletrônico”. Com base nos dados do Ministério da Ciência e Tecnologia, Angrisano e Laurindo (2003) citaram que:

“[...] o comércio eletrônico pode ser definido como a capacidade de realizar transações envolvendo a troca de bens e serviços entre duas ou mais partes utilizando ferramentas eletrônicas e tecnologias emergentes”.

Uma das modalidades de negócios suportados com eficiência pela internet é o leilão eletrônico. Sua eficiência deve-se, segundo Novaes e Figueiredo (2005), à democratização do processo, uma vez que todos que possuem uma conexão virtual com o sítio de realização do leilão podem dar lances a qualquer produto ofertado.

Em 2000, com o advento da Lei de criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), o Governo brasileiro resgata a figura do leilão reverso. Segundo Kalakota e Robinson (2002), o leilão reverso é uma categoria de negócio onde: “os compradores apresentam suas necessidades de um produto ou um serviço e então os fornecedores pré-qualificados dão lances e diferentemente dos leilões diretos, os preços do leilão reverso se movimentam para baixo”.

Ainda de acordo com Novaes e Figueiredo (2005), Symonds apud Joia e Zanot (2003) afirmou que, “[...] depois do comércio eletrônico, a próxima revolução na internet seria o governo eletrônico”. No Brasil, as políticas de consolidação do governo eletrônico têm sido uma prioridade (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2002), sendo que uma das áreas em que o governo eletrônico é considerado como bem sucedido até o presente é na das licitações públicas, por meio da implantação do “pregão eletrônico”. Para Niebuhr (2004):

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

O meio no qual o pregão eletrônico é realizado é o Portal de Compras do Governo Federal, denominado Comprasnet. Segundo informações, do sítio da internet do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008), o Comprasnet traz mais transparência às contratações públicas porque a sociedade pode acompanhar, no seu acesso livre, todos os procedimentos relativos às licitações eletrônicas, lances efetuados e propostas vencedoras, avisos de licitações, entre outros. Permite acompanhar os pregões em andamento, agendados e encerrados e fazer “download” de editais. Também registra as licitações realizadas por

modalidades tradicionais como carta-convite, tomada de preços e concorrência. Estão disponíveis ainda a legislação pertinente, normas e manuais, informações e dados gerenciais da área de compras, entre outros.

No Comprasnet há um “banner” para acesso a portais especializados de compras como o Portal de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). No local, há legislação específica, orientações, melhores práticas e especificações que padronizam a aquisição de bens e serviços na área de informática. No Comprasnet também há o acesso para os portais de medicamentos, veículos, combustíveis e lubrificantes, material de escritório, mobiliário e serviços.

Afirma também o MPO, que o uso massivo do pregão eletrônico na contratação de bens e serviços no Governo Federal é uma grande evolução nas contratações públicas. Realizado no portal Comprasnet, é a forma mais econômica de contratação porque funciona como um leilão reverso – vence quem oferecer o melhor preço. A sua utilização no Governo Federal obtém uma economia média entre 15% e 20%. Também é a modalidade mais rápida. São cerca de 17 dias para realizar uma aquisição por meio do pregão eletrônico, enquanto uma concorrência leva até 120 dias para efetivar-se.

O pregão eletrônico é o mais seguro porque os fornecedores participantes não são revelados para os demais competidores até o encerramento da sessão pública realizada pela Internet. Também democratiza o acesso das empresas, especialmente as de pequeno porte, às aquisições governamentais. Em 2007 foram contratados, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), R\$ 16,5 bilhões por pregão eletrônico, valor que representa quase 70% dos bens e serviços comuns licitados. Nesse ano, a sua utilização gerou uma economia de R\$ 3,2 bilhões para os cofres públicos.

## **2.2. Conceituação do pregão**

O pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais.

Os contratos celebrados para a aquisição de bens e serviços comuns, devem ser precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade pregão, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

A licitação na modalidade de pregão pode ser feita através de recursos eletrônicos ou de tecnologia da informação.

Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser concisa e objetivamente definidos no objeto do edital, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado, como por exemplo, material de expediente, mobiliário, utensílios em geral, serviços de limpeza, vigilância e conservação, vale refeição, telefonia, microcomputador, etc.

A licitação na modalidade pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

As normas disciplinadoras da licitação são sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral

Todos quantos participem de licitação na modalidade de pregão têm direito público subjetivo à fiel observância do procedimento estabelecido para o certame, podendo qualquer interessado acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

### **2.3. Vantagens do pregão eletrônico**

O pregão eletrônico potencializa as vantagens existentes no pregão presencial, tornando mais eficiente o processo para a administração pública, para os fornecedores e traz maior transparência para a sociedade. Como principais vantagens se destacam:

- a) Redução da formalidade e burocracia, minimizando o uso de papel, pois as propostas são enviadas e recebidas por meio da internet;
- b) Simplificação das atividades do pregoeiro devido às facilidades oferecidas pela tecnologia da informação;
- c) Incremento da competição e consequente redução do custo de aquisição ao ampliar a possibilidade de participação de um número maior de fornecedores;
- d) Modernização e simplificação dos processos licitatórios, o que permite mais celeridade no processo aquisitivo; e
- e) Garantia de maior visibilidade no processo das contratações públicas, com a consequente facilidade para realização de controles internos e externos.

As vantagens acima apontadas explicam a entusiástica adoção do pregão eletrônico por parte do setor público, bem como a receptividade de parte do mercado fornecedor. A inovação, porém mascara um ponto vulnerável no processo de contratação/aquisições do Estado, que é a falta de planejamento para a aquisição do grande volume de bens e serviços.

Ao fazer suas aquisições o Estado necessita administrar os seguintes aspectos: (i) aplicação de um montante volumoso de recursos (princípio orçamentário anual); (ii) cumprimento de legislação rigorosa (Lei nº 8.666/93 e demais legislações associadas); (iii) transparência do processo (publicidade, impessoalidade e demais princípios constitucionais); e (iv) atendimento da demanda da administração pública a tempo (princípios de eficiência, eficácia e efetividade).

Contudo, a própria simplificação e “descomplicação” do pregão eletrônico favorecem o descumprimento do primeiro princípio, i.e. a necessidade de que seja realizado planejamento rigoroso das necessidades de bens e serviços, calçado nas metas estratégicas das organizações públicas para determinado exercício financeiro.

#### **2.4. Desvantagens do pregão eletrônico**

Para Niebuhr (2004), se por um lado, o pregão eletrônico amplia a competitividade, por outro se utilizado indiscriminadamente, para objetos sob os quais os fornecedores não disponham de tecnologia, o efeito tende a ser contrário, restringindo a competição. Segue Niebuhr (2004) que “tal desvantagem pode ser perfeitamente contornada, desde que haja sensibilidade para saber quando e em que situação utilizar o pregão eletrônico”.

“Outra desvantagem, apontada pela comunidade internacional, é a potencialidade da administração aceitar “preços inexequíveis”, fomentada pelo uso do pregão eletrônico, o que redundam em problemas posteriores na hora de executar os contratos (ARROWSMITH, SHAYDACHNY, YUKINS, 2005).

### **3. Metodologia**

Abaixo se descreve a metodologia e as técnicas a serem adotadas no projeto de pesquisa de acordo com as abordagens até aqui descritas, bem como o tipo de pesquisa, a amostra a ser pesquisado, o instrumento a ser aplicado, os procedimentos a serem adotados e a forma de análise dos dados coletados.

#### **3.1. Tipo de Pesquisa**

De acordo com Vergara (2000), uma pesquisa pode ser classificada através de dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios de investigação. Este trabalho enquadra-se, quanto aos fins, como pesquisa descritiva. É descritiva, uma vez que apresenta características de um modelo e uma experiência nos pregões eletrônicos aplicadas ao caso brasileiro.

Quanto aos meios de investigação, utilizou-se a pesquisa bibliográfica para embasamento teórico do trabalho. Para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho foram realizadas pesquisas sobre o tema em material científico publicado em livros, relatórios, revistas e meios eletrônicos. A investigação foi, também, documental porque se valeu de documentos internos das instituições que objeto do estudo, como, por exemplo: leis, decretos, portarias, instruções, manuais, modelos entre outros. O universo da pesquisa foram os gestores dos sistemas de pregão eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

#### **3.3. Instrumento**

Conforme descrevem Freitas et al (2000), “os métodos de pesquisa podem ser quantitativos (“survey”, experimento, etc.) ou qualitativos (estudo de caso, “focus group”, etc.), devendo sua escolha estar associada aos objetivos da pesquisa”.

Para Günter (1996), o “survey” é aplicado às mais diversas áreas das ciências sociais, tendo como instrumento para coleta de dados o questionário. Ao encontro com as ideias de

Günther (1996), Freitas et al (2000), também consideram que o questionário é um dos instrumentos que podem ser utilizados para a realização da “survey”, cujas estratégias de aplicação podem ser a entrevista pessoal, o envio pelo correio, e-mail, etc. O questionário pode ser estruturado com questões fechadas ou com questões abertas, conforme o objetivo da pesquisa e os procedimentos de coleta de dados.

Os instrumentos de pesquisa dos organismos internacionais permitem, com pequenas adaptações, a obtenção e o tratamento adequado ao objeto da presente pesquisa.

### **3.4. Metodologia para a Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços<sup>4</sup>**

O aumento da eficácia, da eficiência e da transparência dos sistemas de aquisição de bens e serviços constitui uma preocupação dos governos e da comunidade de desenvolvimento internacional. Todos reconhecem que o aumento da eficácia da utilização de recursos públicos, incluindo os recursos disponibilizados através da assistência oficial ao desenvolvimento (AOD), requer a existência de um sistema nacional de aquisição de bens e serviços apropriados que cumpra os padrões internacionais e que funcione do modo desejado.

Sob os auspícios da iniciativa conjunta da Mesa Redonda sobre a Aquisição de Bens e Serviços entre o Banco Mundial e a Comissão de Assistência ao Desenvolvimento – DAC da OCDE, os países em desenvolvimento e os organismos bilaterais e multilaterais de fomento ao desenvolvimento trabalharam em conjunto para desenvolver um conjunto de instrumentos e padrões que possam orientar as melhorias possíveis nos sistemas de aquisição de bens e serviços e nos resultados por eles produzidos. A Iniciativa da Mesa Redonda culminou com a adoção da “Declaração de Joanesburgo”, em Dezembro de 2004, incluindo um compromisso para a adoção do Instrumento de Indicadores de Base segundo os padrões internacionais acordados para a avaliação dos sistemas de nacionais de aquisição de bens e serviços. Após a conclusão da Iniciativa da Mesa Redonda, sob a coordenação do Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda da /DAC/OCDE, foi criada a iniciativa conjunta do daquele Organismo com o Banco Mundial para a Aquisição de Bens e Serviços que desenvolveu a metodologia para a aplicação dos indicadores de base e dos indicadores de cumprimento e desempenho associados.

---

<sup>4</sup> Este item foi transcrito da Metodologia para Avaliação dos Sistemas Nacionais de Aquisições de Bens e Serviços (OCDE, 2006) e adaptado a presente monografia.

A metodologia para a avaliação dos sistemas nacionais de aquisição de bens e serviços visa oferecer um instrumento comum que possa ser utilizado tanto pelos países em desenvolvimento como pelos parceiros de cooperação internacional para avaliar a qualidade e a eficácia dos sistemas nacionais de aquisição de bens e serviços. O processo de avaliação permite fornecer a base sobre a qual um país possa formular um plano de desenvolvimento da capacidade para melhorar o sistema de aquisição de bens e serviços. Do mesmo modo, os parceiros de cooperação internacional podem utilizar a avaliação comum para desenvolverem estratégias de ajuda ao plano de desenvolvimento da capacidade e para diminuir os riscos nas operações individuais que decidam financiar. O objetivo no longo prazo é melhorar os sistemas nacionais de aquisição de bens e serviços dos países para cumprirem com os padrões reconhecidos internacionalmente, que possibilitarão uma maior eficácia na utilização dos fundos de modo a cumprir as obrigações dos Governos.

A metodologia inclui agora uma classificação numérica com critérios definidos que permite fornecer uma classificação qualitativa dos sistemas de aquisição de bens e serviços do país. O critério de classificação visa contribuir para o objetivo primário de apoio ao desenvolvimento da capacidade na área de aquisição de bens e serviços do setor público, apoiando na identificação mais específica e consistente das virtudes e fraquezas dos sistemas avaliados, bem como aumentar a capacidade de acompanhamento do avanço das iniciativas de reforma identificadas.

#### **3.4.1. Objetivo e Utilização da Metodologia**

Os indicadores têm como objetivo a disponibilização de instrumentos harmonizados para utilização na avaliação de sistemas de aquisição de bens e serviços. Embora os indicadores estejam concebidos para serem utilizados na avaliação do sistema governamental ou nacional de aquisição de bens e serviços num país, eles podem ser adaptados de modo a que sejam utilizados em avaliações de nível sub-nacional ou de agências dentro do governo. A metodologia para a aplicação dos indicadores foi concebida de forma a permitir que um país realize uma auto-avaliação do seu sistema de aquisição de bens e serviços para determinar as suas virtudes e fraquezas, ou para ajudar os parceiros de cooperação internacional a realizarem uma avaliação conjunta ou externa do sistema de aquisição de bens e serviços de um determinado país. A informação resultante de uma avaliação favorece a concepção de iniciativas harmonizadas de desenvolvimento de capacidades e de reforma que visam tratar das fraquezas associadas ao

sistema de aquisição de bens e serviços. A avaliação fornece ao país informação que pode ser utilizada para monitorar o desempenho do seu sistema bem como o sucesso das iniciativas de reforma na melhoria do desempenho. Com a identificação das fraquezas no atual sistema de um país, os parceiros de cooperação internacional também recebem informações que os ajudam a determinarem os riscos aos quais estão sujeitos os fundos que disponibilizam aos países parceiros.

### **3.4.2. Os Indicadores**

Existem dois tipos de indicadores, os Indicadores de Base (IB) e os Indicadores de Cumprimento/Desempenho (ICD). O processo de avaliação dos IB apresenta uma comparação instantânea do sistema propriamente dito contra os padrões internacionais representados pelos IB. Estes indicadores abrangem quatro pilares: a) o quadro legal existente que regula a aquisição de bens e serviços no país; b) a arquitetura institucional do sistema; c) o funcionamento do sistema e a competitividade do mercado internacional; e d) a integridade do sistema de aquisição de bens e serviços. Cada pilar tem uma série de indicadores e sub-indicadores para serem avaliados.

Os ICD tratam do funcionamento do sistema. Estão ligados à aplicação dos regulamentos e às práticas dominantes da aquisição de bens e serviços no país. Assim, enquanto os IB buscam uma visão instantânea da concepção do sistema num dado momento, os ICD observam o que se passa no campo através da análise de uma amostra de transações de aquisições e outras informações relevantes consideradas representativas do desempenho do sistema.

Os indicadores submetem-se frequentemente à lei da aquisição de bens e serviços e ao quadro legal. A forma ou natureza particular da lei varia entre os países dependendo do sistema (direito comum, direito civil, etc.) e tradição jurídicos. Alguns países têm leis e outros têm decretos, circulares ou regulamentos. De uma forma geral, a precedência utilizada neste documento é que existe um instrumento jurídico superior que é o geral, que existem regulamentos que fornecem uma interpretação jurídica mais detalhada e que existem procedimentos de natureza administrativa para a implementação. Todo o conjunto de instrumentos legais é apontado como o quadro legal.

### **3.4.3. Aplicação dos Indicadores**

A aplicação dos IB baseia-se numa revisão do quadro regulador existente e das disposições institucionais e operacionais, enquanto que a aplicação dos ICD depende dos dados

obtidos a partir de uma amostra representativa de contratos e da informação recolhida através de entrevistas ou levantamentos com os intervenientes no sistema de aquisição de bens e serviços. As entrevistas ou levantamentos são necessárias nas questões para as quais não é possível obter informação estatística ou factual sólida ou nos casos onde o conhecimento sobre o funcionamento do sistema é fundamental para a sua competitividade e transparência.

Os indicadores não podem, por si só, apresentar uma imagem completa do sistema de aquisição de bens e serviços que é complexo por natureza. Eles devem ser vistos como um instrumento utilizado para identificar em termos amplos as virtudes e fraquezas do sistema e como suporte para uma análise mais detalhada a ser realizada pelos avaliadores.

A aplicação de indicadores possibilita a realização de um julgamento profissional subjetivo por parte do avaliador. A subjetividade não pode (e provavelmente não deveria ser) eliminada por completo do exercício, mas deve ser minimizada de modo a garantir que as avaliações realizadas por diferentes avaliadores mantenham uma consistência e uma comparabilidade razoáveis para fins analíticos. Este é um dos principais objetivos da metodologia. O avaliador também deve ter em conta que não existe um modelo exclusivo para um sistema de aquisição de bens e serviços e que modelos diferentes foram desenvolvidos pelo mundo afora que funcionam bem dentro de determinado enquadramento político, institucional, cultural, mas não em condições diferentes. Assim, o foco do trabalho de avaliação é a análise de como o modelo em uso funciona em termos de produtos e resultados, a confiança que os participantes e a sociedade têm no sistema e do grau de eficiência que este que cumpre o objetivo sócio-económico de uma despesa pública eficiente.

#### **3.4.4. Sistema de Classificação para os Indicadores de Base**

O sistema de classificação vai de 3 a 0 para cada sub-indicador de base. Uma classificação de 3 pontos indica uma realização total do padrão declarado. Uma classificação de 2 pontos é atribuída quando o sistema demonstra menos do que a total realização e precisa de melhorias na área que está a ser avaliada e uma classificação de 1 ponto é atribuída às áreas onde é necessário realizar um trabalho substancial para que o sistema cumpra o padrão. Uma classificação de 0 pontos é a residual, indicando um fracasso no cumprimento do padrão proposto.

### 3.4.5. Benchmarking, Cumprimento e Desempenho

A metodologia contém uma folha de Benchmarking, Cumprimento e Desempenho onde se poderá comparar a avaliação realizada com o que é considerado padrão internacional. A figura abaixo mostra um exemplo da apresentação gráfica dos dados:

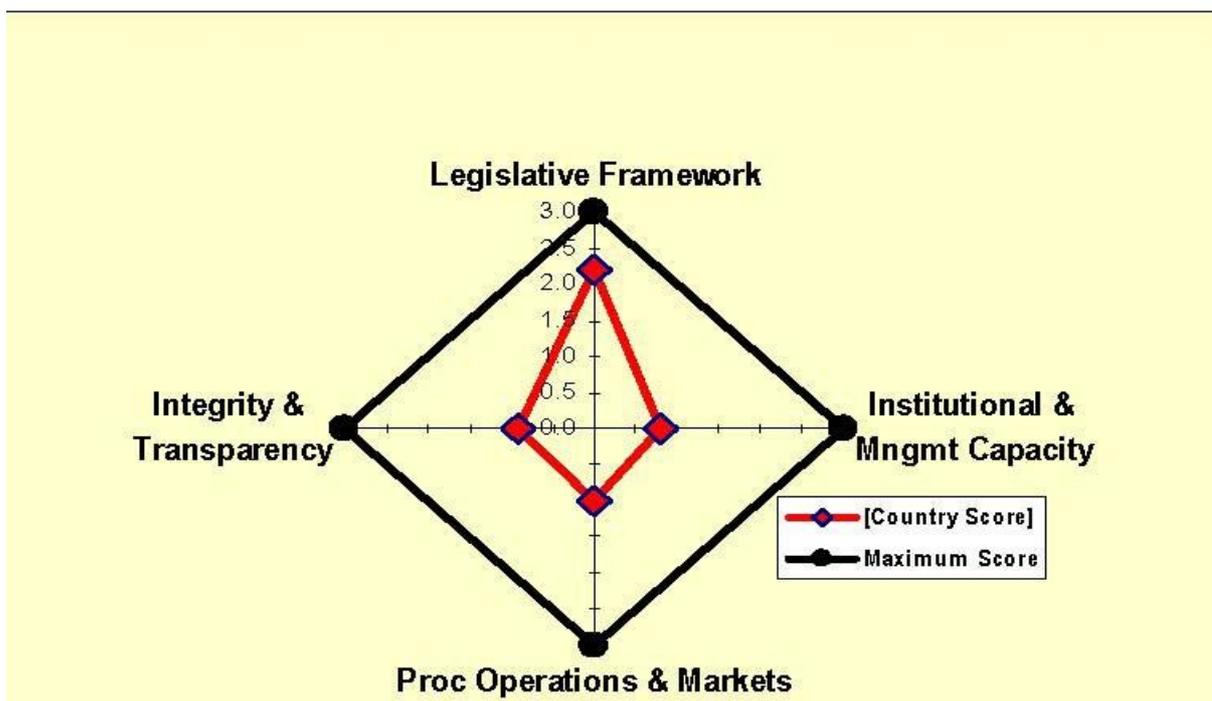


Figura 2. Representação gráfica da Metodologia para a classificação por Pilar.

Na figura acima, a título ilustrativo foi agregada como uma simples média aritmética de sub-indicadores abaixo do pilar. O gráfico permite que o observador perceba que o país avaliado é mais forte no Pilar I, mas tem fraquezas nos outros três

#### **4. Resultados e Discussão**

Em 2008, o volume de contratações e aquisições realizadas pelo pregão eletrônico, foi o maior desde sua criação em 2000. Segundo Ti Inside,

“[...] essa modalidade respondeu por R\$ 12,2 bilhões (73,7%) do valor de bens e serviços comuns licitados e por 33.972 processos de compras (79,4%) dos procedimentos. [...] Em 2008, o governo licitou ao todo R\$ 16,6 bilhões de bens e serviços comuns”.

Os bens comuns mais comprados por pregão eletrônico no ano passado pertencem ao grupo de medicamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário que respondeu por 19% (R\$ 1,6 bilhão) do valor total gasto nessas compras. Já o grupo mais significativo de serviços comuns contratados por essa modalidade foi o de suporte que representou 14% (R\$ 489,3 milhões) dos valores despendidos na contratação desses serviços.

Os órgãos federais localizados na região Norte foram os que mais utilizaram o pregão eletrônico proporcionalmente ao valor de suas aquisições, empregando-o em 70% (R\$ 2 bilhões) das suas contratações. Com um percentual de 94% (R\$ 882,2 milhões) Roraima foi o estado que mais comprou por essa modalidade.

Em valores absolutos, os órgãos localizados na região Centro-Oeste compraram mais por pregão eletrônico (R\$ 3,6 bilhões). Porém, proporcionalmente ao total licitado, a sua participação na modalidade eletrônica foi de 37%. O Distrito Federal lidera o ranking das aquisições com R\$ 7,3 bilhões ao todo, sendo R\$ 2,2 bilhões por meio de pregão eletrônico.

Já os órgãos públicos federais localizados no Acre foram os que mais compraram proporcionalmente ao valor de suas aquisições, de empresas de micro e pequeno porte. Dos R\$ 177 milhões contratados em 2008, R\$ 140 milhões (79%) foram desse segmento. Em seguida aparece o Estado do Mato Grosso que dos R\$ 1,7 bilhão contratados, R\$ 1,2 bilhão foram desse segmento.

#### **4.1. O Avanço das licitações eletrônicas no Brasil**

Além das duas experiências acima citadas, todos os Estados o Distrito Federal, a maioria das empresas públicas e um número expressivo de municípios com mais de 100.000 habitantes utilizam o pregão eletrônico. Tal medida tem sido reforçada pelo Governo Federal, por meio da exigência de que os recursos federais transferidos para os Estados, Distrito Federal e Municípios sejam licitados por meio do pregão eletrônico. O Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, estabeleceu a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

Antes disso, o MPO tornou obrigatório o uso do pregão eletrônico para a administração direta, autárquica e fundacional, além das empresas públicas, nas três esferas de poder por meio do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Devido às iniciativas antes descritas os sistemas de pregão eletrônico têm proliferado. Além do Governo Federal e do Estado de São Paulo, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, além de diversos estados e alguns municípios implantaram ou contrataram seus próprios sistemas informatizados para realização dos pregões e licitações eletrônicos. Existem atualmente diversas empresas oferecendo soluções para os municípios. Além destes, algumas associações de finalidade pública também vem se empenhando em oferecer soluções para os municípios. Em levantamento realizado em 2007 (ALMEIDA, 2007, “p. 659”), existiam no mercado cerca de 200 plataformas e interfaces de licitações eletrônicas na administração pública brasileira, nos três níveis de governo.

Indaga-se, há volume suficiente de gasto com aquisição de bens e serviços nos órgãos e entidades da administração pública para justificar a manutenção de tantas soluções?

O que move a administração pública a estimular o uso dos meios eletrônicos de licitação têm sido as vantagens apregoadas da economia na aquisição de bens e serviços pelo setor público. Esta economia, entretanto, salvo estudos que dispõem de metodologia mais

consistente realizados nos serviços de governo eletrônico do Governo do Estado de São Paulo (FERRER, 2004), cujos resultados da implementação da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) é de relevância para a pesquisa, acabam resumindo-se a meros descontos sobre os preços mínimos ofertados inicialmente por fornecedores, que no afã de ganhar contratos podem estar sacrificando margens de lucro em licitações específicas. No Brasil e no mundo, há uma carência de metodologias de apuração de custos no setor público que possam suportar o levantamento das reais economias, alcançadas pela racionalização de processos burocratizados, tanto por parte de quem licita, quanto de quem acarreta o ônus de vender para o Governo.

#### **4.2. Resultados da aplicação dos Indicadores de Base da Metodologia para a Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços<sup>5</sup>**

Na aplicação dos quatro pilares da Metodologia observou-se que o Comprasnet, que é a plataforma para realização do pregão eletrônico do Governo Federal atingiu os principais resultados a abaixo descritos, conforme a tabela a seguir:

<b>AValiação DO SISTEMA DE AQUISIÇÕES, DOS MECANISMOS DE CONFORMIDADE E DE DESEMPENHO</b>		
	<b>Melhores Práticas</b>	<b>Comprasnet/Pregão</b>
<b>Pilar I – Marco legislativo e regulatório</b>	<b>42</b>	<b>31</b>
<b>Pilar II - Marco Institucional e Capacidade de Gestão</b>	<b>36</b>	<b>26</b>
<b>Pilar III. Operações de Aquisição e Práticas de Mercado</b>	<b>33</b>	<b>15</b>
<b>Pilar IV. Integridade e Transparência do Sistema Público de Aquisições</b>	<b>60</b>	<b>47</b>

Tabela 3. Avaliação do Sistema de Aquisições, dos Mecanismos de Conformidade e de Desempenho

O detalhamento dos resultados por Pilar, incluindo interpretações, é realizado nos subitens de 4.4.1 a 4.4.4.

<sup>5</sup> O levantamento completo, incluindo o instrumento da pesquisa, não foi anexado a presente monografia devido ao seu tamanho. O levantamento encontra-se a com o autor e disposição de quaisquer pessoas interessadas.

#### 4.2.1. Pilar I – Quadro Legislativo e Regulador

**Indicador 1. O quadro legislativo e regulador da aquisição de bens e serviços atinge os padrões acordados e cumpre com as obrigações aplicáveis.**

Sub-indicador 1(a) – Âmbito da aplicação e abrangência do quadro legislativo e regulador.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 1(b) – Métodos de Aquisição de Bens e Serviços	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 1(c) – Regras de publicidade e limites de tempo	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 1(d) – Regras sobre a participação	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 1(e) – Documentação para licitações e especificações técnicas	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 1(f) – Critérios de avaliação e concessão	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 1(g) – Entrega, recepção e abertura de propostas	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 1(h) – Recursos e Reclamações	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>

O indicador abrange os instrumentos legais e reguladores desde o nível mais elevado (lei, diploma, regulamento, decreto, etc. nacionais) até aos regulamentos, procedimentos e documentação para concursos detalhados que são formalmente utilizados.

O objetivo é de determinar se: a) a estrutura do quadro regulador que rege a aquisição pública de bens e serviços; b) a extensão da cobertura; e c) o acesso público às leis e regulamentos. Busca-se avaliar a adequação da estrutura do quadro legal, a sua clareza e a precedência dos diferentes instrumentos.

Avalia o se quadro legal inclui: a) uma definição clara dos métodos aceitáveis de aquisição de bens e serviços; e b) as circunstâncias nas quais cada método é apropriado.

Analisa se: a) o quadro legal inclui a exigência da publicação da adjudicação do contrato como uma questão de interesse público e para promover a transparência; b) existe uma divulgação ampla e de fácil acesso dos editais; e c) há um tempo apropriado dado entre a divulgação dos editais e a data do fornecimento, de acordo com o método e a complexidade da aquisição, de modo a preparar e submeter às propostas.

Avalia também as políticas de participação e seleção de modo a garantir que elas não são discriminatórias. Como princípio geral, as empresas, incluindo as empresas estrangeiras qualificadas, não deve ser excluído da participação num processo de licitação por motivos que não a falta de qualificações. As exclusões da licitação que não sejam baseadas nas qualificações da empresa podem limitar de forma arbitrária a concorrência e pode resultar numa aquisição ineficiente e em preços mais elevados.

Verifica o grau em que o quadro legal especifica o conteúdo das propostas ou solicitação de documentos de modo a permitir que os fornecedores entendam claramente o que se lhes pede e como o processo de apresentação de propostas será realizado.

Determina: a) a qualidade e a eficiência do quadro legal relativamente a objetividade e transparência do processo de avaliação; b) o grau de confidencialidade mantido durante o processo de modo a minimizar o risco de influências indevidas ou abuso.

Avalia como o quadro regula o processo de recebimento de propostas e a abertura das mesmas. A abertura em público das propostas é um meio de aumentar a transparência para uma licitação aberta. Os proponentes ou os seus representantes devem ter a permissão para assistir, assim como outros que estejam legitimamente interessados (ex. representantes de órgãos da sociedade civil, devidamente reconhecidos como tendo um interesse na licitação). Finalmente, avalia se o quadro legal determina: a) o direito à revisão; b) as questões estão sujeitas à revisão; c) o período de duração dessas revisões; e os diferentes passos do processo de revisão.

## **Indicador 2. Existência de Regulamentos e Documentação Relativos a Implementação.**

Sub-indicador 2(a) – Regulamentos de implementação que oferecem processos e procedimentos definidos não incluídos na legislação de nível superior.

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**3**

Sub-indicador 2(b) – Documentação modelo de concursos para bens, obras e serviços

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**2**

Sub-indicador 2(c) – Procedimentos para a pré-qualificação.

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**0**

Sub-indicador 2(d) – Procedimentos adequados para a contratação de serviços ou outros requisitos nos quais a capacidade técnica é um critério fundamental.

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**2**

Sub-indicador 2(e) – Guia ou manual do utilizador para as entidades contraentes

<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 2(f) – Condições Gerais dos Contratos (CGC) para contratos do setor público abrangendo bens, obras e serviços de acordo com os requisitos nacionais e, se possível, internacionais.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>

Este indicador examina a existência, disponibilidade e qualidade de regulamentos, procedimentos operacionais, manuais, documentação modelo para licitações, e condições padrão de contratos relativos a implementação. A legislação de nível superior deve fornecer o quadro de princípios e políticas que regem a aquisição pública de bens e serviços. Os regulamentos de nível inferior e instrumentos mais detalhados completam a lei, a tornam operacional e mostram como aplicar a lei à circunstâncias específicas.

Verifica a existência, clareza, acessibilidade e compreensão dos regulamentos relativos à lei que detalham e esclarecem mais a sua aplicação. Os regulamentos são um aspecto importante de um sistema de aquisição de bens e serviços, pois fornecem o detalhe que explica e permite a aplicação do quadro legal numa variedade de aplicações

Aborda a existência de procedimentos para a pré-qualificação de participantes numa aquisição particular.

Analisa se a capacidade técnica e a qualidade são critérios fundamentais para a escolha de serviços de consultoria ou outros requisitos, que a lei deve especificar claramente como este aspecto deve ser considerado. Aborda a existência de um guia ou manual do utilizador para as entidades contratantes.

Trata de estudar se as Condições Gerais dos Contratos (CGC) fornecem informação que permitem que os participantes compreendam a alocação de risco entre as partes de um contrato bem como outras obrigações que serão incorridas pelos signatários do mesmo.

#### **4.2.2. Pilar II. Quadro Institucional e Capacidade de Gestão**

O Pilar II analisa como o sistema de aquisição de bens e serviços tal como é definido pelo quadro legal e regulador de um país funciona na prática nas instituições e sistemas de gestão que fazem parte da administração geral do setor público no país.

**Indicador 3. O sistema público de aquisição de bens e serviços está presente e bem integrado no sistema de administração do setor público.**

Sub-indicador 3(a) – O planejamento da aquisição de bens e serviços e as despesas associadas fazem parte do processo de elaboração do orçamento e contribuem para o planejamento plurianual.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>1</b>
Sub-indicador 3(b) – A lei orçamentária e os procedimentos financeiros apoiam a aquisição oportuna de bens e serviços, a execução contratual e o pagamento.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 3 (c) – Não haverá início de ações de aquisição de bens e serviços sem as apropriações orçamentárias existentes.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 3(d) – Relatórios sistemáticos de conclusão são elaborados para a certificação da execução orçamentária e para a reconciliação da entrega com a programação orçamentária.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>

Este indicador analisa o sistema de aquisição de bens e serviços para: a) determinar a sua aptidão para cumprir as responsabilidades estipuladas na lei sem lacunas ou sobreposições; b) saber se existem as ligações necessárias com outros setores do governo que influenciam o sistema de aquisição de bens e serviços; c) saber se as operações de aquisição de bens e serviços são limitadas por outros fatores institucionais externos; e d) saber se a capacidade administrativa e técnica do sistema são apropriadas para fazer a aquisição de bens e serviços sem custos desnecessários ou atrasos.

Lida com o grau de integração do sistema de aquisição de bens e serviços com outras partes do governo e particularmente com o sistema de gestão financeira dada a interação direta entre os dois, desde a preparação e planejamento do orçamento às operações do Tesouro para pagamentos. Avalia o grau de adequação da lei orçamentária e dos procedimentos de gestão financeira para satisfazer as necessidades relativas à aquisição de bens e serviços. Avalia ainda se existem salvaguardas no sistema que impedem o início das ações de aquisição a menos que os recursos tenham sido alocados para a aquisição em causa.

Mede o mecanismo de retorno necessário para garantir que a informação sobre contratos que cobrem grandes despesas orçamentárias seja fornecida aos sistemas de gestão financeira e orçamentária de forma oportuna por forma a apoiar o sistema público de gestão financeira no global.

#### **Indicador 4. O país dispõe de um órgão normativo/regulador funcional**

Sub-indicador 4(a) – A posição e a base do órgão normativo/regulador são abordadas no quadro legislativo e regulador.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 4(b) – O órgão definiu um conjunto de responsabilidades que incluem, mas não estão limitadas ao seguinte:	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 4 (c) – A organização, financiamento, pessoal e o nível de independência e autoridade (poder formal) do órgão para exercer as suas funções deve ser suficiente e de acordo com as responsabilidades.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>1</b>
Sub-indicador 4(d) – As responsabilidades também devem tratar da separação e clareza de modo a evitar conflitos de interesse e o envolvimento direto na execução das transações de aquisição de bens e serviços.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>

Embora este indicador se refira a um órgão normativo/regulador, o mais importante não é a existência de um órgão, mas sim a existência das funções dentro do setor público e o devido cumprimento e coordenação delas (i.e. uma agência poder ser responsável por políticas e outra pode fazer a formação do pessoal e outra ainda pode cuidar das estatísticas). Quando os critérios de avaliação abaixo se referem ao “órgão regulador” poderá ser lido como referente à “função reguladora” se aplicável a avaliação em causa. A avaliação do indicador deve-se centrar na existência das funções, na independência da função reguladora, na eficácia do desempenho e no grau de coordenação entre as organizações responsáveis.

#### **Indicador 5. Existência de capacidade de desenvolvimento institucional.**

Sub-indicador 5(a) – O país dispõe de um sistema para a coleta e disseminação de informação relativa a aquisição de bens e serviços, incluindo convites para concursos, pedidos de envio de propostas e informação sobre a concessão de contratos.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 5(b) – O país tem sistemas e procedimentos para a coleta e monitoramento de estatísticas nacionais de aquisição de bens e serviços.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 5 (c) – Existe uma estratégia sustentável e capacidade de formação para dar formação, órgão e assistência para desenvolver a capacidade dos participantes do governo e do setor privado de compreenderem as normas e regulamentos e como eles devem ser implementados.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 5(d) – Os padrões de controle de qualidade são disseminados e utilizados para avaliar e tratar de questões relativas ao desenvolvimento da capacidade.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>1</b>

O objetivo deste indicador é avaliar até que ponto o país ou agência tem sistemas para apoiar e monitorar o desempenho de todo o sistema e para formular e implementar planos de melhoria. Isto requer entre outras coisas a disponibilidade de sistemas de informação, uma

capacidade para análise, mecanismos de retorno e capacidade de planejamento para a execução de melhorias é muito importante que as responsabilidades estejam atribuídas de forma clara e estejam a ser cumpridas.

Determina: a) a existência e capacidade do sistema de aquisição de bens e serviços no país; b) a acessibilidade do sistema de informação; c) a cobertura do sistema de informação; e d) se o sistema oferece um serviço “one stop”, onde os interessados podem encontrar informação sobre oportunidades e resultados de aquisição de bens e serviços.

#### **4.2.3. Pilar III. Operações de Aquisição de Bens e Serviços e os Preços de Mercado.**

Este Pilar analisa a eficácia operacional do sistema de aquisição de bens e serviços ao nível da entidade que é responsável pelo lançamento de licitações de bens e serviços. Analisa o mercado como um meio de julgar a qualidade e eficácia do sistema ao colocar em prática os procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços. Este Pilar distingue-se dos Pilares I e II pelo fato de não analisar os sistemas legal/regulador ou institucionais num país, mas sim para o seu funcionamento.

**Indicador 6. As operações e práticas de aquisição de bens e serviços do país são eficientes.**

Sub-indicador 6(a) – O nível de competência nesta matéria entre os funcionários do Estado dentro da entidade vai de acordo com as suas responsabilidades relativamente a aquisição de bens e serviços. <b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>0</b>
Sub-indicador 6(b) – A formação em matéria de aquisição de bens e serviços e os programas de informação para os funcionários do Estado e para os participantes do setor privado vão de acordo com a procura. <b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 6(c) – Existem normas estabelecidas para a proteção dos registos e documentos relacionados com a gestão das transações e dos contratos. <b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 6(d) – Existem disposições para a delegação de autoridade a outros que tenham capacidade para exercer responsabilidades. <b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>1</b>

Este indicador analisa a eficiência das operações e das práticas operacionais tal como foram executadas pelas agências responsáveis pela aquisição. Considera-se que a eficiência significa que as práticas operacionais resultam na concessão oportuna de contratos a preços de mercado competitivos tal como é determinado pela implementação eficaz e justa dos

procedimentos de aquisição de bens e serviços. Avalia também o grau de profissionalismo e conhecimento dos responsáveis pela implantação das atividades de aquisição, bem como a suficiência da formação e programas de informação em matéria de aquisição de bens e serviços em termos de conteúdo e oferta.

#### **Indicador 7. Funcionalidade do mercado público de aquisição de bens e serviços.**

Sub-indicador 7(a) – Existem mecanismos eficazes para o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 7(b) – As instituições do setor privado estão bem organizadas e são capazes de facilitar o acesso ao mercado.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 7 (c) – Não se registram grandes constrangimentos sistêmicos (ex. acesso inapropriado ao crédito, práticas contratuais, etc.) que inibem a capacidade do setor privado no acesso ao mercado de aquisição de bens e serviços.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 7 (d) – Claridade e transparência das normas, a fim de determinar escolha de participação em mercados nacionais ou internacionais.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>1</b>

Este indicador visa, principalmente, avaliar a reação do mercado relativamente às solicitações de aquisição pública de bens e serviços. Esta reação pode ser influenciada por muitos fatores tais como o clima econômico geral, o ambiente e as políticas de desenvolvimento do setor privado, a existência de instituições financeiras fortes, a atração do sistema público como um cliente bom e em que se pode confiar o tipo de bens ou serviços procurados, etc. Analisa a capacidade dentro do setor privado para dar resposta a aquisição pública de bens e serviços no país. Um aspecto importante a ser avaliado é a capacidade organizacional das Pequenas e Médias Empresas (PME) e o acesso que elas têm a informação e outros serviços para promoverem a sua participação.

#### **Indicador 8. Existência de disposições relativas a administração de contratos e a resolução de disputas.**

Sub-indicador 8(a) – Os procedimentos estão claramente definidos para assumir responsabilidades de administração contratual que incluem procedimentos de inspeção e recepção, procedimentos de controle de qualidade e métodos de revisão e publicação de emendas contratuais de modo oportuno.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>1</b>
Sub-indicador 8(b) – Os contratos incluem procedimentos de resolução de disputas que oferecem um processo eficiente e justo para resolver disputas que surjam durante a vigência do contrato.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>0</b>

Sub-indicador 8(c) – Existem procedimentos para fazer cumprir o resultado do processo de resolução de disputas.

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**1**

O objetivo deste indicador é avaliar a qualidade das práticas de administração contratual que começam após a concessão do contrato e continuam para a recepção e pagamentos finais. Esta é uma área que muitos sistemas de aquisição não levam em consideração. É também um período em que se levantam muitas questões que podem afetar a execução do contrato e prejudicar a prestação de serviços.

#### **4.2.4. Pilar IV. Integridade e Transparência do Sistema Público de Aquisição de Bens e Serviços.**

O Pilar IV abrange quatro indicadores considerados necessários para tratar de um sistema que opera com integridade, tem controles apropriados, que apoiam a implantação do sistema de acordo com o quadro legal e regulador, e tem medidas apropriadas em vigor para tratar do potencial para a corrupção no sistema. Abrange igualmente aspectos importantes do sistema de aquisição de bens e serviços que incluem os intervenientes como parte do sistema de controle. Este Pilar pega nos aspectos do sistema de aquisição de bens e serviços e do ambiente de governança e procura garantir que eles estão definidos e estruturados de modo a contribuírem para a integridade e transparência.

#### **Indicador 9. O país possui sistemas eficientes de controle e auditoria.**

Sub-indicador 9(a) – Um quadro legal, organização, políticas e procedimentos para controle interno e externo e operações de auditoria para aquisição pública de bens e serviços estão em vigor para providenciar um quadro de controle funcional.

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**1**

Sub-indicador 9(b) – A aplicação e acompanhamento dos resultados e recomendações no quadro de controle fornecem um ambiente que promove o cumprimento.

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**2**

Sub-indicador 9(c) – O sistema de controle interno providencia informação oportuna sobre o cumprimento de forma a possibilitar a ação de administração.

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**3**

Sub-indicador 9(d) – Os sistemas de controle interno são suficientemente definidos para permitir a realização das auditorias.

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**3**

Sub-indicador 9(e) – Os auditores estão informados o suficiente acerca dos requisitos de aquisição de bens e serviços e sobre os sistemas de controle para realizarem auditorias de qualidade que contribuam para o cumprimento.

**Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico**

**3**

O objetivo deste indicador é determinar a qualidade, confiabilidade e oportunidade dos controles internos e externos preferencialmente baseados na avaliação e mitigação de risco. Igualmente, a eficácia dos controles precisa ser revista em termos de conveniência e implementação minuciosa das recomendações de auditores.

Revê a extensão da aplicação das recomendações da auditoria interna e externa num período de tempo aceitável. Pode ser expresso como percentagem de recomendações implantadas em seis meses, um ano, mais de um ano, ou nunca implementadas. Confirma se existe um sistema que assegura que os auditores que trabalham na área de auditoria de aquisição de bens e serviços, recebem formação adequada, ou que sejam selecionados segundo critérios que exigem explicitamente que eles demonstrem conhecimento do assunto. Os auditores devem receber uma formação formal sobre requisitos de aquisição de bens e serviços, princípios, funcionamento, leis, regulamentos e processos. Como alternativa, devem ter larga experiência na aquisição pública de bens e serviços, ou ser apoiados por especialistas em aquisição de bens e serviços, ou consultores.

#### **Indicador 10. Eficácia do mecanismo de recurso.**

Sub-indicador 10(a) – As decisões são deliberadas com base na informação disponível e a decisão final pode ser revista e pautada por um órgão (ou autoridade) com capacidade de fazer cumpri-las nos termos da lei.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>0</b>
Sub-indicador 10(b) – O sistema de revisão de reclamações tem a capacidade de gerir reclamações eficientemente e meios para fazer cumprir as decisões impostas.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 10 (c) – O sistema, opera de maneira justa, com tomada de decisões equilibrada e justificada na base de informação disponível.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>1</b>
Sub-indicador 10(d) – As decisões são publicadas e estão disponíveis para todas as partes interessadas e para o público em geral.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 10(e) – O sistema assegura que o órgão de revisão de reclamações tem plena autoridade e independência para a resolução de reclamações.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>0</b>

O mecanismo de recurso foi abordado no âmbito do Pilar I relativamente a sua criação e cobertura pelo quadro legal e regulador. Porém deve ser avaliado sob este indicador para uma série de questões específicas relativas à eficácia na contribuição para o ambiente de cumprimento no país e a integridade de um sistema público de aquisição de bens e serviços.

O indicador analisa o processo que é definido por lidar com reclamações ou recursos e estabelece certas condições específicas que promovem igualdade e processos adequados. Trata especificamente da questão da eficácia e capacidade de um sistema de revisão de reclamações e sua capacidade para fazer cumprir as decisões impostas. Finaliza com a avaliação do grau de autonomia que o órgão de revisão de reclamações têm do resto do sistema por forma a garantir que as suas decisões não sofrem interferência ou conflito de interesses.

### **Indicador 11. Grau de acesso à informação.**

Sub-indicador 11(a) – A informação é publicada e distribuída através da imprensa, com apoio de tecnologias de informação sempre que seja possível.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>

Este indicador trata da qualidade, relevância, facilidade de acesso e abrangência da informação no sistema público de aquisição de bens e serviços.

### **Indicador 12. O país tem medidas de Ética e de Anticorrupção em vigor.**

Sub-indicador 12(a) – O quadro legal e regulador para aquisição de bens e serviços, incluindo documentos legais e contratuais, incluem questões de enfoque a corrupção, fraude, conflito de interesses e comportamento antiético e define (diretamente ou por meio de referência a outras leis) as ações que podem ser tomadas em relação a tal comportamento.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-indicador 12(b) – O sistema legal define responsabilidades e penalizações para indivíduos e empresas culpados de envolvimento em práticas de fraude ou corrupção.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 12 (c) – Existem evidências de cumprimento das leis e penalizações.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>1</b>
Sub-indicador 12(d) – Existem medidas especiais para prevenir e detectar a fraude e a corrupção na aquisição pública de bens e serviços.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>
Sub-indicador 12(e) – Intervenientes (setor privado, sociedade civil, e beneficiários da aquisição de bens e serviços/utilizadores finais) apóiam a criação de um mercado de aquisição de bens e serviços conhecido pela sua integridade e comportamento ético.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-critério 12(f) – O país deve ter mecanismos seguros para o relato de comportamento fraudulento, corrupto ou antiético.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>2</b>
Sub-critério 12(g) – Existência de códigos de conduta/código de ética para participantes, que estejam envolvidos em aspectos dos sistemas públicos de gestão financeira, que também permitem uma abertura aos que estão em posição de tomada de decisão.	
<b>Pontuação COMPRASNET/Pregão Eletrônico</b>	<b>3</b>

Este indicador avalia a natureza e perfil das medidas anticorrupção no sistema de aquisição de bens e serviços. Analisa até que ponto a lei e os regulamentos obrigam as agências licitantes a incluírem referências a fraude, corrupção, conflito de interesses e comportamento antiético, nos documentos da licitação. Avalia a existência de disposições legais, que definam práticas fraudulentas e corruptas e determinem responsabilidades e sanções para indivíduos ou empresas envolvidas em tais práticas. Estas disposições devem conter questões relacionadas com conflito de interesses e situações de incompatibilidade. Verifica a existência de um programa anticorrupção, sua dimensão e natureza, ou outras medidas especiais que possam ajudar a prevenir e/ou detectar fraude e corrupção, especialmente associadas à aquisição pública de bens e serviços. Por fim, verifica a influência do público na manutenção de um ambiente saudável de aquisição de bens e serviços.

#### **4.5. Assimetria entre as visões nacional e dos Organismos Multilaterais.**

Não parece haver uma harmonização (ALMEIDA, 2007, “p. 663-665”) ou convergência entre o que pensa a comunidade internacional, liderado pelos organismos multilaterais, especializados em licitações públicas - OCDE, o Banco Mundial e a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) -, sobre os fundamentos da sustentabilidade das licitações públicas, conforme observado pelo fato de que até o presente, salvo algumas exceções (tais como Moçambique e Angola), nenhum outro governo adotou o pregão eletrônico na escala que é praticado atualmente no Brasil. Em 2008 respondeu por 73,7 % do valor de bens e serviços comuns licitados pelo Governo Federal em 2008 (TI INSIDE, Redação, 2009).

Por outro lado a comunidade científica brasileira não parece, segundo estudo bibliográfico realizado, inclinado a se debruçar sobre os aspectos de sustentabilidade de do pregão eletrônico, ao contrário da comunidade acadêmica internacional, que com estudos mais aprofundados realizados por ALMEIDA (2005), ARROWSMITH (2004), CLARO (2004 e 2005), SAHAYDACHNY (2005) e YUKINS (2005), quando a UNCITRAL convocou um painel de especialistas para apresentação de diretrizes para sustentabilidade em licitações eletrônicas. O foco principal das preocupações do painel de especialistas foi e

continua sendo, por não ter sido encontrada solução adequada, a questão de “preços inexecutáveis”, que gera um potencial para alijar pequenas e médias empresas do mercado de compras governamentais.

#### **4.6. Licitações eletrônicas sustentáveis**

No quesito pesquisa bibliográfica, a realizada indicou que, apesar dos oito anos de uso dos meios eletrônicos de licitação, pouco tem se produzido na área acadêmica sobre o impacto econômico e social do uso do pregão eletrônico e congêneres no Brasil. Foi verificado vasto referencial teórico jurídico sobre a matéria, o qual não se coaduna com o objetivo do projeto de pesquisa.

Outro aspecto relevante aduzido durante o levantamento realizado é que a produção teórica brasileira diverge metodologicamente daquela produzida pela OCDE, Banco Mundial e UNCITRAL. Estas organizações especializam-se em coletar e analisar modelos de melhores práticas globais em licitações do setor público nos diversos países em que atuam, bem como realizar as Avaliações de Sistemas de Licitações Públicas nos Países Membros (BANCO MUNDIAL, 2009) para verificação de que os quatro pilares dos modelos de licitação sustentáveis, i.e. normativo, transparência, “*money for value*” (melhor valor, em tradução livre), e fomento ao mercado sejam atendidos pelos sistemas de licitações nacionais e sub-nacionais (OCDE/DAC, 2009). Estes estudos servem de insumos para atualização do capítulo de aquisições eletrônicas de bens e serviços da Lei Modelo de Contratação de Bens Obras e Serviços, atualmente em avaliação pela UNCITRAL.

Por fim, cabe apontar para o fato de que os diversos autores e teóricos levantados disseminam o conhecimento, de cunho mais prático, uma vez que foram ou permanecem vinculados às soluções de licitações eletrônicas desenvolvidas pelos mesmos, o que se leva a questionar a isenção das suas abordagens acadêmicas.

## **5. Conclusões e Recomendações**

A meta das aquisições do governo é “obter o bem ou serviço mais apropriado e da mais alta qualidade possível ao menor custo” (REED, SWAIN, 1997 “p. 184”). A Associação Nacional dos Diretores de Licitações (NASPO, na sigla inglesa), dos Estados Unidos da América, indica que são necessárias a observância de cinco princípios fundamentais: competição, imparcialidade, abertura irrestrita, conservação de recursos e o valor apropriado e qualidade pelo dinheiro gasto “value and quality for money”.

O conceito de “value for money” não é um valor intrínseco do processo de aquisição de bens e serviços no Brasil, tanto que a “Lei de Licitação” (8.666/93) não aborda este conceito. No caso das modalidades previstas pela Lei 8.666/93, é possível a autoridade competente aplicar de forma discricionariamente inteligente o “value for money”. Entretanto, a legislação concernente ao pregão eletrônico simplesmente proíbe a aplicação do conceito, uma vez que remete a avaliação de das propostas ao quesito “menor preço”, inclusive incentivando rodadas sucessivas de redução.

Aplicando-se a Metodologia de Avaliação do Sistema de Aquisições, dos Mecanismos de Conformidade e de Desempenho do Comprasnet, em conjunto com o pregão eletrônico, verifica-se que o pregão eletrônico, verifica-se o seguinte resultado.

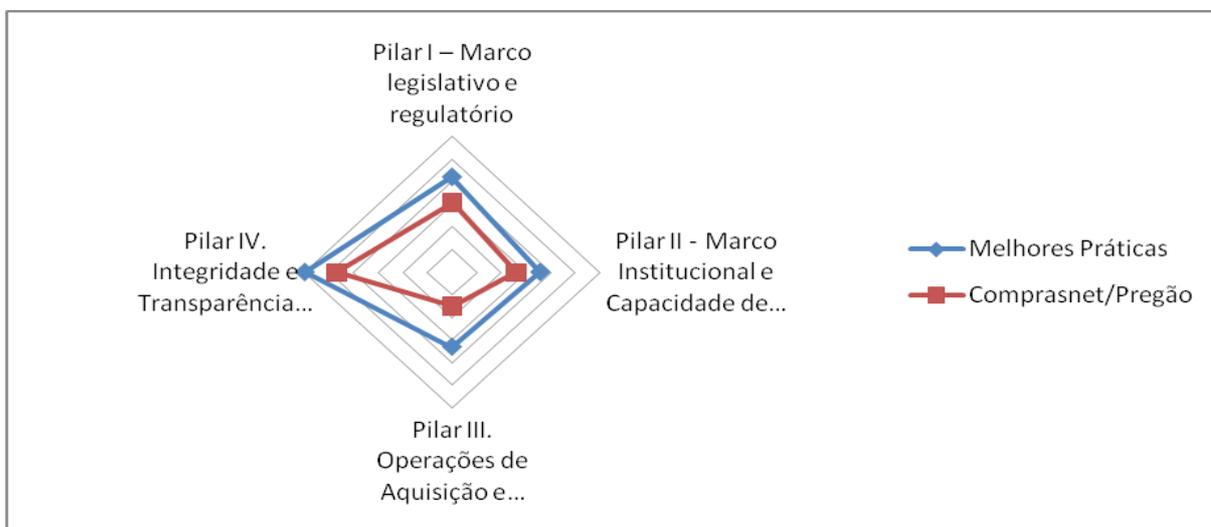


Figura 3. Gráfico da classificação por Pilar do Comprasnet/Pregão Eletrônico.

O pregão eletrônico aproxima-se das melhores práticas em licitações públicas nos Pilares I, II e IV, respectivamente com 73,81%, 72,22 % e 78,33 % de aderência, porém distancia-se no caso do Pilar III, com somente 45,45 % de compatibilidade com as melhores práticas em licitações públicas.

Dos resultados alcançados no Pilar III, aduz-se que os principais pontos de descolamento do pregão eletrônico não estão diretamente relacionados às vantagens e desvantagens do seu uso enquanto modalidade de licitação pública, conforme abordado nos sub-itens 2.2. e 2.3 (do Referencial Teórico), mas a ausência de uma sistemática mais transparente das CGC e o do tratamento de disputas oriundas dos próprios contratos firmados entre o governo e seus fornecedores. Isso gera um clima de incertezas para os fornecedores do mercado de licitações públicas que buscam formas de diminuir seus riscos, ora pela pouca adequação dos bens e serviços padronizados, ou pela diminuição artificial da competição, para na se expor a custos de participação dos pregões, por menores que sejam. Do lado do comprador, percebe-se também a pouca disposição a inovação nos bens serviços a serem adquiridos, o que nem sempre condiz com a maximização de resultados para o setor público. Acessoriamente, infere-se que existe a necessidade de se investir mais no aumento da capacidade humana, tanto de compradores quanto de fornecedores.

No que tange aos demais pilares, destacam-se os seguintes pontos:

Pilar I – A pontuação seria maior no caso de um balanceamento mais adequado de modalidades de licitação, que buscasse o conceito “value for money”. Isso atualmente não ocorre por imposição da legislação do Governo Federal que determina o uso do pregão eletrônico em detrimento às demais modalidades de licitação. A própria existência de duas leis de licitação é considerada pela Metodologia do Banco Mundial/OCDE como inadequado a promoção de um quadro legal saudável.

Pilar II – Nota-se que o percentual de aderência foi impactado pelos seguintes fatores: i) a organização institucional do sistema de licitações do país, com a ausência de uma agência reguladora plena (pois o MPO somente regula as licitações para o Poder Executivo Federal); e ii) a ausência de um processo consistente de elaboração orçamentária alimentado pelo planejamento das aquisições (o pregão eletrônico, com sua agilidade processual, ajuda a mascarar esta deficiência).

Pilar IV – as deficiências verificadas neste pilar decorrem dos processos pré e pós-pregão eletrônico que continuam a ser regulados pela Lei 8.666/93.

Inferese, desse modo, com os resultados apurados, que o pregão eletrônico não condiz com a expectativa de prover ao governo e ao mercado o melhor meio de licitar “value for money”. A aplicação da metodologia, da OCDE e do Banco Mundial, reforça a percepção de preocupação dos estudiosos internacionais sobre as limitações do pregão eletrônico na promoção de um mercado de aquisição de bens e serviços para o governo sustentável para todas as partes interessadas e principalmente para os fornecedores do governo.

Diante da riqueza dos instrumentos metodológicos disponíveis a comunidade científica e acadêmica nacional e internacional e da dimensão do mercado de compras governamentais, não só em termos macro-econômicos, mas, sobretudo, em função do seu impacto na capacidade do Estado tornar mais efetiva sua contribuição para o bem estar da sociedade, entende-se que o aprofundamento de estudos qualitativos das licitações públicas e do pregão eletrônico seja importante.

Cabe esclarecer que devido a limitações do grau de especialização, não se buscou exaurir a análise dos objetivos propostos por este estudo. Contudo, algumas questões

intrigantes abordadas no referencial teórico e nas conclusões (não analisadas devido às limitações do escopo inicial), conforme descritos nos objetivos são: Porque até o presente houve pouca utilização do pregão eletrônico fora do Brasil? O que é mais eficaz e eficiente, modelos regulatórios centralizados fortes ou descentralizados? Quais serão impactos no longo prazo do uso massivo do pregão eletrônico nos fornecedores? Há espaço para a manutenção dos descontos sobre menor preço ofertados atualmente verificados? O pregão vem aumentando ou diminuindo a competitividade dos fornecedores ao longo do tempo?

Estes, em conjunto com outras, são algumas questões que podem enriquecer o debate sobre o tema e trazer luz aos atores (legisladores, reguladores, fiscalizadores, estudiosos, empresas e sociedade) buscarem aumento da eficiência e efetividade nas licitações públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. O. e-Licitação no Brasil – experiências, lições aprendidas e caminhos para o futuro. In: \_\_\_\_\_. e-Desenvolvimento no Brasil e no Mundo: subsídios e Programa e-Brasil. São Caetano do Sul: Yendis, 2007. cap 29.

ANGRASIANO, C. A., LAURINDO, F. J. B. Estratégias de Tecnologia da Informação e novos cominhos para negócios: Panorama de caso no Brasil. Trabalho apresentado no X SIMPEP. Novembro, 2003.

Disponível em:

<<http://www.simpep.feb.unesp.br/anais10/gestaodainformacao/arq01.PDF>> .Acessado em: 28 mai. 2009

ARROWSMITH, S. Public Procurement: An Appraisal of the UNCITRAL Model Law as a Global Standard. International Comparative Law Quarterly. Volume 53. Londres, 2004. p. 17-46.

BANCO MUNDIAL. Adquisiciones Gubernamentales a traves de Médios Electrónicos (e-GP): Guía de Planificación Estratégica. Washington, EUA. 2009.

Disponível em: <<http://www.worldbank.org/eprocurementforum>> Acesso em: 15 fev. 2009.

BANCO MUNDIAL. Assessment of Country's Public Procurement System. Washington, EUA. 2009.

Disponível em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20108359~menuPK:84285~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

BARBOSA, F.A; FARIA, F.I.; PINTO, S.L. Governança eletrônica do setor público. In: \_\_\_\_\_. **e-Desenvolvimento no Brasil e no Mundo: subsídios e Programa e-Brasil**. São Caetano do Sul: Yendis, 2007. cap 23.

BARBOSA, F.A; FARIA, F.I.; PINTO, S.L. Organizando os ativos tecnológicos do governo: modelo de referência para a implantação de programas de governo eletrônico centrado no cidadão. CLADEA 2005. Santiago, out 2005.

Resumos... Santiago, Consejo Latinoamericano de Escuela de Administración CLADEA. Disponível em: <<http://en.cladea.org/events/assemblies-papers/assembly-2005/>> Acesso em: 15 fev. 2009.

BICHARA, C. O.,; DOMENEGHETTI, D., TORQUATO, C. Mercado brasileiro em rede: uma visão do comércio eletrônico no Brasil. In: **KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil**. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p.795-834.

BRASIL, Comprasnet, Brasília. 2009.

Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=75&sub=109&sec=7>>.  
Acesso em: 15 fev. 2009.

BRASIL, Constituição Federal (1988). **Lex:** legislação federal, Brasília. 2009.  
Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

BRASIL, Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. **Lex:** legislação federal, Brasília. 2009.  
Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. **Lex:** legislação federal, Brasília. 2009.  
Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

BRASIL, Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, **Lex:** legislação federal, Brasília. 2009.  
Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

BRASIL, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Lex:** legislação federal, Brasília. 2009.  
Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

BRASIL, Medida Provisória nº 2.026, de 26 de julho de 2000. **Lex:** legislação federal, Brasília. 2009.  
Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

CARVALHO, A. C. P. **O Estado pode comprar bem, barato e com transparência.** Clipping Especial Valor Econômico. Outubro, 2002.  
Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/cgm/clipping/especial/valor0071.htm>>.  
Acessado em 28 mai. 2009.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual do Direito Administrativo. São Paulo: Lumen Júris, 11ª ed. 1998.

CLARO, J. M., ALMEIDA, M. O., ZAVIEZO, L. Report on Recent Legal Developments in Government Procurement in Latin America. In: **Estudo do Grupo de Especialistas para Revisão da Lei Modelo de Aquisição de Bens, Obras e Serviços.** UNCITRAL. Viena, 2005.

CLARO, J. M., NISIS, E. H., ALMEIDA, M. O. La Modernización de las Prácticas de Compras y Contrataciones del Estado como un Instrumento para el Comercio y Desarrollo: Realidades, retos y desafíos de los sistemas de compras públicas en América Latina. Organización dos Estados Americanos (OEA), Washington, EUA. Dezembro 2005.

COMISSÃO EUROPÉIA. Measuring the Impact of Public Procurement Policy: First Indicators, *Single Market News*, 2000.

DA REDAÇÃO. TI Inside Online, março 2009.  
Disponível em: <<http://www.tiinside.com.br/News.aspx?ID=126145&C=265>>.  
Acesso em: 26 mar. 2009.

FERNANDES, C.C.C. Organização do governo eletrônico no Brasil: Situação atual, problemas e propostas. In: \_\_\_\_\_. **e-Desenvolvimento no Brasil e no Mundo: subsídios e Programa e-Brasil**. São Caetano do Sul: Yendis, 2007. cap 22.

FERRER, F. Os resultados da implementação da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo. In: FERRER, F.; SANTOS, P. (Org). **e-Government: o Governo Eletrônico no Brasil**. São Paulo, Saraiva. 2004.

FERRER, F.; LIMA, C. Introdução de mudanças tecnológicas no setor público: por onde começar. In: KNIGHT, P.; FERNANDES, C.; CUNHA, M. (orgs.). **E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil**. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2007, p. 626-638.

FRANCOIS, J; DOUGLAS, N e PALMETER, D. N. Public Procurement: A Post-Uruguay Round Perspective. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 1412, Londres. 1996,

FREITAS, H. et al. O método de pesquisa *survey*. Revista de Administração, São Paulo, v. 35, n. 3, p 105-112, jul/set., 2000.

GUNTHER, H. Desenvolvimento de instrumento para levantamento de dados (survey). In: PASQUALI, L. (Org). In: **Teoria e métodos de medida em ciências do comportamento**. Brasília: UnB-INEP, 1996. cap 15.

HOEKMAN, B. Operation of the Agreement on Government Procurement, 1983-1992, em HOEKMAN e MAVROIDIS. 1997.

HOLMES, D. Getting from A to B: Administration to Business. In: **eGOV, eBusiness Strategies for Government**. Londres. Nicholas Brealey Publishing. 2002. p. 34-56.

JOIA, L. A. ZAMOT, F. Leilões Reversos na Internet no Governo Federal Brasileiro: Análise dos Indicadores de Desempenho a partir de um Estudo de Caso. Artigo apresentado no ENANPAD. 2003.

Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=48&cod\\_evento\\_edicao=7&cod\\_edicao\\_trabalho=1972#self](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=48&cod_evento_edicao=7&cod_edicao_trabalho=1972#self)>.

Acesso em: 28 mai. 2009.

KALKOTA, R., ROBINSON, M. E-Business: estratégias para alcançar o sucesso no mundo digital. Artmed – Bookman. São Paulo. 2002.

KNIGHT, P. T. Argumentos econômicos em favor do e-desenvolvimento. Revista de Economia & Relações Internacionais. ISSN 1677-4973 FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO. Volume 6/ número 12. São Paulo. Janeiro, 2008. p. 96.

KNIGHT, P.; FERNANDES, C. (orgs.). E-Brasil: Um programa para acelerar o desenvolvimento socioeconômico aproveitando a convergência digital. São Caetano do Sul: Yendis e Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, 2006.

NASPO. State & Local government purchasing principles & practices. NASPO, Kentucky. 1997, p. 4.

NIEBUHR, J. M. Pregão Presencial e Eletrônico. Zenite, Curitiba. 2004.

NOVAES, J.F., FIGUEIREDO, D. M. Compras eletrônicas; Estudo de caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Rio de Janeiro, 2005.

OECD. Compendium of Country Examples and Lessons Learned from Applying the Methodology for Assessment of National Procurement Systems. Paris, França. 2009.  
Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/18/37/42107830.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

OECD. The Size of Government Procurement Markets. Paris, França. 2002.  
Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/34/14/1845927.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2009.

OECD. Metodologia para a Avaliação de Sistemas Nacionais de Aquisição de Bens e Serviços. Paris, França. 2006.  
Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd>>. Acesso em: 27 mai. 2009.

PORTER, M.E. Strategy and the Internet. Harvard Business Review. P. 63-78, março, 2001.

PORTER, M.E. Vantagem Competitiva. Ed. Campus. Rio de Janeiro, 1989.

REED, B. J., SWAIN, J. Public finance administration. 2ª Ed. Sage Publications. California. 1997 “p. 184”

REINHARD, N; DIAS, I. M. Categorization of e-gov initiatives: A comparison of three perspectives. X Congresso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 2005.  
Resumos\_\_\_\_Santiago,\_\_\_\_CLAD.  
Disponível em: <<http://en.cladea.org/events/assemblies-papers/assembly-2005/>>. Acesso em: 27 mai. 2009.

SAHAYDACHNY. S. A. Electronic Reverse Auctions. In: **Estudo do Grupo de Especialistas para Revisão da Lei Modelo de Aquisição de Bens, Obras e Serviços**. UNCITRAL. Viena, 2005.

SAHAYDACHNY. S. A. Note on Low Bidding/Abnormally-low-priced bids. In: **Estudo do Grupo de Especialistas para Revisão da Lei Modelo de Aquisição de Bens, Obras e**

**Serviços.** UNCITRAL. Viena, 2005.

SOUTO, M. J. V. Direito Administrativo Contratual. Ed. Lumen Júris. Rio de Janeiro. 2004.

TRIONFETTI, F. Discriminatory Government Procurement and International Trade, The World Economy 23(1), p. 57-76. 2000.

UNCITRAL. Model Law on procurement of goods, construction and services, with guide to enactment. Viena, 1994.

Disponível em: <<http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

VERGARA, S.C. Começando a definir a metodologia. In. \_\_\_\_\_. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3 ed., São Paulo: Atlas 2000. cap.4.

YUKINS, C. R. Low-balling (Or “Abnormally low prices”) and Reverse Auctions. In: **Estudo do Grupo de Especialistas para Revisão da Lei Modelo de Aquisição de Bens, Obras e Serviços.** UNCITRAL. Viena, 2005.