



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

Departamento de Administração

LILIAN MARTINS DE OLIVEIRA

**PREGÃO ELETRÔNICO: vantagens e desvantagens na  
gestão de compras governamentais.**

Brasília – DF  
Dezembro / 2009

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

LILIAN MARTINS DE OLIVEIRA

**PREGÃO ELETRÔNICO: vantagens e desvantagens na  
gestão de compras governamentais.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Administração  
como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Professora Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria de Fátima Bruno-Faria

Brasília – DF  
Dezembro / 2009

Oliveira, Lilian Martins

Pregão eletrônico: vantagens e desvantagens na gestão de compras governamentais / Lilian Martins de Oliveira. – Brasília 2009. 64f: il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2009.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria de Fátima Bruno-Faria, Departamento de Administração.

1. Gestão de compras. 2. Compras na Administração Pública. 3. Pregão eletrônico. I. Título: Subtítulo.

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

**PREGÃO ELETRÔNICO: vantagens e desvantagens na gestão de compras governamentais.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração Pública da Universidade de Brasília da aluna

**Lilian Martins de Oliveira**

Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria de Fátima Bruno-Faria  
Professora-Orientadora

Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães  
Professor-Examinador

Especialista, Welandro Damasceno  
Ramalho  
Professor-Examinador

Brasília, 1 de dezembro de 2009.

Aos meus pais e às minhas irmãs pelo apoio, carinho e amor incondicional em todos os momentos e ao meu namorado pela paciência, dedicação e afeto em mais uma etapa da minha vida.

Agradeço a Deus por toda força, a meus pais pelos valiosos conselhos e ensinamentos, a minhas irmãs por estarem sempre ao meu lado, ao Tiago pelo companheirismo e pela imensa e valiosa ajuda, aos servidores do TST e aos empresários entrevistados pela prestatividade e a professora Fátima pela atenção e dedicação.

## RESUMO

O uso da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, tem apresentado grande crescimento no processo de compras públicas. Muito se tem enfatizado sobre suas vantagens, porém poucos estudos discutem as desvantagens dessa modalidade de licitação. Dessa maneira, o propósito deste trabalho foi identificar as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico como ferramenta administrativa no processo de compras governamentais. A pesquisa desenvolvida foi qualitativa e para atingir seus objetivos foram realizadas pesquisas bibliográfica e de campo. Na pesquisa bibliográfica foi feita uma análise da literatura científica sobre gestão de compras, compras na Administração Pública e pregão eletrônico com o objetivo de fundamentar o estudo e orientar a elaboração do instrumento de pesquisa. A pesquisa de campo, por sua vez, foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com dois públicos distintos com o intuito de analisar o pregão eletrônico sob diferentes perspectivas. Foram entrevistados três servidores que exercem ou já exerceram a função de pregoeiro do Tribunal Superior do Trabalho e três representantes de empresas privadas que fornecem produtos e/ou serviços para a Administração Pública e utilizam o pregão eletrônico para realizarem suas vendas. Para analisar os dados da pesquisa, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo categorial. Com base nos resultados obtidos a partir das entrevistas, foi possível constatar que os servidores do órgão público acreditam que o pregão, em sua forma eletrônica, apresenta vantagens, como: o aumento da concorrência, a redução dos custos unitários dos produtos adquiridos, a impessoalidade e o cadastro e habilitação feitos por meio eletrônico. Para eles, o uso dessa modalidade aperfeiçoou os procedimentos licitatórios. As empresas privadas, entretanto, enfatizaram as desvantagens do pregão eletrônico, como: a baixa qualidade dos produtos adquiridos, o distanciamento do fornecedor, a conduta negativa das empresas participantes, a falta de técnicos do órgão público durante as compras por pregão eletrônico e o aumento dos custos administrativos do órgão público. Para elas, a Administração Pública compra de maneira ineficiente quando utiliza esse procedimento.

1. Gestão de compras

2. Compras públicas

3. Pregão eletrônico

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Princípios do procedimento licitatório. ....	20
Quadro 2: Tópicos para orientar elaboração de roteiro para entrevista com pregoeiros. ....	36
Quadro 3: Tópicos para orientar elaboração de roteiro para entrevista com empresas privadas.....	36
Quadro 4: Categorias criadas para o tópico Processo de Implantação do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com pregoeiros e ex-pregoeiros. ....	42
Quadro 5: Categorias criadas para o tópico Vantagens do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com pregoeiros e ex-pregoeiros. ....	45
Quadro 6: Categorias criadas para o tópico Desvantagens do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com pregoeiros e ex-pregoeiros. ....	46
Quadro 7: Categorias criadas para o tópico Sistema ComprasNet, a partir de entrevistas com pregoeiros e ex-pregoeiros. ....	47
Quadro 8: Categorias criadas para o tópico Vantagens do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com empresas licitantes.....	51
Quadro 9: Categorias criadas para o tópico Desvantagens do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com empresas licitantes. ....	53
Quadro 10: Categorias criadas para o tópico Sistema ComprasNet, a partir de entrevistas com empresas licitantes. ....	55



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Limites para compras nas modalidades de licitação. ....	22
Tabela 2 - Valores estimados para contratação e os meios de divulgação.....	30

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Representação em valores reais (R\$) das aquisições de produtos e contratação de serviços, por meio de Pregão Eletrônico, no TST, em 2008.....	40
Gráfico 2: Representação em valores reais (R\$) das aquisições de produtos e contratação de serviços, por meio de Pregão Eletrônico, no TST, no primeiro semestre de 2009. ....	40

# SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
1.1	Contextualização do Assunto.....	11
1.2	Formulação do problema .....	12
1.3	Objetivo Geral .....	12
1.4	Objetivos Específicos.....	12
1.5	Justificativa .....	13
1.6	Métodos e Técnicas de Pesquisa .....	14
1.7	Estrutura e Organização da Monografia .....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1	A Função Compras .....	16
2.2	Compras na Administração Pública .....	18
2.2.1	Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993) .....	19
2.2.2	A modalidade Pregão .....	23
2.2.3	Processo de compras .....	24
2.3	Compras Eletrônicas.....	27
2.3.1	Pregão eletrônico.....	28
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	33
3.1	Tipo e descrição geral de pesquisa.....	33
3.2	Caracterização da organização, setor ou área .....	34
3.3	Participantes do estudo e amostra de documentos .....	35
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa .....	35
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	37
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	39
4.1	Pesquisa Documental .....	39
4.2	Entrevistas .....	41
4.2.1	Com pregoeiros e ex-pregoeiros.....	41

4.2.2	Com empresas licitantes.....	50
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	57
	REFERÊNCIAS.....	60
	APÊNDICES.....	63
	Apêndice A: Roteiro para entrevista com os pregoeiros .....	63
	Apêndice B: Roteiro para entrevista com as empresas licitantes.....	64

# 1 INTRODUÇÃO

Esse capítulo refere-se à contextualização do problema de pesquisa, aos aspectos introdutórios relevantes à compreensão do estudo e aos objetivos que permeiam sua execução.

## 1.1 Contextualização do Assunto

O entendimento de que a função da área de compras é o mero ato de comprar e envolve basicamente atividades rotineiras é simplório e superficial. A gestão de compras assume, atualmente, uma função estratégica dentro das instituições bem sucedidas. Segundo Nunes, Lucena e Silva (2007), para qualquer organização, o setor de compras deve se constituir como um dos segmentos principais para o alcance dos objetivos estratégicos organizacionais.

Para Nunes, Lucena e Silva (2007) o sistema de compras apresenta algumas diferenças quando se compara o setor público às empresas privadas. Ao contrário das empresas privadas, que têm ampla liberdade de escolha nas decisões sobre suas aquisições e necessitam de um setor de compras eficiente para minimizar seus custos e maximizar seus lucros, as organizações públicas buscam o interesse comum, e somente podem fazer aquilo que a lei estabelece, por isso necessitam de uma gestão de compras eficiente para garantir a transparência nas relações e a eficácia na alocação dos recursos para satisfazer a sociedade.

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, com o intuito de regulamentar as compras públicas, em seu artigo 37, inciso XXI, estabeleceu que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve adquirir bens e serviços mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, 2007).

A Lei n. 8.666, de junho de 1993, regulamentou o artigo 37 da Constituição brasileira e estabeleceu as normas gerais sobre licitações e contratos (BRASIL, 1993). Em julho de 2002, a Lei 10.520 instituiu a modalidade de licitação denominada pregão para a aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002).

Essa modalidade, válida para quaisquer limites de valor da compra, é realizada em sessão pública, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances verbais. O pregão eletrônico, por sua vez, possui as mesmas características do pregão presencial, porém utiliza-se de recursos de tecnologia da informação.

Após maio de 2005, para entes e entidades da União, a modalidade pregão tornou-se obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial a utilização na sua forma eletrônica (BRASIL, 2005a).

Atualmente, grande parte da Administração Pública Federal utiliza o pregão eletrônico como ferramenta no processo de compras governamentais. A análise da gestão de compras públicas e da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, determinou o problema dessa pesquisa.

## **1.2 Formulação do problema**

Quais as vantagens e desvantagens do uso do pregão eletrônico no processo de compras governamentais?

## **1.3 Objetivo Geral**

Identificar as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico como ferramenta administrativa no processo de compras governamentais.

## **1.4 Objetivos Específicos**

- Analisar o processo de compras do Tribunal Superior do Trabalho (TST);
- Identificar as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico para a Administração Pública na visão do órgão público;

- Identificar as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico para a Administração Pública na visão das empresas licitantes (fornecedoras de produtos e/ou serviços para o órgão público);
- Apontar alternativas que otimizem a gestão de compras na Administração Pública Federal.

## 1.5 Justificativa

A gestão de compras na Administração Pública vem passando por mudanças e modernizações. A modalidade pregão, em sua forma eletrônica, surgiu como uma ferramenta de inovação para aprimorar e agilizar os procedimentos, estimular a concorrência, reduzir os custos governamentais e aumentar a transparência das compras do governo.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o pregão eletrônico agilizou os processos de compra, aumentou o número de fornecedores do governo e reduziu os custos das compras governamentais. Segundo dados daquele Ministério, o pregão eletrônico economizou R\$ 3,8 bilhões para os cofres públicos em 2008 (BRASIL, 2009).

Embora o governo federal enfatize as vantagens do pregão eletrônico, pouco se tem comentado sobre suas desvantagens. Os pesquisadores pouco têm explorado os efeitos negativos do pregão eletrônico na gestão das compras governamentais. Fato esse confirmado a partir da pesquisa bibliográfica realizada nesse estudo, que identificou somente um artigo científico (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007) que analisa as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico no processo de compras no setor público.

Dessa forma, esse trabalho visou explorar os conceitos de compras eletrônicas na Administração Pública. A partir de um estudo realizado no Tribunal Superior do Trabalho (TST), buscou-se identificar as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico no processo de compras governamentais. A opinião tanto dos responsáveis pelas compras do órgão, como de representantes de empresas fornecedoras foi coletada. O intuito é oferecer aos gestores públicos e a toda a população interessada uma visão geral do pregão eletrônico, identificando seus

benefícios e suas falhas. Com isso, objetiva-se fornecer dados que poderão contribuir para o aperfeiçoamento da gestão de compras na Administração Pública Federal.

Os principais tópicos que diferenciam esse estudo daquele realizado sobre as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico por Nunes, Lucena e Silva (2007) são os participantes da pesquisa e o instrumento de coleta de dados. A pesquisa de Nunes, Lucena e Silva (2007) foi realizada por meio da aplicação de questionários a trabalhadores que interagem de alguma maneira com o pregão eletrônico. Já nesta pesquisa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com servidores envolvidos diretamente com o processo de compras via pregão eletrônico e, ainda, com representantes de empresas privadas que utilizam o pregão eletrônico para venderem para o governo.

## **1.6 Métodos e Técnicas de Pesquisa**

Tendo em vista seus objetivos, a pesquisa realizada é considerada descritiva, segundo Gil (2002, p.42), essas pesquisas “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

A pesquisa também é qualitativa, segundo Richardson (1999, p. 90), esse tipo de pesquisa “pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados”.

A pesquisa bibliográfica foi realizada essencialmente em artigos científicos dos principais periódicos nacionais de Administração de Empresas e Administração Pública. Foram também analisadas a legislação brasileira e livros de caráter científico. Além de consultas em documentos específicos do órgão público no qual se realizou o estudo.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas com dois públicos distintos: pregoeiros e ex-pregoeiros do TST e representantes de empresas privadas que fornecem produtos e/ou serviços para a instituição pública e utilizam o pregão eletrônico para realizarem suas vendas.



## **1.7 Estrutura e Organização da Monografia**

Esta monografia está dividida em mais quatro capítulos. A seguir, no Referencial Teórico, será apresentada uma revisão de literatura acerca do tema gestão de compras e seu contexto na Administração Pública. O capítulo Método e Técnicas de Pesquisa mostrará a metodologia utilizada neste trabalho, apontando os meios e métodos utilizados para se coletar e analisar as informações necessárias à elaboração da pesquisa. Em seguida, no capítulo Resultados e Discussão serão analisados os resultados obtidos neste estudo. Por fim, serão apresentadas as conclusões da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo será realizada uma análise da literatura científica nacional a fim de recapitular os conhecimentos existentes na área de pesquisa, bem como contextualizar o objeto de estudo. O capítulo está dividido em três seções: a função compras: explica a função e importância da área de compras para as organizações; compras na Administração Pública: aborda os principais pontos referentes ao processo de compras por licitação no setor público; e compras eletrônicas: descreve o processo de compras via pregão eletrônico.

### 2.1 A Função Compras

Tradicionalmente, a administração de compras estava envolvida nas atividades operacionais diárias das empresas e não contribuíam na tomada de decisões táticas e estratégicas. Essa orientação mudou quando as empresas perceberam como a função compras poderia contribuir para o sucesso organizacional. Segundo Baily, Farmer e Jessop (2000), as compras e a administração da cadeia de suprimentos passaram a ser reconhecidas como atividades estratégicas cruciais por aqueles preocupados com a gestão organizacional; hoje, nas empresas bem sucedidas, a área de compras influencia e participa na elaboração do planejamento estratégico organizacional.

Para Baily, Farmer e Jessop (2000, p.31) a finalidade da atividade de compras é “comprar a qualidade de material correta, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado”. Essa definição, entretanto, é criticada pela sua simplicidade e superficialidade. Segundo os autores, o departamento de compras deve atuar com eficácia e, para verificar se seus resultados estão sendo alcançados, é necessário que os objetivos da área sejam mensurados de alguma maneira. Por isso, Baily, Farmer e Jessop (2000, p.31) sugerem uma definição mais ampla de objetivos:

- suprir a organização com um fluxo seguro de materiais e serviços que atendam suas necessidades;

- assegurar continuidade de suprimento para manter relacionamentos efetivos com fontes existentes, desenvolvendo outras fontes de suprimentos alternativas, ou para atender a necessidades emergentes ou planejadas;
- comprar eficiente e sabiamente, obtendo por meios éticos o melhor valor por centavo gasto;
- administrar estoques para proporcionar o melhor serviço possível aos usuários e ao menor custo;
- manter relacionamentos cooperativos sólidos com outros departamentos, fornecendo informações e aconselhamentos necessários para assegurar a operação eficaz de toda a organização;
- desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e organização para assegurar o alcance dos objetivos previstos.

A atividade da área de compras vai muito além do simples ato de adquirir materiais. Sua gestão envolve muitas outras atividades, como: selecionar os melhores fornecedores; ajudar a gerar o desenvolvimento eficaz de novos produtos, proteger a estrutura de custos da organização, manter o equilíbrio entre qualidade/valor; monitorar as tendências do mercado de suprimento; e negociar eficazmente para trabalhar com fornecedores que buscarão benefício mútuo (BAILY; FARMER; JESSOP, 2000).

Segundo Heinritz e Farrell (1979), as compras não são um fim em si mesmas, elas têm como finalidade principal coordenar a sua atividade com as outras importantes fases de atividade da empresa. Para os autores, as compras podem ser consideradas uma função administrativa:

[...] a compra é uma função administrativa. Mesmo em bases diferentes, a compra é, por si própria, uma verdadeira função administrativa. Envolve ela a administração de materiais em uso corrente, desde a determinação de fontes de fornecimento e “vias de fornecimento”, passando pelo almoxarifado, até a entrega final nos pontos de produção, conforme se fizer necessário. Em todos os estágios há decisões a serem tomadas, quanto à qualidade, quantidade, cronogramas, origem e custo. Reconhece-se, assim, que a oferta de produtos de qualidade, em quantidades adequadas e adquiridos por um preço razoável são aspectos chave na viabilização econômica das unidades. (HEINRITZ; FARRELL, 1979, p.20)

Para que a gestão de compras seja desempenhada efetivamente é necessário que exista interação, coordenação e comunicação entre os departamentos da organização. A atividade de compra dá suporte ao trabalho das demais áreas, e por isso, Baily, Farmer e Jessop (2000, p.38) afirmam que “as estratégias de compras não podem ser desenvolvidas isoladamente. Elas precisam estar integradas à estratégia corporativa para serem bem-sucedidas.”.

Dada a sua importância, qualquer organização, seja pública ou privada, deve considerar o departamento de compras como estratégico. Segundo Nunes,

Lucena e Silva (2007), é por meio de uma gestão eficiente do processo de compras que uma instituição conseguirá atingir seus resultados com menos dispêndio de recursos financeiros e satisfazer seus *stakeholders*.

## 2.2 Compras na Administração Pública

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, em seu artigo 5<sup>o</sup>, inciso II, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 2007, p.8). Esse ensinamento dá origem a um dos princípios basilares do Estado brasileiro: o Princípio da Legalidade. Esse princípio significa que a Administração Pública nada pode fazer senão o que a lei determina. Mello (2002) ensina que:

Ao contrário dos particulares, os que podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. (MELLO, 2002, p.88)

Diferentemente das empresas privadas, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir materiais e/ou serviços, a Administração Pública para realizar suas compras, além de primar pelo interesse público, ou seja, pelo interesse do todo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Esse procedimento denomina-se licitação.

Mello (2002) afirma que licitação é:

O procedimento administrativo pela qual uma pessoa governamental, pretende alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissão de obras, serviço ou uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de proposta, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. (MELLO, 2002, p.468)

A partir da Constituição Federal Brasileira, de 1988, artigo 37, inciso XXI, a licitação recebeu status de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2007):

ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 2007, p.19)

O artigo acima citado foi regulamentado pela Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que tem por finalidade “estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços [...] compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 1993).

### 2.2.1 Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993)

Segundo Meirelles (2004), a licitação é um procedimento administrativo, mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa. Esse procedimento garante a igualdade entre todos os participantes e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Para Mello (2002), a licitação busca atingir dois objetivos, que são: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso; e assegurar à Administração a isonomia e a concorrência nos negócios que a mesma pretenda realizar com os particulares.

O artigo 3º, da Lei 8.666/1993, estabelece que a licitação deve garantir o princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (BRASIL, 1993). Nesse artigo, são enumerados os princípios básicos que regem esse procedimento administrativo, dando-o transparência e estabelecendo os direitos e deveres de todos envolvidos nas compras públicas. Motta (2002) descreve esses princípios, conforme Quadro 1.

PRINCÍPIO	DESCRIÇÃO
LEGALIDADE	A Administração Pública somente poderá agir conforme o estabelecido em lei.
IMPESSOALIDADE	A Administração Pública deve praticar seus atos no interesse da coletividade, evitando qualquer concessão de privilégios ou favorecimentos.
MORALIDADE	Os agentes administrativos têm o dever de executar suas atividades não só pautadas nas normas de Direito, mas também em conformidade com a ética, a lealdade, a honra e a honestidade.
IGUALDADE ENTRE OS LICITANTES	Qualquer interessado que tenha condições de assegurar o futuro cumprimento do contrato pode participar da licitação; além disso, todos os participantes da disputa devem ser tratados isonomicamente.
PUBLICIDADE	Visa dar transparência às compras públicas para viabilizar o controle por parte da sociedade. A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis à população os atos de seu procedimento.
PROBIDADE ADMINISTRATIVA	Exigência de atuação ética dos agentes da Administração Pública em todas as etapas do procedimento. Ser probo é ser correto com o trato da coisa pública, não se desviando da finalidade da lei, nem se beneficiando da qualidade do cargo que exerce.
JULGAMENTO OBJETIVO	O julgamento é baseado em critérios objetivos indicados no edital, buscando afastar a discricionariedade no julgamento. A noção de critério de julgamento vincula-se ao conceito de tipo de licitação: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; maior lance ou oferta.
VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	O edital é a lei interna da licitação e, por isso, tanto o licitante, como a Administração são vinculados a ele.

**Quadro 1:** Princípios do procedimento licitatório.

**Fonte:** Motta (2002, p.102-115).

Outros princípios específicos ao procedimento licitatório não estão explícitos no artigo 3º, tendo sido mencionados em outros artigos da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993). A partir da análise da Lei, podem ser citados:

- Competitividade: deve haver efetiva competição no procedimento licitatório sob pena de nulidade e crime;
- Procedimento formal: significa que o procedimento sempre deve seguir uma forma previamente estabelecida em lei;
- Sigilo das propostas: as propostas são absolutamente sigilosas, com vistas a resguardar a competitividade, somente sendo públicas após suas aberturas;
- Adjudicação compulsória: é a atribuição do objeto da licitação ao seu vencedor. Impede que a Administração celebre o contrato objeto da licitação com outra empresa. Não é ainda a celebração do contrato, apenas garante ao vencedor que quando a Administração executar o objeto será com ele.

A regra geral no ordenamento jurídico brasileiro é a obrigatoriedade de licitação das compras públicas previamente à celebração do contrato administrativo. Existem, entretanto, determinadas hipóteses previstas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos que permitem a realização de compras públicas sem o procedimento licitatório. Há duas situações em que isso se verifica: inexigibilidade e dispensa de licitação (BRASIL, 1993).

A inexigibilidade ocorre quando houver impossibilidade jurídica de competição. Mello (2002) afirma que é pressuposto lógico da licitação a existência de uma diversidade de objetos e uma diversidade de ofertantes. Sempre que for inviável a competição, a Administração pode contratar diretamente. A Lei 8.666/1993, em seu artigo 25, exemplifica algumas situações em que a inexigibilidade ocorre: para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca; para contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais de notória especialização; e para contratação de profissional de setor artístico, desde que consagrado pela opinião pública (BRASIL, 1993).

A dispensa de licitação ocorre nas hipóteses em que, embora exista viabilidade de competição, a Lei autoriza a celebração direta do contrato (licitação dispensável) ou mesmo determina a não realização do procedimento licitatório (licitação dispensada). Em seu artigo 24, a Lei 8.666/1993 enumera taxativamente 29 (vinte e nove) hipóteses em que a licitação pode ser dispensável, nesses casos a Lei autoriza a não realização da licitação, ficando a critério da Administração decidir, de acordo com sua conveniência, se realiza ou não a licitação. Alguns exemplos em que a licitação é dispensável são: para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais); para outros serviços e compras de valor até R\$ 8.000,00 (oito mil reais); nos casos de emergência ou calamidade pública; nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem. Quando a Lei diretamente dispensa a licitação, a Administração não poderá realizar procedimento licitatório, essas hipóteses estão expressas taxativamente no artigo 17, da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz, ainda, no artigo 22, as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). Segundo Gusmão (2004 apud NUNES; LUCENA; SILVA,

2007) cada modalidade de licitação possui características próprias, que as diferenciam das outras. A Lei determina a utilização de cada uma em função do valor estimado da compra e do objeto a ser adquirido ou leiloado (BRASIL, 1993).

De acordo a Lei 8.666/1993, a concorrência é a modalidade de licitação “entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (BRASIL, 1993).

Tomada de preço ocorre “entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (BRASIL, 1993).

Ainda segundo o artigo 22, convite é a modalidade de licitação:

entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia de instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação da proposta. (BRASIL, 1993)

Concurso é a modalidade de licitação “entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial” (BRASIL, 1993).

Leilão é a modalidade de licitação:

entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art.19, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, 1993)

As modalidades de licitação e os respectivos valores que determinam a escolha da modalidade a ser utilizada pela Administração Pública estão representados na Tabela 1.

**Tabela 1 – Limites para compras nas modalidades de licitação.**

<b>Modalidade</b>	<b>Limites para obras e serviços de engenharia</b>	<b>Limites para compras e outros serviços</b>
Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 650.000,00
Tomada de preço	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 650.000,00
Convite	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 80.000,00

**Fonte:** Lei 8.666/93, artigo 23 (BRASIL, 1993).



## 2.2.2 A modalidade Pregão

Em 2002, a Lei 10.520 instituiu uma nova modalidade de licitação, o pregão (BRASIL, 2002). Assim como as outras modalidades de licitação, o pregão apresenta características específicas. A Lei conceitua pregão como:

Modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. (BRASIL, 2002)

A partir da análise da literatura revisada, conclui-se que as características principais do pregão são:

- utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, por todas as esferas da Federação;
- qualquer valor de contrato;
- há uma inversão das fases de licitação: a habilitação ocorre depois das propostas julgadas;
- o tipo de licitação é sempre de menor preço;
- é possível a redução das propostas por meio de lances verbais.

O artigo 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, define o que são bens e serviços comuns: “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos desse artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” (BRASIL, 2002). Para Justen (2000 apud MELLO, 2002, p.501), esse conceito não esclarece nada, por isso o autor tentou explicar o que seria o objeto comum: “é a padronização de sua configuração, que é viabilizada pela ausência de necessidade especial a ser atendida e pela experiência e tradição do mercado”.

A Lei do Pregão, em seu artigo 2º, § 1º, estabeleceu a realização do pregão por meio de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica (BRASIL, 2002). O Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentou o pregão eletrônico e tornou a utilização da modalidade pregão obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial a utilização em sua forma eletrônica, aos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas

públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União (BRASIL, 2005a). A modalidade pregão, em sua forma eletrônica, será estudada com maiores detalhes na próxima seção desse trabalho.

### 2.2.3 Processo de compras

Segundo o Tribunal de Contas da União (2006), o processo de compras deve desenvolver-se em sequência lógica e basear-se no planejamento estratégico da entidade governamental.

Mukai (1990 apud MOTTA, 2002) afirma que o procedimento de licitação compõe-se de uma fase interna, que delimita e determina as condições para a realização da compra e que vai até a elaboração do edital; e de uma fase externa, que se inicia com a publicação do edital e termina com a adjudicação do objeto de licitação.

#### 2.2.3.1 Fase interna ou preparatória

A Lei 8.666/1993 estabelece elementos obrigatórios que devem ser observados para a realização das compras públicas (BRASIL, 1993). Segundo o Tribunal de Contas da União (2006), a fase interna do procedimento licitatório deve seguir uma sequência de atos preparatórios. A primeira etapa na realização de uma compra é uma solicitação expressa do setor requisitante, com a indicação de suas necessidades, à área de compras. Deve ser elaborado o projeto básico, ou o termo de referência (no caso do uso da modalidade pregão). A autoridade competente deve, então, analisar o pedido sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público. Se aprovado, o processo deverá ser protocolizado e numerado. Em seguida, será elaborada a especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta. Uma pesquisa de mercado deverá ser realizada, com o intuito de estimar o valor da contratação. Deverá ser indicado no orçamento do órgão, o recurso orçamentário que será utilizado para a despesa daquela

compra. A modalidade e o tipo de licitação serão, então, definidos e o edital será elaborado.

Para Meirelles (2004) o edital é a lei interna da licitação. Esse instrumento estabelece um elo entre a Administração e os licitantes. Segundo o Tribunal de Contas da União (2006), o intuito do edital é fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, descrevendo pormenorizadamente o objeto da compra, estabelecendo como será o procedimento da licitação (definir prazos, atos, instrumentos relativos a recursos etc.) e como será a futura contratação, além de oferecer outras informações que se façam necessárias à realização da licitação. Deve ser claro, preciso e fácil de ser consultado.

#### 2.2.3.2 Fase externa ou executória

A fase externa tem início com a divulgação do ato convocatório (edital). A divulgação ocorre por meio da publicação dos avisos dos editais e dos atos pertinentes à licitação e ao contrato na imprensa oficial e particular.

A etapa seguinte consiste na habilitação, que, segundo o Tribunal de Contas da União (2006), tem como objetivo garantir que o licitante, na hipótese de vencer o certame, tenha condições técnicas, financeiras e idoneidade para atender ao fornecimento do objeto a ser contratado. Di Pietro (1999) explica que nessa fase são abertos os envelopes com os documentos exigidos no edital. Verifica-se a habilitação jurídica, a regularidade fiscal, a qualificação técnica e a qualificação econômico-financeira das empresas participantes. Para Motta (2002, p.45) a habilitação representa “o direito de o licitante ter sua proposta comercial ou técnica aberta e julgada pela comissão de licitação”. Segundo Fernandes (2005), esse procedimento é geralmente custoso e sujeito a protelações, interposição de recursos pelos licitantes e dúvidas quanto à aceitação de documentos apresentados.

Em seguida, os licitantes habilitados terão suas propostas julgadas e classificadas de acordo com os critérios objetivos de avaliação constantes do edital. Um licitante é, então, declarado vencedor.

Uma observação importante se faz necessária em relação ao pregão. Essa modalidade de licitação difere das outras uma vez que há uma inversão na ordem procedimental: primeiro identifica-se quem foi o licitante que ofereceu a proposta de menor valor, para depois conferir a documentação de habilitação do

vencedor. Caso o licitante com a menor oferta não apresente os documentos conforme exigidos no edital, será avaliada a proposta do segundo classificado e dos demais em ordem crescente, quando necessário. Segundo Meirelles (2004, p.317) essa inversão é uma das maiores vantagens do pregão, pois “suprime-se, assim, tempo precioso despendido no exame da documentação de concorrentes que foram eliminados no julgamento das propostas”. Outra diferença, ainda, ocorre na fase de julgamento, após a análise das propostas, existe a possibilidade dos participantes oferecerem lances verbais para tentar reduzir as ofertas apresentadas pelos outros licitantes concorrentes.

Após as etapas de habilitação e julgamento, o processo é adjudicado e homologado. Segundo o Tribunal de Contas da União (2006, p.183), “adjudicar é o ato pelo qual a Administração atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação. [...] Homologar é verificar a legalidade dos atos praticados na licitação”. A homologação é um ato intransferível, indelegável e exclusivo da autoridade superior do órgão.

O Tribunal de Contas da União (2006) explica que:

Nos órgãos ou entidades em que os responsáveis pela licitação, ou outro servidor designado para esse fim, têm competência para adjudicar, ocorre primeiro a adjudicação. Nesse caso, a homologação pela autoridade superior acontece posteriormente. Nos órgãos ou entidades em que a autoridade superior homologa e adjudica, a homologação ocorre primeiro e adjudicação depois. (TCU, 2006, p.184)

Após a adjudicação e a homologação, o licitante vencedor será convocado para assinar o contrato administrativo ou instrumento equivalente, no prazo estabelecido no ato convocatório. Segundo Di Pietro (1999), caso o vencedor não atenda à convocação, a Lei 8.666/1993 estabelece que a Administração Pública poderá convocar os licitantes remanescentes, pela ordem de classificação, para prestar o serviço ou entregar a material em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços, atualizados de acordo com o ato convocatório; ou pode revogar a licitação (BRASIL, 1993). Os licitantes remanescentes, porém, não são obrigados a assinar o contrato com a Administração.

Segundo Fernandes (2005), a execução do contrato consiste na entrega do bem adquirido ou na prestação do serviço contratado. O gestor de compras emite um parecer atestando o cumprimento do contrato, o qual permite a emissão de ordem de pagamento.

## 2.3 Compras Eletrônicas

Para Fernandes (2005), as novas tecnologias de informação e comunicação tiveram grande impacto sobre as transações comerciais. A *Internet* possibilitou a aquisição de bens e serviços, por organizações públicas e privadas, de modo mais ágil, transparente e eficiente. Segundo Taylor (1999 apud FERNANDES, 2005), as transações entre organizações são a modalidade mais relevante do comércio eletrônico, e isso pode ser justificado pela perspectiva de redução dos custos nas operações de venda.

No setor público, os procedimentos de compra de bens e serviços foram profundamente modificados com a introdução do comércio eletrônico. Taylor (1999 apud FERNANDES, 2005, p.196) afirma que as compras eletrônicas trouxeram diversos benefícios para os governos. A seguir, alguns serão descritos:

- a redução de custos: obtida por meio da facilidade de comparação de custos, da agilidade de compras, e da agregação de pedidos;
- o incremento da competição e do acesso: resulta da ampliação de participação do mercado, do maior acesso aos participantes e da sua maior conveniência;
- a redução dos custos administrativos: obtido por meio da maior rapidez nas transações, em redução de procedimentos manuais e em maior facilidade de gerenciamento das compras e dos custos; e
- o fortalecimento da *accountability*: maior transparência nas transações.

Fernandes (2005) destaca um estudo realizado internacionalmente pela Price Waterhouse & Coopers, em 2002, o qual revela que mesmo com o potencial transformador da tecnologia da informação, ainda é limitada a disseminação de sistemas voltados para o tratamento de compras em grande volume pelos órgãos públicos.

Para que o comércio eletrônico se desenvolva de maneira transparente e eficiente na Administração Pública, faz-se necessária a implantação de um sistema com funcionalidades específicas para as organizações públicas. Segundo Talero (2001 apud FERNANDES, 2005):

Um sistema de compras governamentais eletrônicas plenamente desenvolvido contém os seguintes componentes: 1) informação, registro e controle; 2) proposição eletrônica; e 3) compra eletrônica. A componente do sistema relativo à informação, ao registro e ao controle possibilita a plena abertura de informações sobre oportunidades de compras e contratos, com acesso pela *Internet*. A componente 'proposição eletrônica' oferece, por meio de formulários eletrônicos, suporte à preparação de propostas e documentos pelos órgãos responsáveis pelas compras e pelos fornecedores. A componente 'compra eletrônica' compreende funcionalidades voltadas para a realização de pregões eletrônicos, recurso de comparação entre propostas, de precificação e de contratação eletrônica. (TALERO, 2001 apud FERNANDES, 2005, p.200)

Atualmente, a Administração Pública Federal brasileira utiliza-se do Siasg/ComprasNet. Segundo Fernandes (2005), o Siasg (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais) é constituído por um conjunto de módulos que realizam procedimentos de compras e contratações. Esses módulos estão conectados à plataforma *web*, possibilitando o acesso via *Internet*, por meio do portal ComprasNet. Para o autor, esse sistema apresenta algumas falhas e lacunas: sua abrangência é incompleta sobre as fases do processo de compra, além de não envolver todo o ciclo de compras.

### 2.3.1 Pregão eletrônico

O Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005 regulamentou a modalidade de pregão na forma eletrônica e tornou a utilização do pregão obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica, “salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.” (BRASIL, 2005a). A esse decreto submetem-se os órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União (BRASIL, 2005a).

Segundo Meirelles (2004, p.318), o procedimento do pregão eletrônico “segue as regras básicas do pregão comum, mas como é evidente, deixa de ocorrer a presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas via eletrônica”.

Para Motta (2002, p.709) “a breve síntese do procedimento já indica sua objetividade e simplicidade”. A sessão pública é comunicada pela *Internet*. Qualquer

pessoa interessada pode acompanhar o desenvolvimento da sessão pública em tempo real, por meio da *Internet*. Para garantir a segurança do processo, são utilizados recursos de criptografia e autenticação, que ajudarão na condução do sistema eletrônico. O órgão licitante tem o apoio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento. Deverão ser previamente credenciados no provedor do sistema eletrônico a autoridade competente do órgão promotor da licitação, o pregoeiro, os membros da equipe de apoio e os licitantes que participam do pregão. Tal credenciamento é feito pela atribuição de chave e senha pessoais e intransferíveis, que poderão ser utilizadas em outros pregões, sendo de exclusiva responsabilidade do licitante. O credenciamento junto ao provedor do sistema implica a responsabilidade legal do licitante e a presunção de sua capacidade técnica (BRASIL, 2005a).

O procedimento licitatório da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, assim como as demais modalidades licitatórias, também apresenta duas fases: a interna e a externa. O artigo 9º, do Decreto nº. 5.450/2005 estabelece que na fase preparatória devem ser observadas algumas etapas, como: elaboração do termo de referência pelo órgão requisitante, aprovação do termo de referência pela autoridade competente, apresentação de justificativa da necessidade da contratação, elaboração do edital, definição das exigências de habilitação e designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio (BRASIL, 2005a).

O termo de referência é conceituado no artigo 9º, § 2º, do Decreto nº. 5.450/2005, como:

o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (BRASIL, 2005a)

Segundo o artigo 11, do mesmo Decreto, ao pregoeiro cabem as atividades de: coordenar o processo licitatório, receber e decidir as impugnações e consultas ao edital, conduzir a sessão pública na *Internet*, verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no edital, dirigir as etapas de lances, verificar e julgar as condições de habilitação, receber e examinar os recursos, indicar o vencedor no certame, adjudicar o objeto (quando não houver recurso), encaminhar

o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação, dentre outras ações (BRASIL, 2005a).

Gusmão (2004 apud NUNES; LUCENA; SILVA, 2007) explica que ao pregoeiro caberão as mesmas responsabilidades atribuídas no pregão comum, porém o sistema de tecnologia irá auxiliar suas atividades.

[...] o programa poderá auxiliar e até aliviar o trabalho do pregoeiro, constando de sua rotina a exclusão automática de lances fora das condições de admissibilidade da administração, como é o caso de lances iguais ou de valor reduzido, bem como recebendo ofertas e documentadas, além de enviar mensagem ao licitante confirmando a operação. (GUSMÃO, 2004 apud NUNES; LUCENA; SILVA, 2007, p.232)

Nunes, Lucena e Silva (2007) consideram que a simplificação das atividades do pregoeiro é uma vantagem do pregão eletrônico em comparação ao pregão presencial.

A fase externa do pregão, na forma eletrônica, tem início com a convocação dos interessados por meio da publicação de aviso do edital. O artigo 17, do Decreto nº. 5.450/2005 estabelece valores estimados para a contratação e os meios de divulgação do aviso, conforme a Tabela a seguir.

**Tabela 2 - Valores estimados para contratação e os meios de divulgação.**

VALORES	MEIOS DE DIVULGACAO
Até R\$ 650.000,00	Diário Oficial da União e <i>Internet</i>
Acima de R\$ 650.000,00	Diário Oficial da União, <i>Internet</i> e Jornal de grande circulação local
Acima de R\$ 1.300.000,00	Diário Oficial da União e <i>Internet</i> e Jornal de grande circulação regional ou nacional

**Fonte:** Decreto nº 5.450/2005, artigo 17 (BRASIL, 2005a).

Ainda segundo o Decreto nº. 5.450/2005, no artigo 21, após a divulgação do edital, os licitantes deverão encaminhar proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e hora marcadas para a abertura da sessão, exclusivamente por meio eletrônico, quando, então, a fase de recebimento de propostas será encerrada automaticamente. Até a abertura da sessão, os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta anteriormente apresentada (BRASIL, 2005a).

A partir do horário previsto no edital, a sessão pública na *Internet* será aberta pelo pregoeiro e compreenderá as seguintes etapas (BRASIL, 2005a):

1. Verificação das propostas apresentadas, desclassificando aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital;



2. O sistema ordenará, automaticamente, as propostas qualificadas pelo pregoeiro, sendo que somente essas poderão participar da fase de lances;
3. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, quando então os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico. Durão a sessão, os licitantes serão informados do valor do menor lance registrado;
4. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para a contratação e verificará a habilitação do licitante conforme dispositivos do edital;
5. Constatado o atendimento às exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;
6. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão, manifestar sua intenção de recorrer. A partir desse momento, ele terá um prazo de três dias para apresentar as razões do recurso;
7. Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, o objeto será adjudicado e o procedimento licitatório homologado.

Segundo o governo federal (BRASIL, 2005b), a utilização do pregão, em sua forma eletrônica, proporcionou um incentivo à competição e à aplicação da disputa entre fornecedores, além de provocar uma redução nos custos com as compras governamentais. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG):

Nos últimos dois anos, uma lenta revolução vem ocorrendo no governo federal na hora de realizar suas licitações. As mudanças são importantes porque aumentaram de forma significativa o número de fornecedores do governo e porque reduziram os custos das compras governamentais em até 30%. [...] Essas mudanças devem-se à prioridade dada aos pregões eletrônicos. [...] A novidade foi o crescimento do número de fornecedores, [...]. Nos últimos quatro anos, o número de empresas passou de 150 mil para 214 mil, uma elevação de 42%. (BRASIL, 2005b)

Nunes, Lucena e Silva (2007) compartilham da mesma opinião do MPOG e acreditam que o pregão, em sua forma eletrônica, trouxe vantagens para o processo de compras públicas, como: o aumento da concorrência e a redução dos custos. Para os autores, essa modalidade “simplifica todo o procedimento

administrativo, alcança índices consideráveis de economia de recursos em virtude de poder alcançar grande parte do território nacional por meio do uso da *Internet*.” (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007, p.239).

Ainda segundo Nunes, Lucena e Silva (2007), para que o pregão eletrônico proporcione eficiência na gestão de compras públicas é necessário que os pregoeiros sejam treinados e capacitados para utilizarem o pregão eletrônico e seu sistema de tecnologia e informação. Para os autores (2007, p.239), “a presença de treinamento e capacitação, ainda não suficientemente observados, parece ser uma ameaça à eficácia do sistema vigente”.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Esse capítulo trata da metodologia que foi utilizada na pesquisa e está dividido nas seguintes seções: tipo e descrição geral da pesquisa; caracterização da organização; participantes do estudo e amostra de documentos; caracterização dos instrumentos de pesquisa; e procedimento de coleta e de análise de dados.

#### **3.1 Tipo e descrição geral de pesquisa**

Conforme a classificação de Gil (2002), a pesquisa realizada neste trabalho, tendo em vista seus objetivos, é considerada descritiva. Segundo Gil (2002, p.42), este tipo de pesquisa tem como objetivo primordial “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Segundo Richardson (1999), o método de pesquisa é caracterizado pela escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos. Neste estudo foi utilizado o método qualitativo, abordagem essa que “não emprega um instrumento estatístico como base do processo de análise de um problema. Não pretende medir unidades ou categorias homogêneas.” (RICHARDSON, 1999, p. 79). Segundo Neves (1996, p.2), “nas ciências sociais, os pesquisadores, ao empregarem métodos qualitativos [...] buscam visualizar o contexto e, se possível, ter uma integração empática com o processo objeto de estudo que implique melhor compreensão do fenômeno”.

A pesquisa utilizou-se de dados primários e dados secundários. Para a coleta de dados secundários foram realizadas:

- Pesquisa bibliográfica: realizada essencialmente em artigos científicos dos principais periódicos nacionais de Administração de Empresas e Administração Pública. Foram também analisadas a legislação brasileira e livros de caráter científico; e
- Pesquisa documental: desenvolvida por meio da consulta em documentos e relatórios do órgão público.

Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semi-estruturadas. Segundo Gil (2002, p.117), este procedimento consiste na entrevista “guiada por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador explora ao longo de seu curso”. Vergara (2000, p.55) expõe que “a entrevista pautada por pontos propicia uma maior profundidade acerca das questões envolvidas na pesquisa”.

### **3.2 Caracterização da organização, setor ou área**

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) é um órgão da Justiça do Trabalho. Com sede em Brasília, Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, sua principal função é uniformizar a jurisprudência trabalhista. De acordo com o artigo 111-A da Constituição Federal do Brasil, de 1988, o Tribunal Superior do Trabalho é composto por “vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal” (BRASIL, 2007, p.38).

A Secretaria do Tribunal é responsável pela direção dos serviços judiciários e administrativos do TST e é dirigida pelo Diretor-Geral. À Secretaria do Tribunal estão vinculadas três secretarias: Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças; Secretaria de Gestão de Pessoas; e Secretaria de Controle da Justiça do Trabalho. A cada Secretaria estão vinculadas Coordenadorias.

Os membros entrevistados nessa pesquisa atuam na Coordenadoria de Licitações e Contratos, que está vinculada à Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças. Essa Coordenadoria é responsável por todo o procedimento licitatório do órgão, desde a especificação do produto a ser adquirido até a assinatura do contrato de compra. Como essa Coordenadoria é responsável pela gestão de compras do órgão, a comissão de licitação do TST é composta por servidores que atuam nela. Comissão essa responsável por conduzir as sessões de compras do Tribunal e que é composta por três membros, que são atualmente os pregoeiros do órgão.

O TST começou a implantar a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, em 2002. Durante esse ano, utilizou-se tanto o pregão eletrônico, quanto

o presencial, que foi sendo substituído gradativamente. Entre 2002 e 2004, o sistema utilizado para a realização das compras via pregão eletrônico foi o do Banco do Brasil (Licitações-E). Em 2005, o Tribunal passou a utilizar o sistema ComprasNet e, desde então, esse é o sistema utilizado. Segundo dados do *site* do TST (editais de licitações), atualmente, a maioria das compras do Tribunal é feita por pregão eletrônico.

### **3.3 Participantes do estudo e amostra de documentos**

Com o objetivo de analisar o pregão, em sua forma eletrônica, sob diferentes perspectivas, foram realizadas entrevistas com dois públicos distintos. O primeiro grupo estudado corresponde aos servidores do órgão que exercem ou já exerceram a função de pregoeiro. Assim, foram entrevistados três servidores do Tribunal Superior do Trabalho. Esses foram escolhidos por conveniência. Dentre os servidores que já exerceram ou exercem a função de pregoeiro no TST, buscou-se entrevistar aqueles mais experientes no assunto, que pudessem contribuir mais para a pesquisa.

O segundo grupo em análise foi composto por representantes de empresas privadas que utilizam a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, para venderem para o governo. Foram entrevistados representantes de uma microempresa, de uma empresa de pequeno porte e de uma de médio porte; totalizando três entrevistados. Todas as empresas são do ramo de informática e foram escolhidas aleatoriamente.

A análise documental foi realizada por meio dos seguintes documentos: editais de licitação e contratos de compras, dos anos de 2001 e 2008; e relatórios de atividade do órgão, do ano de 2008 e do primeiro semestre de 2009.

### **3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa**

Como base nos objetivos da pesquisa e no referencial teórico foram definidos tópicos a serem abordados nas entrevistas. Para cada tópico, foram

elaboradas questões que constituem o roteiro de entrevista. O roteiro foi o instrumento utilizado para guiar as entrevistas e foi utilizado com certa flexibilidade, conforme propõe Gaskell (2002). Como o estudo é composto por dois públicos, foram elaborados dois roteiros, um específico para cada grupo.

O roteiro de entrevista utilizado com os pregoeiros e ex-pregoeiros do TST (Apêndice A) foi elaborado com base nos tópicos relacionados no Quadro a seguir, tendo com base a literatura revisada neste estudo.

<b>TÓPICOS PARA PESQUISA</b>	<b>BASE TEÓRICA</b>
Implantação do pregão eletrônico	Brasil (2002) Brasil (2005a)
Processo de compras no órgão com o uso pregão eletrônico	Brasil (2005a) Meirelles (2004) Motta (2002) TCU (2006)
Vantagens do pregão eletrônico	Fernandes (2005) Brasil (2005b) Brasil (2009) Nunes, Lucena e Silva (2007)
Desvantagens do pregão eletrônico	Nunes, Lucena e Silva (2007)
O sistema de tecnologia da informação e comunicação	Fernandes (2005)
Sugestões de melhoria	Nunes, Lucena e Silva (2007)

**Quadro 2:** Tópicos para orientar elaboração de roteiro para entrevista com pregoeiros.

Já o roteiro de entrevista utilizado com os representantes de empresas privadas fornecedoras do órgão (Apêndice B) foi elaborado com base nos tópicos relacionados no Quadro 3.

<b>TÓPICOS PARA PESQUISA</b>	<b>BASE TEÓRICA</b>
Processo de vendas com o uso do pregão eletrônico	Brasil (2005a) Motta (2002)
Vantagens do pregão eletrônico	Fernandes (2005) Brasil (2005b) Brasil (2009) Nunes, Lucena e Silva (2007)
Desvantagens do pregão eletrônico	Nunes, Lucena e Silva (2007)
O sistema de tecnologia da informação e comunicação	Fernandes (2005)
Sugestões de melhoria	Nunes, Lucena e Silva (2007)

**Quadro 3:** Tópicos para orientar elaboração de roteiro para entrevista com empresas privadas.

### 3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A pesquisa documental foi realizada anteriormente às entrevistas e ocorreu na primeira semana de outubro de 2009, entre os dias 1 e 7. Alguns documentos foram fornecidos pela Coordenadora de Licitações e Contratos do Tribunal, outros foram retirados do *site* do TST.

Conforme mencionado anteriormente, as entrevistas foram realizadas com dois públicos distintos: pregoeiros e ex-pregoeiros do órgão e empresas licitantes, fornecedoras de produtos e/ou serviços para instituição pública.

Em relação às entrevistas realizadas com os pregoeiros e ex-pregoeiros, elas foram previamente agendadas por telefone e aconteceram na última semana de outubro de 2009, entre os dias 26 e 30, na sede do órgão público. Foram entrevistados três servidores e as entrevistas tiveram duração de uma hora, em média.

As entrevistas realizadas com os representantes das empresas licitantes, também, foram previamente agendadas por telefone e ocorreram na primeira semana de novembro de 2009, entre os dias 3 e 6, na matriz de cada empresa. Foram entrevistadas três empresas, sendo um representante de cada e as entrevistas tiveram duração de quarenta minutos, em média.

Todas as entrevistas foram realizadas pela pesquisadora e foram gravadas para melhor registrar as informações e auxiliar na análise dos dados. Durante a entrevista, algumas etapas, sugeridas por Gaskell (2002), foram seguidas. Primeiramente, foi feita uma breve apresentação da pesquisadora e de seu estudo. Em seguida, foram apresentados os objetivos da pesquisa. Após isso, foi solicitada a autorização para a gravação em áudio e enfatizado o sigilo das informações e a não identificação dos entrevistados. As entrevistas foram guiadas por um roteiro e ao longo delas foram feitas algumas perguntas extras de modo a melhor explorar as falas dos indivíduos e contribuir para a análise do conteúdo.

Para finalizar, foram coletados alguns dados sócio-demográficos do entrevistado e questionado se existia mais alguma observação que ele gostaria de fazer. A pesquisadora, então, agradeceu a disposição e a colaboração do entrevistado.

As entrevistas, depois de transcritas, foram analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo categorial. Para Gaskell (2002), o objetivo dessa análise é:

[...] procurar sentidos e compreensão. O que é realmente falado constitui os dados, mas a análise deve ir além da aceitação deste valor aparente. A procura por temas com conteúdo comum e pelas funções destes temas. Algumas perspectivas teóricas falam de representações centrais e periféricas, sendo as primeiras aquelas que estão disseminadas dentro do meio social. (GASKELL, 2002, p. 85)

A primeira etapa dessa análise é a fase de pré-análise. Segundo Franco (2003), essa é a fase de organização, corresponde a uma leitura inicial dos documentos a serem analisados. Busca-se definir indicadores que fundamentem a interpretação final.

Feito isso, foram definidas categorias. “A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos.” (FRANCO, 2003, p.51).

As categorias foram estabelecidas tendo por base as falas dos entrevistados, ou seja, o conteúdo das respostas. Essas categorias são classificadas como *a posteriori* (FRANCO, 2003), pois foram definidas a partir dos dados obtidos nesta pesquisa. A fase seguinte à elaboração das categorias, e etapa final da análise, é a fase de definição (definição operacional) e ilustração de falas (fundamentação) de cada uma delas.

Os resultados da análise dos dados são descritos e discutidos no capítulo a seguir.



## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

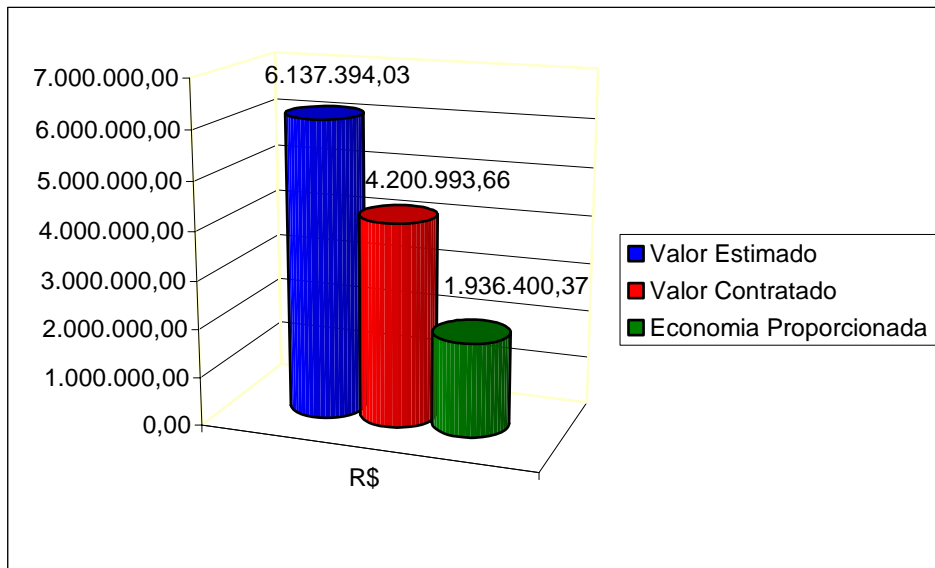
Nesta seção serão apresentados e discutidos os resultados da pesquisa. Primeiramente, serão apresentados os resultados da pesquisa documental. Em seguida, os resultados das entrevistas com os pregoeiros e com as empresas licitantes serão apresentados por meio de quadros com as categorias definidas, uma breve descrição delas e exemplos de falas que possibilitaram sua definição.

### 4.1 Pesquisa Documental

Com a implantação do pregão, em sua forma eletrônica, a maioria das compras do Tribunal passou a ser realizada por meio dessa modalidade. Dados retirados do *site* do TST mostram que em 2001, quando o pregão eletrônico ainda não era utilizado, o Tribunal realizou 70 (setenta) pregões presenciais, 17 (dezesete) convites e 8 (oito) tomadas de preço. Em 2008, o órgão realizou uma concorrência e 141 (cento e quarenta e um) pregões eletrônicos. Percebe-se que 99% das compras públicas são, agora, realizadas por pregão eletrônico, evidenciando uma preferência do Tribunal pelo uso dessa modalidade.

Verifica-se, também, que o número de procedimentos licitatórios realizados pelo TST aumentou com o uso dessa modalidade. Em 2001, foram realizados 95 (noventa e cinco) processos licitatórios; em 2008, esse número subiu para 142 (cento e quarenta e dois).

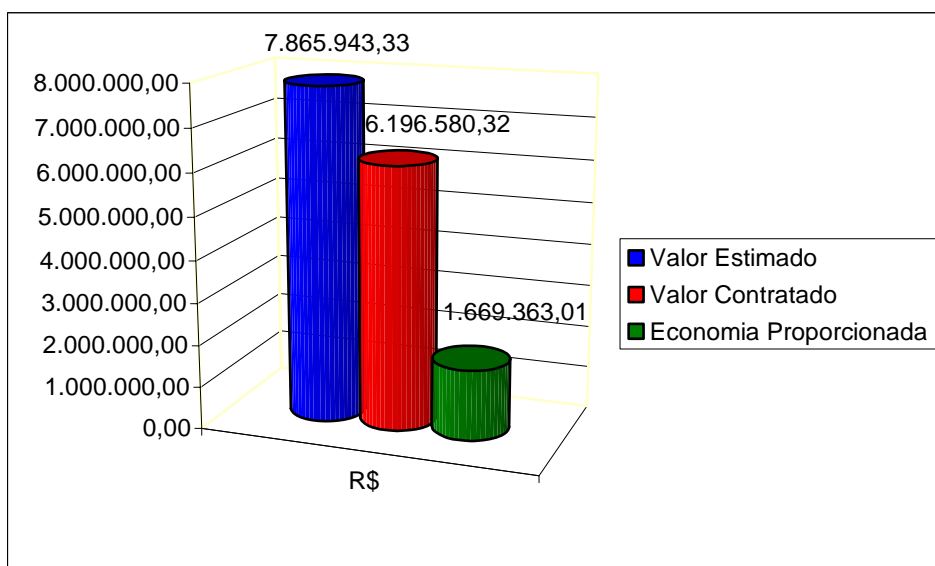
Por meio dos relatórios de atividade do Tribunal Superior do Trabalho, foi possível verificar que as compras de bens e contratações de serviços realizados por meio do pregão eletrônico proporcionaram uma economia, em relação ao preço inicialmente estimado, para o órgão, conforme mostram os gráficos a seguir.



**Gráfico 1:** Representação em valores reais (R\$) das aquisições de produtos e contratação de serviços, por meio de Pregão Eletrônico, no TST, em 2008.

**Fonte:** Relatório de atividades do Tribunal Superior do Trabalho (2008).

O Gráfico 1 mostra que o valor estimado para as aquisições de produtos e contratações de serviços, em 2008, foi de R\$ 6.137.394,03 e o valor contratado foi de R\$ 4.200.993,66. O TST obteve, então, uma economia de R\$ 1.936.400,37, o que significa uma redução de, aproximadamente, 31,55% em relação aos valores inicialmente cotados.



**Gráfico 2:** Representação em valores reais (R\$) das aquisições de produtos e contratação de serviços, por meio de Pregão Eletrônico, no TST, no primeiro semestre de 2009.

**Fonte:** Relatório de atividades do Tribunal Superior do Trabalho (2009).

No primeiro semestre de 2009, o valor estimado para as aquisições de produtos e contratações de serviços foi de R\$ 7.865.934,33 e o valor contratado foi de R\$ 6.196.580,32. Isso representou uma economia de 21,22% (R\$ 1.669.363,01) para o órgão, conforme apresentado no Gráfico 2.

Essa redução nos custos do Tribunal é bastante significativa, porém não representa, necessariamente, a economia real. Isso porque o valor estimado é calculado com base nas pesquisas de mercado realizadas pelo órgão, ou seja, o Tribunal entra em contato com empresas fornecedoras do produto ou serviço e solicita um orçamento. Esse orçamento, na maioria das vezes, é superestimado, as empresas fornecem valores irreais, não compatíveis com os de mercado.

## **4.2 Entrevistas**

Analisando as entrevistas foi possível estabelecer categorias, que foram agrupadas em função dos objetivos dessa pesquisa. Como o estudo é composto por dois públicos distintos, os resultados serão apresentados em duas partes, de acordo com os grupos participantes.

### **4.2.1 Com pregoeiros e ex-pregoeiros**

Foram entrevistados três servidores do TST. Os entrevistados têm entre 36 e 48 anos de idade; entre 16 a 19 anos de tempo de serviço no órgão; e entre 3 e 11 anos que atuam ou atuaram como pregoeiros no Tribunal. Os dados sócio-demográficos foram apresentados em intervalos de valores, de forma a não identificar nenhum dos entrevistados.

Os Quadros 4, 5, 6 e 7 apresentam os resultados obtidos por meio das entrevistas com servidores do Tribunal Superior do Trabalho, em que E1, E2 e E3 representam os entrevistados. Para cada categoria foi apresentada uma definição operacional e, pelo menos, duas falas de entrevistados ilustrativas.

O Quadro a seguir refere-se ao processo de implantação do pregão eletrônico no TST. Para esse tópico foram definidas 2 (duas) categorias: resistência interna e despreparo para o uso do pregão eletrônico.

<b>Processo de Implantação do Pregão Eletrônico</b>		
<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>	<b>Ilustração de Falas</b>
<b>Resistência interna</b>	Reações dos servidores do órgão à implantação do pregão, em sua forma eletrônica, por descrença no êxito da modalidade.	E2: “Teve muita resistência interna. A resistência interna geralmente está relacionada ao julgamento que no pregão tudo é pelo menor preço. Todo mundo acha que, sendo o menor preço, então a qualidade não é boa. Isso não é verdade, embora aconteça freqüentemente. (...) Na compra pública, você tem que atender exclusivamente à necessidade existente, mas algumas pessoas querem mais do que, na verdade, precisam e podem algumas vezes ficar insatisfeitas.” E3: “Super [resistência das pessoas]. Eu mesmo fui um dos que, no processo de implantação, achava que não ia dar certo porque eu estava acostumado há muitos anos no modelo de contratação em relacionamento direto com o fornecedor e achava que o meio eletrônico ia criar uma dificuldade, como, de fato, cria.”
<b>Despreparo para o uso do pregão eletrônico</b>	Ausência de treinamento específico para licitar por meio do pregão eletrônico e seu sistema de informação.	E1: “A gente tem que fazer um curso [fora do TST] que dá um treinamento e capacitação para pregoeiro. Um cursinho rápido, bem assim né... só pra dizer. (...) Não tive treinamento para o pregão eletrônico. Aprende na prática, só na prática.” E2: “Nenhuma ferramenta resolve o problema se o operador não for um operador habilitado. (...) O pregão eletrônico é uma ferramenta extremamente poderosa, mas há muitos pregoeiros que não são muito hábeis na utilização dela. (...) Parece simples, mas não é. É extremamente complexo. Cada situação exige uma estratégia diferente.” E3: “Não houve um processo de capacitação específica para o uso da ferramenta do ComprasNet. (...) Você aprende o pregão eletrônico fazendo.”

**Quadro 4:** Categorias criadas para o tópico Processo de Implantação do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com pregoeiros e ex-pregoeiros.

Em relação à categoria “resistência interna”, observa-se que houve certa resistência dos servidores à implantação da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, no TST. Segundo Robbins (2002), as organizações e os indivíduos são conversadores e resistem ativamente a mudanças. Para o autor, as fontes de resistência individual à mudança residem nas características humanas básicas, como percepção, personalidade e necessidade. Cinco são os motivos que levam as pessoas a resistirem a mudanças: hábito, segurança, fatores econômicos, medo do desconhecido e processamento seletivo de informações. Entre os motivos citados

por Robbins (2002), o hábito, a segurança e o medo do desconhecido podem justificar a resistência dos indivíduos ao pregão eletrônico no TST.

No tocante à categoria “despreparo para o uso do pregão eletrônico”, verifica-se que no TST, durante o processo de implantação da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, não existiu uma preocupação em treinar e capacitar os pregoeiros para utilizarem o pregão eletrônico e seu sistema de informação, de forma que eles acabaram aprendendo a utilizar o ComprasNet na prática. Segundo Nunes, Lucena e Silva (2007, p.237), “a rara existência de treinamentos e capacitação poderá abrir margens a falhas no desenvolvimento das etapas de licitação”.

De acordo com o artigo 7º, do Decreto 3.555/2000, “somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição” (BRASIL, 2000). Para exercer a função de pregoeiro é necessário que o servidor passe por um curso e obtenha um certificado. Esse curso é o mesmo para o pregoeiro que realizará pregões presenciais ou para aquele que utilizará o meio eletrônico. Não existe a obrigação de o órgão público oferecer um treinamento específico para capacitar os pregoeiros a licitar por meio do pregão eletrônico e seu sistema de informação.

O Quadro a seguir apresenta os resultados referentes à segunda questão da entrevista: vantagens do pregão eletrônico. Foram definidas 4 (quatro) categorias para esse tópico, que são: aumento da concorrência, redução do custo unitário dos produtos adquiridos, cadastro e habilitação por meio eletrônico e impessoalidade.

<b>Vantagens do Pregão Eletrônico</b>		
<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>	<b>Ilustração de Falas</b>
<b>Aumento da Concorrência</b>	Ampliação do número de empresas participantes nas licitações realizadas por pregão eletrônico, abrangendo empresas de todo o país.	E1: “Ele [pregão eletrônico] é muito mais abrangente. Ele tem condição de abranger o Brasil inteiro, qualquer empresa, qualquer lugar do Brasil pode participar de uma licitação aqui no TST. (...) Tem uma competição. A fase de lances é muito competitiva.” E2: “A ampliação da concorrência é enorme.” E3: “E o melhor, você não está trabalhando com uma base local. O pregão presencial considera um universo de fornecedores que atuam aqui, nessa região. (...) O eletrônico não, você tem um sujeito lá em Alpha Ville, lá em Barueri, lá em São Paulo, num computador. E aí esta vantagem agrega valor na competitividade. Não é uma questão só de preço. É a questão da base de disputa e do valor final a ser contratado.”

<p><b>Redução do custo unitário dos produtos adquiridos</b></p>	<p>Redução do custo unitário dos produtos adquiridos pelo órgão nas licitações realizadas por meio do pregão eletrônico.</p>	<p>E1: “Ficou muito mais barato. Com o pregão eletrônico a gente tem uma economia enorme.”</p> <p>E1: “A gente compara o preço estimado pra cada pregão e depois o preço final. (...) E aí você vê que tem uma diferença enorme. (...) Você vê que aquele preço depois, na hora do pregão, sempre cai muito.”</p> <p>E2: “Para muitos objetos o pregão eletrônico teve um impacto muito grande [nos custos].”</p> <p>E2: “O governo consegue economizar vários bilhões [de reais], muito dinheiro. (...) A economia talvez não seja exatamente desse tamanho [divulgado pelo governo], mas, ainda assim, ela é muito grande, é bastante significativa. (...) Enquanto numa licitação tradicional o preço talvez caísse 5%, agora cai 30%, 40%.”</p> <p>E3: “Eu posso dizer: essa modalidade traz mais economia porque ela possibilita a redução dos preços inicialmente ofertados. Redução em quanto? Nos nossos estudos aqui, entre 20% e 30%.”</p>
<p><b>Cadastro e habilitação feitos por meio eletrônico</b></p>	<p>Otimização do processo de compras por meio da utilização de um sistema eletrônico, ComprasNet/ SICAF, para realizar o cadastro dos fornecedores e verificar a habilitação da empresa vencedora.</p>	<p>E1: “Esse cadastro [o SICAF] funciona. Antigamente você tinha aquele negócio de pedir proposta, toda aquela documentação, tudo em papel. Hoje, no pregão, a gente não pede nada. Tudo está no sistema. Então, a proposta dele é eletrônica. Todos os documentos de habilitação a gente checa no SICAF. Se tiver tudo ok, num tiver nada vencido, a empresa está habilitada.”</p> <p>E2: “A fase de lances termina. Se os preços estão dentro do que foi estimado e, normalmente, estão bem abaixo disso, ele é aceito. A habilitação é feita mediante consulta ao cadastro de fornecedores, SICAF, e pronto, acabou o pregão.”</p> <p>E3: “Acaba uma fase que nas modalidades tradicionais dominou muito tempo, que é essa coisa da gincana. As pessoas vinham pras licitações com um único propósito de descobrir um problema na documentação do concorrente, pra tirar o concorrente. (...) Algumas empresas ou representantes de empresa se especializam em verificar o documento do outro e discutir pra que esse sujeito seja descartado do processo porque ele não cumpriu o requisito tal. Então, se chegar lá na sala de habilitação, por exemplo, numa concorrência, entregar o envelope, eu abrir o envelope e está faltando o CNPJ. O seu CNPJ está em sua pasta, mas você não pode entregar.”</p>
<p><b>Impessoalidade</b></p>	<p>Atuação imparcial dos servidores, de modo a evitar favorecimento e privilégios a determinados fornecedores.</p>	<p>E2: “Um dos objetivos do pregão eletrônico era o distanciamento do fornecedor. Isto é, o fornecedor não mantém contato com o agente realizador do procedimento, com a clara intenção de evitar a corrupção de um lado e do outro.”</p> <p>E3: “A grande vantagem dele é a impessoalidade, não saber com quem que você está contratando. A gente ainda tem um ranço no Brasil de favorecimentos ou a pessoa se impressionar porque a empresa é grande, a empresa é média ou é pequena.”</p>

		<p>E3: “O pregão eletrônico tem uma grande vantagem: você sabe o dia que começa, mas não sabe nem a forma, nem como termina. E quanto maior a surpresa, melhor o processo de seleção.”</p> <p>E3: “No pregão presencial você se deixa influenciar porque as pessoas estão ali numa área de disputa. Então uma quer interferir na decisão do pregoeiro. No eletrônico não, eles não estão se vendo. Eu já participei de pregão presencial de empresas de vigilância armada, que na sala tinham umas 35 pessoas e na mesa tinham 10 envelopes.”</p>
--	--	---

**Quadro 5:** Categorias criadas para o tópico Vantagens do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com pregoeiros e ex-pregoeiros.

As categorias “aumento da concorrência” e “redução do custo unitário dos produtos adquiridos” foram apontadas pelos servidores do TST como vantagens do pregão eletrônico. A ampliação da concorrência e a economia nos preços foram, também, mencionadas por Fernandes (2005), Nunes, Lucena e Silva (2007) e pelo Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento (BRASIL, 2005b) como os principais pontos positivos do pregão eletrônico. “O pregão eletrônico apresentou como principal vantagem o maior número de licitantes. (...) Outra vantagem constatada foi a economia de preço” (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007, p.238).

O uso de um sistema eletrônico, o ComprasNet/SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), trouxe algumas vantagens para a gestão de compras governamentais. Fato esse comprovado pela categoria “cadastro e habilitação feitos por meio eletrônico”, o sistema possibilitou a otimização dessa etapa do processo de compras. O próprio sistema verifica o cadastro das empresas, não sendo necessário que o pregoeiro se preocupe em verificar os documentos, além de evitar que outras empresas fiquem tentando descobrir um problema na documentação do concorrente, como ocorria no pregão presencial. Após a etapa de lances, mais uma vez, o sistema é responsável por verificar a habilitação da empresa que ofereceu o menor lance. O processo de habilitação por meio de registros eletrônicos, segundo Fernandes (2005, p.205), “trata-se de mudança que acelera o processo e introduz padrões de confiabilidade da informação muito mais rigorosos”.

O sistema de informação, também, distanciou o órgão público das empresas licitantes, fato esse que gerou, ao mesmo tempo, uma vantagem e uma desvantagem para a Administração Pública. Vantagem ao dificultar privilégios e favorecimentos, segundo mostra a categoria “impessoalidade” apresentada no

Quadro 5. Desvantagem ao não ter conhecimento das empresas participantes de fora de sua região e, por isso, não saber se elas são capazes de oferecer produtos com qualidade que atendam às necessidades do órgão, conforme a categoria “distanciamento do fornecedor”, exposta no Quadro a seguir que traz as categorias referentes às desvantagens do pregão eletrônico.

<b>Desvantagens do Pregão Eletrônico</b>		
<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ilustração de Falas</b>
<b>Distanciamento do fornecedor</b>	Geração de problemas devido ao aumento da distância física entre o órgão licitante e as empresas fornecedoras.	<p>E1: “Você nunca sabe se quem está participando tem realmente condições de te atender. (...) Tem muito problema. Aquelas empresas da sua região você conhece, estão aqui, é mais fácil você ir lá, você cobrar.”</p> <p>E2: “Um dos objetivos do pregão eletrônico era o distanciamento do fornecedor. Isto é, o fornecedor não mantém contato com o agente realizador do procedimento, com a clara intenção de evitar a corrupção de um lado e do outro. (...) Mas, por outro lado, também, eu não consigo fazer certas coisas que seriam interessantes. Por exemplo, seria bom eu ver o produto e também ele [o fornecedor] não se sentir tão livre.”</p> <p>E2: “Eu poderia deixar pra fazer o exame que eu faço [solicitar amostras] durante o pregão, depois de contratado. Aí eu mando ele fazer o exame e dá errado. E aí pronto, devolve porque simplesmente o produto não atende. E eles [os fornecedores] fazem isso. É muito comum fazer. Essa distância que por um lado é boa, tem esse lado ruim. Isso introduz uma necessidade de você fazer um procedimento que se estende um pouco mais.”</p>
<b>Conduta negativa das empresas participantes</b>	Ações e atitudes inapropriadas das empresas licitantes envolvidas no processo licitatório.	<p>E2: “O sistema [do pregão eletrônico] para funcionar precisa que todos os agentes envolvidos nele tenham uma conduta ética, profissional, comercial adequada, e isso não é verdade.”</p> <p>E3: “Nós temos tido muita dificuldade com isso porque algumas pessoas fazem isso [pedidos para desconsiderar lances]. Aí é separar a má fé da negligência, da imperícia. Muito subjetivo, né? Saber se ele fez aquilo de fato.”</p>

**Quadro 6:** Categorias criadas para o tópico Desvantagens do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com pregoeiros e ex-pregoeiros.

A categoria “conduta negativa das empresas participantes” revela que as ações e as atitudes inapropriadas das empresas envolvidas no processo é um fator que pode causar problemas para as compras realizadas por pregão eletrônico. Como se utiliza o meio eletrônico, os servidores do órgão não têm contato pessoal com os representantes das empresas licitantes, e essas podem se sentir mais livres para agirem de maneira inadequada, imoral. Podem, por exemplo, dar um lance



mais baixo que o dos outros participantes para acabar com a competição e depois comunicar ao órgão que deu um lance errado e pedir para desconsiderá-lo. Ou ainda, podem negociar um produto e no momento da entrega, entregar outro.

Em relação à avaliação do sistema CompraNet, foram criadas 2 (duas) categorias: pontos positivos e pontos negativo.

<b>Sistema ComprasNet</b>		
<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>	<b>Ilustração de falas</b>
<b>Pontos Positivos</b>	Características favoráveis do sistema.	<p>E2: “Quase todo mundo [o governo] usa. Tem uma base de empresas cadastradas grande.”</p> <p>E3: “Ele [CompraNet] consegue ter uma abrangência nacional, oferecer a possibilidade de controle não só social, mas das áreas de controle externo.”</p>
<b>Pontos Negativos</b>	Características desfavoráveis do sistema.	<p>E2: “O sistema não melhorou ao longo do tempo, pelo contrário, piorou. (...) É enlouquecedor!”</p> <p>E3: “Transferiu pro Serpro a responsabilidade de cuidar do sistema. E aí, com todas as limitações de orçamento, de pessoal, de investimento, de funcionalidades. Então, o sistema tem muitas oportunidades de melhoria, melhor do que chamar de falhas.”</p> <p>E1: “Eu acho ele [CompraNet] muito deficiente. Ele ainda não está preparado pra proporção que o pregão eletrônico tomou. (...) Ele dá muito problema, começa a travar, entra em manutenção toda hora. (...) Durante a sessão cai.”</p> <p>E2: “O sistema de pregão eletrônico é muito ruim. O sistema [CompraNet] é muito ruim, o mecanismo é muito bom, mas o sistema é péssimo. Tudo nele é deficitário. O mecanismo de publicação do pregão é extremamente complicado, demorado, propenso a erros. (...) A interface entre o operador e o sistema é péssima. A confiabilidade do sistema é sofrível. É muito comum que a gente tenha dificuldade de realizar [o procedimento] porque o sistema fica sobrecarregado.”</p> <p>E3: “Agora tem o problema de infra-estrutura, que é o seguinte: muita gente acessando na mesma hora. (...) Aí fica lento.”</p> <p>E2: “Uma das grandes deficiências desse sistema é o cadastro de itens do pregão. É uma coisa extremamente complexa e problemática. É porque quando você vai licitar, você precisa escolher o item de um cadastro. (...) Até que ponto você detalha um objeto para figurar no cadastro? Se você detalhar demais, você vai ter trilhões de objetos. Se você detalhar de menos, você não consegue comparar os preços porque os detalhes podem fazer toda a diferença. Então, é preciso ter uma metodologia. É preciso ter gente muito gabaritada para fazer isso. O sistema não tem nem uma coisa nem outra. Virou uma bagunça.”</p> <p>E3: “Ele não tem uma política, por exemplo, de manter os editais. O edital é publicado hoje. Passa o prazo do pregão. Daqui a 40 dias ele some do ar. Ele não tem como arquivar.”</p>

**Quadro 7:** Categorias criadas para o tópico Sistema ComprasNet, a partir de entrevistas com pregoeiros e ex-pregoeiros.

Como grande vantagem do ComprasNet, pode-se citar sua base de dados nacional, que possui um grande número de empresas cadastradas. Empresas de todo o país podem se cadastrar e participar de licitações no Brasil inteiro. Fato esse que amplia a competição.

Segundos os servidores do órgão público, o sistema apresenta muitos pontos deficitários, que ainda podem ser melhorados. Uma crítica comum feita pelos três entrevistados foi em relação à infra-estrutura tecnológica. Eles disseram que o sistema sempre cai durante as sessões de compra; que trava constantemente; e que ele é sobrecarregado, o que o torna lento.

Outra deficiência do sistema são seus catálogos de materiais e serviços. Fernandes (2005, p.201) explica que “a elaboração das especificações técnicas de produtos e serviços é apoiada pela consulta aos catálogos de materiais e de serviços, os quais abrangem a maioria dos tipos de materiais e serviços adquiridos pela Administração Pública Federal”. Não existe uma metodologia de cadastro de material e de serviço nesses catálogos, gerando uma falta de padronização e uma dificuldade nas compras públicas. Alguns itens são especificados com muitos detalhes, outros têm explicações superficiais, simplórias. Existe uma dificuldade em encontrar o item desejado pelo órgão nas descrições disponíveis nos catálogos.

Das entrevistas com os servidores do órgão foi possível extrair algumas sugestões para o processo de compras públicas por meio do pregão eletrônico. O primeiro ponto refere-se à maneira como é calculada a economia que os produtos adquiridos por meio do pregão eletrônico gera para os cofres públicos. Conforme mencionado anteriormente, essa economia é calculada entre o valor orçado e o valor comprado do produto. Entretanto, o valor orçado é calculado com base em orçamentos fornecidos por empresas fornecedoras do produto. Esse orçamento, na maioria das vezes, é superestimado porque as empresas fornecem valores acima daqueles de mercado. Isso gera um viés nos dados de economia, aparentando que o governo economizou mais do que realmente aconteceu, ou seja, uma economia aparente maior do que a real. Sugere-se que a economia seja calculada utilizando os preços iniciais (os primeiros lances dado pelas empresas) e o valor final do produto adquirido.

Segue o que disseram os entrevistados sobre esse assunto:

- E1: “A gente compara o preço estimado pra cada pregão e depois o preço final do produto. (...) E aí você vê que tem uma diferença enorme. Um pouco dessa diferença é porque os fornecedores quando mandam as propostas, na hora da pesquisa de preço, nunca capricham muito nas propostas, nunca é muito a realidade do mercado. Eles não estão muito preocupados, eles estão fazendo um favor para gente.”
- E2: “O governo consegue economizar vários bilhões de reais, muito dinheiro. (...) Esse custo é a diferença do valor estimado e o valor de aquisição. A economia da queda que os preços sofrem durante o procedimento. O valor estimado tem [um viés]. Aqueles [empresas] que se dispõem a colaborar com a pesquisa acabam mandando valores que não são os ideais. Aí, às vezes, a gente tem preços estimados além daquilo [o preço de mercado correto], mas o quanto além depende muito. (...) A economia talvez não seja exatamente desse tamanho [que o governo diz].”
- E3: “O governo alardeia lá no site do ComprasNet que fez uma economia de R\$ 3 bilhões. Mas, que economia que ele está comparando? Entre o valor orçado que a gente lança no site e o que a gente contrata. (...) E eu já acho que isso não é bem uma economia, porque eu posso ter orçado equivocadamente. Se tivesse feito um estudo mostrando a diferença dos preços iniciais e finais, aí eu posso chamar de redução de preço em razão da modalidade.”

Os servidores também sugerem que os órgãos e entidades da Administração Pública devem aplicar as sanções cabíveis quando as empresas licitantes fizerem algo em desacordo com a lei.

O que foi dito pelos servidores sobre esse assunto, segue abaixo:

- E2: “[o governo tem que] punir aqueles que não estão participando de maneira adequada.”
- E3: “Só moraliza o sistema se o processo de punição for mais sério e mais célere. (...) Todo mundo que reclama do pregão eletrônico, ao mesmo tempo deveria pensar o seguinte: será que a gente está aplicando as sanções que deveriam ser aplicadas?”

Outra sugestão refere-se ao ComprasNet. Os entrevistados acreditam que o governo deve investir mais no sistema e, também, repartir a sua administração, para que o mesmo possa evoluir.

Seguem as ilustrações de falas a respeito do assunto:

- E1: “No sistema, no ComprasNet, o governo tinha que investir muito, muito mais.”
- E2: “Esse sistema tem que ser tirado do executivo. Ele tem que ser administrado por uma entidade com a co-participação dos três Poderes, de modo que todos possam dar sua contribuição, colaboração, participar.”

A seguir, serão apresentadas e descritas as categorias criadas a partir das entrevistas com as empresas licitantes.

#### 4.2.2 Com empresas licitantes

Foram entrevistadas três empresas que vendem para o governo por meio do pregão eletrônico. Os representantes das empresas entrevistadas têm entre 24 e 46 anos. As empresas possuem entre 7 e 30 anos de mercado; entre 4 e 30 anos que vendem para o governo; e entre 3 e 5 anos que vendem para o governo por meio do pregão eletrônico. Os dados sócio-demográficos foram apresentados em intervalos de valores, de forma a não identificar nenhuma das empresas entrevistadas.

Os Quadros 8, 9 e 10 apresentam os resultados obtidos por meio das entrevistas com as empresas licitantes (fornecedoras de produtos e/ou serviços para o órgão público), em que E4, E5 e E6 representam os entrevistados.

Inicialmente, no Quadro 8, são descritas as vantagens do pregão eletrônico para a Administração Pública na opinião das empresas licitantes.

<b>Vantagens do Pregão Eletrônico</b>		
<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ilustração de Falas</b>
<b>Redução do custo unitário dos produtos adquiridos</b>	Redução do custo unitário dos produtos adquiridos pelo órgão nas licitações realizadas por meio do pregão eletrônico.	E4: “O pregão eletrônico fez com que a gente vendesse bem mais barato. (...) A gente teve que baixar preços, dar uma alternativa de marca.” E4: “A gente acaba tendo que vender mais barato. Você não sabe quem está do outro lado. Quando você tava numa sala, você via a cara de todo mundo, você já conhecia. No pregão [eletrônico] você não vê a empresa com que você está brigando. (...) Então acaba que você tem que ir pra ganhar mesmo. A briga ficou mais acirrada.”
<b>Aumento da Concorrência</b>	Ampliação do número de empresas participantes nas licitações realizadas por pregão eletrônico, abrangendo empresas de todo o país.	E4: “A concorrência aumentou, ficou mais complicado, ficou mais difícil, ficou mais competitivo para as empresas.” E6: “Todo mundo pode participar. Não importa o estado que você esteja, (...), basta você ter um computador, se cadastrar [no sistema do Governo] que você pode participar do pregão eletrônico. Essa é a primeira grande vantagem. É abrir para o maior número de empresas participarem.”

**Quadro 8:** Categorias criadas para o tópico Vantagens do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com empresas licitantes.

As duas vantagens do pregão eletrônico para a Administração Pública citadas pelas empresas licitantes foram: a redução de custos e o aumento da concorrência. Conforme visto anteriormente, esses dois pontos também foram citados pelos servidores do Tribunal e pela literatura sobre o assunto. Para Fernandes (2005, p.196) “os benefícios diretos das compras eletrônicas para os governos incluem a redução de custos, o incremento da competição e do acesso.” Segundo Neibuhr (2004 apud NUNES; LUCENA; SILVA, 2007, P.238) “a principal vantagem dos recursos de tecnologia da informação é a aproximação das pessoas”.

O Quadro 9 apresenta as categorias criadas a partir das desvantagens do pregão eletrônico. Foram definidas 5 (cinco) categorias: baixa qualidade dos produtos adquiridos, distanciamento do fornecedor, conduta negativa das empresas participantes, falta de técnicos do órgão pública durante as compras por pregão eletrônico e aumento dos custos administrativos do órgão público.

<b>Desvantagens do Pregão Eletrônico</b>		
<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ilustração de Falas</b>
<b>Baixa qualidade dos produtos adquiridos</b>	Redução da qualidade dos produtos adquiridos por meio do pregão eletrônico, quando comparado com produtos adquiridos em outra modalidade de licitação.	<p>E4: “Em qualidade não ficou bom pro governo. As marcas também deram uma caída. O pessoal [as empresas] que começou a perder começou a botar marcas mais em conta para ganhar. Antigamente, eles [órgão público] tinham uma qualidade melhor de produto.”</p> <p>E5: “A qualidade dos produtos que eles [órgão público] recebem é péssima.”</p> <p>E5: “Depois que fecha tudo, você vai ver que, das 5 empresas que estão na sua frente, nenhuma atende. Mas o órgão público, por pessoas que não foram devidamente treinadas para isso, entende que os produtos daqueles 5 primeiros colocados atendem. Aí, adquirem produtos que com 6 meses de uso, no máximo, estão encostados.”</p> <p>E6: “A qualidade caiu. Caneta, todo mundo [do governo] quer comprar Bic, mas se compra chinesa. Por quê? Porque se você cotar Bic, você não ganha.”</p>
<b>Distanciamento do fornecedor</b>	Geração de problemas devido ao aumento da distância física entre o órgão licitante e as empresas fornecedoras.	<p>E5: “Quando você pega uma empresa que é do Rio Grande do Sul e vai entregar um produto aqui e eles têm um período de 10 dias pra entregar o produto. Esse produto, eles não vão conseguir entregar aqui. Se ele [o órgão] seguir a risca o que está escrito no edital, ele tem que punir essa empresa. Nunca houve uma punição pra uma empresa. (...) Então a empresa demora a entregar o equipamento, às vezes entrega o equipamento sem amostra.”</p> <p>E5: “O distanciamento [entre o órgão e as empresas] foi um caos.”</p>
<b>Conduta negativa das empresas participantes</b>	Ações e atitudes inapropriadas das empresas licitantes envolvidas no processo licitatório.	<p>E5: “As empresas a nível nacional entram com equipamentos que não atendem ao órgão e com preços inexecutáveis que acaba banalizando o pregão eletrônico, tornando-o uma coisa nula, havendo a perda do dinheiro, do capital, nosso capital, que é o do órgão público.”</p> <p>E5: “Eu dou um lance de R\$ 1 e depois mando um fax dizendo que digitei errado. Acaba a competição.”</p> <p>E5: “As empresas não sabem o que estão oferecendo, não sabem o que o órgão quer comprar. (...) Por mais que o sistema peça modelo e marca, as empresas colocam um modelo e uma marca e na hora de entregar elas tentam trocar o modelo e a marca.”</p> <p>E6: “Entram duas empresas do mesmo grupo [A e B], (...) e tem uma licitação que querem ganhar de qualquer jeito. (...) Então, as duas empresas dão lances. A empresa A lança um preço errado, um preço inexecutável. A empresa B, como sabe disso, lança um preço pra anunciar a chegada dela. Os outros concorrentes, quando verem o preço da A, falam: não vou lançar preço, vou desistir. Aí, não lançam preço. Como a empresa A vai pedir para tirar a proposta, pois foi lançada errada, e B sabe disso, ela já sabe que vai ficar em segundo lugar e vai ganhar a licitação.”</p>

<p><b>Falta de técnicos do órgão público durante as compras por pregão eletrônico</b></p>	<p>Ausência nas sessões por pregão eletrônico de técnicos especializados do órgão público para acompanhar o processo de compras e os produtos que estão sendo adquiridos.</p>	<p>E5: “O técnico que era para acompanhar o pregão eletrônico não está presente. (...) Não existe um técnico para verificar aquilo que está sendo oferecido. Diferente de um pregão presencial, onde ali [na sessão] estão o presidente da comissão, seus conselheiros e um técnico que está vendo tudo que está sendo oferecido.”</p> <p>E5: “O órgão só compra cartucho original da impressora. Não compra outra marca. Então, não adianta a empresa brigar e falar, porque lá mesmo [na sessão do pregão presencial] o técnico já verifica que não é o original da impressora e determina que o órgão não deverá comprar daquela empresa. (...) O pregão presencial na hora desclassifica. O pregão eletrônico nunca desclassifica.”</p> <p>E6: “No pregão presencial, antes de abrir [o envelope], antes de verificar preço, ele [técnico do governo] vê se o material que foi orçado atende às exigências do edital. (...) Têm vezes que ele pede amostra. (...) Não levou amostra antes do pregão, a amostra foi reprovada, não atendeu, então a empresa está fora. (...) O técnico está presente na sessão, ele desclassifica.”</p>
<p><b>Aumento dos custos administrativos do órgão público</b></p>	<p>Ampliação dos custos administrativos do órgão público devido à necessidade de repetição dos processos licitatórios realizados por meio do pregão eletrônico.</p>	<p>E5: “Há um gasto muito grande de recursos, porque eles gastam pra fazer o processo, eles gastam pra dar continuidade no processo na hora do pregão eletrônico e depois eles vão gastar de novo pra comprar os mesmos equipamentos.”</p> <p>E5: “Redução de custos não existe. Se uma hora alguém parar e colocar na ponta do lápis, vai ver que não houve redução. Houve um acréscimo nos custos operacionais.”</p> <p>E6: “O Governo compra mal. (...) Com o pregão eletrônico, as empresas pegam a especificação [do produto discriminado no edital] e colam. (...) Então, normalmente, têm muitas licitações eletrônicas que fracassam devido a isso. Os custos de uma licitação fracassada (...) são muito altos. Existem muitas licitações eletrônicas fracassadas devido a empresas que cotam errado.”</p>

**Quadro 9:** Categorias criadas para o tópico Desvantagens do Pregão Eletrônico, a partir de entrevistas com empresas licitantes.

As categorias “distanciamento do fornecedor” e “conduta negativa das empresas participantes” apareceram novamente como desvantagem do pregão eletrônico, dessa vez, apontadas pelos próprios fornecedores.

As empresas licitantes apontaram 3 (três) desvantagens do pregão eletrônico não citadas pelo órgão público: baixa qualidade dos produtos adquiridos, falta de um técnico do órgão durante as sessões realizadas via pregão eletrônico e aumento dos custos do órgão público. A redução dos preços, a ausência de técnicos que acompanhem as sessões e o distanciamento entre o órgão e as empresas fornecedoras são fatores que estão diretamente relacionados e geram, como resultado desse relacionamento, a diminuição da qualidade dos produtos.

Para conseguir reduzir os preços dos produtos e ganhar a licitação, as empresas estão substituindo as marcas, ou seja, estão oferecendo produtos com marcas de qualidade inferior e preços mais baixos. Um exemplo citado por uma empresa entrevistada foi o da caneta BIC, que vem sendo substituída por canetas chinesas que apresentam a mesma especificação da BIC, mas possuem qualidade inferior. Como não existem técnicos disponíveis durante a sessão do pregão eletrônico para analisar os produtos que estão sendo oferecidos e desclassificar aqueles que apresentem características inferiores às pré-estabelecidas, os órgãos estão adquirindo produtos de baixa qualidade, afinal, eles estão em conformidade com as especificações feitas pela instituição pública. Essa ausência pode ser caracterizada como um dos fatores responsáveis pela diminuição da qualidade dos produtos.

Outro fator responsável pode ser a distância entre o órgão e os fornecedores. No pregão presencial, o técnico do órgão está presente nas sessões e pode solicitar informações sobre os produtos oferecidos, pode analisar os *folders* dos produtos, algumas instituições públicas até pedem amostras dos produtos, por exemplo. Nunes, Lucena e Silva (2007, p.238) apontam como vantagem do pregão presencial a possibilidade de conhecer melhor as características do produto, de analisar amostras, e isso é “considerado importante para conferência de qualidade, uma vez que possibilita o exame do objeto a ser adquirido, possibilitando ainda o contato oral para esclarecimento de quaisquer dúvidas.” No pregão eletrônico, a situação se complica, pois não existe um técnico que participe da sessão, nem existe o contato oral com os concorrentes, fato que exclui a possibilidade de conhecer melhor o produto, de analisar os *folders* dos materiais oferecidos.

Segundo Taylor (1999 apud FERNANDES, 2005), um dos benefícios das compras eletrônicas para o governo é a redução dos custos administrativos. Entretanto, as empresas licitantes têm opinião diferente do autor. Para elas, as compras realizadas por pregão eletrônico aumentaram os custos administrativos da Administração Pública. Esse aumento se deve à grande quantidade de licitações fracassadas e, em conseqüência, à necessidade de repetição dos procedimentos licitatórios realizados por meio eletrônico. Os entrevistados disseram que em muitos processos de compras via pregão eletrônico o órgão não consegue comprar o produto que deseja e tem que repetir os procedimentos, elevando seus custos.



Em relação à avaliação do sistema CompraNet pelas empresas licitantes, foi criada uma categoria: pontos negativos. Diferentemente dos servidores do TST, as empresas licitantes não apontaram aspectos positivos do sistema.

<b>Sistema ComprasNet</b>		
<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>	<b>Ilustração de falas</b>
<b>Pontos Negativos</b>	Características desfavoráveis do sistema.	<p>E4: “Essa semana que acabou a energia, caiu [o sistema]. Aí pronto. Na hora que volta quem está na frente ganha. Mesmo você tendo condições de baixar o preço, você não baixa, não consegue. Aí já não tem mais condições.”</p> <p>E5: “Isso é uma coisa normal [perder vendas por falha do sistema]. Inclusive, existe uma brincadeira que a gente fala: isso aí está armado. Porque no ato do encerramento ele começa a travar, você não consegue dar lance. (...) É sorte.”</p> <p>E6: “Muito falho. Cai, trava. Às vezes você que dar um lance ele trava, às vezes sai do ar e você não consegue lançar uma proposta. (...) Às vezes, você dá um lance e trava naquele momento e você perde uma licitação por causa de um centavo.”</p>

**Quadro 10:** Categorias criadas para o tópico Sistema ComprasNet, a partir de entrevistas com empresas licitantes.

Uma crítica comum ao sistema feita pelas empresas foi em relação à infra-estrutura tecnológica. Quando o sistema fica indisponível e depois retorna, as empresas disseram que não conseguem voltar a participar da etapa de lances, mesmo que essa ainda esteja acontecendo e mesmo que elas tenham lances inferiores a oferecer. Todas relataram que já deixaram de vencer uma licitação por causa de defeitos do sistema.

Das entrevistas com as empresas licitantes, uma sugestão feita foi em relação à padronização do processo de compras governamentais via pregão eletrônico. Segundo um entrevistado, não há uma uniformização nos procedimentos licitatórios adotados pela Administração Pública. Essa sugestão implica, diretamente, numa outra: a necessidade de treinar e capacitar os pregoeiros.

Segue o que foi exposto sobre esses assuntos:

- E6: “Treinar os pregoeiros para que todos trabalhassem de forma uniforme. Então, por exemplo, o que é certo num órgão não é no outro. (...) Então cada um age de uma forma diferente.”
- E5: “Depois que fecha tudo, você vai ver que, das 5 empresas que estão na sua frente, nenhuma atende. Mas o órgão público, por pessoas que não foram devidamente treinadas pra isso, ele dá a entender que os produtos

daqueles 5 primeiros colocados atendem. Aí, adquirem produtos que com 6 meses de uso, no máximo, estão encostados.”

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo teve como objetivo principal identificar as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico como ferramenta administrativa no processo de compras governamentais.

Para atingir seus objetivos, utilizou-se de pesquisa documental e de campo. A pesquisa documental foi realizada por meio de documentos específicos do órgão público. A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com dois públicos distintos: pregoeiros e ex-pregoeiros do Tribunal Superior do Trabalho e empresas licitantes, fornecedoras de produtos e/ou serviços para o órgão público. O intuito era analisar o pregão eletrônico na gestão de compras governamentais sob diferentes perspectivas.

A literatura científica nacional sobre gestão de compras e compras eletrônicas na Administração Pública evidencia as vantagens da utilização do pregão eletrônico. A ampliação da concorrência e a economia de preço são as principais vantagens mencionadas por muitos autores. Essas vantagens foram, de fato, identificadas neste estudo. Entretanto, pouco se discute sobre as desvantagens do pregão eletrônico. Verificou-se, nessa pesquisa, que existem desvantagens e que elas precisam ser levadas em consideração na gestão das compras públicas.

A partir da pesquisa documental e das entrevistas com os servidores do órgão público foi possível identificar quatro vantagens do pregão eletrônico (aumento da concorrência, impessoalidade, redução do custo unitário dos produtos adquiridos e cadastro e habilitação feitos por meio eletrônico) e duas desvantagens (conduta negativa das empresas participantes e distanciamento do fornecedor). Observou-se que os pregoeiros e ex-pregoeiros do TST consideram a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, um avanço para a Administração Pública e para as compras públicas. Durante as entrevistas, os servidores falaram com entusiasmo quando questionados sobre as vantagens; já, quanto às desvantagens eles tiveram dificuldades em apontá-las. Para eles, o pregão eletrônico é uma ferramenta que contribuiu para aperfeiçoar e otimizar o processo de compras governamentais.

Por outro lado, nas entrevistas com as empresas licitantes observou-se que existem muitas críticas ao pregão eletrônico. Foram apontadas duas vantagens (aumento na concorrência e redução do custo unitário dos produtos adquiridos) e

cinco desvantagens decorrentes do pregão eletrônico para a Administração Pública (conduta negativa das empresas participantes, distanciamento do fornecedor, baixa qualidade dos produtos adquiridos, falta de técnicos do órgão público durante as compras por pregão eletrônico e aumento dos custos do órgão público). Para as empresas entrevistadas, o pregão eletrônico não representou uma evolução no que se refere à compra de bens e serviços comuns. Para elas, o governo passou a comprar mal, os produtos passaram a ser adquiridos por um custo unitário mais baixo, porém com qualidade inferior e vida útil menor, resultando na necessidade de substituições num curto período de tempo, gerando, assim, novos custos de aquisição. Uma das sugestões apresentadas foi que a Administração Pública utilizasse somente o pregão presencial, abandonando o eletrônico.

Quanto ao sistema de informação utilizado nas compras eletrônicas, ComprasNet, a única vantagem apontada pelos servidores foi em relação ao seu cadastro de fornecedores, que possui um grande número de empresas. As empresas licitantes não mencionaram vantagem alguma do ComprasNet. Em relação às desvantagens, tanto os servidores quanto as empresas licitantes consideram que o ComprasNet apresenta muitas falhas, em especial quanto à sua infra-estrutura tecnológica, que prejudicam o bom andamento das sessões de compras públicas.

Desta forma, os resultados encontrados permitem afirmar que o pregão eletrônico apresenta vantagens, mas também apresenta desvantagens para a Administração Pública. Essas precisam ser analisadas com cautela e levadas em consideração pelo governo na busca pelo aperfeiçoamento da gestão de compras públicas.

Para otimizar a gestão de compras governamentais sugere-se à Administração Pública algumas ações. Em primeiro lugar, modificar o cálculo da economia dos produtos adquiridos por pregão eletrônico. A maneira como esse cálculo é feito atualmente não representa, necessariamente, a economia real obtida pelas compras eletrônicas. A segunda recomendação refere-se à necessidade do governo aplicar sanções quando as empresas licitantes agirem em desacordo com a lei, garantindo, assim, que elas atuem de maneira adequada. Deve-se, também, padronizar o processo de compras públicas, fazendo com que todos os órgãos da Administração Pública Federal e seus agentes atuem de maneira uniforme. Outra sugestão refere-se à capacitação dos servidores, é necessário que exista um

treinamento específico para os agentes envolvidos nas compras por pregão eletrônico. Por último, recomenda-se que o governo aperfeiçoe o ComprasNet, a infra-estrutura tecnológica desse sistema é muito precária e necessita de investimento.

Uma das limitações do estudo foi o período de tempo para desenvolvê-lo, por isso a pesquisa só ocorreu em um órgão público. Sugere-se, para estudos futuros, que o pregão eletrônico seja analisado em outros órgãos da Administração Pública. Assim como, sugere-se que seja realizado um estudo sobre o processo de implantação e as políticas de capacitação para os servidores públicos que utilizam a modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

## REFERÊNCIAS

BAILY, P.; FARMER, D; JESSOP, D. **Compras**: princípios e Administração. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 27. ed. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 set. 2009.

BRASIL. Decreto n. 3.555, de 8 de agosto 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Presidência da República**, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 nov. 2009.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 set. 2009.

BRASIL. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, 2005a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 set. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Pregão eletrônico reduziu custos das compras do governo federal em até 30% em dois anos. **ComprasNet**, Brasília, fev. 2005b. Disponível em: < <http://www.comprasnet.gov.br> >. Acesso em: 22 set. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Pregão eletrônico economiza R\$ 3,8 bilhões para os cofres públicos em 2008. **ComprasNet**, Brasília, mar. 2009. Disponível em: < <http://www.comprasnet.gov.br> >. Acesso em: 22 set. 2009.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERNANDES, C. C. C., Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Compasnet. **RSP - Revista de Serviço Público**, Brasília, v.56, n.2, p.195-216, abr./jun. 2005.

FRANCO, M.L.P.B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Plano, 2003.

GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais**. In: BAUER, M.W, GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.  
HEINRITZ, S.; FARRELL, P. V. **Compras**: princípios e aplicações. São Paulo: Atlas, 1979.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

NEVES, J. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em administração**, São Paulo, v.1, n.3, 2º sem. 1996. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2009

NUNES, J.; LUCENA, R.L.; SILVA, O.G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa - PB. **RSP - Revista de Serviço Público**, Brasília, v.58, n.2, p.227-246, abr./jun. 2007.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: Métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBBINS, S.P. **Comportamento organizacional**. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos**: orientações básicas. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.



## APÊNDICES

### Apêndice A: Roteiro para entrevista com os pregoeiros

#### Orientações iniciais

- Auto-apresentação
- Apresentação dos objetivos da pesquisa
- Falar sobre a não identificação dos entrevistados e o sigilo das informações
- Solicitar autorização para gravação em áudio

#### Questões

- Como ocorreu o processo de implantação do pregão eletrônico?
- Quais as principais mudanças a partir da implantação do pregão eletrônico?
- Quais as vantagens do pregão eletrônico?
- Quais as desvantagens do pregão eletrônico?
- Como avalia o sistema de tecnologia ComprasNet?
- Tem alguma sugestão de melhoria para o pregão eletrônico e para as compras públicas?
  
- Outras perguntas podem ser feitas ao longo da entrevista para explorar melhor as respostas.

#### Dados sócio-demográficos

- Coletar os seguintes dados dos participantes:
  - Idade
  - Função
  - Tempo que trabalha no órgão
  - Tempo que atua como pregoeiro

#### Ao final

- Deixar espaço aberto caso queira acrescentar mais alguma observação por escrito
- Agradecer pela colaboração e disponibilidade

## **Apêndice B: Roteiro para entrevista com as empresas licitantes**

### **Orientações iniciais**

- Auto-apresentação
- Apresentação dos objetivos da pesquisa
- Falar sobre a não identificação dos entrevistados e o sigilo das informações
- Solicitar autorização para gravação em áudio

### **Questões**

- Quais as principais mudanças nos processos organizacionais a partir da implantação do pregão eletrônico?
- Quais as vantagens do pregão eletrônico?
- Quais as desvantagens do pregão eletrônico?
- Como avalia o sistema de tecnologia ComprasNet?
- Tem alguma sugestão de melhoria para o pregão eletrônico e para as compras públicas?
  
- Outras perguntas podem ser feitas ao longo da entrevista para explorar melhor as respostas.

### **Dados sócio-demográficos**

- Coletar os seguintes dados dos participantes:
  - Idade
  - Função
  - Setor da empresa
  - Tempo de mercado
  - Tempo que vende para o governo
  - Tempo que vende para o governo com pregão eletrônico

### **Ao final**

- Deixar espaço aberto caso queira acrescentar mais alguma observação por escrito
- Agradecer pela colaboração e disponibilidade