

UFRRJ

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
ESTRATÉGIA**

DISSERTAÇÃO

**Pregão Eletrônico: uma análise a partir da percepção
das partes envolvidas no processo de compras**

Fabio Fasano Pimentel

2012



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

**PREGÃO ELETRÔNICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
PERCEPÇÃO DAS PARTES ENVOLVIDAS NO PROCESSO
DE COMPRAS**

FABIO FASANO PIMENTEL

Sob orientação do Professor
Saulo Barbará de Oliveira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Administração**, no Programa de Pós-Graduação em Administração, Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia.

Seropédica, RJ
Março, 2012

Dedicatória

À pessoa a quem dedico todo o meu esforço e as conquistas alcançadas. A principal razão para prosseguir e persistir, minha esposa Izabel.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter permitido que pudesse concluir esta pesquisa, dando-me luz nos momentos difíceis, força para não desistir e paz para aperfeiçoar cada aspecto abordado no estudo. Que toda honra seja dada ao nome do Senhor!

Agradeço aos meus pais, Seu Felipe e Dona Beth, por acreditarem e investirem na minha formação educacional, mesmo quando passavam por momentos financeiramente difíceis em suas vidas. A gratidão será por toda a minha vida.

Aos meus amigos de trabalho, Pestilli e Medeiros, que muito auxiliaram na condução da pesquisa, desde a permissão dos estudos simultâneos à atividade profissional até esclarecimentos sobre o objeto da pesquisa. Muito obrigado, meus amigos!

Ao meu amigo Silvestre, meu companheiro de turma e orientador informal, sempre solícito nas minhas dúvidas e nos momentos de desespero. Grande parte do que alcancei nessa empreitada tem sua participação direta. Espero que nossa amizade não se encerre nessa conclusão de pesquisa. Desejo toda a sorte de bênçãos e muito sucesso a essa pessoa que, apesar de tricolor, é tão dedicada, inteligente e amiga.

Resumo

PIMENTEL, Fabio Fasano. **Pregão Eletrônico: uma análise a partir da percepção das partes envolvidas no processo de compras**. 2012. 104p Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2012.

O estudo aborda a percepção dos usuários do sistema de compras eletrônicas do Governo Federal - o Pregão Eletrônico – no alcance das diretrizes estipuladas pelos Princípios da Administração Pública Brasileira. Os esforços em transformar a burocracia tradicional em órgãos flexíveis e descentralizados, voltados aos interesses da sociedade, tornaram a compra governamental uma função estratégica de Estado, não só apenas no que se refere aos padrões de transparência e de acompanhamento pela sociedade, como também em ferramenta indutora do desenvolvimento de pequenos negócios, de iniciativas sustentáveis, de combate ao desemprego e de estímulo à produção nacional. Apesar dos avanços alcançados, tem sido comum a divulgação, através de todos os tipos de mídias, denúncias de fraudes, corrupção e superfaturamentos nas licitações realizadas. Um referencial teórico é construído para que o objetivo do trabalho seja atingido, compatível com as peculiaridades do ambiente de governo brasileiro, sendo apresentadas experiências internacionais, modalidades de licitação e as facilidades que a compra eletrônica proporcionou com a comunicação instantânea de dados. A pesquisa questiona representantes do governo (Pregoeiros) e representantes de empresas (Fornecedores) sobre a utilização atual da modalidade licitatória mais empregada no Brasil e busca identificar as principais semelhanças e disparidades entre as percepções dos grupos colaboradores. Com relação aos resultados obtidos, são apresentadas evidências de divergências sobre alguns princípios levantados, principalmente aos relativos à transparência dos atos praticados e no combate à corrupção, temáticas de vital importância para o desenvolvimento de uma sociedade mais participativa.

Palavras-chave: Compras Governamentais, Administração Pública, Pregão Eletrônico.

Abstract

PIMENTEL, Fabio Fasano. **Electronic Bidding: an analysis based on the perception of the parties involved in the procurement process**. 2012. 104p Dissertation (Master Science in Management and Strategy). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2012.

The study addresses the perception of users of the electronic procurement system of the Federal Government – The Eletronic Bidding - within range of the guidelines stipulated by the Principles of the Brazilian Public Administration. Efforts to transform the traditional bureaucracy in decentralized and flexible bodies, directed to the interests of society, government purchase become a strategic function of the state, not only just in relation to standards of transparency and monitoring by the society, as well as tool inducing the development of small businesses, sustainable initiatives, to combat unemployment and stimulate the national production. Despite the advances, the disclosure has been common through all types of media, allegations of fraud, corruption and overpricing in the bidding procedures. A theoretical framework is constructed for the purpose of this work is achieved, consistent with the peculiarities of the Brazilian government environment, and presented international experiences, methods of procurement and electronic purchasing facilities that provided instant communication. The survey questioned government representatives (Criers) and representatives of companies (Suppliers) on the use of current bidding method most used in Brazil and seeks to identify the main similarities and differences between the perceptions of collaborative groups. Regarding the results obtained are presented some evidence of differences over principles raised, especially those concerning the transparency of actions taken and the fight against corruption, issues of vital importance to the development of a more participatory society.

Keywords: Government Procurement, Public Administration, Electronic Bidding.

Lista de Tabelas, Quadros e Figuras

Tabelas

Tabela 01: Licitações em 2010: Processo de Compra X Valor da Compra	56
Tabela 02: Percepções sobre o Princípio da Legalidade	81
Tabela 03: Percepções sobre o Princípio da Impessoalidade	82
Tabela 04: Percepções sobre o Princípio da Moralidade	83
Tabela 05: Percepções sobre o Princípio da Publicidade	83
Tabela 06: Percepções sobre o Princípio da Eficiência	83
Tabela 07: Outras Percepções Envolvidas	84
Tabela 08: Percepções das Compras como Incentivo às ME/EPP	85
Tabela 09: Percepções sobre Fraudes no Sistema	85
Tabela 10: Percepções sobre Desvios Éticos	86

Quadros

Quadro 01: Síntese das Diferenças entre organização pública e privada	19
Quadro 02: Divisão da Administração Pública	22
Quadro 03: Modalidades da Licitação Pública	46
Quadro 04: Funcionalidades do Portal Comprasnet	65
Quadro 05: Delineamento da Pesquisa	69
Quadro 06: Conexões entre os Princípios e o Problema da Pesquisa	73
Quadro 07: Etapas da Condução da Pesquisa	72

Figuras

Figura 01: Modalidades: Valor da Compra X Ano	55
Figura 02: Funcionalidades do Portal Comprasnet	66
Figura 03: Amostra da Pesquisa	74
Figura 04: Índice de respostas da Pesquisa	74
Figura 05: Perfil da Amostra: Sexo	75
Figura 06: Perfil da Amostra: Experiência em Licitações	75
Figura 07: Perfil dos Pregoeiros: Sexo	76
Figura 08: Perfil dos Pregoeiros: Idade	76
Figura 09: Perfil dos Pregoeiros: Experiência em Licitações	77
Figura 10: Perfil dos Pregoeiros: Nível de Escolaridade	77
Figura 11: Perfil dos Fornecedores: Sexo	78
Figura 12: Perfil dos Fornecedores: Idade	78
Figura 13: Perfil dos Fornecedores: Experiência em Licitações	79
Figura 14: Perfil dos Fornecedores: Nível de Escolaridade	79
Figura 15: Perfil dos Fornecedores: Localização da Organização	80
Figura 16: Percepções sobre os Princípios da Administração Pública	84

Lista de Abreviações, Siglas ou Símbolos

A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF – Constituição Federal/88
Comprasnet – Portal de Compras do Governo Federal
EPP – Empresas de Pequeno Porte
LOA – Lei Orçamentária Anual
ME - Microempresas
MPEs – Micro e Pequenas Empresas
OM – Organizações Militares
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organizações das Nações Unidas
SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF – Sistema de Cadastro Único de Fornecedores
SIDEC - Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras
SRP – Sistema de Registro de Preços

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. Contexto	11
1.2. Situação problemática	13
1.2.1. Dados e/ou informações que dimensionam o problema	13
1.2.2. Limites do estudo	14
1.3. Objetivos	14
1.3.1. Objetivo geral	14
1.3.2. Objetivos específicos	14
1.4. Justificativa	15
1.4.1. Oportunidade do estudo	15
1.4.2. Viabilidade do estudo	15
1.4.3. Importância do estudo	15
2. REVISÃO DE LITERATURA	16
2.1. A Administração do Setor Público Brasileiro	16
2.1.1. Organização	16
2.1.2. A Administração Pública	20
2.1.3. A Nova Gestão Pública no contexto da Reforma Administrativa do Estado	24
2.2. Princípios da Administração Pública	26
2.2.1. Princípio da Legalidade	26
2.2.2. Princípio da Impessoalidade	27
2.2.3. Princípio da Moralidade	28
2.2.4. Princípio da Publicidade	28
2.2.5. Princípio da Eficiência	29
2.2.6. Outros princípios da Licitação Pública	30
2.3. Compras Governamentais como instrumento de políticas públicas	34
2.3.1. Foco Tradicional nos Pequenos Negócios	37
2.3.2. Experiência Internacional	39
2.3.3. Política de Compras Governamentais no Brasil	40
2.3.4. Compras Sustentáveis	43
2.4. Licitações Públicas no Brasil	46
2.4.1. Modalidades de Licitação	46
2.4.1.1. Pregão como Modalidade de Licitação	49
2.4.1.2. Pregão Presencial	50
2.4.1.3. Pregão Eletrônico	53
2.4.1.4. Procedimentos Específicos do Pregão Eletrônico	56
2.4.1.5. Vantagens e Desvantagens do Pregão Eletrônico	58
2.4.2. Tipos de Licitação	59
2.4.2.1. Menor Preço	60
2.4.2.2. Melhor Técnica	60
2.4.2.3. Técnica e Preço	61
2.4.2.4. Maior Lance ou Oferta	61
2.4.3. Compras Eletrônicas	62
2.4.4. O Portal Comprasnet	63
2.4.5. O Combate à Corrupção	66
3. METODOLOGIA	69
3.1. Delineamento da pesquisa	69
3.2. Definição da área ou população-alvo do estudo	69
3.2.1. Representantes do Governo	69
3.2.2. Representantes das Empresas	69
3.3. Participantes	70
3.4. Instrumentos	70
3.5. Procedimentos	71
3.6. Análise dos Dados	72
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	74
4.1. Caracterização Geral da Amostra	74

4.2. Caracterização da Amostra: Pregoeiros	75
4.3. Caracterização da Amostra: Fornecedores	77
4.4. Comparação entre as Percepções sobre os Princípios	80
4.4.1. Percepção sobre o Princípio da Legalidade	80
4.4.2. Percepção sobre o Princípio da Impessoalidade	82
4.4.3. Percepção sobre o Princípio da Moralidade	82
4.4.4. Percepção sobre o Princípio da Publicidade	83
4.4.5. Percepção sobre o Princípio da Eficiência	83
4.5. Outras Percepções Envolvidas	85
4.5.1. Percepção das Compras Governamentais como instrumento de desenvolvimento de ME/EPP	85
4.5.2. Percepção sobre Corrupção	86
5. CONCLUSÕES	88
5.1. Percepções sobre os cinco Princípios da Administração Pública	88
5.2. Percepções sobre outras funções da compra governamental	90
5.3. Pesquisas Futuras	92
6. APÊNDICE A	94
6.1. Instrumento de Coleta de Dados	94
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa estuda a evolução da compra pública brasileira e seu reflexo nas contratações governamentais realizadas pelo Governo Federal, sendo apresentados nesta seção, o contexto do problema, a situação problemática, os objetivos e as justificativas do estudo.

1.1 Contexto

As tentativas de melhoria nos processos da Administração Pública Brasileira são realizadas desde suas origens. O conseqüente aparelhamento do Estado, as criações de instituições públicas e formações de Ministérios no Brasil, todas essas intervenções são componentes da atual situação da máquina administrativa no país.

As discussões sobre a utilização do poder de compra dos Estados como ferramenta indutora do desenvolvimento de políticas públicas, tais como incentivo às micro e pequenas empresas, preferência por produtos desenvolvidos no país, estímulo às compras sustentáveis e combate à corrupção, contribuíram para desenvolver a importância do controle dos atos e fatos administrativos, como também sua transparência e o foco voltado para a sociedade.

Tais discussões foram promotoras de ferramentas que estimulassem o alcance destes objetivos. O avanço da Tecnologia da Informação associada ao apoio da gestão da coisa pública contribuiu para desenvolver o Governo Eletrônico (E-Governo) que permite o contato aproximado entre agentes públicos e a sociedade.

Todos esses movimentos também são observados na questão das compras públicas, assunto diretamente relacionado com o desenvolvimento de qualquer país e que se constitui uma importante fração do gasto público no Brasil. Para qualquer administração, o setor de compras constitui-se como um dos segmentos principais para que os objetivos sejam atingidos. É por meio de uma aquisição de bens e contratação de serviços eficientes que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos gastos financeiros, tendo por outro lado a satisfação das partes envolvidas (NUNES, 2008).

Maiores economias, aumento da competitividade, compras com qualidade, promoção de micro empresas e empresas de pequeno porte, desenvolvimento do empresariado nacional, dentre outros objetivos, são funções que o comprador público deve ter em mente ao exercer sua atividade profissional.

As aquisições públicas, atualmente, são regulamentadas pela Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, onde é definida a licitação como procedimento administrativo formal

no qual a Administração, prepara o edital de licitação, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo origem na solicitação motivada por uma determinada unidade organizacional pela aquisição de bens ou pela contratação de serviços auxiliares e complementares para atender o desempenho das atribuições operacionais da Administração Pública.

Assim o processo de licitação deve ser embasado nos princípios que regem os atos da Administração Pública: o princípio da legalidade, que subordina a atividade administrativa à lei no qual cabe ao Estado tratar com igualdade aqueles que representam; o princípio da moralidade administrativa, que rege que a Administração Pública e seus agentes públicos têm o dever de atuar na conformidade de princípios éticos; o princípio da publicidade, que se propõe a tornar a Administração Pública transparente, possibilitando o seu controle; dentre outros princípios (MEIRELLES, 2008). Além desses princípios constitucionais; é função da licitação selecionar para a Administração a proposta com preço e condições mais vantajosas, julgadas nos estritos princípios, da probidade administrativa, da vinculação ao edital de convocação, do julgamento objetivo e da impessoalidade (BRASIL, 1993).

A modalidade Pregão é criada posteriormente, no ano de 2002, por meio da Lei 10.520, sendo um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública Federal. Esta nova modalidade possibilitaria o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para a redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal. O pregão visa garantir economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa federal, através de um leilão reverso. Essa modalidade pretende ainda dar maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e dar celeridade ao cumprimento da sequência de etapas da licitação (BRASIL, 2011).

De acordo com Jacoby (2005, p. 455):

O pregão é uma nova modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

Segundo noticiado no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), a comercialização eletrônica representou para a Administração Pública Federal em 2010,

nas aquisições de bens e serviços comuns (materiais com padrões e especificações usuais no mercado) por meio do pregão eletrônico, um somatório de R\$ 26,2 bilhões, ou seja, 46% de tudo que o Governo Federal comprou dentre todos os meios.

Além da agilidade e eficiência, essa modalidade de licitação gerou economia de R\$ 7,1 bilhões ao executivo federal no ano de 2010, segundo os dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).

A pesquisa foi conduzida em Organizações Militares (OM) componentes das Forças Armadas. Os procedimentos relativos às compras são idênticos aos utilizados na Administração Pública Federal.

1.2. Situação Problemática

1.2.1. Dados e/ou informações que dimensionam o problema

Os comentários e afirmações expostos motivam, no contexto de licitações, à necessidade de verificar a percepção dos atores envolvidos sobre o impacto da modalidade de licitação Pregão, na forma eletrônica nas contratações realizadas pela Administração Pública.

Ao mesmo tempo em que são noticiadas, pelos Órgãos de Governo, as vantagens que o Pregão Eletrônico proporciona, são noticiados também, nos diversos meios de comunicação, inúmeras situações de fraudes, corrupção, enriquecimento ilícito, preços superfaturados, dentre outras infrações.

Possíveis inadequações neste processo de licitação podem ocasionar impugnações, dúvidas, desclassificações, recursos e procedimentos inadequados das partes, que poderão afetar a eficiência do processo, ocasionando posteriormente à contratação, resultados não esperados para as partes envolvidas na transação, bem como para a sociedade.

Desse modo, esta pesquisa procurou investigar, no âmbito da Administração Pública Federal, a seguinte questão:

Como está sendo operacionalizada a modalidade Pregão, na sua forma eletrônica, no que se refere ao alcance dos Princípios da Administração Pública?

1.2.2. Limites do Estudo

Quanto à conceituação das contratações governamentais a pesquisa voltou-se às práticas realizadas no âmbito da Administração Federal. Ainda que os Estados e Municípios fiquem subordinados às legislações federais, cada um desses entes poderá

incluir peculiaridades, desde que não sejam inconstitucionais, tais como a utilização de outros Portais de Compra.

Quanto à amostra levantada, cabe ressaltar que o presente estudo apresenta como limitação a escolha de participantes de licitações (representantes do Governo e de Empresas Privadas), na modalidade Pregão Eletrônico, realizadas por Organizações Militares do Exército Brasileiro, localizadas no Estado do Rio de Janeiro.

Em relação à limitação teórica, o estudo concentrará o foco nos Princípios da Administração Pública Brasileira e legislações relacionadas. A percepção dos usuários sobre a utilização do Pregão Eletrônico será realizada exclusivamente no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet).

1.3. Objetivos

Na busca das respostas ao questionamento, obteve-se como fonte de informação, os editais de licitação, na modalidade pregão, realizados pelas OM e documentos disponíveis no Portal Comprasnet e Sistema SIASG.

1.3.1. Objetivo Geral: Analisar a percepção dos operadores (Pregoeiros e Fornecedores) quanto à utilização do Pregão Eletrônico no alcance dos princípios da Administração Pública Brasileira.

1.3.2. Objetivos específicos:

- a) Levantar os resultados obtidos com a utilização do Pregão Eletrônico, no período de 2002 a 2010;
- b) Identificar as percepções obtidas junto aos pregoeiros e fornecedores sobre a modalidade Pregão, na sua forma eletrônica.
- c) Analisar os resultados obtidos no pregão eletrônico pela ótica da utilização das compras governamentais como instrumento de desenvolvimento econômico e de combate à corrupção.

1.4. Justificativa

1.4.1. Oportunidade

A pesquisa busca tratar de um assunto que tem sido amplamente divulgado no país, principalmente por sediar nos próximos anos uma Copa do Mundo, em 2014, e os

Jogos Olímpicos de 2016, sobre os reflexos que estas despesas irão gerar na economia e sobre o controle que deve ser feito durante a execução das obras.

Nos últimos anos, os meios de comunicação vêm divulgando uma série de reportagens sobre fraudes em licitações. Como exemplo, a operação TRUCATTO que teve como alvo um esquema de fraudes em licitações públicas nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (RFB, 2011). Tal fato é acompanhado pelo aumento de punições sobre esses tipos de crimes através das ações dos Órgãos de Controle Externo (CGU, 2010).

1.4.2. Viabilidade

O presente estudo apresenta baixo custo orçamentário, haja vista que a coleta dos dados necessários foi efetivada através de um instrumento de coleta aplicado através de meio digital. O acesso às Organizações Militares, como também às empresas participantes na pesquisa, será feito através do conhecimento obtido pelo autor junto aos grupos acima referenciados devido ao contato diário em sua rotina de trabalho.

1.4.3. Importância

Nas organizações públicas, o principal foco é a transparência das relações e o emprego dos recursos para a satisfação da sociedade. Assim, percebe-se que para uma boa governabilidade do País deverão ser preservados princípios que garantam a eficiência e a eficácia na utilização dos bens públicos.

Diante da necessidade por envolvimento abrangente com todos os aspectos relevantes do nosso País, a compreensão das compras realizadas por órgãos governamentais se revela de grande importância para os cidadãos brasileiros. Em geral, tais aquisições são as concretizações de planejamentos anuais que visam à satisfação das necessidades da sociedade brasileira.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura aborda os conceitos e práticas relacionados à administração no setor público brasileiro, princípios constitucionais que regem os atos públicos, compreensão das compras governamentais como instrumento de políticas públicas e licitações, especialmente a modalidade Pregão, na sua forma eletrônica.

2.1. A Administração do Setor Público Brasileiro

O presente tópico enfoca a organização administrativa do setor público no Brasil, a administração pública e a Nova Gestão Pública no contexto da Reforma Administrativa do Estado.

2.1.1. Organização

A organização pública vem sendo reformulada durante os anos conforme as necessidades de mudanças do mercado, bem como com as novas exigências da sociedade. Isto se dá porque a organização pública, como toda organização, é um sistema social aberto que está em permanente interação com o meio ambiente, influenciando-o e sendo por ele influenciada (CARVALHO, 1995).

Essa percepção é corroborada por Schwella (2005, p 267) quando cita Owusuansah e outros:

[...] O setor público numa sociedade moderna é cada vez mais afetado pelo ambiente no qual opera, transformando-se em um sistema aberto com contínuas relações de troca, no qual também se testemunham mudanças rápidas nas relações entre funcionários públicos e seus clientes. O ambiente externo das organizações do setor público agora pode ser caracterizado como altamente turbulento o que implica um conjunto de condições cada vez mais dinâmicas, hostis e complexas (SCHWELLA 2005, pág 267).

A estrutura administrativa do setor público brasileiro, em cada nível de governo, pode compreender duas instâncias, conforme (MEIRELLES, 2003; NASCIMENTO, 2006; KOHAMA, 2008):

(1) a administração direta, regida pelo direito público e exercendo as funções de governo a partir dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; as atividades públicas são exercidas diretamente pelos Poderes por intermédio de sua estrutura funcional e administrativa;

(2) a administração indireta, regulada por normas de direito público e do direito privado, podendo assumir a forma de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundações, ou ainda agências reguladoras, assim, determinadas atividades públicas são transferidas da incumbência direta do Governo e são realizadas por outra(s) entidade(s) por ele criada(s) ou que tenha autorizado a sua criação.

Pode-se, assim, entender a organização pública como um sistema complexo de estruturas e redes que interatuam para resolverem problemas públicos (MADUREIRA, 2005).

A estrutura político-administrativa brasileira é formada pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme definido no artigo 1º, da Constituição Federal de 1988.

Pressupõe-se, assim, que a organização do setor público brasileiro, abrange as esferas: Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, todas autônomas entre si, com direitos e deveres perante aos cidadãos.

Para Nascimento (2006, p. 2) a autonomia dos entes públicos brasileiros caracteriza-se pelo poder de “[...] organização política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional de cada um desses entes, [...]”.

As esferas públicas, responsáveis em propiciar, executar ou disponibilizar a população as condições e/ou atividades entendidas como necessárias para atender suas necessidades básicas e de direito, estão estruturadas em poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Segundo Corrêa (1993), o papel social da organização pública é a prestação de serviços com qualidade, responsabilidade pelo atendimento ao público e a economia de seus recursos sem esquecer é claro de seus princípios fundamentais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nos anos 1950, Musgrave enunciou a definição clássica do papel do Estado que se enquadrava em três grandes categorias: função alocativa que busca promover os bens e serviços não fornecidos adequadamente pelo mercado; função distributiva ao promover ajustamentos na distribuição de renda; e a função estabilizadora na tentativa de manter a estabilidade econômica nos níveis de inflação e desemprego. Tal definição estava em sintonia como novo contexto vivenciado pelo Estado-Provedor de bens e serviços (REZENDE, 2001).

A partir dos anos 1960, presenciamos a mudança da função de Estado-Provedor para a de Estado-Regulador com a transferência de muitas das funções do Estado para suas organizações extensivas como as autarquias, fundações, empresas públicas, agências reguladoras, entre outras. Duas ações caracterizam bem esta nova Administração: a Privatização (transferência de atividades econômicas para o setor privado) e a Publicização (transferência de atividades de cunho social para o terceiro setor). Isto ocorre, segundo Pereira (1999), para que haja maior operacionalidade por meio da autonomia e descentralização funcional.

Nesse sentido, o novo modelo gerencial do Estado busca ferramentas até então só encontradas nas empresas privadas com o objetivo de revitalização e flexibilidade das suas organizações públicas. Assim, para cumprir o seu papel social e enfrentar os novos desafios e problemas organizacionais, a organização pública torna-se semelhante à organização privada, na medida em que necessita aplicar processos administrativos comuns ao gerenciamento como planejamento, organização, direção e controle.

Por outro lado, Klikisberg (1993) afirma que gerenciar organizações públicas é bem diferente de gerenciar organizações privadas, seja quanto às suas opções, aos problemas de compatibilização dos objetivos e aos problemas de restrições e proibições. Percebe-se que, enquanto o executivo de negócios pode usualmente redefinir as metas da organização, modificar sua estrutura e mudar seu pessoal; o gestor público deve ter habilidades que lhe permitam operar dentro de metas e com recursos fixados por lei, de estruturas organizacionais rígidas e com funcionários controlados e protegidos pelo sistema jurídico, além da constante pressão da política.

Outro fator, é que a organização pública, diferentemente da privada, tem por finalidade atender aos mais variados interesses da sociedade, essenciais à ordem social e econômica. Assim, ela destina seus objetivos e ações ao cliente-cidadão, que manifesta suas necessidades e escolhas por ser detentor de direitos e deveres preconizados na constituição.

Para Osborne (apud MACHADO et al, 2001), a organização pública deve seguir a estratégia do cliente, quer dizer, dar prioridade total para o cliente-cidadão. Assim, os gestores públicos, conseqüentemente, terão de aceitar os padrões de desempenho exigidos pelos cidadãos, especialmente referentes à transparência e controle feitos por eles mesmos. Para tanto, os gestores necessitarão adquirir novas competências que priorizem o diálogo, através da construção de sistemas de comunicação, redes de parcerias, além de aprenderem a lidar com o compartilhamento de sua administração.

Todas estas características tornam a organização pública diferente da organização privada e que, por conseqüência, faz com que os modelos de gestão pública apresentem certas especificidades, conforme Quadro 01 apresentado a seguir:

Quadro 01: Síntese das diferenças entre a organização pública e a privada

Critério	Organização Pública	Organização Privada
Criação, alteração ou extinção da pessoa jurídica.	Através de Lei.	Através de instrumento contratual ou societário.
Obtenção de recurso.	Receitas derivadas de Tributos (impostos, taxas, contribuições) de caráter compulsório.	Receitas advindas de pagamentos por livre e espontânea vontade dos clientes.
Interesses	Coletivos, sociais, difusos	Particulares, privados, individualizados
Processo de Tomada de decisão.	Decisões mais lentas, influenciadas por variáveis de ordem política e legal. Políticas Públicas de acordo com os programas de Governo.	Decisões mais rápidas, buscando a racionalidade. Políticas empresariais voltadas para objetivos de mercado.
Controle do desempenho dos dirigentes.	Controle político, por meio de eleições dos governantes.	Controle pelo mercado, através da concorrência.
Destinatário das ações executadas.	O cidadão: possuidor de direitos e deveres.	O cliente: manifesta suas escolhas no mercado.

Fonte: PEREIRA, 1999 (adaptado).

Na organização pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração privada é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que lei autoriza (MEIRELLES, 2003, p. 86).

O administrador público, para realizar determinada ação, primeiro precisa verificar se a lei o autoriza, ou seja, a lei precisa autorizá-lo a fazer algo; diferentemente do administrador do setor privado, que é facultado a realizar aquilo que a lei não proíbe.

A administração dos entes públicos impõe aos gestores o cumprimento de princípios constitucionais, que tem por objetivo reger suas condutas a frente das organizações públicas as quais administram.

De acordo com a organização de cada ente da Federação e de sua estrutura político-administrativa serão realizadas gestões consideradas de interesse pela sua comunidade.

A estrutura político-administrativa brasileira compreende os três níveis de governo, cada qual com sua autonomia e responsabilidades para cumprir com suas atribuições institucionais perante a sociedade, devendo nesta finalidade utilizar adequadamente e de forma eficiente os recursos públicos existentes.

No próximo tópico serão abordados o desempenho das funções do gestor público e a crescente necessidade de desenvolver sistemas que permitam o acompanhamento e a fiscalização por parte da sociedade, de forma a atender este cliente-cidadão.

2.1.2. A Administração Pública

Matias-Pereira (2008, p. 60) conceitua administração pública como “[...] o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas”. O autor define que o propósito da administração pública é “[...] a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, [...]”.

Os objetivos dos entes públicos, dentro de suas esferas (Federal, Estaduais e Municipais), são os de atender as necessidades da população, que são crescentes, mediante a administração dos recursos públicos existentes, que são escassos, em ações organizacionais que levem a realização de seus objetivos. Para Bobbio (1998 apud Matias-Pereira, 2008, p. 61) a administração pública “[...] designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”.

Matias-Pereira (2007, p. 3) relata que de um lado está o Estado e do outro a sociedade, e a administração pública no meio.

Para Meirelles (2003, p. 63), o Governo é responsável pela condução dos negócios públicos, utilizando os Poderes e órgãos que o integram para atingir seus objetivos. O autor afirma, também, que “A Administração é o instrumental de que dispõem o Estado para pôr em prática suas opções de Governo.” (MEIRELLES, 2003, p. 64).

Assim, o Estado, que tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade, com serviços públicos de qualidade, os realiza por meio da administração pública.

Meirelles (2003, p.60) enfoca que a administração pública:

[...] em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Motta (1991 apud Matias-Pereira, 2008, p. 59) argumenta que governar significa tomar decisões sobre alternativas de ação para a sociedade. Tais alternativas têm como base, em princípio, o interesse público expressado coletivamente, de acordo com um processo administrativo onde demandas e apoios são convertidos em normas, produtos e serviços.

Matias-Pereira (2007, p. 5) afirma que a administração pública deve ser entendida como “[...] todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem os interesses públicos”.

A administração pública é a soma de todo o aparelho estatal, estruturado para realizar os serviços públicos, visando à satisfação das necessidades da população. Assim, administrar é gerir, por meio da prestação e execução, os serviços públicos. A administração pública, dessa forma, deve atuar como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade com o objetivo de concretizar o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Segundo Kohama (2008, p. 8), existe “[...] uma íntima sintonia entre a Administração Pública e o Serviço Público, fazendo pressupor, clara e nitidamente, que a execução deste seja feita privativamente por aquela, quer diretamente, quer por delegação”.

Meirelles (2006, p. 341) conceitua serviço público como “[...] todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Poder Público”.

A administração pública, neste sentido, caracteriza-se como a estrutura administrativa criada e mantida para a execução dos serviços públicos de competência do Ente Público, para atender de forma permanente ou emergencial as necessidades coletivas.

Para Slomski (2003, p. 366), serviço público é “[...] o conjunto de atividades-meio e de atividades-fins exercidas ou colocadas à disposição, prestadas diretamente,

permitidas ou concedidas pelo Estado, visando proporcionar o maior grau possível de bem-estar social da coletividade.” O Quadro 02 exemplifica as atividades-meio e as atividades-fins desenvolvidas pela administração pública.

Quadro 02: Divisão da Administração Pública

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
ATIVIDADES-MEIO	ATIVIDADES-FINS
<p>Funções de Assessoramento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa • Planejamento • Organização <p>Funções de Chefia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comando • Coordenação • Controle <p>Serviços Auxiliares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administração de Pessoal • Administração de Material • Administração Financeira • Administração Patrimonial • Administração Orçamentária • Administração Documental • Administração do Cadastro Geral de Cidadãos 	<p>Essenciais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Segurança • Defesa Nacional • Justiça <p>Complementares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteção à Saúde • Proteção à Agricultura • Proteção à Educação • Promoção do Bem-Estar Social • Desenvolvimento Urbano • Desenvolvimento Econômico • Incremento de Obras Públicas <p>Serviços Públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transportes Coletivos • Iluminação • Limpeza Pública • Abastecimento, etc.

Fonte: Slomski (2003, p. 366)

Pelo exposto no Quadro 02 observa-se que as atividades-meio são realizadas pela estrutura administrativa das entidades públicas e visam auxiliar os gestores públicos, por meio de um conjunto de atividades técnicas com o objetivo de dar suporte administrativos para que as entidades públicas possam desenvolver e obter informações sobre os serviços públicos realizados por intermédio das atividades-fins.

Às funções de assessoramento cabe orientação sobre o planejamento e as diretrizes a serem cumpridas pela administração pública no desenvolvimento de suas atribuições.

As funções de chefia visam comandar e controlar o desenvolvimento das atividades realizadas pelos serviços auxiliares em conformidade com as orientações e diretrizes do assessoramento superior.

Já os serviços auxiliares, que envolvem áreas específicas dentro da estrutura administrativa, desenvolvem funções técnicas com a finalidade de realizar os serviços administrativos incumbidos a cada setor.

Por seu turno, as atividades-fins, representam os serviços realizados pelas administrações públicas e que têm por finalidade atender as necessidades da população, caracterizados como: essenciais, complementares e serviços públicos.

Segundo ensinamentos de Slomski (2003), as atividades-meio tem o objetivo de assegurar os controles internos da administração pública mediante as funções de assessoramento, chefia e dos serviços auxiliares. Já as atividades-fins têm como objetivo assegurar os serviços caracterizados como essenciais, complementares e públicos, cuja finalidade é a de promover o bem-estar social da coletividade, as atividades-meio dão suporte à realização das atividades fins, objetivo final dos serviços públicos.

A administração pública no Brasil envolve a participação de representantes da comunidade, de um administrador-chefe (presidente da República, governador de Estado ou prefeito municipal) e de outros administradores. Cabe ao administrador-chefe o papel de coordenar os esforços da entidade e gerir o patrimônio público, de forma a promover o bem-estar da sociedade, coordenando a alocação dos recursos públicos às diversas atividades gerenciadas, conforme prioridades expressas por meio de planos de ação, voltados ao alcance dos resultados desejados num determinado período (LIMA et al. in Catelli, 2001, p. 521-522).

Nesse contexto, para que a Administração Pública possa cumprir com sucesso suas funções institucionais, ela precisa cada vez mais de sistemas que permitam o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade. Justifica-se, então, a implementação de uma gestão voltada para a transparência dos atos públicos que permita a fiscalização da sociedade e o acompanhamento das partes envolvidas nos diversos serviços públicos.

Com esse propósito é que surge a reforma administrativa na esfera governamental brasileira como uma ferramenta em busca de mudança, inovação e qualidade no setor público, através da implementação de ações estratégias fundamentais para atrair, manter e desenvolver talentos profissionais, além da adoção de novos modelos de gestão organizacional.

2.1.3. A Nova Gestão Pública no contexto da Reforma Administrativa do Estado

O esforço em substituir a tradicional burocracia centralizadora e controladora por um conjunto de órgãos flexíveis, descentralizados e mais sensíveis às necessidades do público vem ocorrendo desde meados do século XX.

No Brasil, as propostas de reforma administrativa são implantadas em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Estado pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Este plano foi criado com intuito de responder com presteza e efetividade às demandas sociais advindas deste processo de evolução (SOUZA, 2002).

De modo geral, a reforma administrativa buscou atender às demandas por reestruturação do Governo onde suas organizações já se apresentavam desarticuladas, desmotivadas e sem condições de dar respostas às necessidades sociais (SOUZA, 2002). Através deste plano, criam-se novas diretrizes básicas para a gestão pública, como a racionalização e contenção dos gastos públicos, a elaboração de novas políticas de recursos humanos e a racionalização da estrutura administrativa.

Em síntese, o que se pretende é implantar o modelo de administração pública gerencial, baseado na adoção dos seguintes princípios:

- a) Focalização da ação do Estado no cidadão, o que significa o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania;
- b) Reorientação dos mecanismos de controle para resultados - representa a evolução de uma lógica baseada tão somente no controle da legalidade e no rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos;
- c) Flexibilidade administrativa - trata de maior autonomia para as instituições e pessoas alcançarem os objetivos preestabelecidos;
- d) Controle social – utilização de instrumentos de prestação social de contas e avaliação de desempenho com intuito de possibilitar maior transparência das ações realizadas;
- e) Valorização do servidor – representa, na verdade, a base do processo de construção do novo paradigma, orientado para o cidadão e realizado pelo conjunto de servidores de forma participativa.

Segundo Ferreira (2001), a implantação do modelo de gestão pública gerencial não significa somente mudar sistemas, organizações e legislação e sim criar as condições ideais para o desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as

reformas. Neste sentido, valorizar o servidor significa estimular sua capacidade empreendedora, sua criatividade, destacando o espírito público de sua missão e o seu comportamento ético com vistas ao resgate da auto-estima, ou seja, proporcionar um clima satisfatório para os servidores.

A reforma administrativa apresenta-se, desta forma, como um instrumento estratégico de mudança e inovação, em busca de uma gestão eficiente e eficaz de recursos e problemas públicos e do atendimento às necessidades essenciais da sociedade (SCHWELLA, 2005).

Na próxima seção serão abordados os princípios que norteiam a administração pública, especialmente as normas relativas às contratações públicas, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da Legalidade significa que o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei o autoriza realizar, por esta razão, por exemplo, que a execução do orçamento público é precedido da elaboração, discussão e aprovação de uma lei, a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Impessoalidade proíbe o tratamento diferenciado entre iguais, ou seja, a atividade administrativa deve estar voltada para o coletivo sem beneficiar ou prejudicar cidadãos ou grupos de cidadãos específicos, bem como, não pode haver promoção pessoal do administrador público por suas realizações.

O princípio da Moralidade estabelece que os atos administrativos praticados no âmbito do setor público, além de atenderem o que a lei determina devem estar amparados na lei ética.

A Publicidade determina que os atos praticados pelos administradores públicos devem ser revestidos de ampla divulgação para terem validade perante os interessados e a coletividade, busca-se a transparência às ações administrativas.

E o princípio da Eficiência rege que as ações executadas pela administração pública devem buscar sempre os melhores resultados e não realizar suas ações a qualquer custo, deve ser observado a relação custo-benefício. Para Matias-Pereira (2008), representa uma relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido, é a razão entre os esforços e o resultado, entre a despesa e a receita.

2.2. Princípios da Administração Pública Brasileira

A Administração Pública é compreendida pelos órgãos públicos, compreendendo uma função administrativa e política, desempenhando atividades meramente administrativas do Estado, tendo por finalidade o interesse público.

Desta forma, os Princípios da Administração Pública refletem nas diretrizes do processo licitatório, que buscam exprimir com fidedignidade os valores gerais das normas da Administração Pública, e buscam normatizar e moralizar o procedimento de compras com a utilização de recursos públicos arrecadadas dos contribuintes.

Os órgãos e entes da Administração Federal na realização das atividades que lhes competem regem-se por regras. Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação. São os princípios do direito administrativo.

Tendo em vista que as atividades da Administração Pública são disciplinadas principalmente pelo Direito Administrativo, tais princípios podem ser considerados também princípios jurídicos da Administração Pública brasileira.

Alguns dos princípios estão expressos no sistema jurídico, uma vez que estão escritos nas leis e diplomas básicos aplicáveis à Administração Pública, bem como na Constituição Federal de 1988.

Outros estão implícitos, e, portanto, são extraídos por abstração denominados princípios não-expressos, sendo os principais, para o desenvolvimento da pesquisa, os elencados a seguir:

2.2.1. Princípio da Legalidade

O Princípio da legalidade é fundamento do Estado democrático de direito, tendo por fim o combate do poder arbitrário do Estado. As divergências devem ser resolvidas pela lei e não mais através da força. O Art. 5º da Constituição Federal regula que “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Neste fundamento, aparece concomitantemente como um limite e uma garantia, pois, ao mesmo tempo em que é um limite à atuação do Agente Público, visto que este só poderá atuar com base na lei, também é uma garantia aos administrados, visto que só deveremos cumprir as exigências do Estado se estiverem previstas na lei. Se as exigências não estiverem de acordo com a lei serão consideradas inválidas.

Segundo o princípio da legalidade, o administrador não pode fazer o que bem entender na busca do interesse público, ou seja, tem que agir segundo a norma, só podendo fazer aquilo que a lei expressamente autoriza e no caso de omissão da lei, está proibido de agir. Já as organizações privadas podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe e o que silencia a respeito. Portanto, tem uma maior liberdade do que o administrador.

Assim, se diz que no campo do direito público a atividade administrativa deve estar baseada numa relação de subordinação à lei e no campo do direito privado a atividade desenvolvida pelos particulares deve estar baseada na não contradição com a lei.

Devido ao princípio da legalidade, os administradores públicos estão vinculados à lei em suas atividades de licitar, para cumprir rigorosamente as regras determinadas na Lei nº 8.666/93, bem como na Lei nº 10.520/02, objeto de estudo nesta pesquisa. Neste contexto, é correto afirmar que não poderá haver discricionariedade do gestor em tomar decisões pela conveniência ou pela oportunidade.

2.2.2. Princípio da Impessoalidade

A Administração deve manter-se numa posição neutra em relação aos administrados, ficando proibida de estabelecer discriminações gratuitas. Só pode fazer discriminações que se justifiquem em razão do interesse coletivo, pois as gratuitas caracterizam abuso de poder e desvio de finalidade.

A garantia constitucional da impessoalidade entre os licitantes possui grande relevância no palco do procedimento licitatório por conferir confiabilidade e segurança aos particulares que participam do certame. Desde a inexistência de discriminações abusivas até oferecimento de oportunidades iguais aos concorrentes, vem equilibrar a disputa para aqueles que pretendem ser contratados:

Consiste na ideia que todos devem receber tratamento paritário, em situações uniformes, não sendo admitidos privilégios ou discriminações arbitrárias. Assim, é importante salientar desde já, conforme ensinamentos de Marçal Justen Filho, que a discriminação não é repelida, uma vez que para que a Administração possa escolher o contratante e a proposta, há necessidade de diferenciação entre os contratantes. O que se proíbe é a discriminação arbitrária, ou seja, a sem justificativa, produzida por preferências subjetivas do administrador. (VIANNA, 2009, p.27)

A impessoalidade parte do pressuposto de que o administrador público se baseie em critérios objetivos, dissipando de suas considerações as condições pessoais dos

concorrentes, trazendo ao certame a impessoalidade necessária ao instrumento de competição, exceto, é claro, as condições subjetivas que estejam expressamente previstas na lei que visem a assegurar a eficiência do serviço ou a qualidade do bem que será adquirido pelo poder público.

2.2.3. Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade representa a ação ética dos agentes da Administração Pública, não bastando somente cumprir a lei, sendo um dever atuar com responsabilidade, e principalmente respeitar à moral, pois, caso o agente infrinja a moralidade administrativa poderá levar à invalidação dos atos ou procedimentos.

A atuação ética dos administradores hoje é pauta em toda a imprensa brasileira, ao denunciar as mais variadas violações ao interesse público, através da corrupção, má-gestão e falta de planejamento.

A honestidade deve orientar as atividades do gestor, não só no processo de licitação, mas em todas as ações da Administração Pública. É o dever do administrador e um direito do cidadão.

2.2.4. Princípio da Publicidade

A Administração tem o dever de manter plena transparência de todos os seus comportamentos, inclusive de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados, quando sejam solicitadas, em razão dos interesses que ela representa quando atua. O inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal prevê:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A transparência refere-se desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas, dos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com ela relacionadas. (MEIRELLES, 2008, p.276)

A publicidade em um certame é essencial para gerar a competitividade negocial, fazendo com os preços praticados sejam bem medidos por cada licitante no momento de ofertar sua proposta. Assim, o fator publicação possibilita maior grau de eficiência além de evitar que interesses de grupos interfiram na condução dos trabalhos, obrigando ao

administrador que os conduzem declarar seus atos, motivar suas decisões e se responsabilizar por elas, em caso de desvio de finalidade ou de ilegalidade.

2.2.5. Princípio da Eficiência

A Administração Pública deve buscar um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas.

O princípio da eficiência compõe o modelo de gestão pública exigido pela Constituição Federal, deixando explícito que à máquina pública não é dado apenas cumprir suas metas, mas ser eficiente em seus resultados, caso contrário o administrador poderá sofrer sanção de responsabilidade, pois os cidadãos têm o direito de exigir do governo que os serviços prestados sejam necessariamente adequados, eficientes e seguros.

O art. 39, §7º da CF determina:

Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas decorrentes de cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Para atender a sociedade, a Administração Pública deve se organizar, adotar estratégias, definir metas e objetivos para consecução de suas obrigações constitucionais, através de uma visão ampla de sua organização tanto interna como externa. A total integração requer que todos os atores deste cenário se envolvam.

Desde o gestor até o servidor público, todos precisam se readequar às exigências de sistemas para buscar eficiência na prestação dos serviços públicos, sendo necessária a organização dos serviços, dos processos, como das estruturas de trabalho e investimentos tecnológicos.

2.2.6. Outros princípios da Licitação Pública

a. Princípio da Isonomia

A lei só poderá estabelecer discriminações se o fator de discriminação utilizado no caso concreto estiver relacionado com o objetivo da norma, pois caso contrário ofenderá o princípio da isonomia.

As pessoas somente podem ser tratadas de maneira diversa se a distinção entre elas justificar tal tratamento, senão seria inconstitucional. Assim, trata diferentemente para alcançar uma igualdade real (material, substancial) e não uma igualdade formal.

Ao se tratar de políticas de compras públicas, tal tratamento desigual é observado na norma que trata de forma diferenciada as microempresas e empresas de pequeno porte (BRASIL, 2007):

Art. 1º Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, objetivando:

I - a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional;

II - ampliação da eficiência das políticas públicas; e

III - o incentivo à inovação tecnológica.

Ou ainda, quando promove a produção desenvolvida no país (BRASIL, 2010):

Art. 5º Será assegurada preferência na contratação [...] para fornecedores de bens e serviços, observada a seguinte ordem:

I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB), na forma definida pelo Poder Executivo Federal;

II - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; e,

III - bens e serviços produzidos de acordo com o PPB, na forma definida pelo Poder Executivo Federal.

b. Princípio da Motivação

A Administração está obrigada a motivar todos os atos que edita, pois quando atua representa interesses da coletividade. O administrador deve motivar até mesmo os atos que envolvam conveniência ou oportunidade, pois só com ela o cidadão terá condições de saber se o Estado está agindo de acordo com a lei.

Para realizar uma aquisição, o administrador não deve apenas expor a especificação e a quantidade do bem ou serviço a ser contratado, como também deve motivar sua iniciativa quanto à necessidade e à utilidade daquilo que se pretende adquirir, como apresenta Justen Filho (1998):

O dispositivo reitera princípio norteador de toda e qualquer contratação administrativa, adaptado agora às compras. A Lei exige o planejamento da futura atuação administrativa. Isso significa, quanto às compras, que toda aquisição, deve ser antecedida da avaliação da necessidade e utilidade do objeto adquirido.

c. Igualdade entre os licitantes

Este princípio tem como objetivo impedir qualquer tipo de discriminação a qualquer um dos participantes do certame, seja na forma de elaboração de cláusulas no edital ou convite, que favoreça uns em detrimento de outros, ou mediante julgamento

parcial, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais (art. 3º, §1º, Lei 8.666/93). “Todos são iguais perante a lei .” (art. 5º, caput, CF/88). O princípio da isonomia assegura a todos que preencham os requisitos exigidos, o direito de participar do certame, além do tratamento igualitário a ser dispensado obrigatoriamente a todos no curso deste. O desatendimento desse princípio fere o interesse público e, em consequência, o princípio da finalidade e caracteriza desvio de poder. Logo, o ato que favorece ou persegue interesses particulares é nulo por desvio de finalidade.

d. Sigilo na apresentação das propostas:

Provém da igualdade entre os licitantes, pois ficaria em posição desfavorável aquele cuja proposta fosse conhecida pelos demais licitantes e, em decorrência, privilegiaria aquele(s) que a conhecesse(m) antes da apresentação da(s) sua(s). Assim, para que não haja privilégios, é necessário o total sigilo de todas as propostas, até a data designada, que deverá ocorrer após a habilitação dos proponentes.

e. Vinculação ao edital

Esse é o princípio basilar de toda a licitação, pois a Administração não pode se afastar das formulações exigidas no edital, dispensando-as ou exigindo procedimentos não estabelecidos no mesmo. O edital é o documento legal que regula o procedimento licitatório, vinculando a seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41 da Lei 8.666/93).

Segundo Meirelles (2000, p. 257):

Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento .” E mais: “Se no decorrer da licitação a Administração verificar sua inviabilidade, deverá invalidá-la e reabri-la em outros moldes, mas, enquanto vigente o edital ou convite, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento.

Caso haja falhas ou inadequação do edital aos propósitos da Administração, pode ele ser aditado através de erratas ou elaborado em outros termos, sempre dando ampla publicidade e reabrindo-se novo prazo, caso tal fato acarrete mudança na elaboração das propostas.

A divulgação do edital tem que ser procedida no Diário Oficial do ente federativo correspondente e em jornal de grande circulação da localidade, podendo a Administração publicá-lo em resumo.

f. Julgamento objetivo

O administrador, por esse princípio, está obrigado a julgar as propostas atendo-se tão somente aos termos do edital, dele não podendo se afastar, sob pena de nulidade.

Tem como objetivo impedir o subjetivismo que possa vir a ser usado na escolha das propostas, delimitando a margem de valoração pessoal do julgador, inerente a qualquer julgamento.

g. Adjudicação compulsória

Após o término do procedimento licitatório, isto é, após a homologação do resultado do julgamento das propostas, a Administração, obrigatoriamente, é impelida a entregar o objeto da licitação ao legítimo vencedor do certame; a isso se chama adjudicação compulsória.

Não há essa obrigação quando o vencedor desistir expressamente do contrato ou não o celebrar no prazo determinado, podendo ele, o vencedor, assim agir desde que haja justo motivo; em não o ocorrendo, o licitante sujeita-se a aplicação das sanções administrativas e/ou cíveis cabíveis à espécie. É vedada a abertura de nova licitação enquanto válida a adjudicação anterior.

Observa-se que a obrigação da Administração é enquanto haja adjudicação, pois apesar da compulsoriedade, que refere-se apenas à entrega do objeto unicamente ao vencedor do certame, a Administração não está obrigada a efetuar essa adjudicação, uma vez que configura-se este caso apenas como uma expectativa de direito, sendo facultado à Administração avaliar sua necessidade naquele dado momento. Sendo o procedimento licitatório um ato discricionário, pode ela revogá-lo ou anulá-lo a qualquer tempo, ou ainda adiar o contrato quando ocorrerem motivos para tais condutas, sempre por motivos de conveniência e oportunidade. Não pode o Poder Público agir assim sem justa causa, pois se assim o proceder estará agindo com abuso ou desvio de poder, podendo ser responsabilizado por tal ato.

h. Probidade administrativa:

Esse princípio deve ser o norteador de todos os atos emanados do administrador público. A lei o incluiu como princípio da licitação, naturalmente como uma advertência às autoridades que a processam e julgam, a fim de que fossem observadas as regras de boa conduta administrativa.

Na hipótese de seu descumprimento, poderá seu autor incorrer na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Para que todas as ações do administrador público seja um efetivo elemento para a solução das necessidades do povo, de forma equilibrada e planejada, e para que

contribua de forma eficaz para evitar o desperdício, permitindo que impere apenas e tão somente o interesse público, é indispensável que obedeça aos princípios apresentados nesta seção.

Na próxima seção será abordada a utilização do poder de compra do Estado como instrumento para atingir metas políticas, capaz de interferir na economia, entre outras possibilidades, a partir do estímulo à sustentabilidade, desenvolvimento de empresas, regiões geográficas e desenvolvimento de novas tecnologias.

2.3. Compras Governamentais como instrumento de políticas públicas

Durante o período de forte intervenção governamental, ocorrido no século XX, o poder de compra do Estado foi utilizado para elevar a produção nacional e promover uma melhoria significativa na capacitação tecnológica.

Atualmente, devido às mudanças no ambiente econômico, tecnológico e regulatório, as funções e formas de se pensar a utilização do poder de compra como instrumento de desenvolvimento econômico foram aperfeiçoadas. Deve-se utilizar o enorme poder dos gastos públicos para incentivar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, incrementar o processo de inovação tecnológica, promover melhorias de qualidade e produtividade e fortalecer as micro e pequenas empresas para favorecer o desenvolvimento regional.

As compras governamentais compreendem mecanismos disponíveis para obter o suprimento dos bens e serviços necessários ao funcionamento dos órgãos do poder público e das instituições e serviços necessários ao funcionamento dos órgãos do poder público e das instituições públicas. Conforme a definição apresentada em estudo da Comissão Européia, as compras governamentais se referem a “aquisição, seja por contratação formal ou não, de trabalhos, suprimentos e serviços por órgãos públicos em qualquer nível (local, regional, nacional)” (EUROPEAN COMMISSION, 2005, p. 9, tradução nossa).

Segundo Lemos (2000) a utilização do poder de compra permitiu a alguns países uma elevação de 4 a 11% em sua produtividade. A utilização do poder de compra como instrumento de desenvolvimento regional e para a promoção de políticas públicas locais redistributivas, não implica em abrir mão dos outros potenciais benefícios da utilização do poder de compra estatal. Muito pelo contrário, os mecanismos de incentivo à inovação tecnológica e melhoria de qualidade e produtividade não devem ser deixados de lado quando se utiliza as compras governamentais para fomentar a demanda de empresas que se encontrem localizadas em regiões com reduzido nível de desenvolvimento econômico e social, estabelecendo especificações criteriosas, mas que se enquadrem dentro da realidade e capacidade de absorção, sob a pena destas empresas se tornarem defasadas dentro do mercado nacional e internacional.

McCrudden (2004) relata o registro de utilização das compras governamentais com propósitos sociais – ou seja, como instrumentos para colocar em prática políticas sociais – a partir do século XIX, na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. As

compras governamentais, inicialmente vistas como “instrumentos para assegurar políticas econômicas nacionais e sociais” (McCRUDDEN, 2004, p. 1, tradução nossa) também têm seu uso registrado como ferramentas para o combate ao desemprego e como reforço às leis anti-discriminatórias, entre outros.

Cabe também considerar as diversas utilizações das compras governamentais para atingir objetivos políticos ao longo da história: “aumento da demanda, estímulo à atividade econômica, criação de empregos, proteção das firmas nacionais contra a competição estrangeira, aumento da competitividade entre as firmas nacionais (...), remédio às disparidades regionais e criação de empregos” (FRAUNHOFER, 2005, p. 9, tradução nossa).

Para McCrudden (2004), o Estado tem participado cada vez mais ativamente no mercado, deixando de assumir somente a função reguladora e passando a desempenhar funções de consumidor. Na maioria das economias, o Estado é caracterizado como o maior comprador de bens e serviços. Isso atribui às decisões de compras dos Estados efeitos não apenas sobre os produtos adquiridos, mas também sobre os fornecedores desses bens e serviços.

O chamado poder de compra dos Estados, termo adotado na literatura justamente para se referir à capacidade de intervenção econômica atribuída aos governos em função do grande volume de compras por eles controlado, é relatado como um “agente de mudanças potencial, sendo um componente majoritário da demanda em setores como saúde, transporte, educação, energia e tecnologias da informação” (CORDIS, 2006, p. 1, tradução nossa).

McCrudden (2004) acrescenta que o Estado é capaz de desempenhar duas funções: agir como comprador e, simultaneamente, como regulador do mercado a partir do uso de seu poder de compra para alcançar metas de justiça social. Em decorrência das diferentes funções atribuídas às compras governamentais, Loader (2006) argumenta que esse instrumento deixa de ser visto como uma função de suporte, passando a ser visto como atividade estratégica.

Ao utilizar seu poder de compra como instrumento para atingir metas políticas, o Estado é capaz de interferir na economia, entre outras possibilidades, a partir do estímulo ao desenvolvimento das empresas e para aquisição de novas tecnologias. Para que seja possível que as compras governamentais desempenhem esses papéis, no entanto, é preciso que sejam vistas como parte de uma abordagem política mais ampla (CORDIS, 2006).

Ao assumir o posicionamento de comprador, o Estado assume a condição de demandante. Na prática, esta ação dá início a um processo de fornecimento que é capaz de gerar efeitos em cadeia no mercado.

Conforme salienta Moreira e Morais (2003), uma questão crucial neste debate sobre o papel dos gastos governamentais, é deixar claro se a decisão de utilizar o poder de compra governamental como instrumento de desenvolvimento às empresas localizadas em determinadas regiões ou como estímulo à produção de certos bens e serviços a sociedade está manifestando sua concordância em, eventualmente, pagar algum sobrepreço em favor deste desenvolvimento.

Desta forma, é importante verificar se os potenciais benefícios, econômicos e sociais, provenientes do direcionamento das compras públicas são superiores aos possíveis custos desta política.

Atualmente as principais funções de compra do Estado brasileiro vêm sendo exercidas pela Administração Direta, suas Autarquias e Fundações. Segundo dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal – SIASG –, citado por Veras (2006), as compras dos três níveis de governo, somados os 5.564 municípios, seus 27 Estados e o Distrito Federal estão estimadas em cerca de 255 bilhões de reais, algo em torno de 13% do Produto Interno Bruto – PIB – brasileiro. Estes números, por si só, justificam a relevância de se analisar formas de empregar este grande potencial de demanda como instrumento estratégico de desenvolvimento nacional.

2.3.1. Foco Tradicional nos Pequenos Negócios

Grande parte das políticas públicas que se baseiam na utilização do poder de compra dos Estados como instrumentos para o alcance de metas sociais ou econômicas voltam-se aos negócios de pequeno porte. Embora não seja uma política restrita ao segmento – tendo em vista que, conforme mostra a literatura, pode ter ampla utilização –, é possível identificar, em diferentes países, várias experiências voltadas às micro e pequenas empresas com base na utilização das compras governamentais enquanto instrumento de estímulo.

Argumenta-se que, em função de uma dinâmica geralmente observada nos processos de compras governamentais – a organização dos bens a serem adquiridos em lotes de grande escala, em função de facilidades de gestão por parte do poder público –, as Micro e Pequenas Empresas ficariam restritas, nos processos de fornecimento ao

governo, à subcontratação por grandes empresas ganhadoras das licitações (CORDIS, 2006, p. 1, tradução nossa).

Entre as barreiras à participação das MPEs nos processos de compras governamentais, normalmente são relatadas, ainda, as dificuldades referentes à burocracia a ser enfrentada e a dificuldade de obter crédito para custear testes e projetos demandados como requisitos para a participação nos processos de compras.

As compras governamentais direcionadas às MPEs representariam, portanto, uma oportunidade de acesso dessas empresas ao mercado consumidor, dando início ao processo de melhoria dos produtos (bens e/ou serviços) oferecidos, o que culminaria com o aumento da capacidade de competição dessas empresas. Nesse sentido, Tandler (1998, p. 143) defende que a utilização das compras governamentais como mecanismo de política pública apresenta resultados mais significativos que outras iniciativas, resultando, inclusive, em redução dos gastos e elevação “da qualidade dos bens e serviços comprados pelo governo”. A autora ressalta, ainda, a vantagem de adotar uma política voltada às MPEs que se baseie na demanda e não na oferta:

A maioria dos programas de apoio a pequenas e microempresas (PMEs) – tão em moda hoje em dia tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos – é determinada pela oferta, e não pela demanda. Eles se especializam no fornecimento de um ou mais serviços contínuos, como crédito, cursos de administração de empresas ou assistência técnica (TENDLER, 1998, p. 144).

Loader (2006, p. 307, tradução nossa) defende que as compras governamentais são “um bom caminho para promover os pequenos negócios e podem levar a melhorias nos serviços prestados”, relatando que a utilização das compras enquanto instrumento para estímulo às MPEs pode reduzir a necessidade de “outras formas de suporte financeiro”. O autor introduz, ainda, uma discussão fundamental ao considerar a utilização das compras para estímulo às MPEs, ao alertar que o Princípio da Eficiência, que norteia as aquisições governamentais – obter o maior valor possível para o dinheiro público, ou seja gastar o dinheiro de modo a obter o maior benefício econômico –, por vezes se torna um empecilho ao direcionamento das compras às MPEs.

Loader (2006, p. 313, tradução nossa) ilustra, por fim, de que forma esse empecilho reduz as chances de participação das MPEs nas compras governamentais:

Enquanto os responsáveis pelas compras governamentais gostariam de negociar com pequenas empresas, na prática sua meta primária é obter o maior valor para o dinheiro público. Como essas duas metas não são mutuamente excludentes, as pequenas empresas possuem menores chances

de ganhar contratos baseados no maior valor para o dinheiro em função de que firmas maiores têm maiores chances de atender a esses critérios.

Apesar desta dificuldade, o autor apresenta uma saída possível, indicando que, “se o valor do dinheiro for interpretado de forma ampla, incluindo critérios que vão além de custo e qualidade, então as empresas menores, especialmente as locais, podem ter oportunidade de explorar seus pontos fortes como capacidade de resposta positiva e flexibilidade” (LOADER, 2006, p. 307, tradução nossa).

Binks (2006) acrescenta que, em função da necessidade de considerar o máximo valor possível para o dinheiro público, pode não ser possível utilizar inteiramente, no setor público, os conhecimentos e as práticas comumente adotados nas compras de empresas privadas – que poderiam privilegiar, por exemplo, empresas que trabalhem com qualidade superior, ainda que por um preço maior.

Por outro lado, se a aplicação do dinheiro público fosse analisada para além do ato imediato da compra, este instrumento poderia ser usado como estímulo para desenvolver habilidades e capacidade inovadora nas empresas, por exemplo. Desse modo, as autoridades locais teriam como direcionamento, na aquisição de bens e serviços de empresas privadas, ações que levassem à promoção do “bem-estar local” (BINKS, 2006, p. 7, tradução nossa).

Por fim, os esforços para inclusão das MPEs nos processos de compras governamentais justificam-se em funções das soluções e produtos oferecidos por essas empresas, que são, geralmente, os mais inovadores (CORDIS, 2006). Entre as soluções possíveis para essa inserção efetiva, destacam-se a adoção de soluções em internet para os processos de compras, o que reduziria os custos de participação e abriria espaço para as MPEs nas concorrências para fornecimento ao governo (CORDIS, 2006).

2.3.2. Experiência Internacional

As análises das experiências internacionais corroboram para a possibilidade de adoção de uma política nacional de uso do poder de compra do Estado mais efetiva. Organismos internacionais como o Banco Mundial, Organização das Nações Unidas – ONU –, Organização Mundial do Comércio – OMC – e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – reconhecem a legitimidade do uso do poder de compra do Estado, possibilitando a atribuição de preferências nas compras governamentais para a produção doméstica.

Segundo Fernandes Júnior e Furtado (2005), a ONU aprova iniciativas de apoio ao uso do poder de compra estatal, defendendo que “os governos precisam promover empreendimentos na área de ciência, tecnologia e inovação por meio de compras governamentais e incentivos tributários, com um enfoque especial no estímulo à expansão de negócios pequenos e médios”. Em suas regras de licitação internacional, o BID permite a aplicação de uma margem de 15% do valor do processo a favor das empresas nacionais ou regionais.

Respeitando-se alguns critérios preestabelecidos, o Banco Mundial também prevê a adoção de margem de preferência para as propostas que ofereçam certos bens manufaturados no país do mutuário, quando comparadas com propostas de bens similares de fabricação exterior.

O acordo de compras governamentais da OMC reconhece a importância que as compras estatais podem exercer, principalmente, nos países subdesenvolvidos. Neste acordo, é previsto que as partes levarão em conta as condições financeiras, comerciais e necessidades de desenvolvimento dos países envolvidos, reconhecendo a importância das compras governamentais para promover o desenvolvimento de indústrias, incluindo as de pequeno porte e a produção artesanal em áreas de baixo desenvolvimento e de outros setores econômicos (MOREIRA; MORAIS, 2003).

A legislação americana admite a existência de diversas situações onde não se exige o processo concorrencial. Algumas destas situações são pontuais, como as relativas à especificidade da demanda, segurança nacional, urgência e defesa nacional. No entanto, existem dois programas discriminatórios utilizados pelos americanos que são consideradas referências na utilização direta do poder de compra governamental, o *Buy American Act* e o *Small Business Act*.

O *Buy American Act* determina que as agências governamentais dos Estados Unidos somente poderão adquirir produtos de origem americana e cujos insumos também tenham origem no país, no mínimo 50%. Cabe ressaltar que este programa perde suas principais características se o país exportador possuir acordos comerciais com os EUA, passando-se a adotar, com alguns condicionantes, os mesmos critérios aos produtos estrangeiros e nacionais (MOREIRA; MORAIS, 2003).

No entanto, o *Small Business Act* continua sendo utilizado sem restrições pelo governo norte-americano, não sofrendo influências dos acordos internacionais e funcionando como uma forte restrição de acesso ao mercado americano. Este programa é basicamente utilizado como instrumento de incentivo às pequenas empresas, a

legislação americana assegura preferência exclusiva nas compras estatais para bens ou serviços produzidos por pequenas empresas de valor entre US\$ 2.500 e US\$ 100.000, além de determinar que contratos superiores a um US\$ 1 milhão, no caso de construções e US\$ 500 mil, para outros serviços devem possuir planos de subcontratação de pequenas empresas (MOREIRA; MORAIS, 2003).

Tem-se, portanto que a utilização do poder de compra estatal como instrumento de desenvolvimento econômico é uma ferramenta amplamente disseminada entre os países desenvolvidos, sendo que sua relevância também é atestada por organismos internacionais que legitimam o seu uso para fomentar a produção regional.

2.3.3. Política de Compras Governamentais no Brasil

A utilização das compras governamentais enquanto instrumento para o estímulo empresarial – alternativa adotada no Brasil com principal direcionamento às MPEs – parte do princípio do posicionamento do Estado enquanto mercado consumidor primário para os produtos gerados pelas empresas privadas.

No Brasil, a utilização formal das compras governamentais enquanto instrumento de estímulo empresarial está também direcionada às MPEs, sendo, inclusive, definida pela legislação voltada especificamente ao segmento.

A Lei das Licitações Públicas, que consolida as normas sobre licitações e contratos da administração pública brasileira, desconsiderou a utilização do poder de compra governamental como instrumento de política pública para o desenvolvimento nacional. Decidindo-se por balizar seus critérios de escolha nos princípios estritos da economicidade, impessoalidade, competição, transparência, publicidade e igualdade nas condições de acesso.

Enquanto o *Buy American Act* é considerado o principal responsável pela industrialização local norte-americana, no Brasil o poder de compra do Estado é limitado pela lei 8.666/93 que impedia a concessão de qualquer vantagem às empresas brasileiras em detrimento de empresas estrangeiras.

Este engessamento provocado pela Lei 8.666/93, considerada por especialistas como o principal entrave à melhoria da gestão das aquisições governamentais e à utilização do poder de compra como instrumento de desenvolvimento econômico, não provocou os efeitos positivos esperados, não garantindo a pretendida transparência dos processos licitatórios e sendo ineficiente no combate aos conluíus e à corrupção.

O art. 3º, da Lei 8.666 veda a inclusão de condições nas licitações que restrinjam a competição, que estabeleçam preferências em função da naturalidade, sede ou domicílio dos fornecedores potenciais, ou ainda que estabeleçam tratamento diferenciado em função do porte ou natureza do licitante.

Segundo Barbosa (1999) o atual sistema jurídico brasileiro viabiliza o uso de algumas formas alternativas de aquisição, sendo os contratos de desenvolvimento, ou parceria, a mais interessante delas. Na modalidade de parceria, onde o processo licitatório não é exigido, o interesse do contratado não se limita apenas ao pagamento. Outros fatores como a elevação da capacitação técnica da firma em determinado setor, possibilidade de se auferir novos mercados consumidores, melhorias de produtividade e qualidade, inovações tecnológicas e aumento de competitividade podem levar uma empresa privada a cooperar com a Administração Pública no desenvolvimento de um programa ou produto, tendo por objetivo central o interesse comum.

Ainda de acordo com o mesmo autor, não existe cláusula na atual legislação que impeça o Estado de escolher um equipamento com características especiais ou que ainda não fora desenvolvido. Desta forma, caso o objetivo do ente público não seja apenas a utilidade imediata, mas a capacitação tecnológica de determinado setor ou o desenvolvimento de uma região, ele poderá definir, sem limitações legais ou constitucionais, que haja ou não produtos alternativos no mercado.

Uma importante alteração no processo licitatório brasileiro começou a se desenhar em dezembro de 2006, com a aprovação do Estatuto Nacional da Micro Empresa e Empresa de Pequeno Porte, Lei Complementar 123/2006, conhecida como “Lei Geral”. De acordo com esta norma, que trata do acesso aos mercados e consequentemente dos processos de licitação do poder público, a União, os Estados e os Municípios poderão conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) objetivando promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica. Ou seja, as microempresas e empresas de pequeno porte terão o direito a alguns benefícios e vantagens, em relação às médias e grandes, na disputa pelo fornecimento de bens e serviços ao governo.

Ao tratarmos da utilização do poder de compra como instrumento de fomento ao desenvolvimento regional deve-se contemplar o importante papel exercido pelas micro e pequenas empresas – MPEs – neste processo.

De acordo com Dantas e Fagundes (1997) um dos objetivos da utilização do poder de compra no Brasil deve ser o incentivo às micro e pequenas empresas, sendo estas responsáveis por mais de 60% dos empregos no país, 43% da produção nacional e em muitos casos contribuem de forma significativa para o desenvolvimento tecnológico do país.

Segundo Arantes (2005), as micro e pequenas empresas representam 99% das empresas formalmente estabelecidas no Brasil, atendendo a apenas 17% do montante dispendido nas compras governamentais, enquanto em países desenvolvidos, este percentual é em média de 30 % .

O direcionamento das compras governamentais às MPEs no intuito de fomentar o desenvolvimento regional e reduzir as desigualdades distributivas se justifica sobretudo pela pulverização dos recursos governamentais nas mãos de diversas firmas localizadas em diferentes regiões do Estado, gerando emprego, renda e dinamizando estas economias, em detrimento à concentração das compras em uma única grande empresa, reduzindo a velocidade de circulação dos recursos e esterilizando-os rapidamente.

Os principais benefícios previstos na Lei Geral para o tratamento diferenciado às micro empresas e empresas de pequeno porte são: 1) compras de até R\$ 80.000 (oitenta mil reais) poderão ser destinadas exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte; 2) Exigência de subcontratação de ME ou EPP em até 30% do total licitado, 3) Estabelecimento de cota de 25% para ME e EPP nas aquisições de bens e serviços de natureza divisível, 4) Porte como fator de desempate em favor das ME e EPP, 5) As ME e EPP necessitarão apresentar sua comprovação de regularidade fiscal apenas ao final do certame, 6) Caso a ME ou EPP seja considerada vencedora, esta terá um prazo de 2 a 4 dias úteis para a regularização da documentação fiscal, 7) Possibilidade de emissão de cédula de crédito microempresarial em caso de atraso no pagamento (BRASIL,2006).

Como pode-se observar, os acontecimentos recentes demonstram que a utilização do poder compra governamental está sendo seriamente considerada pelo poder legislativo nacional, havendo uma perspectiva bem favorável, a médio prazo, por mudanças na Lei de Licitações que possibilitem ao Estado utilizar de forma efetiva seu enorme potencial de demanda.

2.3.4. Compras Sustentáveis

Inicialmente admitidas apenas como meio de aquisição dos bens e produtos necessários ao poder público, nas últimas décadas as compras governamentais têm sido alçadas a condição de instrumentos de políticas públicas, ou seja, como ferramentas para a implantação de estratégias e decisões públicas.

McCrudden (2004) relata, por exemplo, a utilização das compras governamentais como mecanismo para atingir metas de preservação ambiental. Na década de 1990, relata o autor, surge na Europa “o desenvolvimento das políticas de ‘compras verdes’” (McCRUDDEN, 2004, p. 1, tradução nossa).

Os inquestionáveis progressos da ciência e da tecnologia contribuíram para a ampliação da longevidade das populações mundiais e, conseqüentemente, para o aumento dessas populações.

Ao lado desse cenário de expansão demográfica, a economia volta-se para potencializar a expansão de seus mercados com a elevação dos níveis de produção, necessitando, cada vez mais, de matérias-primas e de recursos naturais.

Assim, as pressões sobre o meio ambiente passaram a ser gigantescas, tanto pelo lado da busca de novas fontes de recursos quanto pela degradação ambiental, resultante do despejo de resíduos na natureza.

Diante desse cenário de pressões sobre o meio ambiente, pouco a pouco se formou uma consciência de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentável.

A constatação dos graves danos causados aos ecossistemas conduziu as nações mais desenvolvidas à adoção de agendas de gestão sustentável, incluindo medidas relacionadas com o desempenho ambiental das respectivas administrações públicas.

No Brasil, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), iniciada em 1999, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, tem como objetivo

“estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão dos resíduos”(MMA, 2009).

A Agenda Ambiental na Administração Pública pode ser considerada indutora da adoção de gestão sócio-ambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira.

A ênfase no caráter indutor da A3P deve-se ao fato de que este programa de gestão administrativa sustentável não possui natureza impositiva, regulatória, mas, tão

somente, de indução às boas práticas de gestão sustentável. Assim, a A3P representa um marco indutor e não regulatório.

Entretanto, a compreensão de que o forte impacto das compras governamentais, hoje estimado na proporção de 15% do Produto Interno Bruto, pode concorrer positivamente para que os agentes econômicos passem a investir na produção de bens e serviços ambientalmente sustentáveis, levou o governo federal a investir, com maior ênfase, na normatização das denominadas compras públicas sustentáveis.

Como consequência, foi criada a Instrução Normativa nº 1, de 2010, em que pese a sua natureza de ato administrativo normativo, pela sua relevância na mudança dos padrões de aquisição de bens pela Administração Pública Federal, passa a figurar como marco regulatório para adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na esfera do governo federal, no tocante a licitações sustentáveis. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública .

Com a adoção dessa norma, ficou estabelecida, no âmbito federal, a imposição de realização de compras pública sustentáveis.

Consoante a Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública, entende-se por “compras públicas sustentáveis” o seguinte:

Compras sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas. Logo, não se trata de priorizar produtos apenas devido a seu aspecto ambiental, mas sim considerar seriamente tal aspecto juntamente com os tradicionais critérios de especificações técnicas e preço.

Ainda em 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lança o Portal de Contratações Sustentáveis do Governo Federal, voltado para difusão de informações e práticas de contratação sustentável, reunindo normas, editais, contratos e compras sustentáveis. Trata-se de um espaço disponibilizado no Portal Comprasnet para realizar a divulgação das listas dos bens, serviços e obras que tenham requisitos de sustentabilidade ambiental, exemplos de boas práticas adotadas nessa área, ações de capacitação, bem como um banco com editais de aquisições sustentáveis já realizadas pelo governo.

A preocupação ambiental estimulou o setor público a procurar novos paradigmas de aquisição de bens para atendimento de suas necessidades. Nesse contexto, inúmeras

iniciativas, agregadores de critérios de sustentabilidade ambiental, foram adotadas pela Administração Pública, com a finalidade de reduzir impactos ambientais.

No campo das iniciativas fundamentadas em critérios de sustentabilidade ambiental, tem sido destacadas as seguintes aquisições: que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável; que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO; que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada (MMA, 2009).

Todas essas iniciativas têm em comum a preocupação com a preservação do meio ambiente e privilegiam a aquisição de produtos e equipamentos que representem menor impacto ambiental, maior vida útil, redução de resíduos e menor consumo de matéria-prima e de energia.

A adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas compras públicas possui importante efeito indutor para que o mercado venha adotar padrões de produção lastreados em protocolos ambientais.

Assim, o Estado, como importante consumidor de bens e serviços, conduzirá o setor produtivo a uma progressiva revisão de suas práticas fabris, ampliando a oferta de bens sustentáveis para a sociedade brasileira.

A compreensão de que a defesa e a preservação do meio ambiente é uma meta a ser perseguida pelas nações, tendo em vista assegurar condições sustentáveis para as gerações presentes e futuras, encontra-se disseminada na ordem global e dela decorrem inúmeras iniciativas para estabelecer equilíbrio entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

Nesse cenário, a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas diversas atividades da vida em sociedade e da atuação estatal representa o amadurecimento da humanidade com relação aos permanentes “avisos” da natureza.

Na próxima seção, serão abordadas as conseqüências práticas do ordenamento jurídico brasileiro no que se refere às contratações públicas: legislações, modalidades, tipos de licitação e características do Pregão Eletrônico.

2.4. Licitações Públicas no Brasil

O processo administrativo de compras na gestão pública é regulamentado pela Lei das Licitações, que disciplina como o gestor deve portar-se na utilização dos recursos públicos quando da aquisição de bens e contratação de serviços com vistas ao desempenho de sua função.

2.4.1. Modalidades de Licitação

Nesta norma são estabelecidas as modalidades de licitação, a saber: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. As duas últimas são utilizadas para outros fins, tais como escolha de trabalho técnico, científico e artístico ou venda e alienação de bens, respectivamente. As demais modalidades visam à aquisição de bens e contratação de serviços, baseada em valores máximos para cada modalidade e tipo de contratação efetuada, estabelecendo prazos legais para a sua efetivação, conforme o quadro a seguir:

Quadro 03: Modalidades de Licitação Pública

Modalidades de Licitação	Valor Máximo (R\$)	Art. 23 da Lei 8.666/93
Para Obras ou Serviços de Engenharia		
Convite	Até 150.000,00	Inciso I, alínea a
Tomada de Preço	Até 1.500.000,00	Inciso I, alínea b
Concorrência	Acima de 1.500.000,00	Inciso I, alínea c
Para Compras ou outros Serviços		
Convite	Até 80.000,00	Inciso II, alínea a
Tomada de Preço	Até 650.000,00	Inciso II, alínea b
Concorrência	Acima de 650.000,00	Inciso II, alínea c

Fonte: BRASIL, 1993 (adaptado).

O principal critério que irá definir se o administrador utilizará a modalidade de Concorrência, da Tomada de Preços ou do Convite, será o preço do objeto a ser licitado, contudo essa escolha acarretará diferenciados procedimentos.

As modalidades acima descritas não esgotam as formas de se adquirir ou contratar bens e serviços na Administração Pública. São previstas situações em que a natureza e o caráter da despesa a ser realizada podem tornar a licitação dispensável, ou ainda inexigível nos casos de inviabilidade de competição.

A modalidade Concorrência é aquela utilizada para as contratações cujos valores estimados encontrem-se acima de R\$ 650.000,00 para compras e serviços, e acima de

R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia, e tem como principal característica a ampla publicidade.

A publicidade na modalidade de Concorrência é prevista no envio dos editais de aviso ao Diário Oficial da União, aos jornais locais e até aos regionais, com prazos mínimos de 45 e 30 dias, anteriores ao prazo marcado para entrega das propostas, para os tipos técnica e preço e menor preço, respectivamente.

A seqüência de etapas caracteriza-se pela existência de uma fase inicial no procedimento da Concorrência, denominada habilitação, em que quaisquer interessados que demonstrem o preenchimento dos requisitos de qualificação previstos na lei poderão apresentar propostas. As empresas desclassificadas nessa fase poderão interpor recursos e a etapa seguinte somente poderá ocorrer depois de encerrados os prazos dos pedidos de consideração, bem como concluídas as respectivas respostas aos questionamentos levantados quanto à habilitação.

Caso todas as empresas interessadas retem desclassificadas nessa fase de habilitação, a Administração poderá abrir prazo adicional para apresentação de nova documentação que se coadune ao requerido pela licitação.

Após o término da fase de habilitação, as empresas terão abertas suas propostas comerciais, que podem ser do tipo menor preço ou técnica e preço. Neste último caso, o edital deverá ter estabelecido peso e pontuação para julgamento das vantagens técnicas, bem como do valor comercial apresentado.

As propostas comerciais dos fornecedores poderão ser desclassificadas caso não atendam às exigências contidas no edital; ou, caso seus valores estejam acima dos valores estabelecidos pela Administração, ou, ainda, em contraponto, caso sejam inexeqüíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade de execução.

Superada a fase de desclassificação das propostas consideradas inaptas, ocorrerá a classificação final. Será feita de acordo com o tipo de licitação adotada. Assim, em licitação do tipo menor preço, as propostas que atendam aos requisitos do edital e que não apresentem preços inexeqüíveis ou exorbitantes serão classificadas por ordem decrescente de seus preços. A primeira colocada será a de menor preço, a segunda colocada a que tenha apresentado o segundo menor preço, e assim sucessivamente.

Em licitação de Concorrência do tipo técnica e preço, sairá vencedora a empresa que obtiver a maior pontuação dentro dos critérios e pesos estabelecidos no edital do certame.

Quando a modalidade de licitação adotada é a Tomada de Preços, os parâmetros são os valores acima de R\$ 80.000,00 e abaixo de R\$ 650.000,00 para compras e serviços; e, acima de R\$ 150.000,00 e abaixo de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia.

Nessa modalidade a fase de habilitação já estará superada, ou seja, a Administração aceitará propostas apenas das empresas anteriormente cadastradas, bem como daquelas que efetuem seus cadastros até três dias antes da licitação.

A publicação também tem seus prazos reduzidos para 30 e 15 dias, nos casos de licitação tipo técnica e preço e menor preço, respectivamente.

Exatamente como na Concorrência, na Tomada de Preços também é possível haver abertura de novo prazo para entrega de propostas caso todas as interessadas restem desclassificadas do certame.

Por fim, a licitação por Convite, que é a mais simples delas. Essa modalidade será a escolhida quando os valores das contratações forem menos expressivos, ou seja, maiores do que R\$ 8.000,00 e menores do que R\$ 80.000,00 para compras e serviços; e acima de R\$ 15.000,00 e abaixo de R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia.

O Convite adota procedimento extremamente simples. A Administração escolhe pelo menos três possíveis interessados no objeto que será licitado e dirige-lhes uma Carta-Convite convocando a apresentarem suas propostas.

A divulgação do Convite segue regras mais simples. Nessa modalidade, a lei apenas impõe a obrigação de que se promova a afixação da carta no quadro de avisos da repartição. O prazo para apresentação das propostas será, nesse caso de Convite, de no mínimo cinco dias após o recebimento da correspondência pelos interessados.

Nas três modalidades acima detalhadas, há direito de recursos, de ampla defesa e do contraditório em todas as fases do certame, contando-lhes prazos que, na maioria das vezes, suspendem o processo licitatório.

Desde a sua implementação, em 1993, a Lei de Licitações sofre constantes críticas daqueles que alegam que, embora vise à equidade e a economicidade para o ente público, acaba por engessar a administração pública com prazos legais que interferem na eficiência e eficácia da gestão.

Visando a redução da burocracia nas licitações, o pregão foi criado pela Medida provisória 2.026 de 04 de maio de 2000, inicialmente restrito à esfera da União Federal.

Em 17 de julho de 2002, resultado da conversão em lei (“Lei do Pregão”) o pregão foi promulgado como modalidade de licitação abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.4.1.1. Pregão como modalidade de licitação

O pregão é um aperfeiçoamento das modalidades de licitações para a Administração Pública Federal. Esta nova forma possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas. O pregão garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa federal. Essa modalidade permite ainda maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de etapas da licitação (BRASIL, 2011).

O pregão não pode ser adotado para os todos os tipos de compras e contratações realizadas por meio das modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Podem ser adquiridos por meio de pregão os bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos por edital, por meio de especificações de uso corrente no mercado. Incluem-se nesta categoria as peças de reposição de equipamentos, mobiliário padronizado, combustíveis e material de escritório e serviços, tais como limpeza, vigilância, conservação, locação e manutenção de equipamentos, agenciamento de viagem, vale-refeição, bens e serviços de informática, transporte e seguro saúde. (BRASIL, 2011)

De acordo com Jacoby (2005, p. 455):

O pregão é uma nova modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

O pregão, conforme definido em lei, apresenta as seguintes características:

- a) limitação do uso a compras/contratação de bens/serviços comuns;
- b) possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão;
- c) inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta e,
- d) redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado no final do

certame.

De acordo com a Lei do Pregão, esta modalidade será utilizada:

Art. 1. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo Único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

2.4.1.2. Pregão presencial

Quanto à forma, o pregão pode ser presencial ou eletrônico. O Decreto n.º 3.555 de 08 de agosto de 2000, que regulamentou a Medida Provisória n.º 2.026 de 28 de julho de 2000, tratou essencialmente do pregão presencial que é a modalidade de licitação onde os licitantes reúnem-se em lugar e horário previamente marcados pela administração pública para efetivarem a modalidade de licitação.

O Pregão, que busca principalmente agilizar a tramitação dos certames licitatórios, visa evitar procedimentos longos voltados à verificação de exigências que não guardam compatibilidade com bens comuns e usuais.

Inicialmente, os contratantes apresentam suas propostas iniciais, as quais são abertas para conhecimento de todos e em seguida, com base no preço mínimo ofertado, inicia-se o processo de menores ofertas de preços para o objeto licitado até não restar mais concorrência.

Os procedimentos iniciais a serem efetivados pela Administração ao buscar adquirir bens e serviços comuns por meio do Pregão são semelhantes aos encontrados na licitação tradicional, anteriormente exposta. Assim, deve-se definir claramente o objeto pretendido, com suas características básicas e delinear as exigências para habilitação dos futuros interessados na avença.

A publicidade permanece a ser requerida no Pregão. Contudo, restrita ao Diário Oficial da União e a Jornal de grande circulação local e regional, quando interessar à Administração. Além disso, o prazo mínimo entre a divulgação do edital e a abertura das propostas é de 8 dias úteis.

Os participantes devem comparecer, ou remeter via postal, suas propostas em dois envelopes: o primeiro, constando os documentos de habilitação e, o segundo, com a proposta comercial por escrito.

As características próprias do Pregão começam a ser demonstradas nesse momento. Apesar de haver a entrega dos dois envelopes, como visto no parágrafo anterior, o da habilitação é apenas recolhido e deixado para ser aberto em um momento posterior.

A inversão de fases no Pregão significa que primeiro será aberto o envelope comercial, ou do preço proposto, e o da habilitação somente após ser declarada a proposta de menor preço.

Houve ainda preocupação legal com a possibilidade de fraudes e a participação de licitantes que quisessem apenas tumultuar o certame, por isso é exigida deles a apresentação de declaração, no momento da abertura do certame, de que cumprem com todas as exigências de habilitação legal requeridas no edital de convocação.

Confirmados que foram entregues os envelopes de todos os licitantes passa-se à abertura das propostas comerciais daqueles que entregaram a declaração específica.

A equipe de apoio do pregoeiro passa a examinar a pertinência das propostas comerciais, verificando se o objeto oferecido atende às regras do edital, se o prazo de entrega do produto condiz com o requerido e se as condições de garantia estão de acordo com o descrito no ato convocatório.

Definidos os licitantes que apresentaram propostas em conformidade com os requisitos do edital, ordenam-se os valores propostos em ordem decrescente. Estarão classificados para a fase seguinte do Pregão apenas as propostas comerciais cujos valores estejam em até 10% acima da menor oferta.

Dessa forma, o Pregão tende a excluir aqueles que participam do processo licitatório com preços abusivos. Contudo, para a hipótese de não restarem, pelo menos, três competidores neste intervalo, a lei determina que sejam convocados tantos quantos bastem para alcançar este número.

Selecionados os licitantes que terão direito a fazer lances verbais, o pregoeiro convoca aquele que ofereceu o maior valor classificado e pergunta se ele cobre o menor, em caso afirmativo, passa-se ao segundo maior valor e pergunta-lhe se ele cobre o menor valor atual e assim sucessivamente. Os lances estarão abertos até haver um menor valor ofertado.

Encerrada a etapa de lances, caberá ao pregoeiro examinar a oferta classificada em primeiro lugar, podendo ainda negociar com esse melhor colocado uma redução no valor proposto.

Definida que a melhor proposta é aceitável, o pregoeiro ordenará a abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação desse primeiro colocado, para verificação das condições fixadas no edital, identificando que os documentos estão de acordo com o estabelecido no edital.

Sendo considerado habilitado, o licitante será declarado vencedor do certame, encerrando-se a etapa de julgamento da proposta e da habilitação e iniciando-se a fase recursal.

A fase recursal no Pregão é bastante diferente da licitação convencional, sendo uma única fase, oportunidade em que os licitantes deverão manifestar sua intenção contra qualquer ato do pregoeiro, desde a abertura até a declaração final do vencedor.

O pregoeiro, ao declarar o vencedor do certame, expressamente questiona aos presentes se algum deles têm interesse em recorrer. O prazo para manifestação é imediato. Não havendo qualquer pronunciamento fica definitivamente encerrada a oportunidade do recurso administrativo.

Além dos efeitos administrativos, poderá ainda ser considerada má-fé, caso o licitante, tendo a oportunidade de manifestar-se resolve silenciar-se para depois ir ao Poder Judiciário formular pleito que poderia igualmente declarar sem ônus perante a Administração Pública, contribuindo mais ainda para a sobrecarga do aparelho estatal judicial.

Por outro lado, questionando o pregoeiro sobre a intenção dos licitantes em recorrer, pode resultar em manifestação afirmativa. Assim, a lei não exige forma especial para essa revelação, bastando que seja inequívoca. Na verdade, a norma requer o cumprimento de dois requisitos: o prazo imediato e a apresentação da motivação.

Não basta, portanto, declarar o interesse em recorrer; é indispensável que o licitante indique expressamente o motivo, a razão do seu inconformismo; o erro ou a ilegalidade que o pregoeiro cometeu.

As principais características do Pregão são (NÓBREGA, 2004, p. 422):

- a redução do prazo de publicidade;
- a inversão das fases de habilitação e julgamento de propostas;
- a possibilidade de ampliar a competição mediante a oferta de lances verbais; e,
- um único momento para apresentação de recursos.

O ponto de destaque do Pregão, pelo que se percebe, deve-se ao fato de que a avaliação das ofertas é feita em sessão pública, com propostas e lances para

classificação do menor preço, o que vem estimular a disputa; impõe a competição entre os licitantes, através de lances, quebrando a regra de que não serão oferecidas vantagens sobre as ofertas dos demais licitantes; inverte as fases de abertura de envelopes, deixando-se a verificação dos documentos de habilitação para depois da avaliação comercial; desvincula-se quanto ao preço do bem pretendido, como nas modalidades da Lei n. 8 666-93, focando-se quanto ao tipo de bem que se pretende adquirir - bens e serviços comuns (MATEUS, 2004, p. 9).

2.4.1.3. Pregão eletrônico

Em 2005, o Governo Federal editou o Decreto n.º 5.450 que regulamenta o registro de preços e o pregão eletrônico, que representou para a União as seguintes inovações:

- a) tornou obrigatório, para bens e serviços comuns, o pregão;
- b) a forma preferencial passou a ser a eletrônica;
- c) não vedou o uso da forma eletrônica para serviços de engenharia comum;
- d) determinou o uso preferencial da cotação eletrônica para os casos de dispensa de licitação.

O meio eletrônico já era objeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar a sua utilização como instrumento de transparência da gestão fiscal, mediante a divulgação virtual de relatórios de controle. Favorecido o seu uso, empregou-se a licitação eletrônica também, sob a modalidade de pregão.

Caracteriza-se como uma modernização da modalidade de pregão, ou seja, a criação de uma espécie diferentemente do pregão presencial.

Partindo do disposto na Lei do Pregão, “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.” A partir de então, infere-se que a doutrina se ocupou de denominar pregão eletrônico como a modalidade de licitação que lança mão de ferramentas digitais para sua execução, dispensando a presença física do pregoeiro e demais licitantes em solenidade especialmente instaurada para sua finalidade:

A peculiaridade do pregão eletrônico está na sua realização com o auxílio de recursos de informática, o que transporta a sessão pública do pregão para um ambiente virtual – a Internet. A autorização legal permite que normas complementares sejam editadas para dar formato a esta via eletrônica do pregão, sendo absolutamente vedado qualquer desvio da norma geral do pregão exposta no capítulo. Pois, sendo referida alternativa decorrência direta da Lei 10.520, dos princípios constitucionais aplicáveis à atuação administrativa e das normas gerais da Lei 8.666 que dão completude à

modalidade, não há como seus ditames serem desviados quando o pregão se realizar pela Internet. (PALAVERI, 2005, p.128)

E ainda reportou:

Em verdade, para a realização do pregão via Internet é imprescindível a edição de norma específica pela entidade que pretende beneficiar-se desta via, tendo em vista a necessidade de definição de um conjunto de situações que não foram previstas abstratamente na norma, todas relacionadas à adequação do procedimento presencial à via eletrônica. O âmbito próprio dessas normas específicas é apenas a organização do encontro virtual, não sendo possível qualquer inovação da ordem jurídica que importe restrição ao âmbito de participação, à publicidade do certame e ao controle dos atos administrativos pelos interessados. (PALAVERI, 2005, p.128)

A necessidade de regulamentação impôs a edição do Decreto n.º 5.450 em 2005, de forma a conceituar, declarar os requisitos e características que amadureceram a modalidade.

O governo federal foi pioneiro em experimentar, no âmbito da administração geral, os resultados positivos de sua utilização, por isso passou a difundir o conhecimento para outros entes governamentais. Tanto é verdade que o Decreto n.º 3.555/2000 determinou prioritariamente o uso da modalidade virtual nos casos de contratação com a União, consoante sua redação:

Art. 3º. Os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de pregão, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

A evolução do Pregão Eletrônico pode ser observada através da Figura 01, onde é apresentado o percentual de utilização das modalidades em função do gasto governamental dentro de cada exercício financeiro, passando de 4% em 2003, para 66% do gasto público realizado em 2010.

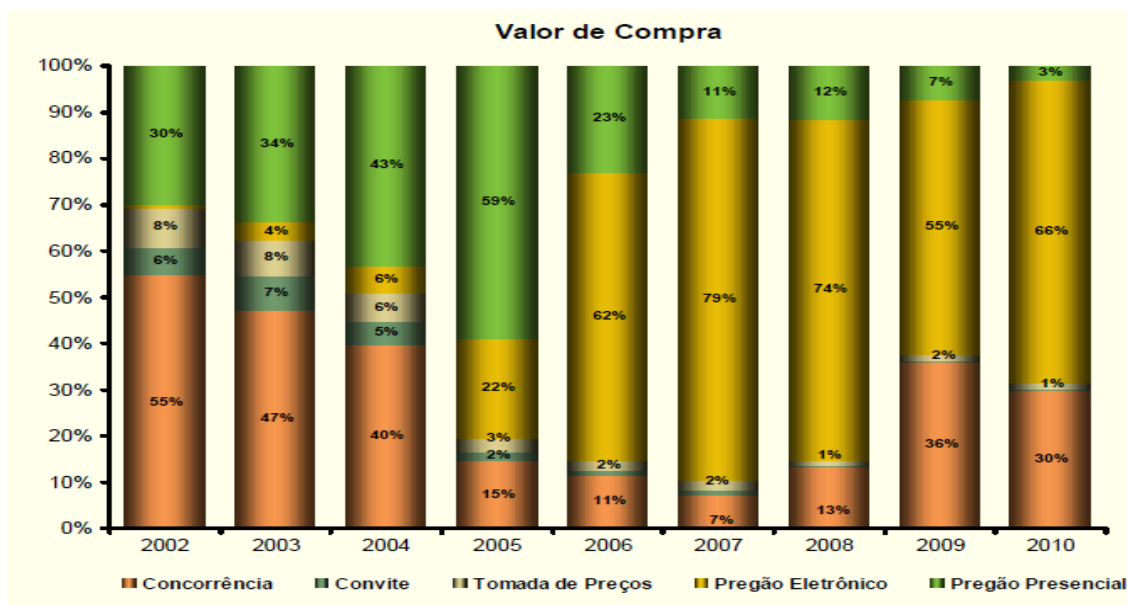


Figura 01: Modalidades: Valor de Compra X Ano

Fonte: Ministério do Planejamento, 2010

Observa-se que a maioria dos recursos gastos com contratações públicas foi utilizada através da modalidade Pregão Eletrônico. A modalidade Concorrência permanece com uma elevada parcela dos gastos (30%), em função das obras e serviços de engenharia, que não podem ser licitados por aquela modalidade.

Assim, o pregão eletrônico tomou espaço na Administração Pública como estandarte de transparência. Assim, pode-se sintetizar o sistema da seguinte forma:

O Pregão Eletrônico apresenta sessão pública que se efetiva por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, onde a interação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação (Pregoeiro e Equipe de Apoio) e os licitantes/fornecedores dá-se por meio de provedor da Internet, permitindo, dessa forma, uma ampliação do universo de participantes e proporcionando uma maior transparência e publicidade ao rito do certame, tendo em vista que qualquer pessoa interessada pode acompanhar o desenvolvimento da sessão pública e ter acesso a todos os atos e procedimentos praticados desde a abertura até o encerramento dos trabalhos pertinentes ao procedimento licitatório. (FONSECA, 2011)

Esta modalidade acelera o processo de contratação e de compras em tempo muito maior que em outras modalidades cujo modelo é marcado pela burocracia: “o processo é simples e eficiente: as unidades compradoras tornam pública a sua intenção de compra” (DUMONT, 2006, p.18).

O uso da tecnologia de informação fornece muitas vantagens à sociedade na medida em que evita acúmulos de papéis e reduz a burocracia nos processos. Assim,

sobra mais espaço para a transparência e a eficiência no ato administrativo de contratação.

A Tabela 01, a seguir, apresenta o número de processos realizados e o valor das contratações de acordo com a modalidade utilizada no ano de 2010:

Tabela 01: Licitações em 2010: Processo de Compra X Valor de Compra

Modalidade	Processos de Compra	Valor de Compra
Concorrência	1.050	12.572.901.425,18
Concorrência Internacional	105	922.714.829,84
Concurso	16	2.659.630,72
Convite	959	43.894.127,88
Dispensa de Licitação	209.781	8.067.250.337,25
Inexigibilidade de Licitação	16.677	7.731.978.598,76
Pregão Eletrônico	33.720	26.238.134.734,33
Pregão Presencial	659	1.240.920.329,34
Tomada de Preços	1.397	527.078.287,33
Total	264.364	57.347.532.300,63

Fonte: Ministério do Planejamento, 2010.

Na tabela acima é possível identificar que quanto ao número de processos realizados, a forma de contratação “Dispensa de Licitação” é a mais utilizada, porém, quanto ao valor das contratações o Pregão Eletrônico é o mais utilizado.

2.4.1.4. Procedimentos específicos do Pregão Eletrônico

Para descobrir vantagens do pregão eletrônico, é necessário que os administradores saibam identificar as diferenças existentes entre pregão presencial e eletrônico, e, assim, optar com segurança pelo processo mais viável para Administração Pública e para sociedade.

O ambiente de negociação de uma compra ou serviço a ser prestado é a internet. É possível que os interessados possam participar da sessão virtual de qualquer lugar onde exista um computador conectado à internet.

As regras do Pregão Eletrônico estão todas dispostas na mesma Lei que criou o Pregão Presencial, porém para poder participar o interessado deverá estar previamente credenciado ao sistema, onde se dará a aquisição de bens e/ou serviços.

Suas variações estão justamente a partir na fase externa, a partir da elaboração do edital, com a digitalização dos documentos e sua conseqüente inserção no ambiente virtual.

Ainda que o momento principal, a escolha da proposta se dê de forma ampla e transparente no meio virtual, é necessária a preocupação do administrador com a convocação adequada dos pretendentes licitantes. Não poderá o gestor dispensar a publicação do ato convocatório pelo meio tradicional, sob pena de gerar a nulidade do certame.

Após a convocação, verifica-se a necessidade dos concorrentes se credenciarem ao portal eletrônico em que ocorrerá a sessão pública de pregão, firmado entendimento que a exigência é legal:

No pregão eletrônico, diferentemente do que vem ocorrendo no presencial, os regulamentos, em quase sua totalidade, vêm exigindo prévio credenciamento dos licitantes nos portais em que se realizam a disputa, o que a primeira vista pode parecer ilegal. Diz-se a primeira vista porque na verdade não há ilegalidade nessa exigência, por não se tratar de credenciamento para o certame, mas sim para utilização do portal com a obtenção de senha. (PALAVERI, 2005, p.134)

Ponto importante do processo eletrônico, e que poderá eventualmente gerar dúvidas nos usuários do sistema, reside na próxima etapa do certame: a operacionalização:

Fases integradas que envolvem a participação ativa dos licitantes. Compreende dois momentos definidos: uma etapa prévia de participação, que se inicia com a primeira conexão do licitante, e sessão pública propriamente dita, levada a efeito em consonância com as regras básicas estabelecidas para o pregão no Decreto 3.555/00. (MOTTA, 2002, p.715)

Na sessão pública há a participação intensa dos licitantes, após o seu prévio cadastramento no portal eletrônico que transmitirá os trabalhos. Pregoeiro e equipe de apoio receberão as propostas lançadas nos campos digitais, de acordo com o que foi especificado no Edital, para então ser aberta a etapa de competição, momento relevante para o processo:

Cada licitante poderá então enviar seu lance, abatendo sua proposta anterior. Ocorre exatamente como no pregão presencial, com a única diferença de serem os lances digitados em um teclado em vez de verbalizados. Os pregoantes acompanham pela tela quando seu lance é registrado, pelo respectivo valor e horários de recebimento. (MOTTA, 2002,p.721).

Por fim, o encerramento da sessão se dará com o aviso de iminência de o que acarretará na ativação do encerramento aleatório, onde o próprio sistema determina o momento em que a sessão pública será encerrada. Dessa forma, são evitadas situações em que possa haver conivência entre pregoeiro e fornecedor.

Identificada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, mediante a classificação decrescente daquelas que foram lançadas no sistema, nos moldes do sistema tradicional de viva-voz, caberá ao pregoeiro conhecer a identidade dos licitantes e verificar se aceita ou não a proposta e proceder, então, a negociação.

Entretanto, como adverte Palaveri (2005), o licitante não apresentou nenhum documento simplesmente porque não houve fase de entrega de envelopes. Logo:

Está credenciado, declarou prévio atendimento às exigências de habilitação, porém não apresentou documento algum nesse sentido. Deve fazê-lo agora, havendo na prática uma diferença procedimental nessa etapa, o que conflita com o formalismo típico das licitações. Via de regra, o pregoeiro solicita ao vencedor, por via remota, que apresente os documentos por fac-símile e os envie ao órgão em determinado tempo, depois remetendo os originais ou cópias autênticas no prazo fixado em edital. (PALAVERI, 2005, p.134)

Se todas as regras do edital tiverem sido respeitadas, o pregoeiro deve proclamar o resultado via eletronicamente. Mas havendo indeferimento dos documentos, o licitante poderá apresentar recurso administrativo único, no momento do encerramento da sessão de julgamento, através da manifestação de intenção de recurso em campo especificamente criado para tal.

2.4.1.5. Vantagens e desvantagens do Pregão Eletrônico

A obrigatoriedade da utilização do pregão eletrônico vem gerando algumas críticas. Alguns setores da economia são ausentes às licitações, proliferando a intermediação de representantes fictícios, os quais efetuam a contratação com o objetivo de subcontratar depois de vencer uma licitação, repassando o produto com preços superiores para a Administração Pública.

Sobre este tema, destaca Jacoby (2005, p. 491):

É preciso parcimônia na avaliação de alguns resultados que vem sendo propalados, como economia com o uso do pregão superior a 25%. Certamente, comparado o preço estimado com o menor lance a cifra pode ser correta, mas se forem excluídos os contratos não cumpridos em decorrência de adjudicação a preços inexequíveis, certamente a cifra será bem reduzida, talvez em 10%.

Embora a busca do menor preço, concretizada pelo pregão mereça ênfase num país de grandes carências e fortes desníveis sociais, nunca se pode duvidar que o menor preço seja apenas uma das expressões do verdadeiro sentido da licitação: procedimento para a busca da proposta mais vantajosa.

Desta forma, a maior agregação de valor para a instituição pública será obtida a partir da definição de quando for aplicável esta modalidade de licitação e quando a disponibilidade de tecnologia no ramo de atividade viabiliza a forma eletrônica.

Não sendo aplicável a forma eletrônica, o mais plausível para o gestor público será a sua utilização na forma presencial, a qual propiciará os benefícios da modalidade do pregão, quais sejam:

- a) inversão das fases de licitação;
- b) redução dos prazos legais para o processo de licitação;
- c) possibilidade de o participante efetuar lances inferiores e sucessivos ao preço inicialmente ofertado;
- d) permite a disputa de preços entre os concorrentes, em tempo real;
- e) transparência no processo de aquisição de bens e contratação de serviços.

Dentre as vantagens trazidas pelo pregão, a redução do tempo necessário para a realização do processo licitatório representa um dos resultados mais visíveis e satisfatórios.

Por outro lado, não sendo aplicável a modalidade de licitação na forma de pregão, caberá ao gestor a escolha de outra modalidade mais adequada ao processo de licitação, considerando-se sempre o princípio constitucional da economicidade na administração pública.

A restrição do uso da modalidade de pregão para bens e serviços comuns pode ser considerada como uma desvantagem da modalidade. Esta limitação, embora genérica, pode suscitar questionamentos judiciais a respeito da aplicabilidade ou não da modalidade, respondendo o gestor público pela decisão de sua utilização.

2.4.2. Tipos de Licitação

A Lei das Licitações estabeleceu 04 (quatro) tipos de licitação para a adoção em qualquer modalidade, exceto no concurso, não podendo a Administração adotar outro tipo que não um dos previstos na legislação competente, nem tampouco combinar dois ou mais tipos (licitação híbrida). São eles: menor preço; melhor técnica; técnica e preço e maior lance ou oferta .

A não referência ao tipo de licitação proposta no ato convocatório acarreta a nulidade do certame, embora haja entendimento que esta situação atrai o tipo menor preço. Em seguida discutiremos sobre cada uma das espécies admitidas em lei.

2.4.2.1. Menor preço

Neste tipo de licitação deve-se levar em conta no julgamento das propostas o fator preço nominal como critério determinante da proposta vencedora, depois de ser observado o atendimento a todas as exigências do edital, inclusive no que disser respeito à excessibilidade ou inexecuibilidade de seus valores.

O edital referente à licitação de menor preço não poderá estabelecer normas diversas para avaliação do preço final, por ser este fator um critério objetivo e suficiente para a apreciação das propostas.

A classificação das propostas dar-se á única e exclusivamente pela ordem crescente dos valores constantes das mesmas, ou seja, será aclamada vencedora a proposta de menor preço nominal. Caso haja empate entre as propostas, optou o legislador pelo sorteio em ato público, para o qual deverá haver prévia comunicação aos licitantes habilitados.

2.4.2.2. Melhor técnica

Este tipo consagra a sua utilização quando de trabalhos de caráter de predominância intelectual, com especificidade nos serviços técnicos profissionais especializados.

Poderá ser adotado, também, para casos excepcionais, em contratações cujo objeto é o fornecimento de bens ou a execução de obras e serviços de grande vulto, que dependam de sofisticada tecnologia e de domínio restrito, desde que praticados por profissionais de reconhecida qualificação e justificada a necessidade de sua utilização pela entidade promotora do evento.

Deverá o edital estabelecer fatores e critérios objetivos de julgamento pelos quais os primeiros deverão ser avaliados, bem como a nota mínima a ser auferida pelas propostas técnicas dos participantes, além do preço máximo que a Administração se propõe a pagar por aquele objeto.

As propostas técnicas, classificadas com a observância da nota mínima estabelecida como critério de aprovação das mesmas, serão ordenadas de forma decrescente, isto é, a de primeiro lugar será a que obtiver nota maior e assim sucessivamente. Nesse tipo, é acrescida mais uma fase às comumente praticadas, a de avaliação das propostas técnicas.

Após essa fase, será processado o julgamento das propostas de preços, cuja comissão deverá declarar classificadas todas as propostas em que os valores não

extrapolarem o fixado no edital, conjugando-se esses dois fatores (propostas técnicas e comerciais) para declarar-se o vencedor, através da ponderação de pesos matemáticos, previamente fixados no edital.

2.4.2.3. Técnica e preço

Este tipo tem restringida sua participação unicamente à contratação de bens e serviços de informática e à de serviços cujo predomínio seja de natureza eminentemente intelectual. Pode-se, também, mediante expressa autorização e justificção por parte da maior autoridade promotora do certame, utilizá-lo para as contratações de fornecimento de bens e execução de obras e serviços de grande vulto, que dependam de sofisticada tecnologia e domínio restrito, obedecidas as condições estabelecidas em lei, ao invés do critério de menor preço, que é a regra geral.

2.4.2.4. Maior lance ou oferta

Este tipo de licitação é utilizado especificamente para casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, onde sagra-se vencedor aquele que oferecer o maior lance (leilão) ou a maior oferta (convite ou concorrência).

Para a concessão de direito real de uso, compra ou alienação de bens imóveis, deve ser procedida a licitação na modalidade concorrência, independentemente do valor da contratação.

Ressalte-se, contudo, que a alienação de bens imóveis cuja aquisição tenha se derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderá ser efetuada, também, por meio de leilão.

2.4.3. Compras eletrônicas

As compras eletrônicas correspondem à transação Business to Business (B2B), que é “o conjunto de transações comerciais entre empresas utilizando meios eletrônicos, em especial a Internet” (LOPES et alli, 2006, p. 439)

Na administração pública, as relações entre os fornecedores e o governo são denominadas *Government to Business* (G2B). Esses primeiros conceitos introduzem a outro conceito, o *e-procurement*:

O *e-procurement* é uma forma eletrônica de conduzir os processos de compra de uma organização, objetivando, entre outros, a redução dos custos, através da eficiência operacional e a integração da cadeia de fornecimentos, através das facilidades de comunicação de dados.

O advento da Internet e a sua divulgação na empresa permitem movimentar todo o processo de compras para o meio virtual, através do *e-procurement* (LOPES et alli, 2006, p. 439)

E-procurement significa utilizar as tecnologias da informação e da comunicação para realizar o processo de compras, utilizando principalmente a Internet. Todo processo de compras que envolva a Internet independente se o ente é público ou privado é denominado *e-procurement*.

Ele pode ser entendido como “a aquisição de bens e serviços por meio da Internet” (FERRER et alli, 2004, p. 51). A utilização das tecnologias da informação e da comunicação para a realização de compras pode permitir uma racionalização das etapas e dos recursos, redução dos custos, promoção da eficiência da administração pública, monitorização dos custos, aumento da transparência, elevação da qualidade do serviço, entre outros (DINIZ, 2000, p. 16).

Entre os benefícios das compras eletrônicas, pode-se citar: menores custos; lucros potenciais maiores (para o setor privado); maior quantidade de recursos para a execução das políticas públicas; maior alcance e liquidez de mercado; maior transparência; maior organização do mercado; eliminação de barreiras geográficas; e remoção de bloqueios e canais de distribuição.

Segundo Lopes e Santos (2006), na iniciativa privada a maior motivação para realizar compras por meios eletrônicos é a redução de custos. Para eles, a diferença essencial entre o *e-procurement* privado e o público é que o primeiro busca um projeto justo com o melhor preço possível e o segundo tem o dever de realizar um processo que seja transparente e capaz de ser visto pela sociedade dificultando a corrupção:

Conseqüentemente, um processo aberto de *e-procurement* público deve procurar assegurar que todos os fornecedores interessados estejam conscientes das propostas, e que nenhum concorrente tenha nenhum tipo de vantagem, como por exemplo, informação interna. A transparência necessita de requerimentos claros e sem ambigüidade para que a submissão de propostas seja considerada e que a avaliação e atribuição de contratos siga um procedimento consistente e documental. Os requerimentos devem de ser razoáveis e capazes de ir ao encontro de qualquer candidato qualificado e que os indivíduos responsáveis pela avaliação não tenham nenhum interesse pessoal ou pecuniário no resultado (LOPES et alli, 2006, p. 439).

A Administração Pública pode realizar o processo de compras através da Internet, por meio de portais de compras. Dentre outros, os principais motivos para a utilização das compras eletrônicas é a redução de custos, a possibilidade de aumento da transparência e combate à corrupção.

O sistema eletrônico de compras permite que informação seja aberta e possível de ser verificada tanto pela sociedade quanto pelos fornecedores.

Os fornecedores, por exemplo, no leilão eletrônico têm acesso ao lance dos concorrentes, entre outros dados, que permitem maior controle sobre o processo de compras. A sociedade pode ter acesso a todas as etapas do processo de compras.

Com a disponibilidade desse processo na Internet é mais fácil essas etapas serem acessadas pelos cidadãos:

A grande vantagem em termos de transparência é sem dúvida a possibilidade oferecida à sociedade como um todo de acompanhar o processo de compra do governo, em todas as suas etapas e, inclusive, poder verificar a sua legalidade a posteriori, já que tudo é registrado em atas virtuais. As compras eletrônicas instituem uma comunidade de trocas e um local de encontro acessível não só aos funcionários encarregados das compras (ou das vendas) e aos fornecedores (ou compradores, no caso de leilões de venda), mas também ao público em geral, que pode, assim, acompanhar as transações e assegurar-se de sua legalidade e exatidão (INFORME-SF, 2002, p. 5).

2.4.4. O Portal Comprasnet

O Portal Comprasnet foi criado em 1998 para atingir o seguinte objetivo: “avançar na melhoria das ações de logística governamental e, também pelas necessidades de se alcançar maior amplitude, divulgação e transparência às compras e contratações do governo federal” (BRAGA, 2001, p. 4).

O sítio é mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O primeiro momento do sítio se caracterizou por divulgar os avisos e editais das modalidades de licitação do Governo Federal através do Sistema de Divulgação

Eletrônica de Compras (SIDECE) e o resumo dos contratos da Administração Federal Direta e Indireta.

A partir de dezembro de 2000 passou a ser realizado o pregão eletrônico no Portal. Nesse período foram colocadas as seguintes funcionalidades à disposição dos cidadãos e fornecedores:

Para o pregoeiro, que irá monitorar a realização do processo de compras, o acesso se dá através de senha específica, a partir da qual, passa a ter visibilidade sobre as propostas recebidas, classificadas em relação ao menor preço ofertado, além do acesso à descrição do objeto, valor de referência, entre outras informações. Adicionalmente, o sistema mantém um chat para a comunicação (Pregoeiro x Fornecedor), onde podem ser esclarecidas dúvidas e outras informações pertinentes ao Pregão Eletrônico que estiver sendo realizado. A opção fornecedor permite a elaboração e o encaminhamento da proposta, trazendo mensagens de “operação realizada com sucesso”, ou de devolução quando esta não for acatada. O fornecedor sempre terá a visão da melhor proposta e do lance de menor valor, podendo participar ou não da competição na etapa de lances. Caso seja exigido em edital, o fornecedor poderá anexar à sua proposta, arquivo contendo especificação detalhada do objeto. A sociedade pode acompanhar o processo de licitação que, ao final, terá disponibilizada pelo sistema, a todos interessados, ata circunstanciada dos fatos ocorridos ao longo do certame (BRAGA, 2001, p.5).

A análise exploratória do sítio através da observação estruturada da página inicial do Portal Comprasnet permitiu catalogar as funcionalidades existentes, como demonstrada no Quadro 04, a seguir:

Quadro 04: Funcionalidades do Portal Comprasnet

Menu	Acesso	Função
Serviços do Portal	Serviços do Governo	Necessidade de certificação digital. Possibilidades de acesso que os cadastrados terão no sítio. Por exemplo: Consulta de Materiais e de Preço Praticado
	Serviço a fornecedores	Necessita de cadastramento. Possibilidade de acesso aos fornecedores. Por exemplo: <i>Download</i> de editais e Consulta de listas classificadas
	Serviços à sociedade	Disponível ao cidadão sem necessidade de cadastro. Por exemplo: Consulta aos pregões (encerrados ou não) e Cotação eletrônica.
Acesso Livre	SICAF	Necessidade de certificação digital ou cadastro prévio. Sistema de Cadastro Único de Fornecedores, onde os licitantes interessados mantêm o cadastro atualizado para estarem aptos a contratar com a Administração Pública
	Pregão; Pregões; Consultas; Cotação eletrônica; Catálogo de Materiais e Sessão Pública	Consulta livre a todos os tipos de licitação realizados pelos Órgãos da Administração Pública
Publicações	Anteprojetos de Lei; Termos de Adesão; Informativo ComprasNet; Rol de Responsáveis-Conformidade e Manuais	Consulta livre a todas as normas que regulam as contratações públicas no âmbito federal
SIASG	Informações sobre o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e ambiente de operação dos Pregoeiros.	
Fale Conosco	Contato para questionamentos sobre o funcionamento do Portal de Compras	
Ajuda	Disponibiliza as principais questões e dúvidas relacionadas ao ComprasNet; ao SIASG; ao SICAF e à Certificação Digital para utilizar o pregão.	

Fonte: www.comprasnet.gov.br (adaptado).

Além de permitir o acesso de fornecedores, pregoeiros e sociedade, o sistema atualmente possibilita o cruzamento de informações dos mais variados órgãos de interesse para a Organização Pública, como Secretaria da Receita Federal (SRF), Secretaria do Tesouro Nacional, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Previdência Social (INSS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Diário Oficial da

União (DOU), evitando o excesso de exigências documentais aos participantes, conforme Figura 03, a seguir:

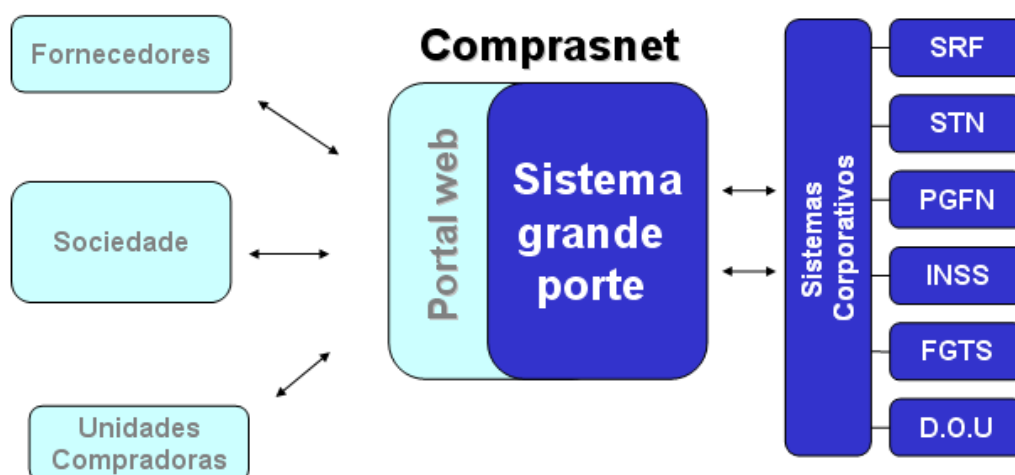


Figura 02: Funcionalidades do Portal Comprasnet

Fonte: Elaborado pelo autor

2.4.5. O Combate à Corrupção

As licitações muitas vezes são citadas por relembrares casos de corrupção e privilégios. O processo de compras, eletrônicas ou não, devem ter ampla publicidade, conforme lei que a disciplina. As compras eletrônicas podem propiciar maior facilidade no combate à corrupção nas compras governamentais, pois permite que todo o processo de compras seja visualizado tanto por fornecedores quanto pela sociedade através de um meio que possibilita mais facilmente o acesso a essas informações que é a Internet.

A possibilidade de aumento da transparência das compras governamentais pelo governo eletrônico remonta a primeira maneira de desvio do interesse público no processo de compras: a corrupção.

Alguns perigos de desvios no processo de compras são listados por Speck (2004):

O estabelecimento de critérios no edital que restrinjam os potenciais fornecedores e só atendam aos requisitos de uma ou poucas empresas; definir o processo de julgamento no edital por aspectos subjetivos travestidos de considerações técnicas; a indefinição do objeto da licitação também pode garantir uma escolha por aspectos subjetivos por parte do contratante; a falta de regras claras quanto ao acompanhamento do contrato podem permitir desvios; a falta de mecanismos de controle e auditorias eficientes; a existência de controle somente após a realização do processo.

Os incentivos pelos órgãos públicos ocorre principalmente por meio de normas, como as que do Governo Federal que determinam a utilização preferencial do pregão eletrônico para as aquisições de bens e serviços comuns.

Os recursos públicos são escassos e os governantes devem fazer escolhas e atender prioridades para a alocação desses recursos. O controle social é essencial para impedir que esses recursos, já escassos, sejam utilizados de maneira imprudente ou irregular. A participação pode proporcionar um auxílio na decisão de alocação desses recursos.

A transparência, conforme já discutido, pode facilitar a utilização dos mecanismos de controle social que permite que a informação seja aberta e possível de ser verificada tanto pela sociedade.

Nas compras eletrônicas, o governo eletrônico pode garantir maior impessoalidade no processo de compras, pois a divulgação dos editais, processos e resultados a todos os interessados permite que seja mais difícil de ocorrer episódios de corrupção ou favorecimento de determinadas empresas.

Também possibilita um melhor controle social do processo de compras, inclusive, a posteriori, pois permite a visualização do processo de compras com ampla visibilidade e uma maior facilidade de acesso às informações sobre compras governamentais, pois a Internet é um meio de fácil utilização, disponível e relativamente barato.

Garante o direito ao próprio tempo, pois a disponibilidade do processo de compras na Internet permite menores deslocamentos e tempo gasto na visualização das compras governamentais.

Permite que um maior número de fornecedores possa participar do processo de compras, pois qualquer empresa que atenda aos critérios do instrumento convocatório pode participar de qualquer local do certame e por possuir menores custos, que garante um maior controle sobre o mesmo.

Existe a possibilidade do fornecedor interpor recurso no momento da abertas ofertas e de forma eletrônica, que garante maior rapidez e publicidade dos procedimentos licitatórios. Aumenta a publicidade dos editais e atos dos processos de compras pela facilidade de acesso a Internet e por ter um custo baixo.

Apesar das possibilidades de combate à corrupção através da transparência das compras governamentais não é possível denunciar irregularidades de maneira menos complexa através do próprio sítio na Internet, que aumenta a possibilidade de ação dos

cidadãos e dos fornecedores para combater os vícios nas compras governamentais e nem há a explicação no sítio de como pode ser feita uma representação (antes da realização do pregão) ou uma denúncia (após a realização do pregão).

No ano de 2011, foi noticiada a utilização de programas-robôs, que em intervalo de tempo humanamente impossível, inseria oferta de lances, sempre da ordem de milésimos de segundos, o que facilitaria ao licitante vencer licitações com diferenças de valores em centavos (CGU, 2011).

No mesmo ano, com objetivo de promover condições iguais a todos os participantes foi implementado a correção por intermédio de norma reguladora que impôs à fase competitiva do pregão eletrônico, o intervalo mínimo entre os lances de 20 segundos, sendo descartados automaticamente pelo sistema os lances enviados em desacordo (BRASIL, 2011).

Esta rápida resposta às modificações decorrentes do aumento da disputa provocado pela ampla participação de empresas em todo o território nacional demonstram que o Portal Comprasnet pode ser considerado uma ferramenta de combate à corrupção porque permite às compras governamentais transparência e permitem questionamentos por qualquer interessado, seja a sociedade ou o fornecedor.

3. METODOLOGIA

3.1. Delineamento da pesquisa

A presente pesquisa pode ser classificada como diagnóstica, porque segundo Roesch (2009, p. 127) a pesquisa-diagnóstico serve para “explorar o ambiente organizacional e de mercado; levantar e definir problemas”. Caracterizada do tipo descritiva, de natureza aplicada e abordagem quantitativa, conforme Quadro 05, a seguir apresentado:

Quadro 05: Delineamento da Pesquisa

Forma	Tipo	Descrição
Natureza	Aplicada	Objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.
Abordagem	Quantitativa	Considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.).
Objetivo	Descritiva	Visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.
Procedimento Técnico	Levantamento	Quando a pesquisa envolve a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer.

Fonte: Silva e Menezes (2001, p.201)

3.2. Definição da área ou população-alvo do estudo

O presente estudo envolve dois grupos que participam da operacionalização do Pregão Eletrônico:

3.2.1. Representantes do Governo: denominados PREGOEIROS, formado por pessoas habilitadas em curso específico, geralmente pertencentes ao quadro permanente da instituição, que, mediante utilização de certificação digital, são responsáveis pelo curso do certame licitatório (Pregão Eletrônico) até a fase de adjudicação, em suas respectivas organizações;

3.2.2. Representantes das Empresas: denominados FORNECEDORES, são os operadores, responsáveis pela apresentação da proposta comercial e oferta de lances durante a sessão pública. A nomeação desses funcionários é de responsabilidade dos proprietários das empresas participantes.

3.3. Participantes

Em relação à amostragem, o presente estudo visa obter a resposta dos grupos selecionados, sendo que o processo de escolha dessa amostra é a não-probabilística, que segundo Bisquerra, Sarriera e Martínez (2004, p.19) são “métodos que selecionam os indivíduos, seguindo determinados critérios, buscando a representatividade da amostra resultante”.

A amostra referente ao grupo de pregoeiros foi obtida através da aplicação de questionários aos militares do Exército Brasileiro, que exercem sua atividade profissional em organizações militares localizadas no Estado do Rio de Janeiro.

O segundo grupo de participantes da pesquisa foi obtido através da consulta ao Portal Comprasnet, onde ficam registradas as empresas que participaram de licitações encerradas, sendo disponibilizado o *e-mail* do operador que participou do Pregão Eletrônico.

Dessa forma, confirma-se a participação de indivíduos que efetivamente operam essa modalidade licitatória, excluindo assim resposta de chefes ou de pessoas que não conheçam sobre o assunto.

3.4. Instrumento

Foi definida a utilização de questionários auto-aplicados, buscando permitir o preenchimento sem a interferência do entrevistador e a inconveniência do horário pré-definido, tendo em vista a pouca disponibilidade de tempo do público-alvo. Buscou-se empregar uma linguagem familiar aos respondentes, evitando o uso de palavras ambíguas.

O atual estudo utilizou um único questionário, estruturado, usando escala do tipo Likert, com 27 questões, para a coleta dos dados referentes às percepções de ambos os grupos em relação à utilização da modalidade Pregão, na sua forma eletrônica.

Para a instrumentalização da pesquisa, as conexões entre os princípios utilizados e suas relações com o problema são resumidas no Quadro 06, a seguir:

Quadro 06: Conexões entre os Princípios da Administração Pública e o Problema da Pesquisa

Princípio	Conceito Básico	Relações com o Problema	Questões
Legalidade	O administrador não pode fazer o que bem entende na busca do interesse público, somente pode fazer aquilo que a lei expressamente o autoriza.	Os Pregões Eletrônicos estão realizando o exato cumprimento das normas vigentes?	07, 08, 09, 10, 11, 12 e 13
Impessoalidade	O administrador público deve se basear em critérios objetivos, dissipando de suas considerações as condições pessoais dos concorrentes.	A atual utilização do Pregão Eletrônico permite a ampla e livre participação dos interessados?	17, 18 e 19
Moralidade	Representa a ação ética dos agentes da Administração Pública, não bastando somente cumprir a lei, sendo também um dever atuar com honestidade.	O Pregão Eletrônico impossibilita a discricionariedade do pregoeiro na escolha do vencedor da licitação?	20, 21, 22, 23, 24 e 25
Publicidade	Manter plena transparência de todos os seus comportamentos, inclusive de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados.	A publicação dos editais tem sido clara para os participantes e permite um controle por parte da sociedade?	14, 15 e 16
Eficiência	Aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas.	O atual processamento do Pregão Eletrônico é confiável e permite custos e prazos menores para sua realização?	01, 02, 03, 04, 05, 06, 26 e 27

Fonte: Elaborado pelo autor

3.5. Procedimentos

Após a elaboração do questionário, o presente estudo foi conduzido recorrendo-se às etapas descritas no Quadro 07, apresentado abaixo.

Quadro 07: Etapas de condução da pesquisa

Fase	Ação	Atividade realizada
1ª Etapa	Aplicação de Testes	Entrega de questionários impressos a 03 (três) representantes de cada grupo, sendo as respostas acompanhadas pelo pesquisador, com objetivo de identificar falhas de interpretação nas questões e realizar esclarecimentos.
2ª Etapa	Retificação do Questionário	Correções de questões de entendimento ambíguo e de difícil interpretação
3ª Etapa	Contato com os Participantes	Pregoeiros: Contato telefônico para posterior encaminhamento do <i>link</i> de acesso ao questionário disponibilizado <i>on-line</i>
		Fornecedores: Identificação dos <i>e-mails</i> dos operadores que participaram de licitações no ano de 2010
4ª Etapa	Tabulação dos Dados	Após a conclusão das resposta aos questionários, foi realizada a tabulação dos dados com o intuito de realizar os cálculos e posteriormente, efetivar a discussão a partir dos objetivos específicos

Fonte: Elaborado pelo autor

3.6. Análise de dados

Em relação aos dados contidos no questionário, eles foram analisados através da estatística descritiva, que, para Bisquerra, Sarriera e Martínez (2004, p.39) “costuma-se iniciar qualquer análise de dados por uma descrição das variáveis observadas”.

Enquanto que, Dancey e Reidy (2006, p.58) relatam que a estatística descritiva é utilizada para "descrever nossas amostras". Sendo assim, a estatística descritiva tem como objetivo caracterizar a amostra do atual estudo baseando-se nas informações solicitadas no instrumento utilizado na pesquisa.

Após esta etapa, foram invertidas as afirmativas 05, 06, 10, 19, 20 e 25 através da função *recode*, assim como, foram agrupadas em 05 fatores, de acordo com os princípios da administração pública, através da função *compute variable*.

A seguir, foi utilizado o teste *t* que, segundo Bisquerra, Sarriera e Martínez (2004) e Dancey e Reidy (2006), serve para comparar as médias de dois grupos, verificando se há diferença estatisticamente significativa entre eles. Nesse estudo tal comparação ocorre entre os grupos dos pregoeiros e dos fornecedores, operadores do sistema de compras governamentais através do Comprasnet. Esta comparação complementa a descrição da percepção destes acerca da operacionalização das compras da modalidade Pregão, na sua forma eletrônica no que se refere ao alcance dos Princípios da Administração Pública e na conformidade das legislações que a regulam, a partir dos atributos caracterizados no instrumento de pesquisa (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), além de analisar 02 questões isoladamente: uma sobre questões éticas e a outra sobre indícios de favorecimento no processo de compra.

A comparação entre os dois grupos foi estabelecida a partir da probabilidade que, nos estudos de ciências sociais apresenta um índice de até 0,05% para que seja aceita uma diferença estatisticamente significativa entre os grupos. Dancey e Reidy (2006, p.160) relatam que este número "fornece o ponto de equilíbrio" na aceitação ou não de uma condição entre dois grupos.

Após a obtenção desses índices foi realizada a análise com base nos objetivos específicos propostos para o presente estudo.

Cabe ressaltar que o presente estudo foi aplicado a pregoeiros lotados em organizações pertencentes ao Exército Brasileiro e o levantamento dos fornecedores deu-se através dos participantes de licitações promovidas no Rio de Janeiro, realizadas no ano de 2010. Por tal motivo, este estudo não permite a sua validação em sentido mais definitivo, bem como a determinação de inferências estatísticas, apenas analítica.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Caracterização Geral da Amostra

A aplicação dos questionários foi realizada entre os meses de outubro e dezembro do ano de 2011. Ao todo, 153 (cento e cinquenta e três) colaboradores responderam à pesquisa por meio do acesso on-line.

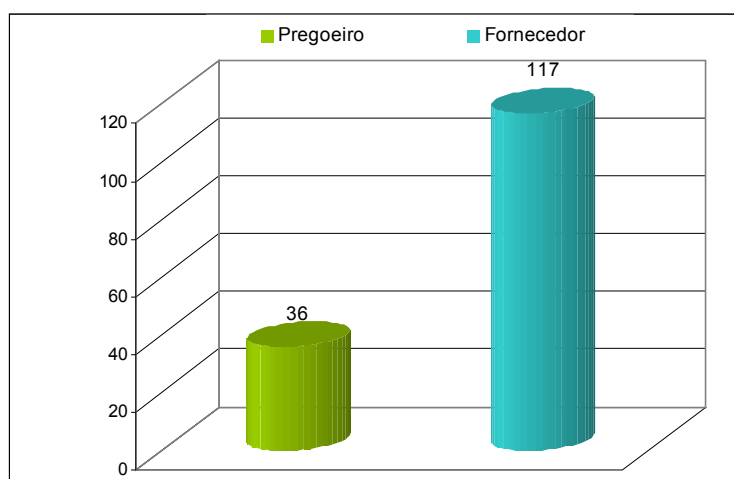


Figura 03: Amostra da Pesquisa
Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Foi feito o uso de reforços periódicos, via e-mail e telefone, para o público-alvo como um elemento aliado na tentativa de garantir um bom índice de respostas. Apesar dos esforços, 37% dos convidados não responderam à pesquisa, conforme apresenta a Figura 04.

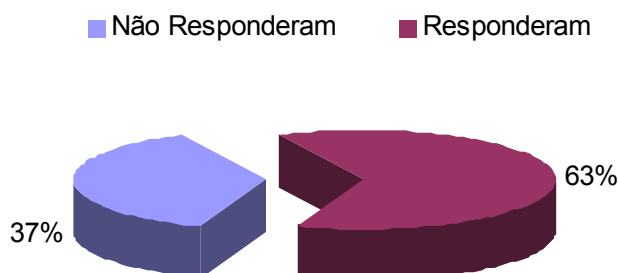


Figura 04: Índice de Respostas da Pesquisa
Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Dos 153 (cento e cinquenta e três) colaboradores que responderam à pesquisa, a maioria corresponde ao sexo masculino, sendo 79% de homens e 21% de mulheres, entre Pregoeiros e Fornecedores.

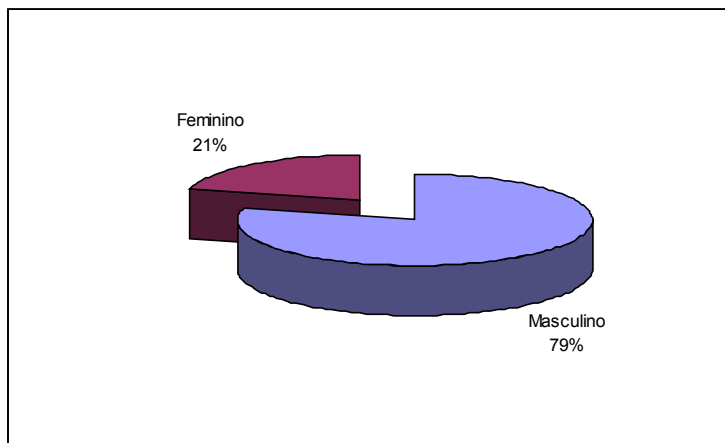


Figura 05: Perfil da Amostra - Sexo
 Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Observa-se que a maioria dos colaboradores possui mais de três anos de experiência em licitações (78%), sendo 30% com 03 (três) a 05 (cinco) anos de experiência.

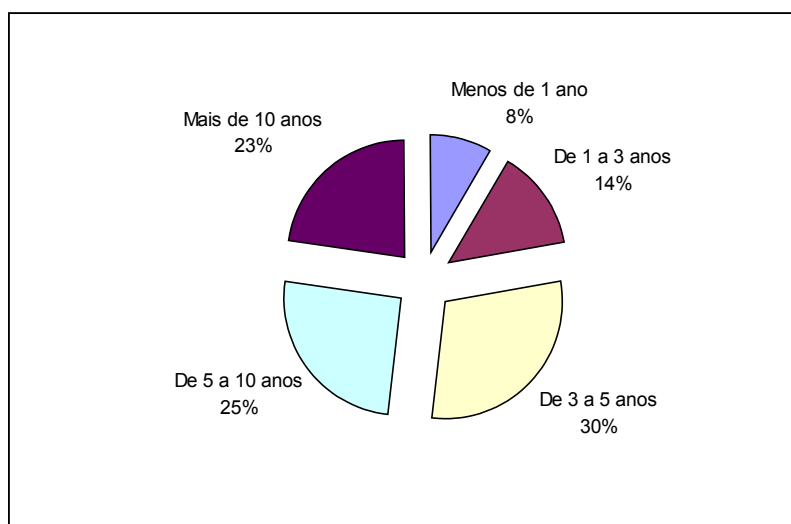


Figura 06: Perfil da Amostra: Experiência em Licitações
 Fonte: Elaborado pelo próprio autor

4.2. Caracterização da amostra: Pregoeiros

Os pregoeiros foram selecionados entre as 63 (sessenta e três) Unidades Gestoras (organizações com autonomia financeira) pertencentes ao Exército Brasileiro na cidade do Rio de Janeiro. Dos 58 (cinquenta e oito) oficiais, capacitados a exercerem a função de comprador público, 36 (trinta e seis) responderam ao questionário.

A maioria dos pregoeiros que respondeu, pertence ao sexo masculino, sendo 31 (trinta e um) homens e 5 (cinco) mulheres.

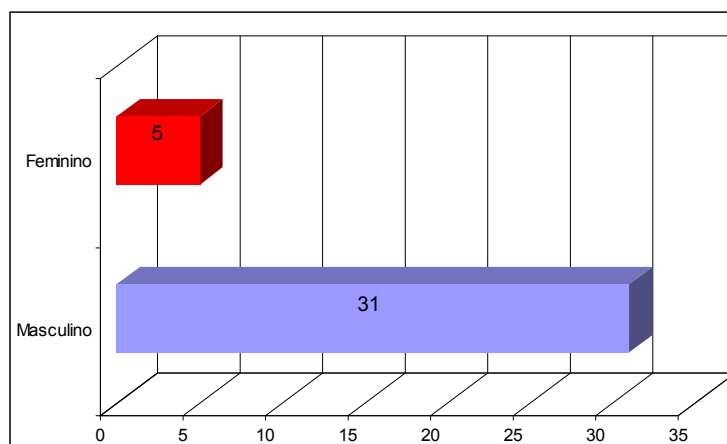


Figura 07: Perfil dos Pregoeiros: Sexo

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

A faixa de idade predominante entre os pregoeiros colaboradores está entre 26 (vinte e seis) e 30 (trinta) anos, sendo sua grande maioria jovem, com 61% abaixo dos 36 anos.

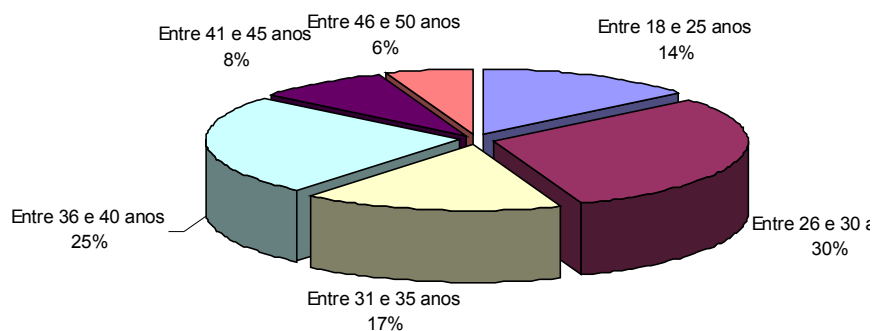


Figura 08: Perfil dos Pregoeiros: Idade

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Apesar da baixa faixa etária entre os oficiais respondentes, destaca-se a experiência com a temática da pesquisa, sendo apenas 36% com menos de 03 (três) anos de experiência em licitações, conforme Figura 09.

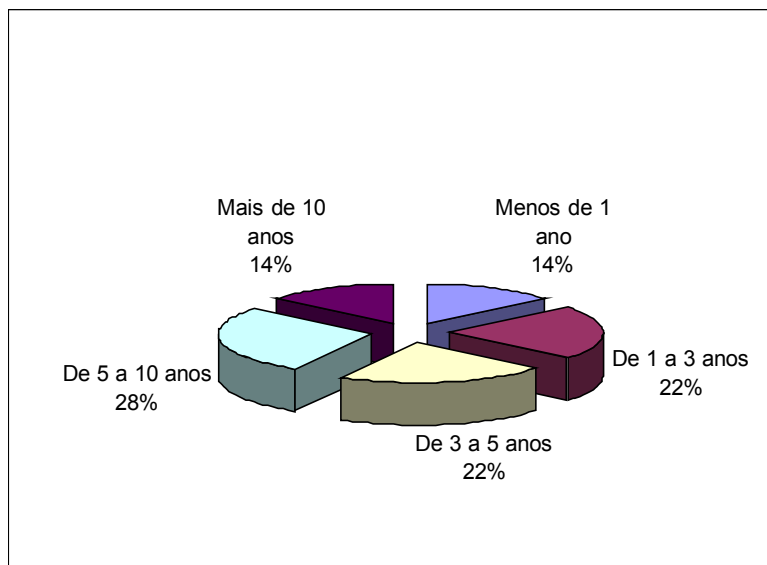


Figura 09: Perfil dos Pregoeiros: Experiência em Licitações
 Fonte: Elaborado pelo próprio autor

E, quanto ao nível de escolaridade dos pregoeiros, 50% possui graduação, 33% já concluiu um curso de pós-graduação e 17% possui apenas o Ensino Médio. Este último indicador corresponde aos Oficiais pertencentes ao Quadro Auxiliar de Oficiais, que chegam ao oficialato do Exército Brasileiro, sem a necessidade de concluir curso de nível superior, sendo promovidos por antiguidade, conforme Figura 10.

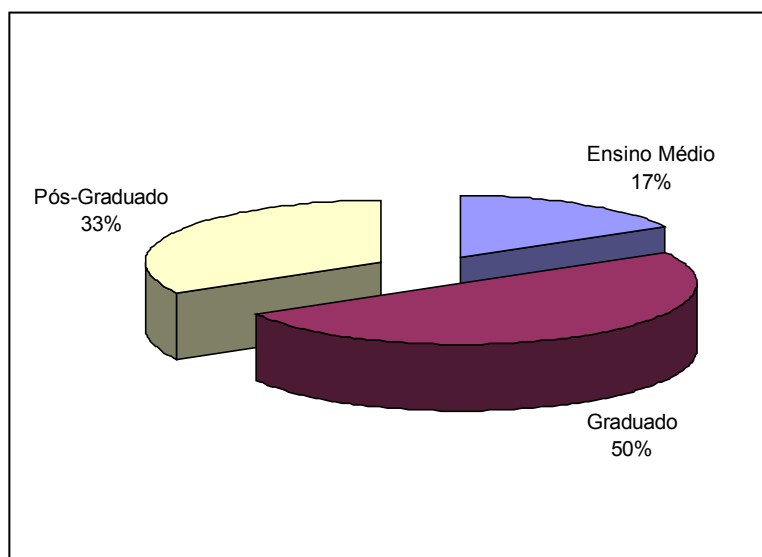


Figura 10: Perfil dos Pregoeiros: Nível de Escolaridade
 Fonte: Elaborado pelo próprio autor

4.3. Caracterização da amostra: Fornecedores

Os fornecedores foram selecionados a partir das últimas licitações realizadas por uma Organização Militar sediada na cidade do Rio de Janeiro. Dos 200 (duzentos)

fornecedores selecionados, 117 (cento e dezessete) representantes de empresas responderam ao questionário.

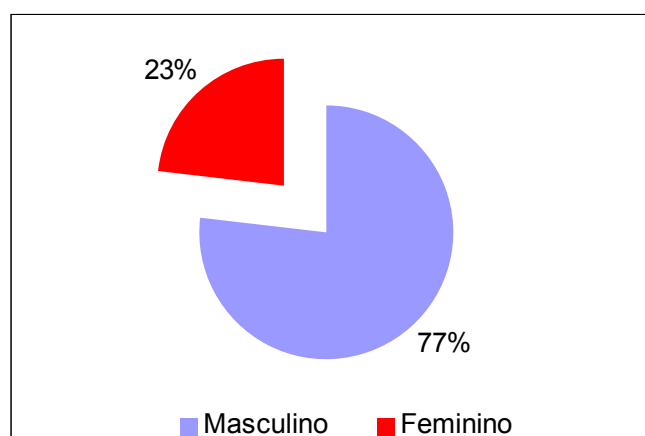


Figura 11: Perfil dos Fornecedores: Sexo
Fonte: Elaborado pelo próprio autor

A participação de mulheres no grupo de Fornecedores é maior se comparada ao grupo de Pregoeiros, chegando a 23% dos colaboradores, conforme Figura 11.

A faixa etária predominante entre os fornecedores é mais alta que a do grupo de Pregoeiros, compreendida entre 36 e 40 anos, conforme apresentado na Figura 12.

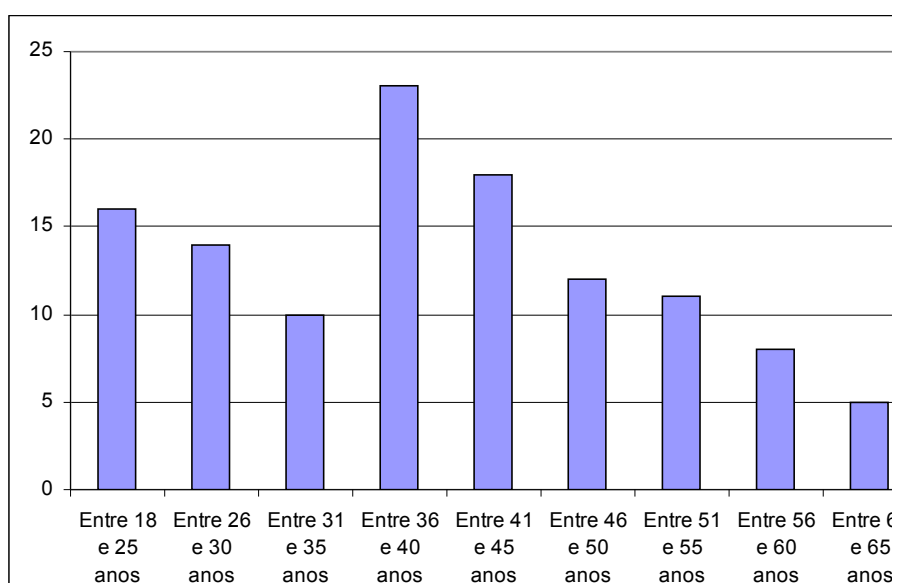


Figura 12: Perfil dos Fornecedores: Idade
Fonte: Elaborado pelo próprio autor

A experiência dos fornecedores colaboradores da pesquisa também é superior ao grupo de pregoeiros, apresentando 51% dos respondentes com experiência acima de 05 (cinco) anos em licitações públicas.

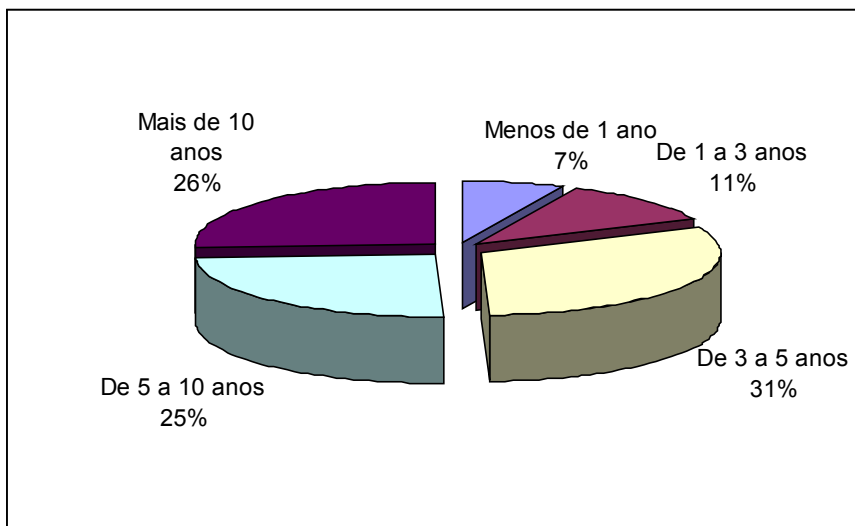


Figura 13: Perfil dos Fornecedores: Experiência em Licitações
 Fonte: Elaborado pelo próprio autor

O grau de instrução dos Fornecedores é similar ao apresentado no grupo de pregoeiros, sendo a maioria de graduados (48%). Destaca-se a participação de representantes que possuem apenas o Ensino Fundamental (3%).

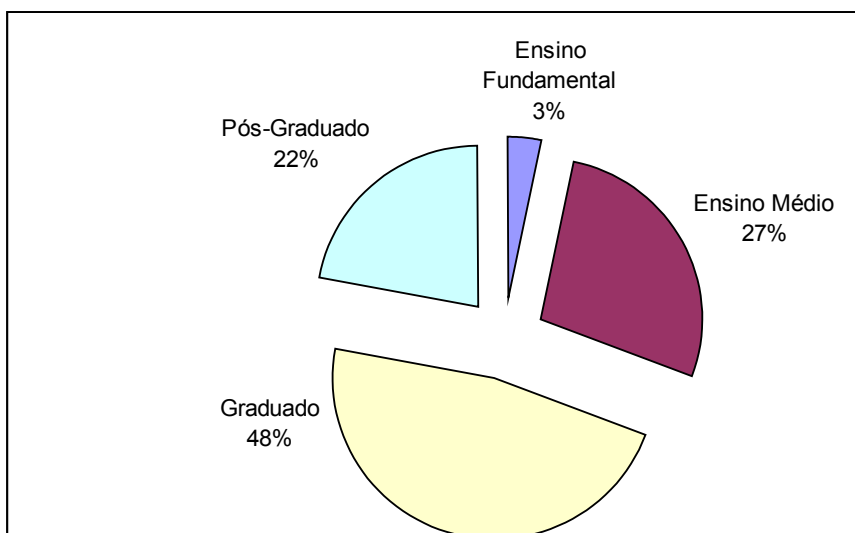


Figura 14: Perfil dos Fornecedores: Nível de Escolaridade
 Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Quanto à localização das empresas contatadas para a pesquisa, apesar de o Pregão Eletrônico permitir ampla participação em território nacional, nas licitações realizadas na cidade do Rio de Janeiro houve predominância de fornecedores dos

Estados componentes da Região Sudeste (68%), sendo o Estado do Rio de Janeiro com maior participação (47%), conforme Figura 15, a seguir apresentada.

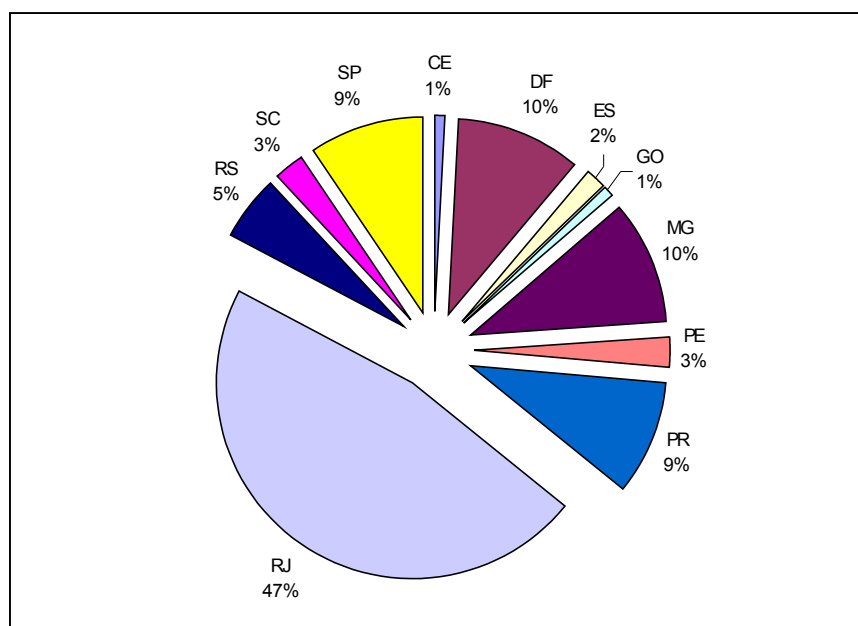


Figura 15: Perfil dos Fornecedores: Localização da Organização
Fonte: Elaborado pelo próprio autor

4.4. Comparação entre as Percepções sobre os Princípios

Neste item, é apresentada a percepção de cada grupo da pesquisa sobre as questões agrupadas em cinco princípios da Administração Pública Brasileira: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

São detalhados a amostra que respondeu a cada grupo de questões, a média, o desvio padrão, o resultado do teste *t* e a probabilidade que, nos estudos de ciências sociais, ao apresentar um índice inferior a 0,05%, pode ser considerada como uma diferença estatisticamente significativa entre os grupos.

O desvio padrão é utilizado para medir a variação das respostas dentro de cada grupo, que, de acordo com, Dancey e Reidy (2006, p.92) é definido como:

A medida de quanto os valores da nossa amostra variam em torno da média. Cada valor de uma amostra terá um desvio em relação à média. Se subtrairmos a média de cada valor, teremos uma indicação de quão longe cada um está dela.

4.4.1. Percepção sobre o Princípio da Legalidade

As percepções relacionadas ao Princípio da Legalidade apresentaram médias superiores a 3,0. Os resultados sugerem que fornecedores e pregoeiros possuem uma percepção positiva sobre este princípio, porém distante do ideal, apresentando diferença

entre as médias de 0,3661, que, aplicada ao teste *t*, possui diferença significativa entre os grupos.

Tabela 02: Percepções sobre o Princípio da Legalidade

Princípio	Situação	Amostra	Média	Desvio Padrão	teste t	Prob.
Legalidade	Pregoeiro	36	3,4782	0,497	3,727	0,000
	Fornecedor	117	3,1121	0,521		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

É na legalidade que cada indivíduo encontra o fundamento das suas prerrogativas, assim como a fonte de seus deveres. A administração não deve possuir fins próprios, mas há de buscá-los na lei.

Esclarece Hely Lopes Meirelles (2003, p. 67) que:

a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

O Princípio da Legalidade é uma das maiores garantias dos administradores frente o Poder Público. Ele representa integral subordinação do Poder Público à previsão legal, visto que, os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a lei. Nas relações de Direito Privado é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, já com relação à Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Assim, o administrador público não pode, mediante mero ato administrativo, conceder direitos, estabelecer obrigações ou impor proibições aos cidadãos.

Em algumas hipóteses é reconhecida a Administração a possibilidade de exercer uma apreciação subjetiva sobre certos aspectos do seu comportamento. Isto porque a lei nesses casos confere uma margem de atuação discricionária que exerce na determinação parcial de alguns de seus atos.

No procedimento licitatório, possui atividade totalmente vinculada, significa assim, a ausência de liberdade para a autoridade administrativa. A lei define as condições da atuação dos Agentes Administrativos, estabelecendo a ordenação dos atos a serem praticados e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas. Seria inviável subordinar o procedimento licitatório integralmente ao conteúdo de lei. Isso acarretaria a necessidade de cada licitação depender de edição de uma lei que a disciplinasse. A estrita e absoluta legalidade tornaria inviável o aperfeiçoamento da contratação administrativa. A lei ressalva a liberdade para a Administração definir as

condições da contratação administrativa. Mas, simultaneamente, estrutura o procedimento licitatório de modo a restringir a discricionariedade e determinadas fases ou momentos específicos.

4.4.2. Percepção sobre o Princípio da Impessoalidade

Quanto ao Princípio da Impessoalidade, os resultados sugerem que fornecedores e pregoeiros possuem uma percepção próxima sobre este princípio (teste t de 1,083 e $p=0,09$), não apresentando diferença significativa entre as percepções. Destaca-se a elevada média obtida entre os grupos, que sugere a utilização do Pregão Eletrônico como um sistema que permite aos licitantes o tratamento igual, em termos de direitos e obrigações, pautando-se em critérios objetivos.

Tabela 03: Percepções sobre o Princípio da Impessoalidade

Princípio	Situação	Amostra	Média	Desvio Padrão	teste t	Prob.
Impessoalidade	Pregoeiro	36	4,1759	0,555	1,083	0,09247
	Fornecedor	116	4,0431	0,667		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Princípio de relevância dentro do processo licitatório e da contratação administrativa. Não se pode imaginar que num processo de licitação alguém tenha informações previamente aos que vão tomar conhecimento após a publicação daquela licitação. Não se deve, dentro ou fora da Administração Pública, conversar sobre o processo da licitação ou da contratação que está em andamento com ninguém, não porque seja sigiloso, mas porque isto afrontaria o princípio da impessoalidade. Com efeito, aquele que toma prévio conhecimento de que a Administração Pública quer ou vai realizar uma licitação para tal ou qual contratação, leva sobre os demais uma grande vantagem, pois os outros interessados terão no mínimo 10 dias corridos, no caso do pregão eletrônico, para preparar a sua proposta.

4.4.3. Percepção sobre o Princípio da Moralidade

As percepções relacionadas ao Princípio da Moralidade apresentaram médias superiores a 3,0. Os resultados sugerem que fornecedores e pregoeiros possuem uma percepção positiva sobre este princípio, porém apresenta diferença entre as médias de 0,6206, que, aplicada ao teste t , possui diferença significativa entre os grupos.

Tabela 04: Percepções sobre o Princípio da Moralidade

Princípio	Situação	Amostra	Média	Desvio Padrão	teste t	Prob.
Moralidade	Pregoeiro	36	3,8315	0,535	4,39	0,000
	Fornecedor	116	3,2109	0,793		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

4.4.4. Percepção sobre o Princípio da Publicidade

A percepção sobre o Princípio da Publicidade é a que apresenta maior diferença entre as médias (0,7967), o que sugere que fornecedores tenham uma percepção menor que os pregoeiros, de que a utilização do Pregão Eletrônico seja um processo que possibilite o conhecimento de todos os interessados e que assegure a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.

Tabela 05: Percepções sobre o Princípio da Publicidade

Princípio	Situação	Amostra	Média	Desvio Padrão	teste t	Prob.
Publicidade	Pregoeiro	36	4,1343	0,738	5,263	0,000
	Fornecedor	116	3,3376	0,810		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Para Alexandrino (2006), a preservação da transparência nas licitações, não devem existir atos sigilosos, nos termos da Lei 8.666/93.

A licitação não será sigilosa, sendo acessíveis os atos, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura. O objetivo evidente do princípio da publicidade, no que respeita às licitações, é permitir o acompanhamento e controle do procedimento não só pelos participantes como também pelos administrados em geral. Estes podem sustar ou impugnar quaisquer atos lesivos à moralidade administrativa ou ao patrimônio público, representar contra a ilegalidade ou desvios de poder (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p.388).

4.4.5. Percepção sobre o Princípio da Eficiência

Quanto ao Princípio da Eficiência, os resultados sugerem que fornecedores e pregoeiros possuem uma percepção próxima sobre este princípio, não apresentando diferença significativa entre as percepções. Destaca-se a baixa média obtida entre os grupos, que sugere a utilização do Pregão Eletrônico como um sistema que possibilita a busca plena do aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas.

Tabela 06: Percepções sobre o Princípio da Eficiência

Princípio	Situação	Amostra	Média	Desvio Padrão	teste t	Prob.
Eficiência	Pregoeiro	36	3,4185	0,598	1,599	0,112
	Fornecedor	117	3,2123	0,699		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

O alcance da eficiência do Pregão Eletrônico é favorecido por ser realizado em um ambiente virtual, onde o contato físico e pessoal é dispensado. As distâncias são encurtadas e a fiscalização pode ser realizada em tempo real por qualquer administrado:

O uso e a aplicabilidade do pregão na forma eletrônica, como modalidade de licitação no âmbito da Administração Pública Federal proporcionou, desde o início, impacto nas contratações governamentais, representado em grandes vantagens aos entes públicos, notadamente em virtude de suas características de celeridade, desburocratização, economia, ampla divulgação e publicidade e eficiência na contratação. (FONSECA, 2011)

Na Figura 16 observa-se a comparação geral entre as percepções sobre os Princípios da Administração Pública pesquisados, destacando-se a percepção dos pregoeiros sempre superior a dos fornecedores, sendo o Princípio da Impessoalidade o que possui a percepção mais próxima e o Princípio da Publicidade o que apresenta maior diferença entre os grupos.

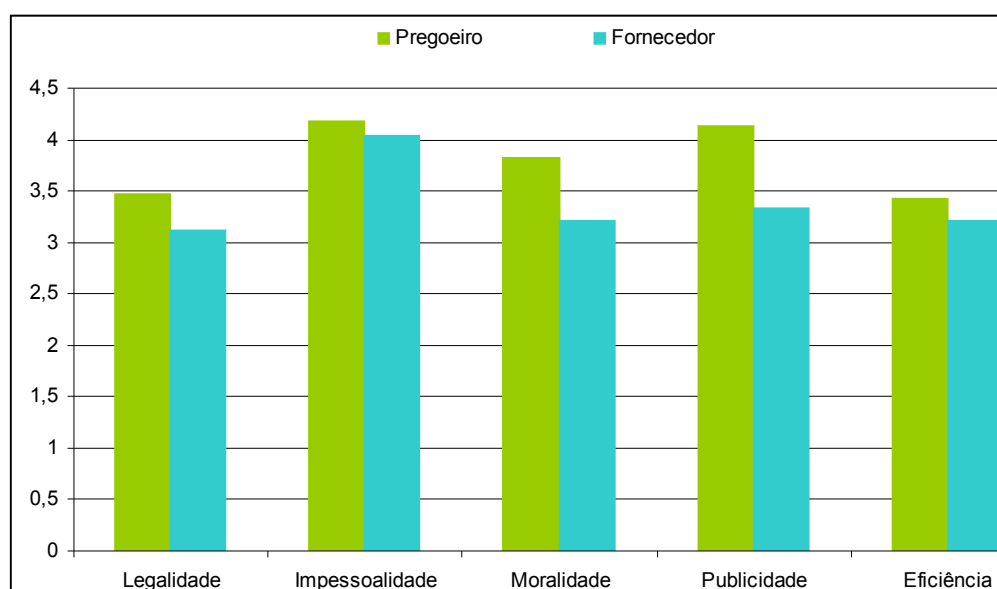


Figura 16: Percepções sobre os Princípios da Administração Pública

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

4.5. Outras percepções envolvidas

Além das percepções identificadas entre os cinco Princípios da Administração Pública, algumas questões puderam ser agrupadas em outros assuntos tratados nesta pesquisa, como: a compra governamental como instrumento de desenvolvimento de microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) e a corrupção nas licitações públicas (fraudes nas licitações e desvios éticos do pregoeiro).

Tabela 07: Outras Percepções Envolvidas

Assunto	Percepção		Índice Máximo
	Pregoeiro	Fornecedor	
Desenvolvimento ME/EPP	3,4259	3,2379	5,0000
Fraudes	4,0800	3,0700	5,0000
Desvios Éticos	2,3600	2,6100	5,0000

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

4.5.1. Percepção da compra governamental como instrumento de desenvolvimento de ME/EPP.

Esta percepção visa a apurar o quanto cada grupo percebe a utilização do Pregão Eletrônico como um instrumento que possibilite benefícios e vantagens às ME/EPP, em relação às médias e grandes empresas, na disputa pelo fornecimento de bens e serviços ao governo.

Fornecedores e pregoeiros possuem uma percepção próxima sobre este princípio, não apresentando diferença significativa entre as percepções. Destaca-se a baixa média obtida entre os grupos, que sugere a utilização do Pregão Eletrônico como um mecanismo que não possibilita plenamente a promoção dos pequenos negócios.

Tabela 08: Percepções das Compras como instrumento de incentivo às ME/EPP

Assunto	Situação	Média	Desvio Padrão	teste t	Prob.
Desenvolvimento ME/EPP	Pregoeiro	3,4259	0,750	1,37	0,173
	Fornecedor	3,2379	0,711		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

A utilização das compras governamentais como instrumento de políticas públicas é uma alternativa política que utiliza a capacidade de interferência dos Estados na dinâmica econômica. Em relação a esse poder estatal de interferência na economia, Matias-Pereira (2006, p. 130) aponta que o “Estado pode determinar o deslocamento físico de recursos e as decisões econômicas das famílias e empresas sem seu consentimento”, criando condições para que um setor, por exemplo, tenha sua

rentabilidade aumentada a partir da interferência estatal. Por corresponderem à forma de suprimento para os meios materiais necessários para a prestação de serviços de interesse geral atribuídos ao Estado, as compras governamentais configuram-se não apenas como parte da atividade financeira do estado – que compreende obtenção, despesa, gerenciamento e criação de recursos – mas, como caminho real para a interferência e o possível direcionamento estatal no mercado (MATIAS-PEREIRA, 2006).

4.5.2. Percepção sobre corrupção

As questões 20 e 25 do instrumento de coleta de dados, além de serem relacionadas ao Princípio da Moralidade, também estão identificadas com a temática corrupção nas licitações.

O objetivo é identificar a percepção dos operadores do Pregão Eletrônico quanto favorecimento de determinadas empresas no certame licitatório e se o sistema é capaz de evitar desvios éticos por parte do Pregoeiro.

Ao questionar se o sistema impede fraudes ou manipulações no resultado da disputa, a percepção dos pregoeiros é superior a dos fornecedores, possuindo uma diferença de 1,01, a maior diferença entre as percepções apuradas nesta pesquisa.

Tabela 09: Percepções sobre Fraudes no Sistema

Assunto	Situação	Média	Desvio Padrão	teste t	Prob.
Fraudes no Sistema	Pregoeiro	4,08	1,079	3,784	0,000
	Fornecedor	3,07	1,490		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Para Speck (2004), a principal maneira de combater a corrupção em licitações “(...) é a existência de regulamentos que garantam a máxima abertura à participação de empresas e a maior visibilidade possível aos atos da administração (...)”. A utilização das compras eletrônicas possui diversas vantagens, entre elas, a possibilidade de aumento da transparência.

Quanto à percepção de que o sistema funciona como ferramenta que impede desvios éticos da parte Governo, ambos os grupos possuem percepções similares. Fornecedores e Pregoeiros concordam que a utilização do Pregão Eletrônico não é capaz de evitar tal comportamento, conforme Tabela 10.

Tabela 10: Percepções sobre Desvios Éticos

Assunto	Situação	Média	Desvio Padrão	teste t	Prob.
Desvios Éticos são Evitados	Pregoeiro	2,36	1,125	-1,035	0,302
	Fornecedor	2,61	1,289		

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

5. CONCLUSÕES

Os resultados da análise dos dados obtidos foram satisfatórios e aclararam os questionamentos iniciais do presente trabalho, considerando o propósito de identificação da percepção dos operadores sobre a atual utilização do Pregão Eletrônico.

Foi estabelecida uma escala de 1 a 5, em que os grupos colaboradores pontuavam cada questão, onde, quanto mais baixa fosse a nota, mais negativa era a percepção do indivíduo sobre a utilização do Pregão Eletrônico como alcance de determinado princípio. Ao passo de que quanto mais próxima da nota 5, o princípio era melhor percebido na operacionalização desta modalidade licitatória.

Em um primeiro momento são abordadas as percepções sobre cinco princípios da Administração Pública Brasileira: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Na segunda parte da pesquisa buscou-se apurar a percepção dos mesmos grupos quanto a outras funções que a compra governamental exerce, tais como o estímulo ao desenvolvimento de microempresas e empresas de pequeno porte, além de identificar a visão de pregoeiros e fornecedores quanto a suspeitas de fraudes na operação do sistema e a capacidade que esta ferramenta possui de inibir desvios éticos por parte dos representantes do Governo.

5.1. Percepções sobre os cinco Princípios da Administração Pública

Nesse passo, a abordagem estatística demonstrou que em todas as percepções pesquisadas, a visão dos representantes do Governo (Pregoeiros) é sempre mais positiva quando comparada à percepção dos representantes das Empresas (Fornecedores).

Analisando individualmente as percepções sobre cada princípio, obteve-se o seguinte:

Legalidade - Os grupos pesquisados identificam a utilização do Pregão Eletrônico como um sistema que cumpre as normas legais que regulam tal modalidade. É possível que este resultado seja justificado pelo uso da tecnologia da informação, onde, pelo fato de a modalidade ser operacionalizada exclusivamente em um sistema gerado pelo Governo Federal disponível na *internet*, só permitir que algumas etapas sejam avançadas depois de cumpridos requisitos exigidos em cada fase da licitação, como exemplos, pode-se citar a impossibilidade de eliminar uma empresa antes do encerramento da sessão (o que é possível ocorrer em outras modalidades); não permitir o cadastro de empresas de grande porte quando a licitação for exclusiva para pequenas

empresas; ou ainda, possibilitar o registro de dúvidas, esclarecimentos ou impugnações aos Pregoeiros diretamente no sistema eletrônico.

Impessoalidade – Apresenta o melhor resultado entre os princípios pesquisados. Ambos os grupos demonstraram percepções semelhantes e muito positivas quanto a esse aspecto. A percepção de que esta modalidade permite uma maior participação de empresas, que mais fornecedores estão vencendo as licitações realizadas e de que o sistema não possibilita ao pregoeiro a identificação do participante durante a disputa, é uma demonstração de força da atual sistemática.

Moralidade – Princípio de vital importância para o cumprimento de qualquer uma das funções que a compra governamental pode exercer. As questões aqui envolvidas tratam do cumprimento moral, por parte dos representantes do governo, na operacionalização do Pregão Eletrônico, principalmente no que se refere à impossibilidade do Pregoeiro poder escolher quem será o vencedor de uma licitação com objetivo de obter vantagens. A fase “encerramento aleatório” que o sistema disponibiliza é uma “arma” contra possível determinação de um “horário marcado” para terminar a disputa. Caso não existisse, um fornecedor, tendo este conhecimento e em acordo com o pregoeiro, ofereceria o melhor lance naquele momento e sagrar-se-ia o vencedor da licitação. Isto não é possível de ocorrer devido ao sistema impossibilitar a determinação deste momento. Após a última ação do pregoeiro, o sistema inicia o encerramento aleatório que pode variar entre 1 a 30 minutos, não permitindo assim o prévio conhecimento do encerramento da sessão. Porém, outros aspectos aqui envolvidos não são controlados pelo sistema eletrônico. O questionamento sobre comunicação entre as partes (que deve ser exclusivamente via *chat*), o cumprimento das comunicações de suspensão e reabertura da disputa e a obrigatoriedade de visitas técnicas antes da abertura da sessão, servem para medir o alcance de tal princípio nas etapas que não são registradas no Portal de Compras. De forma geral, todos os aspectos foram considerados positivos, sendo que pregoeiros percebem de forma mais intensa o alcance deste princípio.

Publicidade – A transparência do comportamento do agente público é medida com questões que envolvem o cumprimento do prazo legal de publicidade para a abertura da sessão, se a descrição do que se pretende contratar é feita de maneira detalhada e de fácil compreensão e se o Portal de Compras permite o controle por parte da sociedade. Entre os cinco princípios básicos da Administração Pública, foi o princípio que apresentou a maior diferença entre as percepções dos pesquisados. Na

prática, então, é possível discutir a existência de outro fator capaz de melhor explicar o resultado obtido junto aos Fornecedores quando comparados aos Pregoeiros. Os representantes do governo ao responderem questões sobre cumprimento de prazos e disponibilização de editais de fácil compreensão estavam se auto-avaliando o que sugere ser o motivo de apresentar notas mais elevadas.

Eficiência – Os aspectos relativos à busca de melhores preços, menores prazos e facilidade de operação do Portal Comprasnet, abordadas neste princípio, apresentaram resultados positivos em ambos os grupos, com percepções muito próximas. Sugere-se que a utilização do Pregão Eletrônico tem sido satisfatória no alcance a este princípio, apresentando economias nas contratações realizadas em prazos menores quando comparado às outras modalidades de licitação, além de proporcionar facilidades a seus operadores, como disponibilização de informações relativas às compras governamentais no Portal Comprasnet. Este fato é comprovado na divulgação, no primeiro semestre de 2011, onde governo federal deixou de gastar R\$ 2,13 bilhões, economia esta resultante da diferença entre o valor dos produtos no mercado e o efetivamente pago pelos cofres públicos no fechamento das licitações. Em um período de seis meses, esse valor corresponde a uma economia de 21%, ou 2% a mais que a registrada no mesmo período de 2010, quando o ganho chegou a R\$ 1,8 bilhões (MP, 2011). É importante ressaltar que as economias alcançadas e divulgadas são calculadas em função do preço estimado naquela licitação, portanto, para que seja efetivamente comprovada esta vantagem, deve-se certificar se os preços divulgados como estimativos realmente representam o preço praticado no mercado.

5.2. Percepções sobre outras funções da compra governamental

Ao se analisar a percepção dos grupos quanto ao uso do Pregão Eletrônico como um instrumento de desenvolvimento de ME/EPP, fornecedores e pregoeiros apresentaram percepções próximas sobre este princípio, não havendo diferença significativa entre as percepções. Ambos percebem a utilização do Pregão Eletrônico como um mecanismo que não possibilita plenamente a promoção dos pequenos negócios, ou seja, que possibilite benefícios e vantagens às ME/EPP, em relação às médias e grandes empresas, na disputa pelo fornecimento de bens e serviços ao governo. Isto se justifica pelo fato de que, apesar da legislação ser clara e taxativa para que todas as licitações em que a contratação for inferior a R\$80.000,00 a disputa deverá ser exclusivamente para pequenos empresários, com algumas exceções, a inserção dessa

informação no sistema é atribuição do pregoeiro, sendo possível que nem todas as licitações enquadradas neste caso terão tal exclusividade. A opção do pregoeiro pela não exclusividade deve ser baseada nas exceções, algumas subjetivas, em que o Decreto 6.204/07 estipula.

As percepções sobre a capacidade que o sistema possui em impedir fraudes ou manipulações no resultado da disputa, apresentam a maior diferença entre todas as percepções apuradas nesta pesquisa. Ainda que percebam positivamente o processo quanto a este aspecto, fornecedores têm a visão de que o sistema deve ainda apresentar melhorias e correções, ao passo de que pregoeiros identificam o Pregão Eletrônico como um sistema eficaz contra a manipulação dos resultados. A percepção menos positiva por parte dos fornecedores pode ser justificada pelo desconhecimento, ou desconfiança, do encerramento aleatório do sistema. Em algumas licitações podem perdurar trinta minutos de disputa enquanto em outros certames dura apenas um minuto, assim, o fornecedor questiona que poderia ter dado lances melhores caso tivesse mais tempo, porém este fator não pode ser controlado pelas partes integrantes do processo.

Quanto à percepção do sistema como ferramenta que impeça desvios éticos da parte Governo, ambos os grupos possuem percepções similares. Fornecedores e até os próprios Pregoeiros concordam que a utilização do Pregão Eletrônico não é capaz de evitar tal comportamento, sendo a percepção mais negativa entre as pesquisadas. Outros assuntos relacionados ao Pregão Eletrônico, que não são registrados no Portal de Compras, que não foram objeto desta pesquisa, pode ser o motivo desta visão. Questões prévias à elaboração do edital da licitação podem ser determinantes na competitividade da disputa. Exigência de documentações que não sejam necessárias ao cumprimento da contratação proposta, exigência de vistorias técnicas para serviços de simples execução ou especificação pouco detalhada dos bens/serviços a serem contratados podem restringir o número de participantes. Outro fator relacionado é a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), que tem o objetivo de acelerar a contratação por um órgão público ao utilizar a licitação realizada por outro órgão. Assim, fornecedores ao vencerem uma determinada licitação no SRP ficam habilitados a fornecerem aquele bem/serviço a qualquer outra unidade da administração pública federal sem a necessidade de participar de uma nova licitação. Muitas das vezes é noticiado na imprensa como contratação sem licitação, mas na verdade são os “caronas”, organizações que se utilizam de licitações realizadas por outras. Isto proporciona

vantagem quanto à rapidez de contratação, porém possibilita ao comprador a escolha do fornecedor que desejar contratar.

5.3. Pesquisas Futuras

Pesquisas futuras podem servir para aprofundar o conhecimento acadêmico e gerencial relacionado à percepção dos operadores do Pregão Eletrônico (Pregoeiros e Fornecedores) nas compras governamentais.

Seguem algumas recomendações de pesquisas futuras:

a. Aplicação do estudo em outras organizações

Esta pesquisa consistiu em uma análise de pregoeiros e fornecedores participantes de licitações na cidade do Rio de Janeiro, o que reduz a representatividade de suas conclusões. A aplicação da mesma análise em outras organizações permitirá que novas críticas sejam colhidas e pontos vulneráveis sejam identificados, aprimorando o projeto de análise empregado neste estudo.

b. Aprofundamento das questões

A análise efetuada pode ser realizada de forma progressiva, com aprofundamento maior das questões permitindo análises detalhadas de outros princípios relacionados às licitações.

c. Percepção sobre práticas sustentáveis

Não foi objeto de estudo desta pesquisa não questionar os colaboradores quanto às práticas de sustentabilidade nas licitações realizadas no âmbito da Administração Federal, recentemente incentivadas por normas e regulamentos governamentais, porém, este seria um importante ponto a ser investigado em pesquisas futuras.


Finalmente, considerando que os objetivos foram alcançados e a questão da pesquisa foi respondida, e tendo sido feitas, ainda, as recomendações de pesquisas futuras, pode-se concluir que a dissertação atendeu o objetivo ao oferecer uma análise aprofundada da percepção das partes envolvidas no processo de compras governamentais, com base nos cinco princípios fundamentais da Administração Pública Brasileira.

Acredita-se que esta dissertação traz contribuições para o grupo de profissionais que operam o Pregão Eletrônico, sejam atuantes do lado Governo ou do lado Fornecedor, para o aprimoramento do exercício de suas atividades profissionais ou ainda para a sociedade conhecer o processamento de contratações públicas, principalmente no âmbito das instituições federais.

A pesquisa poderá ainda servir para os órgãos de planejamento das contratações públicas aprimorarem as funções disponibilizadas no Portal Comprasnet, em busca de percepções, em graus mais elevados, sobre a utilização do Pregão Eletrônico no alcance dos princípios da Administração Pública.

6. APÊNDICE A

6.1. Instrumento de Coleta de Dados



Percepção sobre o Pregão Eletrônico no Portal Comprasnet

Tempo médio de preenchimento: 15 minutos

APLICAÇÃO: Pregoeiros e Representantes de empresas usuárias do Pregão Eletrônico.

Este questionário tem como finalidade servir de instrumento de coleta de dados para uma pesquisa sobre a percepção dos usuários do Pregão eletrônico no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet). Esta pesquisa servirá como suporte a um estudo acadêmico, cujo objetivo é identificar a percepção dos usuários sobre a atual utilização do Pregão Eletrônico e analisar sua conformidade com os princípios que norteiam a Administração Pública Brasileira. A pesquisa visa subsidiar a elaboração de uma dissertação de mestrado atualmente em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia em Negócios (PPGEN), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Sua colaboração será de extrema importância para o estudo que está sendo realizado.
Ao final, será disponibilizado link de acesso ao resumo dos resultados obtidos até o momento.

* Required

Idade *

Entre 18 e 25 anos

Sexo *

Masculino

Nível de Escolaridade *

Ensino Fundamental

Organização em que atua *

Pública

Privada

Localização de sua Organização *

Estado em que exerce sua profissão

AL

Nome da Organização *

Situação *

Pregoeiro

Experiência em Licitações *

Incluindo todas as modalidades

Menos de 1 ano

De 1 a 3 anos

De 3 a 5 anos

De 5 a 10 anos

Mais de 10 anos

1. Considero o Pregão Eletrônico como a modalidade de mais fácil operacionalização dentre todas as formas de Compra Pública.

Concordo Plenamente

Concordo

Discordo

Discordo Plenamente

Indiferente

2. Dentre as formas de compra pública, o Pregão Eletrônico é a maneira que se contratam bens/serviços com os preços mais baratos.

Concordo Plenamente

Concordo

Discordo

Discordo Plenamente

Indiferente

3. Dentre as modalidades existentes, a compra através do Pregão Eletrônico é a forma mais rápida de adquirir/fornecer bens/serviços.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

4. Nas licitações de caráter exclusivo para ME/EPP as disputas acarretam preços mais baixos.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

5. É comum a participação de fornecedores que posteriormente à fase de lances são inabilitados para a disputa.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

6. Durante a operação do Pregão Eletrônico, a queda de conexão e/ou comunicação de erros no sistema Comprasnet são frequentes.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

7. Devido ao amplo acesso, os Pregões Eletrônicos sofrem uma quantidade maior de impugnações e recursos, ao se comparar com as outras modalidades.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

8. A maioria dos recursos e impugnações aos Pregões Eletrônicos, em que participo, é acatada.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

9. A inabilitação da empresa, no Pregão Eletrônico, ocorre somente após o encerramento da oferta de lances.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

10. Não são frequentes os Pregões Eletrônicos exclusivos para ME/EPP, mesmo quando as contratações são inferiores a R\$80.000,00.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

11. A vista aos autos dos processos de Pregão Eletrônico é livre para qualquer interessado.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

12. Nos Pregões Eletrônicos, de participação exclusiva para ME/EPP, não é possível o cadastro de propostas de empresas de grande porte.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

13. Os pedidos de esclarecimentos sobre o edital são respondidos no prazo de até 24 horas.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

14. Considero o Portal Comprasnet como uma ferramenta que permite o controle do gasto público pela sociedade.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

15. A divulgação dos editais é realizada com no mínimo 08 (oito) dias úteis de antecedência à data marcada para sua abertura.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

16. A especificação dos itens nas licitações é feita de forma detalhada e de fácil compreensão.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

17. A legislação que regula a modalidade Pregão Eletrônico trouxe um maior número de participantes para a disputa.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

18. Os resultados dos Pregões Eletrônicos, em que participo, demonstram um aumento no número de novas empresas participantes / vencedoras.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

19. É possível a identificação do fornecedor durante a oferta de lances.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

20. Desvios éticos do comprador não são evitados com a utilização do Pregão Eletrônico.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

21. Da abertura da sessão até a fase de aceitação do Pregão Eletrônico, o contato entre governo e fornecedor é feito exclusivamente através do chat disponível no Portal Comprasnet.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

22. As comunicações de suspensão e reabertura do certame são cumpridas.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

23. A obrigatoriedade de visitas técnicas é realizada apenas nos casos de contratação de serviços, onde o reconhecimento prévio das instalações se faz necessário.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

24. O encerramento da disputa ocorre de forma aleatória, não podendo ser previsto o momento exato do término da sessão.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

25. Já vivenciei uma experiência em que houve indícios de fraude/manipulação no Portal Comprasnet.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

26. O Pregão, na sua forma eletrônica, é a modalidade de aquisição pública mais praticada em minha organização.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

27. O Portal Comprasnet permite uma atualização satisfatória de conhecimentos sobre Pregão Eletrônico.

- Concordo Plenamente
- Concordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Indiferente

Submit

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ARANTES, Rafael Setúbal. **Comercialização no mercado interno e compras governamentais**. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA SOBRE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, 2., set. 2005. Rio de Janeiro. Anais eletrônicos... Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/APL/4RafaelArantesMP OG.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2011.

BARBOSA, Denis Borges. **Licitações subsídios e patentes (após os acordos da organização mundial do comércio de 1994): direito do desenvolvimento industrial**. 1999. v. 2. Disponível em: <<http://www.nbb.com.br/public/licitacoes.htm>>. Acesso em: 11 set. 2011.

BINKS, J. **Using public procurement to drive skills and innovation: a Report of the Department of Trade and Industry**. Londres, 2006. Disponível em <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/files/file28573.pdf>>. Acesso em 25 de agosto de 2011.

BISQUERRA, R.; SARRIERA, J. C.; MARTÍNEZ, F. **Introdução à estatística: enfoque informático com o pacote estatístico SPSS**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

BRAGA, Elisabeth. **COMPRASNET: o site da transparência das compras governamentais**. In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. **Decreto nº. 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, 2000.

_____. **Decreto nº. 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. Brasília, 2005.

_____. **Decreto nº. 6.204, de 5 de setembro de 2007**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2007.

_____. **Decreto nº. 7.174, de 12 de maio de 2010**. Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União. Brasília, 2010.

_____. **Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em 03 jan 2011.

_____. **Instrução Normativa nº 3, de 16 de dezembro de 2011.** Estabelece procedimentos para a operacionalização do pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, bem como os órgãos e entidades que firmaram Termo de Adesão para utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em 02 jan 2011.

_____. **[Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm)** [Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm. Acesso em 06 de abril de 2011.](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm)

_____. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____. **Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Pregão Eletrônico: manual do pregoeiro** / Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. - Brasília: MP, 2005. 2. ed. ver. 33 p.

_____. **Portaria nº 61, de 15 de maio de 2008.** Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em 27 dez 2011.

_____. **[Pregão: Uma Nova Modalidade de Licitação.](http://www.prse.mpf.gov.br/arquivospdf/Licitacao.pdf)** [Ministério do Planejamento. Disponível em http://www.prse.mpf.gov.br/arquivospdf/Licitacao.pdf. Acesso em 06 de abril de 2011.](http://www.prse.mpf.gov.br/arquivospdf/Licitacao.pdf)

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo de Carvalho. **Desenvolvimento gerencial do setor público: velhas questões e novos desafios.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 27-37, out/dez, 1995.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (GGU). Disponível em: http://www.cgu.gov.br/licitacoes/Licitacoes/2011/pregao_06_decisao_da_pregoeira%20_item_02.pdf. Acesso em 20 dez 2011.

_____. **Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal.** 2010. Disponível em http://www.cgu.gov.br/Correicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf. Acesso em 21 nov 2011.

CORDIS. **Boosting innovation through public procurement.** Cordis: Articles on Innovation. 2006. Disponível em <http://cordis.europa.eu>. Acesso em 12 de dezembro de 2011.

CORRÊA, Rossi Augusta Alves. **Qualidade de Vida, Qualidade do Trabalho, Qualidade do Atendimento Público e Competitividade.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 113 -23, jan/mar. 1993.

DANCEY, C. P.; REIDY, J. **Estatística sem matemática para psicologia.** Porto Alegre, Artmed. 2006.

DANTAS, Aléxis Toribio; FAGUNDES, Jorge. **Poder de compra do estado e competitividade: implicações para as políticas públicas.** Revista Nova Economia, Belo horizonte, v. 7, n.2, p. 131-162, dez. 1997.

DINIZ, Eduardo Henrique. **Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo.** In: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicação, 2000. Disponível em: <http://www.eaespp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/Rel18-2000.pdf>. Acesso em: 12. OUT. 2011.

DUMONT, Danilo Mozili; RIBEIRO, José Araújo; RODRIGUES, Luiz Aberto. **Inteligência Pública na Era do Conhecimento.** Rio de Janeiro: Revam, 2006.

EUROPEAN COMMISSION. **Public Procurement for Research and Innovation.** Developing procurement practices favourable to R&D and innovation. Brussels, 2005. Disponível em < http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/edited_report_18112005_on_public_procurement_for_research_and_innovation.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2011.

FERNANDES JÚNIOR, Ottoni; FURTADO, Clarissa. **Políticas Públicas: O poder de compra do governo, Como as aquisições governamentais poderão ser usadas para fomentar o desenvolvimento tecnológico e apoiar pequenas empresas nacionais.** Desafios do Desenvolvimento, Revista mensal de informações e debate do Ipea e do Pnud. Brasília, ano 2, n. 10, pg. 24-30, maio 2005.

FERREIRA, Sônia Maria Moraes. **Liderança no século XXI.** Revista do Programa Gestão Participativa. Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público - ISP. Salvador, v. 1, n. 1, set/dez. 2001.

FERRER, Florência / Santos, Paula (Organizadoras) **E-government: o governo eletrônico no Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2004.

FONSECA, Marco Adriano Ramos. **Pregão Eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto n.º 5.450/2005.** Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8531>. Acesso em 25 mar. 2011.

FRAUNHOFER - Institute for Systems and Innovation Research. **Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake.** Study for the European Commission. Germany, 2005. Disponível em <http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/gen_study13.htm> Acesso em 23 de agosto de 2011.

JACOBY, Jorge U. F. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico.** 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos.** 5ª ed., São Paulo: Dialética, 1998.

KLIKISBERG, Bernardo. **O Desafio da Exclusão: para uma gestão social eficiente.** São Paulo: FUNDAP, 1993.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 10 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEMONS, Antonio Humberto Medeiros, **Subprograma estruturante do PBQP tecnologia de gestão do uso do poder de compra.** Revista PGQP, 2000.

LIMA, I. S.; PEREIRA, C. A.; PARISI, C.; OLIVEIRA, A. B. S. **Contrato de gestão: uma solução para estatais brasileiras.** In: CATELLI, A. (Coord.). Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON. 2 ed., São Paulo: Atlas, 2001.

LOADER, K. **The challenge of competitive procurement: value for money versus small business support.** Public Money & Management. November, 2007.

LOPES, Ercília Lopes Correia Ribeiro. SANTOS, Leonel Duarte dos. **Estratégias de e-procurement na Administração Pública: uma revisão de literatura.** In: Conferência Ibérica de sistemas e tecnologias de informação, Ofir, Portugal, 2006 – “Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação”. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/5189>. Acesso em: 03. DEZ. 2011.

MACHADO, Geraldo; PINHO, Jose Antonio Gomes de.; SOUZA, Celina. **Gestão Pública: Desafios e Perspectivas.** Salvador: Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2001.

MADUREIRA, César. **A formação contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1109 -1135, set/out. 2005.

MATEUS, Wilson R. **Pregão – Uma Novidade que Veio para Ficar.** Revista de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública, ano VIII, n. 2, p. 9-16, fev. 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

McCRUDDEN, C. **Using public procurement to achieve social outcomes**. Natural Resources Forum, 28, 2004, p. 257-267.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. Atualizada por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo**. 34 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Agenda ambiental na Administração Pública**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf. Acesso em março de 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (MP). Brasília, 22 jul. 2011. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/07/22/pregoes-eletronicos-geram-economia-de-r-2-13-bi-para-o-governo-federal>>. Acesso em 18 dez. 2011.

_____. **Estatísticas Gerais das Compras Governamentais: Número de Processos/Itens e Valor de Compra**. Brasília, 2010. Disponível em http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/DADOS_GERAIS_DW_2010.pdf. Acesso em 23 dez 2011.

_____. **Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal**. Disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/6/cartilha.pdy>>. Acesso em março de 2011.

MOREIRA, Heloíza Camargos; MORAIS, José Mauro. **Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil**. Brasília: CEPAL, jul. 2003. (Estúdios y Perspectivas).

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e contratos: estudos e comentários sobre as Leis n.º 8.666/93 e 8.978/95, a nova modalidade do pregão e o pregão eletrônico**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006

NÓBREGA, Airton R. **Eficiência nas Licitações Públicas**. Boletim de Licitações e Contratos, ano XVII, n. 6, p. 422-427, jun. 2004.

NUNES, Jacqueline, LUCENA, Rosivaldo de Lima, SILVA, Orlando Gomes. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público o caso da Funasa – PB. **Revista do Serviço Público Brasília** 58 (2): 227-243 Abr/Jun 2008

PALAVERI, Marcelo. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PEREIRA, L. C. B. **Da Administração pública burocrática à gerencial**. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed FGV, 1999.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Receita Federal e Polícia Federal investigam fraudes a licitação em 3 Estados**. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/AutomaticoSRFsinot/2011/11/17/2011_11_17_09_37_40_578730266.html>. Acesso em 23 dez 2011.

REZENDE, F. A.. **Finanças Públicas**. São Paulo: Ed Atlas, 2001.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2009.

SCHWELLA, E. **Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 259-276, jul/set. 2005.

SECRETARIA PARA ASSUNTOS FISCAIS – BNDES. **INFORME-SF**, outubro, 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_20.pdf>. Acesso em: 22.jun.2011.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3 ed. Rev. Atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2001.

SLOMSKI, V. Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, E. C. L. **A Capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, jan/fev. 2002.

SPECK, Bruno Whelm. Caminhos da Transparência. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1329/1/CAMINHOS+DA+TRANSPAR%C3%80NCIA.pdf>. Acesso em: 05. MAI. 2011.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos – uma visão crítica**. Editora REVAN. Rio de Janeiro, 1998.

VERAS, Cláudio. **O desenvolvimento local e as compras governamentais**. In: SEMINÁRIO DA ABRACAM – Região Sudeste, maio. 2006. Belo Horizonte.

VIANNA, Flávia Daniel. Ferramenta contra o fracionamento ilegal de despesa: a União do sistema de Registro de Preço (SRP) e a modalidade de Pregão. São Paulo: Scortecci, 2009.