

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO COPPEAD DE ADMINISTRAÇÃO

Carlos Eduardo Lopes de Oliveira

**A UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS ELETRÔNICAS NAS COMPRAS PÚBLICAS
BRASILEIRAS NA PERCEPÇÃO DE SEUS USUÁRIOS**

Rio de Janeiro

2013

Carlos Eduardo Lopes de Oliveira

**A UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS ELETRÔNICAS NAS COMPRAS PÚBLICAS
BRASILEIRAS NA PERCEPÇÃO DE SEUS USUÁRIOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto COPPEAD de Administração, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Administração (M.Sc.)

Orientadora: Prof^a D.Sc. Rebecca Arkader

Rio de Janeiro

2013

Oliveira, Carlos Eduardo Lopes de.

A utilização de ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras na percepção de seus usuários. / Carlos Eduardo Lopes de Oliveira. -- Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

137 f.: il.; 30 cm.

Orientadora: Rebecca Arkader.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto COPPEAD de Administração, 2013.

1. Gerência de operações. 2. Compras. 3. Administração – Teses. I. Arkader, Rebecca. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto COPPEAD de Administração. III. Título.

CDD 658.5

Carlos Eduardo Lopes de Oliveira

A UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS ELETRÔNICAS NAS COMPRAS PÚBLICAS
BRASILEIRAS NA PERCEPÇÃO DE SEUS USUÁRIOS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto
COPPEAD de Administração, da Universidade
Federal do Rio de Janeiro, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título de
Mestre em Administração (M.Sc.)

Aprovada por:

Rebecca Arkader, D.Sc. - COPPEAD/UFRJ
(Orientadora)

Nival Nunes de Almeida, D.Sc. - UERJ

Claudio Rodrigues Corrêa D.Sc. - EGN

Rio de Janeiro
Julho de 2013

*“A mente que se abre a uma nova ideia
jamais voltará ao seu tamanho original.”*

Albert Einstein

À minha família e meus amigos

AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho, tenho a certeza de que navegar pelos mares do Mestrado, nem sempre tranquilos, e chegar ao porto da dissertação com sucesso só foi possível com a ajuda de pessoas que, por dever de justiça, externo o meu reconhecimento e presto esta singela homenagem.

À professora Rebecca Arkader, minha orientadora, pela competência, dedicação, pelo profissionalismo e pelas orientações precisas e seguras, essenciais para a conclusão deste trabalho.

Ao meu pai, exemplo de dedicação aos estudos e de correção, e à minha mãe, meu maior exemplo de amor, dedicação e paciência, por serem meus maiores incentivadores e sempre acreditarem em mim. Obrigado pelos valores e pela educação que me proporcionaram. Meu eterno amor e gratidão.

À Adriana, minha companheira e parceira, que divide este momento especial da minha vida, pelo amor, companheirismo, apoio, inspiração, amizade e paciência.

Às minhas filhas Julianna e Ana Clara pela inspiração.

Aos professores Nival e Claudio Corrêa pela gentileza de terem aceitado o convite para participar da banca examinadora de defesa desta dissertação.

À Marinha do Brasil, à Escola de Guerra Naval e ao Exmo Sr. Contra-Almirante (RM1) Reis por terem permitido realizar com tranquilidade o Mestrado.

Aos gestores e aos órgãos públicos participantes da pesquisa, pelas informações e pelo tempo disponibilizados para as entrevistas, fundamentais para este trabalho.

À Vicky e à Duda pela companhia e o amor incondicional ao longo deste trabalho.

Aos meus amigos da turma 2011, em especial Glauce Nascimento, Edgar Ferreira, Anderson Fernandes e Luciana Carvalho pela amizade e pelo companheirismo ao longo do curso.

A todos da COPPEAD, por fazerem desta instituição um lugar tão especial e reconhecido, em especial ao pessoal da Secretaria Acadêmica do Mestrado - Cida, Mariana e Leonardo. Vocês são especiais.

E por fim, a Deus, meu companheiro de todas as horas.

RESUMO

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Lopes de. **A utilização das ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras na percepção de seus usuários.** 2013. 137f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Instituto COPPEAD de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

No setor público, a importância das compras das organizações governamentais tem aumentado significativamente, tendo em vista a pressão constante dos governos por redução nos gastos e a crescente exigência dos cidadãos por maior transparência e eficiência nas compras públicas.

O uso de ferramentas eletrônicas de compras tem a capacidade de reestruturar a forma como as organizações compram bens e serviços, aumentando a eficiência do processo e diminuindo os custos de aquisição.

O objetivo desta pesquisa é investigar a utilização de ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras na percepção de seus usuários, ou seja, os agentes públicos encarregados de conduzir o processo de compras. Mais especificamente, o estudo é focado na percepção do agente público em relação às características, principais benefícios, riscos, problemas envolvidos e fatores de sucesso no âmbito das compras governamentais no Brasil realizadas com o uso de ferramentas eletrônicas no comércio *business-to-government (B2G)*, em especial o leilão reverso eletrônico (LRE),

Tendo em vista o pouco conhecimento sobre o fenômeno no contexto brasileiro, foi selecionada a metodologia de estudo de casos. Foram pesquisados quatro órgãos da administração pública direta que realizam seus processos de compras utilizando ferramentas eletrônicas de compras.

Todos os entrevistados fazem uso do sistema Comprasnet e as características destacadas foram a celeridade e a impessoalidade do processo de compras e a diminuição do contato dos gestores com fornecedores.

Os benefícios mais representativos relatados pelos usuários entrevistados foram a economia de recursos, o combate a fraudes, a maior participação das empresas e conseqüente maior competição, a maior transparência do processo e a universalização das compras públicas. Poucos riscos foram percebidos, sendo os mais relevantes o foco excessivo no preço e o fornecimento de itens com baixo

preço e má qualidade, enquanto que os problemas mais destacados foram a dificuldade em se obter uma pesquisa de mercado, a tolerância com fornecedores aventureiros e o despreparo dos gestores e das empresas.

Os principais fatores observados para o sucesso no uso das ferramentas eletrônicas foram o termo de referência bem elaborado, com uma especificação completa, o planejamento adequado das compras, a capacitação adequada e experiência do gestor aliada a sua atuação proativa, a equipe de apoio qualificada e a pesquisa de mercado bem elaborada.

As perspectivas futuras observadas quanto ao uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas foram a ampliação da adoção do pregão eletrônico e a colaboração sistêmica entre os órgãos públicos, bem como o compartilhamento de experiências entre os gestores.

Os resultados da presente pesquisa sugerem que o uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras é percebido pelos seus usuários como uma grande forma de combate ao desperdício dos recursos públicos e à corrupção no âmbito dos processos de aquisições governamentais, atendendo-se ao princípio do *value for money*.

Palavras-chaves: Compras públicas; ferramentas eletrônicas; leilão reverso eletrônico.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Lopes de. **A utilização das ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras na percepção de seus usuários.** 2013. 137f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Instituto COPPEAD de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

The relevance of an adequate management of public procurement has increased over the last decades due to constant pressures on governments to reduce spending as well as to show more transparency and efficiency in public transactions.

The use of electronic purchasing tools has the ability to restructure the way in which organizations acquire goods and services, increasing process efficiency and at the same time reducing acquisition costs.

The objective of this research is to investigate the use of electronic purchasing tools in public procurement in the perception of users, that is, the governmental agents in charge of conducting procurement processes. More specifically, this study focuses on the perceptions that public agents in Brazil have of the characteristics, main benefits, risks, problems, and success factors when adopting electronic tools to conduct business-to-government (B2G) procurement processes, with particular emphasis on electronic reverse auctions.

A case study methodology was considered as the best option to answer the research question. The study was conducted in four government entities that use electronic purchasing tools in their procurement processes.

All interviewees are users of the Brazilian Comprasnet system. They highlighted the agility and impersonality in procurement processes as its distinctive characteristics as well as the reduction in contact between managers and suppliers.

The most representative benefits reported by users were savings, fraud avoidance, enhanced competition among suppliers, more transparency in the process and the universalization of public procurement. Few risks could be perceived, among them an excessive focus on price possibly resulting in the supply of low cost, low quality items. Highlighted problems were the difficulty in obtaining market research, tolerance with unscrupulous suppliers and the lack of adequate skills of both managers and suppliers.

Main success factors in the adoption of electronic procurement tools identified by users were a well developed, fully specified term of reference; an adequate planning of purchases; adequate skills and experience of managers, together with a proactive approach; a qualified support team; and a well developed market research.

Future perspectives identified in the use of electronic tools in public procurement were a more widespread adoption of reverse auctions as well as a systemic collaboration among public organizations, enabling

the sharing of experiences among managers.

Results of this research suggest that the use of electronic tools in public procurement in Brazil is perceived by users as instrumental in avoiding the waste of public resources and fighting corruption in procurement processes, which therefore are better able to meet the principle of value for money.

Keywords: Public procurement; electronic tools; reverse electronic auction.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro Conceitual - Principais questões da literatura.....	37
Quadro 2 - Principais aspectos dos órgãos.....	85
Quadro 3 - Características do uso das ferramentas eletrônicas.....	87
Quadro 4 - Benefícios do uso das ferramentas eletrônicas.....	89
Quadro 5 - Riscos do uso das ferramentas eletrônicas.....	91
Quadro 6 - Problemas do uso das ferramentas eletrônicas.....	93
Quadro 7 - Fatores para o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas.....	95
Quadro 8 - Perspectivas futuras quanto ao uso das ferramentas eletrônicas.....	97

LISTA DE ABREVIações

B2B	Business-to-Business
B2G	Business-to-Government
EDI	Electronic Data Interchange
ERP	Enterprise Resource Planning
LRE	Leilão Reverso Eletrônico
MRO	Material Requirements Planning
P2P	Procure to Pay
RFP	Request for Proposal
RFQ	Request for Quotation
SCM	Supply Chain Management
TI	Tecnologia de Informação
VFM	Value for Money

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	OBJETIVO DO ESTUDO	1
1.2	RELEVÂNCIA DO ESTUDO	1
1.3	ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO	4
2	REVISÃO DE LITERATURA	5
2.1	COMPRAS PÚBLICAS	5
2.1.1	Definição, processo e características	5
2.1.1.1	Diferenças entre o processo de compras privadas e públicas	7
2.1.2	Princípios e objetivos	9
2.1.2.1	Princípios.....	9
2.1.2.2	Objetivos	10
2.2	COMPRAS ELETRÔNICAS	11
2.3	COMÉRCIO B2G	14
2.4	LEILÃO ELETRÔNICO REVERSO (LRE).....	16
2.4.1	Definição e tipos de LRE.....	16
2.4.2	Benefícios do uso do LRE.....	18
2.4.3	Problemas e riscos do uso do LRE	20
2.4.4	O LRE nas compras públicas.....	22
2.4.4.1	Características do uso do LRE nas compras públicas	23
2.4.4.2	Benefícios do uso do LRE nas compras públicas	24
2.4.4.3	Riscos do uso do LRE nas compras públicas	26
2.4.4.4	Problemas associados ao uso do LRE nas compras públicas	27
2.4.4.5	Fatores para o sucesso do uso de LRE nas compras públicas.....	29
2.4.5	Uso do LRE pelo governo brasileiro	31
2.4.6	Uso da cotação eletrônica pelo governo brasileiro	36
2.5	QUADRO CONCEITUAL	37
3	METODOLOGIA.....	42
3.1	PERGUNTAS DE PESQUISA.....	42
3.2	MÉTODO DA PESQUISA	43
3.3	A ESCOLHA DOS CASOS	44
3.4	COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	44
3.5	LIMITAÇÃO DO MÉTODO	46
4	RESULTADOS.....	47
4.1	DESCRIÇÃO DOS CASOS.....	47
4.1.1	Caso 1: Agência Nacional de Saúde Suplementar	47

4.1.1.1	Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras	48
4.1.1.2	Benefícios com o uso de ferramentas eletrônicas.....	49
4.1.1.3	Riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas.....	51
4.1.1.4	Problemas do uso de ferramentas eletrônicas	52
4.1.1.5	Fatores para o sucesso do uso de ferramentas eletrônicas	53
4.1.1.6	Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas	55
4.1.2	Caso 2: Instituto Nacional da Propriedade Industrial	56
4.1.2.1	Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras públicas	56
4.1.2.2	Benefícios com o uso de ferramentas eletrônicas.....	57
4.1.2.3	Riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas.....	59
4.1.2.4	Problemas do uso de ferramentas eletrônicas	60
4.1.2.5	Fatores para o sucesso do uso de ferramentas eletrônicas	61
4.1.2.6	Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas	63
4.1.3	Caso 3: Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro.....	64
4.1.3.1	Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras públicas	65
4.1.3.2	Benefícios com o uso de ferramentas eletrônicas.....	67
4.1.3.3	Riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas.....	69
4.1.3.4	Problemas do uso de ferramentas eletrônicas	70
4.1.3.5	Fatores para o sucesso do uso de ferramentas eletrônicas	71
4.1.3.6	Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas	72
4.1.4	Caso 4: Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico.....	74
4.1.4.1	Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras públicas	75
4.1.4.2	Benefícios com o uso de ferramentas eletrônicas.....	76
4.1.4.3	Riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas.....	78
4.1.4.4	Problemas do uso de ferramentas eletrônicas	80
4.1.4.5	Fatores para o sucesso do uso de ferramentas eletrônicas	81
4.1.4.6	Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas	82
4.2	ANÁLISE DOS CASOS.....	83
4.2.1	Aspectos Gerais.....	83
4.2.2	Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras	85
4.2.3	Benefícios com uso das ferramentas eletrônicas.....	86
4.2.4	Riscos do uso das ferramentas eletrônicas	88
4.2.5	Problemas do uso das ferramentas eletrônicas	90
4.2.6	Fatores para o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas.....	92
4.2.7	Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas.....	94

5	CONCLUSÃO.....	97
5.1	RESUMO	97
5.2	CONCLUSÕES	98
5.3	LIMITAÇÕES	106
5.4	SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS.....	107
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108
7	ANEXO.....	118

1 INTRODUÇÃO

1.1 OBJETIVO DO ESTUDO

O objetivo desta pesquisa é investigar a utilização de ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras na percepção de seus usuários (agentes públicos encarregados de conduzir o processo de compras). Mais especificamente, o estudo será focado em alguns aspectos decorrentes do uso destas ferramentas eletrônicas do comércio *business-to-government (B2G)* no contexto da administração pública, em especial do leilão reverso eletrônico (LRE), levantando a percepção do agente público em relação às características, aos principais benefícios, riscos, problemas envolvidos e fatores de sucesso no âmbito das compras governamentais no Brasil.

1.2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A gestão de compras e suprimentos possui uma importância significativa no bom desempenho das organizações. Além disso, seu papel estratégico tem aumentado, especialmente nos últimos anos (BAILY *et al.*, 2000). Dentre as razões para o crescente interesse e reconhecimento da gestão de compras está o seu potencial de gerar valor e economia para as organizações (MONCZKA *et al.*, 2011). O montante de recursos empregado nas compras representa o maior custo para a maioria das organizações (NELSON *et al.*, 2001), o que faz com que a capacidade de gerenciar eficazmente o processo e reduzir seus custos seja considerada como crítica para o sucesso de uma organização (MABERT e SKEELS, 2002).

De fato, seja nas empresas prestadoras de serviços, seja naquelas fornecedoras de produtos, os custos relacionados às compras representam, normalmente, mais de 50% do custo total (SLACK & LEWIS, 2009; MONCZKA *et al.*, 2011) podendo alcançar 80% em algumas indústrias (ANDERSON & KATZ, 1998).

De forma semelhante, nas organizações do governo, essa percentagem pode atingir 60% do total dos custos (HARINK *et al.*, 1999 *apud* SCHONATUS, 2007).

O montante de recursos relacionados às compras públicas representa cerca de 15% do PIB mundial e pode, em alguns países em desenvolvimento, chegar a

70% (PHILLIPS *et al.*, 2008, p.7). Csaba (2006) observa que os governos e seus órgãos são os maiores gastadores do mundo, variando o volume de recursos envolvidos, de acordo com a realidade de cada país. O governo brasileiro consome 15% do Produto Interno Bruto (PIB) anual em produtos e serviços, o que equivale a aproximadamente R\$ 600 bilhões (BRASIL, 2012a, p.1).

No setor público, a importância das compras das organizações governamentais tem aumentado significativamente, tendo em vista a necessidade constante de corte e diminuição dos gastos públicos (DE BOER e TELGEN, 1998), bem como a crescente exigência dos cidadãos por maior transparência e eficiência nas compras públicas (THAI, 2006).

Com o advento da Internet e a crescente utilização de seus recursos nas relações comerciais, algumas modalidades de *e-procurement* (compras eletrônicas) têm se tornado amplamente disponíveis para uso das organizações (DE BOER, HARINK e HEIJBOER, 2002).

Segundo Neef (2001), o uso de ferramentas de compras eletrônicas tem a capacidade de reestruturar a forma como as organizações compram bens e serviços, aumentando a eficiência do processo e diminuindo custos.

Um número crescente de governos vem adotando ferramentas de compras eletrônicas a fim de colher benefícios que as empresas do setor privado já alcançaram (PANAYIOTOU *et al.* 2004). Uma destas ferramentas disponíveis e utilizadas que mais se destaca é o leilão reverso eletrônico¹ (LRE) - *electronic reverse auction* ou *e-RA* (DE BOER *et al.*, 2002).

Introduzido na década de 1990, o uso dos LRE tem se tornado comum tanto no comércio *business-to-business* (B2B) como nos negócios em que o governo é a entidade que promove as aquisições (SHALEV E ASBJORNSSEN, 2010).

No Brasil, o emprego do LRE, no âmbito das compras públicas, se faz por meio do chamado Pregão Eletrônico, que é uma modalidade de licitação voltada à aquisição de bens e serviços considerados comuns. O Pregão funciona como um LRE, no qual o licitante que oferece o menor preço pelo produto ou serviço vence o leilão, desde que atenda às especificações estipuladas pela Administração Pública (BRASIL, 2011).

Segundo Batista e Maldonado (2008, p. 682) “existe um paralelismo muito grande entre a compra pública e a privada, pois ambas buscam o menor preço, com

¹ Doravante será utilizada a sigla LRE para efeito de simplificação.

garantia de qualidade; mas a compra pública requer procedimentos específicos para lhe dar eficácia, como, por exemplo, a legislação; já na compra privada esses procedimentos são de livre escolha”.

Apesar de as compras públicas serem um tema nada recente e bastante significativo, Brammer e Walker (2011) ponderam que há pouco tempo o tema está sendo objeto de estudos e pesquisas.

Csaba (2006) observa que pouca atenção tem sido prestada ao fato de como as regulamentações das compras públicas impactam a rotina das aquisições em relação às decisões de compras e quais as dificuldades dos gestores de compras em cumprir as leis na realização no processo de compras públicas e tomada de decisão para contratação pelo governo.

A literatura existente sobre o uso de ferramentas eletrônicas de compras se concentra em grande parte em estudos sobre emprego do LRE no setor privado, com poucas pesquisas na área governamental, em que pese o fato de o setor público ser o maior comprador individual de qualquer país (LINDSKOG, 2008).

A importância teórica desta pesquisa sobre o uso de ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras na percepção do gestor público decorre da inexistência, até onde se pode constatar, de estudos com este enfoque no contexto brasileiro.

No Brasil, consultando-se o banco de teses do portal CAPES, do Ministério da Educação, foram encontradas 13 dissertações com o tema LRE. Desse total, seis têm como enfoque o uso dessa ferramenta no setor público brasileiro, nas quais: Izaac Filho (2004) estudou os impactos observados do uso do LRE no Estado de São Paulo; Nascimento (2007) pesquisou os serviços continuados contratados por meio do LRE no Estado do Espírito Santo; Sousa (2008) estudou o preço final no LRE; Faria (2009a) realizou estudo sobre o desempenho, risco e funcionalidade do LRE na administração pública brasileira; Michelotto (2011) teve como objetivo principal identificar as vantagens financeiras obtidas com o uso do leilão reverso eletrônico nas compras pelo governo federal e Figueiredo (2011) procurou identificar os fatores de satisfação e insatisfação dos usuários-chave de uma instituição federal de ensino superior em relação aos bens adquiridos por meio do LRE. Dessa forma, é possível observar que ainda existe uma lacuna de estudos sobre a percepção dos agentes da administração pública brasileira quanto ao uso das ferramentas eletrônicas.

A importância prática desta pesquisa advém da possibilidade de que os seus resultados venham a ser utilizados por órgãos públicos como subsídio para um melhor planejamento, execução e aperfeiçoamento do uso das ferramentas eletrônicas.

1.3 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

O estudo aqui apresentado está organizado da seguinte forma:

O primeiro capítulo apresenta o objetivo do estudo e sua relevância.

O segundo capítulo traz a revisão da literatura sobre compras públicas, compras eletrônicas, comércio *business-to-business* (B2G) e os Leilões Reversos Eletrônicos. Inicialmente, são abordados a definição, a descrição do processo, as características das compras públicas, as diferenças em relação às compras no setor privado e os princípios e objetivos das compras públicas. Em seguida, aborda-se a definição de compras eletrônicas (*e-procurement*), suas ferramentas e os formatos mais utilizados pelas organizações, e o comércio B2G. Seguindo-se, são abordadas as definições e os tipos de Leilões Reversos Eletrônicos, os benefícios esperados, os problemas e os riscos do seu uso. Em seguida, discute-se o LRE nas compras públicas, suas características, benefícios, riscos, problemas e fatores de sucesso do uso do LRE nas compras públicas. Ao final do capítulo, aborda-se o uso da cotação eletrônica de preços e do LRE pelo governo brasileiro.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia do estudo, trazendo as perguntas da pesquisa, o método escolhido, o processo de coleta e análise dos dados e as limitações do método.

O quarto capítulo apresenta os 4 (quatro) casos estudados e a análise dos resultados, abordando-se pontos identificados na literatura.

O quinto e último capítulo apresenta as conclusões, as limitações do estudo e as sugestões para possíveis estudos futuros sobre esse mesmo tema.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O objetivo deste capítulo é rever a literatura sobre compras públicas, compras eletrônicas, o comércio *business-to-government* (B2G) e o uso do leilão reverso eletrônico (LRE), em especial, nas compras públicas. Inicialmente, define-se o conceito de compras públicas, os princípios, os objetivos e algumas características desse processo. Na sequência, são apresentados os conceitos de compras eletrônicas, das suas ferramentas (formatos) e do comércio entre o governo e empresas (comércio *business-to-government* - B2G). Em seguida, define-se o leilão reverso eletrônico (LRE), seus diferentes tipos, os benefícios, problemas e riscos associados ao seu emprego. Seguindo-se, apresenta-se o uso do LRE nas compras públicas, detalhando-se as características, os benefícios, os riscos e problemas relacionados e os fatores de sucesso do uso do LRE pelos dos órgãos do governo. Por fim, apresenta-se o uso da cotação eletrônica de preços e do LRE pelo governo brasileiro.

2.1 COMPRAS PÚBLICAS

2.1.1 Definição, processo e características

Arrowsmith (2011, p. 1) define compras públicas como “a atividade do governo de adquirir os bens e serviços de que necessita para realizar suas funções”. Para Thai (2001), é uma das principais atividades do governo. O processo de compras públicas, segundo Bovis (1998), configura uma cadeia de suprimentos voltada para o atendimento do interesse público.

De fato, Trepte (2004, p. 27) observa que as compras públicas “são realizadas visando cumprir as obrigações do governo relativas à prestação de serviços públicos. As aquisições destinam-se a atender aos cidadãos, o que revela o interesse público no processo de compras”.

Assim, as compras públicas constituem-se em mecanismos para promover políticas públicas, como as de desenvolvimento industrial, econômico e de assistência a grupos desfavorecidos (KNIGHT *et al.*, 2003; BOLTON, 2006).

Huges (2005, p.5) observa que a atividade de compras públicas é um processo que abrange desde a identificação de necessidades até a prestação final

do serviço contratado ou da vida útil do bem. Isto inclui decisões sobre os serviços que serão prestados e colocados à disposição da população; a concepção e execução dos serviços; a avaliação de sua qualidade; avaliações e opiniões que levem a novas aquisições.

Considerando o caráter processual da atividade de compras, Caldwell e Bakker (2009) observam que, apesar das diferenças entre o setor privado e o setor público, o processo de compras nesses dois ambientes é similar, existindo um conjunto importante de fases comuns. No entanto, os autores apontam que o processo de tomada de decisão é diferente em termos de resultados e dos fatores que são levados em consideração, embora as atividades realizadas sejam semelhantes.

É possível identificar na literatura diferentes descrições do processo de compras, sendo a divisão em diferentes fases ou etapas a abordagem mais comum (CALDWELL e BAKKER, 2009).

Van Weele (2005, p.13) especifica o processo de compras como sendo composto de seis etapas: determinação e especificação; seleção de fornecedores; contratação; elaboração da ordem de compra; expedição; acompanhamento e avaliação.

Monczka *et. al* (2011, p. 51) referem-se ao processo de compras como o ciclo *procure to pay (P2P)*, composto de uma sequência, também, de seis etapas, que engloba: a previsão e o planejamento de necessidades; requisição; identificação e escolha de fornecedor; contratação e expedição de ordem de compra; recebimento do material ou serviço; aceite, pagamento e avaliação do desempenho.

Apesar da diferença na nomenclatura de algumas fases, percebe-se que o processo em si é semelhante nas duas definições.

Em relação às compras públicas, Arrowsmith (2011, p. 1) as descreve segundo três fases:

- a) a decisão de quais os bens ou serviços serão comprados e quando ocorrerá (planejamento das aquisições);
- b) o processo de estabelecimento de um contrato para adquirir os bens, que envolve, particularmente, a escolha de quem será o contratado e as condições em que os bens ou serviços devem ser fornecidos ou prestados;
- c) o processo de administração do contrato para assegurar um desempenho eficaz.

Arrowsmith (2011) observa ainda que o termo compras públicas pode se referir a qualquer desses estágios, pois elas devem ser integradas e serem consideradas como um ciclo único e coeso.

Csaba (2006) apresenta uma sequência simplificada dos passos básicos do processo de compras públicas:

- a) preparação (determinação do objeto, do tamanho da tarefa e das necessidades);
- b) proposta (elaboração da estratégia de compras, levantamento das propostas, avaliação das propostas e a adjudicação do contrato);
- c) execução (entrega incluindo o faturamento);
- d) acompanhamento e análise dos resultados (avaliar se as metas originais foram atendidas, coletando experiências para melhorar o processo de aquisição).

Segundo Van Weele (2010), nem todas as características das compras são específicas para o setor público. As que são próprias das compras públicas podem ser facilmente reconhecidas e percebidas, como é o caso da responsabilidade por sua realização, que requer a devida legitimidade para que seja promovida.

Outra característica do processo de compras públicas é que as atividades do ente estatal não estão sujeitas às regras de livre mercado, pois enquanto as empresas privadas obtêm suas receitas dos seus clientes, o governo é financiado pelos contribuintes (VAN WEELE, 2010).

No processo de compras públicas, o ente estatal é obrigado a cumprir determinados requisitos legais para promover a compra de bens e a contratação de obras e serviços, o que, em algumas situações, dificulta a eficiência do processo de compras (THAI, 2005).

2.1.1.1 Diferenças entre o processo de compras privadas e públicas

Vaidya *et al.* (2006) ponderam que, enquanto no setor privado o processo de compras ocorre segundo as políticas de governança de cada empresa, no setor público, ele deve funcionar sob a égide de uma gama de regulamentos e políticas estabelecidas em busca do bem social, do bem comum e observando-se os preceitos de auditoria pública.

Segundo Telgen (2006, p. 2), nas compras públicas existem exigências adicionais que devem ser satisfeitas, tornando o processo mais complexo. O autor observa que as compras públicas e privadas são iguais em 80%; os 20% restantes

se originam na diferença nas demandas recebidas, que podem ser consideradas em cinco grupos:

- a) demandas externas: relacionadas ao comportamento que é exigido para as compras públicas, como transparência, integridade, responsabilidade e comportamento exemplar;
- b) demandas internas: relacionadas às metas e aos objetivos do órgão público, às metas políticas e aos *stakeholders* (contribuintes, eleitores, dentre outros);
- c) demandas originadas do contexto, como os orçamentos públicos limitados, vinculados e de conhecimento público;
- d) demandas no processo: as compras públicas devem se desenvolver dentro dos limites legais impostos pela lei e regras do governo. Com isso, o estabelecimento de contratos longos com fornecedores é mais difícil, pois a competição deve não só ocorrer como ser estimulada;
- e) múltiplos papéis da própria organização pública: relaciona-se com o fato de o ente público não só realizar compras para a própria organização, mas também visar, predominantemente, atender às expectativas do cidadão.

Segundo Ahlstrom e Brege (1999), as particularidades das compras públicas parecem justificar sua maior complexidade quando comparadas aos processos das compras privadas.

Vaydia *et al.* (2006) observam que a principal diferença entre as compras públicas e privadas está na relação entre o comprador e o fornecedor. Assim, nas compras públicas, o comprador tenta angariar o maior número possível de fornecedores interessados em atender ao governo, a fim de intensificar a concorrência e maximizar as oportunidades para aumentar a eficiência no emprego dos recursos públicos. No setor privado, os compradores podem utilizar um pequeno número de fornecedores com base em relações de confiança, a fim de minimizar os riscos operacionais. Além da necessidade de haver a competição entre os fornecedores, os autores observam também que, nas compras governamentais, os órgãos são obrigados a divulgar publicamente detalhes das aquisições e de seus resultados.

Ao contrário das compras realizadas no setor privado, nas compras governamentais a aquisição é um processo inserido dentro de um sistema político e que deveria conceder, portanto, significativa consideração aos princípios de integridade, responsabilidade, interesse nacional e eficiência (WITTIG, 1998).

2.1.2 Princípios e objetivos

2.1.2.1 Princípios

Um dos princípios que norteiam os sistemas de compras públicas é o *value for money* - *VFM* (RAYMOND, 2008; PALANEESWARAN *et al.*, 2003). Segundo Raymond (2008), o *VFM* é o princípio mais importante das compras governamentais e relaciona-se com a contribuição que pode ser obtida para o avanço das políticas e prioridades governamentais por meio da busca do melhor retorno e desempenho do gasto público. Ou seja, é a otimização da eficiência alocativa dos recursos públicos (FARIA, 2009b). O *VFM* se configura como o princípio fundamental que rege as compras públicas e que dá suporte aos princípios subjacentes de eficiência e eficácia, concorrência, responsabilidade e transparência, ética e desenvolvimento da indústria (RAYMOND, 2008).

Outro princípio que se destaca neste processo de compras é a ética, pela qual se exige dos agentes públicos da área de compras padrões de conduta mais rígidos e elevados do que os apresentados por pessoas em outras atividades (RAYMOND, 2008). Palaneeswaran *et al.* (2003) expressam o conceito da ética por meio dos princípios da probidade, integridade e propriedade.

Kelman (1990, pp. 11-15) observa que a busca simultânea por economia e eficiência, igualdade e integridade é caracterizada pela livre concorrência, que é a marca da contratação pública. As compras públicas devem respeitar o princípio da concorrência livre, equitativa e justa (PALANEESWARAN *et al.*, 2003; RAYMOND, 2008). Arrowsmith (2011) pondera que a pressão da concorrência entre os fornecedores pode assegurar condições contratuais mais vantajosas para a administração pública e propiciar um grau de transparência ao processo de compras. Deve-se garantir a igualdade de tratamento e de acesso às informações a todos os licitantes para a elaboração das propostas, não podendo haver discriminação alguma (PALANEESWARAN *et al.*, 2003).

A transparência é, também, um dos princípios mais importantes nas compras públicas, relacionando-se à acessibilidade ao processo, que é essencial para assegurar a responsabilidade na prestação de contas e minimizar a corrupção, representando um valor central de governança (RAYMOND, 2008). Dessa forma, todas as informações relativas às compras públicas, como os procedimentos de seleção e os critérios de avaliação, devem estar claramente definidas e disponíveis

a fim de facilitar a compreensão adequada (SMITH-DEIGHTON, 2004).

Rege (2001) pondera que o maior benefício da transparência nas compras públicas é o seu impacto sobre o nível de corrupção em países onde esta prática é generalizada. Ele decorre da obrigatoriedade de se justificar devidamente a aplicação dos recursos públicos empregados (RAYMOND, 2008).

Palaneeswaran *et al.* (2003, p. 419) ponderam que a confidencialidade se configura como um dos princípios que regem as compras no âmbito do setor do governo, pois nenhuma informação confidencial pode ser antecipada à abertura da concorrência pública.

Ao destacar os princípios da transparência, concorrência e igualdade de tratamento, Arrowsmith (2011) observa que os dois primeiros constituem os principais caminhos para se alcançar os objetivos das compras públicas.

2.1.2.2 Objetivos

Arrowsmith (2011, p. 4) observa que é possível identificar alguns objetivos comuns nos diferentes sistemas de compras públicas e que eles podem ser classificados diferentemente, de acordo com cada autor.

Um dos principais objetivos da maioria dos sistemas de compras públicas é adquirir bens, obras ou serviços conseguindo as melhores condições possíveis (ARROWSMITH, 2011, p. 4). Segundo a autora, é comum referências a este objetivo sob a denominação de eficiência econômica, eficiência ou *value for money (VFM)*. A eficiência deveria ser buscada no próprio sistema de compras públicas, tendo como objetivo assegurar a eficiência do processo de aquisições, evitar atrasos, desperdícios de recursos e custos desnecessários para os fornecedores.

Schapper *et al.* (2006) observaram que, além da eficiência, esses processos devem ter como objetivo, também, a eficácia.

Segundo Arrowsmith (2011), a integridade dos sistemas de compras públicas seria outro objetivo importante das compras governamentais, visando eliminar qualquer influência de corrupção e conluio de agentes públicos com fornecedores. A autora observa ainda que há grande conexão entre este objetivo e o da eficiência econômica, pois práticas corruptas impactam negativamente os resultados das compras públicas.

Schapper *et al.* (2006) observam que a confiança pública é mais um dos objetivos que os sistemas de compras governamentais perseguem e que é sustentada pelos princípios da responsabilidade na prestação de contas, da equidade, da transparência e de práticas comerciais leais em relação aos processos de aquisição.

Segundo Arrowsmith (2011), o processo de compras públicas pode ser utilizado para atingir benefícios que vão além da simples aquisição eficiente de bens e serviços. Assim, segundo a autora, a implementação de políticas industriais, sociais e ambientais eficientes por meio dos processos de compras, como, por exemplo, o apoio às médias e às pequenas empresas, é outro objetivo do processo das compras governamentais. Nesse sentido, Schapper *et al.* (2006) observaram que os processos de compras públicas devem ter como objetivo a conformidade com outras políticas de governo.

Além disso, o processo de compras governamentais objetiva também contribuir para a abertura dos mercados relacionados às demandas públicas ao comércio internacional, facilitando o acesso ao mercado doméstico pelos fornecedores internacionais, por meio da diminuição de barreiras alfandegárias entre os países, buscando realizar compras com preços mais vantajosos a fim de aumentar a eficiência no uso de recursos (ARROWSMITH, 2011).

2.2 COMPRAS ELETRÔNICAS

O comércio eletrônico é considerado como um dos aspectos mais importantes da inovação nos processos de negócio que são realizados por diversas organizações e empresas no mundo (YAGHOUBI e TAJMOHAMMADI, 2011). O comércio eletrônico ou *e-commerce* refere-se a uma ampla gama de atividades de negócios *online* de produtos e serviços, bem como a qualquer forma de transação comercial em que as partes interagem eletronicamente ao invés de fazê-lo por meios físicos ou contato físico direto (KHURANA *et al.*, 2011). Segundo Albertin (200, p.15), é a realização de toda a cadeia de valor dos processos de negócio num ambiente eletrônico, por meio da aplicação intensa das tecnologias de comunicação e de informação, atendendo aos objetivos de negócio.

O crescimento exponencial do uso e emprego da Internet como plataforma

de comércio eletrônico obrigou as empresas a repensarem e a redesenharem suas estratégias, inclusive as relacionadas às compras, para atingir seus clientes diferentemente (JAVALGI e RAMSEY, 2001).

Segundo Neef (2001), as compras eletrônicas representam um significativo e importante desenvolvimento no emprego da negociação eletrônica na gestão da cadeia de suprimentos.

A literatura sobre compras eletrônicas aumentou desde a década de 1990, quando começaram a surgir trabalhos sobre o impacto da Internet e do comércio eletrônico na gestão da cadeia de suprimentos (*Supply Chain Management - SCM*). Antes disso, o foco de discussão em relação à SCM era o *Electronic Data Interchange* (EDI - troca estruturada de dados), que foi quase inteiramente substituído pela tecnologia *web* (SMART, 2009).

As definições de compra eletrônica variam conforme os campos da literatura (WALKER e HARLAND, 2008). Vaidya *et al.* (2006) observam que existe certa confusão quando se define compra eletrônica e MacManus (2002) indica que, às vezes, os termos *e-procurement* e *e-purchasing*, apesar de não serem sinônimos, são empregados como tal.

Compra eletrônica é um termo genérico aplicado ao uso de sistemas integrados de base de dados e sistemas de rede de comunicação, em parte ou em todo o processo de compras (CROOM & BRANDON-JONES, 2005). Implica o uso de sistemas informatizados a fim de permitir a aquisição de bens e serviços *online*, abrangendo a terceirização de fornecedores, as licitações, os leilões reversos e a cotação eletrônica (CALDWELL *et al.*, 2005).

Para Brandon-Jones e Carey (2011), o advento da compra eletrônica cria um potencial significativo de redução de custos nas compras em relação aos custos de transação e do preço pago por bens e serviços.

Segundo Vaidya *et al.* (2006), existem algumas formas de compras eletrônicas que podem se concentrar em um ou mais estágios que compõem esse processo como: *e-tendering*; *e-marketplace*; *e-auction/Reverse Auction* (Leilão Reverso Eletrônico - LRE); *e-catalogue/purchasing*.

Os formatos (ferramentas) de compras eletrônicas mais utilizados, segundo De Boer *et al.* (2002) são:

- a) *e-MRO (Material Requirements Planning)*;
- b) *web-based ERP (Enterprise Resource Planning)*: é baseado na *web*. Tanto o e-

MRO quanto o *web-based ERP* se referem ao processo de criação, aprovação de requisições de compra, colocação de ordens de compra e recebimento de mercadorias e serviços por meio de um sistema de *software* baseado na Internet que pode ser utilizado por todos os membros da organização;

c) *e-sourcing*: refere-se ao processo de identificação de novos fornecedores para uma categoria específica de requisição de compras utilizando a tecnologia da Internet. Ao identificar novos fornecedores, o comprador pode aumentar a competitividade no processo de negociação para esta categoria material além de diminuir o risco relativo ao fornecimento associado à compra de itens dessa categoria;

d) *e-tendering*: refere-se ao processo de envio de pedidos para informações de cotação de preços a fornecedores e o recebimento das respostas dos fornecedores usando tecnologia associada ao uso da Internet, como o RFQ (*Request for Quotation*) e o RFP (*Request for Proposal*). Às vezes, o *e-tendering* também inclui a análise e a comparação das respostas, mas não inclui o fechamento do contrato de fornecimento;

e) *e-reverse auctioning* - Leilão Reverso Eletrônico (LRE): ao contrário de um leilão típico, o leilão reverso permite a compra de bens e serviços a partir de um número conhecido ou não de fornecedores. Normalmente, o leilão reverso centra-se no preço das mercadorias, porém outros critérios podem ser estabelecidos;

f) *e-informing*: ao contrário das formas anteriores, o *e-informing* é uma modalidade de compra eletrônica que não está diretamente associada ao ciclo básico de compras. O *e-informing* é o processo de coleta e distribuição de informações de compras internas e externas usando a tecnologia da Internet.

Emiliani & Stec, (2002) e Smeltzer & Carr (2003) observam que o uso do LRE tem proporcionado resultados positivos, com significativas reduções de preços e economia de tempo, criando oportunidade para fornecedores atuarem em novos mercados.

Em relação ao setor público, Lindskog (2008) observa que a definição do termo compras públicas eletrônicas varia de forma semelhante ao que acontece com a definição de compra eletrônica.

Leukel e Maniopoulos (2005) definem compras públicas eletrônicas como uma variedade de tecnologias diferentes que podem ser usadas para automatizar os processos internos e externos associados ao processo de aquisição e pedido de

bens e serviços promovido pelos órgãos do governo.

Segundo o IDABC², o processo de compras públicas eletrônicas proporciona a melhora e a simplificação da forma de se realizarem as compras governamentais. É um processo que permite a competitividade e o crescimento econômico (LINDSKOG, 2008).

Segundo Vaidya *et al.* (2006), o *e-tendering*, o *e-auctions* e o *e-catalogues* são algumas das ferramentas mais usuais usadas no setor público.

2.3 COMÉRCIO B2G

Electronic government ou governo eletrônico (*e-Gov*) pode ser definido como a utilização de tecnologia, principalmente a baseada na *web* com aplicações na Internet, pelo governo, para melhorar o acesso e a disponibilização de informações e serviços para cidadãos, empresas, funcionários e o próprio governo (MCCLURE, 2000).

Segundo Fang (2002), o *e-Gov* representa um enorme impulso para que os governos ofereçam serviços públicos com maiores qualidade e custo-benefício, bem como construam uma melhor relação entre os cidadãos e governo.

Um grande número de agências e órgãos públicos de todo o mundo tem identificado o processo de compras eletrônicas (*e-procurement*) como uma prioridade na agenda do *e-Gov*, sendo possível identificar que muitos países já implementaram ou estão implementando seus sistemas de compras eletrônicas (VAIDYA *et al.*, 2006, p.70).

Segundo Goel (2007), existem cinco tipos de comércio eletrônico:

- a) *Business-to-Business (B2B)*;
- b) *Business to-Consumer (B2C)*;
- c) *Consumer-to-Government (C2G)*;
- d) *Consumer-to-Consumer (C2C)*;
- e) *Business-to-Government (B2G)*.

O comércio *Business-to-Government (B2G)* é aquele que envolve a venda por empresas de produtos e serviços para o governo, seja ele central, regional ou

² IDABC - *Interoperable Delivery of European eGovernment Services*: programa da comunidade gerenciado pela Diretoria Geral da Indústria e Comércio da Comissão Europeia.

local, abrangendo todas as transações comerciais entre as empresas e organizações governamentais (DOLPANYA *et al.*, 2009, p. 1).

Greawal *et al.* (2001, p. 18) definem o mercado eletrônico *Business-to-Government* (B2G) como um sistema de informações interorganizacional com o qual compradores e vendedores utilizam os mercados eletrônicos para a realização de uma tomada de preços dinâmica (tais como os leilões eletrônicos), bem como para a troca de informações relativas a preço, especificações do produto e regras de comércio e transação.

A Figura 1 mostra em contexto mais amplo o comércio B2G e a compra pública, no qual está destacado o relacionamento entre as principais entidades organizacionais e econômicas envolvidas direta ou indiretamente neste tipo de comércio eletrônico.

	Órgãos do Governo G	Empresas B	Cidadão Ci	Consumidor Co
Órgãos do Governo G		G2B Serviços oferecido às empresas	G2Ci Serviços oferecido aos cidadãos	
Empresas B	B2G B - vendedor G - comprador	B2B B - vendedor G - comprador		B2Co B - vendedor G - comprador
Cidadão Ci				
Consumidor Co				Co2Co Co - vendedor Co - comprador

Figura 1 - Relações entre as principais entidades organizacionais e econômicas no comércio B2G
Fonte: Lindskog *et al.* (2010, p. 169).

Segundo Pozzo (2002), o comércio B2G corresponde às ações do governo que envolvem a interação com entidades externas, como a que ocorre nos casos das compras, contratações, cotações eletrônicas de preços (RFI e RFQ) e licitações públicas realizadas eletronicamente, nas quais se destaca o uso do LRE. Sua utilização tem se multiplicado, principalmente, na aquisição de bens e serviços necessários às políticas e atividades governamentais (DOLPANYA *et al.*, 2009).

2.4 LEILÃO ELETRÔNICO REVERSO (LRE)

O leilão reverso eletrônico (LRE) surgiu pela primeira vez em meados dos anos 1990, destacando-se em relação ao conjunto de ferramentas disponíveis para realizar as compras de muitas organizações (CANIËLS E RAAIJ, 2009, BEALL *et al.*, 2003; JAP, 2003). O LRE é uma das modalidades de compras eletrônicas que pode ser considerada especial, pois vem recebendo, nos últimos anos, atenção cada vez maior tanto no meio acadêmico como profissional (HAWKINS *et al.*, 2010).

Segundo Shalev e Asbjornsen (2010), o leilão reverso eletrônico (LRE ou e-RA) tem se tornado comum não só no comércio B2B, mas também no comércio B2G (compras governamentais).

Apesar de sua ampla utilização, existem algumas controvérsias a seu respeito (EMILIANI, 2005), já que existem benefícios e riscos associados, seja no curto ou longo prazo (CANIËLS E RAAIJ, 2009).

O estudo dessa modalidade de compras eletrônicas será aprofundado nas próximas seções.

2.4.1 Definição e tipos de LRE

Um leilão é uma instituição de mercado com um conjunto explícito de regras que determinam a alocação de recursos e preços com base em propostas dos participantes (MCAFEE e MCMILLAN, 1987, p. 701).

Segundo Jap (2002), o leilão utilizado nas atividades de *sourcing* é denominado leilão reverso e reflete o fato de que os vendedores é que ofertam lances, por meio dos quais o preço é empurrado para baixo. Esta forma de leilão se opõe à forma tradicional, conhecida como *forward auction*, na qual são os compradores que ofertam os lances e tem como objetivo fazer os preços subirem.

Em um leilão reverso, o comprador exerce o controle do mercado e o preço do item licitado diminui até que se alcance um preço de mercado, teórico e racional (SMELTZER e CARR, 2003, p.482). Schoenherr e Mabert (2007) observam que este cenário de muita competitividade pode resultar na descoberta do verdadeiro preço de mercado para os itens selecionados.

O leilão reverso eletrônico (LRE) é um leilão *online*, dinâmico e em tempo

real, que usa um *software* especializado e a Internet, entre uma organização compradora e um grupo de fornecedores pré-qualificados, que competem uns contra os outros para ganhar o contrato de fornecimento de bens ou serviços, que têm especificações claramente definidas quanto a *design*, qualidade, quantidade, entrega, termos e condições (BEALL *et al.*, 2003). Em um LRE, o comprador é capaz de reunir todos os fornecedores interessados *online*, independentemente da sua localização geográfica, a um custo relativamente baixo (JAP, 2002).

Carter *et al.* (2004) observam que no LRE os fornecedores podem apresentar vários lances durante o período do leilão, existindo certo grau de visibilidade em relação às ações de seus concorrentes. No LRE, os diversos fornecedores fazem ofertas e têm a oportunidade de revisá-las durante o evento, sendo o vencedor conhecido ao final do tempo reservado para o leilão (TALLURI e RAGATZ, 2004).

Ao revelar as ofertas dos concorrentes em tempo real para cada fornecedor participante, o LRE promove a transparência das informações (SHALEV E ASBJORNSEN, 2010). Isto, juntamente com o dinamismo desse processo licitatório, aumenta as chances de se alcançar o justo valor de mercado para a compra (SHALEV E ASBJORNSEN, 2010).

Jap (2002) observa que os dois formatos existentes de leilão, o selado e o aberto, caracterizam duas extremidades de uma escala do grau de visibilidade de preços, isto é, o grau de conhecimento dos fornecedores sobre as propostas dos concorrentes. No formato selado, o leiloeiro finaliza o leilão ou começa uma nova rodada de lances apresentando as ofertas atuais, definindo um novo prazo para a manifestação de lances. O ofertante e o comprador têm conhecimento do lance, e novas oportunidades são dadas para que o primeiro reveja suas ofertas, em sucessivas rodadas até que o leilão seja encerrado e um vencedor seja determinado. No leilão aberto, cada participante pode ver os lances de todos os demais, o que possibilita cobrir os lances dos concorrentes em tempo real. Nesse formato, os lances são submetidos ao comprador e a todos os participantes e o preço cai sucessivamente até que reste apenas um fornecedor.

Nas compras públicas brasileiras, o LRE é utilizado com a denominação de pregão, que é a modalidade de licitação, na forma eletrônica, que se destina à aquisição de bens e serviços definidos como comuns, no âmbito da União (BRASIL, 2012b).

O uso do pregão eletrônico, no âmbito do governo federal, ocorre no portal Comprasnet e é a forma mais econômica de contratação porque funciona como um LRE, vencendo a disputa pelos contratos quem oferece o melhor preço (BRASIL, 2012b). O uso do LRE pelo governo brasileiro será revisto na seção 2.4.5.

2.4.2 Benefícios do uso do LRE

O uso do LRE pode propiciar uma série de benefícios para as organizações compradoras (JAP, 2003; WAGNER e SCHWAB, 2004; SHALEV E ASBJORNSEN, 2010).

Segundo Shalev e Asbjornsen (2010), o mais importante dos benefícios é a significativa redução de preços, que pode atingir até 90% em relação aos métodos tradicionais de licitação.

Beall *et al.* (2003) observam que as reduções nos custos, que normalmente variam de 10% a 20% em relação aos valores históricos, resultam da redução dos preços dos bens ou serviços ou do custo total de propriedade (*Total Cost of Ownership - TCO*).

O TCO é definido como o valor presente de todos os custos associados a um produto, serviço ou bem de capital incorridos ao longo de sua vida útil, podendo ser agrupados em quatro categorias: preço da compra, custos de aquisição, custos de utilização e custos relativos ao fim da vida útil (MONCZKA *et al.*, 2011).

Beall *et al.* (2003) observam que o desenvolvimento e utilização do LRE beneficiam a criação de mercados de bens e serviços competitivos relativamente eficientes, sendo mais eficazes na determinação de preços de mercado do que as ofertas tradicionais (estáticas e fechadas) ou outros tipos de concorrência.

O LRE propicia uma oportunidade única para que os compradores adquiram sensibilidade em relação aos níveis de preços, aos preços de mercado, à elasticidade de preços e ao preço dos fornecedores que participam do leilão (BEALL *et al.*, 2003).

Em que pese o LRE não garantir que a oferta de preços baixos signifique o verdadeiro preço de mercado, a visibilidade de preço no leilão reverso é em geral maior do que nos processos tradicionais de compras (BEALL *et al.*, 2003).

O LRE propicia também, segundo Shalev e Asbjornsen (2010, p. 431), uma

série de benefícios administrativos:

- a) é um procedimento rápido;
- b) evita a necessidade de negociações de preços subsequentes;
- c) permite uma troca de informações mais rápida via email e Internet;
- d) permite que o ciclo de compras seja mais curto, possibilitando o estabelecimento de menores níveis e volumes de estoque.

Coletivamente, tais benefícios levam a melhores resultados em menos tempo, resultando em processos de compras eficientes para os fornecedores e o comprador (SHALEV e ASBJORNSSEN, 2010).

Beall *et al.* (2003) observam que o LRE permite uma economia de tempo considerável no processo de compras pois, normalmente, os ciclos dos processos tradicionais de compras dos itens considerados comuns (como material de expediente, por exemplo) são longos, demandando e consumindo um esforço considerável dos profissionais de compras. Por outro lado, segundo os autores, um LRE bem sucedido, apesar de requerer maior tempo de preparação, pode alcançar uma redução do ciclo de compras de até 40% em relação aos processos tradicionais, por conta, principalmente, do menor tempo gasto na fase de negociação. Os autores observam também que isso permite a redução do tempo destinado a questões táticas e operacionais e o aumento no tempo dedicado às atividades de cunho estratégico.

Outro benefício importante do LRE é a maior transparência do processo, que ocorre com a divulgação de todos os lances do leilão em tempo real e com a redução da necessidade do contato entre os fornecedores e compradores (SHALEV e ASBJORNSSEN, 2010). Além disso, o registro eletrônico de todo o processo possibilita uma auditoria abrangente (WALKER & HARLAND, 2008; SCHAPPER, 2008).

Beall *et al.* (2003) observam que a transparência do LRE também beneficia os fornecedores, pois permite que eles tenham uma visão mais nítida do material a ser entregue, diminuindo as chances de serem afetados por decisões inoportunas e em desacordo com o estabelecido nos leilões.

O aumento do número de potenciais fornecedores é visto também como um benefício, pois com o uso da Internet, o LRE propicia o aumento da possibilidade de relacionamentos com novos fornecedores de todas as partes do mundo (SASHI e O'LEARY, 2002; BEALL *et al.*, 2003).

2.4.3 Problemas e riscos do uso do LRE

Como qualquer outra ferramenta, o uso do LRE pode gerar problemas, riscos e desvantagens em relação aos resultados esperados (BEALL *et al.*, 2003).

Segundo Smeltzer & Carr (2003), como a decisão no LRE, normalmente, é baseada unicamente no menor preço, o fornecedor não se sente motivado a investir em um relacionamento mais duradouro, nem tampouco na melhoria do produto ou serviço contratado. Não havendo incentivos para desenvolver relacionamentos (comprador-fornecedor) de longo prazo, os fornecedores não estariam inclinados a investir nos produtos ou serviços fornecidos (SMELTZER & CARR, 2003; SHALEV e ASBJORNSEN, 2010). Segundo Emiliani (2005), neste caso, ocorrem custos adicionais no longo prazo que não são considerados na redução de preços obtida no momento do leilão.

Smeltzer & Carr (2003) e Emiliani & Stec (2005) observam que, ao ignorar o passado dos fornecedores no que se refere ao desempenho e compromisso (lealdade), o LRE causou receio entre os fornecedores habituais, levando alguns a se recusarem a participar.

Um dos riscos associados ao uso do LRE é a possibilidade que o comprador tem de utilizar esta ferramenta como uma manobra de negociação. Nesta situação, o comprador, que possui, previamente, preferência por um determinado fornecedor, não teria a intenção de contratar o fornecedor de menor preço. O comprador usaria os lances, que são de conhecimento público, para obter um parâmetro nas negociações subsequentes com o atual fornecedor. Na verdade, o comprador pode, somente usando os lances, determinar a natureza do mercado e ganhar poder de barganha para as negociações posteriores (SMELTZER & CARR, 2003; BEALL *et al.*, 2003).

Outro risco observado é quando os participantes do LRE, envolvidos pela emoção da competição, oferecem preços exageradamente mais baixos do que o limite razoável (SMELTZER & CARR, 2003).

Sashi & O'Leary (2002) observam que a oferta de lances no LRE com valores inferiores aos seus custos objetivando ganhar a concorrência a qualquer preço é conhecido como a maldição do vencedor. Há casos na literatura nos quais os licitantes apresentaram propostas com valores inferiores ao seu custo ou com quantidades superiores ao que eles poderiam fornecer (SMELTZER & CARR, 2003).

Há riscos relacionados ao receio dos compradores de que, com a adoção do LRE, a confiança dos fornecedores, oriunda das contratações anteriores, seria abalada e até mesmo destruída, por conta da ênfase do LRE em escolher o licitante que oferece o menor preço (EMILIANI, 2003; SMELTZER & STEC, 2003).

Smeltzer & Carr (2003) observam que existem riscos quando poucos fornecedores participam do LRE, já que esta baixa participação prejudica o desenvolvimento do ambiente competitivo. Na teoria, segundo os autores, com apenas duas empresas concorrentes realiza-se um leilão, mas a teoria econômica dos jogos indica que, quando existem dois competidores apenas, estes não ficam dispostos a participar da disputa. Portanto, para que se tenham dois concorrentes envolvidos nos estágios finais da concorrência, é necessário pelo menos quatro ou cinco licitantes no início do leilão (SMELTZER & CARR, 2003).

Beall *et al.* (2003, pp. 28, 29) apontam algumas das possíveis causas para maus resultados no uso do LRE:

- planejamento inadequado do evento, falta de clareza na especificação do item ou das regras do leilão;
- capacitação insuficiente para a utilização adequada do uso do sistema que suporta o LRE;
- permissão para que fornecedores desqualificados participem do LRE;
- estabelecimento de preços máximos não compatíveis com a realidade do mercado, resultando em nenhuma resposta dos licitantes;
- contratar a preços muito baixos, tornando impossível que os fornecedores entreguem os produtos nos termos do contrato, tendo sua sobrevivência ameaçada;
- usar o LRE em situações que o mercado não é sensível a oferta ou que os fornecedores se recusam a participar;
- realizar repetidamente o LRE com o único propósito de pressionar fornecedores habituais a reduzirem seus preços;
- utilizar o LRE em situações que haja uma aliança estratégica com fornecedores, podendo resultar na destruição da confiança.

Shalev e Asbjornsen (2010) observam que existem, na literatura, considerações a respeito do LRE ser uma ferramenta coercitiva e antiética.

Segundo Emiliani & Stec (2002), Beall *et al.* (2003) e Carter *et al.* (2004) as seguintes questões éticas estão associadas ao uso do LRE:

- o comprador que utiliza o LRE pode forçar os fornecedores a aceitarem preços

exageradamente baixos;

- o LRE pode forçar que os fornecedores saiam de seus negócios;
- o comprador se passa por um fornecedor que oferta lances baixos, para forçar a redução de preço;
- o comprador inclui fornecedores que não estão pré-qualificados e, provavelmente, não possuem condições de atender à necessidade do comprador;
- as regras do LRE podem ser ambíguas ou sofrer alteração ao longo do leilão;
- o comprador pode usar o LRE para reduzir o preço sem a intenção de mudar de fornecedor;
- fornecedores podem estar em conluio para a disputa no LRE;
- ocorrência de lances com preços baixos irreais;
- após ganhar o contrato ofertando um preço baixo com margens reduzidas, o fornecedor tenta recuperar seu lucro com cobranças sobre as mudanças de pedidos realizados por seus clientes;
- fornecedores participam do LRE, sem oferecer lances, objetivando apenas obter informações do mercado;
- fornecedor não entrega o produto ou serviço conforme contratado;
- para ofertar o menor preço, os fornecedores fazem cortes nos custos dos produtos que podem comprometer o fator segurança do produto ou serviço a ser contratado.

Para tentar neutralizar esses riscos associados às posturas éticas adotadas no uso do LRE, Carter *et al.* (2004, pp. 243-244) observam que existem ações que podem ser realizadas como:

- por parte dos compradores e fornecedores, evitar comportamentos antiéticos, tanto em nível empresarial quanto em nível individual, visando zelar por suas reputações;
- estabelecer uma comunicação clara com os fornecedores e elaborar explicações sobre as regras do LRE;
- exigir uma qualificação adequada dos fornecedores e dos compradores (agentes que efetivamente operacionalizam o LRE).

2.4.4 O LRE nas compras públicas

O LRE é um importante recurso para a elaboração de uma estratégia na área de compras, principalmente no contexto do setor público, pois dá suporte à

agenda de eficiência dos governos (HACKNEY *et al.*, 2007b). Considera-se que o LRE seja capaz de reproduzir, no setor público, resultados semelhantes àqueles alcançados no setor privado e contribuir, portanto, para a melhoria da eficácia e da eficiência organizacional de seus órgãos (SASHI e O'LEARY, 2002; BEALL *et al.*, 2003). De fato, existem razões para os governos adotarem o LRE, pois vários benefícios relacionados ao uso dessa ferramenta no setor privado foram, posteriormente, confirmados na sua utilização por diferentes países e agências governamentais (WHEATON, 2010).

As vantagens da adoção do LRE nas compras públicas decorreriam da combinação de certos fatores, tais como:

- restrições orçamentárias, que devem continuar nos próximos anos, exigindo processos de compras eficientes;
- exigências cada vez maiores de concorrência e transparência nas atividades governamentais, em especial, na gerência das compras públicas;
- avanços na tecnologia, que possibilitam o uso da Internet em várias atividades, inclusive nos LRE aplicados nas compras públicas (WYLD, 2011, p.13).

Yukins & Wallace (2005, p. 2) observam que, para o setor público, o LRE “marca uma interseção entre a tecnologia moderna e antigas questões relativas à eficiência nas compras públicas”.

2.4.4.1 Características do uso do LRE nas compras públicas

Segundo Wheaton (2010, p. 4), o uso do LRE nas compras públicas possui características relevantes, tais como:

- a) a legalidade que permeia o uso do LRE nas compras públicas e obriga os órgãos governamentais a cumprirem determinadas leis e procedimentos peculiares e próprios do processo de compras, a fim de atender, em última análise, às expectativas dos contribuintes;
- b) o uso da Internet e a disponibilidade desta ferramenta na *web*, tornando-se acessível a um maior número de fornecedores e ensejando uma maior disputa pelo montante de recursos destinado às compras públicas;
- c) o uso do LRE para a aquisição de uma grande variedade de bens e serviços necessários às diversas ações e atividades do governo e que compõem uma parcela considerável dos gastos públicos.

No entanto, Wheaton (2010, p.6) observa que o LRE não deve ser adotado em qualquer situação, sendo o seu emprego indicado quando: os bens ou serviços tenham especificações comuns, exista uma base de fornecedores e mercado competitivos, haja prazos longos de reposição, custos baixos de mudança de fornecedores, baixa complexidade na distribuição, volume de compras elevado, oportunidades de grande economia e compras em que não exista uma relação estratégica com fornecedores.

2.4.4.2 Benefícios do uso do LRE nas compras públicas

O uso do LRE nas compras públicas tem proporcionado significativas economias, menor relação custo-benefício, ciclos de compras menores, maior conformidade às leis (*compliance*), maior transparência, maior colaboração entre os órgãos governamentais e incremento no número de fornecedores participantes (WHEATON, 2010, p. 2).

Detalham-se, a seguir, os benefícios esperados da utilização do LRE pela administração pública nos processos de compras.

a) Conformidade às leis e regulamentos (compliance)

Segundo Wheaton (2010), muitos governos decidiram implementar o LRE para combater a corrupção, em função do potencial desta ferramenta para reduzir as possibilidades de ocorrência de negociações espúrias e para trazer transparência ao processo de compras. O autor observa que o LRE é um processo sistematizado e aberto, que permite aos fornecedores acompanharem a disputa dos licitantes em tempo real, conferindo visibilidade ao processo e aumentando a conformidade (*compliance*) com as leis, regulamentos e políticas que visam garantir a realização de um processo de compras imparcial.

b) Transparência

Para Shalev e Asbjornsen (2010), a transparência e a conformidade com as leis e regulamentos (*compliance*) são requisitos cada vez mais importantes para os profissionais do setor público, constituindo-se em benefícios administrativos que podem ter importância maior do que qualquer redução de custos alcançada. Wheaton (2010) observa que a transparência conferida pelo LRE ao processo de compras públicas permite aos governos exercerem controle sobre todo o processo

com plena visibilidade do preço obtido na licitação e facilidade de acesso à documentação do processo e ao fornecimento de dados em caso de auditorias.

Assim, a transparência que o LRE proporciona ajuda no estabelecimento da confiança do contribuinte nos gestores e agentes públicos e na redução da corrupção (WHEATON, 2010).

c) Redução dos preços contratados

Outro benefício do LRE nas compras públicas é a significativa economia que se obtém nos preços contratados (WYLD, 2011).

Wheaton (2010) observa que a eficácia do LRE como meio de negociação para a definição de preços resulta da disponibilidade de vários fornecedores qualificados dispostos a participar do LRE e do poder da competição do leilão, que pressionam na direção da redução do preço do bem ou serviço a ser contratado.

d) Redução nos ciclos de compras e eficiência do processo

A rapidez que o uso do LRE confere à realização das aquisições pelo governo torna o processo de compras públicas menos trabalhoso, uma vez que permite ciclos de compras mais curtos, com preços menores, propiciando também uma eficiência maior nas aquisições públicas (WHEATON, 2010).

Wyld (2011) observa que a redução do ciclo de compras contribui para a otimização dos recursos humanos e a oferta de melhores serviços aos cidadãos.

e) Colaboração entre órgãos do governo

O uso do LRE beneficia a colaboração entre diferentes órgãos públicos na elaboração dos processos de compras, ensejando a realização de tarefas em conjunto, tais como, por exemplo, a elaboração de especificações. Esta colaboração pode aumentar a eficácia global do LRE e o conhecimento da administração pública sobre o processo de compras públicas (WHEATON, 2010).

f) Maior participação dos fornecedores e aumento da concorrência

Segundo Shalev e Asbjornsen (2010), uma maior participação dos fornecedores nos LRE propicia o aumento da concorrência. Quando bem elaborado, o LRE estimula os fornecedores qualificados a competirem pelas compras públicas, tornando a participação de um maior número de licitantes possível por conta do

alcance global da Internet (WHEATON, 2010). Wyld (2011) observa ainda que o LRE possibilita a participação de pequenas e médias empresas.

g) Estímulo à competitividade dos fornecedores em função da divulgação das informações do LRE online

Wheaton (2010) observa que a informação em tempo real sobre os preços ofertados no LRE permite que todos os concorrentes saibam se o lance ofertado é suficiente para ganhar a licitação. Segundo o autor, ao contrário do que acontece em outros métodos de compra ou licitação fechada, a informação *online* e aberta possibilita a oferta de novos lances e permite que os fornecedores se mantenham competitivos e ajustem rapidamente seus processos e procedimentos.

2.4.4.3 Riscos do uso do LRE nas compras públicas

A maneira como o governo realiza suas compras difere, em vários aspectos, das práticas do setor privado, existindo determinados riscos associados ao uso do LRE (WYLD, 2011). São apresentados, em seguida, alguns riscos que deveriam ser monitorados pelos agentes públicos responsáveis pelas compras governamentais.

a) Foco predominantemente no preço

Como o objetivo primordial do LRE é obter o menor preço, um dos riscos do seu uso nas compras públicas é a capacidade limitada que esta ferramenta possui quando os critérios que importam são outros, como qualidade, prazo de entrega ou a capacidade financeira e operacional do fornecedor. Por isso, recomenda-se utilizar os LRE para adquirir produtos de fácil especificação, quando o preço seja fator determinante do processo de seleção do fornecedor (NSW, 2006).

O uso do LRE para a contratação de serviços ou produtos cujo valor está, principalmente, nas suas características intangíveis, implica riscos, pois pode-se não escolher o melhor fornecedor quando se prioriza a aquisição pelo preço (NSW, 2006).

b) Baixos preços e má qualidade

Finley (2001) observa que a competição saudável de preços força os fornecedores a ajustarem seus custos para se tornarem mais competitivos. No

entanto, isso não pode ocorrer em detrimento da boa qualidade dos bens e serviços contratados.

c) Diminuição da concorrência

Um risco potencial para o governo é a recusa das empresas e fornecedores em participar do LRE, diminuindo a concorrência e prejudicando a eficiência do processo (FINLEY, 2001).

d) Favorecimento a grandes fornecedores

O uso do LRE para compras de bens com elevados volumes gera o risco de se favorecer grandes fornecedores, que têm excedentes de produção ou maior capacidade financeira. Isso é potencialmente prejudicial aos varejistas locais, regionais e pequenas e médias empresas, devendo as entidades governamentais procurar convidá-los para participarem dos LRE (NSW, 2006).

2.4.4.4 Problemas associados ao uso do LRE nas compras públicas

a) Custo da mudança

Os custos da mudança para o uso do LRE no processo de compras públicas são considerados tanto pelo governo (comprador) quanto pelos fornecedores (WYLD, 2011). Os custos do comprador envolvem não só os diretamente relacionados à mudança de fornecedor, mas também aqueles associados com a procura, qualificação e treinamento de novos fornecedores competitivos (LEONG, 2008).

Wagner e Schwab (2004) observam que o custo de transição pode ser compensado pelas economias conseguidas com o LRE e que os fornecedores têm maior participação no leilão quando os custos de transição são inexistentes ou pequenos.

Wheaton (2010) observa que a implementação do LRE como ferramenta a ser utilizada nas compras públicas normalmente gera a necessidade de se repensar todo o processo de compra, como, por exemplo, os documentos que devem ser gerados, os procedimentos para o gerenciamento do processo, o monitoramento do leilão e a preparação para auditorias. Com essa mudança, pode haver uma demora para o pessoal envolvido na realização do processo de compras públicas adquirir o conhecimento necessário para realizar um LRE eficiente, o que torna imperativa a

capacitação desse grupo de pessoas. Em alguns casos, pode ser conveniente a contratação de especialistas, consultores ou empresas com qualificação na condução do LRE.

Segundo Wyld (2011), existe sempre a possibilidade de que os custos de mudança atinjam patamares que tornem desvantajosa a adoção do LRE, devendo, neste caso, ser considerados juntamente com os demais custos, tanto pelos fornecedores como pelos governos.

Shalev e Asbjornsen (2010, p. 439) observam que: “os fornecedores do setor público sempre terão o risco de serem substituídos, incorrendo em custos, independentemente da forma da licitação”.

b) Relacionamento com fornecedores

Emiliani e Stec (2002) e Giampietro e Emiliani (2007) observam que o LRE possui uma natureza coercitiva, em razão do poder do comprador de compelir os fornecedores a participar de leilões e reduzir os seus preços.

Wyld (2011) observa que, partindo-se desta perspectiva, o LRE pode gerar uma relação de exploração entre o governo (comprador) e os fornecedores, ao invés de fomentar uma parceria. Segundo Tassabehji (2010), as tensões entre os compradores e os fornecedores são inevitáveis, pois as necessidades, os objetivos e expectativas de cada parte são conflitantes.

c) Tolerância do governo com fornecedores oportunistas

O LRE coloca uma pressão sobre os fornecedores para reduzir preços, o que pode induzi-los a promover uma disputa agressiva para ganhar a contratação pública e ter acesso ao mercado de governo. Isso pode gerar uma percepção de que governo é tolerante com fornecedores que ofertam lances com preços excessivamente baixos, que podem representar oportunismo. Por isso, os órgãos públicos deveriam questionar preços exageradamente baixos (NSW, 2006).

d) Custos associados ao LRE

O uso do LRE também envolve custos, sendo o maior deles relacionado com a aquisição da tecnologia necessária para realizá-lo. Além disso, podem existir custos associados com a contratação de empresas que realizam o LRE ou com o pagamento de licenças de *software* utilizados nos leilões. Dessa forma, é importante

que as economias obtidas com o LRE compensem os custos da realização do LRE (WHEATON, 2010).

2.4.4.5 Fatores para o sucesso do uso de LRE nas compras públicas

Shalev & Asbjorbsen (2010) observam que o sucesso do LRE ocorre quando o preço obtido pelo comprador na compra do produto ou serviço é menor do que aquele que a administração pública tem como referência. Segundo os autores, a variável sucesso do LRE nas compras públicas pode ser definida pela razão entre o preço esperado e o preço alcançado, sendo afetada por determinados fatores, conforme explicitado a seguir.

a) Número de licitantes e competição entre fornecedores

Segundo Shalev & Asbjorbsen (2010), a literatura sobre LRE enfatiza a importância do número suficiente de licitantes para assegurar que o preço mais baixo possível seja alcançado. No entanto, observam os autores, não há consenso sobre o número ideal de participantes de um LRE. Como neste tipo de leilão ocorre uma competição por preço, faz-se necessário que se tenha no mínimo dois licitantes, mas é desejável contar com mais participantes para se ter maior concorrência e alcançar maiores economias (BEALL *et al.*, 2003; MABERT e SKEELS 2003; SHALEV & ASBJORBSEN, 2010).

Apesar da importância do número de participantes, a competição no LRE está ligada também ao grau de disputa entre os licitantes, sendo necessário que os participantes estejam propensos a reduzir os preços ofertados, ainda que haja um grande número de fornecedores interessados no LRE (SHALEV & ASBJORBSEN, 2010).

b) Volume de compras no LRE

O volume de compras do LRE deve ser elevado o suficiente para propiciar lucro, atrair um número mínimo de fornecedores e gerar economia para os compradores (JAP, 2002; SASHI & O'LEARY, 2002; DE BOER *et al.*, 2002; BEALL *et al.*, 2003; KAUFMANN & CARTER, 2004). Para compensar margens baixas, os fornecedores buscam vender maiores volumes, a fim de manter ou aumentar suas receitas (SHALEV & ASBJORBSEN, 2010). Por sua vez, os compradores (governos) beneficiam-se dos custos de transação mais baixos e da economia de escala que os

grandes volumes proporcionam (SMELTZER & CARR, 2003; BEALL *et al.*, 2003; CARTER *et al.*, 2004; KAUFMANN & CARTER, 2004).

Schoenherr e Mabert (2008) observaram que, embora o volume do leilão deva ser alto o suficiente para aumentar as chances de sucesso e atrair mais fornecedores, não deve ser tão elevado a ponto de esgotar a capacidade dos fornecedores e eliminar pequenas e médias empresas, as quais representam, na maioria dos mercados, uma parcela significativa de fornecedores.

c) Especificação dos itens

Embora o LRE tenha a possibilidade de ser utilizado para comprar quaisquer bens, é recomendável que seja usado para adquirir itens mais simples como, por exemplo, *commodities*, pois a existência de aspectos intangíveis relacionados ao item licitado torna a compra mais complexa (SHALEV & ASBJORBSEN, 2010).

A especificação dos itens a serem adquiridos deve receber atenção semelhante àquela relacionada à complexidade da compra (SHALEV & ASBJORBSEN, 2010). Como o LRE normalmente limita os fornecedores a competir pelo preço, torna-se imperativo que todos os licitantes elaborem seus lances baseados nas mesmas especificações (SHALEV & ASBJORBSEN, 2010). Assim, é recomendável que o LRE seja utilizado apenas para produtos com especificações claramente definidas (DE BOER *et al.*, 2002; SMELTZER & CARR, 2003; BEALL *et al.*, 2003; KAUFMANN & CARTER, 2004).

Wheaton (2010) observa que as especificações devem ser claras, pois o fornecedor pode não entender o que a administração pública necessita, tornando impossível melhorar o lance no curso do leilão e prejudicando a eficiência do LRE.

d) Estrutura organizacional do órgão público

Hackney *et al.* (2007a) observam que o sucesso do LRE requer que o órgão público tenha organização e estrutura adequadas à realização do LRE, tanto em relação aos requisitos tecnológicos quanto à existência de uma equipe qualificada.

e) Observância da legalidade dos LRE

Os agentes públicos devem observar os aspectos relacionados às leis e regulamentos que regem o uso do LRE na condução dos processos das compras governamentais, sejam federais, estaduais ou municipais como, por exemplo, os

tipos de bens e serviços que podem ser adquiridos por meio dessa ferramenta para que o processo seja válido (WHEATON, 2010).

f) Apoio da alta gerência

O apoio da alta gerência é bastante relevante, porque com ele torna-se mais fácil realizar as alterações necessárias no processo de compra para que o LRE atinja as metas e objetivos estabelecidos (WHEATON, 2010).

2.4.5 Uso do LRE pelo governo brasileiro

A Constituição Federal do Brasil determina que as contratações de obras e serviços de qualquer natureza, locações, compra ou alienação de bens no âmbito federal, estadual e municipal sejam realizadas mediante prévia licitação pública no intuito de assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado³ (BRASIL, 1988).

Para regulamentar este dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como a Lei das Licitações, que estabelece as normas gerais, modalidades, procedimentos e requisitos legais para as licitações e contratações públicas (BRASIL, 1993).

A lei das licitações define as modalidades de licitação a serem empregadas nas compras e contratações públicas que se referem à forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos na lei. As modalidades previstas estão condicionadas ao volume da compra ou contratação e às características do objeto licitado, conforme descrito a seguir (BRASIL, 1993; BRASIL, 2010):

a) Concorrência: os interessados devem comprovar atender a requisitos de qualificação exigidos em edital, sendo utilizadas nas compras com valores acima de R\$ 650 mil ou de R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia;

b) Tomada de Preços: envolve fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores até R\$ 650 mil ou até R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia;

³ Artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

c) Pregão: aberto aos interessados que atendam aos requisitos de qualificação, aplicando-se à aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor. Possui as modalidades presencial e eletrônica, sendo esta última um típico LRE;

d) Convite: prevê a escolha e convite a um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotada para compras em valor até R\$ 80 mil ou R\$ 150 mil, em se tratando de obras e serviços de engenharia;

e) Concurso: adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração conforme critérios definidos em edital;

f) Leilão: modalidade adotada para venda por parte da administração pública de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances.

São estabelecidos também por essa lei os tipos de licitação, que se referem ao critério de julgamento utilizado pela administração pública para a seleção da proposta mais vantajosa (BRASIL, 2010). À exceção do concurso, cujo julgamento é o parecer de uma comissão de especialistas na área, a Lei 8.666 estabelece os seguintes tipos de licitação (BRASIL, 1993; Brasil, 2010):

a) menor preço: a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública tem por base o menor preço. É utilizado geralmente para a compra de bens, execução de obras ou prestação de serviços. Há uma série de requisitos para identificar se a proposta é exequível, sendo proibido oferecer bens ou serviços a valores simbólicos, irrisórios ou nulos, incompatíveis com a realidade. O pregão eletrônico (que é um LRE) é próprio para a utilização neste tipo de licitação.

b) melhor técnica: a seleção da proposta mais vantajosa para a administração tem por base fatores de ordem técnica. Esse tipo de licitação é utilizado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de estudos técnicos preliminares, projetos básicos e executivos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento, e de engenharia consultiva em geral;

c) técnica e preço: o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração tem por base a maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e técnica;

d) maior lance ou oferta: de uso mais restrito, emprega-se no caso de venda de bens (somente em leilão ou concorrência).

Originalmente, a Lei de Licitações não contemplava o uso do LRE como ferramenta a ser utilizada nas compras públicas (ALVES FILHO, 2008). A primeira tentativa de adoção do LRE como modalidade de licitação no Brasil ocorreu com a promulgação da Lei Geral das Telecomunicações⁴, em 1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a autorizou a utilizar o leilão reverso eletrônico para realizar compras de bens e serviços (ALMEIDA, 2006).

Considerando os resultados positivos obtidos com a experiência na ANATEL e os sucessivos aperfeiçoamentos na legislação, o governo federal resolveu estender o uso do LRE para toda a administração pública, incluindo Estados, Municípios e os órgãos da administração federal direta e indireta (ALMEIDA, 2006; MOTTA, 2009).

Dessa forma, como parte das iniciativas de modernização do Estado, dentro do contexto do programa de governo eletrônico (*e-Gov*), o governo federal, por meio da lei nº 10.520, de 2002⁵, instituiu o leilão reverso como uma nova modalidade de licitação, chamada de Pregão, que pode ocorrer na forma presencial ou eletrônica, denominados de Pregão Presencial e Pregão Eletrônico, respectivamente. O pregão eletrônico é, portanto, o LRE empregado nas compras públicas pelos órgãos governamentais do Brasil (ALMEIDA, 2006).

A partir de 2005⁶, o uso do pregão tornou-se compulsório, sendo o pregão eletrônico (LRE) a modalidade preferível para as aquisições de bens e serviços considerados comuns no âmbito governamental, (ALMEIDA, 2006).

O bem ou o serviço é considerado comum quando é possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, mediante especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto (BRASIL, 2010). Além disso, a escolha pode ser feita tão somente com base nos preços ofertados, haja vista serem facilmente comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa (BRASIL, 2010).

Enquanto no pregão presencial⁷, os participantes estão fisicamente presentes à sessão pública em que os procedimentos do leilão (oferta de lances) são realizados, o pregão eletrônico ocorre quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita à distância em sessão pública, por meio de sistema

⁴ Lei nº 9.472, de 1997.

⁵ Esta lei resultou da conversão da Medida Provisória nº 2026, de 4 de maio de 2000.

⁶ Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

⁷ Regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.

que promova a comunicação pela Internet (BRASIL, 2005; NIEBHUR, 2005; ALMEIDA, 2006).

No Brasil, os sistemas eletrônicos mais utilizados pelos órgãos públicos para realizar os pregões eletrônicos são os ofertados pelo Governo Federal - o Comprasnet - por meio do endereço eletrônico <www.comprasnet.gov.br> e pelo Banco do Brasil - o licitações-e - por meio do endereço eletrônico <www.licitacoes-e.com.br> (POZZO, 2002; NIEBHUR, 2005; ALMEIDA, 2006).

O Licitações-e, lançado em 2001, é um serviço de comércio eletrônico desenvolvido pelo Banco do Brasil e disponibilizado na Internet para a realização das suas compras e contratações de serviços por intermédio de pregão eletrônico (POZZO, 2002). Este sistema é disponibilizado sem custos para uso do setor público (União, estados, municípios, órgãos da administração pública direta e indireta, autarquias, fundações, empresas estatais e demais entidades subordinadas à lei de licitações) e possibilita a participação de um número maior de fornecedores, maior transparência nos processos licitatórios e redução nos preços contratados (POZZO, 2002).

Lançado em 1998, o Comprasnet é o portal de compras do Governo Federal na Internet, utilizado amplamente pelos órgãos públicos federais, no qual são realizadas todas as contratações eletrônicas do Governo Federal, com destaque para o Pregão Eletrônico e a Cotação Eletrônica de Preços (BRASIL, 2011).

O Comprasnet proporciona maior transparência às contratações públicas porque a sociedade pode acompanhar, ao ter livre acesso ao portal, os pregões em andamento, agendados e encerrados (MOTTA, 2009). Estudos recentes têm mostrado que o uso do pregão eletrônico pelo governo brasileiro tem gerado redução de burocracia e do tempo para finalizar toda a licitação, representando uma inovação no processo de compras públicas (ALMEIDA, 2006; MOTTA, 2009). De fato, Novaes (2006, p. 67), ao pesquisar o uso do pregão eletrônico nas aquisições do Banco do Brasil, observa a dinamização do processo de compras do governo, com maior competição, eficiência, transparência e economia de tempo e recursos.

Segundo Justen Filho (2003, p.20), no Brasil, o pregão eletrônico tem uma estrutura procedimental peculiar, amparada pela legislação, com duas características fundamentais: a inversão das fases de habilitação e julgamento e a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até se chegar à proposta mais vantajosa.

Em uma sessão pública do pregão eletrônico promovida por órgãos públicos brasileiros, os licitantes são encorajados a ofertar lances com valores menores até que o preço mais baixo possível seja atingido, sendo a qualificação e a habilitação do fornecedor vencedor verificadas em uma fase posterior, conforme estabelece a legislação do pregão (ALMEIDA, 2006).

Segundo Motta (2009), as reduções de preços obtidas com o uso do pregão eletrônico (LRE) parecem resultar da competição mais acirrada que é propiciada pelo maior número de participantes da licitação. O autor observa que, como todo o processo é realizado por meio do Comprasnet, os custos de participação são reduzidos, o que permite a presença de fornecedores em vários processos ao mesmo tempo e em várias regiões do país.

Ferraz (2005, p. 224) observa que, segundo a lei nº 10.520, de 2002, existem outros aspectos que distinguem o pregão eletrônico e lhe conferem características peculiares como: a substituição da comissão de licitação pelo pregoeiro; a possibilidade de reformulação de propostas comerciais pelos licitantes, após a abertura de propostas; a concentração dos recursos na etapa final do procedimento e as peculiaridades quanto à homologação e à adjudicação.

Faria (2009a), ao estudar desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público brasileiro, observa que esta ferramenta propicia a racionalização dos procedimentos, dando agilidade ao processo ao alterar o momento da habilitação dos licitantes e possibilitar a análise documental somente da proposta vencedora.

Fortunato *et al.* (2010), em estudo sobre o uso do pregão eletrônico em órgãos do poder judiciário de Santa Catarina, constataram que, apesar das vantagens e benefícios associados ao seu uso, também existem riscos. Dentre elas, os autores citam o surgimento de empresas especializadas em participar de pregões eletrônicos, qualquer que seja o objeto licitado; a subcontratação de empresas, gerando problemas na execução do contrato; o encorajamento dos licitantes a fornecerem objetos que não atendem às especificações do edital, já que o pregão ocorre em ambiente virtual, e o atraso no fornecimento de produtos quando o vencedor do pregão está localizado em regiões distantes do órgão público comprador.

Nesse sentido, Almeida (2006) e Motta (2009) observam que os agentes públicos que conduzem o pregão eletrônico devem verificar se o lance ofertado pelo

licitante é muito baixo em relação ao preço praticado pelo mercado, pois há o risco de o fornecedor ganhar o pregão e não conseguir honrar o contrato. Esta situação pode ocorrer por falta de experiência do licitante, que se deixa levar pelo clima de competição acirrada que caracteriza a fase dos lances, bem como pela ação deliberada do fornecedor. Segundo os autores, neste último caso, ao perceberem certa fragilidade do governo federal na gestão de contratos públicos, os licitantes ofertam um lance muito baixo no LRE para ganhar a licitação, objetivando, posteriormente, obter um aumento do preço do contrato após o início da sua vigência ou, entregar um produto ou serviço no preço contratado, porém abaixo das especificações pactuadas.

2.4.6 Uso da cotação eletrônica pelo governo brasileiro

A cotação eletrônica⁸ é uma modalidade de ferramenta de compra eletrônica utilizada pelos órgãos públicos brasileiros para obter propostas relacionadas a aquisições de bens e serviços de pequeno valor que se enquadrem na modalidade dispensa de licitação⁹ (BRASIL, 2010).

Segundo Bittencourt (2010), a cotação eletrônica é uma forma de busca de preços e, conseqüentemente, de contratação, por meio eletrônico, de bens de pequeno valor, dispensados de licitação. As aquisições de pequeno valor, referentes a compras e serviços, são aquelas até R\$ 8.000,00, que não se referem a parcelas de uma mesma compra de maior vulto ou que possam ser realizadas de uma só vez (BRASIL, 1993).

Esta ferramenta, a exemplo do pregão eletrônico, utiliza a comunicação pela Internet, podendo participar quaisquer pessoas jurídicas e empresas, desde que previamente cadastradas no Portal Comprasnet (BRASIL, 2010).

O funcionamento do sistema é bem simples: os fornecedores recebem, por e-mail, um comunicado com as necessidades da administração pública, bem como a data-limite para divulgar a cotação. Depois, habilitam-se para a apresentação de propostas por meio de sites de compras (no caso do Governo Federal, o

⁸ Implantada por meio do Sistema de Cotação Eletrônica pela Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁹ De acordo com os incisos I e II, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993, o valor de dispensa de licitação atualmente é de R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 para compras e serviços.

Comprasnet), quando então se realiza a abertura da cotação e a apuração dos resultados, com divulgação imediata aos licitantes (BITTENCOURT, 2010, pp. 70-71).

O uso das cotações eletrônicas nas aquisições de bens e serviços, além da impessoalidade nas contratações, visa ampliar a competitividade e racionalizar os procedimentos relativos às compras de pequeno valor (BRASIL, 2010; SOUZA JUNIOR, 2010).

As principais vantagens da adoção deste sistema são (BRASIL, 2010, p.83):

- o aumento da competitividade;
- a maior transparência da gestão dos gastos públicos;
- a redução de custos e economia de recursos públicos;
- a racionalização dos procedimentos;
- a maior agilidade aos processos.

Segundo Souza Junior (2010), um importante aspecto a ser considerado é que a cotação de preço reduz, podendo até mesmo eliminar, as chances de direcionamento das contratações e aquisições de pequeno valor, na medida em que aumenta o número de fornecedores participantes, tratados com isenção de parcialidade. O autor observa que estes fatores maximizam a capacidade de adquirir produtos a um preço mais justo.

2.5 QUADRO CONCEITUAL

No quadro a seguir, são apresentados os principais pontos da literatura que servirão de base para a pesquisa.

Quadro 1 - Principais Questões da Literatura

<p>Compras públicas: definição, processo, diferenças em relação às compras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Atividade do governo de adquirir os bens e serviços de que necessita para realizar suas funções” (ARROWSMITH, 2011). • Devem funcionar sob uma gama de regulamentos e políticas estabelecidas em busca do bem social, do bem comum e dos preceitos de auditoria pública (VAIDYA <i>et al.</i>, 2006). • As particularidades parecem justificar sua maior complexidade (AHLSTROM e BREGE, 1999). • Princípios: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Value for money</i> - VFM (RAYMOND, 2008); ética (RAYMOND,
---	--

<p>privadas, princípios e objetivos</p>	<p>2008); concorrência livre, equitativa e justa (RAYMOND, 2008; PALANEESWARAN <i>et al.</i>, 2003); transparência (RAYMOND, 2008); confidencialidade (PALANEESWARAN <i>et al.</i>, 2003).</p> <p>•Objetivos:</p> <p>- Aquisição de bens, obras ou serviços obtendo-se as melhores condições possíveis (ARROWSMITH, 2011, p. 4), também referenciada como eficiência econômica, eficiência ou <i>value for money</i> - <i>VFM</i> (ARROWSMITH, 2011); integridade dos sistemas de compras públicas (ARROWSMITH, 2011); confiança pública (SCHAPPER <i>et al.</i>, 2006); conformidade com outras políticas de governo (SCHAPPER <i>et al.</i>, 2006); abertura dos mercados públicos ao comércio internacional (ARROWSMITH, 2011).</p>
<p>Compras eletrônicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Termo genérico aplicado ao uso de sistemas integrados de base de dados e sistemas de rede de comunicação, em parte de ou em todo o processo de compras (CROOM & BRANDON-JONES, 2005). • Uso de sistemas para a aquisição de bens e serviços <i>online</i>, abrangendo a terceirização, as licitações, os leilões reversos e a cotação eletrônica (CALDWELL <i>et al.</i>, 2005). • Formatos de compras eletrônicas mais utilizados (DE BOER <i>et al.</i>, 2002): <i>e-MRO (Material Requirements Planning)</i>; <i>web-based ERP (Enterprise Resource Planning)</i>; <i>e-sourcing</i>; <i>e-tendering</i>; <i>e-reverse auctioning</i> - Leilão Reverso Eletrônico (LRE); <i>e-informing</i>.
<p>Comércio B2G</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Envolve o comércio entre empresas e organizações governamentais, para a venda de produtos e serviços (DOLPANYA <i>et al.</i>, 2009, p. 1).
<p>Leilão Reverso Eletrônico (LRE): definição e tipos de LRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Leilão <i>online</i>, dinâmico e em tempo real entre uma organização compradora e um grupo de fornecedores pré-qualificados, que competem uns contra os outros para ganhar o contrato de fornecimento de bens ou serviços, fazendo uso da Internet e de <i>software</i> específico (BEALL <i>et al.</i>, 2003). • Dois formatos: selado e aberto (JAP, 2002).
<p>Benefícios do uso do LRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Significativa redução de preços (SHALEV e ASBJORNSSEN, 2010); aumento do número de potenciais fornecedores, havendo a possibilidade de relacionamentos com novos fornecedores em escala global (SASHI e O'LEARY, 2002; BEALL <i>et al.</i>, 2003); maior visibilidade do preço (BEALL <i>et al.</i>, 2003); rapidez no processo de compras, com ciclos mais curtos e menores níveis de estoque (SHALEV e ASBJORNSSEN, 2010); maior transparência do processo (SHALEV e ASBJORNSSEN, 2010); possibilidade de uma auditoria abrangente (WALKER & HARLAND, 2008; SCHAPPER, 2008).

<p>Problemas e riscos no uso do LRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas e riscos: <ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de incentivos para o desenvolvimento de relacionamentos (comprador-fornecedor) de longo prazo (SMELTZER & CARR, 2003; SHALEV e ASBJORNSSEN, 2010); comprador pode utilizar como uma manobra de negociação (SMELTZER & CARR, 2003; BEALL <i>et al.</i>, 2003); oferta de preços exageradamente mais baixos do que o limite razoável - maldição do vencedor (SMELTZER & CARR, 2003); abalo ou destruição da confiança dos fornecedores com a organização (EMILIANI, 2003; SMELTZER & STEC, 2003).; participação de poucos fornecedores, prejudicando a formação de um ambiente competitivo (SMELTZER & STEC, 2003); • Causas de maus resultados (BEALL <i>et al.</i>, 2003): <ul style="list-style-type: none"> - Planejamento inadequado e falta de clareza na especificação do item ou das regras do leilão; capacitação insuficiente para o uso do sistema que o suporta; participação de fornecedores desqualificados; estabelecimento de preços máximos não compatíveis com a realidade do mercado; contratação a preços muito baixos, tornando impossível o cumprimento do contrato; uso em mercado que não seja sensível a oferta ou em que os fornecedores se recusam a participar; realização repetida com o único propósito de pressionar fornecedores habituais a reduzirem seus preços. • Há questões éticas associadas ao mau comportamento dos fornecedores e compradores no sentido de minar o ambiente competitivo ou burlar as regras de contratação (EMILIANI & STEC, 2002; BEALL <i>et al.</i>, 2003; CARTER <i>et al.</i>, 2004).
<p>Características do uso do LRE nas compras públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Considera-se que seja capaz de reproduzir, no setor público, resultados semelhantes àqueles alcançados no setor privado (SASHI e O'LEARY, 2002; BEALL <i>et al.</i>, 2003). • Características relevantes (WHEATON, 2010, p.4): <ul style="list-style-type: none"> - legalidade; uso da Internet e disponibilidade na <i>web</i>; não deve ser adotado em qualquer situação.
<p>Benefícios do uso do LRE nas compras públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Benefícios: <ul style="list-style-type: none"> - Conformidade às leis e regulamentos - <i>compliance</i> (WHEATON, 2010); transparência (SHALEV e ASBJORNSSEN, 2010; WHEATON, 2010); redução dos preços (WHEATON, 2010; WYLD, 2011); redução nos ciclos de compras e eficiência do processo (WHEATON, 2010; WYLD, 2011); colaboração entre órgãos do governo (WHEATON, 2010); maior participação dos fornecedores e aumento da concorrência (SHALEV e ASBJORNSSEN, 2010; WHEATON, 2010); participação de pequenas e médias empresas (WYLD, 2011); estímulo à competição pela divulgação <i>online</i> das informações (WHEATON,

	2010).
Riscos do uso do LRE nas compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Foco predominantemente no preço (NSW, 2006); baixos preços e má qualidade (FINLEY, 2001); diminuição da concorrência (FINLEY, 2001); favorecimento a grandes fornecedores (NSW, 2006).
Problemas associados ao uso do LRE nas compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Custo da mudança (WAGNER e SCHWAB, 2004; LEONG, 2008; WHEATON, 2010; SHALEV e ASBJORNSEN, 2010; WYLD, 2011); dificuldade no relacionamento com fornecedores (EMILIANI e STEC, 2002; GIAMPIETRO e EMILIANI, 2007; WYLD, 2011); tolerância do governo com fornecedores oportunistas (NSW, 2006); custos associados, como a aquisição da tecnologia necessária para realizá-lo (WHEATON, 2010).
Fatores para o sucesso do uso de LRE nas compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Ocorre quando o preço obtido pelo comprador do produto ou serviço é menor do que aquele que a administração pública tem como referência (SHALEV e ASBJORNSEN, 2010). • Fatores de sucesso: <ul style="list-style-type: none"> - Número suficiente de licitantes e competição entre fornecedores (BEALL <i>et al.</i>, 2003; MABERT e SKEELS 2003; SHALEV e ASBJORBSEN, 2010); grande volume de compras (JAP, 2002; SASHI & O'LEARY, 2002; DE BOER <i>et al.</i>, 2002; BEALL <i>et al.</i>, 2003; KAUFMANN & CARTER, 2004); boa especificação dos itens (SHALEV & ASBJORBSEN, 2010; WHEATON, 2010); estrutura organizacional adequada do órgão público (HACKNEY <i>et al.</i> 2007a); observância da legalidade no processo (WHEATON, 2010); apoio da alta gerência (WHEATON, 2010).
Uso do LRE pelo governo brasileiro	<ul style="list-style-type: none"> • Uso compulsório a partir de 2005, sob a denominação de Pregão Eletrônico, nas contratações de bens e serviços comuns (ALMEIDA, 2006). • Sistemas mais utilizados: Comprasnet, ofertado pelo Governo Federal, e licitações-e, ofertado pelo Banco do Brasil. (POZZO, 2002; NIEBHUR, 2005; ALMEIDA, 2006). • O Comprasnet é o portal de compras do Governo Federal na Internet para realizar pregões e cotações eletrônicas (BRASIL, 2011); possibilita redução dos custos de participação dos fornecedores e disputa de várias licitações públicas simultaneamente e em diferentes regiões do país (MOTTA, 2009). • Características principais: inversão das fases de habilitação e julgamento e possibilidade de renovação de lances até se chegar à proposta mais vantajosa (JUSTEN FILHO, 2003). • Permite: a substituição da comissão de licitação pelo pregoeiro; a reformulação de propostas comerciais pelos licitantes, após abertura de propostas; a concentração dos recursos na etapa final

	<p>do procedimento e peculiaridades quanto à homologação e à adjudicação (FERRAZ, 2005); racionalização de procedimentos e agilidade no processo (FARIA, 2009a).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Riscos associados: <ul style="list-style-type: none"> - Surgimento de empresas especializadas em participar de pregões eletrônicos, qualquer que seja o objeto licitado; Subcontratação de empresas; encorajamento dos licitantes a fornecerem objetos que não atendem às especificações do edital; atraso no fornecimento de produtos quando o vencedor do pregão está localizado em regiões distantes do órgão comprador (FORTUNATO <i>et al.</i>, 2010); lances demasiadamente baixos em relação ao preço do mercado, que podem implicar não cumprimento do contrato (ALMEIDA, 2006; MOTTA, 2009).
<p>Uso da cotação eletrônica pelo governo brasileiro</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ferramenta utilizada para obter propostas relacionadas a aquisições de bens e serviços de pequeno valor, que se enquadrem na modalidade dispensa de licitação, podendo participar quaisquer pessoas jurídicas previamente cadastradas no Portal Comprasnet (BRASIL, 2010). • Vantagens: aumento da competição e da transparência na gestão dos gastos; redução de custos e economia; racionalização dos procedimentos e maior agilidade aos processos (BRASIL, 2010); redução ou eliminação da possibilidade de direcionamento das contratações e aquisições de pequeno valor (SOUZA JUNIOR, 2010).

3 METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é descrever a metodologia escolhida para a realização desta pesquisa. A primeira parte do capítulo compreende as questões a serem respondidas pelo estudo. A seguir, são apresentadas as justificativas para a escolha do estudo de casos como método de pesquisa, detalhando-se a seleção dos casos e a etapa de coleta e análise de dados. Por fim, são descritas as limitações do método.

3.1 PERGUNTAS DE PESQUISA

A pesquisa tem como objetivo responder à seguinte questão:

“Como a adoção e o uso de ferramentas eletrônicas de compras no comércio B2G são percebidos pelos agentes públicos (usuários) responsáveis pela condução dos processos de compras públicas no Brasil?”

As seguintes perguntas são propostas como desdobramento da pergunta principal:

- 1) Qual a percepção dos usuários com relação às características distintivas das ferramentas de compras usadas no comércio B2G no Brasil?
- 2) Como os benefícios do uso de ferramentas de compras no comércio B2G são percebidos pelos usuários no Brasil?
- 3) Como os riscos associados ao uso de ferramentas de compras no comércio B2G são percebidos pelos usuários no Brasil?
- 4) Que problemas associados ao uso de ferramentas de compras B2G são percebidos pelos usuários no Brasil?
- 5) Quais são, na percepção dos usuários, os fatores de sucesso na adoção das ferramentas B2G no Brasil?
- 6) Quais as perspectivas futuras do uso do LRE e outras ferramentas B2G, no Brasil, na percepção do usuário?

3.2 MÉTODO DA PESQUISA

Grande parte da literatura encontrada sobre o uso de ferramentas eletrônicas em compras pesquisada nas bases de dados EBSCO, Emerald, ScienceDirect, ProQuest e Portal CAPES se refere ao uso no âmbito do comércio B2B, predominantemente no contexto europeu e norte-americano.

No Brasil, apesar da crescente utilização de ferramentas de compras eletrônicas no comércio B2G (compras públicas), os estudos encontrados sobre o seu emprego pelos órgãos públicos não contemplam questões relacionadas à percepção do agente que realiza ou que promove o processo de aquisição de bens e serviços.

Dada a necessidade de se entender com maior profundidade o fenômeno da percepção do usuário de ferramentas de compras eletrônicas no comércio B2G, a abordagem qualitativa se mostra a mais adequada para responder às questões colocadas, como se argumenta a seguir.

Segundo Yin (2001, pp. 23, 24), cada estratégia de pesquisa apresenta características peculiares, e a escolha do método a ser empregado depende de três condições:

- o tipo de pergunta proposto no estudo;
- a extensão de controle que o pesquisador exerce sobre o fenômeno estudado;
- o grau de enfoque em fenômenos históricos ou em fenômenos contemporâneos.

Yin (2001) observa que o método a ser utilizado deve se adequar à pergunta da pesquisa, devendo-se utilizar o método do estudo de caso quando se busca responder a perguntas do tipo “como” e “por quê” sobre algum evento contemporâneo. Para o autor, o estudo de casos é “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (p.32).

Assim sendo, a metodologia de estudo de casos foi escolhida, por se mostrar a mais adequada ao objetivo proposto para esta pesquisa.

Para Yin (2001), uma das principais fontes de informação no estudo de casos é a entrevista, utilizada nesta pesquisa.

A fim de orientar a condução das entrevistas, foi desenvolvido um roteiro elaborado com base na literatura revisada, observando-se em especial os pontos ressaltados no Quadro Conceitual ao final do capítulo precedente. Este roteiro é apresentado no Anexo I. O roteiro foi elaborado com perguntas abertas, que possibilitassem ao entrevistado contribuir com a sua percepção sobre o tema. Os entrevistados foram estimulados a externar livremente seus comentários sobre o processo, no intuito de contribuir para maior entendimento do fenômeno em estudo.

3.3 A ESCOLHA DOS CASOS

Para o desenvolvimento do estudo, foram selecionados 4 (quatro) órgãos da administração pública direta que realizam seus processos de compras utilizando ferramentas eletrônicas de compras. Foram selecionados órgãos públicos que atuam em diferentes setores, com missões diferentes e que têm necessidades distintas no que se refere às compras de bens e serviços. Dessa forma, foi possível coletar informações de agentes públicos com experiências e percepções diversas em relação ao uso de ferramentas eletrônicas de compras.

A escolha dos entrevistados seguiu os seguintes critérios:

- a) ser o responsável pela condução do uso de ferramentas eletrônicas de compras para a aquisição de bens e contratação de serviços para o órgão público;
- b) ter experiência no uso de ferramentas eletrônicas nas compras públicas de, no mínimo, dois anos.

3.4 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Para a coleta dos dados da pesquisa, foram realizadas entrevistas pessoais com os usuários (agentes públicos). As entrevistas foram agendadas e gravadas, com autorização dos entrevistados, a fim de evitar a perda de informações importantes, permitir a transcrição e facilitar a análise.

As entrevistas ocorreram entre agosto e dezembro de 2012 e foram realizadas de modo presencial, no ambiente de trabalho dos entrevistados.

Na Agência Nacional de Saúde (ANS), foram realizadas duas entrevistas, com duração aproximada de 70 minutos cada uma. A primeira entrevista foi com a Gerente Substituta e Coordenadora de Licitações da ANS, que possui sete anos de serviço público, é bacharel em direito e atua na área de compras e contratações há sete anos, tendo realizado mais 100 pregões eletrônicos. A segunda entrevista foi realizada com o responsável pelas Coordenadorias de Licitações e de Contratos e Convênios. Bacharel em administração, o entrevistado possui experiência em cargos na esfera de governo estadual na área de licitações e contratos e trabalha há mais de três anos com as ferramentas eletrônicas, tendo realizado mais de 100 pregões eletrônicos.

No Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), a entrevista durou 70 minutos e foi realizada com a Corregedora. Bacharel em Direito e Mestre em Administração Pública, a entrevistada trabalha há 12 anos na área de compras públicas e realizou mais de 100 pregões eletrônicos.

No Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ), foram realizadas duas entrevistas, com duração média de 67 minutos cada uma. A primeira entrevista foi realizada com o encarregado da Divisão de Obtenção, que é Oficial da Marinha do Brasil (MB), com formação na área de administração de sistemas e atuação na área de compras há mais de cinco anos, tendo realizado mais de 100 pregões. A segunda entrevista foi realizada com o encarregado da Seção de Fardamento. Oficial da MB, com formação na área de administração de sistemas, o entrevistado trabalha na área de compras há mais de três anos e possui experiência no uso das ferramentas eletrônicas, tendo realizado mais de 80 pregões eletrônicos.

Na Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico (DIRMAB), foi realizada uma entrevista de 62 minutos com o atual Chefe da Divisão de Contratos. Oficial da FAB há mais de 25 anos, o entrevistado possui grande experiência na área de compras (com mais de 15 anos na área), tendo atuado como gestor de licitações no Centro Logístico da Aeronáutica (CELOG) e na Comissão Aeronáutica Brasileira no Exterior. Realizou mais de mil pregões ao longo da carreira, sendo mais da metade deles na modalidade eletrônica.

Foram utilizadas, como fontes secundárias, regulamentos e normas internas dos órgãos públicos referentes ao processo de compras, sendo estas informações confrontadas com aquelas obtidas nas entrevistas para fins de triangulação.

Após a coleta e transcrição dos dados, os casos foram redigidos e em seguida analisados à luz do referencial teórico da pesquisa. Além disso, os casos foram comparados com o intuito de permitir a identificação de possíveis semelhanças e diferenças relacionadas à percepção do usuário no uso de ferramentas eletrônicas nas compras públicas.

3.5 LIMITAÇÃO DO MÉTODO

Devem-se observar, nesta pesquisa, as limitações do método do estudo de casos. Yin (2001, p.29) observa que este tipo de estudo se caracteriza pela “pouca base para se fazer uma generalização científica.” O autor pondera que os estudos de casos são generalizáveis a proposições teóricas e não a populações ou universos, não representando, portanto, uma amostragem.

Outra limitação do método relaciona-se ao viés que pode ocorrer durante a coleta e análise dos casos estudados (YIN, 2001). Este viés pode ser introduzido pelo pesquisador, em face da dificuldade de separar as variáveis envolvidas nos eventos estudados, como pelos entrevistados, uma vez que suas respostas são fornecidas com base em suas percepções. Dessa forma, o entrevistado pode esquecer, omitir ou distorcer informações que podem ser valiosas para a pesquisa. Para minimizar esta limitação, as perguntas e os questionamentos foram realizados por diferentes perspectivas ao longo das entrevistas e as informações citadas pelos entrevistados foram confrontadas, quando possível, com fontes secundárias.

4 RESULTADOS

4.1 DESCRIÇÃO DOS CASOS

4.1.1 Caso 1: Agência Nacional de Saúde Suplementar

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), órgão da administração pública indireta, é a agência reguladora vinculada ao Ministério da Saúde responsável pelo setor de planos de saúde no Brasil. Tem como missão promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regular as operadoras setoriais e contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no país.

Com sede no Rio de Janeiro, a ANS conta com 12 núcleos de atendimento ao cidadão e está estruturada em seis Diretorias. O setor de compras está inserido na Diretoria de Gestão (DIGES), especificamente, na Gerência de Contratos e Licitações (GECOL).

A GECOL é a responsável por promover todos os processos de aquisições e contratações que irão atender às demandas de serviços e materiais da ANS e de suas unidades espalhadas pelo país, seja na modalidade direta, seja por meio de processo licitatório. Para realizar os processos de compras da ANS, a GECOL, segundo os entrevistados, conta com uma boa infraestrutura física e uma situação adequada no que tange aos equipamentos necessários ao uso das ferramentas eletrônicas.

Ainda segundo os entrevistados, a ANS apresenta uma carência de recursos humanos na área de compras, dispondo de, apenas, seis pessoas (dois funcionários públicos concursados, dois funcionários terceirizados e dois estagiários) para promover os processos de compras do órgão.

A carência de servidores para atuar na área de compras, segundo um dos entrevistados, em alguns casos, dificulta a realização dos processos de compras, pois somente funcionários públicos concursados podem, efetivamente, conduzi-los, principalmente, no caso de ser usado o pregão eletrônico.

Os entrevistados observaram que, apesar de na maioria dos casos os usuários das ferramentas eletrônicas possuírem curso superior e receberem um treinamento inicial, a capacitação plena para a condução dos processos de compras, em especial os pregões eletrônicos, só é adquirida com a prática. Para eles, as situações que ocorrem no cotidiano das compras constituem a grande escola para

os gestores públicos, já que a experiência adquirida em cada processo licitatório é que vai tornando-os aptos para obterem melhores resultados, na medida em que ampliam seu domínio e experiência sobre o processo de compras.

Os entrevistados relataram que a seleção de pessoas para atuação na área de compras, em geral, independe da vontade do servidor, cabendo à administração designá-los para exercerem suas funções. Com o decorrer do tempo, em face da dinamicidade da função, muitos acabam gostando da atividade na área de compras, segundo um dos entrevistados.

Ambos os entrevistados atuam na área de compras por opção e manifestaram vontade e satisfação em conduzir processos de compras públicas.

4.1.1.1 Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras

Segundo os entrevistados, a ANS utiliza o pregão eletrônico e a cotação eletrônica nos seus processos de compras, valendo-se do sistema Comprasnet, no portal de compras eletrônicas do governo federal, via *web*. Para um dos entrevistados, o Comprasnet é um sistema muito amigável, lógico, confiável e de fácil manuseio para o usuário, apresentando alta disponibilidade.

Os entrevistados citaram que o pregão eletrônico é utilizado na aquisição de quase todas as demandas da ANS, observando que com a inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas que o caracteriza, o processo de aquisição é mais célere.

Os entrevistados relataram que a ANS quase não utiliza a cotação eletrônica em suas compras - foram feitos apenas três processos em 2012. Segundo um deles, isto ocorre em face da falta de uma estrutura adequada do Comprasnet voltada ao uso da cotação eletrônica, o que já não ocorre em relação ao pregão eletrônico, conforme se observa nesta passagem da entrevista:

“A cotação eletrônica é pouco utilizada na ANS, porque o Comprasnet não tem recursos de sistema que tornem o seu uso atrativo para o usuário. A estrutura do sistema para o uso da cotação eletrônica ainda não é funcional, como no caso do pregão eletrônico. Atualmente, acaba sendo mais fácil fazer a contratação direta do que usar a cotação eletrônica. É comum que órgãos públicos necessitem cotar materiais ou serviços com urgência e, nestes casos, a cotação eletrônica não se mostra funcional, pois existem os prazos de utilização e os prazos para os fornecedores apresentarem suas propostas.”

Um dos entrevistados observou ainda que o uso da cotação eletrônica demanda uma maior burocracia se comparado com o processo de aquisição direta,

o que torna a compra de itens de baixo valor ou de montante reduzido bem demorada. Isto desestimula a sua utilização, pois o uso da cotação eletrônica não é obrigatório por lei e, normalmente, a administração pública necessita adquirir o serviço ou material no menor tempo possível.

A principal característica do uso das ferramentas eletrônicas relatada é o afastamento do contato dos gestores com os fornecedores e a impessoalidade que estas ferramentas conferem ao processo de compras públicas.

A necessidade da capacitação preliminar dos servidores que conduzem os processos de compras foi apontada como uma característica marcante do uso do pregão eletrônico nas compras públicas. Os gestores observaram ainda que, diferentemente do que ocorre com outras modalidades de compras, o gestor só pode conduzir os pregões eletrônicos após a realização de um curso e nomeação em Portaria do órgão.

4.1.1.2 Benefícios com o uso de ferramentas eletrônicas

Segundo um dos gestores da ANS, o uso de ferramentas eletrônicas proporciona uma série de benefícios, que podem ser traduzidos na redução do número de fraudes, conforme se observa na seguinte passagem da entrevista:

“A cotação eletrônica, apesar de seu caráter facultativo, é uma das alternativas para diminuir os casos de contratação direta. No momento em que se passa a utilizar a cotação eletrônica em detrimento da contratação direta, observa-se uma diminuição dos casos de direcionamento e de fraudes nos processos de compras públicas.”

Antes do advento destas ferramentas, segundo um dos entrevistados, não era incomum identificar processos de compras públicas viciados. Tais ocorrências diminuiriam em virtude dos benefícios da transparência e da impessoalidade proporcionados pelo pregão eletrônico e pela cotação eletrônica.

Segundo os entrevistados, no pregão eletrônico, todos os atos do processo, em especial os da fase de lances, ficam registrados eletronicamente no sistema, o que facilita possíveis verificações em auditorias em qualquer tempo e aumenta a transparência. Este registro automático, segundo os gestores entrevistados, independe da ação do operador, tornando impossível a adulteração de documentos e de atos do processo.

Para os entrevistados da ANS, o principal benefício do uso do pregão eletrônico é a economia de recursos gerada pela redução dos preços. Um dos

entrevistados observou que a ANS conseguiu obter uma economia de recursos na ordem de 45% (R\$ 15 milhões, em termos nominais) em dois processos licitatórios realizados em 2012 nos quais foi usado o pregão eletrônico.

No entanto, segundo um dos entrevistados, a redução de preço deveria ser analisada detalhadamente, já que, em muitos processos de compras, ela não seria real, pois existiria um sobrepreço nos valores de referência adotados pela administração pública. Na ANS, seria possível identificar algumas distorções existentes em relação à veracidade dos preços de referência, em função da existência de processos de compras com índices de redução de preços que atingiriam até 77%.

Segundo os entrevistados, o uso das ferramentas eletrônicas torna o processo de compras mais ágil, célere e eficiente, pois os prazos para recursos são menores e os procedimentos internos mais rápidos.

Os entrevistados apontaram como aspecto benéfico do uso das ferramentas eletrônicas a ampliação do alcance dos processos de compras do governo para além das fronteiras locais, permitindo a qualquer fornecedor, desde que cadastrado, participar de pregões eletrônicos, nas mais diversas localidades do país. Com isso, observam eles, se propicia uma ampliação da concorrência.

Segundo os entrevistados, o uso das ferramentas eletrônicas nas compras da ANS é bem aceito pelos fornecedores, haja vista a maior participação. A maior participação das empresas se deveria também à percepção da impessoalidade e da publicidade do processo, pois além da publicação dos avisos de pregão eletrônico no Comprasnet, a ANS publica o convite de seus certames em jornais de grande circulação.

Os entrevistados relataram que as empresas vêm se capacitando para operar o Comprasnet, investindo na realização de cursos para seus funcionários. Atualmente, seria comum a capacitação não só de servidores públicos, mas também de trabalhadores das empresas que atendem ao setor governamental.

Muitas empresas, segundo um dos entrevistados, entendem que o pregão eletrônico abriu novas oportunidades para os fornecedores na medida em que é possível participar e acompanhar, diária e simultaneamente, diferentes processos de compras dos órgãos federais. Além disso, as empresas que ganham o fornecimento para o governo podem ser beneficiadas com a abertura de novos mercados em função da contratação com o governo.

Outro benefício citado é a mudança de comportamento de fornecedores e uma melhoria no nível dos fornecedores licitantes provocada pelo pregão eletrônico, em que pese ainda existirem casos de empresas que participam dos certames de forma aventureira.

4.1.1.3 Riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas

O maior risco no uso do pregão eletrônico, segundo um dos gestores da ANS, é não se conseguir contratar o serviço ou material que se deseja em face da ausência de fornecedores interessados e/ou de concorrência - a chamada licitação deserta¹⁰ - no processo de compras da ANS. Este risco seria mais difícil de ser gerenciado justamente porque são utilizadas ferramentas eletrônicas. Ao se publicar o edital de um pregão eletrônico, o entrevistado observa não ser possível saber quantas e que empresas retiraram ou tiveram acesso a ele, o que impossibilita ao gestor atuar junto aos fornecedores no sentido de motivá-los a participar.

Foi observado, ainda, que o contato mais próximo do gestor com os fornecedores poderia estimular a participação das empresas em processos de compras nos quais às vezes o objeto licitado não é tão atraente para determinado mercado.

Como exemplo concreto, foi relatado que quatro núcleos de atendimento da ANS, em 2012, ficaram sem serviço de telefonia porque não houve interessados na licitação. Nestes casos, conforme observado por um dos entrevistados,

“Se o processo de compras não fosse inteiramente eletrônico, nos casos em que o objeto é pequeno ou que não gera interesse nos fornecedores, o gestor poderia estimular as empresas a participarem do processo de compras, promovendo a divulgação junto aos fornecedores, aumentando a chance de sucesso do processo de compra pública.”

O pouco contato dos gestores com os fornecedores dificulta o desenvolvimento do relacionamento, podendo ser apontado como um risco em potencial. Outro risco do uso das ferramentas eletrônicas relatado é a participação de fornecedores que, apesar de estarem legalmente credenciados, não reúnam as qualificações necessárias para serem contratados pela administração pública. Isto ocorre, principalmente, em função do credenciamento de fornecedores ser feito sem uma verificação mais apurada da capacidade do fornecedor e dos aspectos legais de sua constituição. Quando o credenciamento de fornecedores é feito pelo próprio

¹⁰ Licitação Deserta: é aquela em que é convocada e não há interessados em participar do processo.

órgão comprador, o entrevistado relata que existe maior rigor, o que evita transtornos futuros na vigência do contrato.

Um dos gestores relatou ainda que o uso das ferramentas eletrônicas com foco excessivo no preço pode gerar o fornecimento de serviços e material de baixa qualidade. No entanto, observa que isso é contornável, e que o órgão e o gestor devem ser diligentes na exigência do cumprimento das especificações do edital do processo.

Apesar da utilização das ferramentas eletrônicas possibilitar a divulgação dos processos de compras dos órgãos no âmbito nacional (o que amplia, de fato, a concorrência entre os licitantes), os entrevistados citaram que existem situações nas quais o atendimento da demanda por fornecedores distantes é altamente arriscado e desaconselhável, como é o caso de terceirização de mão de obra. Portanto, seria preciso ter cautela com a escolha de fornecedores em regiões distantes da prestação do serviço, pois o que parece benefício pode se tornar um risco nos processos de compras do governo.

4.1.1.4 Problemas do uso de ferramentas eletrônicas

Um dos problemas apontados pelos entrevistados foi o distanciamento total do gestor e dos fornecedores, o que impediria o desenvolvimento de relacionamentos. O Comprasnet contribuiria para este afastamento, já que todos os procedimentos até a fase de contratação são virtuais. Apesar de no pregão eletrônico existir a negociação de preços (fase de lances), um dos entrevistados observou que o gestor só passa a ter algum contato com o fornecedor na fase da habilitação¹¹.

Em que pese este afastamento possuir um caráter benéfico, segundo um dos entrevistados, no que tange à lisura, à legalidade e à transparência do processo de compras públicas por pregão eletrônico, ele não permite que a administração detecte negociações que porventura possam ocorrer entre os licitantes e que possam ser prejudiciais ao órgão comprador, conforme observado por um dos entrevistados:

¹¹ A habilitação dos licitantes consiste no recebimento das propostas e documentações dos licitantes. A habilitação deverá contemplar a capacidade jurídica, a capacidade técnica, a idoneidade financeira e a regularidade fiscal do licitante, conforme o art. 27 da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993).

“Eu tenho plena consciência de que o afastamento é pertinente em razão de toda a preocupação com a licitude e legalidade do procedimento licitatório. Só que o afastamento, por exemplo, não permite que a administração pública perceba como anda a negociação entre os licitantes. Além disso, o gestor não tem noção de quantos licitantes efetivamente participam da sessão, pois ele só sabe quantos estão conectados. Eu entendo que isto gera prejuízos para a condução do processo e a busca por uma melhor proposta.”

Outro problema apontado é a existência de um possível favorecimento às microempresas (ME) e às empresas de pequeno porte (EPP) no pregão eletrônico. Segundo os entrevistados, com o uso das ferramentas eletrônicas, busca-se maior competição entre os licitantes, a fim de se obter a proposta mais vantajosa para a administração pública. No entanto, nas compras até o valor de R\$80 mil, de acordo com a Lei Complementar nº 123/06, as microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte (EPP) têm exclusividade de participação nas contratações.

Esta situação, segundo um dos entrevistados, cerceia a competição entre os fornecedores, gerando consequências negativas, como o desestímulo à participação de empresas, as contratações frustradas e a repetição dos pregões e cotações eletrônicas, já que muitas ME e EPP não dispõem de estrutura e capacidade para cumprir os contratos com a administração pública.

Os entrevistados relataram problemas associados à dificuldade dos licitantes em usar o sistema Comprasnet, oriundos, principalmente, em face do desconhecimento de seu funcionamento e recursos.

O grande problema do pregão eletrônico apontado por um dos entrevistados da ANS é a veracidade da pesquisa de mercado. Além da dificuldade em obtê-la junto às empresas, um dos entrevistados observou que é comum que os valores informados não reflitam a realidade dos preços, o que pode levar a uma falsa ideia de economicidade na contratação. Estes valores de referência, segundo um dos entrevistados, são oriundos de pesquisas de mercado questionáveis, realizadas junto a empresas que, muitas vezes, majoram os preços acima do preço de mercado para que, no momento do pregão eletrônico, seja gerada uma falsa ideia de economia no processo.

4.1.1.5 Fatores para o sucesso do uso de ferramentas eletrônicas

Para um dos gestores da ANS, uma compra bem sucedida ocorre quando se consegue assegurar uma economia de escala e a escolha de um fornecedor que cumpra os termos do contrato. A economia de escala, segundo o entrevistado,

representa um preço inferior ao praticado pelo mercado, tendo em vista o volume da compra do órgão público ser muito superior ao dos demais clientes. Não bastaria conseguir o menor preço, pois o que se almeja é a proposta mais vantajosa para a administração pública.

O principal fator para se obter compras bem sucedidas seria ter um bom sistema de planejamento dos processos de compras. Na palavra de um dos entrevistados da ANS:

“O principal fator para se alcançar o sucesso nas compras é o planejamento. Se há um bom planejamento das compras do órgão, a compra consegue ser bem sucedida. A fase do planejamento é o primeiro e principal passo para alcançar os objetivos do processo de compras. Se o planejamento foi mal feito, certamente a contratação terá problemas.”

Para um dos entrevistados, a atuação do gestor também seria essencial para o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas, devendo ter comportamento pautado por critérios objetivos e legais, uma boa qualificação técnica e experiência.

Além disso, os entrevistados citaram outros fatores de sucesso como:

- boa definição e especificação do objeto a ser licitado e um Termo de Referência¹² bem elaborado e correto, no qual se consiga colocar por escrito efetivamente o que se quer contratar;
- uma pesquisa de preços de mercado que espelhe a realidade dos preços;
- qualificação adequada dos gestores e dos servidores da área de compras;
- pessoal em número suficiente para as equipes que auxiliam o pregoeiro;
- permanência no setor de compras do pessoal qualificado;
- estrutura do órgão e do setor adequada para o uso das ferramentas eletrônicas;
- o apoio da chefia direta.

Segundo um dos entrevistados, outro fator que influencia diretamente o sucesso do pregão eletrônico é o volume da compra, pois uma licitação de pouco volume pode ser pouco atraente, correndo o risco de ter poucos participantes e ser até mesmo uma licitação deserta à semelhança do que ocorre em cidades pequenas.

¹² Termo de Referência: é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (art. 8, inciso II, Decreto nº 3.555/08).

4.1.1.6 Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas

A tendência no âmbito do governo federal, segundo um dos entrevistados, seria usar o pregão eletrônico em quase todos os processos de compras públicas e associar seu uso, na medida do possível, ao registro de preços¹³ para a aquisição de serviços e materiais de uso comum dos órgãos públicos. Por isso, para estes itens, o governo federal deveria centralizar as necessidades dos órgãos públicos, a fim de aumentar o seu poder de compra.

Segundo um dos entrevistados, o governo federal poderia instituir uma gratificação ao pregoeiro no intuito de motivá-lo a conseguir melhores resultados nas compras públicas, tendo em vista que a experiência e a atuação dos gestores são determinantes para se consigam obter propostas vantajosas nos processos de compras públicas. Nas palavras de um dos gestores:

“É na fase de lances do pregão que a atuação do gestor faz a diferença em termos de redução do valor a ser contratado pela administração pública. Dependendo da atuação do gestor, pode se obter descontos significativos.”

Para um dos gestores, a tendência no futuro é que os recursos de Tecnologia de Informação (TI) sejam utilizados, cada vez mais, nos processos de compras públicas, na busca da redução da burocracia e do aumento da transparência no gasto público. Por exemplo, o processo de habilitação dos fornecedores no pregão eletrônico poderia ser feito de forma *online*, garantindo maior segurança e rapidez nas contratações públicas, tornando-as totalmente eletrônicas. Com o uso dos recursos de TI, o processo de compras se tornaria menos burocrático e mais célere.

Em relação à cotação eletrônica, os entrevistados esperam que, no futuro, ela sofra mudanças para torná-la mais funcional e uma ferramenta balizadora para o pregão eletrônico, bem como para a pesquisa de mercado.

Para melhorar o uso destas ferramentas, além de se criar uma sistematização que propicie alguma colaboração entre os diversos órgãos públicos quanto às experiências relacionadas aos processos de compras, os entrevistados acreditam que é possível instituir um ambiente na *web*, no qual os gestores possam apresentar sugestões e dúvidas para melhorar não só o Comprasnet, como o próprio uso do pregão eletrônico e da cotação eletrônica.

¹³ Registro de Preços é uma forma simplificada de contratação, precedida de licitação nas modalidades Concorrência ou Pregão.

Os entrevistados destacaram que, apesar de toda a administração federal fazer uso do pregão eletrônico, não existe uma colaboração sistematizada entre os órgãos. Segundo os entrevistados, a colaboração existe de forma isolada e individualizada a partir da iniciativa dos gestores, como por exemplo, a troca de experiências por meio de *e-mails*. Segundo os entrevistados, a criação deste mecanismo seria fundamental para que houvesse a democratização do conhecimento e o compartilhamento das experiências acumuladas pelos gestores públicos das diversas unidades do governo federal, como, por exemplo, a disponibilização de editais e pesquisas de preços de mercado.

4.1.2 Caso 2: Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Criado em 1970, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), responsável pelo aperfeiçoamento, disseminação e gestão do sistema brasileiro de concessão e garantia de direitos de propriedade intelectual. A missão institucional do INPI é criar um sistema de propriedade intelectual que estimule a inovação, promova a competitividade e favoreça os desenvolvimentos tecnológico, econômico e social. Com sede no Rio de Janeiro, o INPI possui representação em todas as Unidades da Federação.

Na estrutura organizacional do Instituto, a Coordenação-Geral de Administração centraliza todos os processos de licitações e contratos. Baseado no Rio de Janeiro, este setor é o responsável por promover todas as aquisições e contratações que irão atender às demandas de serviços e materiais das unidades do INPI. Apesar de estar bem estruturado, segundo a entrevistada, há uma deficiência de servidores em termos quantitativos e qualitativos no setor de licitações.

4.1.2.1 Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras públicas

As ferramentas eletrônicas utilizadas pelo INPI nos seus processos de compras são o pregão eletrônico e, em poucos casos, a cotação eletrônica, ambas valendo-se do Comprasnet.

A entrevistada relatou que o INPI utiliza estas ferramentas para a aquisição de bens e serviços que podem ser considerados comuns, contando com uma equipe

de apoio formada por servidores para auxiliar na condução do pregão eletrônico, sendo necessário que o gestor tenha uma capacitação inicial.

Segundo a entrevistada, o Comprasnet sofreu inúmeros aprimoramentos ao longo dos anos, e, atualmente, atende plenamente à demanda dos órgãos públicos no que tange às compras públicas. Para a entrevistada, o Comprasnet é um sistema de fácil manuseio, sendo possível para qualquer gestor, minimamente capacitado, dominar todas as suas funcionalidades, conforme passagem da entrevista:

“O sistema sempre funcionou bem; o que faltava talvez eram funcionalidades para tornar o nosso trabalho mais fácil. No entanto, é um sistema fácil, é de uma interface amigável. Qualquer pessoa no segundo pregão já está dominando totalmente o sistema. Eu, particularmente, acho o sistema fantástico.”

Segundo a entrevistada, estas ferramentas, especialmente o pregão eletrônico, se caracterizam pela rapidez que proporcionam aos processos de compras devido à inversão das fases de habilitação e classificação das propostas e à existência de apenas uma fase recursal.

A gestora citou ainda que, em face da ampla publicidade conferida aos processos de compras que usam estas ferramentas, uma gama maior de fornecedores toma conhecimento das necessidades do órgão comprador.

Outra característica relevante apontada é a não identificação dos fornecedores até o término dos lances do pregão eletrônico, que garante a impessoalidade do processo, reduzindo-se as chances e oportunidades para que o pregoeiro favoreça determinado licitante ou que as empresas façam acordos entre si para fatiar o mercado.

Com a adoção das ferramentas eletrônicas, segundo a entrevistada, o contato direto com os fornecedores diminuiu bastante, o que é um aspecto positivo, pois as dúvidas e questionamentos existentes devem ser apresentados por *e-mail* ou outros meios, sendo perfeitamente dispensável o contato do pregoeiro com os fornecedores.

4.1.2.2 Benefícios com o uso de ferramentas eletrônicas

Segundo a entrevistada, tanto a cotação eletrônica quanto o pregão eletrônico proporcionam benefícios que podem ser percebidos pela administração pública, conforme passagem da entrevista:

“Não existe ninguém que trabalhe na área de compras públicas que diga que a legislação do pregão e a instituição da cotação eletrônica não foram grandes avanços. Existem, na verdade, críticas para melhorar estas ferramentas.”

A cotação eletrônica, segundo a entrevistada, é uma das grandes ferramentas de combate ao desperdício de recursos públicos, que contribuem para aumentar a eficiência da administração pública. A entrevistada observou que grande parte das aquisições públicas no Brasil é feita mediante dispensa de licitação, ensejando a existência de processos ineficientes, viciados e não vantajosos para a administração pública. Assim, o uso das ferramentas eletrônicas seria uma maneira de garantir os princípios da impessoalidade e da eficiência, bem como diminuir as chances de direcionamento dos processos para determinado fornecedor. Nas palavras da entrevistada:

“O que eu acho fantástico na cotação eletrônica é que o legislador finalmente entendeu que a maior parte das compras públicas, em termos numéricos, é de dispensa de licitação. Desta forma, criar um mecanismo que garanta o princípio da impessoalidade, da eficiência e que diminua as chances de direcionamento é fantástico.”

Possíveis casos de direcionamento de compras, segundo a entrevistada, ocorrem nas dispensas de licitação, que são feitas fora do Comprasnet, o que dificulta a verificação em relação à cartelização de fornecedores e à corrupção de agentes públicos. Para a entrevistada, tanto o pregão eletrônico quanto a cotação eletrônica representam um avanço da gestão pública.

Segundo a entrevistada, o benefício mais explícito destas ferramentas eletrônicas aos olhos da sociedade e que tem relação direta com a tentativa de coibir o desvio de recursos públicos e combater a corrupção é a publicidade do processo. Como estas ferramentas utilizam o Comprasnet, que permite o acesso público, a entrevistada relatou que qualquer empresa pode apresentar proposta de preço para qualquer licitação, o que dificulta o favorecimento a determinado fornecedor.

O pregão eletrônico, segundo a entrevistada, possibilita obter reduções de preços e melhores condições nas compras, pois é um leilão reverso. Nas palavras da entrevistada:

“O pregão efetivamente consegue um preço mais vantajoso. Pela possibilidade de serem ofertados lances, há uma maior possibilidade de competição entre os fornecedores.”

A identificação dos fornecedores somente após a fase de lances, segundo a entrevistada, também é um grande benefício do pregão eletrônico, pois garante o

atendimento do princípio da impessoalidade, constituindo-se em um mecanismo anticorrupção muito significativo. Além disso, dois benefícios destas ferramentas, especialmente do pregão eletrônico, são a transparência e a celeridade do processo de compras públicas. Ela relata que, além de atender a todos os requisitos de legalidade, os atos do processo de compras são rápidos, se comparados com outras modalidades previstas na Lei de Licitações.

Segundo a entrevistada, a abertura de novos mercados para a administração pública é considerada um benefício:

“Antigamente, antes do pregão eletrônico, havia uma concentração de mercado muito forte em empresas que participavam de licitações. Uma empresa nova ou uma empresa pequena tinham muita dificuldade de ingressar nesse mercado. Hoje, com o pregão, elas têm uma possibilidade maior de participar e vencer a licitação pública. Isso acontece em vários ramos, como por exemplo, no mercado de Tecnologia de Informação (TI).”

A entrevistada destacou que o uso das ferramentas eletrônicas gera benefícios também para os fornecedores, já que permite a participação em vários processos simultaneamente. Mesmo que existam sessões de pregão em horários coincidentes, o fornecedor consegue participar das licitações, gerando, portanto, maior acesso e aumento da competição.

No que se refere ao comportamento ético dos fornecedores, a entrevistada observou que é possível notar que houve certa mudança, pois as empresas perceberam que, atualmente, há um controle muito maior dos órgãos de auditoria, forçando uma conduta dentro da legalidade por parte das empresas e licitantes.

Segundo a entrevistada, estes benefícios do uso das ferramentas eletrônicas proporcionam maior eficiência no processo de compras, gerando maior economia de recursos e atendendo ao princípio do *value for money*, além de coibirem práticas, em alguns casos, históricas, de desvio de dinheiro público.

4.1.2.3 Riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas

A entrevistada não percebe muitos riscos associados ao uso do pregão eletrônico e da cotação nas compras do INPI. Na sua visão, o Comprasnet se mostra bastante confiável para o desenvolvimento dos processos eletrônicos de compras, apresentando boa disponibilidade.

A entrevistada relatou que em que pese o pregão possibilitar a participação de qualquer fornecedor, ser o mais democrático possível e ensejar a participação de

empresas aventureiras, tais fatos não chegam a constituir um risco, na medida em que o gestor tem mecanismos para desclassificar este tipo de empresa. A gestora citou, por exemplo, que faz diligências nas empresas para averiguar os atestados de capacitação técnica. Por isso, os gestores deveriam se valer de suas experiências e conhecimentos e afastar (desclassificar) empresas, ditas aventureiras, que não cumpram suas propostas, prejudicando o processo de compras. Para ela, nestes casos, os órgãos públicos devem aplicar as punições e sanções previstas na Lei de Licitações.

A entrevistada observou que a Controladoria-Geral da União (CGU) está criando um cadastro nacional de empresas inidôneas, que deve auxiliar os pregoeiros na escolha dos fornecedores.

Para a entrevistada, o foco preponderante no preço não é considerado um risco, pois nem sempre preço baixo corresponde a má qualidade ou não cumprimento de contrato. Para ela, isto seria uma falácia, na medida em que um bom gestor e/ou uma boa especificação conseguiriam impedir a contratação de empresas que forneçam materiais e serviços de baixa qualidade. Como exemplo, a gestora observou:

“Fiz uma licitação de papel A4 e achei o preço do papel muito barato, mas muito barato mesmo. Era a metade do preço pago em uma papelaria. Como a empresa era de Brasília, ainda havia a despesa do frete. Concluí que não poderia ser mais barato que uma resma da papelaria. Liguei para a empresa, e o dono disse que aquela compra de papel era pequenininha. A empresa havia vencido uma licitação de outro órgão público de duas carretas de papel A4. Então, a minha compra seguiria no mesmo frete, minimizando este custo. O material chegou antes do prazo que estava acordado no edital.”

Assim, segundo a gestora, existem questões relativas ao preço, como oportunidade de entrar em um mercado ou questões relacionadas à validade das mercadorias, que induzem o fornecedor a apresentar valores inferiores ao preço praticado pelo mercado, sem que isso signifique reduzir qualidade.

4.1.2.4 Problemas do uso de ferramentas eletrônicas

Em face das potencialidades e dos benefícios proporcionados pelas ferramentas eletrônicas, a gestora do INPI não percebe nenhum problema associado ao uso das mesmas nas compras públicas, conforme observado na entrevista:

“Não vejo nenhum problema relacionado ao uso das ferramentas eletrônicas. Existem problemas que não são relacionados com o sistema. O pregoeiro ruim não torna a legislação horrível.”

Para ela, os supostos problemas não decorreriam do pregão ou da cotação eletrônica e sim da má capacitação do gestor, conforme passagem na entrevista:

“A taxa de sucesso dos processos de compras que usam o pregão eletrônico é muito maior do que as alcançadas em outras modalidades de licitação. A possibilidade da ocorrência de problemas é muito menor, porque o Comprasnet é um sistema autoexplicativo. O maior problema associado ao pregão eletrônico é o despreparo do gestor - pregoeiro. Para mim, este é o principal fator de insucesso do uso das ferramentas eletrônicas.”

O despreparo, segundo a entrevistada, iria desde o momento da seleção do fornecedor até a fase da contratação, quando o gestor não aplica as sanções ou não atua de acordo com o previsto na Lei de Licitações.

A entrevistada observou que em sua percepção a adoção de ferramentas eletrônicas não gera desvantagem para os fornecedores quando analisadas sob uma visão de economia de mercado, pois ao acarretar maior competição, leva-os a buscar maior produtividade e eficiência operacional. Ao contrário do que ocorria anteriormente, quando as empresas não precisavam se esforçar para conseguir os contratos públicos, atualmente, haveria competição e as empresas seriam instadas a melhorar sua gestão. Por isso, não se poderia falar que o pregão compele as empresas a ter prejuízo; o que ocorreria, de fato, seria a diminuição das margens de lucros e uma busca por eficiência operacional e expertise para competir.

4.1.2.5 Fatores para o sucesso do uso de ferramentas eletrônicas

Segundo a gestora do INPI, o processo de compras pode ser considerado de sucesso quando a proposta escolhida atende ao princípio de vinculação do instrumento convocatório (edital), obtendo-se um preço justo.

Existem alguns fatores, segundo a entrevistada, que afetam o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas, tais como a necessidade de que se disponha de pessoas capacitadas para a elaborarem o Termo de Referência corretamente, pois uma especificação mal feita compromete o resultado do processo, conforme observado pela entrevistada:

“Em relação aos problemas de especificação dos itens a serem licitados, as pessoas que elaboram Termos de Referências precisam conhecer o mercado para torná-lo o mais amplo possível, o que às vezes não acontece. É impressionante a baixa qualidade dos Termos de Referência. Pode-se dispor do melhor gestor, que ainda assim problemas existirão. As empresas atendem ao que está definido no Termo de Referência; se o objeto da compra está minimamente mal especificado, o pregão eletrônico não tem como garantir que a compra seja bem sucedida.”

Portanto, para a entrevistada, os agentes que elaboram o Termo de Referência devem ter a consciência de que uma especificação ruim pode comprometer todo o processo. Conforme observado pela entrevistada, de nada adiantaria dispor de um excelente pregoeiro se a especificação do item a ser adquirido é mal redigida.

Um dos principais fatores de sucesso apontado pela entrevistada é a qualificação dos gestores, já que a condução do processo de compras depende muito da sua atuação e experiência. Seja por falta de recursos dos órgãos públicos para capacitar a equipe, seja por falta de interesse do servidor, existem gestores sem a qualificação devida e que comprometem o êxito das aquisições governamentais. Para a entrevistada, o uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas aumentou a necessidade dos órgãos de disporem de gestores com preparo e perfil adequados para a função de conduzir os processos de compras. Nas palavras da entrevistada:

“As pessoas têm uma visão equivocada da área de compras... muitos têm medo. Na verdade, não é uma área para covardes, pois nesta área não se pode ter gestores que sucumbam à pressão. Os escândalos que por muitas vezes aparecem, fazem as pessoas terem uma noção de que esta atividade é ruim. Os gestores que trabalham com as ferramentas eletrônicas devem estar motivados para aprender e estar conscientes de que a atuação deles impacta diretamente o desempenho da administração pública.”

Portanto, para a entrevistada, o maior fator de sucesso no uso das ferramentas eletrônicas é dispor de um gestor experiente e com a qualificação devida.

Ainda segundo a entrevistada, é importante que o gestor tenha uma formação multidisciplinar, pois a gama de material e serviços que compõem as necessidades dos processos de compras dos órgãos públicos é muito vasta. Entretanto, ressalta que não se deseja que o pregoeiro seja um técnico especializado em todas as áreas, sendo desejável que tenha um conhecimento mínimo em diversas áreas para poder conduzir com sucesso o processo de compras eletrônicas.

Por fim, segundo a entrevistada, é imperioso que se disponha de um bom planejamento a fim de se realizar compras mais vantajosas para a administração pública:

“Por exemplo, do total de licitações que estão no Comprasnet, pequena parcela pode estar eivada de vícios que denotam algum tipo de fraude. No entanto, grande parcela provavelmente não possui um planejamento adequado de compras, ainda que não haja dolo.”

A gestora destacou ainda que a taxa de sucesso das compras efetuadas por pregão eletrônico é muito maior, se comparada com a de outras modalidades de licitação, pois a possibilidade de que ocorram problemas é muito menor, já que o próprio sistema (Comprasnet) inibe falhas.

4.1.2.6 Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas

Em relação às perspectivas futuras, a entrevistada ressaltou que o pregão eletrônico foi criado há praticamente dez anos e os ganhos obtidos neste período foram significativos. Para ela, nos últimos anos, a administração pública vem avançando muito no que tange aos processos de compras e à utilização das ferramentas eletrônicas, projetando para o futuro perspectivas otimistas.

Segundo a gestora, é perfeitamente viável a utilização do pregão eletrônico para obras de qualquer natureza, desde que haja uma boa fiscalização e uma análise apurada das propostas, a fim de verificar se o licitante tem capacidade para executá-la.

Apesar de a legislação ser única e de vários processos de compras serem repetidos e semelhantes, a entrevistada resalta que não existe um fórum específico do governo para fomentar a colaboração entre os órgãos da administração federal. Ela relatou que não existe um canal oficial de troca de informações ou experiências dos gestores no que tange aos processos de compras públicas e uso das ferramentas eletrônicas. Segundo ela, o que há são iniciativas individuais dos gestores de ajuda mútua, sem interferência do governo. Por isso, a entrevistada imagina que o governo implemente algum fórum oficial para a troca de informações e experiências entre os órgãos públicos e gestores.

Para a entrevistada, um ponto que merece aperfeiçoamento é o emprego da cotação eletrônica. Segundo ela, em face da não obrigatoriedade de seu uso nas compras em valores abaixo do limite de R\$ 8.000,00, os gestores evitam empregá-la, optando pelas aquisições diretas, nas quais não há concorrência entre fornecedores e competição pelo preço, onerando os cofres da administração pública. Ela observou ainda que o argumento alegado para não usar a cotação eletrônica é a não obrigatoriedade legal e a rapidez da compra direta. Por isso, segundo a entrevistada, enquanto o governo não alterar a legislação no sentido de obrigar o uso da cotação eletrônica, quando cabível, esta situação tende a continuar.

Por fim, a entrevistada destacou ser imprescindível que o governo atue na melhoria da capacitação dos gestores e pregoeiros.

4.1.3 Caso 3: Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro

O Centro de Obtenção da Marinha do Rio de Janeiro (COMRJ) é uma Organização Militar da Marinha do Brasil, localizado no complexo da Base de Abastecimento da Marinha no Rio de Janeiro.

Órgão responsável, no país, pela aquisição de itens para o Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM), o COMRJ tem como propósito promover a aquisição do material cuja responsabilidade lhe seja atribuída. Para tal, gere recursos orçamentários destinados a essas aquisições e obtém e mantém o fluxo adequado do material desde as fontes de obtenção até o recebimento nos pontos de acumulação ou destinatário final.

O COMRJ trabalha com diversas categorias de material, destacando-se as de material comum (material de limpeza, escritório, etc), gêneros alimentícios, viaturas, combustíveis e lubrificantes, sobressalentes para máquinas, motores e equipamentos de eletrônica, munição, medicamentos e fardamento.

Os processos de compras são conduzidos pelo Departamento de Obtenção, que possui duas divisões: a Divisão de Apoio e a Divisão de Aquisição. A Divisão de Apoio é, basicamente, responsável pela parte de divulgação e arquivamento dos processos de compras. A Divisão de Aquisição tem sob sua subordinação as Gerências de Material. As gerências são responsáveis pelas aquisições dos itens da sua categoria de material, desde a autuação inicial do processo até a contratação.

As aquisições da Marinha para atender às necessidades das diversas Organizações Militares espalhadas pelo país são centralizadas e realizadas pelo COMRJ, sendo a determinação das necessidades, a elaboração das especificações e o acompanhamento da demanda dos itens realizados por outros órgãos da Marinha.

Segundo os entrevistados, a infraestrutura do COMRJ para promover os processos de compras se mostra adequada. No entanto, em face do volume de aquisições e da variedade dos itens, percebem uma carência de pessoal em termos qualitativos e quantitativos.

4.1.3.1 Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras públicas

Segundo os gestores entrevistados, a principal ferramenta eletrônica utilizada pelo COMRJ é o pregão eletrônico, pois quase a totalidade de seus processos de compras ultrapassa o valor de R\$ 8.000,00, o que torna obrigatório o uso desta ferramenta.

Um dos entrevistados observou que, apesar de a cotação eletrônica ser indicada nos casos de contratação direta, tentou-se no COMRJ empregá-la para obter a pesquisa de mercado¹⁴, em face da dificuldade de fazê-lo junto às empresas. O entrevistado esclarece que esta dificuldade decorre, principalmente, da grande resistência dos fornecedores em enviar uma cotação de preços, pois, ao fazê-lo, a empresa divulga seu preço, que servirá de base para o processo licitatório. Ele afirma ainda que isto faz com que, muitas vezes, a cotação fornecida seja majorada, com valores acima do que realmente é praticado no mercado.

Segundo os entrevistados, as características do pregão eletrônico podem ser estendidas à cotação eletrônica, destacando-se:

- o uso da Internet, por meio do Comprasnet;
- a possibilidade de seu uso para a aquisição de uma gama de materiais, que possam ser enquadrados como material comum;
- a não indicação de uso para itens considerados estratégicos para o órgão público;
- a agilidade que imprime ao processo de compras;
- alcança um número maior de empresas e fornecedores;
- a diminuição do contato com os fornecedores e a impessoalidade do processo.

Segundo os entrevistados, uma das principais características que tornaram o pregão eletrônico uma grande inovação é a inversão das fases de habilitação e análise das propostas, pois apenas a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta é analisada.

Os entrevistados relataram que, para o uso das ferramentas, é utilizado o sistema Comprasnet, disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O Comprasnet é visto como um excelente sistema, que possui uma *interface* amigável e recebe constantes aperfeiçoamentos, dispondo de mecanismos de detecção de fraude na concorrência entre os licitantes.

¹⁴ Um dos documentos necessários para a composição do processo de compras públicas por pregão eletrônico.

Para um dos entrevistados, o papel principal deste sistema é ter a sessão pública do pregão em ambiente 100% virtual, conferindo maior transparência quando comparado a quaisquer outras modalidades de licitação. O acesso ao sistema seria prático, fácil e franqueado a qualquer cidadão que queira acompanhar a sessão do pregão eletrônico.

A implementação destas ferramentas eletrônicas, com a utilização do Comprasnet, segundo um dos entrevistados, representou uma quebra de paradigma no processo de compras públicas no Brasil. Segundo ele, o Comprasnet proporcionou uma série de mudanças em relação à elaboração de documentos, pois o próprio sistema gera, automaticamente, as atas de sessão de lances e os termos de adjudicação e homologação, conferindo agilidade e legalidade ao processo.

Outro aspecto importante da evolução do Comprasnet apontado por um dos gestores entrevistados é a integração a outros sistemas do governo, como o SICAF (Sistema e Cadastramento Unificado de Fornecedores) e a dados da Receita Federal e do INSS (Instituto Nacional de Assistência do Seguro Social (INSS)), que permitem identificação de fraudes ou incorreções de dados dos fornecedores.

Segundo um dos gestores entrevistados, uma das características do pregão eletrônico ligada aos gestores e às equipes que conduzem os processos de compras é a necessidade de capacitação, a ser completada com a prática. Nas palavras de um dos entrevistados:

“Na verdade, para exercer a função de pregoeiro você é obrigado a ser capacitado, pois está previsto na lei. Lógico que o que a gente vê muitas vezes na prática é que o gestor recebe uma capacitação mínima. É realizado um curso de dois ou três dias, que, na verdade, não consegue capacitar plenamente um pregoeiro. Feito o curso, o gestor é designado pregoeiro por meio de uma ordem de serviço ou portaria. Só que, na realidade, em muitos casos, o gestor não está realmente capacitado.”

Para os entrevistados, apesar de o gestor apenas conduzir o processo de compras, é importante que tenha um conhecimento mínimo do material ou serviço que o órgão público está adquirindo. O ideal, segundo um dos entrevistados, é que o gestor tenha uma formação multidisciplinar, bem como conhecimentos gerais sobre os itens que são os objetos da compra.

Os entrevistados observaram que a capacitação do pessoal que trabalha com estas ferramentas eletrônicas deve ser sistêmica, pois a legislação sobre compras públicas está em constante modificação, conforme observado por um dos entrevistados:

“A contratação pública é um trabalho bem específico, cuja legislação está em constante modificação. Por exemplo, recentemente, um novo decreto foi publicado estabelecendo uma margem de preferência nas contratações de viaturas administrativas. Cada novo decreto, acórdão do TCU ou nova doutrina gera modificações no instrumento convocatório, no tratamento e no procedimento durante a licitação. Muitas das vezes os gestores não conseguem acompanhar as mudanças na mesma velocidade.”

Desta forma, observou um dos entrevistados, é necessário que os gestores públicos se mantenham atualizados em relação à legislação sobre compras.

4.1.3.2 Benefícios com o uso de ferramentas eletrônicas

Segundo um dos entrevistados, o pregão eletrônico possui muitos benefícios quando comparado a outras modalidades de licitação aplicadas às compras públicas, conforme passagem na entrevista:

“É até difícil você comparar o pregão eletrônico com as outras modalidades mais antigas de licitação, porque o avanço que provocou foi enorme e revolucionário.”

Os entrevistados citaram a transparência do processo, a economicidade e a impessoalidade como principais benefícios.

Em face da transparência, que permeia todo o processo de compras eletrônicas, segundo um dos entrevistados, é possível que qualquer cidadão acompanhe, em tempo real, sessões de pregão eletrônico de qualquer órgão da administração pública federal. Além disso, essa transparência do pregão eletrônico é que protege os gestores de situações em que haja dúvida e desconfiança da sua atuação. Nas palavras de um dos entrevistados:

“A transparência das ferramentas eletrônicas respaldam o gestor, servindo como um verdadeiro escudo, protegendo-o. Quanto mais transparência, maior é a proteção para nós gestores. É uma coisa boa, tanto para o gestor quanto para a sociedade.”

A cotação eletrônica é uma solução em termos de transparência para os processos de compras que, atualmente, ocorrem por meio de dispensa de licitação, segundo os entrevistados. Para eles, nestes casos, esta ferramenta ajuda a criar uma maior competição entre as empresas participantes do processo.

Para os entrevistados, a maior participação de empresas e, por consequência, a maior competição entre os fornecedores são benefícios que contribuem para a obtenção de uma maior economia de recursos. No caso do pregão eletrônico, a redução de preços é expressiva e bem maior quando comparada à alcançada pelas modalidades antigas, especialmente em relação à Carta-Convite. Nas palavras de um dos entrevistados:

“Quando o Centro de Obtenção começou a utilizar o pregão eletrônico em detrimento das antigas modalidades, inclusive do pregão presencial, nós tivemos, na época, uma economia de 20 a 30% dependendo do tipo de material.”

Os entrevistados citaram ainda o benefício da impessoalidade das ferramentas eletrônicas, notadamente do pregão eletrônico, pois nenhum licitante sabe quem está participando até o término da fase de lances. Além disso, o pregoeiro não conhece quem está operando o sistema por parte da empresa, o que traz uma segurança muito grande na condução do processo. Eles relataram ainda que o pregão eletrônico eliminou vícios antigos como a comunicação entre as empresas para combinar preços.

Para os entrevistados, o pregão eletrônico torna o processo de compras mais rápido, pois os prazos legais para publicação do processo de compras são mais curtos, tornando a contratação mais célere e desburocratizada. Como consequência, destacaram que é possível realizar mais processos de compras em um mesmo período. Na Seção de Fardamento do COMRJ, antes do uso do pregão eletrônico, faziam-se 15 licitações no ano e agora realizam-se, em média, 30.

Um benefício pouco comentado, porém de grande valor, segundo um dos entrevistados, é o controle dos atos do pregão eletrônico. Atualmente, nas auditorias internas e nas auditorias feitas pelo Tribunal de Contas, muitas vezes não são mais solicitadas informações ao órgão público. As auditorias são feitas com a análise dos registros disponíveis na Internet e no Comprasnet, relatou o entrevistado.

Um dos entrevistados relatou que um benefício que não era visualizado era a participação de novos fornecedores de outras regiões. Quando o pregão era conduzido na forma presencial, existia uma tendência de que os mesmos fornecedores participassem do certame, pois, além da limitação geográfica, havia uma série de empecilhos à participação de algumas empresas, como os custos da manutenção de representantes comerciais. Conforme observou um deles:

“Com o advento do pregão eletrônico, novas empresas puderam participar do processo. Hoje a Marinha compra materiais de empresas de todo o país.”

Isto possibilita que empresas estabelecidas em polos específicos de produção de determinadas categorias de material espalhados pelo país possam concorrer, ofertando preços mais competitivos. Por outro lado, segundo um dos entrevistados, existem algumas situações em que a amplitude geográfica gera um

custo maior para o órgão público, como, por exemplo, no caso de diligências para acompanhar o processo produtivo da empresa.

O afastamento entre o gestor e o fornecedor foi apontado pelos entrevistados como outro benefício do uso das ferramentas eletrônicas, já que elimina situações que podem colocar em risco a eficiência dos processos de compras.

Outro benefício apontado foi a mudança de comportamento dos fornecedores em relação à ética. Segundo um dos entrevistados, anteriormente, os fornecedores tentavam conseguir o contrato direto com os órgãos. Muitas empresas se intitulavam fornecedores de determinados órgãos em face de contatos ou conhecimentos estabelecidos ao longo do tempo.

Os gestores entrevistados relataram ainda que os resultados obtidos, de uma maneira geral, com o uso destas ferramentas nos processos de compras no COMRJ foram a economicidade e a padronização dos processos e procedimentos.

4.1.3.3 Riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas

Para os gestores do COMRJ, um dos poucos riscos associados ao uso das ferramentas eletrônicas seria a vulnerabilidade do Comprasnet. Recentemente, segundo um dos entrevistados, descobriu-se a existência de programas utilizados por fornecedores que lhes garantiam vantagens ilícitas por meio da oferta de lances automaticamente antes que aparecesse o menor preço para os outros fornecedores. Um dos entrevistados informou que, para coibir isto, foram feitas mudanças no Comprasnet, estabelecendo-se um intervalo mínimo para a oferta de lances.

Um dos riscos apontados pelos gestores entrevistados é que, em muitos processos de compras, o gestor público conduz o pregão eletrônico de forma automática. Segundo os entrevistados, há pregoeiros que têm uma sequência de atos programados de forma automática, não atentando para como o processo está sendo conduzido.

Outro risco apontado pelos entrevistados é o foco excessivo dos fornecedores no preço, que pode comprometer outros aspectos do fornecimento, inclusive a qualidade. Nas palavras de um dos entrevistados:

“Há fornecedor que acha que o pregão eletrônico é um jogo de futebol: quer ganhar de qualquer jeito, pois oferta inúmeros lances, não se preocupando com a viabilidade do preço para o fornecimento.”

Para os entrevistados, uma boa especificação do objeto da licitação, a exigência de laudos técnicos e até mesmo a fiscalização do processo produtivo reduzem as chances de problemas no fornecimento e induzem os fornecedores a não se preocuparem apenas com o preço, mas com binômio preço-qualidade.

Segundo os entrevistados, qualquer risco decorrente do uso destas ferramentas pode e deve ser minimizado ou gerenciado pelo órgão público, sendo imprescindível que o gestor esteja alerta e adote uma atitude proativa para coibir condutas que prejudiquem o processo de compras públicas.

4.1.3.4 Problemas do uso de ferramentas eletrônicas

Para os gestores entrevistados, os problemas do uso das ferramentas eletrônicas decorrem da atuação inadequada dos gestores e não das ferramentas propriamente ditas. Segundo eles, os gestores se tornaram operadores do Comprasnet, o que necessita de capacitação e experiência.

Um dos problemas identificados pelos gestores entrevistados seria a falta de qualificação dos funcionários das empresas para operarem o Comprasnet. Segundo um dos entrevistados, apesar de haver motivação por parte das empresas em participar dos pregões, percebe-se que estas ainda encontram dificuldades para capacitar seus funcionários para usá-lo de forma satisfatória.

Outro problema apontado pelos entrevistados seria que os preços de referência obtidos em pesquisas junto a empresas para compor os processos de compras não representariam a realidade. Com os preços majorados, os preços obtidos com as ferramentas eletrônicas não refletiriam a verdadeira economia de recursos.

Segundo um dos entrevistados, há uma falsa ideia de que o menor preço obtido com o pregão eletrônico gera problemas de fornecimento, com compras de baixa qualidade. Ele observou que, de fato, isto ocorre quando o órgão público não exige o cumprimento do contrato, deixando de aplicar as penalidades previstas na Lei de Licitação e no próprio Edital. Nas palavras de um dos entrevistados:

“Muita gente acha que, no pregão eletrônico, a empresa compete para ganhar. Por isso, reduz muito o preço para ser escolhida e depois tenta entregar um produto com uma qualidade inferior para compensar a redução do preço oferecida. Isto, na verdade, acontece com os órgãos públicos que não conduzem o processo da forma adequada. A empresa tem que ser penalizada.”

Um dos entrevistados relatou que para as empresas fornecedoras, a adoção destas ferramentas gerou um impacto positivo nos custos operacionais. Exemplificando, o entrevistado observou que, antigamente, os fornecedores tinham que manter um funcionário para visitar os órgãos públicos, retirar um edital e participar da sessão pública. Além disso, o representante da empresa visitava o órgão público inúmeras vezes, até que concluísse a compra.

Para os entrevistados, o uso destas ferramentas já foi bem assimilado pelo mercado, não havendo resistências das empresas em participar dos processos de compras públicas. Eles observaram que os casos de licitação deserta que porventura acontecem estão associados a alguma falha, erro ou vício no processo.

Os entrevistados destacaram ainda que, apesar da grande participação das empresas nos processos de compras com o uso destas ferramentas, o COMRJ possui uma sistemática de visitá-las e frequentar feiras e congressos, no intuito de apresentar o que a Marinha do Brasil (MB) compra e qual o seu potencial. Como exemplo, citaram que a MB anualmente visita empresas na cidade de Franca - SP (polo de empresas de calçados masculinos) e no Rio Grande do Sul (indústria têxtil) para divulgar o planejamento das compras da Força Armada em relação ao fardamento, bem como convencer as grandes empresas deste setor a fornecerem para a MB.

4.1.3.5 Fatores para o sucesso do uso de ferramentas eletrônicas

Para os gestores do COMRJ, um processo de compras públicas bem sucedido ocorre quando se elabora um processo com uma boa especificação, bem estruturado e instruído, composto de uma boa pesquisa de mercado, que permita ao órgão licitante saber exatamente o preço do item. Nas palavras de um dos entrevistados:

“Uma compra bem sucedida pode não significar obter o melhor produto que o mercado oferece, mas é o produto que atende à especificação apresentada e para o qual se consegue, na fase de negociação do pregão eletrônico, uma redução significativa de preço. Essa é uma compra bem feita.”

Segundo os entrevistados, um processo bem executado é aquele que tem o valor de referência de qualidade, fruto de uma pesquisa bem feita, em que na negociação ocorra uma redução real de preço, e em que, pela especificação estar

bem feita, se consegue o produto que realmente vai atender à necessidade do interesse público da administração. Nas palavras de um dos entrevistados:

“A alma tanto do pregão eletrônico quanto da cotação eletrônica é a pesquisa de mercado e o Termo de Referência. Por isso, os dois deveriam ser feitos por pessoas qualificadas na área de atuação do objeto licitado.”

Os gestores citaram que, dentre os fatores que contribuem para o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas, destacam-se:

- um bom pregoeiro (gestor), que possua experiência e capacitação para conduzir as negociações com os fornecedores no intuito de obter as melhores condições para a administração pública. Na verdade, o pregoeiro é um grande negociador, sendo o preço a principal variável a ser definida;
- um bom planejamento das compras;
- o apoio da alta gerência para qualificação das equipes de apoio e do pregoeiro.

Para evitar problemas no transcorrer do pregão, os gestores entrevistados acreditam que o Termo de Referência tem que ser elaborado por peritos naqueles casos em que os objetos da licitação têm uma especificação mais complexa.

Segundo um dos entrevistados, muitos problemas decorrentes da falha na especificação referem-se à falta de capacitação de quem a elaborou e não do uso das ferramentas eletrônicas. Além disso, ressaltou um dos entrevistados, em face da diversidade dos materiais licitados, o pregoeiro muitas vezes negocia o preço sem ter o perfeito conhecimento do item. Por isso, a experiência e a capacitação deste servidor são fundamentais, segundo um dos entrevistados.

Os entrevistados relataram que não é incomum as empresas tentarem vencer a licitação com preços baixos para recuperar sua margem de lucro fornecendo produtos de qualidade inferior. Nestes casos, segundo os entrevistados, os órgãos públicos devem aplicar as sanções previstas em lei, a fim de evitar prejuízos para a administração pública. Para eles, estas penalidades são eficazes e têm um efeito pedagógico, pois caso possam participar de outras licitações, as empresas mudam suas posturas.

4.1.3.6 Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas

Uma das perspectivas futuras no uso destas ferramentas, segundo os entrevistados, é a ampliação do seu uso para um espectro maior de bens e serviços,

conforme passagem na entrevista:

“O que na realidade já está acontecendo é a ampliação do uso do pregão eletrônico em diversos outros tipos de contratação. Por exemplo, na lei, não está previsto você usar o pregão para a contratação de obras e de engenharia, porém, na prática, vários órgãos vêm utilizando.”

Segundo os entrevistados, isto é perfeitamente possível, desde que os órgãos públicos adotem os cuidados e as exigências específicas necessárias no que tange à determinação da necessidade e à especificação. Para os entrevistados, é desejável que esta ampliação ocorra, tendo em vista a possibilidade que existe no pregão eletrônico de se negociar o preço na fase de lances. Nas outras modalidades, ressaltou um dos entrevistados, o preço ofertado é imutável. Nas palavras do entrevistado:

“A grande diferença que se observa entre as modalidades antigas de licitação e o pregão eletrônico é a possibilidade de negociação. Nas modalidades antigas, a empresa já chegava à sessão pública com a proposta pronta e inalterável. Então, na verdade o que se fazia era a classificação e a verificação da aceitabilidade técnica da proposta da empresa, só que não existia uma negociação para melhora do preço”.

Segundo um dos gestores do COMRJ, o futuro do uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas, em especial do pregão eletrônico, será algo que muito se assemelha ao que acontece com qualquer compra eletrônica feita atualmente pelos consumidores como pessoa física. Realizada a compra, ressaltou um dos gestores, o próprio sistema informaria o prazo de entrega, por exemplo. Segundo um dos entrevistados, isto já acontece em países como o Chile, que tem o sistema Compras Chile. Para ele, o sistema de compras informaria qual o fornecedor, o prazo de entrega e o acompanhamento de pedido. Para o entrevistado, este será o futuro do Comprasnet e o uso da tecnologia de informação nas compras públicas é o caminho para desburocratizar o processo sem abrir mão da segurança e da transparência.

Os entrevistados destacaram que, apesar de todos os órgãos do governo fazerem uso destas ferramentas, não existe uma troca de informações sistematizada promovida pelo governo a fim de possibilitar o compartilhamento do conhecimento e de experiências dos gestores e órgão adquiridos nos processos de compras. Portanto, segundo um dos gestores entrevistados, seria uma medida simples e de grande utilidade a criação de algum fórum para a troca de experiências e conhecimento dos órgãos públicos.

4.1.4 Caso 4: Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico

A Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico (DIRMAB) é uma organização que tem a missão de cuidar dos assuntos relativos ao apoio logístico do Sistema de Material Aeronáutico (SISMA) e do Sistema de Material Bélico (SISMAB), no que concerne às funções de suprimento e manutenção, descritos na Doutrina de Logística da Aeronáutica.

A DIRMAB é um órgão da administração pública direta, inserida na estrutura da Força Aérea Brasileira (FAB), que tem como atribuições o gerenciamento da cadeia de suprimento de material aeronáutico, material bélico, publicações técnicas, combustíveis e lubrificantes necessários ao preparo e ao emprego da FAB. Possui, sob sua subordinação, seis Parques de Material Aeronáutico: do Galeão (PAMA-GL - RJ), dos Afonsos (PAMA-AF - RJ), do Recife (PAMA-RF - PE), de São Paulo (PAMA-SP - SP), de Lagoa Santa (PAMA-LS - MG) e o Parque de Material Bélico da Aeronáutica (PAMB - RJ).

Segundo o gestor entrevistado, atualmente, no âmbito da FAB, o setor de compras conquistou uma posição de relevância, sendo considerado um instrumento estratégico vinculado aos interesses maiores das Diretorias e Órgãos que realizam as aquisições da Força Aérea. O entrevistado ressaltou que os servidores que militam na área de compras são reconhecidos como integrantes de uma área importante para que o Comando da Aeronáutica consiga alcançar seus objetivos e cumprir a sua missão constitucional. Ele observou ainda que os órgãos que centralizam compras estão em um nível de importância elevado e vinculados aos altos interesses da Força Aérea Brasileira.

A DIRMAB faz parte de um Comando Logístico, no qual o Centro Logístico da Aeronáutica é que realiza as compras dos projetos considerados como prioritários. Atualmente, a DIRMAB conduz os processos de compras de materiais e serviços relacionados à vida administrativa da Unidade. Os grandes projetos, vinculados ao material bélico, às aeronaves e ao armamento são consolidados no CELOG, a partir da demanda da DIRMAB.

Segundo o entrevistado, a estrutura do órgão é considerada adequada para o uso das ferramentas eletrônicas, tanto na infraestrutura quanto no pessoal.

4.1.4.1 Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras públicas

Nas aquisições no país, utiliza-se o pregão eletrônico e, em pequena escala, a cotação eletrônica, segundo o entrevistado. Ele ressaltou que a DIRMAB conta com uma estrutura adequada para o emprego do pregão eletrônico, com o sistema Comprasnet.

Uma das características do uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas, segundo o entrevistado, é que os órgãos públicos devem prover uma qualificação mínima aos gestores encarregados de conduzir os processos de aquisições, ao contrário do que ocorria no passado com as Comissões de Licitações. O entrevistado observou que, no pregão eletrônico, a lei determina que haja uma qualificação mínima para que o gestor possa conduzir o processo do leilão eletrônico reverso e as negociações que podem ocorrer por meio do sistema. Nas palavras do entrevistado:

“A obrigação de capacitação dos gestores para que possam utilizar as ferramentas eletrônicas, em especial, o pregão eletrônico, já é um diferencial que não se percebia em outros processos de compras.”

A principal característica destas ferramentas apontada pelo entrevistado é a celeridade conferida ao processo de compras públicas, pois se atende ao princípio da legalidade de forma rápida, com maior eficiência. Para ele, no pregão eletrônico, a inversão das fases de habilitação e da proposta de preços torna o processo mais rápido, pois só se realiza a análise dos documentos do fornecedor que ofertou o melhor lance.

Além disso, segundo o entrevistado, estas ferramentas conseguem atingir um grande número de fornecedores, face à maior publicidade do processo, o que contribui para uma maior competição entre os licitantes.

O emprego destas ferramentas está associado ao uso do sistema Comprasnet que, segundo o gestor entrevistado, possui uma plataforma amigável, de fácil operação, tanto para o gestor quanto para as empresas fornecedoras. Nas palavras do entrevistado:

“O Comprasnet foi um grande facilitador para o uso das ferramentas eletrônicas, pois não há a necessidade de contato com fornecedores, já que o processo de compras ocorre no ambiente virtual. É um sistema que define muito bem as fases de aquisição.”

O entrevistado relatou ainda que o Comprasnet é utilizado para processos de compras no país, pois utiliza uma base de dados nacional de empresas cadastradas.

Para o entrevistado, o pregão eletrônico está vinculado às contratações de curto prazo e de entrega imediata. Para itens considerados estratégicos, afirma o entrevistado, deve ser utilizada, prioritariamente, a contratação direta por meio de dispensa de licitação. No entanto, ele observa que nada impede que se utilize o pregão para itens estratégicos, desde que a especificação seja perfeita.

O entrevistado relatou ainda que o uso das ferramentas eletrônicas é incentivado amplamente no âmbito da Força Aérea Brasileira, havendo reuniões dos órgãos de logística da Força para a troca de experiência e estudos de casos de sucesso do uso das ferramentas nas aquisições de grande relevância.

Para o entrevistado, o potencial das ferramentas eletrônicas indica que as equipes de compras devem ser reconhecidas como recursos estratégicos na busca da administração pública em conduzir suas atividades de forma transparente.

4.1.4.2 Benefícios com o uso de ferramentas eletrônicas

Segundo o entrevistado, o uso destas ferramentas proporciona uma economia de recursos financeiros por meio de uma expressiva redução de preços dos itens a serem adquiridos que deve avaliada em relação à melhor proposta inicial obtida quando da abertura da sessão de lances no pregão eletrônico.

O entrevistado observou que o uso destas ferramentas, notadamente do pregão eletrônico, torna o processo acessível a um maior número de empresas, proporcionando maior competição entre os fornecedores e queda considerável nos preços.

“Quanto maior o número de participantes, melhor deve ser o preço de aquisição para a administração pública. O pregão eletrônico vem atender ao objetivo de estimular a participação de fornecedores, para que haja uma maior competição e, conseqüentemente, maior redução no preço final.”

A universalização e a democratização do acesso às compras públicas também são benefícios relevantes, segundo o entrevistado. Para ele, qualquer gestor, atualmente, não consegue conduzir um processo de compras sem que a sociedade consiga visualizar e acompanhar. Nas palavras do entrevistado:

“O gestor, hoje em dia, não consegue mais fazer uma compra pública que a sociedade não consiga enxergar.”

O entrevistado apontou a celeridade como um grande benefício, pois o processo ocorre de forma mais rápida, evitando retrabalhos ao longo do processo, como, por exemplo, em relação à elaboração de especificação. Ele observou ainda que se já existe a especificação de determinado item, basta utilizá-la, não precisando digitá-la novamente no sistema. Por isso, afirmou o entrevistado, o uso destas ferramentas favorece uma padronização das especificações das compras públicas.

Segundo o entrevistado, estas ferramentas têm como foco a maior a redução de preços, o que, em última análise, também é um dos objetivos prioritários da área de compras. No entanto, observou que existem ganhos periféricos no bojo da obtenção do menor preço, como a possibilidade de conhecer novos fornecedores. No mercado aeronáutico, de acordo com o entrevistado, isto é de muita valia, pois impulsiona até mesmo o desenvolvimento de novos produtos e melhores preços.

Exemplificando, o entrevistado relatou que antes de utilizar o pregão eletrônico, a Força Aérea Brasileira era atendida, em grande parte, por empresas de São Paulo, e que, atualmente, empresas do Nordeste do país o atendem de forma satisfatória, prestando serviços com qualidade superior. Em alguns casos, afirmou o entrevistado, a ampliação do *portfolio* de fornecedores é mais relevante e importante do que a própria redução de preços.

O entrevistado observou que, considerando-se as dimensões continentais do país, a possibilidade de que fornecedores das mais distantes localidades tenham acesso ao processo de compras é um ganho que não se pode medir. Por conta disso, as empresas interessadas conseguem diminuir seus custos de participação em processos de compras do governo. Assim, segundo o entrevistado, a abertura de novos mercados, em escala regional ou nacional, seria um dos benefícios das ferramentas eletrônicas.

O entrevistado ressaltou que o uso do pregão eletrônico nas compras do governo eliminou a necessidade do contato direto entre fornecedores e gestores, contribuindo para a transparência e impessoalidade do processo.

Segundo o entrevistado, os custos associados ao uso do pregão eletrônico não são percebidos como um problema, pois toda a estrutura física já existe e os

custos do desenvolvimento do Comprasnet são custeados pelo governo federal. Assim, a cada aquisição, ressaltou o entrevistado, os custos diminuem, na medida em que se elimina o retrabalho de algumas etapas do processo de compras, como o processamento interno do pedido. Para o fornecedor, relata o entrevistado, o uso do pregão eletrônico também significa menores custos, pois não há a necessidade de ir ao órgão para pegar o edital ou imprimir propostas.

Segundo o gestor da DIRMAB, o pregão eletrônico fez com que muitos fornecedores se qualificassem para atender às demandas do governo, especializando-se em determinados itens ou serviços.

O entrevistado observou que o pregão eletrônico fez desaparecer também a postura de determinadas empresas que se consideravam fornecedores exclusivos de determinados órgãos, impedindo até mesmo que outros participassem dos processos de compras. Com a publicidade das ferramentas eletrônicas, qualquer empresa participa dos processos de compras, destacou o entrevistado.

Segundo o entrevistado, com o uso do pregão eletrônico, a DIRMAB conseguiu dispor de melhor atendimento ao cliente interno, agilizar as contratações e otimizar o orçamento do órgão, apurando uma economia média de 25%, em 2010, e de cerca de 15%, em 2011, em relação à melhor proposta inicial obtida na abertura do pregão eletrônico.

4.1.4.3 Riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas

Para o gestor da DIRMAB, as ferramentas eletrônicas funcionam e se aplicam muito bem no caso de materiais e serviços comuns, que já foram devidamente desenvolvidos e são de especificação simples. Nas palavras do entrevistado:

“Para itens mais rebuscados, mesmo sendo considerado comum, como um motor de uma aeronave, o ideal é que se parta para uma contratação direta, fazendo um contato direto com a fábrica, que fornece uma série de garantias. O uso do pregão nesta situação pode fazer com que a escolha do fornecedor seja feita apenas pelo fator preço, o que não garante a melhor opção para a administração pública.”

O entrevistado observou que usar as ferramentas eletrônicas para adquirir aquilo que é considerado estratégico para o órgão pode gerar riscos. Segundo o entrevistado, o uso destas ferramentas praticamente fez desaparecer o contato direto entre fornecedores e gestores, o que é ideal para contratações de itens comuns em que não há necessidade de customizar o relacionamento com a

administração pública. No entanto, para serviços ou itens estratégicos este distanciamento pode trazer riscos, pois é imprescindível uma aproximação com o fornecedor. Nas palavras do entrevistado:

“Não há como utilizar o pregão eletrônico para efetuar serviços de manutenção de turbinas e motores de aeronaves, que são considerados estratégicos. Se eu necessito de uma fidelização do serviço, não há como utilizar as ferramentas eletrônicas.”

Para o entrevistado, a legislação sobre compras públicas dispõe de artifícios que minimizam estes riscos, como justificar, fundamentadamente, a não utilização do pregão eletrônico. Para esta decisão, seria importante a experiência do gestor.

Uma especificação mal feita do objeto da compra seria um grande risco, segundo o entrevistado. Para ele, o importante no processo de aquisição não seria apenas o preço, pois existiriam outras condições que impactam a proposta dos fornecedores, como o prazo de entrega e a remediação de eventuais falhas. Desta forma, segundo o entrevistado, o fornecedor deveria conhecer todas as regras do processo de compras para poder apresentar o seu preço. Por isso, afirmou o entrevistado, um Termo de Referência de baixa qualidade pode gerar propostas com preços muito baixos, que obedeçam ao que foi especificado, sem atender integralmente ao que se quer em termos de qualidade.

O foco excessivo no preço é um risco, segundo o entrevistado, pois pode gerar a aquisição de um serviço ou material de baixa qualidade, que em alguns casos, está respaldada por uma especificação deficiente. Além disso, relatou o entrevistado, a disputa para ofertar o menor preço faria os fornecedores estabelecerem um patamar que tornaria inviável a entrega do item nas condições e na qualidade requeridas, levando ao não cumprimento do contrato. Por isso, o gestor da DIRMAB citou que o foco excessivo no preço por parte do órgão público, sem os devidos cuidados com as demais condições da proposta, pode comprometer o processo de compras, acarretando prejuízos.

O entrevistado alertou ainda que cabe aos órgãos públicos coibir tal situação por meio da aplicação das penas previstas nos contratos, evitando a participação aventureira de certos fornecedores nos processos de compras. Ele acrescentou ainda que esta conduta (não cumprimento do contrato) varia de acordo com a percepção dos fornecedores em relação ao órgão público.

O entrevistado destacou ainda que se o órgão público é diligente na fiscalização do contrato e aplica penalidades quando cabível, a tendência é que o

fornecedor cumpra suas obrigações. Assim sendo, ao perceberem que o órgão público tem este perfil, os fornecedores deixariam de ser tão agressivos na luta pelo preço, atentando para a exequibilidade da proposta. A postura de ganhar por ganhar cederia espaço para a disputa para oferecer a melhor proposta em sentido amplo.

4.1.4.4 Problemas do uso de ferramentas eletrônicas

Segundo o entrevistado, os problemas atribuídos ao uso das ferramentas eletrônicas são provenientes, em sua maior parte, daqueles relacionados à preparação do processo de compras e à dificuldade de se obter pesquisa de mercado que reflita preços reais. Em algumas situações, o preço de referência, relatou o entrevistado, não representa os preços reais de mercado.

Com o pregão eletrônico, relatou o entrevistado, qualquer empresa pode participar dos processos de compras do governo, desde que esteja na base de dados do Comprasnet. Por isso, continua o entrevistado, um dos problemas é que algumas empresas se aventuram nos pregões eletrônicos, ofertando preços irreais e atrapalhando a administração pública. Nas palavras do entrevistado:

“O fornecedor, no afã da batalha de preços, começa a entrar em uma margem de risco, na qual não consegue honrar a proposta, mesmo no curto prazo.”

Para o entrevistado, tal prática deve ser punida pela administração pública conforme as sanções previstas na Lei de Licitações. A atitude do fornecedor, segundo o entrevistado, depende de como o órgão público é visto, pois nem todos os órgãos aplicam a devida punição, adotando uma postura tolerante em relação à exigência das cláusulas contratuais. Desta forma, ressaltou o entrevistado, os gestores não devem ser lenientes com inadimplementos contratuais, em especial-se detectado um intuito aventureiro no sentido de prejudicar o processo de compras.

Os entrevistados observaram que, atualmente, por meio do Comprasnet, o fornecedor acompanha todo o processo de compras até a adjudicação. No entanto, os órgãos públicos não têm como acompanhar as fases posteriores, o que dificulta o monitoramento de todo o processo de fornecimento das compras. A partir do pedido, o sistema não é mais utilizado, sendo o acompanhamento feito fora do Comprasnet, apontou o entrevistado.

Segundo o entrevistado, um dos problemas do uso das ferramentas eletrônicas é a dificuldade no relacionamento com antigos fornecedores, pois estes

se sentem desprestigiados pela administração pública, tendo em vista o processo de compras ser orientado prioritariamente pelo menor preço. Com o uso sistemático do pregão eletrônico, o entrevistado relatou que este problema vem desaparecendo, já que a impessoalidade da ferramenta confere credibilidade ao processo de compras públicas, ensejando uma maior participação das empresas.

O uso destas ferramentas teria gerado mudanças no comportamento do fornecedor, principalmente em relação às suas margens de lucro que, segundo o entrevistado, diminuiram em função da maior competição. Além disso, o entrevistado relatou que quando o pregão eletrônico começou a ser utilizado, os fornecedores participavam de todos os certames de todos os órgãos, não havendo nenhuma gestão de suas capacidades para atender à enorme demanda pública.

4.1.4.5 Fatores para o sucesso do uso de ferramentas eletrônicas

Segundo o entrevistado, uma compra de sucesso pode ser definida de acordo com os objetivos que a organização pretende alcançar. Nas palavras do entrevistado:

“Uma aquisição de sucesso significa ser atendido pelo fornecedor dentro do prazo estipulado, na quantidade e na qualidade requerida de acordo com as especificações do processo de compras, a um preço adequado para a administração pública.”

Para o gestor da DIRMAB, existem fatores internos e externos à organização que influenciam o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas. Como fatores internos ele destacou:

- a especificação bem elaborada dos itens;
- um bom planejamento de compras;
- a capacitação do gestor e equipe de apoio.
- o volume de compras, que pode contribuir para uma maior margem de negociação de preços;
- a concretização das compras previstas no processo de compras, pois promover um processo de compras e não efetivá-lo atingiria a credibilidade da ferramenta, podendo colocar em risco os benefícios de futuros processos. Ou seja, não se poderia utilizar as ferramentas eletrônicas para se testar o mercado;

Como fatores externos, que via de regra estão vinculados ao fornecedor, o entrevistado citou:

- o número de participantes do processo;
- o conhecimento dos fornecedores sobre o órgão e sobre suas demandas, que pode estimulá-los a aumentar seu portfólio de ofertas.

Nas palavras do entrevistado:

“A partir do momento em que determinado fornecedor participa do pregão eletrônico e começa a trabalhar com a administração pública, há uma tendência de que, nos próximos processos do órgão, a empresa adote uma postura mais agressiva para continuar atendendo ao governo, não só pelo preço, mas na melhora de outros aspectos.”

Além disso, para motivar os fornecedores a participar dos pregões promovidos pela Força Aérea Brasileira e aumentar a concorrência, o entrevistado relatou que a DIRMAB promove uma reunião com os fornecedores sobre o sistema de material aeronáutico explicitando as metas, objetivos e demandas do órgão. Ou seja, apresentam-se para as empresas e fornecedores interessados nos serviços e materiais que serão alvo de aquisições, possibilitando que se preparem.

4.1.4.6 Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas

Para o gestor da DIRMAB, haverá, no futuro, um uso mais amplo das ferramentas eletrônicas e um aperfeiçoamento da legislação pertinente, focados nas aquisições de itens com especificações menos complexas, de baixa exposição para a organização, de baixo valor estratégico e que não dependam da atuação do gestor para a negociação das condições contratuais.

Segundo o entrevistado, a legislação necessita evoluir neste sentido para que o pregão eletrônico não seja utilizado para a compra de todo e qualquer item, sob pena de comprometer os seus resultados. Para serviços de engenharia e obras, o entrevistado acredita que, nos casos de menor complexidade, é viável a sua utilização. No entanto, o governo deveria explicitar melhor os parâmetros para o emprego do pregão, alerta o entrevistado.

Existem iniciativas do governo federal, observou o entrevistado, no sentido de melhorar a legislação, que reforçam o fato de o pregão eletrônico ser “um caminho sem volta na história das contratações públicas do Brasil”.

O entrevistado relatou que o uso do pregão eletrônico para a contratação de serviços de manutenção de aeronaves é uma nova possibilidade que a DIRMAB está implementando, para a qual houve uma necessidade de treinamento não só

dos gestores como das empresas. Para ele, isso gerou benefícios para estes fornecedores, já que abriu um novo mercado de órgãos públicos.

Segundo o entrevistado, o uso das ferramentas eletrônicas deve evoluir também na *interface* com os fornecedores, o que vai requerer investimentos nos recursos de Tecnologia de Informação (TI). Nas palavras do entrevistado:

“O governo tem que investir no sistema para que englobe a colocação do pedido ao fornecedor e o seu devido acompanhamento, igual ao que acontece quando fazemos uma compra eletrônica.”

À semelhança do que ocorre com as grandes empresas de comércio eletrônico, seria necessário que o Comprasnet evoluísse para que todo o processo de compra, inclusive o processamento do pedido e da entrega, também estivesse disponível para o acompanhamento, tanto por parte do órgão público como de toda a sociedade. Ele destacou que o ciclo do pedido deve ser integrado ao Comprasnet, para que a fase do processo de compras que ocorre após a seleção e a contratação do fornecedor seja acompanhada pela administração pública.

4.2 ANÁLISE DOS CASOS

O objetivo desta seção é fazer a análise dos casos estudados, de maneira a evidenciar semelhanças e diferenças à luz da revisão de literatura realizada e do quadro conceitual apresentado ao final do capítulo 2.

4.2.1 Aspectos Gerais

Os órgãos públicos estudados pertencem à esfera da administração pública federal, sendo dois deles da administração pública direta e os outros dois da administração pública indireta (Autarquia). Eles estão inseridos em áreas distintas do governo federal, tendo cada um deles missões específicas, o que aumenta a variedade e diversidade de suas demandas em compras.

As áreas de compras destes órgãos se mostram fisicamente bem estruturadas, havendo certa carência de servidores especializados e qualificados para atuarem nos processos de compras de uma forma geral. Estes órgãos públicos usam ferramentas eletrônicas em seus processos de compras há mais de dez anos, possuindo expertise considerável, principalmente em relação ao pregão eletrônico.

Os gestores entrevistados são servidores de carreira que militam na área de compras há mais de cinco anos e que possuem uma experiência pessoal considerável, tendo conduzido um número expressivo de processos de compras públicas com a utilização de ferramentas eletrônicas, em especial o pregão eletrônico. É possível observar diferenças nas percepções dos gestores públicos entrevistados sobre o uso das ferramentas eletrônicas, as quais podem se dever, dentre outras razões, a tempo de atuação e experiência na área de compras públicas.

Todos os órgãos públicos estudados utilizam em grande escala o pregão eletrônico nos seus processos de compras. Em relação à cotação eletrônica, somente a ANS e o INPI a utilizam, ainda assim pouco, tendo em vista que seu emprego não é obrigatório e a sua limitação a compras inferiores a R\$ 8.000,00.

O quadro 2 apresenta alguns aspectos referentes aos órgão estudados, bem como dos gestores entrevistados.

Quadro 2 - Principais aspectos dos órgãos

Aspectos	ANS	INPI	COMRJ	DIRMAB
Setor Governamental	Saúde	Indústria e Comércio	Militar	Militar
Administração Pública	Indireta - Autarquia Especial	Indireta - Autarquia	Direta	Direta
Centraliza as compras	Sim	Sim	Sim	Não
Infraestrutura do órgão para uso das ferramentas eletrônicas	Adequada	Adequada	Adequada	Adequada
Recursos Humanos qualificados para o uso das ferramentas eletrônicas	Insatisfatório	Satisfatório	Insatisfatório	Satisfatório
Ferramenta Eletrônica mais utilizada	Pregão Eletrônico	Pregão Eletrônico	Pregão Eletrônico	Pregão Eletrônico
Tempo de atuação dos gestores na área de compras	> 7 anos > 5 anos	> 12 anos	> 5 anos > 10 anos	> 15 anos
Número de LREs (pregão eletrônico) conduzidos pelos gestores	> 100 > 100	> 100	> 80 > 100	> 100

4.2.2 Características das ferramentas eletrônicas usadas nas compras

O pregão é a ferramenta utilizada pelos órgãos estudados, sendo a cotação eletrônica pouco empregada em função da não obrigatoriedade e dos limites para seu uso, conforme apontam os relatos.

O uso da Internet, que nos casos estudados ocorre com o uso do Comprasnet, e a não utilização para toda e qualquer situação das ferramentas eletrônicas, foram características apontadas pelos entrevistados que se alinham à literatura revista (WHEATHON, 2010). Os entrevistados observaram que as ferramentas eletrônicas, em especial o pregão eletrônico, deveriam ser utilizadas para a aquisição de uma grande variedade de bens e serviços, com exceção para os itens estratégicos e para tecnologias consideradas sensíveis pelos órgãos públicos.

A inversão das fases de habilitação e julgamento que ocorre no pregão eletrônico foi citada, pelos entrevistados de todos os órgãos, como característica relevante, alinhando-se ao observado por Justen Filho (2003).

A celeridade do processo de compras públicas com o uso do pregão eletrônico também foi apontada pelos entrevistados como uma das características, estando em consonância com o observado por Faria (2009a).

Além destas, a necessidade de capacitação inicial do gestor foi relacionada como uma característica do uso das ferramentas eletrônicas no caso da ANS, do COMRJ e da DIRMAB. Segundo os entrevistados, a capacitação inicial é importante pois o gestor tem atuação preponderante na condução dos processos de compras, principalmente no pregão eletrônico na fase de lances.

No INPI e na DIRMAB, foi observado que o uso das ferramentas eletrônicas concede maior publicidade ao processo de compras, tornando-o acessível a uma gama maior de fornecedores, o que contribui para que haja maior concorrência entre as empresas participantes da licitação.

O quadro 3 sintetiza as características do uso das ferramentas eletrônicas observadas pelos órgãos estudados.

Quadro 3 - Características do uso das ferramentas eletrônicas

Características	ANS	INPI	COMRJ	DIRMAB
➤ Uso da Internet - Comprasnet	✓	✓	✓	✓
➤ Usado para a aquisição de grande variedade de bens e serviços	✓	✓	✓	✓
➤ Celeridade do processo de compras públicas	✓	✓	✓	✓
➤ Impessoalidade do processo e diminuição do contato com fornecedores	✓	✓	✓	✓
➤ Inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas	✓	✓	✓	✓
➤ Necessidade de capacitação inicial do gestor	✓	✓	✓	✓
➤ Não indicado para a aquisição de itens estratégicos			✓	✓
➤ Maior publicidade do processo de compras, alcançando uma gama maior de fornecedores		✓		✓

4.2.3 Benefícios com uso das ferramentas eletrônicas

Nos quatro casos estudados foi verificado que alguns benefícios percebidos pelos usuários em relação ao uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas estão alinhados com a literatura revista, como se destaca a seguir:

- economia de recursos em face da redução dos preços, conforme observado por Shalev e Asbjornsen (2010), Wheaton (2010) e Wyld (2011);
- maior participação dos fornecedores e aumento da competição entre eles, o que denota um alinhamento ao observado por Wyld (2011), Shalev e Asbjornsen (2010), Wheaton (2010), Beall *et al.* (2003) e Sashi e O'leary (2002);
- maior transparência do processo de compras, conforme observado por Shalev e Asbjornsen (2010) e Wheaton (2010), em face da impessoalidade do processo;
- maior agilidade e celeridade no processo de compras, conforme observado por Shalev e Asbjornsen (2010);
- abertura de novos mercados, conforme o observado por Beall *et al.* (2003) e Sashi e O'leary (2002), representando uma universalização e democratização das compras governamentais.

Em face da transparência que estas ferramentas proporcionam, o gestor do COMRJ ressaltou que elas se mostram uma proteção ao gestor que conduz o pregão eletrônico quanto à lisura do processo de compras públicas, bem como a

qualquer questionamento da conduta do servidor de boa fé. Além disso, a publicidade dos atos do processo de compras reforça a transparência da escolha de fornecedores e os termos da contratação.

O registro dos atos do pregão no sistema Comprasnet auxilia as verificações nas auditorias interna ou externa e foram citadas pelos gestores entrevistados da ANS e do COMRJ como benefícios, que reforçam o objetivo da integridade e da confiança pública, observados por Schapper *et al.* (2006). Este registro contribui para que as ferramentas eletrônicas permitam e facilitem uma auditoria abrangente, conforme observado por Walker & Harland (2008) e Schapper (2008).

A impessoalidade que o uso das ferramentas confere às aquisições públicas é um benefício que impede a identificação dos fornecedores até a fase da habilitação, o direcionamento ou favorecimento indevido a empresas, o que contribui para a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública.

O aumento na participação de licitantes e de competição entre as empresas, segundo os gestores, está intimamente relacionado com o maior alcance do processo de compras eletrônicas, que permite o acesso a novos potenciais fornecedores.

A maior agilidade e celeridade do processo é fruto do uso do portal Comprasnet, do processo ocorrer no meio virtual, dos prazos reduzidos para recursos e, principalmente, da inversão das fases de habilitação e da proposta de preços sem prejuízos a legalidade dos atos e a transparência.

A gestora da ANS e a gestora do INPI apontaram o combate a fraudes como grande benefício do uso das ferramentas eletrônicas, em função da transparência, da observância das exigências legais e da impossibilidade de se direcionar os processos de compras para determinados fornecedores. Adicionalmente, a entrevistada do INPI citou, como benefício adicional, o combate ao desperdício de recursos públicos e o aumento da eficiência do governo, que atende ao princípio das compras públicas do *VFM* (RAYMOND, 2008).

No caso da ANS, os gestores entrevistados apontaram que o uso das ferramentas eletrônicas estimulou as empresas a se capacitarem para operar o sistema Comprasnet, o que possibilita uma melhor participação nos processos de compras governamentais.

Os entrevistados da ANS, do COMRJ e da DIRMAB consideraram o afastamento do contato do gestor com os fornecedores um dos principais benefícios

proporcionados pelo uso das ferramentas eletrônicas. Para eles, este afastamento serve de proteção para os gestores e contribui para a lisura do processo.

O uso das ferramentas eletrônicas provocou também uma mudança no comportamento dos fornecedores, principalmente em relação à ética. Para os gestores da ANS, do INPI e do COMRJ, os licitantes estão buscando ser mais competitivos com seus produtos e serviços para conseguir os contratos públicos.

O quadro 4 resume os principais benefícios do uso das ferramentas eletrônicas dos casos estudados apontados pelos gestores entrevistados.

Quadro 4 - Benefícios do uso das ferramentas eletrônicas

Benefícios	ANS	INPI	COMRJ	DIRMAB
➤ Economia de recursos e redução nos preços	✓	✓	✓	✓
➤ Maior participação e competição das empresas	✓	✓	✓	✓
➤ Transparência/ Publicidade/Impessoalidade	✓	✓	✓	✓
➤ Agilidade e celeridade do processo	✓	✓	✓	✓
➤ Combate a fraudes	✓	✓		
➤ Registro dos atos do pregão	✓		✓	
➤ Afastamento do contato do gestor com os fornecedores			✓	✓
➤ Mudança no comportamento dos fornecedores e melhor nível de empresas participantes	✓	✓	✓	
➤ Universalização e democratização das compras públicas e abertura de novos mercados	✓	✓	✓	✓

4.2.4 Riscos do uso das ferramentas eletrônicas

O foco predominantemente no preço ao se utilizar as ferramentas eletrônicas foi citado pelos entrevistados da ANS, COMRJ e da DIRMAB como um dos principais riscos, estando alinhado à literatura (NSW, 2006).

Diferentemente do observado por Finley (2001), os baixos preços associados à má qualidade não foram considerados, pelos gestores entrevistados da ANS e INPI, um risco associado ao uso das ferramentas eletrônicas. Para eles, este risco, se existe, poderia ser eliminado com a exigência e fiscalização do fornecimento do material ou serviço adquirido, nos termos definidos pela

administração pública no edital da licitação, podendo culminar com a aplicação de penalidades em caso de descumprimento.

Segundo o gestor da DIRMAB, a aplicação de penalidades teria um efeito pedagógico a fim de inibir as tentativas do fornecedor de ludibriar a administração pública.

Um dos entrevistados da ANS citou que o grande risco do uso destas ferramentas é a ausência de empresas interessadas, estando alinhado ao observado por Smeltzer & Stec (2003). Para ele, isto ocorre em função da falta de um contato mais estreito do gestor com os fornecedores no intuito de promover a licitação. Além disso, este entrevistado da ANS apontou o não desenvolvimento do relacionamento com os fornecedores como um risco, alinhando-se ao observado pela literatura (SMELTZER & CARR, 2003 e SHALEV e ASBJORNSEN, 2010).

Os entrevistados não percebem como risco do uso das ferramentas eletrônicas o favorecimento de grandes fornecedores como é observado na literatura (NSW, 2006). No entanto, apontaram alguns riscos não evidenciados na literatura revista.

A falta de uma qualificação mínima e de uma fiscalização adequada para o credenciamento de fornecedores no Comprasnet foi considerada um risco pela entrevistada da ANS, pois enseja a participação de empresas aventureiras.

No caso do COMRJ, os entrevistados citaram como riscos a vulnerabilidade do Comprasnet no que tange à oferta de lances e o pouco envolvimento do gestor com o uso da ferramenta eletrônica de modo a estimular a concorrência entre os fornecedores.

Para o gestor da DIRMAB, o uso das ferramentas eletrônicas na compra de itens ou serviços considerados críticos ou estratégicos é um risco para o órgão comprador. Nestes casos, a compra direta com um fornecedor qualificado é a opção indicada. Além disso, a ocorrência de problemas com a especificação da compra, como um Termo de Referência mal elaborado, representa um dos grandes riscos ao uso das ferramentas eletrônicas, pois é capaz de comprometer todos os benefícios obtidos.

Os gestores da ANS apontaram que o atendimento de determinados serviços ou materiais por fornecedores baseados em locais diferentes da execução do serviço ou fornecimento do material determinado pelo órgão público é um risco

ao bom cumprimento do contrato associado à utilização das ferramentas eletrônicas, estando alinhados com o observado por Fortunato *et. al* (2010).

O quadro 5 resume os principais riscos do uso das ferramentas eletrônicas dos casos estudados apontados pelos gestores entrevistados.

Quadro 5 - Riscos do uso das ferramentas eletrônicas

Riscos	ANS	INPI	COMRJ	DIRMAB
➤ Foco predominantemente no preço	✓		✓	✓
➤ Fornecimento de itens com baixo preço e má qualidade			✓	✓
➤ Falta de empresas interessadas	✓			
➤ Participação de empresas não qualificadas e indevidamente credenciadas	✓			
➤ Vulnerabilidades do Comprasnet			✓	
➤ Pouco envolvimento do gestor no uso das ferramentas			✓	
➤ Compras de itens ou serviços considerados estratégicos				✓
➤ Termo de Referência mal elaborado				✓
➤ Não desenvolvimento do relacionamento com os fornecedores	✓			
➤ Atendimento por fornecedores distantes	✓			

4.2.5 Problemas do uso das ferramentas eletrônicas

Os entrevistados do COMRJ e da DIRMAB observaram que a tolerância dos gestores com a participação de fornecedores oportunistas, conforme observado na literatura (NSW, 2006), seria um dos problemas a ser evitado. Segundo todos os entrevistados, os gestores que conduzem o processo de compras devem estar atentos para este tipo de situação, devendo adotar uma postura rígida no que se refere à aplicação das penalidades previstas na Lei de Licitações e no Edital para punir as empresas e desencorajá-las desta prática.

Os custos da mudança (WAGNER e SCHAWAB, 2004; LEONG, 2008; WHEATHON, 2010; SHALEV E ASBJORNSEN, 2010; WYLD, 2011) e os custos de aquisição de tecnologia (WHEATHON, 2010) observados na literatura não foram considerados problemas pelos gestores entrevistados, pois as despesas relacionadas com a implantação e manutenção do Comprasnet são de

responsabilidade do governo federal. Aos órgãos públicos cabem apenas as despesas com a aquisição de computadores e de acesso à Internet, que fazem parte das suas despesas administrativas, não representando custos extras.

As dificuldades no relacionamento com os fornecedores por conta do uso destas ferramentas foram apontadas pelo gestor da DIRMAB como um problema, estando alinhado com o revisto na literatura (EMILIANI e STEC, 2002; GIAMPIETRO e EMILIANI, 2007; WYLD, 2011). Este problema é maior em relação aos antigos fornecedores do órgão, pois segundo o gestor, na visão destas empresas há uma suposta quebra de confiança.

Um dos entrevistados da ANS considerou que o afastamento entre o gestor e os fornecedores gerado pelo uso das ferramentas eletrônicas se mostra como um problema, pois impede o desenvolvimento do relacionamento com as empresas e em alguns casos, da divulgação e promoção da compra pública.

Na DIRMAB, este distanciamento foi considerado como problema apenas em relação à compra de itens estratégicos, que requer, segundo o entrevistado, um relacionamento mais próximo dos fornecedores.

Na ANS, percebeu-se como um problema do uso das ferramentas eletrônicas o favorecimento que as microempresas e empresas de pequeno porte dispõem em processos de compras públicas. Isso se dá porque estas empresas são beneficiadas pela Lei de Licitações, conseguindo contratos com o governo, apesar de nem sempre oferecerem as condições mais vantajosas, o que pode gerar desestímulos para outros fornecedores.

Um dos principais problemas citados pelos gestores do INPI e COMRJ é o despreparo do gestor público que conduz o processo de compras. Para eles, a falta de capacitação adequada pode comprometer todo o processo, causando prejuízos à administração pública.

A falta de capacitação das empresas e a dificuldade em operar e lidar com o Comprasnet também são consideradas como problemas relevantes, conforme relato dos entrevistados da ANS e do COMRJ. Os entrevistados perceberam que alguns fornecedores perdem a disputa pela compra pública por não disporem de funcionários aptos a operarem o sistema. Desta forma, é necessário que as empresas invistam na formação de funcionários habilitados, segundo um dos entrevistados do COMRJ.

A dificuldade de se obter uma boa pesquisa de mercado foi considerada, pelos gestores entrevistados, como um dos grandes problemas do uso das ferramentas eletrônicas, gerando, em muitos processos de compras públicas, uma falsa ideia de economicidade.

O quadro 6 resume os principais problemas do uso das ferramentas eletrônicas dos casos estudados apontados pelos gestores entrevistados.

Quadro 6 - Problemas do uso das ferramentas eletrônicas

Problemas	ANS	INPI	COMRJ	DIRMAB
➤ Tolerância com fornecedores aventureiros			✓	✓
➤ Distanciamento do gestor com os fornecedores	✓			
➤ Favorecimento de microempresas e empresas de pequeno porte	✓			
➤ Despreparo do gestor/Falta de capacitação adequada		✓	✓	
➤ Falta de capacitação e dificuldade das empresas para operar o Comprasnet	✓		✓	
➤ Dificuldade de relacionamento com antigos fornecedores				✓
➤ Dificuldade de se obter pesquisa de mercado/Pesquisa de mercado mal elaborada	✓		✓	✓

4.2.6 Fatores para o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas

Os entrevistados relataram que existem fatores que contribuem para o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas conforme observado por Shalev e Asbjornsen (2010).

Os gestores entrevistados apontaram uma boa especificação dos itens como um dos importantes fatores de sucesso, estando alinhado ao observado na literatura (SHALEV & ASBJORNSSEN, 2010; WHEATON, 2010). No contexto das compras públicas brasileiras, este fator significa a definição e especificação corretas do item a ser comprado, o que equivale a um Termo de Referência bem elaborado.

A estrutura organizacional adequada para o uso das ferramentas eletrônicas, conforme observado por Hackney *et al.* (2007a), também foi considerado um fator de sucesso pelos gestores da ANS.

O apoio dos chefes e da alta gerência foi considerado pelos entrevistados da ANS e do COMRJ como fatores de sucesso, estando de acordo com Wheaton (2010).

O gestor da DIRMAB citou que o número suficiente de participantes e a competição entre eles impactam os resultados dos processos de compras do governo, alinhando-se ao observado na literatura por Beall *et al.*(2003), Mabert e Skeels (2003) e Shalev e Asbjorbsen (2010). Ressaltaram, no entanto, que nem sempre a participação numerosa de fornecedores garante os melhores resultados.

O planejamento adequado das compras foi apontado com um dos principais fatores que influenciam o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas nos processos de compras públicas, de acordo com o contido nas entrevistas de todos os gestores. Além disso, a capacitação adequada do gestor e a experiência no uso das ferramentas eletrônicas foram consideradas fundamentais para a obtenção de melhores resultados no contexto das compras governamentais. A entrevistada do INPI observou ainda que a formação multidisciplinar do gestor tem um papel importante no sucesso dos processos de compras que usam o pregão eletrônico.

A pesquisa de mercado bem feita para que se possa obter o preço de referência do item a ser adquirido também é considerada, pelos entrevistados da ANS e COMRJ, como extremamente relevante para o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas. Isso se dá porque preços de referências irreais podem gerar uma falsa ideia de economicidade.

Todos os gestores entrevistados destacaram ainda que existem outros fatores que podem influenciar o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas, como uma equipe de apoio qualificada e baixa rotatividade do pessoal que usa as ferramentas eletrônicas.

O volume das compras foi citado pelos entrevistados da ANS e DIRMAB como fator de sucesso, estando alinhado ao observado por Jap (2002), Sashi & O'Leary (2002), De Boer *et al.* (2002), Beall *et al.* (2003) e Kaufmann & Carter (2004).

O entrevistado da DIRMAB reconheceu que a concretização da compra dos itens licitados também desempenha papel importante no sucesso do uso das ferramentas eletrônicas, pois aumenta a credibilidade do processo, o que estimula uma maior participação e concorrência entre os fornecedores. Além disso, apontou outros fatores como o conhecimento dos fornecedores e empresas sobre os órgãos

públicos e suas respectivas demandas, o que possibilita uma customização do atendimento e da apresentação de propostas mais vantajosas para a administração pública;

A boa especificação e a capacitação adequada dos gestores para usar o sistema que suporta o LRE são apontadas pelos entrevistados como fatores de sucesso, sendo sua falta indicada na literatura (Beall *et al.*, 2003) como causa de maus resultados dos LRE.

Todos os entrevistados ressaltaram a importância de se obter uma pesquisa de preços que reflita os valores reais dos itens a serem adquiridos, para que se possa chegar a uma redução de preços real.

O quadro 7 resume os principais fatores para o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas dos casos estudados.

Quadro 7 - Fatores para o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas

Fatores para o sucesso	ANS	INPI	COMRJ	DIRMAB
➤ Termo de Referência bem elaborado/Boa especificação do material	✓	✓	✓	✓
➤ Estrutura organizacional adequada para o uso das ferramentas eletrônicas	✓			
➤ Apoio da alta gerência	✓		✓	
➤ Número suficiente de participantes e a competição entre eles				✓
➤ Planejamento adequado das compras	✓	✓	✓	✓
➤ Capacitação adequada e experiência do gestor / Atuação do gestor	✓	✓	✓	✓
➤ Pesquisa de mercado bem elaborada	✓		✓	
➤ Formação multidisciplinar do gestor		✓		
➤ Equipe de apoio qualificada e a baixa rotatividade do pessoal	✓	✓	✓	✓
➤ Volume das compras	✓			✓
➤ Concretização da compra dos itens licitados				✓
➤ Conhecimento dos fornecedores sobre os órgãos públicos e suas demandas de compras				✓

4.2.7 Perspectivas futuras quanto ao uso de ferramentas eletrônicas

A utilização das ferramentas eletrônicas nas compras públicas, segundo os gestores entrevistados dos órgãos públicos estudados, representa um avanço muito

significativo na gestão de compras do governo.

De fato, a utilização de ferramentas eletrônicas nas compras governamentais é um caminho sem volta rumo à eficiência da gestão dos recursos públicos. Neste sentido, os gestores entrevistados apontaram algumas perspectivas futuras no que tange ao uso destas ferramentas no contexto público.

A ampliação do uso, principalmente, do pregão eletrônico, para um espectro maior de bens e serviços e, até mesmo, para a contratação de obras e serviços de engenharia é considerada, pelos gestores da ANS, do INPI e do COMRJ, uma das grandes perspectivas futuras. Para eles, os benefícios advindos do uso respaldam a possível ampliação. Para o gestor da DIRMAB, há de ser feita apenas uma ressalva para a aquisição de itens considerados estratégicos para o órgão, pois nestes casos é recomendável que seja feita uma contratação direta.

Os gestores da ANS, do COMRJ e da DIRMAB acreditam que o uso da TI nos processos de compras públicas deve ser intensificado, visando aumentar a segurança digital, a celeridade e a abrangência do processo.

Com a ampliação do uso da TI, há a expectativa de que, aos moldes do que ocorre em qualquer compra eletrônica particular, todo o processo da compra pública poderá ser acompanhado por meio do Comprasnet, incluindo o monitoramento dos prazos de entrega e de pagamento. Para os entrevistados, esta situação seria uma evolução natural do sistema à semelhança do que ocorre em países como Chile e Estados Unidos.

A instituição de uma gratificação de desempenho para os gestores que conduzem o pregão eletrônico e obtêm reduções significativas nos valores das compras públicas é uma das perspectivas apontadas pela gestora da ANS. A entrevistada considera ainda que, se aperfeiçoada, a cotação eletrônica deveria ser utilizada amplamente nas compras públicas, servindo de um balizamento para o pregão eletrônico.

Para a gestora entrevistada do INPI, há perspectivas de que o governo e os órgãos públicos invistam, de forma sistêmica, na melhoria da qualificação dos gestores e servidores envolvidos nos processos de compras públicas com o uso das ferramentas eletrônicas, para que se tenham, cada vez mais, compras eficientes e vantajosas para a administração pública.

Por fim, existe a expectativa dos gestores entrevistados de que o governo federal, na figura do MPOG, promova a implementação de uma ferramenta, como

um blog, fórum ou algo equivalente, para que haja uma colaboração sistêmica, principalmente, entre os órgãos públicos federais, de suas experiências, resultados e soluções com o uso das ferramentas eletrônicas nos respectivos processos de compras públicas.

Esta iniciativa proporcionaria um compartilhamento do conhecimento de cada gestor em relação às dificuldades e soluções encontradas no uso destas ferramentas, bem como um aperfeiçoamento da gestão pública na busca por compras públicas mais eficientes.

O quadro 8 resume as principais perspectivas futuras quanto ao uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras apontadas pelos gestores entrevistados.

Quadro 8 - Perspectivas futuras quanto ao uso das ferramentas eletrônicas

Perspectivas futuras	ANS	INPI	COMRJ	DIRMAB
➤ Ampliação do uso do pregão eletrônico para um espectro maior de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, exceto para itens estratégicos, associado ao Sistema de Registro de Preços	✓	✓	✓	✓ *
➤ Intensificação do uso dos recursos de TI no processo de compras	✓		✓	
➤ Instituição de gratificação para os gestores públicos que conduzem os pregões eletrônicos e obtêm economia nas compras públicas	✓			
➤ Melhoria nas funcionalidades da cotação eletrônica e ampliação de seu uso	✓	✓		
➤ Melhoria no nível da qualificação e da capacitação dos gestores que conduzem os processos de compras		✓		
➤ Colaboração sistêmica, a ser promovida pelo governo federal, das experiências dos órgãos públicos federais sobre o uso das ferramentas eletrônicas nos respectivos processos de compras	✓	✓	✓	✓

* não para a utilização em obras e serviços e engenharia e itens estratégicos.

5 CONCLUSÃO

5.1 RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo principal investigar como a utilização de ferramentas eletrônicas é percebida pelos usuários em órgãos governamentais, ou seja, os gestores públicos responsáveis pela condução dos processos de compras públicas no Brasil.

A revisão de literatura abordou aspectos relacionados ao uso das ferramentas eletrônicas no comércio *business-to-government* (B2G) no contexto da administração pública, em especial do leilão reverso eletrônico (LRE), identificando características, benefícios, entraves, riscos e fatores de sucesso.

Durante o estudo, foi identificada a escassez de literatura sobre compras públicas, bem como sobre o uso de ferramentas eletrônicas no comércio *business-to-government* - B2G no Brasil. Com o levantamento da literatura, foi possível elaborar um quadro conceitual para orientar a pesquisa, que teve como objetivo principal responder à seguinte pergunta:

“Como a adoção e o uso de ferramentas eletrônicas de compras no comércio B2G são percebidos pelos agentes públicos (usuários) responsáveis pela condução dos processos de compras públicas no Brasil?”.

Esta pergunta foi desdobrada em outras seis perguntas, apresentadas a seguir, a fim de buscar subsídios para se responder à pergunta geral:

- Qual a percepção dos usuários com relação às características distintivas das ferramentas de compras usadas no comércio B2G no Brasil?
- Como os benefícios do uso de ferramentas de compras no comércio B2G são percebidos pelos usuários no Brasil?
- Como os riscos associados ao uso de ferramentas de compras no comércio B2G são percebidos pelos usuários no Brasil?
- Que problemas associados ao uso de ferramentas de compras B2G são percebidos pelos usuários no Brasil?
- Quais são, na percepção dos usuários, os fatores de sucesso na adoção das ferramentas B2G no Brasil?
- Quais as perspectivas futuras do uso do LRE e outras ferramentas B2G, no Brasil, na percepção do usuário?

A metodologia selecionada para a pesquisa foi a de estudo de casos. Para tal, foram realizadas entrevistas em profundidade com os gestores públicos que conduzem processos de compras empregando ferramentas eletrônicas em quatro órgãos da administração pública federal.

Os quatro casos estudados foram descritos e analisados por meio de comparações dos aspectos do uso das ferramentas relatados pelos gestores entrevistados à luz da revisão de literatura elaborada, com o objetivo de responder às perguntas de pesquisa.

Os entrevistados relataram características, benefícios, riscos, problemas, fatores para o sucesso e perspectivas futuras em relação ao uso das ferramentas eletrônicas no contexto das compras públicas brasileiras.

5.2 CONCLUSÕES

Nesta seção, serão apresentadas as respostas para as perguntas desdobradas da questão principal, sendo esta posteriormente respondida.

Qual a percepção dos usuários com relação às características distintivas das ferramentas de compras usadas no comércio B2G no Brasil?

O pregão eletrônico é a ferramenta eletrônica de compras mais utilizada pelos órgãos públicos. Isso ocorre em função não só da sua obrigatoriedade, como também pelos resultados positivos que normalmente são alcançados. Por outro lado, apesar de seu potencial, a cotação eletrônica ainda é utilizada em pequena escala em face, principalmente, de ser facultativo o seu emprego.

Os usuários das ferramentas eletrônicas perceberam que os processos de compras governamentais se tornaram mais céleres, havendo maior impessoalidade. Além disso, elas concedem maior publicidade aos processos de compras, tornando-os acessíveis a uma gama maior de fornecedores, contribuindo para que haja um maior número de empresas participantes e, provavelmente, maior concorrência entre as empresas participantes da licitação.

Uma das principais características distintivas das ferramentas eletrônicas percebidas é a inversão das fases de habilitação e análise de propostas, que reduz

a quantidade de documentos a serem verificados no pregão eletrônico, otimizando o processo de aquisição.

O uso do sistema Comprasnet, que permite o controle efetivo dos atos praticados, e a diminuição do contato do gestor com os fornecedores também são características relevantes das ferramentas de compras usadas no comércio B2G no Brasil. Elas estão intimamente relacionadas e contribuem para o aumento da lisura e transparência dos processos de compras do governo.

A necessidade de uma capacitação inicial dos gestores para a correta utilização das ferramentas eletrônicas também caracterizam estas ferramentas, pois sua ausência inviabiliza o emprego nos processos de compras do governo.

O uso das ferramentas eletrônicas está voltado para a aquisição de bens e serviços definidos como comuns, de acordo com o estabelecido na Lei do Pregão, e que não tenham caráter estratégico. Devido à facilidade e dos resultados positivos que podem ser obtidos, os usuários buscam utilizar as ferramentas eletrônicas, principalmente o pregão eletrônico, para uma grande gama de bens e serviços demandados pela administração pública.

Como os benefícios do uso de ferramentas de compras no comércio B2G são percebidos pelos usuários no Brasil?

De uma maneira geral, os usuários das ferramentas eletrônicas consideram a economia de recursos como um dos principais benefícios. Esta decorre de uma significativa redução nos preços, em especial quando se utiliza o pregão eletrônico.

Com o uso do Comprasnet, o processo de compras públicas se torna mais transparente para a sociedade, havendo publicidade e impessoalidade dos atos praticados durante todo o processo, o que dificulta a ocorrência de direcionamentos das compras públicas para determinado fornecedor.

Foi observado também que há uma maior participação e competição entre as empresas nos processos em que são empregadas as ferramentas eletrônicas, especialmente no que tange ao pregão eletrônico, ensejando a abertura de novos mercados com a universalização do acesso aos processos de compras públicas.

Apesar de não terem sido observados na literatura revista, o combate a fraudes e a diminuição do desperdício de recursos são benefícios importantes que foram apontados pelos usuários das ferramentas eletrônicas nos casos estudados.

Uma possível explicação pode estar no fato de que as compras públicas no Brasil, de maneira geral, parecem carecer de eficiência, transparência e lisura. O uso das ferramentas eletrônicas torna o processo de compras acessível à sociedade, constituindo-se em instrumento que dificulta e, até mesmo, coíbe práticas, em alguns casos, históricas, de desvio de dinheiro público, representando um avanço na gestão dos recursos públicos.

O registro dos atos praticados durante o pregão eletrônico, que facilita o trabalho de possíveis auditorias posteriores, também é um aspecto benéfico que contribui para a lisura do processo de compras públicas.

A mudança do comportamento dos fornecedores e a melhora no nível das empresas que participam dos processos de compras são benefícios que também não foram apontados pela literatura, mas que foram relatados pelos usuários. Isto parece ocorrer, em parte, pelo aumento da impessoalidade nos processos de compras e pelo acirramento da concorrência entre os fornecedores, já que a prática de representantes de empresas brasileiras baseada na atuação junto aos setores de compras dos órgãos públicos para tentar garantir contratos de fornecimento com a administração pública tornou-se impraticável.

Como as chances de direcionar as compras públicas diminuíram significativamente, as empresas se movimentaram rumo à capacitação para o emprego das ferramentas eletrônicas, aumentando o número de fornecedores realmente habilitados participantes dos processos.

Os usuários reconheceram que o afastamento compulsório entre o gestor e os fornecedores é um benefício muito importante que impacta e contribui para a impessoalidade e transparência do processo.

Como os riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas de compras no comércio B2G são percebidos pelos usuários no Brasil?

A pesquisa indicou a percepção de que há poucos riscos na adoção de ferramentas eletrônicas nas compras públicas. A diminuição da concorrência devido a um foco excessivo em preços baixos, bem como o fornecimento de itens com baixo preço e má qualidade são riscos observados na literatura e foram observados nos casos. Percebe-se que este risco pode ser mitigado ou até mesmo, eliminado por meio de uma adequada gestão de contratos, com uma fiscalização diligente, que

aplique as penalidades previstas, caso o fornecedor não entregue os itens contratados com a qualidade requerida.

Outro risco observado foi o de que não apareçam empresas interessadas em participar dos processos, conforme observado na literatura. Além disso, o não desenvolvimento do relacionamento com os fornecedores também foi indicado como um fator negativo que pode fazer com que as empresas deixem de participar dos processos de compras públicas.

Observou-se, ainda, que existem empresas que, apesar de estarem legalmente credenciadas no Comprasnet, não possuem a qualificação necessária para serem contratados pela administração pública. Isto ocorre, possivelmente, devido a erros na verificação de sua qualificação no momento do credenciamento pela administração pública.

As possíveis vulnerabilidades do Comprasnet, o pouco envolvimento, o empenho do gestor no uso das ferramentas eletrônicas, a utilização destas para a compra de itens ou serviços considerados estratégicos, o fornecimento por empresas distantes dos órgãos compradores e, principalmente, um termo de referência mal elaborado são riscos não evidenciados na literatura revista, mas que são considerados relevantes no contexto das compras públicas brasileiras. Possivelmente isto ocorre porque, apesar de o pregão eletrônico ser utilizado sistematicamente há mais de uma década, o Comprasnet carece de aperfeiçoamentos e existe a falta de uma massa crítica de gestores qualificados e experientes para conduzir adequadamente os processos de compras governamentais.

Como os problemas associados ao uso de ferramentas eletrônicas de compras são percebidos pelos usuários no Brasil?

O principal problema percebido pelos usuários é a dificuldade dos órgãos públicos de contar com uma pesquisa de mercado, bem como que a mesma reflita, de forma fidedigna, a realidade dos preços praticados. A ausência da pesquisa impede a realização do pregão eletrônico, enquanto que, nos casos em que ela é mal elaborada, pode existir uma falsa percepção de economia de recursos, a qual pode, em última instância, afetar a credibilidade das ferramentas eletrônicas.

Apesar de o Comprasnet ser um sistema de fácil manuseio, muitas empresas têm dificuldades para operá-lo. A falta de capacitação das empresas para usá-lo adequadamente é um problema que pode e deve ser sanado com investimentos na capacitação permanente dos funcionários, já que o pregão eletrônico se desenvolve neste sistema.

Como observado na literatura, o pregão eletrônico coloca pressão sobre os fornecedores para reduzir preços, podendo induzi-los a promover uma disputa agressiva para ganhar a contratação pública. Isto pode gerar uma percepção de que o governo é tolerante com fornecedores que ofertam lances com preços excessivamente baixos. Por isso, os órgãos públicos devem monitorar rigorosamente o cumprimento das condições de fornecimento do Edital da licitação.

O despreparo e a falta de capacitação adequada dos gestores para a condução dos processos de compras públicas também são problemas frequentes no âmbito dos órgãos públicos.

O distanciamento excessivo entre gestores e fornecedores, que pode desestimular a participação e a disputa nos processos de compras, o favorecimento de microempresas e empresas de pequeno porte, mesmo quando não apresentam a melhor proposta e a dificuldade de gerenciar o relacionamento com os antigos fornecedores, constituem problemas que devem ser minimizados.

Os efeitos do distanciamento podem ser minimizados com a divulgação prévia do planejamento das compras dos órgãos e a atuação dos gestores no sentido de estimular a participação de um número cada vez maior de empresas.

O relacionamento com antigos fornecedores deve ser conduzido no sentido de que seja possível perceber a transparência do processo e o esforço do gestor em obter as condições mais vantajosas para a administração pública, sem que haja preferência por fornecedores, garantindo a isonomia no tratamento.

Os problemas relacionados à preferência para contratar microempresas podem ser minimizados com a fiscalização efetiva dos contratos para que sejam detectadas, previamente, possíveis falhas no fornecimento dos itens adquiridos.

Que fatores de sucesso no uso de ferramentas eletrônicas de compras são percebidos pelos usuários no Brasil?

Os principais fatores que afetam o sucesso no uso das ferramentas eletrônicas nas compras governamentais podem ser relacionados a aspectos da estrutura dos processos de aquisição, à gerência e à capacitação dos gestores e servidores envolvidos.

No que se refere à estrutura dos processos de compras, a elaboração de um Termo de Referência com especificações corretas e apuradas, uma pesquisa de mercado fidedigna, que represente de fato um parâmetro real de preços para os órgãos públicos, e um planejamento adequado das compras dos órgãos públicos parecem impactar diretamente os resultados dos processos de compras públicas. Além disso, o volume de compras, o número suficiente de participantes e a competição entre eles também afetam o sucesso do uso das ferramentas eletrônicas.

A atuação diligente do gestor que conduz os processos de aquisição com as ferramentas eletrônicas e o apoio da alta gerência são fatores relacionados à gerência do processo que parecem afetar o sucesso no uso das ferramentas eletrônicas. Além disso, a capacitação adequada dos gestores, que inclui uma formação multidisciplinar, bem como, sua experiência profissional, aliadas à qualificação adequada dos servidores da equipe de apoio de compras são fatores de sucesso relacionados à capacitação que devem ser observados sistematicamente.

Os usuários perceberam ainda que uma estrutura organizacional adequada para que as ferramentas eletrônicas sejam empregadas, a concretização da compra dos itens licitados e o conhecimento dos fornecedores sobre os órgãos públicos e suas demandas de compras também constituem fatores que contribuem para o sucesso no emprego das ferramentas eletrônicas.

Quais as perspectivas futuras do uso do LRE e outras ferramentas B2G, no Brasil, na percepção do usuário?

As perspectivas futuras percebidas pelos usuários parecem apontar para a ampliação do uso do pregão eletrônico para a compra de um espectro maior de bens

e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, excetuando-se a aquisição de itens estratégicos ou de tecnologias consideradas sensíveis pelos órgãos públicos.

O estabelecimento de mecanismos sob a responsabilidade e iniciativa do governo federal que propiciem a colaboração sistêmica entre os órgãos públicos, bem como o compartilhamento de experiências dos gestores públicos sobre o uso das ferramentas eletrônicas nos processos de compras governamentais são as principais perspectivas apontadas pelos usuários.

Além disso, a intensificação do uso dos recursos de TI no processo de compras, a melhoria nas funcionalidades da cotação eletrônica, a ampliação de seu uso e a melhoria no nível da qualificação e capacitação dos gestores que conduzem os processos de compras parecem constituir um conjunto de perspectivas positivas para o uso das ferramentas eletrônicas no âmbito das compras públicas brasileiras. Por fim, existe ainda a expectativa por parte dos gestores de que o governo federal institua uma gratificação aos pregoeiros para motivá-los a conseguir melhores resultados nas compras públicas.

Como a adoção e o uso de ferramentas eletrônicas de compras no comércio B2G são percebidos pelos agentes públicos (usuários) responsáveis pela condução dos processos de compras públicas no Brasil?

Os resultados da presente pesquisa sugerem que o uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras é percebido como uma grande forma de combate ao desperdício dos recursos públicos e à corrupção, sobretudo porque proporciona significativa redução nos preços de aquisição dos itens demandados, processos de compras mais rápidos, com maiores transparência, publicidade e impessoalidade, participação e competição entre as empresas. Tais benefícios, bem como outros mais específicos observados nos casos estudados, indicam que o uso destas ferramentas atende ao princípio do *value for money* e representa, de fato, um avanço na gestão de recursos públicos.

Dentre as ferramentas eletrônicas utilizadas nas compras governamentais no Brasil, o pregão eletrônico é o mais utilizado não só por ter o uso obrigatório, mas em face da facilidade e da potencial economia de recursos que, efetivamente, pode ser alcançada.

No que se refere à cotação eletrônica, apesar do potencial, seu emprego é pouco expressivo. A customização do Comprasnet para o uso da cotação eletrônica com a criação de mecanismos que incentivem as empresas a participarem das cotações eletrônicas promovidas e até mesmo uma mudança na legislação, no sentido de tornar obrigatório seu uso são medidas que viabilizariam o incremento do uso da cotação eletrônica nos processos de compras com valores até R\$ 8 mil, ensejando, possivelmente, uma redução nos preços dos bens adquiridos. Tais processos constituem significativa parcela das compras dos órgãos governamentais, que atualmente ocorrem por meio de contratação direta.

A elaboração de um Termo de Referência correto e bem definido, o planejamento adequado das compras e, em especial, a capacitação e a experiência do gestor aliadas a uma atuação diligente são fatores importantes para que resultados positivos sejam atingidos nos processos que usam as ferramentas eletrônicas. Além destes, fatores mais específicos são relevantes, como a estrutura organizacional adequada para o uso das ferramentas eletrônicas e o apoio efetivo da alta gerência.

Foi possível perceber que o afastamento entre o gestor e o fornecedor em muito contribui para a impessoalidade e imparcialidade do processo de compras.

Um dos principais problemas percebidos do uso destas ferramentas é a dificuldade em se obter pesquisas de mercado, pois há uma atitude natural das empresas em não atender à solicitação dos órgãos públicos. Além disso, o preparo e experiência do gestor são aspectos que não podem ser negligenciados sob pena de se tornarem problemas difíceis de serem equacionados. É fundamental que os gestores tenham a capacitação adequada.

A pesquisa não identificou uma percepção convergente em relação a determinado risco no uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas. Foi possível perceber que o maior risco no uso das ferramentas eletrônicas ocorre quando o órgão ou usuário visa estritamente à obtenção do menor preço, pois restringe a compra a apenas um parâmetro, que nem sempre é o mais importante. Além disso, tendo em vista a concorrência que as ferramentas eletrônicas fomentam, há o risco de que o fornecedor tente entregar um bem de má qualidade para compensar o baixo preço contratado.

Considerando-se os benefícios e características do uso das ferramentas eletrônicas e o avanço dos recursos de TI, estima-se que seu uso seja ampliado,

ainda que exista alguma limitação para a aquisição de itens muito específicos e que sejam considerados estratégicos para os órgãos.

A grande perspectiva em relação ao uso das ferramentas eletrônicas é que o governo gerencie de forma sistêmica todo o conhecimento e experiência acumulada pelos gestores e órgão públicos. Tal medida contribuiria para a melhor qualificação dos usuários das ferramentas, elevando o nível de conhecimento dos gestores, bem como ensejando os aperfeiçoamentos do processo no sentido de que possa ser acompanhado por meio do Comprasnet, incluindo a entrega do bem e a execução do serviço.

Como parte significativa da literatura revista retrata aspectos do uso da ferramenta eletrônica no mercado B2B, foi possível observar algumas diferenças de percepção dos usuários do mercado B2G. Nas compras públicas, o afastamento entre o gestor e os fornecedores é percebido como um benefício, diferentemente do problema que representa no caso do mercado B2B. Além disso, o uso das ferramentas eletrônicas no âmbito da administração pública parece ter um forte viés de combate a fraudes nos processos de compras governamentais, o que, no caso das compras entre empresas, parece não ser prioritário.

A capacitação adequada, a atuação e a experiência dos usuários com o uso das ferramentas eletrônicas parecem ser os fatores de sucesso mais relevantes no caso do mercado B2G, diferentemente de quando utilizadas no mercado B2B.

Tendo em vista as percepções dos entrevistados em relação aos aspectos estudados sobre o uso das ferramentas eletrônicas, há indícios de que o tempo de experiência dos gestores na área de compras, e até mesmo a idade, contribuam para que haja diferentes percepções entre gestores públicos.

Foi possível perceber que o uso das ferramentas eletrônicas representa um avanço significativo na gestão dos recursos públicos, na medida em que contribui de forma efetiva para a melhoria dos gastos governamentais.

5.3 LIMITAÇÕES

A dificuldade em se obter relatos dos gestores públicos constitui-se em fator de limitação do estudo, pois muitos deles ficam receosos de participar de pesquisas e, em especial, de conceder entrevistas gravadas. Além disso, foram entrevistados

gestores de órgãos localizados somente na cidade do Rio de Janeiro, em face da facilidade de acesso e da restrição de recursos financeiros.

5.4 SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Existem diversas oportunidades para futuras pesquisas sobre o uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas brasileiras na percepção do usuário, principalmente, devido à escassez de pesquisas sobre o tema.

Uma sugestão de um possível estudo futuro seria a realização de um levantamento junto a um maior número de órgãos públicos, com a participação de mais servidores usuários. Além disso, poderia ser estudado o uso das ferramentas eletrônicas pelos órgãos públicos segundo sua área de atuação no governo federal. Também seria possível estudar o uso das ferramentas eletrônicas no âmbito de órgãos dos governos estaduais e municipais, de forma a identificar possíveis diferenças de percepção.

Outra sugestão para pesquisas futuras seria o estudo do uso das ferramentas eletrônicas pelos órgãos públicos brasileiros na percepção das empresas que participam de pregões eletrônicos e atendem às demandas do governo.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHLSTROM, M.; BREGE, S. The interactive buying process in governmental procurement of large projects. In: ANNUAL IPSERA CONFERENCE, 8, 1999, Belfast/Dublin. **Proceedings...** Dublin: IPSERA, 1999. p. 1-12.

ALBERTIN, A. L. Comércio eletrônico: benefícios e aspectos de sua aplicação. **Revista de Administração de Empresas**, v.38, n.1, p. 52-63, jan./mar. 2000.

ALVES FILHO, F. V. **O impacto da adoção de licitações eletrônicas na gestão pública**: uma abordagem baseada na visão dos Pregoeiros do Tribunal de Justiça de Pernambuco. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2008.

ALMEIDA, M. O. Role of ICT in diminishing collusion in procurement. In: INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE, 2, 2006, Rome. **Proceedings...** Rome: IPPC, 2006. p. 417-516. Disponível em: <http://www.ippa.org/IPPC2/PROCEEDINGS/Article_17_Almeida.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2012.

ANDERSON, G. M.; KATZ, P. B. Strategic Sourcing. **The International Journal of Logistics Management**, v. 9, p. 1-13, 1998.

ARROWSMITH, S. **Public procurement regulation**: an introduction. 2011. Disponível em: <<http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

BAILY, P. et al. **Compras princípios e administração**. 8.ed. Tradução Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2000.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T). **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 4, jul./ago. 2008.

BARRETT, P. Balancing accountability and efficiency in a more competitive public sector Environment. **Australian Journal of Public Administration**, v. 59, n. 3, p. 58-71, 2000.

BEALL, S. et al. **The role of reverse auction in strategic sourcing**. Tempe: CAPS Research, 2003.

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão eletrônico**. 3. ed. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BOVIS, C. **The liberalisation of public procurement and its effects on the common market**. Brookfield, CA: Ashgate Publishing, 1998.

BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement practice in the public sector: an international comparative study. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 31, n. 4, p. 452-476, 2011.

BRANDON-JONES, A.; CAREY, S. The impact of userperceived e-procurement quality on system and contract compliance. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 31, n. 3, p. 274-296, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 de março de 2012.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de licitações)**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/leis/lei8666.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília : TCU, 2010.

_____. Ministério do Planejamento. **Coletânea de melhores práticas de gestão do gasto público**. 2. ed. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/prog_eficiencia/Coletanea_Melhores_Praticas.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Compras sustentáveis na administração ganham em eficiência econômica**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1897>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

_____. **Pregão eletrônico**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/pregao-eletronico>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

CHARKI, M.; JOSSERAND, E.; CHARKI, N. Toward an ethical understanding of the controversial technology of online reverse auctions. **Journal of Business Ethics**, v. 98, n. 1, p. 17-37, 2011.

CALDWELL, N. D. et al. Promoting competitive markets: the role of public procurement. In: THAI, K. V., et al. (Eds.), **Challenges in public procurement: an international perspective**. New York: Auerbach Publications, 2005. p. 315-334.

CALDWELL, N.; BAKKER. E-Procurement process in the public sector: an international perspective. In: THAI, Khi V. (Ed.). **International handbook of public procurement**. New York: Auerbach Publications, 2008.

CANIËLS, M. C. J.; VAN RAAIJ, E. M. Do all suppliers dislike electronic reverse auctions? **Journal of Purchasing & Supply Management**, v. 15, n.1, p. 12-23, 2009.

CARTER, C. R.; et al. Reverse auctions: grounded theory from the buyer and supplier perspective. **Transportation Research**, v.40, n.3, p. 229-254, 2004.

CROOM, S. BRANDON-JONES, A. Key issues in e-procurement implementation and operation in the UK Public Sector. **Journal of Public Procurement**, v. 5, n. 3, p. 367-387, 2005.

CSABA, C. Investigating the decision making practice of public procurement procedures. In: INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE, 2, 2006, Roma. **Proceedings...** Roma: IPPC, 2006. Disponível em: <http://www.ippa.org/IPPC2/PROCEEDINGS/Article_35_Csaki.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2012.

DAWAR, K.; EVENETT, S. J. Government procurement. In: CHAUFFOUR, J.-P.; MAUR, J.-C. (Eds). **Preferential trade agreement policies for development: a handbook**. [S. l.]:The World Bank, 2011.

DE BOER, L.; TELGEN, J. Purchasing practice in Dutch municipalities. **Journal of Supply Chain Management**, v. 34, n. 2, 1998.

DE BOER, L.; HARINK, J.; HEIJBOER, G. A conceptual model for assessing the impact of electronic procurement. **European Journal of Purchasing & Supply Chain Management**, v. 8, n. 1, p. 25-33, mar. 2002.

DOLPANYA, K.; LAND, L. E.; DICK, G. Understanding suppliers' participation in business-to-business (B2G) electronic auction markets in the Thai context. European CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 17, 2009, Verona, It. **ECIS 2009 Proceedings**. Verona, It.: ECIS, 2009. Paper 100.

EMILIANI, M. L. Business-to-business online auctions: key issues for purchasing process improvement. **Supply Chain Management: an international journal**, v. 5 n. 4, p. 176-186, 2000.

EMILIANI, M. L.; STEC, D. J. Realizing savings from online reverse auctions. **Supply Chain Management: an international journal**, v. 7, n. 1, p. 12-23, 2002.

EMILIANI, M. L. Regulating B2B online reverse auctions through voluntary codes of conduct. **Industrial Marketing Management**, v. 34, p. 526-534, 2005.

FANG, Z. E-Government in digital era: concept, practice, and development. **International Journal of the Computer, The Internet and Management**, v. 10, n. 2, p. 1-22, 2002.

FARIA, E. R. **Desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2009.

FARIA, D. M. **Gestão fiscal responsável e qualidade de vida da sociedade: uma análise do desempenho dos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

FERRAZ, L. **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FIGUEIREDO, J. D. C. **Pregão eletrônico e satisfação do usuário: aplicação de técnicas de mensuração em uma instituição federal de ensino superior.** Ceará: Universidade Federal do Ceará, 2011.

FINLEY, K. **Dynamic pricing possibilities in the purchase of bulk fuel for the Department of Defense.** Monterey: Naval Postgraduate School, 2001. Tese.

FORTUNADO, S. et al. O pregão eletrônico como ferramenta econômica e de *accountability*: uma análise da seção judiciária de Santa Catarina. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 13, 2010, São Paulo. São Paulo: EAD; FEA/USP, 2010. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/13semead/resultado/trabalhosPDF/78.pdf>>. Acesso em: 02 de junho de 2012.

GIAMPIETRO, C.; EMILIANI, M. L. Coercion and reverse auctions. **Supply Chain Management**, v. 12, n. 2, p. 5-84, 2007.

GOEL, R. **E-commerce.** [S. l.]: New Age International, 2007.

GREWAL, R.; COMER, J. M.; MEHTA, R. An investigation into the antecedents of organizational participation in business-to-business electronic markets. **Journal of Marketing**, v. 5, n. 3, p. 17-33, 2001.

GRIFFITHS, K. More auctions, more often: reverse auctions are no longer the wave of the future - they're here. **Industrial Distribution**, v. 93, n. 10, p. 48-50, 2004.

HACKNEY, R.; JONES, S.; LÖSCH, A. Towards an e-Government efficiency agenda: the impact of information and communication behavior on reverse auctions in public sector procurement. **European Journal of Information Systems**, v. 16, p. 178-191, 2007.

HACKNEY, R.; JONES, S.; IRANI, Z. E-Government: an e-reverse auction case study. In: EUROPEAN AND MEDITERRANEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 2007, Valencia. **Proceedings...** Valencia, Spain: Polytechnic University of Valencia, 2007b.

HARINK, J. H. A.; TELGEN, J.; STREEFKERK, P. M. **Inkoopmanagement in gemeenten, op weg naar professionalisering.** Alphen aan den Rijn, Holanda: Samsom, 1999. Texto em holandês.

HAWKING P. et al. E-procurement: is the ugly duckling actually a swan down under? **Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics**, v. 16, n. 1, p. 1-26, 2004.

HAWKINS, T. G.; GRAVIER, M. F.; WITTMANN, C. M. Enhancing reverse auction use theory an exploratory study. **Supply Chain Management: an international journal**, v. 15, n. 1, p. 21-42, 2010.

HUGHES, J. Accountability rules. **Supply Management**, v. 8, n. 4, p. 17-18, 2003.

HUGES, M. Evaluation of the local government procurement agenda: baseline survey report. London: Institute of Local Government Studies; University of Birmingham, 2005. Disponível em: <<http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/145986.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

IZAAC FILHO, N. R. **Sistema de compras eletrônicas por leilão reverso**: estudo dos impactos observados na experiência do Estado de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

NASCIMENTO, A. P. **A eficácia dos contratos de serviços por pregão**: um estudo de serviços continuados em licitações públicas na modalidade de leilão reverso no Estado do Espírito Santo. Vitória: Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade Economias e Finanças, 2007.

JAP, S. D. Online reverse auctions: issues, themes and prospects for the future. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 30, n. 4, p. 506-525, 2002.

JAP, S. D. An exploratory study of the introduction of online reverse auctions. **Journal of Marketing**, v. 67, p. 96-107, 2003.

JAVALGI, R., RAMSEY, R. Strategic issues of e-commerce as an alternative global distribution system. **International Marketing Review**, v. 18, n. 4, p. 376-391, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. São Paulo: Dialética, 2003.

KAUFMANN, L.; CARTER, C.R. Deciding on the mode of negotiation: to auction or not to auction electronically. **Journal of Supply Chain Management**, v. 40, n. 2, p. 15-26, 2004.

KELMAN, Steven. **Procurement and public management**: the fear of discretion and the quality of government performance. Washington: The AEI Press, 1990.

KHURANA, H. et al. E-commerce: role of e-commerce in today's business. **International Journal of Business & Management Research**, v. 1, n. 7, p. 454-461, 2011.

KNIGHT, L. et al. Government reform and public procurement. Budapest, Hungary: University of Bath, U.K.; University of Twente, Holanda, 2003. Academic Report of the First Workshop, International Research Study of Public Procurement, April 10-12, 2003. Disponível em: <http://www.irspp.com/Local/pdfs/irspp1_academicreport.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

LEONG, L. Value chain management in online reverse auction: towards strategic and operational excellence. **Academy of Information & Management Sciences Journal**, v. 11, n. 1, p. 13-28, 2008.

LEUKEL, J.; MANIAPOULOS, G. A comparative analysis of product classification in public vs. private e-procurement. **Journal of E-Government**, v.3, n.4, p.201-212, 2005.

LINDSKOG, H. E-procurement of telecom services for the public sector. **International Journal Knowledge Management Studies**, v. 2, n.1, p. 7-28, 2008.

LINDSKOG, H.; BREGE, S.; BREHMER, P.-O. Corruption in public procurement and private sector purchasing. **Journal of Organizational Transformation and Social Change**, v. 7, n. 2, p. 167-188, 2010.

MABERT, V. A.; SKEELS, J. A. Internet reverse auctions: valuable tool in experienced hands. **Business Horizons**, v. 45, n. 4, p. 70-76, 2002.

MACMANUS, S. A. Understanding the incremental nature of e-procurement implementation at the state and local levels. **Journal of Public Procurement**, v. 2, n. 1, p. 5-28, 2002.

MCAFEE, R.; MCMILLAN, J. Auctions and bidding. **Journal of Economic Literature**, v. 25, p. 699-738, June 1987.

MCCLURE, D. L. **Electronic government**. Statement of David L. McClure; US General Accounting Office, before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology, Committee on Government Reform, House of Representatives. 2000. Disponível em: <<http://www.gao.gov/archive/2000/a200179t.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2012.

MICHELOTTO, J. R. P. **Compras eletrônicas por leilão reverso**: estudo de caso em órgão público federal. Rio de Janeiro: IBEMEC, 2011.

MONCZKA, R.; TRENT, R.; HANDFIELD, R. **Purchasing and supply chain management**. 5. ed. Ohio: Thomson/South-Western, 2011.

MOTTA, A. Electronic reverse auctions in Brazil Federal Government: a critical view. In: PUBLIC PROCUREMENT PH.D. CONFERENCE, 4, 2009, Nottingham. **Proceedings...** Nottingham: University of Nottingham, 2009. Disponível em: <<http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/phdconference2009/alexandre%20motta.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2012.

NEEF, D. **E-procurement**: from strategy to implementation. New Jersey: Prentice Hall, 2001.

NELSON D. R.; MOODY P. E.; STEGNER J. **The purchasing machine**: how the top ten companies use best practices to manage their supply chains. New York: The Free Press, 2001.

NIEBHUR, J. M. **Pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Curitiba: Zênite, 2005.

NOVAES, J. F. **Pregão eletrônico**: o novo aliado da administração pública para redução de custos e garantia da transparência: estudo de caso do Banco do Brasil: região Sudeste e Distrito Federal. Seropédica, RJ: UFRJ, 2006.

NSW GOVERNMENT PROCUREMENT GUIDELINES. **Reverse Auctions**. 2006. Disponível em: <<http://www.nswprocurement.com.au/PDF/Policy/Reverse-Auctions.aspx>>. Acesso em: 02 jun. 2006.

NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da FUNASA - PB. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 227-243, abr./jun. 2007.

PALANEESWARAN, E.; KUMARASWAMY, M.; NG, T. Targeting optimum value in public sector projects through "best value": focused contractor selection. **Engineering, Construction and Architectural Management**, v. 10, n. 6, p. 418-431, 2003.

PANAYIOTOU, N. A.; GAYIALIS, S. P.; E TATSIPOULOS, I. P. An e-procurement system for governmental purchasing. **International Journal of Production Economics**, n. 90, p. 79-102, 2004.

PHILLIPS, W.; HARLAND, C.; TELGEN, J. Building public procurement capacity & capability. In: WORKSHOP OF THE INTERNATIONAL RESEARCH STUDY OF PUBLIC PROCUREMENT, 30, 2008, Paris. **Academic report**. Paris: IRSPP, 2008. Disponível em: <<http://www.irspp.com/Local/pdfs/IRSPP%203%20academic%20report1.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

POZZO, A. D. **Licitações-e**: o site de compras e contratações do setor público. Rio de Janeiro: ANPAD, set. 2002. Disponível em: <<https://www13.bb.com.br/portal/bb/unv/dwn/licitacoes.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

RAYMOND, J. Benchmarking in public procurement. **Benchmarking: an international journal**, v. 15, n. 6, p. 782-793, 2008. Disponível em: <<http://www.visualsoftindia.com/journal.html>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

REGE, V. Transparency in government procurement: issues of concern and interest to developing countries. **Journal of World Trade**, v. 35, n. 4, p. 485-515, 2001.

SASHI, C. M.; O'LEARY, B. The role of internet auctions in the expansion of B2B markets. **Industrial Marketing Management**, v. 31, n.2, p. 103-110, 2002.

SCHAPPER, P. R.; MALTA, J. N. V.; GILBERT, D. L. An analytical framework for the management and reform of public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 6, n.1/3, p. 1-26, 2006.

SCHAPPER, P. The Impact of e-procurement on corruption: the potential of e-procurement for curbing corruption risks. In: ASIAN DEVELOPMENT BANK/ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (Ed.). **Fighting bribery in public procurement in asia and the pacific**. Manila, Philippines: Asian Development Bank, 2008. v. 1, p. 113-127.

SCHOENHERR, T.; MABERT, V. A. Online reverse auctions: common myths versus evolving reality. **Business Horizons**, v. 50, n. 5, p. 373-384, 2007.

SCHOTANUS, F. Horizontal cooperative purchasing. 2007. 271f. Tese (PhD) - University of Twente, Enschede, Holanda, 2007.

SHALEV, M. E; ASBJORSEN, S. Eletronic reverse auctions and the public sector: factors of success. **Journal of Public Procurement**, v. 10, n. 3, p. 428-452, 2010.

SLACK, N.; LEWIS, M. **Estratégia de operações**. Tradução: Sandra de Oliveira. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

SMART, A. Exploring the business case for e-procurement. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 40, n. 3, p. 181-201, 2010.

SMELTZER, L. R.; CARR, A. S. Electronic reverse auctions: promises, risks and conditions for success. **Industrial Marketing Management**, v. 32, p. 481-488, 2003.

SMITH-DEIGHTON, R. Regulatory transparency in OECD countries: overview, trends and challenges. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 1, p. 66-73, 2004.

SOUZA, L. J. M. **Preço final no sistema de pregão eletrônico**. Ceará: Universidade Federal do Ceará, 2008.

SOUZA JÚNIOR, A. Desvendando o sistema de cotação eletrônica de preços. **Jus Navigandi**, v. 15, n. 2409, 4 fev. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14300>>. Acesso em: 28 ago. 2012.

TALLURI, S.; RAGATZ, G.L. Multi-attribute reverse auctions in B2B exchanges: a framework for design and implementation. **Journal of Supply Chain Management**, v. 40, n. 1, p. 52-60, 2004.

TASSABEHJI, R. Understanding e-auction use by procurement professionals: motivation, attitudes and perceptions. **Supply Chain Management: an international journal**, v. 15, n. 6, p. 425-437, 2010.

TELGEN, J. Public procurement in perspective. In: Knight, L. A. et al. (Eds). **International public procurement: cases and commentary**, [S. l.]: Routledge, 2006. Disponível em: <http://www.utwente.nl/mb/ompl/staff/Telgen/2006_public_procurement_in_per.pdf> Acesso em: 15 mar. 2012.

THAI, K. V. Public Procurement Re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

THAI, K. V. Challenges in public procurement. In: Thai, K. V., et al. (Ed.), **Challenges in public procurement: an international perspective**. Boca Raton, Fl: PrAcademics Press, 2005. v. 3. Disponível em: <http://www.ippa.org/IPPC1/BOOK/Chapter_1.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

TREPTE, P. **Regulating procurement**: understanding the ends and means of public procurement regulation. New York: Oxford University Press, 2004.

VAIDYA, K.; SAJEEV, A. S. M.; CALLENDAR, G. Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector. **Journal of Public Procurement**, v. 6, n. 1/2, p. 70-99, 2006.

VAN WEELE, A.J. **Purchasing and supply chain management, analysis, planning and practice**. 4. ed. London: Thompson Learning, 2005.

VAN WEELE, A. J. **Purchasing and supply chain management, analysis, planning and practice**. 5. ed. Andover: Cengage Learning, 2010.

WAGNER, S. M.; SCHWAB, A. P. Setting the stage for successful electronic reverse auctions. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 10, n. 1, p. 11-26, 2004.

WALKER, H. L.; HARLAND, C. M. E-procurement in the United Nations: influences, issues and impact international. **Journal of Operations and Production Management**, v. 28, n. 9, p. 831-857, 2008.

WANG, S.; BUNN, M. D. Government/business relationships: insights into contract implementation. **Journal of Public Procurement**, v. 4, n. 1, p. 84-115, 2004.

WHEATON, G. **Government reverse auctions**. [S. l.]: EPIQ, 7 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.epiqtech.com/government-reverse-auctions.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

WITTIG, W. 1998. **Building Support for Reform**. In: CONFERENCE ON PUBLIC PROCUREMENT REFORM CONFERENCE IN AFRICA, 1998, Côte d'Ivoire. **Report** Geneva: International Trade Centre, 1998.

WITTIG, W. A. **Public procurement and the development agenda**. Geneva: International Trade Centre, 2003. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/itcdemo1_e.pdf> Acesso em: 17 mar. 2012.

WYLD, D.C. **Reverse auctioning**: saving money and increasing transparency. Southeastern: IBM, 2011. Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org/report/reverse-auctioning-saving-money-and-increasing-transparency>>. Acesso em: 02 jun. 2011.

YAGHOUBI, N. M.; TAJMOHAMMADI, N. Review and ranking e-commerce characteristics on e-commerce application in insurance industry. **Interdisciplinary Journal of Research in Business**, v. 1, n. 10, p. 95-98, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YUKINS, C. R.; WALLACE Jr., D. Uncitral considers electronic reverse auctions, as comparative public procurement comes of age in the U.S. **Public Procurement Law Review**, 2005. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=711847>. Acesso em: 02 jun. 2012.

7 ANEXO

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Características Gerais do Órgão Público

- 1.1. Nome do Órgão:
- 1.2. Esfera governamental:
- 1.3. Missão:
- 1.4. Como área de compras está inserida no contexto da organização?
- 1.5. Qual a estrutura do órgão para utilizar as ferramentas eletrônicas nas compras públicas? Ela pode ser considerada adequada (recursos humanos e físicos)?

2. Identificação do usuário final que utiliza as ferramentas eletrônicas de compras

- 2.1. Tempo de Serviço Público:
- 2.2. Grau de instrução e formação:
- 2.3. Qual o seu cargo? Quanto tempo está neste cargo?
- 2.4. Sempre trabalhou na área de compras governamentais?
- 2.5. Quanto tempo exerce a função?
- 2.6. Número de pregões já realizados (aproximadamente):
- 2.7. Recebeu capacitação para o exercício da função?
- 2.8. Está na função (pregoeiro) por opção ou por designação?

3. Uso de ferramentas eletrônicas nas compras públicas no Brasil

- 3.1. Que ferramentas de compras eletrônicas do comércio B2G são utilizadas nas compras públicas?
- 3.2. Quais as principais características de cada uma das ferramentas de compras eletrônicas do comércio B2G utilizadas nas compras públicas, na sua visão?
- 3.3. Para o emprego destas ferramentas, faz-se uso de algum *software* específico ou Portal de compras (Comprasnet, por exemplo)?
- 3.4. Quais as características deste *software* ou Portal de compras?
- 3.5. Qual a sua opinião em relação ao desempenho deste sistema?

4. Benefícios esperados do uso de ferramentas eletrônicas nas compras públicas no Brasil

- 4.1. Quais os benefícios obtidos com a utilização das ferramentas eletrônicas nas compras do órgão? (Em relação ao pregão eletrônico e à cotação eletrônica)
- 4.2. O órgão público obteve benefícios que não estavam previstos antes da adoção destas ferramentas?
- 4.3. De acordo com a sua visão, qual o principal benefício (vantagem) destas ferramentas?

5. Riscos do uso de ferramentas eletrônicas de compras nas compras públicas no Brasil, em especial, o pregão eletrônico (LRE)

- 5.1. Existem riscos associados ao uso de ferramentas eletrônicas nas compras do órgão? (Em relação ao pregão eletrônico e à cotação eletrônica)
- 5.2. Como estes riscos são gerenciados e minimizados?
- 5.3. O que acha do grande foco destas ferramentas em preços?
- 5.4. Na sua visão, existe algum aspecto do uso das ferramentas eletrônicas nas compras públicas que impactam a contratação de serviços ou a aquisição de bens?

6. Problemas do uso de ferramentas eletrônicas nas compras públicas no Brasil, em especial, o pregão eletrônico (LRE)

- 6.1. Existem problemas decorrentes do uso de ferramentas eletrônicas nas compras públicas? E em relação ao uso do pregão eletrônico? E à cotação eletrônica?
- 6.2. Como estes problemas são gerenciados e equacionados?
- 6.3. Com a adoção de ferramentas eletrônicas, como o pregão, como fica o gerenciamento do relacionamento com fornecedores?
- 6.4. Existe algum esforço no sentido de motivar fornecedores a participar dos pregões eletrônicos ou de cotação eletrônica?
- 6.5. Como é visto o fato de o pregão eletrônico permitir a participação de qualquer fornecedor em qualquer ponto do país? (isso envolve aumento de custos de transporte para as entregas, maior dificuldade para uma diligência para conhecer o fornecedor e seu produto antes de aceitar proposta, dentre outros fatores)?
- 6.6. Existem custos associados ao uso de ferramentas eletrônicas, como o pregão eletrônico?

6.7. A adoção das ferramentas eletrônicas, como o pregão, nas compras públicas gera algum impacto no comportamento dos fornecedores? E em relação à ética?

6.8. É possível apontar desvantagens de seu uso nas compras públicas?

7. Fatores de sucesso do uso de ferramentas eletrônicas de compras nas compras públicas no Brasil, em especial, o pregão eletrônico (LRE)

7.1. O que se considera uma compra pública bem sucedida?

7.2. Pela sua experiência, existem fatores que podem influenciar o sucesso das compras públicas quando são empregadas ferramentas eletrônicas de compras, como o pregão e a cotação eletrônica?

7.3. O uso de ferramentas eletrônicas de compras nas compras públicas é incentivado?

7.4. Existe algum tipo de ajuda entre os órgãos públicos em relação à adoção destas ferramentas nas compras públicas?

7.5. Quais foram os resultados alcançados com o uso de ferramentas eletrônicas (pregão eletrônico e cotação eletrônica)?

8. Sugestões

8.1. Como você vê o futuro do uso de ferramentas eletrônicas do comércio B2G, em especial do pregão eletrônico e da cotação eletrônica no seu órgão público?

8.2. Quais as perspectivas futuras do pregão eletrônico em sua opinião?

8.3. Em comparação com outras modalidades de licitação, como você compara as ferramentas do pregão eletrônico e da cotação eletrônica no âmbito das compras públicas?

8.4. Existe alguma melhoria a ser feita no processo de compras com a utilização do pregão eletrônico e da cotação eletrônica?

8.5. Algum outro aspecto que gostaria de colocar sobre o uso do pregão eletrônico e da cotação eletrônica no processo de compras públicas?