



Fundação Oswaldo Cruz  
Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães  
Mestrado Profissional em Saúde Pública

TATIANA BEHRING BURLAMAQUI DE ALMEIDA

---

Avaliação do sistema de pregão eletrônico e sua adequação a uma Instituição de Pesquisa e Ensino em Ciência e Tecnologia em Saúde – CpqAM.

---

---

Recife, 2006

TATIANA BEHSING BURLAMAQUI DE ALMEIDA

**AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PREGÃO ELETRÔNICO E SUA ADEQUAÇÃO A UMA  
INSTITUIÇÃO DE PESQUISA E ENSINO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM SAÚDE -  
CPqAM**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Saúde Pública do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães / Fundação Oswaldo Cruz para obtenção do grau de Mestre em Ciências.

ORIENTADOR: TIAGO MARIA LAPA

Recife, 2006

**TATIANA BEHSING BURLAMAQUI DE ALMEIDA**

**AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PREGÃO ELETRÔNICO E SUA ADEQUAÇÃO A UMA  
INSTITUIÇÃO DE PESQUISA E ENSINO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM SAÚDE -  
CPqAM**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado  
profissional em Saúde Pública do Centro de  
Pesquisas Aggeu Magalhães / Fundação  
Oswaldo Cruz para obtenção do grau de  
Mestre em Ciências.

Aprovado em 01/12/06.

**BANCA EXAMINADORA**

Dr. Tiago Maria Lapa

Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães/ FIOCRUZ

Dra. Nilma Cintra Leal

Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães/ FIOCRUZ

Dra. Janaína Miranda

Centro de Pesquisas aggeu Magalhães/ FIOCRUZ

Agradeço à todos que de alguma forma  
contribuíram para a realização deste trabalho.

## **RESUMO**

O presente trabalho trata do tema de licitações descrevendo sucintamente os procedimentos para seu uso nos órgãos públicos federais do país, principalmente no tocante a mais nova modalidade licitatória criada na legislação brasileira: O Pregão. Apesar de poder ser realizado presencial ou eletronicamente, o estudo trata somente da análise da modalidade eletrônica, por ser esta de uso prioritário quando se pretende adquirir bens ou serviços de ordem comum no ordenamento jurídico nacional. O estudo do sistema de Pregão visa analisar mais detalhadamente o referido instrumento, identificando os pontos de destaque apresentados pelo sistema bem como suas debilidades a fim de verificar se os resultados obtidos estão em sintonia com os objetivos federais estabelecidos quais sejam: economia aos cofres públicos, agilidade processual, transparência de procedimentos e moralidade administrativa. Outra contribuição que pode ser verificada é que o trabalho traz sugestões para que a administração pública possa conhecer melhor o instrumento e avaliar com mais precisão os resultados obtidos.

**Palavras-chave: Licitação, Pregão e Pregão eletrônico.**

## **ABSTRACT**

The present study deals with the theme of bidding, succinctly describing the procedures for its use by the Brazilian federal government, especially in relation to the newest bidding modality created in the Brazilian legislation: the Auction. In spite of the fact that it can be executed both in person or electronically, this study deals only with the analysis of electronic auction, as this is the modality of choice when one intends to acquire common goods and services in Brazil. This study aims to analyze the auction system in more detail, identifying its strengths as well as its weaknesses in order to verify whether the obtained results are in line with the established federal objectives, which are: savings to the federal coffers, processual agility, transparent procedures, and administrative morality. Another contribution of this study is that it provides suggestions to the public administration on how to better evaluate the current results of the electronic auction system.

**Key words: bid, auction, electronic auction.**

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
<b>1.1 Características do mundo atual e a realidade das instituições públicas do país</b>	12
<b>1.2 A FIOCRUZ e suas especificidades</b>	19
<b>1.3 O Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães</b>	22
<b>1.4 Licitação</b>	24
<i>1.4.1 Definições e considerações gerais</i>	24
<i>1.4.2 Licitação no Brasil</i>	26
<i>1.4.3 Princípios relacionados à licitação</i>	28
<i>1.4.4 Modalidades de licitação</i>	29
<i>1.4.5 Limite de valores para as modalidades licitatórias</i>	30
<i>1.4.6 Tipos de licitação</i>	31
<i>1.4.7 Prazos e meio de divulgação legal</i>	32
<i>1.4.8 Prazo de validade das propostas</i>	33
<i>1.4.9 O edital e as condições de habilitação</i>	33
<i>1.4.10 Quantidade de participantes</i>	34
<i>1.4.11 Dispensa de licitação</i>	34
<i>1.4.12 Inexigibilidade de licitação</i>	35
<b>1.5 A modalidade Pregão</b>	35
<i>1.5.1 Histórico do Pregão</i>	35
<i>1.5.2 Definições e considerações gerais</i>	38
<i>1.5.3 A questão dos bens e serviços comuns</i>	39
<i>1.5.4 Pregão presencial x Pregão eletrônico</i>	42
<i>1.5.5 Características do pregoeiro</i>	45
<i>1.5.6 Duração do mandato de pregoeiro e equipe de apoio</i>	47
<i>1.5.7 Legislação relacionada ao Pregão</i>	48
<i>1.5.8 Competência dos envolvidos</i>	48
<i>1.5.9 Fases do Pregão eletrônico</i>	50
<i>1.5.10 Desconexão do sistema</i>	60
<i>1.5.11 Horário de realização</i>	60
<i>1.5.12 Contratação de empresa ofertante do segundo menor preço</i>	60

<i>1.5.13 Abertura de mais de um Pregão para o mesmo objeto</i>	61
<i>1.5.14 Preço referencial</i>	62
<i>1.5.15 Pesquisas em sítios eletrônicos para composição de preço referencial</i>	63
<i>1.5.16 O edital do Pregão</i>	64
<i>1.5.17 Sansões</i>	66
<i>1.5.18 Sistema de Registro de Preços (SRP)</i>	68
<b>2 JUSTIFICATIVA</b>	70
<b>3 OBJETIVOS</b>	71
<b>4 PERGUNTA CONDUTORA</b>	71
<b>5 HIPÓTESE</b>	71
<b>6 SUJEITOS E MÉTODOS</b>	72
<b>7 RESULTADOS / DISCUSSÃO</b>	75
<b>7.1 As solicitações</b>	83
<b>7.2 Avaliação do uso do Pregão eletrônico ano a ano</b>	84
<b>7.3 Pontos positivos e negativos</b>	95
<i>7.3.1 Agilidade no processo de compras</i>	95
<i>7.3.2 Desburocratização do processo</i>	97
<i>7.3.3 Maior número de fornecedores nas sessões públicas</i>	98
<i>7.3.4 Economia para os fornecedores</i>	99
<i>7.3.5 Economia para as Instituições Públicas</i>	100
<i>7.3.6 Possibilidade de negociação de preços mesmo após encerramento da etapa de lances</i>	101
<i>7.3.7 Diminuição da possibilidade de fraudes na licitação</i>	102
<i>7.3.8 Redução do uso de compras através de Dispensa e Inexigibilidade de licitação</i>	103
<i>7.3.9 Uso para qualquer valor de contratação</i>	105
<i>7.3.10 Credibilidade do sistema internacionalmente</i>	106
<i>7.3.11 Cotações em desacordo com o especificado sem que seja possível a</i>	107



<i>comprovação disto durante a realização da fase de lances.</i>	
<i>7.3.12 Falta de comunicação “ on line” entre o pregoeiro e o licitante durante a fase de lances</i>	108
<i>7.3.13 Problemas de conexão durante a realização do procedimento “ on line” (em tempo real).</i>	109
<i>7.3.14 Prazo de encerramento aleatório muito demorado</i>	109
<i>7.3.15 Maior número de fornecedores de outros estados favorece a competitividade, porém dificulta eventuais resoluções de problemas</i>	110
<i>7.3.16 Ineficácia da redação do Art. 21, parágrafo 3º, do Decreto 5.450 de 31/05/2005.</i>	111
<i>7.3.17 Licitações com muitos itens inviabilizam o cumprimento de todas as etapas corretamente</i>	112
<i>7.3.18 Dificuldade de abrir anexos</i>	113
<i>7.3.19 Inviabilidade de solicitação de amostras</i>	113
<i>7.3.20 Prioridade para preço em detrimento da qualidade</i>	114
<b>8 CONCLUSÕES</b>	124
<b>ANEXOS</b>	
A – Documentos que devem fazer parte de um processo administrativo	127
B – Classificação de bens e serviços comuns de acordo com o Decreto 3555/00, alterado pelo Decreto 3584/01	128
C – Licitações realizadas em 2005 no CPqAM na modalidade Pregão	131
D – Questionário aplicado	133
<b>APÊNDICE</b>	136
<b>GLOSSÁRIO</b>	137
<b>REFERÊNCIAS</b>	139

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Prazos e meios de divulgação de licitações	32
Quadro 2 – Histórico dos pregões de laboratório 2003	87
Quadro 3 - Histórico dos pregões de laboratório 2004 – fase I	89
Quadro 4 - Histórico dos pregões de laboratório 2004 – fase II	89
Quadro 5 – Histórico dos pregões de laboratório 2005	90
Quadro 6 – Tabulação das respostas do questionário aplicado	105
Quadro 7 – Compras realizadas por modalidades de licitação	115
Figura 1 – Organograma do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães	23
Figura 2 – Fluxograma de dispensas no CPqAM	81
Figura 3 – Fluxograma das licitações no CPqAM	85
Gráfico 1 – Tempo médio de realização de pregões eletrônicos	83
Gráfico 2 – Evolução da redução do custo de aquisição em relação ao valor estimado	92

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI – Associação Brasileira de Direito de Informática e Telecomunicações  
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações  
ANP – Agência Nacional do Petróleo  
BDI – Benefícios e Despesas Indiretas  
C&T – Ciência e Tecnologia  
CADIN – Cadastro Informativo dos Créditos não quitados de Órgãos e Entidades Federais  
CGEE – Centro de Gestão de Estudos Estratégicos  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CPL – Comissão Permanente de Licitação  
CPqAM – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães  
CT&S – Ciência Tecnologia e Saúde  
DOU – Diário Oficial da União  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos  
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz  
G2B – Do inglês: government to business – Governo a Empresários  
G2C – Do inglês: government to costumers – Governo a Consumidores  
G2G – Do ingles: government to government – Governo a Governo  
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento  
PDTIS – Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Insumos para Saúde.  
PDTSP – Programa de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica em Saúde Pública.  
SAM – Serviço de Administração de Materiais  
SEFIN – Serviço Econômico Financeiro  
SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados  
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira  
SIASG – Sistema de Serviços Gerais  
SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores  
SIDEDEC – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores  
SISG – Sistema de Serviços Gerais

SISPP – Sistema de Preços Praticados

SRP – Sistema de Registro de Preços

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Características do mundo atual e a realidade das instituições públicas do país

Nas últimas décadas, a velocidade da transferência de informações vem tomando conta do mundo, trazendo mudanças irreversíveis nas relações internacionais. Barreiras foram derrubadas entre diversos países e diversas tecnologias foram trocadas entre os blocos econômicos mundiais. Esta troca contínua, possibilitou o desenvolvimento de inovações que por sua vez, tornaram-se destaque como diferenciais do processo produtivo.

A velocidade com que as informações chegam e são absorvidas no mundo globalizado tomaram uma enorme proporção. A partir do final da década de 1980 as mudanças tecnológicas passaram a vigorar com maior intensidade, transformando definitivamente as estruturas industriais e comerciais dos países.

O ritmo necessário para absorção do conhecimento é crescente. A criação de inovações tornou-se indispensável para que um país se firme competitivamente no mercado internacional. Destaca-se aí a necessidade do Brasil adotar uma política de desenvolvimento voltada para inovações, com atuação multidisciplinar, em redes, a fim de reduzir a dependência brasileira da tecnologia exógena.

É necessário estar preparado para competir no mercado mundial, e só o investimento em uma política forte de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), poderá tornar o país apto a participar deste processo.

O Brasil, contudo, possui problemas históricos que impedem o avanço desta política. No século XIX, quando colônia, o país sofreu intensa dominação por parte de Portugal. O modelo de pesquisa existente àquela época era o modelo primário exportador, resumindo a função brasileira a simples exportador de matéria-prima com baixo valor agregado e importador de produtos tecnologicamente desenvolvidos.

Na década de 50, o modelo de pesquisa vigente passou a ser o modelo de substituição de importações. Este modelo é o que basicamente predomina no país até hoje. O país compra a tecnologia desenvolvida pelos países industrializados e as copia. O fornecedor é o real proprietário do conhecimento. Inova-se pouco, mas, apesar disto, a produção de conhecimento brasileira é vasta. O país chega a ter 1,3% (um vírgula três) do total de publicações científicas no mundo, porém, a apropriação desse conhecimento é ainda bastante insatisfatória. Somos responsáveis por apenas 0,1% (zero vírgula um) de produção de patentes mundiais (BAIARDI, 2002).

Este cenário nos mostra que é necessário que seja feito um esforço para que a pesquisa realizada no país seja menos localizada nas universidades e mais direcionada para temas de interesse do setor produtivo, além disso, segundo Baiardi (2002), “devemos articular esforços com os setores empresariais para que nas fazendas e nas indústrias se completem as investigações que levam às inovações tecnológicas”.

Para Cruz apud (BAIARDI, 2002)

A experiência internacional mostra que na medida em que a produção científica se desloca das universidades e dos institutos públicos de pesquisa para empresas, aumenta o número de patentes e, conseqüentemente, as possibilidades de conversão do conhecimento nacional em riqueza e bem-estar.

Outro ponto que merece destaque na corrida pelo desenvolvimento de inovações é a cooperação internacional. Para realizar um efetivo processo inovativo é preciso que o país esteja inserido em redes de cooperação atuando multidisciplinarmente, de forma a permitir o compartilhamento do conhecimento. A criação de redes pressupõe a mobilização de todos os atores envolvidos e interessados no desenvolvimento de novas tecnologias, desde os institutos de pesquisa até as universidades nacionais e internacionais, visando aumentar a competitividade do setor. Todas as empresas envolvidas se beneficiam dos avanços conseguidos com a inovação.

A inovação é a mola propulsora do progresso de um país. A criação de um sistema autóctone de ciência e tecnologia é extremamente recomendável uma vez que apenas utilizar a transferência de tecnologia provinda de outros países não é suficiente para atender todas as necessidades internas brasileiras, ainda mais no que se refere às nossas particularidades. Não

se quer dizer com isso que não se deve aproveitar todo o conhecimento já disponível no mundo. O que não se admite é desperdiçar tempo e dinheiro inventando o que já existe. Mas é indispensável que a nossa dependência internacional seja reduzida (DAGNINO, 2002).

Quanto maior for o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (C&T) do Brasil, maiores serão as chances do país solucionar seus problemas internos e reduzir suas desigualdades no contexto mundial.

Os produtos desenvolvidos pelos brasileiros, em sua grande maioria, possuem apenas inovações incrementais o que não contribui para atender as demandas sociais. As instituições de pesquisa e as universidades de uma maneira geral ainda precisam adquirir uma cultura voltada para o desenvolvimento de inovações nacionais, objetivando atender as demandas da sociedade (DAGNINO, 2002).

O atendimento a estas demandas pode ser feito através da participação dos clientes externos em instâncias decisórias ou consultivas destas instituições, através da priorização de investimentos destas em inovação e, além disso, através da parceria com outras instituições, promovidas por instituições de fomento à ciência como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (QUENTAL;GADELHA, 2000).

As Instituições Públicas Brasileiras envolvidas na produção de novas tecnologias enfrentam um grande desafio para ajustar a necessidade de agilizar os procedimentos ao ritmo imposto pela burocracia.

A Fundação Instituto Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) um dos principais órgãos de Ciência e Tecnologia do país, tem focado apenas recentemente suas ações no desenvolvimento de inovações. O lançamento do Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Insumos para a Saúde (PDTIS) e do Programa de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica em Saúde Pública (PDTSP) demonstram a preocupação dos dirigentes da FIOCRUZ em relação ao tema.

A FIOCRUZ ainda não possui participação externa na definição de suas prioridades institucionais. Porém, já existe uma proposta aprovada pelo seu Congresso interno de criação de um conselho superior, com papel consultivo. A Instituição ainda sente uma falta de

critérios para priorização dos projetos e repartição dos orçamentos e ainda de um processo decisório que operacionalize estas questões (QUENTAL;GADELHA, 2000).

O Administrador público deve, em sua rotina, seguir vários procedimentos e leis. O caso das compras em órgãos públicos é ainda mais complexo. O gestor de compras precisa seguir a Lei de Licitações e Contratos publicada no ano de 1993. A introdução desta lei foi anterior às grandes revoluções na natureza comercial e tecnológica que marcaram a segunda metade da década de 1990, não atendendo mais às necessidades geradas pela globalização. O sistema de compras das instituições públicas hoje é bastante engessado e torna inviável a flexibilização dos procedimentos para aquisição de bens e serviços públicos de forma ágil.

Objetivando a boa gestão dos recursos públicos o gestor de compras deve sempre adquirir produtos através de processos licitatórios. Porém, tais instrumentos vêm se desgastando em virtude da ênfase dada à burocracia. Existe ainda hoje um apego desmesurado de alguns administradores a enorme quantidade de papéis gerados por procedimentos licitatórios, aumentando custos. É preciso criar, inovar.

Na visão de Joseph Schumpeter, renomado economista austríaco, é preciso que se crie a figura do empresário inovador, visionário, que é o responsável pela prosperidade de todo o sistema. É ele quem inova, quem cria o novo. Novos bens de consumo, novas tecnologias, novos métodos de produção e alcança novos mercados. No serviço público, essa figura do empresário inovador, toma a forma do Governo.<sup>1</sup>

Para não ficar para trás o país precisa investir maciçamente em novas tecnologias e popularizar o acesso aos novos meios de informação aos seus cidadãos. As primeiras ações já foram tomadas para atingir este objetivo. Em 2000, o Governo Federal lançou, o Programa SocInfo (Sociedade da Informação) com o objetivo de integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação, de forma a contribuir para que a economia do país tenha condições de competir no mercado global e, ao mesmo tempo, contribuir para a inclusão social de todos os brasileiros na nova Sociedade.

O Livro Verde, documento elaborado com base no SocInfo pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, trouxe propostas e estabeleceu ações efetivas para concretização do referido

---

<sup>1</sup> Informação verbal, extraída em sala de aula.



programa. O “Governo ao alcance de todos” tratado no capítulo seis do Livro Verde, demonstra a preocupação do Governo Federal em entrar definitivamente na Sociedade da Informação, através da implementação do “Governo Eletrônico”.

O termo Governo Eletrônico é um conceito novo, portanto ainda de difícil detalhamento. Segundo Silva (2002), pode-se dizer que o Governo eletrônico é um conceito emergente que pode ser definido “pelo uso da tecnologia para aumentar o acesso às informações e melhorar o fornecimento de serviço do governo para os cidadãos, fornecedores e servidores” .

Dentre as principais características do governo eletrônico podemos destacar a prestação eletrônica de serviços e informações, a regulamentação das redes de informação e a visibilidade da prestação de contas públicas além de proporcionar a realização de licitações eletronicamente (SILVA, 2002).

Os princípios gerais do governo eletrônico podem ser assim elencados: democratização do acesso à informação, a universalização na prestação de contas dos serviços públicos, a proteção da privacidade individual e a redução das desigualdades sociais e regionais.

De acordo com Silva (2002), o governo eletrônico engloba três níveis de transações:

G2G (do inglês, government to government) quando trata de relação intra ou inter governos,  
G2B (do inglês government to business) quando trata de relações entre o Governo e seus fornecedores e,  
G2C (do inglês, government to costumers) quando trata de relação entre o Governo e os cidadãos.

Estas transações ocorrem tanto através do meio eletrônico (internet) como por meio de telefonia móvel, televisão digital, “call centers”<sup>2</sup> e outros tipos de aplicações ligadas ao computador.

O governo eletrônico é um estágio irreversível e necessário da aplicação da tecnologia da informação e da internet em prol da sociedade como um todo. Ainda de acordo com Silva (2002), há quatro estágios de governo eletrônico, a saber:

---

<sup>2</sup> Call center: centro de atendimento

No primeiro estágio o país utiliza a internet apenas para prestar informações à sociedade. No segundo, onde o Brasil se encontra atualmente, o uso da internet é ampliado para realização de transações on-line. O uso do G2B é intenso nesse estágio. Os servidores públicos que desejam adquirir bens e serviços podem fazê-lo de forma completamente eletrônica.

Num terceiro estágio o uso da internet é uma ferramenta que integra os sistemas de informação dos diversos níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal). É aqui que ocorrem as transações do tipo G2G. O Brasil ainda se encontra longe desta realidade.

O último estágio do governo eletrônico é aquele em que as informações geram inteligência. Poucos países já atingiram esse grau de maturidade. Podemos citar apenas Cingapura e parte do governo da Inglaterra (SILVA, 2002).

As mudanças geradas pelo Governo não pararam por aí. Ações concretas têm sido realizadas pelo Estado objetivando o desenvolvimento de uma cultura voltada para inovações. Foi o caso da promoção das Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação onde tanto a sociedade, quanto a comunidade científica e o Estado promovem discussões sobre o rumo que a política nacional de C&T deve tomar. São debatidos temas de relevância nacional e regional. Os resultados destes encontros deverão ser observados nos próximos dez anos.

Outras ações importantes realizadas pelo Governo Federal para inserção de uma política de P&D forte no país podem ser destacadas, são elas: a criação da Lei de Inovações (que cria incentivos para a interação entre universidades, empresa e centros de pesquisa), a criação da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial) - órgão que busca intermediar ações entre o público e o privado e a criação do CGEE (Centro de Gestão de Estudos Estratégicos) – cuja finalidade principal é a promoção e realização de estudos e pesquisas prospectivas de alto nível na área de Ciência e Tecnologia e suas relações com os setores produtivos, além da promoção e difusão de informações, experiências e projetos à sociedade).

Na esfera administrativa destaca-se a introdução do uso do sistema de Pregão eletrônico nas contratações públicas, como uma das atividades inovadoras que está entre os mais de 1.700 serviços disponíveis para acesso de toda a população ofertados pelo Governo Federal e, retrata a atual intenção do país em tornar seus procedimentos mais transparentes para toda a

Sociedade. Porém, mesmo diante da implementação destas novas tecnologias, continuamos reféns da enorme burocracia que torna o Serviço Público ainda bastante moroso.

Acrescente-se a isso, relevante comentário do jurista Justen Filho (2004) “o progresso tecnológico não foi interiorizado pelo Direito, que mantém as mesmas estruturas e princípios desenvolvidos até o início do século XX”. As compras realizadas eletronicamente são, talvez, uma das primeiras tentativas de inserir o progresso tecnológico para os instrumentos jurídicos, por isso mesmo, possui ainda, lacunas de difíceis soluções jurídicas até o presente momento, no tocante a sua prática efetiva.

Enquanto que na iniciativa privada as empresas podem realizar tudo que não estiver contra lei, nas empresas públicas, somente pode atuar na forma que a lei permite. Este limite de atuação pode tornar as Instituições Públicas cada vez menos criativas como também menos competitivas. Há desinteresse de diversas empresas em contratar com a Administração pública em virtude da morosidade da mesma em diversos aspectos tais como: lentidão para contratar, atraso no pagamento de seus empenhos dentre outros.

Esta realidade é ainda mais freqüente no caso de Instituições Públicas de Saúde onde a competição com as empresas privadas é mais agressiva. Apesar de, no campo da pesquisa, ser a Saúde o setor em que o Governo Federal investe a maior quantidade de recursos, este montante ainda é insuficiente para fazer com que o país torne-se competitivo nacional e internacionalmente.

Num mundo globalizado e dinâmico, dominado pelo conhecimento, não se pode admitir que existam instituições que não privilegiem a agilidade, flexibilidade e controle de resultados.

Neste sentido, a introdução de modalidade licitatória realizada toda eletronicamente (Pregão eletrônico) como modalidade prioritária, a ser realizada dentro dos órgãos públicos, deve ser encarada como um avanço do Governo no sentido de desburocratizar o processo de compras por licitação utilizando-se de toda a tecnologia disponível para isso.

Importante lembrar que para que todo o processo de licitação eletrônica ocorra de modo satisfatório, os licitantes e fornecedores devem estar capacitados para trabalhar nesta nova realidade.

Para uma maior compreensão do uso do sistema do Pregão eletrônico dentro de uma instituição de C&T, a FIOCRUZ será utilizada como modelo e, para isso, é necessário que consideremos aspectos importantes da sua estrutura e de suas unidades, especificamente o Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM).

## **1.2 A FIOCRUZ e suas especificidades**

Criada em 1900, objetivando fabricar soros e vacinas contra a peste, a FIOCRUZ - Fundação Instituto Oswaldo Cruz, é hoje um dos principais centros de C&T do país. Tem como missão gerar, absorver e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde, pelo desenvolvimento integrado de atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, ensino, produção de bens, prestação de serviços de referência e informação, com a finalidade de proporcionar apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde (SUS) e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e para o exercício pleno da cidadania. Sua principal característica é a multifuncionalidade (SILVA, 2004).

Possui diversas unidades relativamente independentes que se subordinam à sede localizada na cidade do Rio de Janeiro. Atua em áreas diversas da saúde: do ensino a produção de vacinas, da produção de animais até a vigilância sanitária.

As atividades da FIOCRUZ são desenvolvidas por cerca de 7.000 profissionais de vínculos variados, distribuídos em unidades finalísticas descentralizadas a saber:

Unidades regionais:

Desenvolvem atividades na área de Pesquisa, Ensino e Prestação de Serviços através de Serviços de Referência:

- CPqAM – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães – Localizado em Recife.
- CPqRR – Centro de Pesquisas René Rachou – Localizado em Belo Horizonte.
- CPqGM – Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz – Localizado em Salvador.

- CPqL&MD – Centro de Pesquisas Leônidas e Maria Deane – Localizado em Manaus.

Unidades localizadas no Campus da FIOCRUZ , Rio de Janeiro:

- IOC – Instituto Oswaldo Cruz – Desenvolve pesquisas e ensino na área biomédica, ambiente, ecologia e saúde.
- IPEC – Instituto de Pesquisas Evandro Chagas – Desenvolve pesquisa clínica, ensino e assistência médica.
- IFF – Instituto Fernandes Figueira - Desenvolve pesquisa clínica, ensino e assistência médica.
- ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – Desenvolve pesquisa e ensino em saúde pública e ciências sociais, saneamento e saúde ambiental.
- ESPJV – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Desenvolve pesquisa e ensino técnico de nível médio.
- INCQS – Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde – Desenvolve atividades de pesquisa e ensino em vigilância sanitária, controle de qualidade de produtos para saúde, alimentos e cosméticos.
- BIO-MANGUINHOS – Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Desenvolve atividades de pesquisa, desenvolvimento e produção de vacinas e produtos para diagnóstico.
- FAR-MANGUINHOS – Instituto de Tecnologia em Fármacos – Desenvolve atividades de pesquisa, desenvolvimento e produção de medicamentos.
- CECAL – Centro de Criação de Animais de Laboratório – Desenvolve atividades de ensino e produção de animais.
- CICT – Centro de Informação Científica e Tecnológica – Desenvolve atividades de coordenação do sistema de bibliotecas, difusão e informação científica.
- COC – Casa de Oswaldo Cruz – Desenvolve atividades de ensino, pesquisa e difusão da história da Ciência.
- Presidência: Assessorada por unidades técnico administrativas a saber:

DIRAD – Diretoria de Administração - Cuida da normatização e execução dos recursos orçamentários.

DIREH – Diretoria de Recursos Humanos - Cuida da normatização e organização dos recursos humanos da Fiocruz.

DIRAC – Diretoria de Administração do Campus - Cuida de obras e manutenção dos bens móveis e imóveis.

DIPLAN – Diretoria de Planejamento - Realiza atividades de planejamento estratégico e acompanha as metas estabelecidas.

DIREB – Diretoria Regional de Brasília - Articulação e acompanhamento político, com sede em Brasília.

Diante do exposto, podemos verificar a variedade de atividades desenvolvidas no âmbito da FIOCRUZ. A cada dia, a Instituição necessita de produtos mais específicos para o desenvolvimento de suas atividades e que precisam ser adquiridos de forma eficaz e eficiente dentro de prazos cada vez menores. Instrumentos que viabilizem aquisições com maior agilidade a baixo custo devem ser sempre bem vindos e bem utilizados pela Instituição.

A FIOCRUZ é uma entidade democratizada que possui como órgão de deliberação máximo o seu Congresso Interno, composto por aproximadamente 250 membros entre dirigentes e representantes eleitos dentre os funcionários que se reúne ordinariamente a cada quatro anos ou extraordinariamente quando necessário para deliberar sobre temas relacionados ao regimento interno, questões estatutárias e políticas institucionais da FIOCRUZ.

A condução da FIOCRUZ é compartilhada. Presidência e Conselho deliberativo dividem esta atribuição. A presidência, como instância executiva, convoca e preside o Conselho. O conselho por sua vez, é formado pelos diretores das Unidades descentralizadas e um representante dos funcionários (membros com direito a voz e voto) e pelos vice-presidentes, dirigentes de Unidades administrativas (membros com direito apenas a voz) cujas principais atribuições são as deliberações sobre as diretrizes estratégicas e sobre a política de desenvolvimento institucional e a aprovação da programação das atividades e da proposta orçamentária anual da Instituição (SILVA, 2004).

O presidente da FIOCRUZ tem mandato de quatro anos podendo ser reconduzido ao cargo por igual período. É escolhido pelo Presidente da República através de lista tríplice indicada por voto universal dos funcionários da Instituição. No caso da eleição para os diretores das Unidades o procedimento eleitoral obedece a mesma ordem. Existe uma lista tríplice com os

nomes dos candidatos mais votados na Unidade e o Presidente da Fundação escolhe dentre eles, o efetivo diretor.

As unidades possuem autonomia quanto à utilização dos seus recursos. Cabe ao presidente dirigir as atividades da FIOCRUZ de acordo com as diretrizes definidas nas instâncias deliberativas.

Por possuir grande quantidade de unidades e por trabalhar com diversos temas em Saúde a FIOCRUZ possui características próprias. Grande parte dos produtos adquiridos por ela são específicos de Instituições de Ciência e Tecnologia em Saúde (CT&S), o que torna a aquisição dos mesmos mais específica e trabalhosa.

Para atender a todas as demandas da FIOCRUZ, é necessário que exista um setor de compras bem capacitado, dotado de profissionais que visem principalmente agilizar as aquisições mantendo a qualidade dos produtos adquiridos.

### **1.3 O Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães**

Unidade técnico-científica da FIOCRUZ, fundada em 1950, o CPqAM desempenha atividades de pesquisa e ensino em diversos campos da Saúde Pública e no combate a endemias. É referência nacional em esquistossomose, filariose, peste e referência regional em Leishmaniose, controle de culicídeos vetores e Chagas com reconhecimento do Ministério da Saúde, além de atuar como centro colaborador em saúde ambiental para a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Apesar de ser uma Unidade da FIOCRUZ, também se caracteriza por sua multifuncionalidade e especificidade, tendo os mesmos problemas da FIOCRUZ para aquisição de materiais específicos (como por exemplo, os materiais de consumo e equipamentos de laboratório) sendo que em menor escala.

O CPqAM preza por gerar conhecimentos e produtos que visem a melhoria da qualidade de vida da população e, devido aos recursos institucionais escassos, prima pela economia orçamentária.

De acordo com o site oficial da Instituição, o CPqAM esta estruturado da seguinte maneira:



Fonte: [www.cpqam.fiocruz.br](http://www.cpqam.fiocruz.br)

Há, contudo, alguns setores e laboratórios que hoje fazem parte do Centro que não estão contemplados no organograma oficial (atualmente este organograma encontra-se em fase de revisão a fim de corrigir tais distorções).

Diante do foco deste trabalho, é conveniente destacarmos a função do Serviço de Administração de Materiais (SAM) do CpqAM.



O SAM atualmente está diretamente ligado a Vice-diretoria de Desenvolvimento Institucional, sendo composto dos seguintes setores:

- **Setor de Compras** – Responsável pelas compras de materiais e serviços para o CPqAM. É subdividido em compras diretas e licitações. O setor de licitações é responsável pela realização dos procedimentos licitatórios de toda a Unidade. A Comissão de licitações e o pregoeiro são designados por ato do diretor da Unidade sendo de sua competência a realização dos diversos tipos de licitação no Centro. A atividade de compras, principalmente aquelas realizadas através de licitação, movimenta anualmente milhões de reais sendo responsável pelo suprimento de todas as áreas do CPqAM, o que implica rigor na manutenção da qualidade dos bens e serviços que chegam à Instituição e conseqüentemente à sociedade.
- **Setor de Almoxarifado** – Responsável pelo recebimento, armazenamento e encaminhamento dos materiais adquiridos pelo CPqAM.
- **Setor de Patrimônio** – Responsável pelos bens móveis e imóveis do CPqAM.

Cada um dos setores elencados acima possui uma chefia diretamente ligada à chefia do Serviço de Administração de materiais.

## 1.4 Licitação

Para entender o processo de compras através de licitação, especialmente na modalidade Pregão eletrônico é necessário primeiramente entender sua origem e quais os procedimentos legais em que está inserido. Diante do exposto, segue um resumo dos principais fatos que envolvem um processo licitatório.

### *1.4.1 Definições e considerações gerais sobre licitação:*

A boa gestão dos recursos confiados pela sociedade ao país deve ocorrer mediante implementação de uma política de contratação, eficaz e transparente, realizada prioritariamente por meio de licitação.

Para Di Pietro (2002) a licitação pode ser entendida como:

[...] procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Já Meirelles (2002) conceitua licitação como:

[...] procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, apud (MAURANO, 2005) enfatiza em seu conceito de licitação a concorrência entre os participantes. Para ele, licitação, em suma síntese, é:

[...] um certame que as entidades governamentais devem promover, no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Resumidamente, dizemos que licitação é um procedimento administrativo realizado pelos órgãos públicos através do qual se adquirem bens e serviços. As empresas interessadas em vender seus produtos/serviços concorrem entre si baseadas nas regras definidas comuns a todos e a empresa que possuir os preços mais vantajosos para a Administração Pública é declarada vencedora do certame, desde que cumpra as exigências do órgão.

Todo procedimento licitatório é precedido por diversas normas que devem ser atendidas. O formalismo é peça chave da licitação, uma vez que visa preservar o princípio da isonomia proporcionando assim, igualdade de condições de participação entre os licitantes. A determinação de marca específica para aquisição de produto ou serviço, fere o princípio da isonomia, porém, é considerado legal quando a devida justificativa técnica é inserida no processo.

Buscaremos explicitar as principais regras contidas na Lei 8.666/93 – Lei de Licitação e Contratos que define normas tanto para realização de licitações quanto para a realização de

contratações na Administração Pública. Veremos a seguir como se deu o surgimento desta Lei e os principais aspectos por ela abordados:

#### *1.4.2 Licitação no Brasil*

A história da licitação no Brasil, grosso modo, não é recente. As licitações foram introduzidas no país há mais de cem anos pelo Decreto n. 2.926, de 14.05.1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas. Após o advento de diversas outras leis que trataram de forma singela do assunto, o procedimento licitatório veio a ser consolidado, no âmbito federal, pelo Decreto n. 4.536, de 28.01.1922, que organizou o Código de Contabilidade da União (Arts. 49-53).

Desde o antigo Código de Contabilidade da União, de 1922, o procedimento licitatório veio evoluindo, com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas, sendo, por fim, sistematizado através do Decreto-Lei n. 200/67. A partir da promulgação do mesmo é que o instituto federal da licitação passou realmente a ser consagrado, merecendo disciplinação bem mais ampla e rica de conteúdo e com tratamento mais sistemático (MAURANO, 2005).

O referido Decreto-Lei foi criado com o objetivo de executar a Reforma do Estado, fazendo-o passar da fase altamente burocrática em que se encontrava, para uma fase de maior descentralização de suas atividades. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa além de dar outras providências.

Nos seus artigos 13 e 25, o referido Decreto-lei obriga a Administração Pública Federal a exercer em todos os seus órgãos ações de controle de suas atividades. Este controle tem por finalidade uma função tuteladora que visa apontar faltas ou erros, a fim de que possa corrigi-los evitando repetições gravosas.

Na década de 70 foi instituída a Súmula do Tribunal de Contas da União, que, em seu artigo n.158 obrigou os órgãos da Administração direta e entidades da Administração indireta a realizarem o procedimento licitatório, principalmente no tocante aos princípios da isonomia e da ética.

Posteriormente, o Decreto-lei n. 2.300, de 21.11.86, atualizado em 1987, pelos Decretos-lei n. 2.348 e n. 2.360, foi instituído, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria. As modalidades licitáveis passaram a ser definidas assim como os procedimentos cabíveis para executá-las (MAURANO, 2005).

A evolução continua com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que dispensou à Licitação 3 artigos (Art. 22, 37 e 175). Conferiu à licitação status de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Somente no ano de 1993 foi promulgada a Lei n. 8.666/93 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que disciplinou os procedimentos licitatórios nos seus 125 artigos a partir de diretrizes traçadas na Constituição. A partir de então, salvo hipóteses previstas na lei, nenhum órgão ou entidade da administração pública brasileira, pode, hoje em dia, realizar compra, obra, serviço, alienação ou locação sem licitação, sob pena de violar os princípios fundamentais da igualdade, da impessoalidade, da legalidade, da moralidade e da publicidade.

A Lei n. 8.666/93 define: as modalidades de licitação, os requisitos para habilitação de fornecedores, as punições para os que não se subordinam à Lei e atrela a abertura de processo licitatório à disponibilidade orçamentária do órgão.

Sua promulgação acarretou o declínio do clientelismo e do patrimonialismo existentes nas Instituições públicas até então e, tornou universal os procedimentos que devem ser realizados em processos licitatórios, ou seja: tornou seus procedimentos obrigatórios e iguais para todos.

A ênfase da Lei n. 8.666/93 é dada basicamente nos processos e não nos resultados. O importante é saber se os procedimentos estão sendo realizados dentro das normas estabelecidas. O resultado do procedimento é analisado em segundo plano. Muitas vezes, para cumprir todas as exigências previstas na Lei, o profissional de compras perde o foco estratégico de sua missão – comprar melhor – para se concentrar em algo que não acrescenta valor a sua atividade que é o atendimento à burocracia legal.

A Lei trouxe aspectos inovadores quando foi promulgada. A intenção de tornar as ações do Governo transparentes tornou-se evidente. O controle social foi uma inovação, visto que a partir da promulgação da referida Lei qualquer cidadão tem a possibilidade de acompanhar o

desenvolvimento de todos os processos licitatórios do país, em virtude da publicidade dos atos administrativos, desde que estejam familiarizado com os procedimentos ocorridos durante o processo.

Posteriormente a Lei n. 8666/93 sofreu algumas alterações pelas Leis n. 8.883/1994, n. 9.648/1998, n. 9.854/1999, n. 10.973/2004, n. 9.032/1995, n. 11.107/2005, sem, contudo, ter alterado o seu conteúdo principal.

#### *1.4.3 Princípios relacionados à licitação:*

De acordo com Escobar (1999), todo processo licitatório é regido por princípios básicos, listados a seguir:

1. **Legalidade** - Realização dos procedimentos licitatórios dentro da Lei. A eficácia da atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei. A obediência devida pela administração pública ao princípio da legalidade é de ordem constitucional.
2. **Isonomia** - Igualdade de condições para os participantes. Será nula e sem efeito qualquer cláusula discriminatória e por consequência todo o edital, se o vício for de tal ordem que desigule os iguais ou iguale os desiguais impedindo a formulação de propostas por parte dos licitantes em bases idênticas.
3. **Impessoalidade** - Caracteriza a exclusão do subjetivismo por parte do administrador público quando da tomada de decisões. Significa o não beneficiamento de nenhum licitante individualmente. Impedimenta que o administrador solicite documentação que direcione a aquisição para determinada empresa ou marca específica.
4. **Moralidade** - Realização dos procedimentos com base na ética, lisura e seriedade. Necessária característica para quem lida com a verba pública.
5. **Publicidade** - Para todos os atos e procedimentos da licitação deverá haver publicidade a fim de torná-los acessíveis tanto aos licitantes quanto à sociedade. É obrigatória a divulgação do edital nos meios legais e nos jornais de grande circulação, quando for o caso, para garantir a competitividade do certame.
6. **Probidade Administrativa** - Honradez, retidão ao agir por parte dos administradores.

7. **Vinculação ao Edital** - A Administração não pode desobedecer às normas do Edital. Este instrumento deve ser tratado como Lei dentro de uma licitação e, uma vez publicado, não deve ser alterado.
8. **Julgamento Objetivo** - O julgamento das propostas deverá ser feito com base no que determinou o Edital. O julgamento da licitação é a indicação pela Comissão da proposta vencedora. Julgamento objetivo significa que a Comissão deve nortear-se pelo critério previamente fixado em instrumento convocatório.

#### *1.4.4 Modalidades de licitação*

São seis as modalidades de licitação existentes e definidas em Lei: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e recentemente a modalidade Pregão (eletrônico e presencial). O Pregão não foi definido pela Lei n. 8.666/93 que trata de licitações e contratos administrativos. Esta modalidade foi regulamentada pela Lei n. 10.520 somente em 2002.

- **Concorrência** - Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
- **Tomada de Preços** - Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
- **Convite** - Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência mínima de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
- **Concurso** - Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

- **Leilão** - Modalidade de licitação entre quaisquer interessados na venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da Lei n. 8666/93, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
- **Pregão** - Utiliza a Lei de Licitações e Contratos apenas subsidiariamente. Está sob a jurisdição da Lei n. 10.520/02 e definido como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto em regulamento, qualquer que seja o valor estimado para contratação, na qual a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, vedada sua utilização na contratação de serviços de transporte de valores e segurança privada e bancária.

As modalidades licitatórias diferem entre si pelo valor máximo estimado para contratação, pelos prazos mínimos estipulados para entrega das propostas, bem como pelos prazos a serem cumpridos para a divulgação dos itens na Imprensa Oficial.

#### *1.4.5 - Limite de valores para as modalidades licitatórias*

As modalidades mais utilizadas até o ano de 2000 em todo o país, de acordo com o número de realizações foram as seguintes:

**Convite** - Utilizada para a aquisição de bens e serviços com valores estimados inferiores a R\$ 80.000,00

**Tomada de Preços** – Utilizada para valores estimados até R\$ 650.000,00

**Concorrência** – Utilizada para valores estimados superiores a R\$ 650.000,00

Para obras e serviços de engenharia os valores limites são diferenciados, conforme definido no Art. 23 da Lei 8666/93. São eles:

**Convite** – Utilizada para valores estimados até R\$ 150.000,00

**Tomada de preços** – Utilizada para valores estimados até R\$ 1.500.000,00

**Concorrência** – Utilizada para valores estimados acima de R\$ 1.500.000,00

No caso das modalidades Concurso, Leilão e Pregão, não há valor determinado para o enquadramento.

#### *1.4.6 Tipos de licitação*

As modalidades de licitação diferem ainda pelo critério de julgamento adotado. De forma geral, o critério adotado nos procedimentos licitatórios é o de menor preço. De acordo com a Lei 8.666/93 temos os seguintes critérios de julgamento:

**Menor preço** - Quando o vencedor do certame for determinado pela empresa que atender às exigências do edital ofertando o menor preço (unitário ou global). Nesse tipo de licitação o menor preço é decisivo por menor que seja a diferença, desde que a proposta esteja em conformidade com as exigências editalícias. Conforme cita Escobar (1999), “Segundo a doutrina e a lei, a licitação de menor preço é a regra, na qual o simples fato de o preço ser o menor justifica a adjudicação”.

**Melhor Técnica** - Este tipo de licitação pode ser definido como aquela em que se pretende a prestação do objeto do modo mais perfeito e adequado, qualitativamente. Deve ser usada nos casos em que a natureza do objeto licitado é predominantemente intelectual especialmente em casos de engenharia consultiva em geral, particularmente para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos executivos. O edital determina o preço máximo que o órgão licitante pretende pagar pelo serviço.

**Técnica e preço** – “Há um mínimo de técnica exigido pelo edital ao qual deverão adequar-se as propostas. Após verificada essa adequação é que se examinarão os preços”. (ESCOBAR, 1999). Utilizado principalmente em caso de aquisição de bens e serviços de informática. Considera-se vencedora do certame a empresa que melhor unir as qualidades técnicas junto com o menor preço. O Decreto n. 1070/94 regulamenta os critérios em que o edital irá atribuir peso para a proposta técnica e para a proposta comercial.



**Maior lance ou oferta** - Utilizado nos casos de alienação, concessão e permissão de uso. Podemos conceituá-la como uma licitação de “maior preço” uma vez que a proposta mais vantajosa para administração será aquela de maior valor.

#### *1.4.7 Prazos e meios de divulgação legal*

São muitos os prazos fixados na Lei n. 8.666/93 para cada procedimento licitatório. Os prazos para publicação do aviso são determinados objetivando proporcionar tempo hábil aos fornecedores para elaboração de suas propostas para cada modalidade. Outros prazos como impugnação de edital e impetração de recursos também estão dispostos na Lei, tornando os procedimentos mais morosos, impedindo que os processos se desenvolvam mais agilmente. A contagem dos prazos é feita excluindo-se o dia de início e incluindo-se o último dia.

<b>Modalidade</b>	<b>Impugnação do edital</b>	<b>Recebimento de propostas</b>	<b>Local de divulgação</b>
<b>Convite</b>	2 dias úteis antes da abertura das propostas	5 dias úteis Da data de pub do edital	Quadro de aviso (convida no mínimo 3 empresas)
<b>Tomada De preços</b>	2 dias úteis antes da abertura das propostas	15 dias p/ as de menor preço 30 dias p/ as de técnica e preço	Quadro de aviso Diário Oficial da União e Jornal de grande circulação
<b>Concorrência</b>	2 dias úteis antes da abertura da habilitação	30 dias	Quadro de aviso Diário Oficial da União e Jornal de grande circulação
<b>Pregão</b>	2 dias úteis antes da abertura das propostas	8 dias úteis	< R\$ 650.000,00 - internet entre R\$ 650.000,00 e R\$ 1.300.000,00 - Jornal de grande circulação regional e internet e acima de R\$ 1.300.000,00 deve-se ainda publicar em jornal de grande circulação nacional

Quadro 1 – Prazos e Meios de divulgação de Licitações

Vale ressaltar que o Pregão deverá ser divulgado também nos termos previstos da Lei n. 9.755/98, que determinou a criação de uma página “homepage” do Tribunal de Contas da

União (TCU) na Internet. O regulamento determinou ainda que os pregões promovidos por órgãos ou entidades do Sistema de Serviços Gerais (SISG) sejam objeto de divulgação através de aviso no site do comprasnet (site de compras do Governo Federal) (JUSTEN FILHO, 2003).

Os comprovantes da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e quando for o caso em jornal de grande circulação devem ser juntados aos autos do processo. A ausência de juntada, entre outras irregularidades, enseja a aplicação de multa pelo TCU. A necessidade de reduzir custos não justifica a ausência da publicação (FERNANDES, 2004).

#### *1.4.8 Prazo de validade das propostas*

Quando não determinado outro prazo, a validade das propostas deverá ser de 60 dias. Critica-se contudo, a falta de precisão quanto a contagem do mesmo. No caso da Lei n. 8.666/93 o prazo tem início na data em que as propostas são apresentadas à Comissão de Licitação. Subsidiariamente, para a contagem do prazo de validade no Pregão, utiliza-se a data em que as propostas foram apresentadas em sessão pública.

Cabe aqui salientar que mesmo que o prazo máximo se expire, o administrador poderá consultar o licitante a fim de verificar se o mesmo tem interesse em prorrogar a validade da proposta. Nesse caso, ainda que vencido o prazo, não há impedimento para a contratação.

#### *1.4.9 O edital e as condições de habilitação*

O edital é considerado a Lei da Licitação. A partir da sua divulgação nos meios legais, manifesta-se publicamente a intenção do Administrador público em contratar. Deve conter a especificação do objeto que a administração pública irá adquirir de modo que as propostas possam ser formuladas pelos licitantes sem danos ou equívocos. O critério de julgamento das propostas também deverá obrigatoriamente ser explicitado em edital.

A habilitação das licitantes é condição indispensável para participação das mesmas no processo licitatório. É uma fase da licitação, onde são verificados uma série de documentos que visam comprovar a regularidade fiscal e econômica da empresa. Só depois de superada esta fase é que irão ser analisadas as propostas de preços dos participantes (exceto no Pregão onde as fases são invertidas). As propostas são julgadas verificando-se a conformidade das mesmas com o edital. Caso a proposta esteja em desacordo com o solicitado em edital a mesma será desclassificada. Os documentos necessários à habilitação da empresa devem ser explicitados em edital.

Não terá validade o edital que for omissivo ou errôneo em pontos essenciais ou que contenham condições discriminatórias ou preferenciais que afastem determinados interessados e favoreçam outros.

#### *1.4.10 Quantidade de participantes:*

O número mínimo necessário de propostas para que a realização de um Convite tenha validade é de três. Quando, por limitação do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes, o certame deverá ser repetido. Persistindo o problema, poderá o administrador público justificadamente encerrar o procedimento com número inferior a três licitantes.

Já no caso de Pregão eletrônico não há necessidade de número mínimo de participantes. É possível dar prosseguimento a um certame mesmo quando só houver um participante. A divulgação do Pregão ocorre nacionalmente e entende-se que, caso somente um licitante manifeste interesse em participar do certame, a licitação deve prosseguir por ter sido amplamente divulgada, sendo importante verificar a conformidade da proposta com relação ao objeto e ao preço ofertado, para finalizar o processo licitatório.

#### *1.4.11 Dispensa de licitação*

De acordo com Meirelles (2002), “licitação dispensável é aquela que a lei permite à administração pública, por sua conveniência, de deixar de realizar o procedimento licitatório”. O Art. 24 da Lei 8.666/93 define os casos onde o procedimento licitatório pode ser dispensado. Os motivos mais utilizados para que a dispensa de licitação ocorra são:

- Em casos de licitações de obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez) do valor previsto no Art. 23, inciso I, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou para obras e serviços de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente e,
- Para casos de aquisição de outros serviços e compras de valor até 10% (dez) do valor previsto no Art. 23, inciso II, e para alienações desde que não se refiram também a parcelas de um mesmo serviço.

#### *1.4.12 Inexigibilidade de licitação*

Decorre da impossibilidade jurídica de competição entre os contratantes, seja pela natureza do objeto ou pelas finalidades almejadas pela Administração Pública, tipificadas no art. n. 25, da Lei n. 8666/93.

## **1.5 A modalidade Pregão**

### *1.5.1 Histórico do Pregão*

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos sempre foi considerada muito complexa para atingir o seu principal objetivo: selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Essa complexidade decorre não apenas da necessidade de observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, mas, sobretudo, por ser utilizada indiscriminadamente para contratar grandes obras e adquirir bens de natureza comum.

Com o objetivo de acelerar as contratações de bens e serviços de natureza comum, ou seja, os que não exijam complexidade técnica, bem como proporcionar maior competitividade através da possibilidade de oferta de lances, o Governo Federal introduziu, de forma independente da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a modalidade de licitação denominada Pregão.

O Pregão foi introduzido inicialmente no ordenamento jurídico do país pela Medida Provisória n. 2.026 de 04/05/2000, e sua utilização inicialmente foi possível apenas na esfera da União Federal.

Surgiu primeiramente na área que mais evoluiu tecnologicamente nos últimos tempos: as telecomunicações. Os incontáveis e acelerados progressos vivenciados pelo setor na década de 1990 demandaram uma especial adaptação da Administração Pública. O Brasil instituiu a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL para regulamentar o segmento no mercado.

A ANATEL, contudo, iniciou esta prática a partir de 1997 quando, através do art. 8º da Lei n. 9.472/97, passou a ter expressamente admitido o uso do Pregão para aquisições de obras e serviços.

Por sua vez a Agência Nacional do Petróleo - ANP, através do art. n. 7 da Lei citada, permitiu a adoção pela Petrobrás, de procedimento licitatório simplificado, seguido de perto pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANSS.

Ainda na forma de medida provisória, a norma foi regulamentada pelo Decreto n. 3.555/00 e posteriormente foi alterada pelo Decreto n. 3.693/00.

A partir de sua regulamentação pela Lei n. 10.520 de 17/07/2002 o Pregão passou a ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A universalização do meio eletrônico, e da tecnologia da informação concretizou as profecias sobre a redução do modelo burocrático em suas disfuncionalidades e por outro lado obrigou a redobrar as cautelas e prevenções necessárias na fase interna das licitações.

A preocupação do Governo Federal em tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz torna-se evidente quando da publicação quase que simultânea da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Medida provisória n. 2.026/2000.

A decisão de instalar licitação seja mediante Pregão ou mesmo por qualquer outra modalidade, está subordinada às exigências adicionais da Lei complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Para Motta (2001), “outro exemplo que comprova a tendência de redução de custos e de despesas administrativas é a Resolução n. 191 de 09/02/2000, do Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), em que se adota e implementa o processo de programação de compras, evitando compras parceladas”.

Ao contrário do que muitos pensam, a idéia central do Pregão vem sendo utilizada em várias partes do mundo há muito tempo. Motta (2001), a respeito do assunto cita a seguinte passagem “[...] Já no ano de 1592, nas vetustas Ordenações Filipinas, encontravam-se as primeiras práticas de licitação pública, assumindo precisamente a forma de Pregão”.

Há países que desde os tempos remotos utilizavam o procedimento com características bastante peculiares. Como nos ensina ainda Motta (2001), o sistema de Pregão (presencial) tinha seus traços bastante caracterizados no sistema de velas acesas. Este sistema consiste na abertura da sessão a partir do acendimento de três velas. Caso não haja lance enquanto as velas queimam, a licitação é declarada deserta. Se houver lances, acende-se uma quarta vela para que os fornecedores possam continuar reduzindo seus preços. Há ainda a possibilidade de se acender uma quinta ou sexta vela enquanto os lances perdurarem. Findo os lances um fornecedor é declarado vencedor.

O uso de sistemas de licitação na modalidade Pregão tem sido realizado em outros países pelo mundo afora. Ao implantar o Pregão eletrônico, o Brasil passou a ocupar posição de vanguarda no mundo do G2B, ao lado de países como Estados Unidos, México e Bélgica. Estes países também estão preocupados em comprar melhor, reduzindo seus custos e aumentando a eficiência.

Todas estas vantagens contudo, só são possíveis graças aos esforços de se enfrentar os desafios decorrentes da Tecnologia da Informação: a segurança e a integração de dados. Este trabalho contou com a ajuda fundamental do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) que num prazo recorde, conseguiu realizar um protótipo de Pregão eletrônico integrando o sistema com o Sistema Integrado de Administração Financeira do governo Federal (SIAFI) e Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) que realiza licitações em ambiente seguro (QUEM...,2005)

O sistema de segurança do SERPRO, de acordo com matéria divulgada em seu site, reúne as condições essenciais para proporcionar tanto aos seus clientes como aos seus fornecedores a segurança necessária e indispensável num processo licitatório realizado eletronicamente. Isto torna-se possível pela sua infra-estrutura de softwares e hardwares de última geração, que permite a identificação dos usuários e além disso, registra e reage a todas as invasões externas promovidas por “hackers<sup>3</sup>”.

#### *1.5.2 Definições e considerações gerais:*

Segundo Silva (2002), podemos entender o Pregão eletrônico pela seguinte definição:

o Pregão é a modalidade de licitação para bens e serviços comuns, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto em regulamento, qualquer que seja o valor estimado para contratação, na qual a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com proposta de menor preço.

Bittencourt (2004), define o Pregão da seguinte maneira:

Modalidade licitatória que vem juntar no ordenamento jurídico pátrio as demais modalidades pré-existentes (Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão) que tem como finalidade precípua incrementar a competitividade e a agilidade nas contratações públicas. É, portanto, uma ferramenta para seleção da melhor proposta dentre as oferecidas por fornecedores (licitantes) que são apregoadas .

Já Fernandes (2004), conceitua o Pregão como:

---

<sup>3</sup> Pessoas que exploram facilmente sistemas de computador detectando suas falhas.

[...] procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando a execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

De acordo com a Lei n. 10.520/02, bens e serviços comuns devem ser entendidos como todo bem que possa ser adquirido corriqueiramente no dia a dia da Administração Pública, em que as especificações do objeto a ser licitado sejam claras e o produto se encontre facilmente no mercado podendo ser adquirido pelo critério de menor preço.

Desta forma, licitações de obras e serviços de engenharia bem como compras de bens e serviços que demandem uma especificação de maior complexidade técnica não podem ser realizadas na modalidade Pregão.

As compras realizadas por meio de Pregão eletrônico envolvem menor número de servidores e são concluídas em tempo mais reduzido.

O Pregão possui características peculiares tais como a inversão de fases de julgamento e habilitação de propostas, possibilidade de redução de lances em sessão pública e redução de impetração de recursos a apenas um que deverá ser apresentado no final do certame.

Uma de suas principais características é a impossibilidade da utilização do seu uso de maneira generalizada. Há um vínculo indissolúvel entre o Pregão e seu objeto que é a aquisição de bens ou serviços comuns.

### *1.5.3 A questão dos bens e serviços comuns:*

Avaliar o bem a ser adquirido ou o serviço a ser contratado deixou de ser tarefa meramente formal como em outras modalidades de licitação. Com o Pregão, esta tarefa passou a ter fundamental importância, constituindo-se na mais sensível fase interna da licitação, uma vez que o instrumento do Pregão somente deverá ser aplicado para bens e serviços comuns.



Para Meirelles apud (DANTAS, 2005), “serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução. Podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional. São executados por leigos”.

Scarpinella apud (MAURANO, 2005), sobre o assunto complementa:

[...] o objeto comum para fins de cabimento da licitação por Pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. Bens e serviços com tais características estão incluídos na categoria de comuns da Lei 10.520/2002, mas não só. Bens e serviços com complexidade técnica seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio de Pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital.

É de comum acordo porém, que a maioria dos autores acredita que a listagem elencada pelo Decreto n. 3.555/00, onde são relacionados os bens e serviços comuns, é bastante extensa e imprecisa e constata-se que praticamente todos os bens e serviços foram classificados como comuns, dessa forma, o Pregão deverá ser aplicado em grande escala (BITTENCOURT, 2004).

Segundo Justen Filho (2003), “A Lei restringiu a aplicação do Pregão para bens e serviços comuns por entender que, quanto a eles, os riscos de frustração da contratação são mais diminutos. Produz-se uma dissociação fundamental a propósito da avaliação dos riscos a que a Administração se sujeita”. E complementa: “se o bem ou serviço que a administração necessitar não se enquadrar no conceito de “comum” a utilização do Pregão produz um efeito extremamente negativo e incompatível com os princípios norteadores da atividade administrativa”.

No caso dos bens e serviços considerados como “não comuns” é obrigatório o uso da Lei n. 8.666/93. Isto obriga a administração a definir requisitos mais detalhados para participação dos licitantes, devendo haver muita cautela para que os interesses coletivos sejam preservados. No caso do Pregão essa garantia não existe.

A caracterização de um bem ou serviço não comum como comum deve ser entendido como uma conduta reprovável e antijurídica. No caso do uso deste artifício objetivando evitar o uso

de um ou outro instrumento licitatório mais adequado em função da agilidade. Esta conduta poderá até ser interpretada como criminosa e penalmente punível.

Ainda sobre este assunto, Justen Filho (2003) reforça o conceito de que um bem ou serviço comum pode ser definido como conceito jurídico indeterminado “figura amplamente conhecida no pensamento jurídico e que relaciona, sob certo ângulo, à dificuldade de qualificar o mundo real circundante por meio de palavras”. São conceitos que não são claramente aplicáveis a todos os casos.

Um bem que pode ser facilmente identificado como bem ou serviço comum para aquisição através de Pregão é o papel para impressora por exemplo, pois trata-se de item amplamente encontrado no mercado que não possui características específicas. Há, por outro lado, bens que facilmente podem ser classificados como “não comuns” quando por sua especificidade necessitam de detalhamento para fins determinados e específicos.

No caso de dúvidas é recomendado que o uso do Pregão não seja adotado. “A utilização do Pregão deve ser reservada para casos onde não há dúvidas sobre a caracterização do bem ou serviço como comum. Se as dúvidas persistirem, é desaconselhável a adoção do Pregão” (JUSTEN FILHO, 2003).

Se o bem ou serviço tiver somente uma empresa que atenda a suas especificações, não poderá ser especificado como comum e não deverá ser adquirido por Pregão. O bem deve estar disponível no mercado, ou seja, pode ser adquirido a qualquer tempo tendo em vista atividade empresarial estável.

Não basta que o item esteja referido na lista regulamentar de bens e serviços comuns, é indispensável a verificação da realidade.

Desta forma, não podem ser adquiridos por Pregão por não se classificarem como comuns os listados abaixo:

- Equipamentos e utensílios de uso geral de informática, exceto microcomputadores de mesa, portátil (notebook), monitor de vídeo e impressora.
- Programas e serviços de informática.
- Obras e serviços de engenharia.

- Locações Imobiliárias.
- Alienações em geral.

#### *1.5.4 Pregão presencial X Pregão eletrônico*

O Pregão pode ser presencial ou eletrônico.

O Pregão presencial demanda a presença física do pregoeiro e de sua equipe de apoio, sendo realizado nos moldes tradicionais, isto é: todos os atos (desde a abertura dos envelopes-proposta, oferecimento de lances e abertura dos envelopes com documentos [...] até o encerramento da sessão) são realizados em sessão pública transcorrendo num ambiente real. De acordo com o Decreto n. 5.450/05, só deve ser utilizado em casos em que possa justificar a impossibilidade do uso do Pregão eletrônico.

O Pregão eletrônico, objeto de estudo desta dissertação, é realizado num ambiente virtual, utilizando-se recursos da Tecnologia da Informação, através da internet. Apresenta as regras básicas do Pregão presencial, porém com alguns procedimentos específicos, sem a ocorrência da presença física do pregoeiro e dos participantes.

Adotando-se a forma eletrônica, surpresas poderão surgir e constituirão na mudança de comportamento de todos os envolvidos no processo de compras. Assim, não há que se estranhar o fato de mesmo o mais distante e pequeno município vir a contratar fornecedores instalados em qualquer ponto do Estado ou mesmo de qualquer outra unidade da federação brasileira, propiciado pela ausência física da pessoa do representante, uma vez que do seu próprio escritório, poderá o comerciante enviar suas propostas, via rede mundial de computadores.

O objetivo do Pregão é aumentar a competitividade do processo de compras no âmbito do serviço público, bem como agilizar os prazos para que este processo aconteça, minimizando custos para Administração Pública.

Atualmente, o Pregão vem sendo amplamente difundido como modalidade de licitação obrigatória a ser utilizada pelos órgãos públicos, inclusive no CPqAM, conforme orientação da Procuradoria Geral na Fiocruz e mais recentemente do Governo Federal. De acordo com o Decreto n. 5.450/05 o Pregão deve ser a modalidade obrigatória nas compras governamentais, sendo que a forma eletrônica deve ser utilizada prioritariamente. O Pregão presencial só poderá ser utilizado mediante justificativa.

O número de pregões eletrônicos do Governo Federal de 2004 cresceu 103% frente ao ano anterior, revelou um balanço divulgado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento. Segundo a matéria, foram 3.024 transações realizadas em 2004, frente a 1.488 de 2003. Na comparação com 2002, a alta foi de aproximadamente 300% (PREGÃO... 2005).

De acordo com informações oficiais disponibilizadas no site do compranet, a obrigatoriedade do uso do Pregão para bens e serviços comuns, especialmente o eletrônico, aumentou em 174% a quantidade de pregões realizados no governo após a sua obrigatoriedade. No mês de agosto de 2005 foram realizados 936 pregões sendo que este número foi de 342 no mês de julho, antes da entrada em vigor do Decreto. Em valores, o crescimento passou de R\$ 42,1 milhões de reais para R\$ 61 milhões de reais, o que representa uma variação de 45%. Tais números foram divulgados por Rogério Santanna, secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (NÚMERO..., 2005)

Na mesma matéria acima, Rogério Santanna destaca o crescimento dos números quanto ao uso do sistema de Pregão durante o ano:

[...] entre janeiro e agosto de 2005, de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões de gastos em compras feitas pela administração pública federal, quase R\$ 201 milhões foram adquiridos por meio de Pregão eletrônico. Esse valor representa um aumento de 95% em relação ao mesmo período de 2004, quando cerca de R\$ 102,8 milhões foram comprados por esta modalidade. O valor comprado pelo governo em todas as outras modalidades apresentou variação negativa.

Em virtude dos bons resultados alardeados pelo governo, estão sendo feitos estudos a fim de modificar a Lei n. 8.666/93 no sentido de inverter o processo de todas as modalidades de licitação, iniciando com a análise das propostas dos concorrentes pelo preço (último item

analisado atualmente) reduzindo prazos e custos do processo. Além disso, o estudo prevê a realização das demais modalidades também por meio eletrônico (GOVERNO..., 2004).

A obrigatoriedade do uso do Pregão é dada para todos os órgãos públicos do país, sejam eles federais, estaduais ou municipais. O Ministério do Planejamento, contudo, reconhece que alguns municípios não possuem condições técnicas de promover o Pregão de modo eletrônico e está orientando tais municípios a realizarem convênios com o Banco do Brasil, com as bolsas de mercadorias e outras entidades que possam repassar experiência nesta área através de treinamentos especializados.

Neste sentido, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação e do Departamento de Logística e Serviços Gerais, tem investido na sistematização das rotinas e procedimentos destinados a melhorar a eficiência e qualidade na utilização do sistema.

De acordo com seus idealizadores o sistema é seguro pois requer credenciamento prévio com senha, e todas as transações são protegidas por sistemas de criptografia. Além disso, a idoneidade dos fornecedores é checada pelo sistema, com a consulta a um cadastro eletrônico, e só quem tiver inscrito no SICAF – Sistema de cadastramento de fornecedores, que analisa a regularidade das empresas quanto às certidões do FGTS (Fundo de Garantia por tempo de serviço), INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), Receita Federal e Fazenda Nacional) pode participar.

Nos casos de apresentação de documentação falsa ou de omissão na apresentação da documentação exigida, por ocasião da assinatura do contrato, poderão ser aplicadas sanções. A falta de veracidade das informações sujeita o licitante a uma série de multas e penalidades, inclusive a de não voltar a fazer negócios com o Governo, conforme determinam os artigos 86, 87 e 88 da Lei n. 8.666/93.

Para a iniciativa privada, o uso dos pregões também é favorável, segundo os especialistas do setor. Antes da popularização dos pregões eletrônicos, poucas empresas participavam das licitações e muitas preferiam não aparecer, atuando através de empresas de representação, porém, cada dia mais, as empresas estão quebrando esse paradigma e atuando de forma direta

para vender aos órgãos públicos. É o que afirma Roberto Bacarat, diretor da RHS Licitações. (PREGÃO..., 2005).

O Pregão é conduzido pelo pregoeiro, denominado pela autoridade competente do órgão, e é assessorado pela equipe de apoio. Todos os atos praticados durante o certame, são de responsabilidade unicamente do pregoeiro. A equipe de apoio atua somente auxiliando-o administrativamente, não cabendo a ela a co-responsabilidade dos atos praticados por ele. Dessa forma, em função da grande responsabilidade do cargo de pregoeiro, há necessidade de se analisar bem o perfil da pessoa que irá exercer esta função. A seguir, estão relacionadas as principais características que o pregoeiro deve possuir.

#### *1.5.5 Características do pregoeiro*

Para comandar um Pregão, é preciso, acima de tudo, ter capacidade de negociar. É preciso conhecimento do que está sendo adquirido e contratado e de quem estará participando da Licitação, reconhecendo a possibilidade de cada empresa participante. Dessa forma, o pregoeiro vai saber até onde pode chegar e até quando poderá continuar em busca do menor preço.

É na sessão pública que os critérios para negociação são necessários. O pregoeiro tem que negociar permanentemente, mesmo quando a compra já atingiu o valor mínimo estipulado.

Além disso, é fundamental um conhecimento básico na área de informática e Internet, com constante atualização. É importante ter agilidade, porque, no momento que antecede o Pregão Eletrônico o pregoeiro interage com o Ministério do Planejamento via internet, enviando editais e analisando certidões.

A legislação não estabelece características pessoais como condição para o exercício da função de pregoeiro. Entretanto, Justen Filho (2004) é didático ao escrever:

[...] a atividade de pregoeiro exige algumas habilidades próprias e específicas. A condução do certame, especialmente na fase de lances, demanda personalidade extrovertida, conhecimento jurídico e técnico

razoáveis, raciocínio ágil e espírito esclarecido. O pregoeiro não desempenha mera função passiva (abertura de propostas, exame de documentos, etc.), mas lhe cabe inclusive fomentar a competição - o que significa desenvoltura e ausência de timidez. Nem todas as pessoas físicas dispõem de tais características, que se configuram como uma questão de personalidade muito mais do que de treinamento. Constituir-se-á, então, em dever da autoridade superior verificar se o agente preenche esses requisitos para promover sua indicação como pregoeiro.

O pregoeiro deverá zelar para manutenção da autoridade, posicionando-se em igualdade, porém sem esquecer sua superioridade perante equipe de apoio, representantes das empresas e a própria administração, em virtude das recompensas pelo sucesso e das punições e responsabilidades pelos insucessos de suas decisões são de sua exclusiva responsabilidade.

Compete-lhe zelar pela observância dos princípios e normas pertinentes. Integridade, autovalorização, respeito e ética, além de outros atributos correlatos são desejáveis e devem estar presentes naquelas pessoas designadas para conduzir os trabalhos do Pregão, pois a integridade e os princípios pessoais estarão no cerne de toda negociação.

Nem todos os pregoeiros, contudo, possuem essas características. Com a obrigatoriedade do uso da modalidade eletrônica, muitos órgãos só começaram agora a definir o seu pregoeiro e sua equipe de apoio e estes, sem a devida qualificação e habilidades, realizam certames com uma redução de custos aquém do possível, comprometendo o resultado final do certame.

Fernandes (2004), sobre o assunto complementa:

[...] embora a Lei não exija expressamente que o pregoeiro seja submetido a curso de capacitação específica, como outrora, juridicamente é indispensável que ao designar o pregoeiro e a equipe de apoio a autoridade competente qualifique os agentes escolhidos para essa função.

Segundo Fernandes (2004), a autoridade competente que indica pessoa incapaz de exercer a função ocorre em *culpa in eligendo*, ou seja: possibilidade jurídica de se responsabilizar alguém pela escolha equivocada de servidor para o exercício de determinada função. Se a autoridade competente nomeia alguém sem competência para o cargo, deverá responsabilizar-se por isso, uma vez que passa a ser conivente com a situação criada.

Muitos autores demonstram preocupação com o excesso de responsabilidade depositada em uma só pessoa tanto para a condução do Pregão propriamente dito pela facilidade que o pregoeiro teria em, sendo ele o único responsável pelos seus atos, fraudar o processo.

Quanto ao exposto, Scarpinella apud (BITTENCOURT, 2004), defende a idéia de que a responsabilidade atribuída a um único servidor não corresponde a risco para Administração, uma vez que o pregoeiro não atua sozinho no trabalho. A lei garantiu a ele auxílio da equipe de apoio e, segundo a autora, há ainda a possibilidade de recurso administrativo e de reversão do ato lesivo.

A equipe de apoio atua diferentemente dos membros de uma comissão de licitação. A primeira atua como um colegiado, com poder de voto e a segunda tem como função base apenas auxiliar as atividades do pregoeiro. A competência do pregoeiro é somente dele, a equipe de apoio vem agir unicamente para auxiliar seus trabalhos.

Caso os membros da equipe de apoio não concordem com as atitudes tomadas pelo pregoeiro, deverão se manifestar à autoridade competente.

Cabe ressaltar que não é recomendável, que se institua equipe de apoio com membros do órgão requisitante, pois, pode acontecer de que alguns deles tenham interesses distintos do pregoeiro, movendo esforços para obtenção apenas do produto de qualidade superior, por vezes, violando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (FERNANDES, 2004).

#### *1.5.6 Duração do mandato do pregoeiro e equipe de apoio*

A Lei n. 10.520/02 é omissa quanto ao período para o qual o pregoeiro e equipe de apoio devem permanecer no cargo. Segundo Fernandes (2004), neste caso deve-se recorrer subsidiariamente à Lei n. 8.666/93 para resolver tal questão. Desta forma “o pregoeiro e a equipe de apoio podem ser investidos por mandato não excedente a um ano”. É admitida a recondução do pregoeiro por vários mandatos.

Para Fernandes (2004):

[...] juridicamente, o instrumento mais adequado para esse mister (nomeação do pregoeiro) é a portaria, a qual deve, sempre que possível, nomear o pregoeiro e, no mesmo instrumento, os membros da equipe de apoio, os



poderes dos que desempenham essas funções, o período, termo ou condição da investidura.

Utilizando ainda subsidiariamente a Lei n. 8.666/93, conclui-se que o ato de designação deve fazer parte do processo.

#### *1.5.7 Legislação relacionada ao Pregão*

- Lei n. 8.666/93 – Lei das licitações e Contratos da Administração Pública.
- Decreto n. 3.555/00 – Aprova o regulamento para a modalidade de licitação Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
- Decreto n. 3.722/01 – Regulamenta sobre o SISTEMA DE CADASTRAMENTO UNIFICADO DE FORNECEDORES – SICAF
- Decreto n. 3.784/01 – Promove a inclusão de itens de bens de consumo e serviços comuns na classificação que se refere o Anexo II do Decreto 3.555/00.
- Lei n. 10.530/02 – Lei que institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios o Pregão como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
- Decreto n. 5.450 de 31 de maio de 2005 – Torna obrigatório o uso do Pregão em compras governamentais.
- Decreto n. 5.504 de 05 de agosto de 2005 - Estabelece a exigência de utilização do Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

#### *1.5.8 Competência dos envolvidos*

Funções do pregoeiro em Pregão eletrônico (de acordo com Decreto n. 5.450/05)

O Pregoeiro possui inúmeras funções dentro do processo licitatório:

- Coordenar o processo licitatório.
- Receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital.
- Conduzir a sessão pública na internet.
- Verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.
- Dirigir a etapa de lances.
- Verificar e julgar condições de habilitação.
- Receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão.
- Indicar o vencedor do certame.
- Adjudicar o objeto, quando não houver recurso.
- Conduzir os trabalhos da equipe de apoio.
- Encaminhar o processo devidamente instruído a autoridade competente propondo a homologação.

#### Funções dos fornecedores

Os fornecedores por sua vez, também devem exercer algumas funções determinadas em lei, a saber:

- Credenciar-se no SICAF para participar de licitações.
- Remeter por meio eletrônico a proposta junto com os anexos.
- Responsabilizar-se pelas transações efetuadas em seu nome, assumindo como firmes e verdadeiras suas propostas e lances, inclusive os praticados diretamente ou por seu representante, não cabendo ao provedor do sistema ou órgão promotor da licitação responsabilidade por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros.
- Acompanhar o andamento do Pregão eletrônico atentamente, responsabilizando-se por quaisquer ônus decorrentes da inobservância de mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão.
- Comunicar ao provedor do sistema qualquer ocorrência que possa comprometer o sigilo ou a inviabilidade do uso da senha, para imediato bloqueio de acesso.

Importante ressaltar que o licitante possui três formas de se desconectar do sistema: a primeira quando desiste por vontade própria de participar do certame, a segunda quando ocorre fato externo a sua vontade como: falta de luz, problemas ligados à rede de computadores..., neste caso o licitante deve voltar-se contra o agente responsável, requisitando o ressarcimento de eventuais prejuízos que possa comprovar. Há ainda o caso em que a desconexão do licitante é feita por ato involuntário ou equivocado do pregoeiro. Neste caso, o licitante poderá impugnar o prosseguimento do processo licitatório.

#### Funções da autoridade competente

Por definição autoridade competente é aquela que, dentro da organização interna da entidade administrativa, possui, regimental ou estatutariamente, competências específicas (BITTENCOURT, 2004).

Já Silva (2002), indica que autoridade competente, “é aquela designada no regimento do órgão ou entidade, responsável pela administração das compras e contratações, ou seja: o ordenador de despesas”. No caso do CPqAM a autoridade competente é seu o Diretor. Cabe a ele:

- Determinar a abertura de licitação, justificando a necessidade de contratação.
- Definir o objeto do certame de forma clara, precisa e concisa.
- Designar o pregoeiro e equipe de apoio.
- Estabelecer as exigências de habilitação, os critérios de aceitabilidade de preços, as sanções por inadimplemento, os prazos e as condições de contratações e o prazo de validade da proposta.
- Decidir os recursos contra atos do pregoeiro.
- Adjudicar o objeto da licitação quando houver recurso.
- Homologar, anular ou revogar o procedimento licitatório.

#### *1.5.9 Fases do Pregão eletrônico*

O Pregão é dividido em duas fases: Interna e Externa.

Na fase interna, os trabalhos são realizados no âmbito da Instituição, sem a participação de terceiros no processo. Esta fase se caracteriza pela elaboração dos documentos necessários a realização do processo licitatório tais como: elaboração do edital, termo de referência, e anexos. Ocorre a preparação do Pregão envolvendo o cumprimento de formalidades essenciais e indispensáveis ao êxito do certame e a obtenção de contrato adequado e satisfatório.

A maioria dos problemas e irregularidades observados no processo licitatório decorrem, em sua grande maioria, devido ao desprezo à cautela e aos pré-requisitos legais ocorridos nesta fase. Por isso mesmo, é necessária atenção redobrada para que sejam evitados problemas futuros uma vez que ao ser divulgado o edital mediante publicação do aviso, o que poderia ser classificado como falha sanável só poderá ser solucionada com o reinício do processo (em virtude da necessidade de se contar novamente os prazos).

A fase externa tem início com a convocação dos interessados a participar do certame. Isto ocorre a partir da divulgação do edital nos meios legais, objetivando a divulgação da licitação para todos os licitantes e para a população em geral conforme cita Justen Filho (2004) “[...] a publicidade acerca do Pregão objetiva não apenas propiciar a participação dos interessados no Pregão, mas se integra em um sistema de controle do aparato estatal por parte da sociedade civil”.

A publicidade da licitação é obrigatória. Nem mesmo a necessidade de reduzir custos justifica a violação do dever de publicar; a Internet não substitui a publicação.

No CPqAM a fase interna inicia-se da seguinte forma: o pregoeiro (servidor habilitado através de curso para realização do Pregão) junto com sua equipe de apoio (composta de um número mínimo de um membro e máximo de três membros, sendo que preferencialmente sejam servidores públicos federais) após a elaboração de um Edital (instrumento convocatório para as empresas participarem do processo) contendo as especificações dos itens que serão adquiridos e as exigências para participação das empresas, divulga o mesmo no endereço eletrônico [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) (Site do Governo Federal onde são disponibilizados os Pregões, e demais informações sobre as compras realizadas no âmbito da união).

As especificações do bem ou serviço determinadas em edital não devem ultrapassar as características necessárias para o atendimento do objetivo administrativo. Se aquilo que a administração pretende comprar tiver características singulares, ou se for atendido somente por determinada marca, o bem ou serviço deverá ser adquirido através de Inexigibilidade de licitação. Ressalte-se que caso haja justificativa técnica para escolha da marca, é lícito que a licitação ocorra.

No CPqAM a divulgação do edital também é feita no site da Instituição ([www.cpqam.fiocruz.br](http://www.cpqam.fiocruz.br)).

No site do comprasnet ( [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)), utilizado pelo CPqAM, os fornecedores previamente cadastrados, mediante utilização de senha de acesso, têm a possibilidade de acompanhar em tempo real, quais os editais disponíveis, a realização efetiva do Pregão e suas diversas fases. Hoje, qualquer pessoa acessa o comprasnet a qualquer momento do dia, desde que tenha conhecimento do assunto, obtém informações detalhadas das licitações em andamento, como estão os processos, quais são as empresas vencedoras e quais são os preços praticados no mercado.

Após confirmação da publicação do aviso, a fase externa do Pregão entra em vigor. A partir de então, os licitantes podem se preparar para participar de quaisquer licitações que tenham interesse, desde que cumpram os requisitos mínimos especificados em edital.

Definida a licitação que deseja participar, o licitante digita seus preços iniciais no sistema, de acordo com a licitação pertinente. A partir da publicação do aviso no comprasnet o Pregão passa a ficar agendado no site permitindo que o fornecedor envie ou exclua propostas durante todo o período de divulgação do edital, até o horário limite do início da sessão pública.

Ao enviar o edital para divulgação o pregoeiro informa um valor de referência para cada item a fim de que o mesmo não seja comprado por valores em desacordo com os praticados no mercado.

Na data e hora marcadas é dado início a sessão pública (momento em que as atividades do Pregão são efetivamente iniciadas no sistema). Esta sessão é regida pelas regras especificadas

nos incisos I a III e XVIII a XXIV do art. 11º, do Anexo I do Decreto n. 3.555 e pelo Decreto n. 3.697, ambos de 2000. É marcada pelas seguintes fases:

Passos da sessão pública do Pregão

**Operação** - A fase de operação inicia-se com a vinculação do pregoeiro e equipe de apoio à referida licitação. Segue-se então, a partir do horário previsto no edital, a sessão pública com a execução dos procedimentos de análise, classificação ou desclassificação das propostas para cada item, segundo critério de conformidade com o edital.

Caso a proposta para determinado item seja desclassificada o pregoeiro deverá emitir justificativa.

A classificação da proposta é atividade onde deve prevalecer o bom senso. Não se deve desclassificar propostas por pequenos deslizos que não interfiram na competitividade do licitante.

Sobre o tema Meirelles, apud (MOTTA, 2001), é categórico ao afirmar que “é inadmissível que se prejudique um licitante por meras omissões ou irregularidades na documentação ou proposta [...] por rigorismo formal e inconstitucional com caráter competitivo da licitação”.

Em seguida o item é aberto para lances. Pode ocorrer que um item não obtenha propostas, sendo assim, o mesmo irá ser denominado deserto. Pode acontecer ainda que o Pregão todo não possua nenhuma proposta para os seus itens, neste caso toda a licitação é denominada deserta e seu resultado é automaticamente enviado para o Sistema de preços praticados (SISPP/SIASG) onde será gerada uma Ata de Pregão deserto.

Nos casos em que existiram propostas porém, estas não atendam as necessidades do órgão, o Pregão é revogado e denominado Pregão fracassado.

**Fase de lance** - Classificadas as propostas, o Pregão passa para a fase de lances. Nesta fase, o sistema permite o envio de lances por parte dos licitantes.

As licitantes em fase de lances, baixam os preços de seus produtos ou serviços durante o prazo fixado pelo pregoeiro. O sistema aceitará lances mesmo que sejam superiores aos de menor valor já ofertado. Com a possibilidade de aceitação de lances superiores aos de menor

valor, o sistema buscou impedir que lances baixos, ofertados por fornecedores de má fé, que buscavam “travar” novos lances, impedissem que outros continuassem reduzindo seus preços.

Durante o transcurso da sessão pública, os licitantes são informados em tempo real, acerca do valor de menor lance registrado pelo sistema e do último lance que ele próprio ofertou sendo vedada a identificação do detentor do lance.

O prazo para etapa de lances é variável e definido pelo pregoeiro sendo que este, geralmente, varia em função da quantidade de itens que estão sendo licitados e da quantidade de empresas que estão participando do processo.

Decorrido o prazo estipulado pelo pregoeiro o mesmo deverá encerrar o item, fazendo com que o Pregão entre em estado de iminência e posteriormente seja determinado o fechamento aleatório dos itens selecionados no sistema no período máximo de 30 minutos.

Na fase de fechamento aleatório o fornecedor permanece habilitado a ofertar lances até que o item seja definitivamente encerrado pelo sistema.

O pregoeiro possui uma tela para entrar em contato com os fornecedores durante o período de lances. Esta comunicação é unilateral, impossibilitando o contato dos fornecedores com o pregoeiro durante a sessão.

O fornecedor é informado automaticamente em sua tela sobre o(s) item(ns) que foi vencedor através de símbolos: bola verde (item vencido pelo fornecedor) bola vermelha (fornecedor perdeu o item) e bola amarela (empate).

**Aceitação das propostas** - Fase em que o pregoeiro e sua equipe analisam as propostas de melhor lance, relativamente ao objeto e ao valor. Nesta fase existe a possibilidade de se negociar com o fornecedor para baixar ainda mais os preços. A negociação feita para a queda do lance deve ficar registrada na ata em campo específico para esse fim.

Não se deve aceitar propostas de empresas que ofereçam preços nem muito acima nem muito abaixo do valor de referência estabelecido para o item. Há, contudo, uma falta de clareza para que o pregoeiro possa avaliar se preço proposto é ou não viável. Nestes casos, somente o bom senso poderá ajudar o agente público a solucionar o problema.

Caso seja identificado algum problema na proposta, ficando ela em desacordo com o edital, o item não deve ser aceito. Analisa-se então a proposta da empresa ofertante do segundo menor preço.

Para que se possa instruir melhor o processo, o pregoeiro do CPqAM solicita que as empresas vencedoras de cada item enviem suas propostas contendo os valores finais ofertados no Pregão, através de fax. Este procedimento, porém, segundo o próprio Ministério de Orçamento e Gestão é facultativo.

No CPqAM este mecanismo é utilizado por precaução. Os fornecedores em muitos casos não atendem as solicitações do edital. É um meio que respalda os atos praticados pelo pregoeiro e evita problemas futuros.

Há ainda nesta fase a possibilidade de se cancelar um item da licitação. Passa-se então para a fase seguinte,

**Habilitação de fornecedores** - Fase que visa habilitar os fornecedores que tiveram suas propostas aceitas pelo pregoeiro a permanecerem no processo. Verifica-se a regularidade do mesmo, após análise do CNPJ no SICAF a fim de possibilitar realização de contratação.

No CPqAM, em todas as licitações realizadas, exige-se outro documento para comprovação da habilitação do fornecedor: Declaração de Regularidade Social (declaração expressa da licitante de que não emprega menores de 18, salvo acima de 16 anos na condição de aprendiz).

Muitos juristas discordam da necessidade de se exigir o documento acima. Bittencourt (2004), inclusive aconselha literalmente em seu livro, Licitação passo a passo, que os elaboradores de edital não solicitem esta documentação em função da falta de serventia da mesma. Cita ainda que outros renomados autores da área de licitação como Jacoby Fernandes e Ivan Rigolin concordam com ele e são contra o pedido acima.

Torres, apud (BITTENCOURT, 2004), ressalta:

Poderá a administração deixar de exigir todos os documentos previstos, atendendo à simplicidade do objeto a ser licitado, porém não poderá exigir além do previsto na lei, sob pena de exceder-se no exercício do dever geral



de licitar e sujeitar-se a invalidação da exigência indevida, mantidas apenas aquelas que se compatibilizarem com a provisão.

Ou seja: apesar de ser exigência da Procuradoria Geral da Fiocruz, é de entendimento no meio jurídico que a solicitação desta declaração pode ser dispensada.

A Declaração de Fato Superveniente (informa que não existem fatos que impeçam a participação do fornecedor no certame) é outro documento de habilitação exigido por diversos órgãos públicos, porém, no CPqAM, devido a orientação da sua Procuradoria Geral esta solicitação deixou de ser necessária.

Dependendo do objeto licitado e da especificidade do objeto são solicitados ainda outras declarações para habilitação do fornecedor no certame tais como no caso de licitações para Aquisição de materiais de consumo de laboratório onde são requisitadas obrigatoriamente as seguintes declarações:

- Licença de funcionamento da empresa licitante, expedida pela Polícia Federal, conforme Lei n. 10.357/2001 e Portaria do Ministro da Justiça n.1.274 de 26/08/2003.
- Título de registro ou Certificado de registro, da empresa licitante, expedido pelo Ministério do Exército, conforme Decreto n. 3.665 de 20/11/00.
- Autorização de funcionamento da empresa licitante, emitida pela Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, conforme Lei n. 6.360 de 23/09/76, regulamentada pelo Decreto n. 79.094/77.
- Licença de funcionamento da empresa licitante, expedida por órgão de Vigilância Sanitária do Estado ou Município da sede do licitante.

Fornecedores que não tiverem suas certidões válidas são inabilitados após decorrido o prazo para regularizar sua situação.

É de bom senso proporcionar um prazo de 24 horas para que a empresa com documentação irregular no SICAF possa se regularizar. Decorrido este prazo, a empresa deverá ser inabilitada para não prejudicar o andamento do processo.

Sobre o assunto Justen Filho (2004), é ainda mais rigoroso: afirma que este tempo não deve ser superior há uma hora, computando-se desde o momento em que a fase de lances é

encerrada, ressaltando que há necessidade de se informar este tempo no edital a fim de que todos os interessados fiquem cientes das limitações temporais a que estarão sujeitos em caso de vitória na etapa competitiva.

A fase de habilitação que era analisada inicialmente nas demais modalidades foi invertida. A habilitação no início do processo exigia da Comissão de licitação uma análise demorada da documentação completa de todas as empresas que estavam concorrendo, tornando o processo lento.

Com o Pregão, os preços propostos por todos os participantes são conhecidos inicialmente e somente a documentação de habilitação da empresa vencedora é analisada, tornado o processo mais ágil.

Concluída a habilitação, o sistema permite que os fornecedores manifestem intenção de interpor recurso.

**Abertura e/ ou fechamento de prazo para o registro da intenção de recursos** - Nesta fase, o pregoeiro informa o prazo para que os fornecedores manifestem intenção de interpor recurso. Os licitantes precisam estar atentos a todas as etapas do Pregão, pois, esse prazo é determinado pelo pregoeiro “on line” e, caso os fornecedores não estejam conectados no momento da divulgação, o prazo poderá ser perdido. O prejuízo decorrente desta falta de atenção é todo do licitante.

No encerramento da sessão pública o pregoeiro define os prazos em tela própria para que o licitante que manifestou intenção de interpor recurso registre suas razões. O licitante tem um prazo de três dias úteis para interpor o recurso.

**Juízo de Admissibilidade** - Nesta fase o pregoeiro aceita ou recusa a intenção do recurso manifestada pela empresa licitante.

**Quando não há intenção de recurso, da-se o encerramento da sessão pública.** O encerramento da sessão pública é feito da seguinte forma: decorridas todas as etapas mencionadas o sistema eletrônico gera automaticamente a Ata da Sessão pública do Pregão

indicando o lance vencedor, a empresa vencedora do item e todas as outras importantes informações relativas à sessão.

**No encerramento da sessão pública, havendo intenção de recurso aceita,** o sistema disponibiliza tela própria para que o pregoeiro possa informar os prazos para registro das razões do recurso (03 dias úteis), contra razões (03 dias úteis) e decisão final do pregoeiro (05 dias úteis).

Após o encerramento da sessão não é mais possível o retorno às fases anteriores em hipótese alguma. Inexistindo intenção de recorrer, como previsto no inciso XVIII, será dada a decadência do direito, isto é: o licitante perderá a faculdade de apresentar recursos caso não o faça no período determinado para isso.

Devemos ressaltar que há casos, contudo, em que o licitante manifesta intenção de interpor recurso porém, não o faz efetivamente dentro do prazo legal. Deste modo, se dará a decadência do direito de fazê-lo posteriormente. Pode haver ainda casos em que o licitante manifeste intenção de recorrer, porém, o pregoeiro não permita que os autos do processo sejam analisados. Neste caso, o prazo haverá de ficar suspenso até que o mesmo possa usufruir do processo.

Alguns juristas são contra a determinação de apenas um prazo para manifestação de intenção de recurso por parte do sistema. Para Justen Filho (2004), por exemplo:

[...] é inconstitucional determinar uma padronização de forma para manifestação do recurso [...] se tal fosse admissível, logo estariam sendo determinados limites à forma e ao conteúdo do recurso. Seria fixado número máximo de laudas [...] tudo isso configura manifestação indireta de restrição ao direito de ampla defesa e de interposição de recursos, o que não é compatível com o próprio espírito de um estado democrático de direito.

**Decisão do recurso** - Após aceitação da intenção do recurso, o sistema disponibiliza campo específico para que o pregoeiro registre a decisão do recurso impetrada. Caso o pregoeiro decida por não aceitar o recurso, ele deve justificar tal atitude. A não aceitação do recurso pelo pregoeiro torna impossível a manifestação “on line” do mesmo pelo requerente.

Sobre o tema Bittencourt (2004), ressalta que:

[...] como se trata de uma seqüência de atos, deverá a administração, julgando favoravelmente os recursos, avaliar se será possível invalidar um

ato ou vários atos, com o aproveitamento de outros. Somente os incapazes de serem aproveitados é que serão invalidados. De acordo com o art. 4º, inciso XIX da Lei 10520/02.

O supracitado inciso reforça claramente a idéia do legislador em tentar salvar partes do certame, evitando a instauração de nova licitação.

Os demais licitantes são informados via e-mail que houve recurso para determinado item e podem, através da liberação de campo específico, enviar suas contra razões.

Após o encerramento da sessão pública seguimos com a fase de **Adjudicação do Pregão**, fase esta em que é confirmado que o licitante venceu o item por atender ao especificado em edital. Caso o item esteja de acordo com o edital o licitante é declarado vencedor do item, sendo o seu objeto adjudicado conforme art. 9º do Decreto n. 3697 de 2000. O item que não for adjudicado deverá ser passado para empresa de segundo menor preço ou ser cancelado. Itens que tiveram recursos só podem ser adjudicados pela autoridade competente.

Decorrida a adjudicação de todos os itens o processo segue para **homologação**. A homologação do Pregão é sempre dada pela autoridade competente do órgão licitante (ordenador de despesas - no caso do CPqAM o Diretor do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães) para que o mesmo ratifique a decisão do Pregoeiro e de sua equipe. Após a homologação do Pregão é gerado um Termo de homologação que contém todas as informações importantes ocorridas durante a sessão.

O Termo de homologação junto com a Ata do Pregão deve ser parte integrante do processo licitatório.

Superadas todas as fases, o adjudicatário terá prioridade quando da celebração do contrato e por outro lado, assume o dever perante a Administração de manter seus preços e condições estabelecidas na proposta durante a validade da mesma.

Após a conclusão do processo, o sistema automaticamente envia os preços mais baixos para o módulo SISPP, onde ele passa a constar como preço praticado pelo mercado, servindo de base para consulta de outros órgãos. Termina aí a responsabilidade do pregoeiro.

O Pregão poderá ser suspenso e reaberto a qualquer tempo desde que comunicado a todos os interessados o horário em que será suspenso com o devido motivo e o horário previsto para sua reabertura.

#### *1.5.10 Desconexão do sistema*

O Art. 11 do Decreto n. 3.697 diz que em caso de desconexão do pregoeiro por período inferior a 10 minutos o sistema eletrônico pode permanecer acessível aos licitantes para recepção de lances, retomando o pregoeiro, quando possível, às suas atividades sem, no entanto, incorrer em prejuízos dos atos realizados.

No caso de desconexão por tempo superior a 10 minutos, a sessão do Pregão será suspensa e só poderá ser reiniciada após comunicação expressa aos licitantes participantes.

Em suma, quando houver desconexão do pregoeiro por período inferior a 10 minutos não ocorrerão efeitos jurídicos relevantes. No caso de desconexão superior a 10 minutos ocorre a suspensão do Pregão, sem prejuízo dos atos praticados no decorrer do certame.

#### *1.5.11 Horário de realização*

Em função de atender a todo o país com diferentes fusos horários, o horário adotado pelo pregoeiro poderia gerar dúvidas relevantes aos participantes do procedimento licitatório.

Para evitar problemas, deve-se adotar como norma a utilização do horário oficial de Brasília ressaltando-se a necessidade de advertir aos licitantes em edital objetivando evitar possíveis prejuízos aos que estejam sediados em locais com horários diversos.

### *1.5.12 Contratação de empresa ofertante do segundo menor preço*

Caso o vencedor do item já adjudicado se recuse a celebrar contrato com a Administração, o pregoeiro, no uso de suas atribuições, poderá contratar com a empresa que ofertar o segundo menor preço sem que esta chegue ao preço ofertado inicialmente pelo primeiro colocado.

Cabe ressaltar que o pregoeiro é, antes de mais nada, um negociador. Ele deverá primar pela economicidade nos processos licitatórios, devendo então tentar reduzir estes preços ao ofertado pela empresa de menor preço. Se nenhum preço for aceitável, tendo em vista o preço referencial estabelecido pelo Pregão, o pregoeiro deverá sugerir revogação do certame ou somente dos itens.

Caso o preço ofertado por empresas de segundo ou terceiro menor preço estiver ainda abaixo do valor do preço de referência poderá a administração contratar com ele sem impedimento algum, mesmo que ele não reduza os seus preços.

### *1.5.13 Abertura de mais de um Pregão para o mesmo objeto*

O fracionamento do objeto é vedado pela n. Lei n. 8.666/93 com a finalidade de evitar que a Administração opte, como subterfúgio, por modalidades mais simples, com menor número de exigências e maior rapidez de conclusão somente para facilitar o seu trabalho, conforme definições do Art. 23, da Lei n. 8.666/93.

No mais, mesmo na Lei n. 8.666/93 o fracionamento é admitido uma vez que apresente vantagem econômica para a Administração pública conforme disposto no inciso IV do Art. 15 da referida lei, bem como nos casos do parágrafo 1º e 2º do Art. 23, para obras e serviços.

No caso do Pregão, a questão de valor é irrelevante, uma vez que a modalidade é definida pelas características do objeto (bens e serviços comuns). Desta forma, a questão do fracionamento não se apresenta. A administração fica livre para abrir tantos processos quantos

achar conveniente para um mesmo objeto, desde que se verifiquem vantagens econômicas e competitivas.

#### *1.5.14 Preço referencial*

Valor de referência ou preço referencial é o preço que o pregoeiro tem como base para realizar suas compras durante o procedimento licitatório. É obrigatório para dar suporte ao pregoeiro no gerenciamento do processo, especialmente na fase de negociação e na decisão acerca da aceitabilidade do menor preço ofertado. Preço referencial incorreto pode ocasionar perda no processo licitatório.

A composição do preço referencial é atribuição da unidade que elabora a fase interna do processo (no caso do CPqAM o setor de compras). A apuração do mesmo é feita através de pesquisa de mercado, podendo ser utilizada a Tecnologia da Informação para este fim.

Quanto maior o número de propostas melhor. O setor de compras deve tirar a média das propostas obtidas excluindo-se a de maior e a de menor preço, a fim de definir o valor de referência para o determinado item.

No caso de serviços o preço de referência é formulado através da planilha de custos da empresa, de acordo com o Art. 7, inciso II, da Lei n. 8.666/93. Esta planilha deve conter expressamente todos os custos unitários da empresa compatíveis com os preços dos insumos e salários praticados no mercado somados aos encargos sociais e BDI (benefícios e despesas indiretas).

Não é indicado que o pregoeiro adquira produto ou serviço com valor superior ao valor de referência, sendo de sua inteira responsabilidade a aquisição por preço superior ao preço

referencial, uma vez que deve prezar por conseguir manter o melhor negócio para a Administração pública.

Nos casos onde o menor preço ofertado é superior ao preço referencial, geralmente ocorrem quando não há uma boa estimativa inicial elaborada pelo setor de compras ou quando está ocorrendo entre os licitantes, distribuição de mercados. Nesses casos, recomenda-se que o pregoeiro revogue a licitação uma vez que o prazo para abertura de novo processo é curto e ele poderá elaborar novo processo sanado.

Geralmente, as licitações de consumo de laboratório no CPqAM são feitas com grande quantidade de itens. Há dificuldade de se conseguir uma boa cotação de preços estimativa. As empresas não se interessam em responder a cotação por dar muito trabalho e nenhum retorno à empresa uma vez que a proposta da mesma será utilizada somente para composição do preço de referência da licitação.

São muitos os itens solicitados e, mesmo que fosse elaborado um cronograma anual de compras composto de diversas etapas, só seria possível a redução na quantidade de produtos e não na quantidade dos itens. Além do mais, o orçamento federal disponibilizado pelo Governo, as vezes, demora a chegar na Instituição.

Logo, diante do exposto, licitações desta natureza têm grande possibilidade de ter um valor de referência estimado de forma incorreta, acarretando, não raro, a compra de itens por valores acima do estimado.

Por fim, é necessário que se avalie se o preço cotado não é inexequível, ou seja, se ele não está tão abaixo dos praticados no mercado que o fornecedor não possa futuramente honrar com seus compromissos.

Esta avaliação é um grande tabu nas licitações e deve ser revestida de enorme cautela. Fatores diversos podem demonstrar que um preço abaixo do valor apurado como valor de referência pode ser exequível, notadamente quando o objeto for um bem material. O licitante pode possuir o bem pretendido em estoque ou pode ter havido defasagem entre a data em que a administração orçou o produto e a data da licitação, notadamente quando o bem for sazonal. Nesse caso, prudência é a palavra de ordem (BITTENCOURT, 2004).



### *1.5.15 Pesquisas em sítios eletrônicos para composição de preço referencial*

As pesquisas de mercado podem ser realizadas para fixação de preço de referência através de sítios eletrônicos uma vez que traga facilidades para o desenvolvimento das atividades do dia a dia do administrador público.

Para Vianna (2002), esta possibilidade aumenta o universo de empresas consultadas, devendo ser impressas e juntadas aos autos do processo licitatório devidamente assinadas pelo servidor responsável pela consulta. Segundo o autor, “existem várias fontes de pesquisa de mercado que propiciarão maior segurança, tanto no processo de formação de preços, como pregoeiro no momento de tomada de decisão quanto à análise da aceitabilidade dos preços e das possíveis negociações”.

Para elaboração de valor referencial é utilizada a consulta do pregoeiro ao módulo SISPP do sistema SIASG . Esta consulta é necessária para que seja verificado se o pregoeiro está adquirindo produtos com preços em conformidade com os praticados no mercado. Na prática contudo, esses preços não correspondem ao preço real do mercado, deixando desta forma de ter utilidade no processo.

### *1.5.16 O edital do Pregão*

O edital do Pregão, assim como de qualquer outra modalidade, pode ser definido como instrumento convocatório pelo qual a Administração pública convoca os interessados em com ela contratar, seja para prestação de serviços seja para aquisição de um bem.

Nada poderá ser exigido do licitante além do que estiver definido no edital. O mesmo não poderá ter cláusulas que venham a frustrar o caráter competitivo da licitação ou que estabeleçam preferências ou distinções desatreladas ao objeto pretendido, sob pena de nulidade.

A Lei do Pregão não disciplina quem deve elaborar o edital. Há entendimentos divergentes a respeito do tema. Uma corrente é a favor de que o próprio pregoeiro seja o elaborador do edital, uma vez que, como ele mesmo irá licitar o item, seu trabalho se tornaria mais facilitado por dominar o conhecimento para este fim. Contudo, parece mais acertada a opinião daqueles que são a favor de que sejam segregadas as funções no procedimento licitatório, como nos esclarece Fernandes (2004) “[...] não se deve concentrar atividades de execução e de controle em um mesmo agente, ressalvado é claro a autocorreção, e a autotutela administrativa”.

Em linhas gerais o edital deve conter as regras fundamentais para realização do procedimento licitatório, de acordo com as normas contidas na lei n. 8.666/93. Seu conteúdo deve ser adequado à natureza do procedimento bem como à padronização do objeto.

Deve estabelecer os prazos máximos, especificações técnicas e os parâmetros necessários relacionados ao desempenho e a qualidade do objeto a ser licitado por Pregão, além disso, é essencial que sejam definidos os meios pelos quais serão avaliados os requisitos de habilitação e os critérios de julgamento de propostas.

De acordo com Justen Filho (2003)

[...] no caso do Pregão, o ato convocatório deverá indicar os requisitos de qualidade mínima admissível para o fim específico de estabelecer critérios de aceitabilidade de propostas. [...] desta forma, evitará comprometimento e prejuízo da administração se aceitasse propostas cujo pequeno valor correspondesse a qualidade insuficiente.

O termo de referência, a minuta do contrato, as informações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação deverão entrar como anexos do edital. Não há previsão na Lei n. 10.520/02 de feitura do chamado termo de referência, mas tão somente, como informado no anexo I do Decreto n. 3.555/00 que regulamenta a modalidade.

O termo de referência deverá conter os elementos que visem avaliação dos custos pela Administração, mediante orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato. É um documento que visa facilitar a elaboração das propostas por parte dos licitantes pois contem alguns esclarecimentos fundamentais necessários a uma proposta eficaz. Diante do exposto, entende-se que o processo deverá ser instruído com o referido documento.

A elaboração do termo de referência, não exclui, contudo, a elaboração de projeto básico. Sobre o assunto Bittencourt (2004), complementa que “pelas informações que conterão, um servirá de suporte para elaboração do outro, quando o projeto básico, em face do objeto pretendido, seja necessário. Contudo, é evidente que, em certas ocasiões, o tal termo fará as vezes de projeto básico”.

Cabe ressaltar que é vedado prever em edital os seguintes itens:

- Garantia de proposta.
- Aquisição de edital pelos licitantes, como condição para participação no certame.
- Pagamento de taxas e emolumentos salvo os referentes ao fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de reprodução gráfica do mesmo, e aos custos do uso da tecnologia da informação quando for o caso.

O aviso de licitação (resumo do edital) deverá ser publicado obrigatoriamente nos seguintes sites:

- Comprasnet ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)) site que concentra todas as informações pertinentes a contratações públicas no país.
- TCU – Tribunal de contas da união – Determinado pela Lei n. 9.755 de 16/12/98. Devem ser publicados no site do TCU, avisos, resumos dos instrumentos de contrato e dos seus termos aditivos bem como comunicações relativas ao contrato.
- Site da instituição (facultativo). No caso do CPqAM os editais são disponibilizados no site institucional: [www.cpqam.fiocruz.br](http://www.cpqam.fiocruz.br), com acesso através do link EDITAIS.

Os elementos indispensáveis para a divulgação do aviso são: definição precisa e clara do objeto, indicação do local, dias e horários em que o edital poderá ser lido ou retirado na íntegra e data, local e hora da realização da licitação.

É obrigatória a análise do edital pelo órgão jurídico da Instituição que está promovendo o certame. Este procedimento visa resguardar a atividade administrativa uma vez que, caso seja necessário, caberá a este órgão jurídico a defesa administrativa e judicial do Pregão.

Ressalte-se aqui que qualquer alteração do edital depois de sua publicação exige reabertura do prazo estabelecido inicialmente, exceto quando a alteração não afetar a formulação das propostas.

### 1.5.17 Sanções

As sanções aplicáveis ao Pregão eletrônico estão definidas no art. 7º da Lei n. 10.520/02 conforme transcrito abaixo:

*“Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou municípios e, será descredenciado do SICAF, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do artº4, desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais”*

Alguns autores citam que o redator do artigo acima não foi muito feliz ao redigi-lo, causando algumas dúvidas quanto à interpretação do mesmo.

O referido artigo é bastante amplo no que diz respeito às possibilidades de se aplicar às sanções para aqueles que não cumprirem a Lei, porém, é omissivo quanto a definição da ordem de gravidade das infrações ocorridas para que as sanções possam ser aplicadas.

Infrações de mesma ordem devem ser punidas com sanções iguais, já infrações que emergem de circunstâncias diferentes, devem receber sanções diversas devendo ser maior o prejuízo causado ao infrator quanto maior for sua infração. Porém, a escala de gravidade não é explicitada na Lei. Diante do exposto, o administrador público pode ficar inseguro para aplicar as sanções por ter que avaliar a gravidade da infração realizada.

A sanção que descredencia o fornecedor junto ao SICAF ficou delegada ao administrador público, sendo que é este quem deverá proceder com uma avaliação discricionária, de modo que possa avaliar a dimensão do malefício causado. Sobre o tema Bittencourt (2004), ressalta:

a regra deixa enorme dúvida quanto a sanção de descredenciamento [...] Presume-se que é deixada ao arbítrio do agente público a avaliação discricionária, de modo que possa apreciar a amplitude de malefício para a

Administração.” e complementa “ [...] parece-nos bastante complicado para o agente obter com objetividade.

O artigo possibilita ainda confusão por parte de alguns legisladores e até de consultores do tema quanto ao prazo de descredenciamento do fornecedor junto ao SICAF. Confundem-se quando pensam equivocadamente que no caso do Pregão eletrônico a punição deverá ser maior que nas demais modalidades licitatórias, já que nelas o prazo máximo de sanção é de dois anos e no referido artigo cita-se o prazo de cinco anos. Ora, não pode existir em mesma ordem jurídica punição diferenciada para a mesma falta. Objetivando encerrar o assunto Bittencourt (2004), escreveu:

[...] a sanção de impedimento de licitar e contratar com a administração esta desatrelada à nova sanção criada no artigo e não constante da Lei 8666/93 que é a de descredenciamento nos sistemas de cadastro [...] o lapso temporal máximo da sanção de suspensão só pode ser estabelecido no artigo 87, II, da Lei 8.666/93 (período não superior há dois anos). Já sanção de descadastramento (descredenciamento) limitar-se-á ao prazo de cinco anos.

Para Justen Filho (2003), realmente a redação do artigo não foi feliz, contudo “[...] essa falha redacional, também verificada no art. 4º, inciso XVIII, é plenamente superável por meio da interpretação sistemática e com os critérios lógicos de raciocínio”. Ou seja: a norma pode não ter sido bem redigida, porém o brilho do sistema como um todo não pode ser prejudicado.

#### *1.5.18 Sistema de registro de preços (SRP).*

Em redação estabelecida no Decreto n. 4.342 de 23.8.2002, o Sistema de Registro de Preços é entendido como um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos a aquisição de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.

Bittencourt (2004), define o SRP como:

[...] uma ferramenta de auxílio que se consubstancia num procedimento especial a ser adotado para compras cujos objetos sejam materiais, produtos ou gêneros de consumo frequentes, bem como em situações especiais, nas contratações de serviços e locações de bens.

O Sistema de Registro de Preços não deve ser entendido como modalidade de licitação apesar de poder ser realizado através de Pregão e sim, como um sistema de contratações para a

Administração Pública, que tem como base legal o Art. 15 da Lei n. 8.666/93 e o Decreto n. 3.931/2001. O SRP pode ser realizado por licitação na modalidade Pregão ou Concorrência.

O período de tempo definido para contratação possibilita ao administrador público adquirir ganhos reais uma vez que os licitantes ofertam produtos com preços unitários que irão vigorar por um determinado período. Durante este lapso temporal, de acordo com a sua conveniência, o administrador público pode realizar as aquisições de acordo com sua necessidade, sempre verificando se os preços registrados estão de acordo com os praticados no mercado.

Deverá ser usado preferencialmente para casos de aquisição de bens ou serviços cujas contratações sejam freqüentes, para atendimento a mais de um órgão ou programa de governo, quando o quantitativo a ser demandado seja estimado sendo impossível precisar o seu uso durante o ano, para casos de entrega parcelada ou serviços que somente são necessários esporadicamente, e, para manter a padronização dos materiais e serviços necessários ao órgão.

De acordo com a Lei n. 10.191/01 o Ministério da Saúde e os respectivos órgãos vinculados poderão utilizar concomitantemente os sistemas de registro de preços para compra de materiais hospitalares, inseticidas, drogas, vacinas, insumos farmacêuticos, medicamentos e outros insumos estratégicos, desde que prevista tal possibilidade no edital de licitação do registro de preços.

## 2 JUSTIFICATIVA

O CPqAM, unidade da FIOCRUZ em Recife, atua hoje dentro das diretrizes da Política Nacional de Saúde, cujo objetivo prioritário é promover o desenvolvimento de todas as formas de pesquisa relacionadas a área de saúde, desde a pesquisa básica até a pesquisa operacional, buscando atender as necessidades da população.

Diante do exposto, o setor de compras de um órgão de C&T como o CPqAM exerce papel fundamental e estratégico dentro da Instituição uma vez que, atuando como área meio, deve utilizar racionalmente os recursos públicos a ele destinados, contribuindo indiretamente para uma melhor aplicação dos recursos dentro do Centro em sua área fim: a Pesquisa.

O tema estudado merece destaque pois visa proporcionar uma melhoria nas atividades de compras realizadas pela Instituição, verificando a possibilidade de minimizar as deficiências encontradas e objetivando a diminuição dos gastos com dispensa de licitação.

O estudo também se justifica por buscar respostas para os seguintes questionamentos:

I – O uso do Pregão eletrônico como ferramenta licitatória obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns é adequado também às Instituições de Ciência e Tecnologia?

II – Os atores envolvidos estão satisfeitos com a nova ferramenta?

III – Quais os pontos positivos e negativos que o sistema possui?

### **3 OBJETIVOS**

Geral:

- Avaliar o uso do sistema de Pregão eletrônico e sua adequação ao Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães.

Específicos:

- Analisar o uso do Pregão no CPqAM no período de 2003 a 2005, objetivando comparar se as compras de material de consumo e equipamentos de laboratório, realizadas através de Pregão eletrônico durante este período estão tendo seus prazos reduzidos e sendo realizadas com menor custo.
- Determinar quais os pontos positivos e negativos que a obrigatoriedade do uso do Sistema de Pregão Eletrônico gerou ao CPqAM.
- Verificar a aceitação do Sistema de Pregão Eletrônico entre os usuários do mesmo (licitantes fornecedores de material de consumo e equipamentos de laboratório).

### **4 PERGUNTA CONDUTORA:**

O uso do sistema de Pregão eletrônico é adequado para todos os tipos de aquisição de bens e serviços comuns em Instituições de Ciência e Tecnologia em Saúde?



## 5 HIPÓTESE

O sistema de pregão eletrônico não deve ser entendido como modalidade licitatória mais adequada para todos os tipos de aquisição de bens e serviços comuns em Instituições de Ciência e Tecnologia em Saúde.

## 6 SUJEITOS E MÉTODOS

A metodologia desta dissertação foi assim detalhada:

- Local do estudo - O estudo foi realizado tomando como base o CPqAM, unidade técnico-científica da FIOCRUZ.
- Período do estudo – Ano de 2003 ao ano de 2005.
- Tipo do estudo - Qualitativo, de caráter exploratório.
- Coleta de dados
  - Pesquisa documental sobre C&T e sobre P&D - Realização de consulta à literatura existente em livros, artigos e textos da internet.
  - Pesquisa documental referente ao sistema de Pregão - Realização de consulta a literatura existente sobre o tema, através do levantamento de toda a legislação relacionada, artigos publicados, livros e teses relacionadas, além de pesquisa a matérias afins em sites da internet.
  - Obtenção de dados através de fonte primária - A busca em fonte primária de dados foi feita através da aplicação de questionários semi-estruturados (conforme modelo - Anexo D) com usuários do sistema de Pregão eletrônico (licitantes) visando avaliar a satisfação dos mesmos quanto ao sistema. O método para o levantamento dos dados (questionário) foi escolhido por

permitir o conhecimento direto da realidade, por poder ser realizado com economia e rapidez e por possibilitar a quantificação mais fácil dos resultados obtidos. Segundo GIL (2002), é o método mais indicado para estudo de opiniões e atitudes.

- Obtenção de dados através de fontes secundárias: Levantamento das compras referentes a materiais de consumo de laboratório do CPqAM dos últimos três anos objetivando verificar se houve efetiva economicidade para os cofres públicos e se, com o uso do sistema, foi possível agilizar o processo de compras na Instituição. Os dados foram coletados com base nas informações disponíveis e agrupados em tabelas Excel. A economia foi avaliada comparando o preço de referência estabelecido no Pregão e o preço efetivamente pago pelo item. O tempo gasto para realização do certame foi computado verificando o período existente entre o dia em que o produto foi licitado e o dia que o item foi empenhado.
  - Identificação dos pontos positivos e negativos encontrados durante o uso do sistema de Pregão eletrônico no CPqAM. Tanto os pontos positivos quanto os negativos foram descritos confrontando a opinião pessoal da pesquisadora com a opinião dos juristas atuantes na área de licitação.
- 
- Análise dos dados - Os dados coletados foram agrupados em planilhas e processados em Excel. Os objetivos específicos 1 e 2 foram verificados através de dados extraídos no período descrito. O terceiro objetivo específico foi analisado a partir das respostas coletadas no questionário enviado aos fornecedores cadastrados no CPqAM. A junção de todas estas informações possibilitou uma maior avaliação do Pregão eletrônico quanto a sua agilidade e economicidade especificamente no tocante as licitações de material de consumo e equipamentos de laboratório, bem como, favoreceu a visualização das vantagens e debilidades do sistema.
  - Aspectos éticos - O projeto foi avaliado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do CPqAM, em 24/07/2006, não apresentando implicações éticas aos seres humanos. Os questionários foram enviados por e-mail, contendo uma nota explicativa onde foi informado ao entrevistado que não haveria necessidade de identificação do mesmo em parte alguma do

documento. Esta nota substituiu o Termo de consentimento livre e esclarecido solicitado aos pesquisadores pelo Comitê de Ética em Pesquisas envolvendo seres humanos, conforme previsto na Resolução 196, capítulo IV, artigo 3º, alínea C. Foi esclarecido para o entrevistado que caso ele não enviasse o questionário de volta à pesquisadora no prazo máximo de 72 horas esta entenderia que o entrevistado não possuía interesse em participar da pesquisa. O envio do questionário por e-mail foi motivado pela ausência de número representativo de fornecedores de material de consumo e equipamentos de laboratório que operam Pregão eletrônico nesta cidade.

- Observação participante - A observação participante é obtida pelo contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para recolher ações dos atores em seu contexto natural, a partir de sua perspectiva e seus pontos de vista. (CHIZZOTTI, 1998). Como a autora da pesquisa também atua como pregoeira do CPqAM (servidora designada pela autoridade competente do órgão para realizar licitações na modalidade Pregão) sua vivência pessoal foi utilizada na construção dos pilares desta dissertação.

## **7 RESULTADOS / DISCUSSÃO**

Para analisar o uso do Pregão nos anos de 2003 a 2005 no CPqAM foram resgatados os processos referentes a aquisição de material de consumo e equipamentos de laboratório do Centro, realizados na modalidade de Pregão eletrônico e anotadas as principais informações.

Para identificar o tempo de realização do processo tomamos como base o período compreendido entre a data de realização da licitação e o dia do empenho do processo. Não houve como comprovar a real economia propiciada pelo Pregão levando em consideração apenas o valor estimado e o valor adquirido. Será preciso um maior detalhamento das informações para que se possa avaliar a eficiência da nova modalidade.

A quantidade de pedidos de material de consumo de laboratório durante o ano no CPqAM é diversificada. As solicitações são feitas após reunião, unindo pedidos de todos os departamentos do centro em um único processo, sendo que estes pedidos não atendem a uma nomenclatura padrão. A média de itens adquiridos anualmente para materiais de consumo de laboratório no CPqAM é de 600 itens. A aquisição dos itens é feita subdividindo a quantidade de itens iniciais em processos menores visando facilitar o uso do Pregão eletrônico e objetivando dar maior agilidade ao procedimento licitatório.

Não foi possível a obtenção de dados mais significativos uma vez que não houve registro de nenhum fato adicional durante a realização dos referidos pregões. A falta destas informações torna impossível para um gestor, avaliar a ferramenta de Pregão. Não foi possível quantificar os itens cancelados nem os motivos que levaram ao cancelamento do item.

Já no caso da identificação dos pontos positivos e negativos levamos em consideração os questionários aplicados e a experiência pessoal da pesquisadora e de outros pregoeiros. Foram identificados os seguintes pontos que mais adiante serão tratados com mais detalhes.

#### Pontos positivos

- Agilidade do processo de compras
- Desburocratização do processo
- Aumento da competitividade
- Economia para os fornecedores
- Economia para as instituições públicas
- Possibilidade de negociação de preços mesmo após etapa de lances
- Diminuição da possibilidade de fraudes
- Redução da realização de compras através de Dispensa e Inexigibilidade
- Uso para qualquer valor de contratação
- Credibilidade do sistema junto a instituições financeiras internacionais.

#### Pontos negativos

- Impossibilidade de comprovação de cotações em desacordo com o edital durante o período que antecede a fase de lances.
- Falta de comunicação “on line” entre o pregoeiro e o licitante
- Falhas na conexão do sistema.
- Prazo de encerramento aleatório muito demorado.
- Aumento do número de concorrentes aumentou a dificuldade de resolução de problemas por não haver conhecimento de algumas empresas vencedoras.
- Ineficácia do Art. 21 do Decreto 5450/05.
- Dificuldade para abrir anexos.
- Inviabilidade de apresentação de amostras.
- Prioridade dada aos preços em detrimento da qualidade.

Para finalizar, foi aplicado um questionário com 15 perguntas semi-estruturadas, conforme modelo do Anexo D, enviado através da internet (via e-mail) para 74 endereços eletrônicos,

tendo sido obtidas 32 respostas, o que corresponde a um percentual de retorno de 43,24%. Os endereços eletrônicos utilizados se referem aos fornecedores de material de consumo e equipamentos de laboratório cadastrados no CPqAM que participam frequentemente de pregões eletrônicos com o órgão.

Os licitantes foram informados que poderiam marcar mais de uma alternativa por pergunta e que não teriam suas identidades reveladas sob nenhuma hipótese para preservar a identidade dos mesmos.

Dados os esclarecimentos iniciais avaliaremos agora com maior detalhe cada passo que realizamos buscando atingir os objetivos específicos deste trabalho porém, antes de darmos início a discussão detalhada dos resultados encontrados, é importante conhecer com mais detalhes como se dá o trâmite de compras dentro de uma Instituição como o CPqAM.

O setor de compras é de fundamental importância para uma instituição. Deve ser considerado um centro de “lucro” da entidade, uma vez que bem administrado pode trazer consideráveis economias e vantagens para a empresa.

A atividade de compras é cíclica e repetitiva. Cíclica por envolver um ciclo de etapas que devem ser cumpridas, cada uma a seu tempo e uma após a outra. Repetitiva porque o ciclo é acionado a cada nova solicitação (CHIAVENATO, 2005)

Como citado no capítulo introdutório, as compras do CPqAM são divididas em 2 “subsetores”: um denominado **Compras**, que realiza compras diretas (sem licitação) tanto por dispensa como por inexigibilidade de licitação, e o outro **Licitação** responsável pela realização dos pregões e demais modalidades licitatórias.

É de responsabilidade do Setor de Compras do CPqAM: receber cotações dos fornecedores, elaborar mapa comparativo de preços e estimar o preço de referência utilizado para balizamento do Pregão. Cabe ao setor ainda, realizar o procedimento de compras diretas através de dispensa e inexigibilidade de licitação, de acordo com os Art. 24 e 25 da Lei n. 8.666/93.

As compras realizadas através de processos licitatórios propriamente ditos são as mais importantes da instituição, pois exigem maior trabalho e maior responsabilidade dos atores

envolvidos. De acordo com a Lei n. 8.666/93, este procedimento deve ser regra para aquisição de bens e serviços em órgãos públicos de forma geral. Porém, diante da possibilidade de se comprar itens por dispensa de licitação (Art. 24 da Lei n. 8666/93), muitas são as compras adquiridas diretamente dentro do CPqAM, sem o uso de procedimento licitatório, uma vez que o processo de dispensa é mais rápido e menos burocrático que o de licitação.

Todos os processos ocorridos na administração pública federal, mesmo aqueles em que o procedimento utilizado é o de compra direta, requerem dos atores envolvidos subordinação aos artigos da Lei, fazendo com que seus atos se tornem engessados para atendimento de uma burocracia intensa dominante.

A FIOCRUZ, por ser um órgão público de C&T, também está subordinada aos procedimentos legais, tendo sua competitividade prejudicada no mercado internacional, uma vez que adota procedimentos morosos e inflexíveis.

Além da burocracia imposta pela Lei, o trâmite de compras do CPqAM também segue uma rotina bastante morosa. Para exemplificar, segue um detalhamento dos procedimentos adotados no setor de Compras do CPqAM para efetiva aquisição de um bem ou serviço:

- 1.O solicitante especifica o material/serviço a ser adquirido através de memorando e o envia para aprovação da Direção.
2. A Diretoria analisa o pedido e caso aprove, o memorando é enviado ao setor de Compras para que seja feita cotação de preços a fim de estimar o valor do item para eventual aquisição do mesmo. A cotação para estimativa de preços deverá ser feita com no mínimo três empresas.
3. Caso o valor estimado do item a ser adquirido seja inferior a R\$ 8.000,00 o produto poderá ser adquirido por compra direta (aquisição feita com base no Art. 24 da Lei n. 8.666/93 – dispensa de licitação). Porém, mesmo nesses casos, o uso do instrumento licitatório é recomendado.

A fase de cotação não consiste em tarefa fácil, pois normalmente os fornecedores não se interessam em apresentar propostas para processos que ainda estão em fase estimativa uma vez que o trabalho deles não resultará em lucros imediatos para empresa. No exemplo da

licitação de aquisição de material de consumo de laboratório essa fase demora ainda mais uma vez que a quantidade de itens a serem cotados é muito grande, tornando o desinteresse das empresas ainda maior e trazendo morosidade para o processo.

Se o valor estimado para aquisição do produto for superior a R\$ 8.000,00 será obrigatória a realização de licitação para aquisição do mesmo. Não se admite fracionamento de compra de materiais pertencentes ao mesmo grupo.

4. O setor de compras elabora então um mapa comparativo de preços e julga qual a empresa vencedora de cada item em conformidade com a solicitação. No caso de processo que o procedimento licitatório deve ser adotado, é feita uma média de preços para composição do valor referencial da licitação, excluindo as propostas de maior e menor valor.

5. As empresas vencedoras têm sua documentação junto ao SICAF analisada. Caso a empresa esteja com problemas na regularidade da documentação junto ao órgão, a compra deverá ser passada para empresa de segundo menor preço. (É facultativo a determinação de prazo para regularização da documentação). A falta de documentação válida é um enorme limitador de cotações, pois a cada dia, mais empresas estão com documentações vencidas e não possuem recursos para regularizar sua situação.

6. Posteriormente, é verificada a conformidade do preço do produto a ser adquirido com os praticados no mercado. Esta verificação ocorre no módulo SISPP do Sistema SIASG. Preços de serviços não estão disponíveis para efeitos de comparação no módulo SISPP.

7. De posse desta documentação o Chefe do setor de Compras envia todos os documentos para Direção para que seja providenciada a abertura do processo. Processo este que poderá ser de aquisição de material ou serviço.

Caso o processo seja para aquisição de **material** o mesmo segue para o Almoxarifado para que este setor inclua a classificação do material no grupo devido e retorna à Direção para homologação do Diretor.

Caso seja processo de **serviço** o mesmo segue diretamente para homologação do Diretor.

8. Após a homologação do processo dependendo do valor estimado para aquisição do produto / serviço o mesmo seguirá diretamente para a CPL ou retornará para o Setor de Compras.



> **R\$ 8.000,00 (CPL):** É elaborado um edital para realização da licitação, baseado na especificação contida na solicitação do requisitante. O edital é enviado (via malote) para a Procuradoria Geral da FIOCRUZ no Rio de Janeiro a fim de que seja verificada sua regularidade jurídica. O processo retorna ao CPqAM para correções e, feitos os devidos ajustes e decorridos os prazos legais, marca-se a licitação. Encerrada a etapa licitatória, o processo segue para homologação do diretor e posteriormente para o setor financeiro para empenho da despesa.

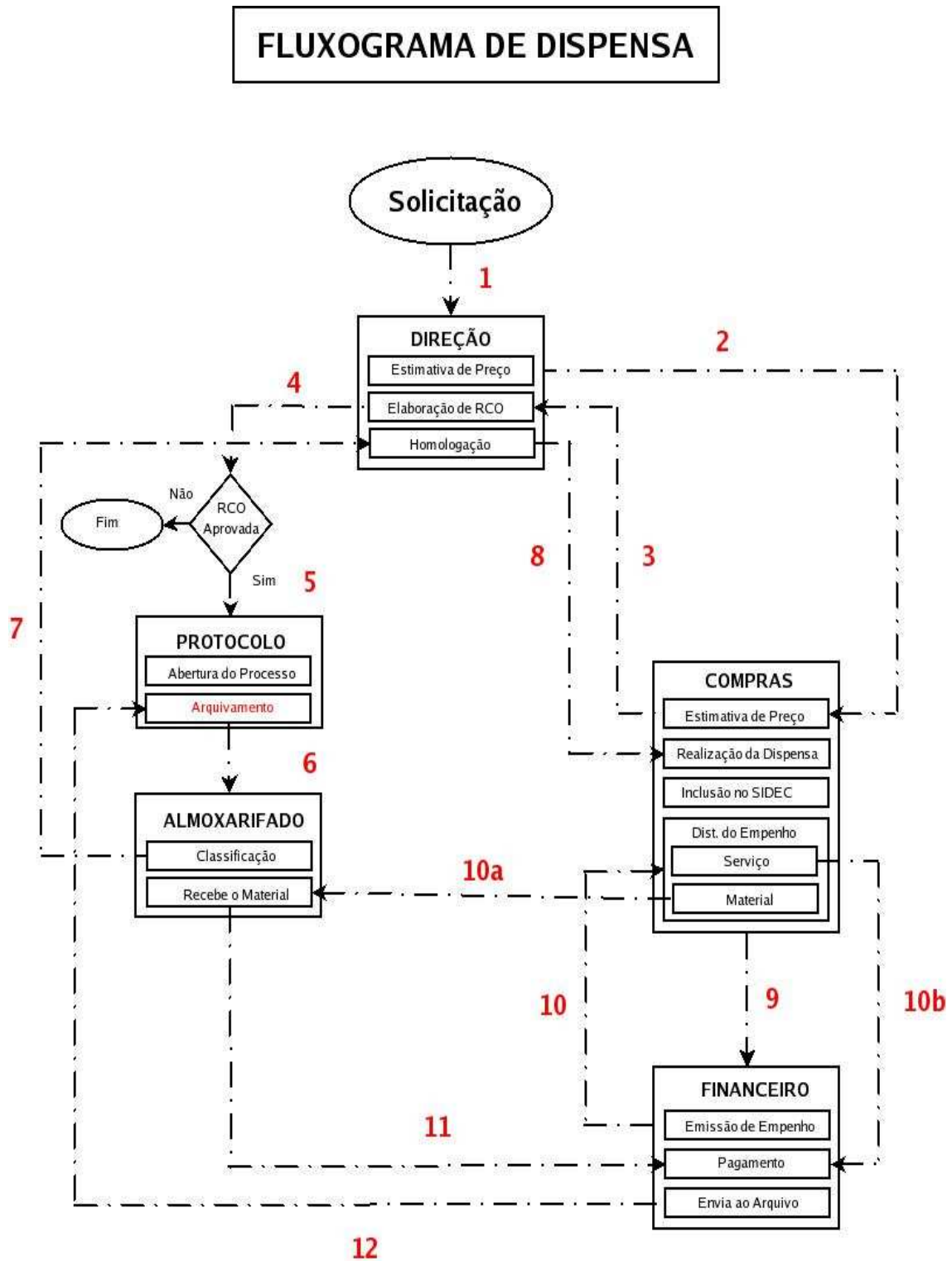
< **R\$ 8.000,00 (Setor de Compras):** Realização de compra direta. É providenciada a inclusão do mesmo no módulo SIDEC do SIASG. Esta inclusão é indispensável para que o setor Financeiro possa emitir o empenho das despesas. O processo então segue para o Setor Financeiro para que o empenho do mesmo seja efetuado e volta novamente para o setor de Compras para que o mesmo envie o empenho para o fornecedor.

9. Após a emissão do empenho e confirmação do recebimento do mesmo pelo licitante o processo é encaminhado para o Almoxarifado para recebimento do material solicitado. Conferido o material, juntamente com a nota fiscal, o produto segue para o financeiro para pagamento. No caso de processo de serviço o mesmo fica retido no setor de Compras que aguarda o recebimento de nota fiscal e providencia o atesto da realização do serviço junto ao solicitante para então encaminhar ao SEFIN (Setor Financeiro) que realizará o pagamento. Feito o pagamento dos processos eles são encaminhados para o protocolo para arquivamento.

Em suma, a abertura de processo de compras dentro do CPqAM possui muitas idas e vindas para o mesmo setor sendo considerado por todos os envolvidos, um procedimento altamente burocrático.

Segue um resumo simplificado do processo de abertura dos processos de compras através de dispensa de licitação dentro do CPqAM. ( Figura 2).

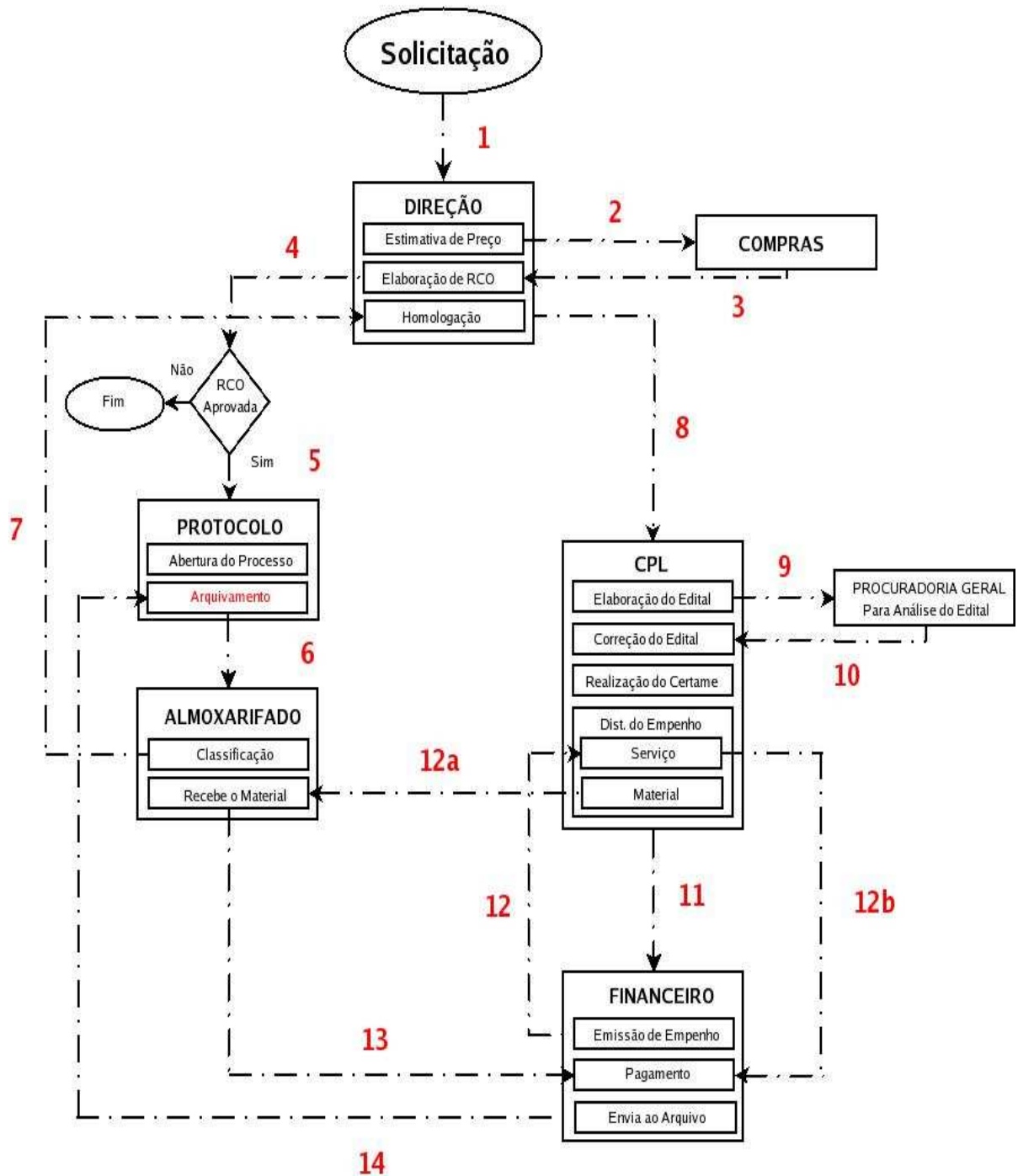
Figura 2 – Fluxograma de dispensa



No caso de equipamento, o item é direcionado para o Patrimônio para que seja providenciado o patrimoniamiento do mesmo.

Figura 3 – Fluxograma de licitação

## FLUXOGRAMA DE LICITAÇÃO



Ressaltamos que nos diversos setores em que o processo vai seguindo o mesmo pode ficar de um a dois dias para que sejam providenciadas as devidas assinaturas.

A experiência demonstra que um processo de compra direta pode durar até 15 dias podendo variar para mais ou para menos de acordo com a especificidade do material solicitado. Este prazo é inadmissível uma vez que como o próprio nome diz as dispensas são utilizadas para dispensar o trâmite licitatório e objetivam adquirir bem ou serviço com a maior brevidade possível. Para que um processo licitatório que ocorre por exemplo, na modalidade de Pregão eletrônico, seja completamente realizado segundo informações do comprasnet (contando desde o período da solicitação do item até sua efetiva compra) são necessários aproximadamente de 30 a 40 dias. Esses prazos podem ser bastante reduzidos dependendo do objeto a ser licitado.

Há ainda um grande caminho a percorrer para que a aquisição de materiais e serviços comuns como um todo possa ser mais ágil, mas ela já tem evoluído ano a ano.

Visando diminuir esta burocracia o Governo Federal, conforme Decreto n. 5.450/05, instituiu em caráter ainda provisório a utilização da cotação eletrônica (sistema que visa agilizar o andamento das compras diretas, ampliando o número de fornecedores para o material. Este sistema, contudo, ainda não é obrigatório nos órgãos públicos).

### **7.1 As solicitações**

A lentidão na conclusão do processo é atribuída prioritariamente ao engessamento provocado pela Lei n. 8.666/93 que, conforme citado anteriormente, foi criada objetivando definir regras claras e iguais para todos, a fim de evitar fraudes na licitação. Porém, verifica-se que uma solicitação mal feita pode prejudicar sobremaneira o andamento dos trâmites processuais.

Há casos que o solicitante não sabe exatamente o que quer e não consegue verificar se o produto cotado pela sessão de compras vai atender às suas expectativas. Este ponto, por si só, já se constitui num gargalo dentro do processo administrativo, uma vez que pode comprometer todo o processo de aquisição do material solicitado. Algumas tentativas de padronização de pedidos de diversas áreas dentro do CPqAM, principalmente no tocante a material de consumo e equipamentos de laboratório foram realizadas, porém, não obtiveram sucesso até o presente momento.

Para exemplificar o exposto, vejamos o caso de uma solicitação específica de um tipo de material de consumo de laboratório (por exemplo: pipeta). Alguns pesquisadores solicitam o item somente por suas dimensões, outros solicitantes por sua vez necessitam do mesmo material sendo que na hora do pedido a solicitação é feita por suas características físicas (se é de plástico ou de vidro, graduada ou não...). Os pedidos para o mesmo item podem sair especificados de maneiras distintas.

1. Solicitante A - pipeta graduada de vidro.
2. Solicitante B - pipeta de 2 mm.

Os funcionários do Setor de Compras não possuem o conhecimento específico do que está sendo solicitado, podendo comprar o mesmo material dentro de um mesmo processo por preço e qualidades diferentes em virtude de problemas na especificação. Para minimizar este problema é indispensável a criação de um banco de dados único contendo especificações de materiais de consumo de laboratório, o mais completo possível.

Definidas as considerações importantes sobre o setor, considera-se a seguir a discussão sobre os objetivos específicos deste trabalho.

## **7.2 Avaliação do uso do Pregão eletrônico ano a ano.**

Para se comprovar que o sistema de Pregão eletrônico é realmente positivo, e que trouxe a Administração Pública mais celeridade e economia, é preciso que sejam criados alguns indicadores de desempenho que forneçam dados mais concretos para avaliação do mesmo. Só assim, as autoridades competentes dos órgãos públicos estarão aptas a avaliar os benefícios e prejuízos que por ventura possam advir desta modalidade.

Com os dados coletados em pregões anteriores, só é possível capturar informações de ordem geral sobre o sistema. Os dados sobre as variáveis que interferem no andamento do processo não foram documentados até o presente momento. As informações disponíveis hoje, em planilhas excel, foram coletadas por iniciativa do pregoeiro, e não seguiram nenhuma orientação e/ou solicitação por parte da autoridade competente (gestor) do órgão, sendo insuficientes para uma boa análise do instrumento.

Ao serem analisados dados de anos anteriores de licitações na modalidade Pregão para aquisição de materiais de consumo de laboratório no CPqAM é possível verificar que o prazo entre a realização da licitação e o empenho do material vem diminuindo ao longo dos anos, conforme demonstrado no gráfico abaixo, embora o tempo exato de redução não dependa somente do bom uso do sistema por parte do pregoeiro.

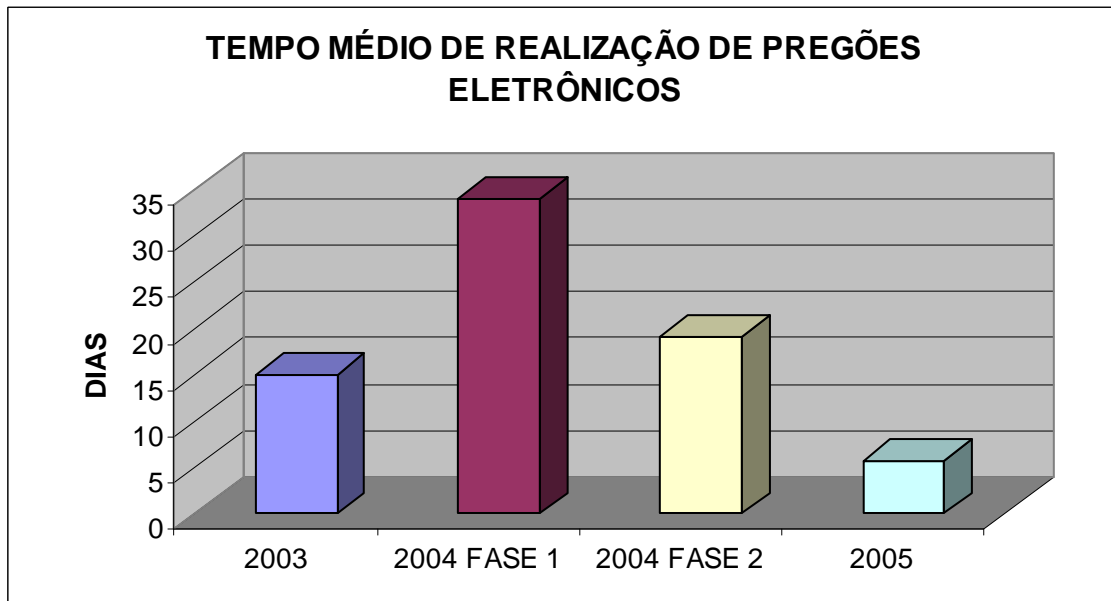


Gráfico 1 – Tempo médio de realização de pregões eletrônicos

O gráfico mostra uma tendência crescente na redução do tempo na realização de Pregão. Nota-se aí que no ano de 2004 – fase I, houve um aumento brusco de tempo na realização dos certames. Um dos motivos pelos quais isto ocorreu foi a ocorrência de grande número de itens por processo. Após diminuirmos esta quantidade, notamos que os pregões se realizam em menores períodos. Adiante faremos uma análise mais detalhada das condições desta fase de licitação.

Há variáveis que tornam o processo mais moroso e devemos levar em conta essas dificuldades quando da avaliação do uso do sistema.

Então vejamos: apesar de não ser considerado problema exclusivo do sistema de Pregão eletrônico pode acontecer que o setor de licitação tenha sido bem sucedido durante a realização do certame, ter feito a compra por preço inferior ao estabelecido como valor de referência, porém, na hora da emissão do empenho, o valor destinado à licitação pode ter sido destinado para outro fim e o processo poderá ficar no aguardo da liberação de novo orçamento para que possa ser empenhado, o que prejudicará sua finalização.

Outro fator que precisa ser levado em consideração é a má especificação do material. Quando o setor de compras não consegue elaborar um preço de referência confiável, o setor de licitação na hora da realização do Pregão poderá deixar de adquirir o produto por achar que o mesmo se encontra superfaturado ou por outro lado, comprar o produto com preços acima do valor estabelecido como referência, fazendo com que aparentemente o Pregão tenha sido encerrado sem sucesso.

Há ainda casos em que apenas uma empresa comparece ao Pregão seja por falta de concorrentes ou porque os demais concorrentes estão ainda desqualificados para atuar no sistema fazendo com que o sucesso do Pregão também fique comprometido uma vez que, desta forma, não haverá concorrência. Nesses casos, o pregoeiro, em nome da agilidade processual, geralmente encerra o processo tendo apenas um participante, tornando conseqüentemente seu poder de negociação bastante restrito.

Outro ponto que deve ser considerado no sucesso do Pregão é a rapidez com que os licitantes respondem às solicitações do pregoeiro. Geralmente o pregoeiro no CPqAM deixa um prazo de no máximo um dia para que as propostas das empresas vencedoras sejam enviadas via fax para fins de aceitação. Se este prazo não é cumprido, o andamento do processo fica comprometido. O pregoeiro teria a possibilidade de passar o item para empresa ofertante de segundo menor preço, mas, neste caso, estaria prejudicando o erário público em virtude de não ter sido comprovada irregularidade da empresa vencedora.

A capacidade de negociação do pregoeiro também pode comprometer o processo. Pode-se contratar um item por valor acima do que seria possível em virtude da incapacidade do pregoeiro em negociar.

Podemos destacar ainda o caso da solicitação de amostra por parte do requisitante. Quando na solicitação do material é pedido que seja enviada amostra, o pregoeiro só pode aceitar o item após avaliação da mesma. Os licitantes de outros estados e mesmo os com sede local demoram muito para apresentar amostras, tendo em alguns casos que enviá-las via correio o que aumenta o prazo para a conclusão do processo. No caso de não aceite da amostra por parte dos solicitantes o pregoeiro deve ir requisitando amostras para as empresas ofertantes de preço imediatamente superiores até que alguma delas atenda às suas especificações. Por este motivo, muitos autores apesar da omissão deste assunto na lei, são contra o pedido de amostra por



parte da instituição, por ferir o princípio da celeridade no Pregão. Há casos, contudo, que esta prática torna-se essencial, atrasando contudo, a conclusão do processo.

Em suma, somente com os dados disponíveis até o presente momento não foi possível realizar uma avaliação do sucesso ou fracasso de um Pregão. É preciso considerar as variáveis ligadas ao processo.

Segue abaixo uma lista com as informações possíveis de serem obtidas na realização de pregões eletrônicos dos anos de 2003 a 2005, objetivando aquisição de material de consumo de laboratório no CPqAM e as principais conclusões que podem ser geradas com a análise do referido material:

PROCESSO	DATA LICITAÇÃO	DATA EMPENHO	VALOR EST	VALOR ADQUIRIDO	SALDO/ PREJUÍZO
348/03-31	10/10/2003	23/10/2003	49.440,10	35.393,56	14.046,54
353/03-44	14/10/2003	24/10/2003	43.270,61	34.845,14	8.425,47
354/03-99	16/10/2003	31/10/2003	56.557,42	59.720,05	(3.162,63)
355/03-33	20/10/2003	19/11/2003	69.722,29	62.692,83	7.029,46
356/03-88	22/10/2003	06/11/2003	57.977,07	61.688,29	(3.711,22)
357/03-22	24/10/2003	03/11/2003	10.912,00	11.631,99	(719,99)
358/03-77	29/10/2003	13/11/2003	54.790,00	28.010,98	26.779,02
			342.669,49	293.982,84	<b>48.686,65</b>

Quadro 2 – Histórico dos pregões de laboratório em 2003

Itens cancelados: desconhecidos.

A compra de materiais de consumo de laboratório do ano de 2003 foi realizada em fase única, objetivando o atendimento de todos os departamentos do CPqAM. O objeto licitado abrangia muitos itens (mais de 500) e por este motivo, a licitação foi dividida em vários processos menores, todos referentes ao mesmo objeto, com aproximadamente 100 itens cada, com a finalidade de facilitar o trabalho do pregoeiro e da equipe de apoio.

Não havia nesta época, um investimento pesado por parte da administração do CPqAM no treinamento do pessoal envolvido com o sistema, desta forma, ainda não havia a compreensão por parte dos pregoeiros de só fechar um item por valores inferiores aos estabelecidos como valores de referência. Entendia-se que o preço de referência era um preço estimativo e por isto mesmo na hora da aquisição do item o valor poderia variar tanto para mais como para menos.

Os processos de 2003 comprovam que alguns itens eram adquiridos mesmo no caso de valores um pouco acima do estimado. Vale ressaltar aqui que pode ter ocorrido (não há registro) inúmeros motivos que levaram o pregoeiro a realizar tal atividade. O item pode não ter sido comprado por ter sido mal especificado, ou ter sido deserto (sem propostas para o mesmo) ou estar superfaturado na estimativa e por isto, o pregoeiro sentiu-se numa posição favorável a adquirir o produto por valores superiores aos de referência.

O tempo médio de duração destes processos foi de 15 dias (data do início da licitação até o empenho da referida despesa). Não foram considerados os atrasos na entrega do material uma vez que a entrega independe da modalidade de licitação adotada.

O uso do Pregão neste caso, analisado de forma superficial, foi econômico para a Instituição. É fato que houve uma economia, mas somente com a observação destes dados não se pode afirmar que ela foi realmente da ordem de R\$ 48.686,65 (Quadro 2). Não é possível concluir que a economia corresponde a demonstrada na tabela uma vez que vários itens desta licitação foram cancelados (ou porque estavam superfaturados, ou porque foram desertos ou ainda porque não atendiam as exigências editalícias). O valor real da economia só poderia ser conseguido se fosse descontado do preço estimado de referência o valor estimado para os itens que foram cancelados, ou seja: a quantidade de itens cancelados deverá ser utilizada como indicador de qualidade do desempenho do sistema. É preciso levar em consideração quantos itens foram cancelados, e os motivos que levaram ao cancelamento dos mesmos (Informação não disponível). Vale lembrar ainda que quando uma cotação de preços é feita por órgãos públicos, os fornecedores cientes da demora que ocorre em muitos órgãos para pagamento de suas notas, cotam seus produtos com preços acima dos praticados no mercado contribuindo ainda mais para mascarar a economia real da instituição.

Conforme demonstrado no quadro abaixo, houve em 2004 duas fases para aquisição de material de consumo e equipamentos de laboratório. Em ambas, a quantidade de produtos solicitados foi basicamente a mesma. A diferença foi somente a quantidade de itens de cada solicitação.

PROCESSO	DATA LICITAÇÃO	DATA EMPENHO	VALOR EST	VALOR ADQUIRIDO	SALDO/PREJUÍZO
187/04-67	02/06/2004	06/07/2004	20.240,19	23.368,21	(3.128,02)
188/04-10	04/06/2004	08/07/2004	23.552,09	23.881,11	(329,02)
189/04-56	07/06/2004	13/07/2004	16.316,62	32.893,02	(16.576,40)
190/04-81	09/06/2004	14/07/2004	28.674,38	30.535,65	(1.861,27)
227/04-71	09/06/2004	14/07/2004	23.847,29	15.980,60	7.866,69
			112.630,57	126.658,59	<b>(14.028,02)</b>

Quadro 3 – Histórico dos pregões de laboratório 2004 – fase I  
Itens cancelados: desconhecidos

Na primeira fase verificou-se que a licitação foi subdividida em 05 processos com cerca de 100 itens cada. Foi observado ainda que não era bom para o erário público a realização de processos com tantos itens, por dificultar o andamento dos mesmos. Houve prejuízo no encerramento total deste processo, apesar de que alguns deles (analisados isoladamente) foram fechados com lucro. O tempo médio de conclusão dos processos foi de 34 dias. Este tempo é grande quando comparado ao tempo gasto nas demais modalidades licitatórias. Os motivos que levaram a esta demora não podem ser totalmente esclarecidos somente com os dados disponibilizados.

A segunda fase das compras de 2004 foi realizada com a redução da quantidade de itens por processo e conseqüentemente aumento do número de processos.

PROCESSO	DATA LICITAÇÃO	DATA EMPENHO	VALOR EST	VALOR ADQUIRIDO	SALDO/PREJUÍZO
479/04-08	10/11/2004	01/12/2004	18.621,35	12.598,10	6.023,25
480/04-24	08/11/2004	22/12/2004	14.540,42	7.407,17	7.133,25
481/04-79	09/11/2004	26/11/2004	15.713,33	3.870,69	11.842,64
482/04-13	09/11/2004	22/12/2004	13.327,29	7.218,24	6.109,05
483/04-68	08/11/2004	24/11/2004	13.228,68	10.919,10	2.309,58
484/04-11	10/11/2004	02/12/2004	10.457,20	10.461,90	(4,70)
485/04-57	11/11/2004	02/12/2004	11.401,32	5.490,52	5.910,80
485/04-57	11/11/2004	02/12/2004	11.401,32	5.490,52	5.910,80
486/04-00	11/11/2004	07/12/2004	16.226,04	11.934,98	

PROCESSO	DATA LICITAÇÃO	DATA EMPENHO	VALOR EST	VALOR ADQUIRIDO	SALDO/PREJUÍZO
					4.291,06
529/04-49	12/11/2004	26/11/2004	13.245,11	10.407,95	2.837,16
536/04-41	12/11/2004	30/11/2004	29.872,50	21.193,19	8.679,31
				156.633,24	101.501,84
					<b>55.131,40</b>

Quadro 4 - Histórico dos pregões de laboratório 2004 – fase II

Itens cancelados: desconhecidos

A quantidade caiu de 100 para 50 itens. O tempo médio de realização do processo também foi bastante reduzido ficando numa média de 19,1 dias. A redução da quantidade de itens certamente foi um fator que proporcionou maior agilidade na realização dos procedimentos. Tornou o processo mais rápido, a entrega mais eficiente e, proporcionou lucro no balanço final da licitação. Nesta fase houve também muitos itens cancelados, impossibilitando mais uma vez, a comprovação da real economia proporcionada pelo sistema. Também não é possível com os dados disponíveis quantificar o percentual de economia ano a ano. É preciso que seja informada a quantidade de itens que foram solicitados, e dos itens que foram efetivamente adquiridos. Mais uma vez não houve registro dos motivos de cancelamento dos itens.

Em 2005 houve novamente apenas uma fase para aquisição de material de consumo de laboratório como demonstra o quadro abaixo.

PROCESSO	DATA LICITAÇÃO	DATA EMPENHO	VALOR EST	VALOR ADQUIRIDO	SALDO/PREJUÍZO
380	07/10/2005	13/10/2005	33.141,06	15.375,27	17.765,79
381	07/10/2005	14/10/2005	7.154,79	5.217,72	1.937,07
382	10/10/2005	14/10/2005	23.924,94	13.700,67	10.224,27
383	10/10/2005	14/10/2005	11.007,29	7.268,34	3.738,95
384	11/10/2005	21/10/2005	18.097,73	8.756,17	9.341,56
385	13/10/2005	18/10/2005	34.078,37	20.128,46	13.949,91
386	13/10/2005	19/10/2005	9.623,55	7.477,55	2.146,00
387	14/10/2005	19/10/2005	26.186,49	7.312,56	18.873,93
388	17/10/2005	20/10/2005	14.399,59	11.891,24	2.508,35

PROCESSO	DATA LICITAÇÃO	DATA EMPENHO	VALOR EST	VALOR ADQUIRIDO	SALDO/ PREJUÍZO
389	17/10/2005	21/10/2005	9.876,08	6.357,79	3.518,29
390	18/10/2005	21/10/2005	6.537,41	3.349,34	3.188,07
			194.027,30	106.835,11	<b>87.192,19</b>

Quadro 5 - Histórico dos pregões de laboratório 2005

Por ser uma licitação que possui muitos itens subdivididos em vários processos, o material chega no almoxarifado de forma parcelada, em períodos variados. Quando a segunda fase da compra estava sendo preparada verificou-se que ainda não haviam chegado todos os materiais da primeira fase o que causou problemas para que fossem definidas as quantidades da nova solicitação.

Pode-se observar que mesmo tendo sido feita em uma única etapa, a melhora nos processos merece destaque. A licitação foi subdividida ainda mais que em 2004. Em 2005 foram 10 processos com aproximadamente 40 itens cada. Foi possível comprovar que com apenas esta iniciativa o tempo médio de conclusão dos processos foi reduzido para 5,7 dias (Quadro 5). A experiência adquirida pelo pregoeiro e sua equipe de apoio também foi decisiva para dar maior agilidade aos processos. Todos os processos fecharam com preços inferiores aos estimados como referenciais. Muitos itens continuaram sendo cancelados. A causa do cancelamento também não fica clara somente com os dados disponíveis.

Podemos por fim visualizar a evolução ocorrida no custo de aquisição com relação ao valor estimado inicialmente. Nota-se que o lucro apresentado ano a ano vem aumentando ao longo do tempo. Este aumento na prática existe, porém, não pode ser precisamente calculado com os dados disponíveis uma vez que não dispomos de informação suficiente sobre os itens que foram cancelados. Cabe aqui ressaltar ainda que os fornecedores tem uma tendência natural a cotar itens para estimativa com valores superiores aos praticados no mercado uma vez que sabem que este preço será utilizado como preço base na elaboração do Pregão. Esta prática sempre existiu e, quando utilizávamos este preço como referência nas modalidades licitatórias tradicionais, terminávamos por adquirir produtos superfaturados. No caso do Pregão, há sempre uma economia sendo feita aos cofres públicos, mesmo que não se possa, nesses casos, mensurar exatamente seu valor.

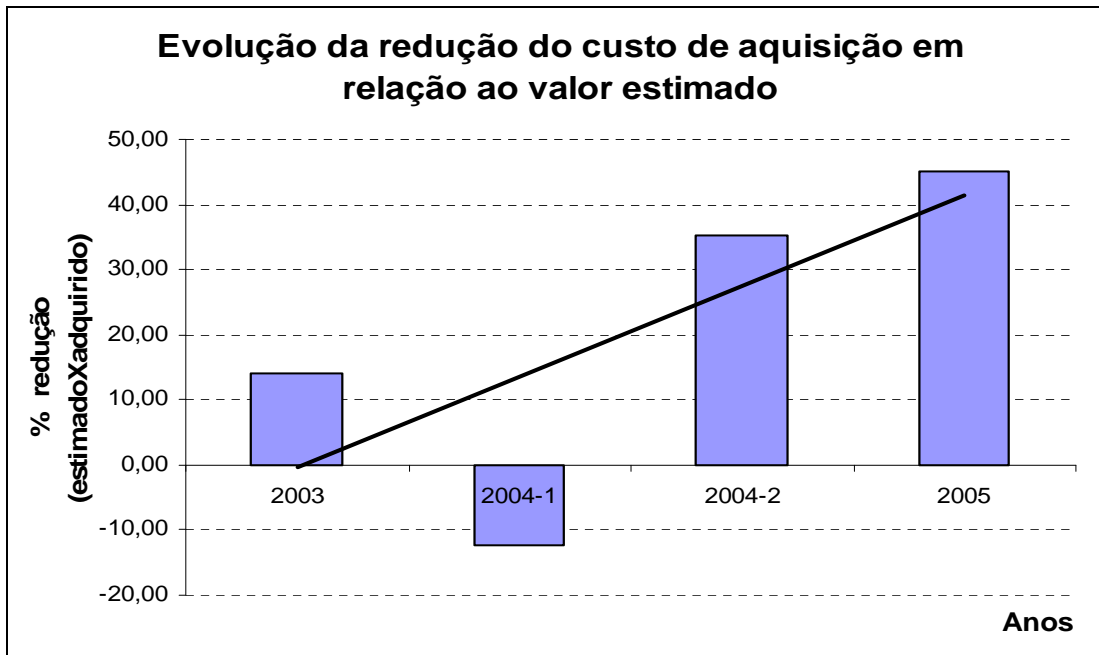


Gráfico 2 – Evolução do custo de aquisição em relação ao valor estimado

Diante dos problemas expostos, fica claro ser necessário a criação de planilhas contendo maiores informações para que a análise do sistema seja mais precisa. Não há como comparar o sistema com os demais modelos licitatórios tradicionais, pois os resultados obtidos serão certamente falhos devido à fragilidade dos dados. A criação da planilha contendo indicadores de desempenho é indispensável para a análise da referida ferramenta, uma vez que através da análise dos indicadores o administrador público conseguirá mais informações sobre aquilo que pretende avaliar.

A necessidade de se aferir resultados e de avaliar se as ações do setor de compras estão conduzindo a organização aos resultados esperados, é que torna indispensável que sejam criados mecanismos mais eficientes de avaliação do sistema de Pregão eletrônico.

É necessária alimentação da planilha (definida aqui como APÊNDICE) a cada passo do Pregão a fim de que seja obtida a máxima credibilidade possível dos dados fornecidos. Esta tarefa dependerá do empenho de todos os atores envolvidos com o processo e transformará a cultura da organização. É preciso ressaltar que sem a cooperação de todos os atores (solicitantes, administrador, diretor, pregoeiro e licitantes) não é possível dar viabilidade ao projeto de implantação do acompanhamento de licitações na modalidade Pregão.

É importante destacar, que através da elaboração desta planilha, o gestor público deverá ser capaz de responder as seguintes perguntas objetivando uma melhor gerência do processo:

- I – O sistema de Pregão eletrônico está atingindo os objetivos de celeridade e economicidade?
- II – Qual a economia real proporcionada com o uso do sistema de Pregão eletrônico?
- III – O tempo de realização do processo está sendo reduzido?
- IV – Quais os problemas que devem ser considerados quando não houve sucesso no decorrer do certame?
- V – Há algo que o pregoeiro ou demais atores possa fazer para que o processo ocorra mais eficientemente?

Para responder estes questionamentos será preciso tornar rotina a coleta dos dados do referido apêndice ao final de cada etapa do Pregão, a fim de transformá-los em informação útil para os gestores. Algumas dessas informações, porém, não podem ser quantificadas, sendo fornecidas apenas no âmbito qualitativo.

Com o preenchimento da coluna referente a DATA DE ENVIO PARA O EMPENHO, o pregoeiro informa que o processo basicamente encontra-se encerrado no setor de licitação, e fica claro para o gestor, que o problema da demora na conclusão do mesmo encontra-se em outro setor.

A partir do preenchimento correto dos dados será possível também verificar a real economia proporcionada pelo Pregão utilizando a fórmula:

$$E/P = (VTE - VEIC) - VA \text{ onde:}$$

E/P – Economia/ Prejuízo Final

VTE – Valor Total Estimado

VEIC - Valor Estimado Para Itens Cancelados Ou Desertos

VA – Valor Adquirido

Esta informação será muito útil para que seja comprovada a efetiva economia gerada pela ferramenta, uma vez que serão desconsiderados os valores estimados para os itens cancelados

ou desertos do valor total estimado do processo. Com o passar do tempo, será possível verificar se o sistema realmente tem proporcionado economia aos cofres públicos.

O apêndice deverá conter também perguntas que objetivam saber mais detalhes sobre assuntos relacionados ao andamento do processo. Será informada abaixo a função de cada pergunta no processo de avaliação do desempenho do sistema do Pregão:

1. Atraso na entrega das propostas - Esta indagação permite que seja verificado se o atendimento às exigências editalícias foi cumprido. Se há demora por parte dos licitantes na entrega das propostas, o gestor poderá analisar meios para promover ações que inibam esta prática.
2. Solicitação de amostras - Este item permite que o gestor analise o tempo perdido na realização de um processo quando há necessidade de apresentação de amostras. A demora na apresentação do material precisa ser considerada quando se pretende analisar a qualidade deste sistema e a agilidade do mesmo.
3. Necessidade de passar o item para empresa de segundo menor preço - Isto pode ocorrer devido a má qualidade da amostra ou em virtude da empresa não ter atendido as exigências editalícias. Este procedimento também contribui para atrasar a conclusão do certame, porém não é exclusivo de casos em que se usa o Pregão. Acontece também nas demais modalidades licitatórias.
4. Quantidade de ganhadores - O número de empresas vencedoras também deve ser levado em conta no sucesso de um Pregão. Poucas empresas vencedoras tornam o processo mais ágil, pois reduz a quantidade de papel que precisa ser anexado ao processo.
5. Confiabilidade do preço de referência - O setor de licitação tem como avaliar se o valor do preço de referência foi bem estabelecido. Para isto, é necessário que tenha havido cotação com três ou mais empresas para o mesmo produto, tendo sido tirada a média das propostas apresentadas excluindo-se as de valores mais baixos e a de valor mais alto. Um preço de referência mal elaborado pode prejudicar o andamento do processo, acarretando o cancelamento de muitos itens.
6. Regularidade da documentação da empresa - A irregularidade da empresa também poderá atrasar o andamento do processo e deve ser levada em conta quando se faz uma avaliação da qualidade do sistema. Ressalta-se que esta não é uma exigência pertinente somente ao Pregão eletrônico. Nas demais modalidades também há a exigência de documentação regular para habilitação no procedimento licitatório. O sistema poderia



inclusive, descartar automaticamente a possibilidade de ofertar lances, empresas que não estivessem regulares no SICAF.

7. Urgência na aquisição de produtos - Há casos em que a urgência na aquisição de um pedido impede que o processo seja concluído com êxito. Por pressa, o pregoeiro pode deixar de aceitar preço de empresa que precise de prazo para regularizar documentação mas que tenha preço mais baixo, ou ainda comprar o item por preço acima do valor de referência uma vez que não exista tempo hábil para abertura de outro processo.
8. Quantidade de itens desertos - É importante que se verifique os motivos que levaram a que um item tenha sido deserto. Uma das causas que pode ter ocorrido é que o mesmo tenha sido indevidamente classificado como comum.

Há ainda, necessidade de se avaliar a qualificação do pregoeiro. A atualização do pregoeiro é indispensável para o sucesso na realização de pregões.

Diante do exposto, acreditamos que será possível uma melhor análise da ferramenta já a partir das licitações do ano de 2007. Sugerimos que, caso o uso do apêndice seja satisfatório, seja criado posteriormente um sistema informatizado que gere a contagem dos prazos e o fornecimento das informações automaticamente e que estes dados possam ser alimentados pelos atores envolvidos, com o objetivo de facilitar o trabalho do pregoeiro e sua equipe a fim de fornecer dados mais ágeis ao gestor para que sejam tomadas as decisões mais acertadas.

Considerando as vantagens e desvantagens do sistema, vale ressaltar que o Pregão trouxe tanto pontos positivos quanto negativos ao processo de licitação dos órgãos públicos de modo geral dentre os quais é possível destacar:

### **7.3 Pontos positivos e negativos**

#### *7.3.1 Agilidade do processo de compras*

O prazo para executar todo o processo licitatório tornou-se bastante reduzido com o surgimento do Pregão. Antes de sua implantação, um processo para aquisição de material de

consumo e equipamentos de laboratório realizado na modalidade Tomada de preços ou mesmo Convite poderia durar meses para ser totalmente concluído. Os dados eram analisados em tabelas preenchidas manualmente, o que favorecia o erro e tornava moroso o encerramento do processo.

Segundo Aristóteles Carvalho, subsecretário para Assuntos Administrativos da cidade de Vitória, o tempo para realização de processos no Pregão caiu. Para ele, “[...] pelas modalidades de licitação tradicionais, o prazo para abertura das propostas chegava a 45 dias, como no caso das concorrências. Com o Pregão Eletrônico, fechamos todo o processo em apenas 12 dias” (CONTI, 2004).

Pode ocorrer, no caso do CPqAM, que o prazo para realização do processo sofra uma variação um pouco maior ou menor, uma vez que, por precaução, o pregoeiro espera que a cotação das empresas vencedoras seja enviada através de fax para que ele possa aceitar/adjudicar os itens para as vencedoras.

De acordo com Cleber Bueno, referência do Ministério de Orçamento e Gestão não há necessidade de juntar ao processo fax das empresas vencedoras, uma vez que tendo sido concluída a etapa de lances, já está subentendido que a empresa ganhou o item e que seus produtos foram cotados em conformidade com o solicitado no edital.

No CPqAM, esperar pelas propostas das empresas vencedoras via fax é rotina. Pela experiência adquirida em licitações, é de conhecimento geral que a maioria das empresas não cota o produto em conformidade com o edital. A adoção desta medida evita diversos problemas com entregas no futuro, apesar de atrasar um pouco a conclusão do processo.

Destacamos vários aspectos que contribuíram para proporcionar maior agilidade ao Pregão:

A documentação de habilitação de todas as empresas licitantes nas demais modalidades licitatórias é analisada previamente. No Pregão, somente a habilitação das empresas vencedoras de itens é que é analisada, reduzindo o trabalho do pregoeiro e de sua equipe. Esses prazos foram definitivamente reduzidos com a implementação do Pregão na modalidade eletrônica.

Na modalidade convite, para que o processo seja iniciado, é necessário que estejam participando no mínimo três empresas, caso contrário a licitação é revogada e remarcada para data futura havendo necessidade de cumprir novamente os prazos legais. No Pregão, mesmo com apenas uma empresa participante o certame segue até o final evitando perda de tempo por falta de comparecimento de fornecedores. Entende-se que a licitação na modalidade Pregão é amplamente divulgada e que a não participação de fornecedores se dá por desinteresse dos mesmos.

A agilidade do processo também pode ser comprovada com a geração automática da Ata de resultado de julgamento, que contém todos os lances ofertados por todas as empresas participantes do processo. Em outras modalidades, o presidente da Comissão de licitações é quem elabora a ata constando todos os acontecimentos do certame. Nesses casos, é necessária a presença de todos os licitantes durante a sessão na elaboração da mesma, tornando o processo moroso.

### *7.3.2 Desburocratização do processo.*

Todos aqueles que participam de licitações junto aos órgãos públicos podem comprovar como é necessária uma enorme quantidade de papéis e assinaturas para anexar ao processo licitatório.

A desburocratização do processo com o advento do Pregão ocorre devido ao estabelecimento de uma seqüência de procedimentos diferenciada das demais modalidades licitatórias para as etapas do certame. A redução da quantidade de papéis no processo é considerável. São analisadas e anexadas ao processo apenas a documentação das empresas vencedoras de itens do certame.

Só é necessário anexar ao processo a documentação da empresa vencedora o que reduz sensivelmente a quantidade de papéis que eram juntados aos autos. A própria característica do sistema em operar eletronicamente também contribui para a desburocratização do processo. A documentação necessária para participação no Pregão por ser utilizado para compra de bens e

serviços comuns também é menor que nas demais modalidades. Sobre o tema Justen Filho (2003) ressalta que:

[...] Os requisitos de habilitação têm de ser simples tal como simples são as necessidades públicas que podem ser satisfeitas através de bens e serviços comuns.

### *7.3.3 Maior número de fornecedores nas sessões públicas (aumento da competitividade).*

O advento do Pregão trouxe um aumento significativo do número de participantes nas sessões públicas de licitação uma vez que o custo operacional dos fornecedores foi reduzido. Sem a necessidade de enviar fornecedores para participar da sessão e com a facilidade do uso da internet, cada vez mais empresas de diversas regiões tomam conhecimento dos pregões de todo o país, e participam das licitações, aumentando a competitividade e conseqüentemente tendem a reduzir os preços ofertados.

O aumento da quantidade de fornecedores é destaque em várias matérias extraídas do comprasnet. Vejamos abaixo, trecho que ressalta o aumento da competitividade ocorrida com a introdução do Pregão.

Em 2005, apenas a administração direta gastou, em compras de material de consumo e contratação de obras e serviços, R\$ 15,870 bilhões, 21% a mais do que em 2003. A novidade foi o crescimento do número de fornecedores, que pela primeira vez ultrapassou a casa dos 200 mil. Nos últimos quatro anos, o número de empresas passou de 150 mil para 214 mil, uma elevação de 42%. Apenas no ano passado, 20 mil novas firmas tornaram-se fornecedoras da maior compradora do país, a União. Essa mudança deve-se à prioridade dada aos pregões eletrônicos (PREGÃO, 2005).

Para Motta (2001):

[...] as principais vantagens que se pode aquilatar em primeira leitura da medida provisória, seriam: a redução de tempo e de custos, com a inversão de fases; e certamente, o incremento do número de concorrentes, em razão da disputa aberta, com maior flexibilidade de documentação e eliminação de ritos.

Há juristas, contudo, que ressaltam que o aumento da concorrência provocou de certa forma uma segregação de fornecedores. Para Justen Filho (2003), com o surgimento da modalidade eletrônica de Pregão, houve uma espécie de segregação de fornecedores, seja porque não dispõem de recursos para adquirir os instrumentos necessários à participação na licitação tais como computador, impressora... ou seja porque não dominam os instrumentos tecnológicos utilizados no procedimento licitatório. Para ele, caberia ao Estado antes de torná-lo obrigatório, assegurar o mais amplo acesso aos recursos necessários a todos os interessados, assegurando contínuas auditorias no sistema para evitar possíveis fraudes.

Acreditamos que, houve casos em que realmente foi possível notar uma segregação dos licitantes, porém, não se concebe que nos dias atuais, empresas ofertantes de quaisquer especialidades não estejam familiarizadas com o processo de desenvolvimento tecnológico imposto pela globalização. Empresas que não estão aptas a utilizar os recursos da internet certamente estarão perdendo grandes oportunidades e deverão se adaptar às novas tecnologias para que possam continuar atuantes no mercado mundial. O que é importante lembrar é que a empresa deverá capacitar seus funcionários para utilizar as ferramentas disponíveis uma vez que sem a devida capacitação a validade dos seus atos poderá ser comprometida.

#### *7.3.4 Economia para os fornecedores*

Tanto no Pregão presencial como nas demais modalidades de licitação, o licitante é obrigado a deslocar toda a sua equipe para o local em que será realizada a sessão pública, acabando por onerar seus custos. Com o procedimento feito todo eletronicamente, o licitante tem uma economia real dos seus custos, conseqüentemente, os preços finais ofertados, em tese, tendem a cair. Destacamos que a queda nos custos é aplicada por grande parte de fornecedores porém, alguns deles aproveitam a economia feita para lucrar mais.

O Governo Federal vem realizando estudos no sentido de transformar todas as modalidades de licitação em eletrônicas. Além disso, o estudo prevê a inclusão da certificação digital por parte dos fornecedores o que eliminaria a necessidade de apresentação de grande parte dos documentos exigidos em edital, permitindo uma melhoria na integração entre as diversas bases de dados do governo, inclusive no âmbito estadual e municipal.

Segundo Rogério Santana, secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão “hoje a lei faz referência a termos físicos. Ela dá margem, por exemplo, à impugnação do processo caso a empresa não apresente envelopes em papel, ao invés de utilizar documentos eletrônicos de certificação digital”. (NOVIDADES..., 2005)

A implementação desta medida traria uma economia enorme aos licitantes uma vez que hoje, o fornecedor deve comparecer em média 12 vezes ao ano ao centro em que se cadastrou no SICAF para regularizar suas certidões, gerando um custo anual médio de aproximadamente R\$ 3 mil reais, de acordo com cálculos do próprio secretário.

A certificação digital seria obtida por meio eletrônico, fazendo com que o fornecedor não fosse obrigado a comparecer pessoalmente ao órgão cadastrador. Se aprovada, a medida irá beneficiar cerca de 100 mil fornecedores cadastrados no SICAF dos quais 52% são micro e pequenas empresas (NOVIDADES..., 2005).

### *7.3.5 Economia para as Instituições Públicas*

Com a introdução do Pregão eletrônico, as instituições públicas passaram a ter maior economia nas compras realizadas. Os lances favoreceram a competitividade e possibilitaram a redução do valor do item a ser adquirido. Por funcionar por lances invertidos, a concorrência é explícita e as empresas reduzem seus lances minuto a minuto. Nas demais modalidades há apenas sugestão de preço, enviada dias antes da abertura das propostas.

“Em um ano de implantação, os pregões eletrônicos possibilitaram, para os cofres da Prefeitura de Vitória, uma economia de R\$ 12,8 milhões, valor correspondente a uma folha de pagamento mensal do município. Desde outubro de 2003, foram realizados 525 pregões, um sistema de licitação que pode ser acompanhado por toda a sociedade via internet. A economia é calculada em relação às estimativas do município para os processos de licitação” (CONTI, 2004).

Segundo o ministro do Planejamento Paulo Bernardo, "o Pregão é a modalidade de licitação pública mais bem sucedida até hoje implementada, é mais rápida e reduz custos na média de cerca 15%, podendo chegar a 30% de economia nas das compras governamentais" (O DECRETO..., 2005).

Há inúmeras matérias que, como as citadas acima, divulgam a economicidade proporcionada pelos pregões em todo o país. Realmente, na grande maioria das licitações há uma redução dos preços praticados pelos licitantes abaixo dos preços estimados. Esta economia, contudo, não é efetivamente tão grande quanto pretendem demonstrar a maior parte das matérias publicadas sobre o Pregão, conforme esclarecemos anteriormente, pelos motivos:

- Superfaturamento de propostas - Ao enviarem propostas para composição do valor de referência, a maior parte dos fornecedores fornece preços acima dos valores praticados no mercado, pois, sabendo que se trata de propostas para composição de preços de Pregão já incluem uma margem para posterior negociação. Desta forma, no final da licitação, realmente há uma economia, porém esta não é tão grande quanto parece.
- Erro nas estimativas de preços - Licitações que são realizadas com muitos itens geralmente apresentam problemas na estimativa dos preços quando comparadas aos preços efetivamente praticados pelo mercado. Desta forma, a comparação do preço estimado com o preço final adquirido é incerta.

Os dados disponíveis no CPqAM até hoje não permitem uma análise mais aprofundada do sistema como um todo. Pode-se apenas verificar conforme ANEXO C que de uma forma geral, dos pregões realizados no CPqAM no ano de 2005 apenas 5 deles não foram adquiridos por valores inferiores ao estimado.

Constata-se aí novamente que será indispensável a adoção do Apêndice para avaliação da ferramenta, a fim de obter dados mais reais sobre a licitação ocorrida.

### *7.3.6 Possibilidade de negociação de preços mesmo após encerramento da etapa de lances.*

No Pregão, mesmo após o encerramento da etapa de lances o pregoeiro continua habilitado a negociar com o fornecedor para que ele baixe ainda mais seus preços. Esta negociação ocorre

freqüentemente quando o preço do lance final fica acima do preço de referência para um determinado item, porém, não é necessário que o preço cotado esteja acima do preço de referência para que essa última negociação seja feita.

Muitas vezes o pregoeiro obtém sucesso na negociação e os preços são reduzidos ainda mais pelos licitantes. Isto depende da habilidade do pregoeiro em negociar.

Justen Filho (2003), contudo, afirma que esta negociação particular entre o pregoeiro e o licitante que ofertou o menor lance beira as “raias da antijuricidade” e que é indispensável que essa negociação seja acompanhada fisicamente por terceiros, eventualmente integrantes de órgãos de controle interno, que possam assegurar a seriedade da atuação.

Em nosso ponto de vista, esta negociação particular traz apenas benefícios para a Administração pública. Uma redução de preços é sempre bem vinda para os cofres públicos. Além disso, o fato de que a negociação é feita em termos “particulares” não prejudica os outros licitantes uma vez que só pode ser feita com a empresa que inicialmente tiver cotado o preço mais baixo, e se sagrar vencedora do item. Caso a negociação esteja sendo feita com empresa ofertante do segundo menor preço, ainda assim desconsideramos esta atitude como antijurídica uma vez que, na ocasião, esta estará sendo a empresa que atenderá a todas as exigências editalícias no menor preço possível. Para nós, esta ferramenta constitui-se como um ponto positivo para a administração pública federal pois só proporciona economia nas compras realizadas.

### *7.3.7 Diminuição da possibilidade de fraudes na licitação*

Diante das inúmeras denúncias de fraudes nas licitações de todo o Brasil, o Pregão Eletrônico ganha importância no cenário das licitações brasileiras por surgir como modalidade licitatória inibidora desta prática uma vez que:

- Empresas de qualquer parte do país podem oferecer seus produtos ao governo via internet.



- As ofertas são apresentadas em tempo real, diminuindo os riscos de articulações entre os fornecedores.
- O número maior de participantes dificulta conchavos e aumenta a oferta, e por fim, as empresas tendem a reduzir o preço na tentativa de vencer o leilão.

Além disso, o Pregão é um processo mais rápido e claro em que é permitido a toda a Sociedade acompanhar o seu desenvolvimento atuando como “fiscais” do processo (desde que, o interessado entenda um pouco das regras do Pregão).

Nas demais modalidades de licitação e para determinados tipos de objeto, os licitantes sabem previamente quem irá participar do processo, fazendo com que eles se reúnam com antecedência e participem da licitação tendo acordado previamente quem se sagrará vencedor do certame. Esta prática, apesar de antiética, é muito comum entre os fornecedores. Eles acertam quem será o beneficiado de cada órgão por objeto licitado. O Pregão eletrônico reduz bastante a possibilidade de realização desta prática, pois permite a participação de qualquer empresa do país desde que a mesma atenda às exigências contidas no edital, impossibilitando a combinação prévia entre os fornecedores, uma vez que eles não sabem que empresas irão participar do processo.

Países como o México, Estados Unidos, Chile, e Coréia do Sul usam intensamente o sistema eletrônico [...] Quanto mais transparente e democrático for o sistema de compras públicas, menos espaço haverá para a corrupção (O MOUSE..., 2005).

Sobre o tema vale ressaltar o pensamento de Silva (2002) que é categórico ao citar que:

O Pregão é uma modalidade aberta para todo o público. Pela internet, qualquer cidadão interessado pode acompanhar o processo licitatório em curso, os valores de cada lance efetuado, o vencedor e até a duração da disputa, entre outras informações disponíveis aos interessados. Isso aumenta a transparência e o controle social.

#### *7.3.8 Redução do uso de compras através de Dispensa e Inexigibilidade de licitação.*

As aquisições feitas através de dispensa e inexigibilidade de licitações sempre foram motivo de preocupação por parte da Administração Pública e de muitos juristas. Há recomendações,

inclusive do TCU, quanto à necessidade de se adotar mais o procedimento licitatório em detrimento das compras ditas diretas, de forma que a não realização de licitação seja sempre considerada exceção. Na prática não é isso que acontece conforme demonstra a pesquisa realizada no SIAFI, publicada no livro Pregão: Teoria e pratica de Motta (2001):

[...]os dados extraídos do SIAFI em 1999, comprovam que a ausência de licitação não constitui exceção, mas regra esmagadora”. Os números da referida pesquisa indicam que em 1999, 53% das compras feitas pelos órgão públicos integrantes do sistema foram realizadas sem nenhum tipo de licitação. As demais foram assim distribuídas : 9% foram realizadas através de convite, 8% por tomada de preços, 29% concorrência e somente 1% por outros tipos de licitação.

Como o Pregão surgiu com o intuito de agilizar o procedimento licitatório, esta modalidade passou a ser cada vez mais utilizada, fazendo com que, aos poucos, o número de dispensas e inexigibilidades feitas no decorrer do ano pelos órgãos públicos fosse reduzido. Este ainda é um processo lento, mas a tendência é que o uso das dispensas se restrinja somente aos casos excepcionais. A tendência é uma queda ainda maior seja verificada com o passar do tempo e a implementação definitiva do Pregão eletrônico como modalidade licitatória prioritária a ser utilizada nos órgãos públicos.

Motta (2001) constata a mudança:

O Pregão parece estar surgindo como opção mais ágil, certamente destinada a combater a constatada evasão dos órgãos e entidades públicas ao proceder licitatório. Acerca de sua eficiência e funcionalidade nesse sentido, só o tempo e a experiência se encarregarão da resposta.

Bastos (2002), complementa:

[...] outro fator que nos parece ser de elevada importância é a possibilidade desta nova modalidade, em face das vantagens supra mencionadas, em especial da simplicidade, agilidade e economicidade, ser responsável por uma verdadeira redução na elevada quantidade de contratações celebradas por dispensa e inexigibilidade de licitações.

Apesar de em termos gerais a quantidade de dispensas ter sido reduzida, é possível verificar que o CPqAM vem mantendo constante a quantidade de dispensas realizadas no decorrer dos anos. O aumento do número de pregões foi visível, porém ainda não houve redução proporcional na quantidade de dispensas realizadas conforme se verifica na tabela abaixo:

MODALIDADE	2003		2004		2005	
	Quant.	VALOR R\$	Quant.	VALOR R\$	Quant.	VALOR R\$
CONVITE	18	855.787,16	25	1.179.811,45	1	89.450,15
TP	5	920.673,12	4	861.174,30		524.919,84
CONCORRÊNCIA	0		0		1	1.989.376,62
DISPENSA	284	646.978,97	327	713.200,95	312	845.407,62
INEXIGIBILIDADE	3	389.341,97	2	806.386,05	3	58.232,79
PREGÃO	32	1.318.861,97	86	3.170.008,79	79	3.023.900,65

Quadro 6 – Compras realizadas por modalidades

Fonte: SIAFI / SAM

Verifica-se que em 2003 foram realizados apenas 32 pregões e que o número de convites realizados no Centro ainda era bastante elevado (18). Em 2004 o número de pregões foi superior ao de 2005 uma vez que a licitação de material de consumo de laboratório foi realizada em duas fases, aumentando a quantidade de processos. Em 2005 o número de convites caiu para apenas um realizado durante todo o ano, em contrapartida, foram realizados 79 pregões. Verifica-se também que apesar do crescimento do número de pregões realizados, o CPqAM ainda necessita diminuir a quantidade de processos realizados por dispensa. Para isto, seria de fundamental importância reavaliar a programação de compras a ser realizada durante o ano, de tal forma que as solicitações deixem de ocorrer de forma emergencial.

### *7.3.9 Uso para qualquer valor de contratação.*

As demais modalidades licitatórias só podem ser utilizadas para itens que sejam adquiridos dentro de valores pré-estabelecidos. O Pregão é a única modalidade utilizada para qualquer valor de contratação. Pode ser usada tanto para objetos de pequeno valor como para os de grande vulto. O critério para sua utilização é qualitativo e não quantitativo. A qualificação do objeto como comum independe do valor do mesmo.

Ratificando o acima exposto, Portella apud (BITTENCOURT, 2004) ressalta o seguinte comentário “Utilizando-se do Pregão, pode o administrador adquirir e contratar uma

diversidade de bens e serviços sem a preocupação de extrapolar a modalidade de licitação ou de fracionar a despesa, posto não haver valor mínimo ou máximo delimitador do Pregão”.

Em suma, o valor do objeto licitado é irrelevante para a adoção do Pregão, que será cabível desde que o bem ou serviço licitado seja comum, independente do seu valor.

### *7.3.10 Credibilidade do sistema internacionalmente*

O comprasnet é o primeiro sistema de compras eletrônico aceito no mundo pelas duas instituições financeiras internacionais (BID e BIRD). Os órgãos do Governo Federal já podem utilizar o Pregão eletrônico para fazer compras em projetos que envolvam recursos do BID e do Banco Mundial (BIRD). A partir da assinatura do acordo em 22 de novembro de 2005 o sistema de Pregão eletrônico torna-se o primeiro do gênero a ser aprovado pelas duas instituições em todo o mundo, mostrando a credibilidade e confiança que o sistema inspira. Antes deste acordo, as únicas formas de contratar com estas entidades era através de modalidades licitatórias tradicionais. O acordo tem validade de um ano para que sejam avaliados os resultados obtidos com o uso da nova ferramenta de licitação, podendo haver prorrogação do prazo de vigência do mesmo (BANCO ..., 2005).

Reforçando esta credibilidade, segundo informações do próprio site do comprasnet, o Peru agora passará a utilizar o comprasnet para implantação da modalidade Pregão eletrônico nas aquisições públicas de bens e serviços. O Conselho Superior de Contratações e Aquisições do Estado (Consucode) vai adequar o código fonte do Pregão Eletrônico do Brasil para que o software possa operar de acordo com as condições de conectividade e de legislação na área de compras do Peru.

Vejamos agora os principais pontos negativos trazidos pela introdução do Pregão na legislação atual.

*7.3.11 Cotações em desacordo com o especificado sem que seja possível a comprovação disto durante a realização da fase de lances.*

Os fornecedores iniciam sua participação no Pregão e, por descuido ou por má fé, não cotam exatamente o que está sendo solicitado no edital apesar de declararem expressamente que o fazem no sistema eletrônico. O pregoeiro, durante a realização da sessão pública, ficaria dispensado, segundo o Sr. Cleber Bueno (um dos idealizadores do sistema), de conferir a veracidade das informações, uma vez que o sistema só aceita propostas (em tese) de acordo com o edital. Acontece que, não raro, o fornecedor omite informações importantes no sistema, tornando o trabalho do pregoeiro inviável no momento da classificação das propostas.

Seria necessária a criação de um mecanismo de punição mais eficiente para que fornecedores pudessem ser penalizados por ofertar produtos em desacordo com o edital. O Sr. Cleber Bueno, supõe que todos os fornecedores cotam os itens de acordo com o edital e que, uma vez dispostos a participar do certame estão cientes de todas as regras que compõe o mesmo. A realidade do nosso cotidiano, contudo, é bem diferente da teoria por ele definida.

A falta de punição para os fornecedores que não atendem ao edital torna essa irregularidade freqüente. O processo para punir uma empresa é bastante lento, burocrático e confuso quanto ao julgamento da gravidade da falta cometida pelo pregoeiro.

Sugerimos a criação de punições mais leves (por períodos mais curtos) e rapidamente aplicáveis (com menos burocracia) uma vez que hoje, caso o pregoeiro deseje punir uma empresa, além da enorme burocracia que precisará realizar, a empresa ficaria impossibilitada de contratar com o poder público pelo período de 02 anos, o que deixa o pregoeiro inseguro na ora de tomar esta decisão.

Além disso, as empresas encontram inúmeros meios de burlar a punição recebida. Há casos em que empresas que, quando punidas em âmbito federal, fecham a empresa punida e abrem outra empresa, com nome limpo na praça para licitar pois, não podem ficar por tanto tempo sem realizar vendas. Esta atitude inviabiliza a punição tornando-a sem efeito.

Há ainda casos em que mesmo punido, o fornecedor continua participando de licitações, pois o grupo ao qual pertence, possui diversas outras empresas com CNPJ “limpo” aptas a licitar.

Em suma, essas punições nem sempre prejudicam o licitante e trazem muito transtorno para todos os envolvidos no processo punitivo dentro do órgão público. Punições alternativas, não previstas na lei, como o pagamento de multas por procedimentos de má fé, trariam mais eficiência para as licitações, e reduziriam o número de procedimentos irregulares.

Importante comentar que em relação a falta de especificações em conformidade com o edital também ocorre freqüentemente nas demais modalidades licitatórias prejudicando de diversas formas os procedimentos adotados. Queremos dizer com isso que apesar de ser um ponto negativo do Pregão, o problema não é específico da ferramenta e merece mais atenção por parte do Governo Federal, no sentido de criar mecanismos que minimizem tal ocorrência.

*7.3.12 Falta de comunicação “on line” entre o pregoeiro e o licitante durante a fase de lances.*

No início da implementação do Sistema de Pregão eletrônico havia um dispositivo (tecla chat) que possibilitava o pregoeiro entrar em contato com os licitantes para tirar dúvidas quanto aos lances ofertados. A comunicação era bilateral. Tanto o pregoeiro como os fornecedores podiam emitir mensagens uns para os outros.

Atualmente esta função está indisponível devido ao mau uso deste espaço por parte de alguns fornecedores. A retirada desta ferramenta, muitas vezes faz falta durante o decorrer do certame. Como a comunicação é unilateral, o pregoeiro fica impossibilitado de tirar dúvidas com os fornecedores durante a realização do processo. Apenas o pregoeiro tem a possibilidade de enviar informações aos licitantes durante a sessão pública, aumentando muito a responsabilidade do mesmo nas ações que deverá tomar.

Há casos em que o licitante gostaria de confirmar se o preço cotado realmente está correto ou se que por algum motivo houve erro ao digitá-lo. Casos como este são resolvidos apenas com

o bom senso do pregoeiro e podem prejudicar alguma empresa quando o pregoeiro por sua própria conta desclassifica a proposta antes da mesma ficar disponível para lances.

*7.3.13 Problemas de conexão durante a realização do procedimento “on line” (em tempo real).*

A informatização total do sistema de Pregão foi um benefício que facilitou o acesso de fornecedores de todas as partes do país. A realização do mesmo ocorre prioritariamente através do site do comprasnet, link acessado diretamente pela internet.

O aumento do número de participantes do Pregão cresceu bastante se comparado ao número de licitantes que participavam de licitações do tipo Convite e Tomada de Preços. Apesar destas vantagens, algumas vezes, a conexão via rede não é devidamente completada e o sistema não opera normalmente havendo necessidade de remarcação da licitação em andamento.

*7.3.14 Prazo de encerramento aleatório muito demorado.*

O prazo de encerramento aleatório (período determinado pelo próprio sistema) possibilita aos fornecedores continuarem ofertando seus lances mesmo tendo encerrado o prazo estipulado pelo pregoeiro. Este período pode ser de no máximo 30 minutos e não é definido por parâmetros pré-estabelecidos.

O prazo para encerramento aleatório deveria variar de acordo com o objeto da licitação. O pregoeiro já determina um prazo para que os lances sejam ofertados. O sistema automaticamente permite que por aproximadamente mais 30 minutos os fornecedores elaborem lances. Em alguns casos os lances podem se tornar até mesmo inexequíveis (muito abaixo dos preços praticados no mercado) inviabilizando a entrega do material ou a realização do serviço por parte do fornecedor.

Cleber Bueno, em curso ministrado em dezembro de 2004 no Recife, informou que os fornecedores precisam estar conscientes de sua responsabilidade junto ao órgão e que cabe ao órgão puni-los em caso de descumprimento do contrato. Na prática contudo, conforme relatado anteriormente, isto somente prejudica o andamento do processo.

Sobre o assunto o jurista Justen Filho (2003), comenta:

[...]a solução da aleatoriedade do encerramento destina-se a incentivar os interessados a formular suas melhores propostas rapidamente. O sujeito poderá perder o certame pela demora. Ainda que estivesse disposto a formular lances ainda mais vantajosos para o interesse público, a demora em fazê-lo acarretará sua derrota.

Barella, (2005) complementa:

[...] acaba acontecendo de os licitantes ficarem aguardando as proximidades do fim da etapa de lances, para no fechar das cortinas dar lances alguns centavos mais baixos e assim saírem vencedores, de forma no mínimo duvidosa.

Ainda segundo Barella (2005), para resolver este problema seria necessária alteração no decreto, suspendendo a aleatoriedade do encerramento da fase de lances.

Entendemos que o prazo de encerramento aleatório poderia ser extinto, permanecendo apenas o prazo estabelecido pelo pregoeiro para etapa de lances pois seu uso tem até prejudicado algumas empresas que não conseguem emitir novas propostas dentro do prazo. O estabelecimento do tempo pelo pregoeiro possibilita que o mesmo controle se o tempo está sendo suficiente para os lances e se há necessidade de aumentar o prazo, proporcionando iguais condições para todos uma vez que estarão cientes do tempo que possuem para lances.

*7.3.15 Maior número de fornecedores de outros estados favorece a competitividade, porém, dificulta eventuais resoluções de problemas.*

Nas demais modalidades de licitação a maioria dos licitantes eram do mesmo Estado em que estava sendo realizada a licitação. No Pregão presencial essa ainda é uma realidade. Dificilmente fornecedores de outros estados mandam representantes para pregões presenciais.



No caso do Pregão eletrônico, a quantidade de fornecedores de outros estados aumentou consideravelmente. Quantidade, contudo, não significa qualidade. O pregoeiro desconhece a idoneidade da totalidade das empresas envolvidas no processo. A quantidade de concorrentes aumentou assim como aumentou a quantidade de empresas de idoneidade duvidosa. Este problema realmente torna-se de difícil solução.

No Pregão prima-se acima de tudo pela redução dos preços. O histórico das empresas não é avaliado. Qualquer empresa interessada em participar de procedimento licitatório via Pregão, pode fazê-lo, desde que cumpra os requisitos de habilitação e esteja cadastrada no SICAF. Mesmo com documentações vencidas os licitantes estão autorizados a participar dos certames.

Uma sugestão para redução dos problemas seria a pesquisa da idoneidade do licitante por parte do próprio SICAF. Seria importante que ao manifestar interesse em se cadastrar no SICAF para fins licitatórios, os órgãos competentes realizassem pesquisa mais detalhada acerca da idoneidade e credibilidade da empresa no mercado. Outra sugestão seria a de que o próprio sistema (automaticamente) excluísse da participação no dia da licitação, as empresas que estivessem com documentação irregular evitando possíveis problemas futuros.

#### *7.3.16 Ineficácia da redação do Art.21, parágrafo 3, do Decreto 5.450 de 31/05/05.*

A redação do referido parágrafo trata do seguinte tema: “Para participação no Pregão eletrônico, o licitante deverá manifestar em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta esta em conformidade com as exigências do instrumento convocatório”.

Apesar da necessidade do fornecedor esclarecer que sua proposta está de acordo com as solicitações do edital, a prática nos mostra que isso ocorre de maneira diferente. Os fornecedores informam que estão cotando seus itens em conformidade com o solicitado, porém, ao se analisar a cotação via fax, constata-se que, não raro, o produto não corresponde ao requisitado, atrasando o procedimento como um todo.

O Decreto 5.450/05 informa ainda que o pregoeiro deveria punir aqueles que declarem falsamente que cumprem os requisitos de habilitação e proposta porém, a quantidade de fornecedores que praticam este ato é tão grande que traria mais prejuízos para os órgãos da administração pública que aos próprios fornecedores.

*7.3.17 Licitações com muitos itens (comuns em Instituições de Ciência e Tecnologia em saúde como a Fiocruz) inviabilizam o cumprimento de todas as etapas corretamente.*

A FIOCRUZ, e mais especificamente o CPqAM, devido a sua grande diversidade, executa diversas licitações com mais de 100 itens em cada processo como no caso por exemplo das licitações para aquisição de material de consumo de laboratório. Estas licitações são elaboradas com especificações detalhadas e têm um número grande de participantes interessados em vender estes produtos. Vale ressaltar que este problema não se refere apenas a realização de pregões. No caso das demais modalidades a compra conjunta de muitos itens também resulta em atraso e erros na realização das compras.

Ao iniciar a sessão, o pregoeiro deve analisar as propostas de todos os licitantes interessados em ofertar lances para cada item, a fim de comprovar se os mesmos estão de acordo com o edital e efetuar a classificação dos mesmos. No caso deste tipo de licitação, este trabalho torna-se inviável uma vez que seria necessário praticamente um dia inteiro para que o pregoeiro junto com a equipe de apoio analisasse todas as propostas.

Diante deste problema, recebemos orientação do próprio SERPRO (apoio para uso do Pregão) para que aceitássemos todas as propostas no início e caso fosse preciso, após análise das propostas enviadas via fax, na fase de aceitação, excluíssemos os itens com problemas.

Apesar de causar alguns transtornos, cabe ressaltar que este não deve ser considerado um ponto negativo do sistema uma vez que o problema é a quantidade de itens que a instituição pretende licitar. O Pregão foi desenvolvido para facilitar e cabe aos órgãos tentar se adequar aos procedimentos impostos por ele. Diante desta constatação, a cada ano que passa, o CPqAM tem procurado reduzir o número de itens em cada processo afim de tornar o processo e a entrega do material mais ágeis.

O que pôde ser observado com a experiência do CPqAM é que quanto menos itens possui a licitação, mais rápido o processo se encerra e menos problemas ocorrem na entrega do material. Logo, sugerimos que seja adotado como regra no CPqAM uma quantidade limite para realização de pregões eletrônicos a fim de que as atividades beneficiadas não sejam prejudicadas.

#### *7.3.18 Dificuldades para abrir anexos.*

O sistema possibilita envio de planilhas anexadas por parte dos fornecedores para demonstração de composição de preços no caso de licitações realizadas para prestação de serviços, porém, esta função geralmente não funciona.

O CPqAM objetivando contornar este problema aguarda o envio da planilha da empresa vencedora através de fax para comprovação de sua regularidade. Esta função, neste caso, torna-se ineficaz.

#### *7.3.19 Inviabilidade da solicitação de amostras.*

Apesar da legislação ser omissa neste ponto, o pedido de amostras não condiz com as características do processo de Pregão, uma vez que a análise da mesma acarreta uma dilatação temporal na execução do certame indo de encontro a agilidade processual.

Acrescente-se a isso o fato de que, em se tratando de bens e serviços comuns, todas as características do objeto devem estar descritas no edital de forma clara, e o licitante irá previamente proceder à exigência de informar que atende aos requisitos exigidos no edital sob pena de cometer ato de falsidade, sujeito as penalidades previstas em Lei.

Tal solicitação deverá ser feita somente em casos extremamente necessários como relata Justen Filho (2003):

[...] a natureza sumária do Pregão é norteadada pelo princípio da sumariedade e da rapidez. Produzir exames acerca da qualidade significaria instaurar um contencioso que desaguaria necessariamente em delongas. Mas tal poderá fazer-se necessário e indispensável.

A análise de amostras no Pregão foi estudada também pelo Tribunal de Contas da União - TCU, que condicionou a exigência de amostras à sua previsão explicitada em edital, desde que, ainda, sejam fixados claramente os critérios objetivos para análise das mesmas, esclarecendo que somente o licitante que se sagrar vencedor será o responsável por apresentar amostra.

### *7.3.20 Prioridade para preço em detrimento da qualidade.*

Barella (2005), ressalta alguns pontos discutíveis observados por ele e por terceiros quanto ao uso do Pregão especificamente para aquisição de **materiais hospitalares, materiais médicos, materiais de laboratório e equipamentos em geral**. (grifo nosso). Segundo o autor:

[...] Pelo que se pôde observar em algumas oportunidades, a administração pode estar comprando materiais de qualidade bem inferior, que podem vir a colocar em risco vidas humanas e a qualidade do ensino e das pesquisas em laboratórios de universidades e escolas técnicas federais que optam por essa nova “onda”, pensando na agilidade e se esquecendo da qualidade.

Relata ainda que geralmente as empresas que fabricam equipamentos de boa qualidade possuem preços mais altos que os de qualidade duvidosa, que pode ser até, por vezes, falsificados.

[...] Sabe-se que essa situação pode ser minimizada com descrições mais completas dos produtos, mas isso ainda não basta, pois normalmente não é na hora da entrega que se percebe a pouca qualidade dos produtos, a qualidade é percebida no seu uso, na sua calibração, nos resultados de uma pesquisa, na qualidade do suporte técnico da empresa, na qualidade da assistência técnica, vida útil (durabilidade), entre momentos, quando já é um pouco tarde para tentar a anulação do processo compras.

Para o autor, se as empresas que vendem produtos de boa qualidade quiserem continuar a fazer negócios com as Instituições públicas, deverão procurar ofertar sempre produtos com qualidade inferior e preços mais baixos pois, só assim conseguirão continuar vendendo para o Governo. Para resolução deste problema o autor sugere que seja providenciada uma revisão na

lista dos bens e serviços comuns uma vez que “[...] equipamentos laboratoriais e hospitalares não são tão comuns quanto o governo pôde ter imaginado. Pôde-se observar que o bom senso dos setores de compras de instituições públicas federais não tem bastado para que sejam evitados tais problemas”.

Outra consideração importante feita no texto é de que não se nega o dever do Estado de realizar as melhores compras possíveis, alias, são vários os princípios que apregoam tal lição. Salienta-se, no entanto, que essa modalidade que dá prioridade ao preço, **não é a mais adequada quando se compra produtos onde a qualidade, a precisão e o pós-venda da empresa são fundamentais para que eles cumpram o seu propósitos**”( grifo nosso).

De acordo com os problemas apontados o autor sugere a necessidade de se alterar a legislação, especialmente no que concerne ao Pregão eletrônico, para que as deficiências apontadas possam ser rapidamente sanadas, evitando-se assim prejuízos maiores para a sociedade, seja na seara econômica, seja na seara social, pois se nada for modificado, certamente a compra de equipamentos de baixa qualidade e durabilidade será constante, o que colocará em risco a qualidade do ensino, de pesquisas e da saúde de muitos brasileiros.

Concordamos com a visão do autor no tocante a classificação de todos os materiais de consumo e equipamentos de laboratório como bens e serviços comuns. Esta contudo, deve ser responsabilidade da autoridade competente do órgão uma vez que faz parte de sua atribuição definir qual a modalidade de licitação que deverá ser adotada. Se o bem não é facilmente encontrado no mercado ou se necessita de alguma especificação mais detalhada que o torna especial, não deverá pois, ser adquirido via Pregão eletrônico por não se configurar como bem ou serviço comum.

Para atingir o terceiro objetivo deste trabalho, foi aplicado um questionário com o objetivo de analisar a opinião dos licitantes com relação ao sistema de Pregão eletrônico. Com a aplicação do questionário foi possível obter as seguintes informações:

<b>LICITANTES CONTACTADOS</b>	74	
<b>RESPOSTAS OBTIDAS</b>	32	<b>43,24%</b>

<b>PERGUNTA 1:</b>	<b>COMPLICADO</b>	<b>FÁCIL</b>	<b>INDIFERENTE</b>	<b>NÃO RESPONDEU</b>
INICIALMENTE ACHOU O PREGÃO	16	13	2	1

<b>PERGUNTA 2:</b>	<b>MENOS 1 ANO</b>	<b>1 A 3 ANOS</b>	<b>MAIS DE 3 ANOS</b>
TEMPO DE USO DO SISTEMA	2	27	3

<b>PERGUNTA 3:</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
HOUE TREINAMENTO PARA O USO?	0	320

<b>PERGUNTA 4:</b>	<b>NÃO DOMINA O SISTEMA</b>	<b>NÃO PODE CORRIGIR LANCE</b>	<b>SEM COMUNICAÇÃO COM PREGOEIRO</b>	<b>FALHA DE CONEXÃO</b>
DIFICULDADES ENCONTRADAS	0	17	19	14

<b>PERGUNTA 5:</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>NÃO SABE</b>
HÁ DIFERENÇA ENTRE O SISTEMA USADO PELO CPqAM E O DE OUTRAS INSTITUIÇÕES?	7	22	3

<b>PERGUNTA 6:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>OUTROS</b>
BENEFICIOS DO PREGÃO	24	11	15	3

A - AUMENTO DA AGILIDADE  
PROCESSUAL

B - EMPENHO RECEBIDO COM MAIS  
RAPIDEZ

C - EXIGÊNCIAS PARA HABILITAÇÃO  
DIMINUIRAM

<b>PERGUNTA 7:</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>OUTROS</b>
PONTOS NEGATIVOS DO SISTEMA	18	15	10	2

A - AUMENTO DA CONCORRÊNCIA

B - REDUÇÃO DE COMPRAS DIRETAS

C - TEMPO PARA LANCES REDUZIDO

<b>PERGUNTA 8:</b>	<b>POSITIVA</b>	<b>NEGATIVA</b>	<b>POSITIVA E NEGATIVA</b>	<b>NÃO RESPONDEU</b>
ACHOU A OBRIGATORIEDADE	18	8	5	1

<b>PERGUNTA 9:</b>	<b>AUMENTOU</b>	<b>DIMINUIU</b>
BUROCRACIA LICITATÓRIA	5	27

<b>PERGUNTA 10:</b>	<b>AUMENTOU</b>	<b>DIMINUIU</b>	<b>A MESMA</b>
CONCORRENCIA	30	0	2

<b>PERGUNTA 11:</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
CONCORRÊNCIA FEZ SEUS PREÇOS CAIREM?	26	6

<b>PERGUNTA 12:</b>	<b>IGUAL</b>	<b>MAIS RÁPIDO</b>	<b>NÃO RESPONDEU</b>
TEMPO DE RECEBIMENTO DE EMPENHO	11	20	1

<b>PERGUNTA 13:</b>	<b>MELHOROU</b>	<b>PIOROU</b>	<b>A MESMA</b>
QUALIDADE DOS PRODUTOS OFERTADOS	0	10	22

<b>PERGUNTA 14:</b>	<b>POSITIVA</b>	<b>NEGATIVA</b>	<b>POSITIVA E NEGATIVA</b>
NO GERAL, A FERRAMENTA DO PREGAO DEVE SER CONSIDERADA	28	3	1

<b>PERGUNTA 15:</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>NÃO RESPONDEU</b>
TODO MATERIAL DE CONSUMO DEVE SER CONSIDERADO BEM COMUM?	16	15	1

Quadro 7 – Tabulação das respostas do questionário

Cinquenta por cento dos entrevistados acharam que, a primeira vista, a ferramenta do Pregão eletrônico seria complicada e 40,65% acharam que o uso do sistema seria fácil. Apenas duas empresas acharam indiferente a implementação de uma nova modalidade licitatória no ordenamento jurídico brasileiro. Isto mostra que a maior parte dos entrevistados teve uma resistência natural ao novo, à inovação, tornando a mudança indesejada.

Verifica-se que das 32 empresas participantes da pesquisa, somente três delas utilizam o sistema há mais de 03 anos. A maioria das entrevistadas (84,37%) utilizam o sistema de um a três anos e somente duas empresas utilizam o sistema a menos de um ano. Isto demonstra que a maioria das empresas fornecedoras de material de consumo e equipamentos de laboratório ainda está se familiarizando com o sistema.

O que chama atenção nesta pesquisa é que a totalidade dos fornecedores que responderam ao questionário não obteve nenhum tipo de treinamento para utilizar a ferramenta. Houve apenas relato de empresas informando que aprenderam com a prática e com as orientações contidas no site do comprasnet. Isto demonstra que o Governo Federal ainda precisa investir maciçamente em treinamento e capacitação de fornecedores uma vez que pode haver informações essenciais ao bom uso do sistema que estejam sendo negligenciadas pela maioria deles por pura ausência de treinamento específico.

É inadmissível que após tornar o uso do sistema de Pregão obrigatório, o Governo não se preocupe em capacitar os usuários do mesmo. Como visto, é necessário um mínimo de conhecimento de informática e uma capacidade nata de negociação para se ter um bom pregoeiro. Sem treinamento, usuários e pregoeiros não podem assegurar o cumprimento correto da legislação tornando-a ineficiente.

As maiores dificuldades encontradas no uso do sistema foram: falta de comunicação entre o pregoeiro e os licitantes (citada 19 vezes), falhas de conexão do sistema (citada 14 vezes) e a impossibilidade de correção de lances durante a sessão pública (citada 17 vezes). Outras dificuldades citadas estão transcritas abaixo:

O tempo (para lances) as vezes termina quando ainda queremos baixar o lance.(informação verbal) <sup>4</sup>

Realmente é possível que o tempo de lances se esgote enquanto ainda há possibilidade de algumas empresas darem lances. Cabe ao pregoeiro analisar a quantidade de lances dada por minuto e aumentar o tempo de acordo com a necessidade. No caso do item já se encontrar em encerramento aleatório não há como o pregoeiro intervir no processo e o tempo realmente pode ser considerado muito ou pouco dependendo da situação. Este é um dos motivos pelos quais defendemos o fim do encerramento aleatório.

Muitas vezes o sistema está com problemas e não somos avisados quando o mesmo volta e acabamos deixando de participar de alguns pregões (informação verbal)<sup>5</sup>

O acompanhamento do processo é de responsabilidade do licitante e todos os atos do pregoeiro devem ser acompanhados por ele, pois, os prejuízos causados são de sua total responsabilidade.

os fornecedores cotam produtos errados e não são cancelados, prejudicando quem trabalha corretamente (informação verbal) <sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Fala do entrevistado 1

<sup>5</sup> Fala do entrevistado 2

<sup>6</sup> Fala do entrevistado 3



Neste caso, o licitante está correto ao citar tal problema uma vez que o pregoeiro nem sempre cancela um lance por não ter acesso à proposta correta inicialmente. O licitante aparentemente cota itens em conformidade com o edital e só após enviar a proposta via fax é que o pregoeiro sente-se seguro para desclassificá-lo. Há casos em que nem mesmo nesta fase o pregoeiro detecta erros e só quando o produto já foi entregue em seu almoxarifado é que são detectadas as falhas tanto no produto como no atendimento, prejudicando quem trabalha corretamente.

Os licitantes foram indagados sobre o sistema que o CPqAM utiliza (comprasnet) objetivando saber se os mesmos preferem este sistema ou se existe outro de mais fácil operação. A maioria (68,75%) dos entrevistados não vê diferença entre o modo que o CPqAM opera e o que as demais instituições operam. Isto pode significar que muitas outras empresas operam com o comprasnet ou que o fornecedor não realiza licitações através de outros sistemas, talvez até por desconhecimento. Ainda com relação a este questionamento, pode ser observado que as opiniões são bastante divergentes:

Alguns licitantes parecem estar desatualizados quanto a existência de outros sistemas:

Eu não conheço o sistema do CPqAM (informação verbal).<sup>7</sup> e O CPqAM opera o sistema COMPRASNET e acho que não existe forma de operar diferente. O sistema é um só (informação verbal).<sup>8</sup>

Já outros, indicam que as diferenças existem, mas, ressaltam que os sistemas são melhores ou piores de acordo com as prioridades de cada empresa.

Cada sistema tem suas vantagens e desvantagens. Por exemplo: o redecompras/Bandepe – permite melhor comunicação. O redecompras/BB – é mais fácil para pesquisarmos o vencedor, seu preço e sua marca enquanto que no comprasnet só é possível depois que a ata sai, e as vezes isso demora. Por sua vez, este (último) é o mais dinâmico de todos. Não há perda de tempo na oferta de lances, e isto é de extrema importância quando nos encontramos na iminência de fechar o item.(informação verbal).<sup>9</sup> e O do Banco do Brasil é muito melhor (informação verbal).<sup>10</sup>

Os principais benefícios na realização de licitação através de Pregão eletrônico citados pelos entrevistados foram o aumento da agilidade no procedimento licitatório, a rapidez maior no

---

<sup>7</sup> Fala do entrevistado 4.

<sup>8</sup> Fala do entrevistado 5.

<sup>9</sup> Fala do entrevistado 6.

<sup>10</sup> Fala do entrevistado 7.

recebimento do empenho do que no tempo em que se utilizavam as demais modalidades licitatórias e a diminuição de exigências para habilitação das empresas durante o procedimento.

Do total das empresas entrevistadas, 84,37% acham que a burocracia dos processos licitatórios foi reduzida após a implementação do Pregão. Estas respostas merecem atenção pois enfatizam que o sistema de Pregão, inclusive na visão dos usuários, tornou os procedimentos licitatórios mais ágeis e menos burocráticos.

Foram citados ainda como pontos positivos: a facilidade de acesso dos fornecedores aos editais de todo o Brasil através do sistema (possibilidade de participar de mais licitações), a diminuição da possibilidade de manipulação de resultados das licitações por serem as mesmas realizadas agora eletronicamente e a redução do custo de deslocamento da empresa com profissionais que participam de licitações presenciais (economia para as empresas).

Como ponto negativo, o maior destaque na visão dos fornecedores foi o aumento da concorrência (18 citações). Quando este ponto foi abordado especificamente no questionário, 93,75% dos entrevistados relataram que a concorrência, após o surgimento do Pregão, efetivamente aumentou. Ao passo que para os licitantes este ponto foi destacado como negativo, o aumento da concorrência, de forma geral, é benéfico para os órgãos públicos pois, com mais competidores, os preços ofertados tendem a cair.

Há de se ressaltar, contudo, como já frisamos, o problema da idoneidade desses fornecedores, pois a partir da implementação do Pregão mais empresas passaram a participar de licitações e mais problemas relacionados à entrega de materiais e atendimento às especificações vem ocorrendo quando existe desconhecimento da empresa.

Para os fornecedores, outro ponto negativo destacado é a redução das compras diretas realizadas pelos órgãos públicos. Se para o fornecedor isso se configura como um problema (pois deixam de vender mais rápido e com menos burocracia) para o Governo este ponto é bastante positivo. A diminuição das compras ditas diretas deve ser prioridade para qualquer instituição pública do país uma vez que todo processo de compras deve ser obrigatoriamente precedido de licitação. Em virtude de ser de mais fácil acesso e mais rápido encerramento, a maioria das instituições utilizam-se do art.24 da Lei 8.666/93 para adquirir produtos e serviços

sem realização de procedimento licitatório. Isto por sua vez, não se caracteriza como atitude correta. As compras diretas devem ser exceções e não regra nas compras públicas.

Outra dificuldade ressaltada por fornecedores foi a de que licitações realizadas para vários itens dificultam o trabalho dos mesmos fazendo com que eles não consigam participar de todos os lances ao mesmo tempo. Este fato realmente pode ser comprovado, e, sabendo disso, o CPqAM vem reduzindo a quantidade de itens por processo a cada ano, a fim de verificar qual a quantidade ideal máxima de itens que pode ser adquirida em um único procedimento licitatório.

Dez dos 32 entrevistados acham que o prazo de lances é pequeno em algumas licitações. Importante verificar que ao se determinar um período para etapa de lances, que os participantes geralmente aguardam o prazo de encerramento aleatório para iniciarem a disputa, desta forma, o período determinado pelo sistema (aleatório de até 30 minutos) pode realmente ser pequeno. Cabe aqui, ressaltar um comentário citado por um fornecedor:

[...] por conta do encerramento aleatório nem sempre as empresas chegam ao seu menor preço.” A realização do Pregão eletronicamente realmente possibilitou que em alguns casos, itens fossem encerrados sem que os fornecedores tivessem reduzido ao máximo seus preços. (informação verbal)<sup>11</sup>

Sobre o tema houve ainda um comentário que mereceu destaque:

[...] acho que deveria existir um critério de desclassificação imediata para preços inexequíveis de acordo com a estimativa de preços existente, como existe (no caso do Pregão presencial) para os que cotam 10 % acima do estimado. Deveria também existir uma penalidade para quem cotasse materiais que não atendem ao solicitado. (informação verbal)<sup>12</sup>

A sugestão do fornecedor é pertinente e merece atenção dos idealizadores do sistema para que se avalie a possibilidade de implantar mecanismos que permitam que os fornecedores de preços inexequíveis sejam automaticamente impossibilitados de prosseguirem nas licitações.

Apesar da identificação de alguns pontos negativos, mais da metade dos fornecedores entrevistados acham que a obrigatoriedade do uso do Pregão prioritariamente na forma eletrônica para compras de bens e serviços comuns foi positiva para a empresa que trabalham.

---

<sup>11</sup> Fala do entrevistado 8.

<sup>12</sup> Fala do entrevistado 9.

25,80 % acham que o uso do Pregão foi negativo na sua empresa. Cinco empresas ressaltaram pontos positivos e negativos. Constata-se aí a aceitação do sistema, mesmo com algumas falhas por parte dos fornecedores entrevistados.

Os entrevistados foram indagados ainda sobre a manutenção da qualidade dos produtos ofertados em função da concorrência. Vinte e seis empresas (81,25%) informam que os preços ofertados por elas caíram o que a primeira vista pode ser considerado um ponto positivo para os órgãos públicos. Devemos agregar a isto, o fato de que a qualidade dos produtos ofertados vem sendo reduzida. Segundo a pesquisa, 10 (31,25%) empresas informaram que tiveram que modificar a qualidade dos produtos oferecidos em função do aumento da concorrência para continuarem vendendo aos órgãos públicos. Este dado é de fundamental importância quando estamos falando de produtos relacionados à pesquisa e a saúde da população. Equipamentos de qualidade inferior estão sendo adquiridos pelos órgãos públicos e sendo utilizados em pesquisas que podem vir a ter seus resultados comprometidos. É aí que fica a pergunta? Todos os tipos de equipamentos e materiais de consumo de laboratório devem ser enquadrados como comuns? Fica o alerta para que seja revista a lista indicativa dos materiais que devem ser adquiridos por Pregão para que não se generalize todos os produtos nela contidos.

Podemos comprovar que esta opinião é compartilhada por boa parte dos entrevistados uma vez que 46,87 % das empresas acham que nem todo material de consumo e equipamento de laboratório deve ser classificado como bem e serviço comum.

De uma forma geral, a ferramenta do Pregão foi considerada pela maioria dos entrevistados como positiva. Mesmo sendo necessário atentar para alguns problemas, o Pregão eletrônico sem dúvida corresponde a um avanço na legislação brasileira no tocante a forma de se adquirir bens e serviços para administração pública. Vejamos alguns comentários adicionais emitidos pelos licitantes entrevistados:

O Pregão eletrônico de um modo geral, agilizou muito o processo licitatório. Porém, no presencial, há o contato com os concorrentes, abrindo a possibilidade de sabermos o que as outras empresas estão oferecendo para discussão da qualidade. No eletrônico, não sabemos quem está entrando na mesma licitação, por esta razão, não conseguimos discutir qualidade com comissão técnica. (informação verbal).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Fala do entrevistado 10.

Este comentário permite uma análise do Pregão sobre várias óticas: a empresa faz referência às qualidades do sistema tais como agilidade e aumento da concorrência, e nos reporta mais uma vez a questão da qualidade e da idoneidade dos fornecedores. Realmente no Pregão presencial a possibilidade de discussão é maior como também é maior a possibilidade de “combinações” entre eles. Haverá sempre uma parte insatisfeita na negociação. Para o Governo ganhar é preciso que o lucro dos licitantes diminua o que certamente causará insatisfação para a licitante conforme verificamos em comentário de outra empresa:

Para o comprador este sistema melhorou muito, entretanto nós fornecedores perdemos uma boa fatia do mercado devido a concorrência que nem sempre é leal. ( informação verbal)<sup>14</sup>

A qualidade é realmente uma questão que incomoda tanto os fornecedores como os compradores. Ainda ressaltando a possibilidade de aquisição de produtos de marcas com pouca qualidade vejamos o comentário de outros fornecedores:

[...] acredito que o Pregão eletrônico para nossa linha de produtos não seja indicado, pois o menor preço ofertado não é sinônimo de qualidade. Temos constatado o aparecimento de empresas nacionais que oferecem reagentes sem pureza nenhuma a preços baixos. Não podemos compará-los aos nossos, que possuem alto grau de pureza e são todos importados. Ressalto que nossos produtos não podem ser considerados comuns. (informação verbal).<sup>15</sup>

É muito relativo generalizar os materiais de consumo de laboratório. Acredito que dentro de um laboratório você tem uma gama muito grande de produtos, sendo que alguns realmente podem ser considerados comuns e outros tem que ser específicos. (informação verbal)<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Fala do entrevistado 11.

<sup>15</sup> Fala do entrevistado 12.

<sup>16</sup> Fala do entrevistado 13.

## 8 CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto pode-se tirar as seguintes conclusões:

- Os pontos positivos advindos da introdução do Pregão eletrônico no ordenamento jurídico brasileiro superam os pontos negativos pelos motivos a saber:

A agilidade, transparência e economia foram os principais benefícios proporcionados pelo Pregão eletrônico. Essas características são fundamentais atualmente, num período em que a agilidade torna-se indispensável para a competitividade mundial, a transparência é necessidade imediata do governo federal no sentido de tornar suas ações mais claras para a sociedade em meio a um cenário de crises correntes de corrupção nas esferas governamentais e a economia é um benefício que favorece a aplicação dos recursos economizados em atividades finalísticas da Instituição. Desta forma, temos que os benefícios trazidos pela implementação desta nova tecnologia foram bastante significativos.

- A aceitação do Pregão eletrônico abrange a maioria das empresas, conforme verificado nas respostas dos questionários.
- Houve, é fato, problemas elencados relacionados efetivamente ao sistema de Pregão eletrônico tais como: falha de conexão, falta de comunicação entre pregoeiro e licitante na sessão pública etc... porém, realizando uma análise mais ampla, essas debilidades não tiram o brilho do sistema nem são superiores aos benefícios que a nova modalidade proporcionou a atividade de compras na administração pública.
- Existe uma caracterização indiscriminada de materiais de laboratório como um todo como bem ou serviço comum. O item mais importante a ser levado em consideração quando do uso do Pregão é a classificação dos bens e serviços como comuns. É indiscutível que alguns itens de material de consumo de laboratório não devem ser classificados como comuns em função de suas particularidades. Porém, como visto neste trabalho, cabe a autoridade competente fazer a distinção destes itens e adquiri-los em processos independentes de licitação em modalidades como convite ou tomada de preços. É indispensável levar em consideração o comprometimento das pesquisas. A aquisição de materiais em modalidade que prioriza o preço em detrimento da qualidade dos produtos adquiridos pode prejudicar um trabalho de anos dentro da instituição. Os prejuízos advindos desta conduta podem não ser

facilmente calculados. Pesquisas na área da saúde não admitem falhas, pois cuidam de vidas humanas. A qualidade do material nelas empregado é essencial para o bom atendimento das necessidades da população.

Diante do exposto, comprovamos a hipótese deste trabalho, uma vez que foi possível comprovar que nem todos os materiais de laboratório devem ser adquiridos por processo de Pregão uma vez que podem prejudicar órgãos de ciência e tecnologia em função da qualidade dos produtos adquiridos.

### **Recomendações:**

- Necessidade de revisão da lista de bens e serviços comuns por parte do Governo Federal, atentando para especificidade dos objetos. Há uma generalidade muito grande quando se define material de laboratório como bem comum. Na ânsia de abranger um maior número de itens possíveis licitáveis na modalidade de Pregão o Governo termina por cometer erros quanto à introdução de alguns deles como comuns.
- Necessidade de adequação do próprio CPqAM às particularidades do sistema. De forma geral, não é o sistema que é inadequado ao CPqAM e sim o CPqAM é que não utiliza a ferramenta adequadamente. Fundamental também é que no Centro sejam informados adicionalmente os passos ocorridos durante o procedimento licitatório para que o gestor público possa analisar com maior precisão a eficiência e eficácia do sistema, utilizando como sugerido o Apêndice A deste trabalho.
- Necessidade de reduzir a burocracia existente no CPqAM para abertura do processo, criar uma nova tramitação, sem tantas idas e vindas ao mesmo setor, buscando agilizar ainda mais o processo.
- É indispensável ainda que sejam reduzidos os números de dispensas e inexigibilidades de licitação. As licitações devem ser prioridade, mas, para que isso ocorra, é necessário amplo esforço de todos os atores envolvidos no processo a fim de agilizar as atividades que competem a cada setor. Conforme demonstrado, o número de pregões tem crescido nos últimos anos no CPqAM porém, não houve redução na quantidade de dispensas realizadas. Sugerimos que o setor de compras, juntamente com o apoio da Diretoria do Centro, passe a enfatizar a realização de mais pregões em detrimento das dispensas, pois, como visto, a prioridade na realização dos processos deve ser dada ao procedimento licitatório, com ampla concorrência, cabendo a dispensa apenas a casos extraordinários.

- Necessidade de reduzir a quantidade de itens por processo. É importante também que processos licitatórios objetivando aquisição de muitos itens sejam desmembrados no maior número de licitações possíveis a fim de facilitar o encerramento da licitação, agilizar a entrega dos materiais e, conseqüentemente, não prejudicar o andamento das pesquisas.
- Priorizar a criação de um catálogo de especificações de materiais e equipamentos de laboratório para fins de solicitação unificado. Desta forma, haveria a redução das compras feitas em duplicidade e com grande detalhamento de especificações objetivando aquisição, possibilitando uma compra com a melhor qualidade possível. Sem a criação deste catálogo, não existirá mudança efetiva dos problemas vividos atualmente. A culpa da má compra irá continuar recaindo sobre atores que efetivamente nada podem fazer para mudar esta realidade.

Em suma, o procedimento licitatório brasileiro enriqueceu com o ingresso do Pregão eletrônico como modalidade licitatória. O sistema ainda apresenta algumas debilidades porém, contribuiu de forma inédita para facilitar a aquisição de bens e serviços considerados como comuns. Melhorias têm sido feitas freqüentemente por seus idealizadores e caberá a nós, representantes dos órgãos públicos federais, tentar nos adequar às novas regras e novas realidades para contribuir para o brilho do processo.

A evolução deverá ser freqüente assim como freqüentes terão que ser as capacitações e treinamentos junto aos fornecedores e aos licitantes.



## Anexo A

### **DOCUMENTOS QUE DEVEM FAZER PARTE DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO NO CPqAM**

- Requisição do solicitante para aquisição de bens ou serviços
- Plano de trabalho, projeto básico, planilha de custos quando se tratar de contratação de serviços ou obras.
- Pesquisa de preços do mercado com fornecedores (mínimo 03 cotações e no SISPP – Sistema de Preços Praticados no Mercado do módulo SIASG do Governo Federal.)
- Portaria de designação da Comissão de Licitação ou do Pregoeiro junto com Equipe de apoio.
- Termo de Referência com autorização da autoridade competente para dar prosseguimento ao processo (quando o processo for um Pregão)

A sua função e natureza equivalem a de um projeto básico, previsto na Lei 8666/93. se constitui como a formalização em documento, dos custos, prazos , tecnologias, garantias e demais detalhes acerca do futuro contrato.

- Edital de licitação
- Parecer jurídico da Procuradoria Geral da Fiocruz, aprovando o Edital.
- Comprovantes de divulgação do Edital
- Documentação de habilitação e proposta de preços dos vencedores dos itens
- Ata de realização
- Adjudicação
- Termo de homologação do certame pela autoridade competente
- Comprovantes de publicação do aviso, resultado e extrato de contrato quando for o caso.
- Contrato assinado pelo representante da empresa e pelo diretor da Unidade no caso de prestação de serviços contínuos e entrega de materiais com prazos superiores a 30 dias, publicado em Diário Oficial da União.
- Nota de empenho.
- Recursos, esclarecimentos, impugnações quando for o caso.

**Anexo B****CLASSIFICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS DE ACORDO COM O  
DECRETO 3555/00, ALTERADO PELO DECRETO 3784/01.****BENS COMUNS****BENS DE CONSUMO**

1. Água mineral
2. Combustível e lubrificante
3. Gás
4. Gênero alimentício
5. Material de expediente
6. Materiais hospitalares, médicos e de laboratório.
7. Medicamentos, drogas e insumos farmacêuticos.
8. Material de limpeza e conservação.
9. Oxigênio.
10. Uniformes

**BENS PERMANENTES:**

1. Mobiliário
2. Equipamentos em geral, exceto informática.
3. Utensílios de uso geral, exceto informática.
4. Veículo automotivo em geral.
5. Microcomputadores de mesa ou portátil (“notebook”), monitor de vídeo e impressora.

**SERVIÇOS COMUNS****SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO****SERVIÇOS DE APOIO À ATIVIDADE DE INFORMÁTICA**

1. Digitação
2. Manutenção

**SERVIÇOS DE ASSINTATURAS**

1. Jornal
2. Periódico
3. Revista
4. Televisão via satélite
5. Televisão a cabo

**SERVIÇO DE ASSISTENCIA**

1. Hospitalar
2. Médica
3. Odontológica

#### SERVIÇOS DE ATIVIDADES AUXILIARES

1. Ascensorista
2. Auxiliar de escritório
3. Copeiro
4. Garçon
5. Jardineiro
6. Mensageiro
7. Motorista
8. Secretária
9. Telefonista

#### SERVIÇOS DE CONFECÇÃO DE UNIFORMES

#### SERVIÇOS DE COPEIRAGEM

#### SERVIÇOS DE EVENTOS

#### SERVIÇOS DE FILMAGEM

#### SERVIÇOS DE FOTOGRAFIA

#### SERVIÇOS DE GÁS NATURAL

#### SERVIÇOS DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO

#### SERVIÇOS GRÁFICOS

#### SERVIÇOS DE HOTELARIA

#### SERVIÇOS DE JARDINAGEM

#### SERVIÇOS DE LAVANDERIA

#### SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

#### SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS

#### SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE BENS IMÓVEIS

#### SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE BENS MÓVEIS

#### SERVIÇOS DE REMOÇÃO DE BENS MÓVEIS

#### SERVIÇOS DE MICROFILMAGEM

#### SERVIÇOS DE REPROGRAFIA

#### SERVIÇOS DE SEGURO SAÚDE

#### SERVIÇOS DE DEGRAVAÇÃO

#### SERVIÇOS DE TRADUÇÃO

SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE DADOS  
SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE IMAGEM  
SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE VOZ  
SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA  
SERVIÇOS DE TELEFONIA MÓVEL  
SERVIÇOS DE TRANSPORTE  
SERVIÇOS DE VALE REFEIÇÃO  
SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA OSTENSIVA  
SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA  
SERVIÇOS DE APOIO MARÍTIMO  
SERVIÇOS DE APERFEIÇOAMENTO, CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO

## Anexo C

## LICITAÇÕES REALIZADAS EM 2005 NO CPqAM NA MODALIDADE PREGÃO

PROCESSO	DESCRIÇÃO	VALOR ESTIMADO	VALOR COMPRADO	ECONOMIA/ PREJUÍZO
00016/05-19	Fornecimento Maravalha de pinus	20.221,00	24.784,80	<b>4.563,80</b>
00017/05-63	Fornecimento Ração	43.100,00	43.850,00	<b>750,00</b>
00041/05-01	Aquisição de Material expediente	49.683,10	20.953,91	28.729,19
00042/05-47	Aquisição de Material limpeza	8.783,02	9.240,68	<b>457,66</b>
00121/05-58	Aquisição de bancos capacitores 160K	16.368,50	13.779,89	2.588,61
00130/05-49	Aquisição de Mat. Consumo (Eletrocalha e Eletrodutos)	119.017,27	95.444,51	23.572,76
00164/05-33	Aquisição de Quadros elétricos	76.760,40	35.618,93	41.141,47
00165/05-88	Prestação de Serviços Logísticos	753.582,04	706.840,32	46.741,72
00162/05-44	Prestação de Serv. Limpeza e conservação	450.101,64	337.440,00	112.661,64
00196/05-39	Prestação de Serv. Manutenção predial	571.152,60	407.954,40	163.198,20
<b>00210/05-02</b>	<b>Registro Material de eletrônica</b>	<b>27.676,92</b>	<b>9.905,01</b>	17.771,91
00232/05-64	Aquis. Acessório p/informatica	54.908,85	35.084,67	19.824,18
00232/05-17	Aquis. Material de Consumo p/ informática	60.664,37	19.879,14	40.785,23
00239/05-86	Aquis. Material de telefonia(bateria,clip e conector RJ 11/45)	2.134,00	2.138,99	<b>4,99</b>
00241/05-55	Prestação de Serv. Manutenção de Microscópio ZEISS	28.755,00	28.750,00	5,00
00259/05-57	Aquis. De ferramentas (Alicate, chaves, ferro de solda, jogos de chave e jogos de limas)	7.512,09	4.041,87	3.470,22
<b>00260/05-81</b>	<b>Registro Material de refrigeração</b>	<b>24.022,30</b>	<b>21.408,24</b>	2.614,06
00273/05-51	Aquis. Mat. De consumo (Conj. Unidade Turbo, traquéia, coberturas faciais e carregador)	12.884,55	12.882,90	1,65
00287/05-74	Aquis. De material de Consumo de Laboratório	40.500,00	39.000,00	1.500,00
<b>00206/05-63</b>	<b>Registro Material para marcenaria</b>	<b>12.594,54</b>	<b>11.127,80</b>	1.466,74
<b>00211/05-49</b>	<b>Registro Material hidráulica</b>	<b>9.451,45</b>	<b>6.089,29</b>	3.362,16
<b>00214/05-82</b>	<b>Registro Material p/manut. Predial</b>	<b>25.446,28</b>	<b>16.870,77</b>	8.575,51
<b>00240/05-19</b>	<b>Registro Material elétrico</b>	<b>56.062,39</b>	<b>30.156,87</b>	25.905,52
00234/05-53	Aquisição de Equipamentos de Informática	34.596,01	26.427,00	8.169,01
00331/05-46	Aquisição de equipamento de biotério	50.227,15	53.699,97	<b>3.472,82</b>
00332/05-91	Aquisição de Eletrodoméstico	3.073,30	2.552,00	521,30
00289/05-57	Aquisição de Equipamento de laboratório	58.064,57	49.300,00	8.764,57
00360/05-16	Aquisição de Equipamento de laboratório	58.839,00	30.769,88	28.069,12
00380/05-89	Aquisição de material de consumo de laboratório	33.141,06	15.375,27	17.765,79
00381/05-23	Aquisição de material de consumo de laboratório	7.154,79	5.217,72	1.937,07
00382/05-78	Aquisição de material de consumo de laboratório	23.924,94	13.700,67	10.224,27
00383/05-12	Aquisição de material de consumo de laboratório	11.007,29	7.268,34	3.738,95
00384/05-67	Aquisição de material de consumo de laboratório	18.097,73	8.756,17	9.341,56
00385/05-10	Aquisição de material de consumo de laboratório	34.078,37	20.128,46	13.949,91
00386/05-56	Aquisição de material de consumo de laboratório	9.623,55	7.477,55	2.146,00
00387/05-09	Aquisição de material de consumo de laboratório	26.186,49	7.312,56	18.873,93
00388/05-45	Aquisição de material de consumo de laboratório	14.399,59	11.891,24	2.508,35
00389/05-90	Aquisição de material de consumo de laboratório	9.876,08	6.357,79	3.518,29

00390/05-14	Aquisição de material de consumo de laboratório	6.537,41	3.349,34	3.188,07
00369/05-19	Aquisição de Eletroeletrônico	10.244,00	7.895,00	2.349,00
00370/05-43	Aquis. De Equipamentos de Informática	15.022,66	6.988,99	8.033,67
00374/05-21	Aquis. Material de Consumo p/ informática	4.365,51	3.057,09	1.308,42
00375/05-76	Aquisição de Material Fotográfico	2.178,97	1.007,70	1.171,27
00376/05-11	Aquis. Material expediente	9.985,70	3.679,99	6.305,71
00400/05-11	Aquisição de mobiliário	91.127,82	51.039,00	40.088,82
00436/05-03	Aquisição de Eletroeletrônico	3.388,03	1.928,49	1.459,54
00267/05-01	Prestação de Serv. Manut. Microscópio JEOL	25.626,00	25.600,00	26,00
00351/05-17	Aquisição de mat. Consumo de Laboratório	13.827,00	13.350,00	477,00
00446/05-31	Aquisição de Equipamentos de Informática	27.657,89	24.746,00	2.911,89
00459/05-18	Aquisição de Equipamento de laboratório	8.532,87	1.730,00	6.802,87
00467/05-56	Aquisição de Material expediente	5.704,15	3.783,48	1.920,67
00477/05-91	Aquisição de Material limpeza	4.601,12		4.601,12
00483/05-49	Aquisição de servidor	40.001,07	39.100,00	901,07
00491/05-95	Aquisição de Equipamento de laboratório	85.774,82	76.700,00	9.074,82
00518/05-40	Aquisição de Equipamentos de Informática	132.888,92	41.303,00	91.585,92
00588/05-06	Aquisição de Equipamento de laboratório	1.653.334,69	835.358,82	817.975,87
00444/05-41	Prestação de Serv. Locação.de uniforme com lavagem	23.855,04	23.855,04	0,00
00604/05-52	Contratação de empresa especializada na prestação de Serviço Móvel Pessoal (SMP	24.552,71		24.552,71
		5.052.878,61	3.363.949,55	1.688.929,06

**Anexo D**  
**QUESTIONÁRIO APLICADO**

**NOTA:** Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa sobre a aceitação do uso do Pregão eletrônico que será aplicada com todos os fornecedores de material de consumo de laboratório cadastrados no Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães – CPqAM/ Fiocruz. Para participar basta responder ao questionário composto de 15 perguntas anexado a seguir e enviá-lo para o endereço eletrônico: [tatiana@cpqam.fiocruz.br](mailto:tatiana@cpqam.fiocruz.br) dentro do prazo máximo de **72 horas** ou então, se preferir, imprima o questionário e envie por fax : (81) 34532448 ou (81) 34534533. **Sua participação é muito importante.** Esclarecemos que não será preciso identificação do entrevistado e que as respostas dadas somente serão utilizados para compor a dissertação de mestrado profissional em Saúde Pública realizado pela pesquisadora Tatiana Behrsing Burlamaqui de Almeida no CPqAM. Informo que é possível marcar mais de uma opção por pergunta. Quaisquer dúvidas entrar em contato através do fone (81) 21012620. Desde já agradeço sua colaboração.

1. Quando você ouviu falar sobre o sistema de Pregão eletrônico pela primeira vez o que você achou dele?

- ( ) complicado  
( ) fácil  
( ) indiferente  
( ) outros
- 
- 

2. Há quanto tempo sua instituição utiliza esse sistema?

- ( ) menos de um ano  
( ) de um a três anos  
( ) mais de três anos

3. Houve treinamento para vocês participarem do Pregão? Se sim, quem treinou vocês?  
Se não, como vocês aprenderam a utilizar o sistema?

- ( ) sim, fui treinado por/ em \_\_\_\_\_ ( ) não

4. Quais as dificuldades que você encontra para o uso do sistema?

- ( ) não domino o sistema, ainda sou inexperiente.  
( ) não possibilita correção de lances.  
( ) não temos como nos comunicar com o pregoeiro ( chat de comunicação) pelo sistema  
( ) falhas na conexão (sistema cai/ sai do ar com frequência)  
( ) outros
- 
-

5. Há alguma diferença entre o modo como o CPqAM opera e as outras instituições operam o sistema? Se sim, qual o melhor modo e por que?

sim       não

Qual o melhor e por que?:

---

---

6. Que benefícios você comprovou após a introdução do uso do sistema nas licitações públicas?

aumentou a agilidade nos procedimentos.

o empenho é recebido com maior rapidez

as exigências da documentação para habilitação diminuíram

outros

---

---

7. Quais os pontos negativos que foram observados após uso do sistema de Pregão eletrônico?

aumentou demais a concorrência

reduziu as compras diretas feitas pelos órgãos.

tempo para ofertar lances é muito limitado, fazendo com que a nossa empresa perca itens que poderia ganhar.

outros

---

---

8. A obrigatoriedade do uso do Pregão eletrônico para compras de bens e serviços comuns, no seu ponto de vista, foi positiva ou negativa para sua instituição? Por que?

positiva       negativa

Por que?:

---

---

9. Quanto a burocracia dos processos licitatórios você acha que com o uso do Pregão eletrônico esta prática diminuiu?

sim, diminuiu a burocracia       não, aumentou a burocracia

10. Após a introdução do Pregão como modalidade de licitação nos órgãos públicos, você acha que mais empresas passaram a entrar em licitações ?

sim       não       a concorrência permaneceu a mesma

11. Você acha que a concorrência realmente forçou sua empresa a baixar seus preços?

sim       não

12. Os empenhos estão sendo recebidos com mais rapidez?

sim       não



13. As marcas ofertadas por sua empresa permaneceram as mesmas após a introdução do Pregão, ou foi preciso reduzir a qualidade para se manter competitivo?  
 sim, as marcas permaneceram as mesmas       não, alteramos a marca oferecida.
14. Resumindo, você considera que a ferramenta de Pregão eletrônico foi uma iniciativa positiva ou negativa do Governo Federal?  
 positiva       negativa
15. O Pregão só deve ser usado para adquirir bens e serviços comuns, ou seja: bens com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos e encontrados usualmente no mercado. Você acha que todos os materiais de consumo de laboratório devem ser considerados comuns?  
 sim       não

Mais algum comentário?

---

---

## APÊNDICE

### OBJETO DA LICITAÇÃO: AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO DE LABORATÓRIO PARA O CPqAM

ANO :		2006				VTE	VEIC	VA	VRA = (VTE-VEIC) - VA	
NÚMERO DO PROCESSO	QUANT .DE INTENS SOLICITADOS	DATA DE REALIZAÇÃO	DATA ENVIO PARA EMPENHO	DATA DO EMPENHO	QUANT. ITENS ADQUIRIDOS	QUANT. ITENS CANCELADOS	VALOR TOTAL ESTIMADO	VALOR ESTIMADO ITENS CANCELADOS	VALOR ADQUIRIDO	VALOR REAL ADQUIRIDO

VTE - VALOR TOTAL ESTIMADO

VEIC - VALOR ESTIMADO ITENS CANCELADOS

VRA - VALOR REAL ADQUIRIDO

VA - VALOR ADQUIRIDO

TEMPO TOTAL ATÉ O TERMINO DO PREGÃO: \_\_\_\_\_ CORRIDOS

PREGOEIRO NEGOCIOU ITENS? SIM  NÃO

PREGOEIRO FEZ CURSO DE ATUALIZAÇÃO NO DECORRER DO ANO? SIM  NÃO

#### PROBLEMAS NO DECORRER DO CERTAME:

1	ENTREGA DAS PROPOSTAS	NO DIA	<input type="checkbox"/>	> SEGUNDO DIA	<input type="checkbox"/>	TERCEIRO OU >	<input type="checkbox"/>
2	HOUVE SOLICITAÇÃO DE AMOSTRAS?		SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	PASSOU PARA SEGUNDO MENOR PREÇO ?		SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	TEM ORÇAMENTO PARA EMPENHO?		SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	A LICITAÇÃO TEVE POUCOS GANHADORES?		SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	FOI DEFINIDO UM PREÇO DE REFERENCIA CONFIÁVEL?		SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	A DOCUMENTAÇÃO DA VENCEDORA ESTAVA REGULAR?		SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	HAVIA PRESSÃO DEVIDO A URGENCIA DO ITEM?		SIM	<input type="checkbox"/>	NÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	HOUVE ITENS DESERTOS?		NÃO	<input type="checkbox"/>	QUANTOS?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**RESULTADO FINAL**

SUCESSO

INSATISFATÓRIO

**GLOSSÁRIO:**

Para demonstrarmos a importância de uma atividade de compras bem estruturada dentro de uma instituição de Ciência e Tecnologia como a Fiocruz, devemos ter em mente alguns conceitos básicos a seguir definidos:

**Ciência** - Busca do conhecimento da natureza e de seus fenômenos, inclusive o comportamento do homem. Todos os métodos científicos têm sua validade e devem ser incentivados.

**Tecnologia** - Busca de como produzir e desenvolver instrumentos de trabalho, equipamentos e processos visando facilitar a vida do homem.

**Pesquisa** - Busca do conhecimento através de método científico escolhido.

A pesquisa pode originalmente ser definida como básica (quando o conhecimento é gerado sem objetivos imediatos, se constituindo como o saber pelo saber) e a aplicada (quando o objetivo é gerar inovações para solução de problemas imediatos.)

**Sociedade da Informação** - Sociedade que se utiliza da tecnologia na disseminação do conhecimento. O Pregão como meio eletrônico de realização de licitações é parte integrante desta nova realidade, o que demonstra o esforço do país em se inserir nesta Sociedade mesmo diante de tantos desafios.

**Item deserto** - Item da licitação que não obteve proposta no certame.

**Compra direta** - O mesmo que dispensa de licitação. Procedimento em que a administração pública adquire itens sem que seja realizado o procedimento licitatório, em virtude de valor estimado inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

**Comprasnet**: Sistema de compras do Governo Federal Brasileiro.

**Adjudicação** - Ato através do qual podemos afirmar que a proposta de menor preço atende as condições editalícias. Opera-se com a adjudicação o reconhecimento de que a proposta vencedora atende ao interesse da administração e por isso poderá ser contratada.

**Impugnação** - Contestação do edital justificadamente por pessoa física ou jurídica.

**Administração direta** - Estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

**Administração indireta** - Compreendem as autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista.

**Homologação** - Ato unilateral realizado pela autoridade competente, de controle de outro ato jurídico, pelo qual se lhe dá eficácia ou se afirma sua validade. A autoridade competente confirma o julgamento das propostas e aprova a adjudicação feita pela Comissão de licitação, para atribuir eficácia aos atos por eles praticados.

**Aviso de licitação** - Resumo do edital, divulgado nos meios legais, contendo informações claras para os licitantes de forma a informá-los o que, onde e quando a licitação irá se realizar.

**Processo** - Conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos ou serviços (saídas) que tem valor para um grupo específico de clientes interessados.

## REFERÊNCIAS

BAIARDI, A. O desenvolvimento da atividade científica no Brasil. In: SCLIAR, M. **Oswaldo Cruz & Carlos Chagas: o nascimento da ciência no Brasil**, São Paulo: Odysseus, 2002.

BANCO Mundial e BID aprovam Pregão eletrônico. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 7 maio. 2006.

BARELLA, Rodrigo Maluf; BARELLA, Luiz. **Problemas com Pregão eletrônico**. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/pareceres/barella.html>>. Acesso em: 2 set. 2006.

BASTOS, Elísio. Pregão – Limitação ao âmbito da União – Inconstitucionalidade manifesta – Dever de extensão imediata a todas as unidades da Federação. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n.12, março, 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>> . Acesso em: 7 jun. 2005.

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão passo a passo**. 3.ed. Rio de Janeiro, Temas e Idéias, 2004.

BRASIL. Decreto n. 5450 de 31 maio de 2005. Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1 de junho de 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 jun. 2005.

BRASIL. Decreto n. 3555, de 08 agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, de 9 de agosto de 2000. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em: 28 jul.2005.

BRASIL. Decreto n. 3931 de 19 setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei 8666/93 e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, de 20 de setembro de 2001. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em: 28 jul.2005.

BRASIL. Lei 8666, 21 junho de 1993. regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Texto atualizado. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, de 22 de junho de 1993 e Republicada em 06 de julho de 1994. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em: 28 jun.2005.

BRASIL. Lei 10.520, 17 julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Mensagem de veto. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, de 18 de julho de 2002. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 13 jun. 2005.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, de 27 de março de 1967 (suplemento), Retificado em 08 de março de 1967 e Retificado em 30 de março de 1967 e Retificado em 17 de julho de 1967. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 18 out. 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de materiais**: uma abordagem introdutória. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisas em Ciências Humanas e sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

CONTI, Edlamara. Pregão eletrônico gera economia de R\$12,8 milhões. **Diário de Vitória**, Vitória. 23 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: 4 jan. 2006.

DAGNINO, Renato. A Relação Pesquisa – Produção: em busca de um enfoque alternativo. In: SANTOS, L.W. et al. **Ciência Tecnologia e Sociedade** – o desafio da interação. Paraná: IAPAR, 2002. p. 101 – 151.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

ESCOBAR, João Carlos Mariense. **Licitação**: teoria e prática. 4. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de preços e Pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOVERNO conclui projetos para modificar licitações. Comprasnet, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 05 out. 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: Comentários a Legislação do Pregão comum e eletrônico**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MAURANO, Adriana. **A instituição do Pregão para aquisição de bens e contratação de serviços**. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/pregao/pareceres/adriana.html>>. Acesso em: 29 ago. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**, São Paulo: Malheiros, 2002.

DANTAS, Paulo Rehem. Pregão: licitação de primeira classe? **Jus Navigandi**, Terezina, a. 9, n. 723, 28 jun. 2005. disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.sp?id=6922>>. Acesso em: 29 ago. 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Pregão teoria e prática: nova e antiga idéia em licitação pública**. São Paulo: NDJ, 2001.

NOVIDADE nas compras do governo. **Revista Tema**, jan/fev 2005. Disponível em: <[http://www.serpro.gov.br/publicacoes/tema\\_177/materias/ges\\_177\\_01](http://www.serpro.gov.br/publicacoes/tema_177/materias/ges_177_01)>. Acesso em: 13 set. 2005.

NÚMERO de pregões eletrônicos cresce 174% em dois meses. **Comprasnet**, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.planejamento.org.br>>. Acesso em : 11 out. 2005.

O DECRETO n.5450/2005, publicado no Diário Oficial da União, torna obrigatório o Pregão nas compras governamentais. **Comprasnet**, Brasília, 2005. Disponível em: <[http://comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=181](http://comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=181)>, Acesso em: 12 jul. 2005

O MOUSE contra os ratos. **Veja**, São Paulo, n. 1908, p. 136-137, 08 jun . 2005.

PREGÃO eletrônico do governo cresce 103%. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>> Acesso em: 27 mar. 2005.

PREGÃO eletrônico reduziu custos das compras do Governo federal em até 30% em dois anos. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2005.

SILVA, Arídio; RIBEIRO, J. Araújo; RODRIGUES, Luiz. A. **Desvendando o Pregão eletrônico**, Rio de Janeiro: Revan, 2002.

SILVA, Nercilene Santos da. **Comprar e contratar para uma Instituição Pública de Ciência e Tecnologia no setor de Saúde**. 2004. 153 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2004.

VIANA, J. J. **Administração de materiais**: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2002.

O PREGÃO eletrônico predomina nas compras governamentais, **Revista Tema**, ano 28, fev.2005. Disponível em: <[http://www.serpro.gov.br/publicacoes/tema\\_177/materias/ges\\_177\\_01](http://www.serpro.gov.br/publicacoes/tema_177/materias/ges_177_01)>. Acesso em: 14 jul. 2005.

QUEM dá menos. Disponível em: <[http://www1.serpro.gov.br/publicações/tema/155/t151\\_02.htm](http://www1.serpro.gov.br/publicações/tema/155/t151_02.htm)>. Acesso em: 11 out. 2005.

QUENTAL, Cristiane; GADELHA, Carlos. **Incorporação de demandas e gestão de P&D em institutos de pesquisa**. Rio de Janeiro: 2000.