

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

ROSENI PUTON

**ASPECTOS CRÍTICOS NA CONDUÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO:
UMA ABORDAGEM A PARTIR DA OPINIÃO DE PREGOEIROS DA
UFES**

VITÓRIA

2017

ROSENI PUTON

**ASPECTOS CRÍTICOS NA CONDUÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO:
UMA ABORDAGEM A PARTIR DA OPINIÃO DE PREGOEIROS DA
UFES**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública na Linha de Pesquisa Operações no Setor Público.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Dirce Nazaré de Andrade Ferreira

VITÓRIA

2017

**ASPECTOS CRÍTICOS NA CONDUÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO: UMA
ABORDAGEM A PARTIR DA OPINIÃO DE PREGOEIROS DA UFES**

ROSENI PUTON

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

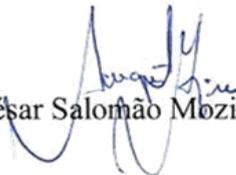
Aprovada em 2 de agosto de 2017 por:



Dirce Nazaré de Andrade Ferreira, DSc – UFES – Orientadora



Rossana Ferreira da Silva Mattos, DSc – UFES



Augusto César Salomão Mazine, DSc – UVV

Ao meu amor, Pablo Vitor Lessa, marido dedicado e companheiro de todas as horas. Seu apoio tornou essa conquista possível. O mérito é nosso!

À Murilo, meu filho amado que está à caminho, que deu ainda mais motivação para que a mamãe fechasse este ciclo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que sempre me incentivaram a seguir com meus estudos e vibram com cada passo conquistado.

Ao meu marido, Pablo, que por muitas vezes abriu mão de diversão para estar em casa ao meu lado e por todo apoio, incentivo e amor dispensados a mim! Mil vezes obrigada!

A toda minha família, por entenderem meu estresse e minha ausência e me darem carinho e suporte quando precisei. Nomeio aqui os queridos cunhados Gladson Lessa e Leandro Bortolini e o tio amado Bento Astori pelas contribuições de maneira mais direta. Amo todos vocês!

À professora Dirce Nazaré de Andrade Ferreira, por ter ido além da orientação! Obrigada por sempre me incentivar, me ajudar nos meus medos e pela paciência, carinho e tolerância nos momentos difíceis pelos quais passei. Mil vezes obrigada!

Aos amigos da PRPGG e CCHN pela compreensão que recebi durante o mestrado, em especial ao colega Wallace Corradi (in memoriam) e ao prof. Renato R. Neto pelo apoio dado quando mais precisei.

Aos colegas de curso que fizeram com que a jornada fosse mais leve, em especial Carlos A. Júnior, Juliano Bossato, Salete de Rossi, Ariana da Rós e Lorrana Nobre.

Aos amigos Talita Moll, Scheilla Vilella, Alessandra Lyrio, Vanessa Ventura, Giany Terra, Maria Cristina de Almeida P. X. Siqueira e Halisson Golfetto da Veiga: pelos conselhos, apoio e incentivo. As palavras não traduzem a minha gratidão.

Aos servidores pregoeiros por acreditarem e disponibilizarem seu tempo para participarem deste trabalho.

E, por fim, à Deus, por ter colocado todas essas pessoas na minha vida e ter me concedido as oportunidades, graças e conquistas até aqui. Obrigada, Senhor!

Ainda que eu falasse as línguas dos homens e dos anjos, e não tivesse amor, seria como o metal que soa ou como o sino que tine. E ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse toda a fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor, nada seria.

1 Coríntios 13:1,2

RESUMO

A área de compras das organizações desempenha papel estratégico na consecução de seus objetivos. Na esfera pública, esse papel ganha ainda mais importância em razão da origem dos recursos envolvidos e do atendimento ao interesse público. A busca por melhorias nessa área se faz cada vez mais necessária. Neste contexto, o pregão eletrônico surgiu com o objetivo de atribuir mais eficiência e transparência às compras públicas. A presente pesquisa tratou dos aspectos críticos para a condução desta ferramenta no âmbito de uma autarquia federal a partir da opinião de seus pregoeiros. O estudo objetivou desvelar quais as opiniões dos pregoeiros acerca do uso da modalidade, identificar quais as maiores dificuldades e entraves existentes durante a condução do processo e conhecer seus posicionamentos e atitudes no exercício da função. A pesquisa apresenta um caráter quali-quantitativo de fins exploratório, descritivo e explicativo em que o instrumento de coleta de dados utilizado foi o questionário estruturado misto. Além da aplicação do questionário, utilizou-se a pesquisa documental para levantamento de dados por meio da observação de Atas de pregões realizados. Os resultados da pesquisa indicam que, na opinião dos pregoeiros, o pregão eletrônico na UFES cumpre de forma satisfatória com os objetivos a que veio, sendo necessário, no entanto, melhorar alguns pontos que se mostraram decisivos para o sucesso do certame, tais como a pesquisa de preço de mercado, elaboração do Termo de Referência e, principalmente, valorização do pregoeiro.

Palavras chave: Pregão Eletrônico. Licitação. Pregoeiro. Opiniões. Eficiência.

ABSTRACT

Procurement section plays a strategic role in achieving organizations objectives. In the public sphere, this role is even more important due to the origin of the resources involved and the meeting to the public interest. The search for improvements in this area becomes even more necessary. In this connection, the electronic auction emerged to bring more efficiency and transparency to public procurement. The present research deals with the critical issues regarding to the conduction of this tool within a federal autarchy from its auctioneers opinion. The aim of this study was to reveal the criers opinions about the use of the modality, to identify the major difficulties and obstacles during the conduct of the process and to know their positions and attitudes toward to the exercise of the function. It is a qualitative-quantitative research with exploratory, descriptive and explanatory purposes, using mixed and structured questionnaire as instrument for data collection. Besides the application of questionnaire, the author used documentary research to collect data through the reading of past auctions records. Research results indicate that, in auctioneers' opinion, the electronic auction at UFES fulfills in a satisfactory way its objectives, however, it is necessary to improve some decisive points to achieve contest success, such as market price research, elaboration of the Term of Reference, and mainly, the valorization of the auctioneer.

Keywords: Electronic auction. Bidding. Auctioneer. Opinion. Efficiency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese do Processo de Contratação.....	40
Figura 2 – Princípios norteadores das licitações	44
Figura 3 – Principais requisitos das Fases da Licitação	55
Figura 4 - Etapas do Pregão	59
Figura 5 – Fluxo de Trabalho do Pregão Eletrônico	61
Figura 6 – Fluxo da Fase Externa do Pregão Eletrônico	63
Figura 7 – Fluxo Operacional do Licitante	73
Figura 8 – Principais dificuldades das Compras via Pregão Eletrônico.....	104
Figura 9 – Facilitadores à atuação do Pregoeiro.....	104
Figura 10 - Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (I).....	107
Figura 11 – Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (II)	108
Figura 12 - Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (II) - Continuação	108
Figura 13 – Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (III)	110
Figura 14 – Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (IV)	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias de Análise	37
Quadro 2 – Modalidades de Licitação e seus limites	52
Quadro 3 – Características das Modalidades Licitatórias.....	58
Quadro 4 – Atribuições Legais do Pregoeiro.....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução das Compras Públicas por Pregão Eletrônico	25
Tabela 2 – Pregões Eletrônicos realizados pela Ufes em 2014 e 2015	32

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Campus de Atuação	83
Gráfico 2 – Cargos	84
Gráfico 3 – Quantidade de cursos realizados.....	85
Gráfico 4 – Empecilhos para capacitação	85
Gráfico 5 – Grau de satisfação no desempenho da função.....	86
Gráfico 6 – Gostaria de permanecer como pregoeiro	86
Gráfico 7 - Vantagens do pregão eletrônico	87
Gráfico 8 - Desvantagens do pregão eletrônico	88
Gráfico 9 - Aspectos gerais do pregão eletrônico.....	90
Gráfico 10 - Dificuldades e entraves internos existentes.....	92
Gráfico 11 - Dificuldades e entraves externos existentes.....	94
Gráfico 12 – Aspectos sobre Eficiência.....	95
Gráfico 13 - Estrutura e suporte da Instituição	97
Gráfico 14 - Atitudes dos Pregoeiros na condução do Pregão Eletrônico	98
Gráfico 15 – Fragilidades extrínsecas à condução do certame	100

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 - Processo de Pregão Eletrônico.....	96
---	----

LISTA DE SIGLAS

- CCA – Centro de Ciências de Alegre
- CEUNES – Centro Universitário Norte do Espírito Santo
- HUCAM – Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes
- MP – Medida Provisória
- MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- PROAD – Pró-Reitoria de Administração
- SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
- SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
- TCU – Tribunal de Contas da União
- UASG – Unidade Administrativa de Serviços Gerais
- UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

APÊNDICE

Apêndice 1- Questionário aplicado aos pregoeiros da UFES.....	123
---	-----

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	18
1.1	APRESENTAÇÃO	18
1.2	O PROBLEMA E SUA RELEVÂNCIA.....	21
1.3	OBJETIVOS.....	24
1.3.1	Objetivo Geral	24
1.3.2	Objetivos Específicos	24
1.4	JUSTIFICATIVA.....	24
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	27
2.1	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	27
2.1.1	Método	27
2.2	TIPOLOGIA DA PESQUISA	28
2.3	UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA.....	30
2.3.1	Descrição do <i>locus</i> analisado	31
2.4	INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	33
2.5	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	35
2.6	CATEGORIAS DE ANÁLISE	36
3	REFERENCIAL TEÓRICO	38
3.1	O CONTEXTO DA FUNÇÃO DE COMPRAS NAS ORGANIZAÇÕES	38
3.2	O PROCEDIMENTO DE COMPRAS PÚBLICAS: LICITAÇÃO	40
3.2.1	Princípios aplicáveis ao procedimento da licitação	43
3.2.1.1	O princípio da eficiência no novo contexto das compras públicas.....	46
3.2.2	Modalidades da Licitação e suas características	51
3.2.3	Fases do procedimento licitatório	53
3.3	O PREGÃO NAS AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS	56
3.3.1	O instituto do pregão Eletrônico	60

3.3.2	Princípios correlatos ao Pregão	61
3.3.3	Seus procedimentos e a Inversão de suas fases	62
3.3.4	Vantagens e desvantagens no uso do Pregão Eletrônico	65
a)	Vantagens.....	65
b)	Desvantagens.....	67
3.4	ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DO PREGÃO ELETRÔNICO	69
3.4.1	O licitante	71
3.4.2	A figura do pregoeiro	74
4	PESQUISA DE CAMPO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	79
4.1	DESCRIÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO	79
4.2	ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS	80
4.2.1	Análise quantitativa	82
4.2.2	Análise qualitativa	101
4.2.3	Análise Documental	106
4.3	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	111
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
5	REFERÊNCIAS	117

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 APRESENTAÇÃO

O Estado tem como função exercer seu poder soberano buscando o alcance do bem comum e da coletividade conduzindo assim à convivência harmônica da sociedade. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988), ao instituir o Estado Democrático, traz em seu preâmbulo a intenção do legislador para com a finalidade do Aparelho Estatal, que consiste, entre outras, em assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Para que possa atingir suas finalidades o Estado se utiliza de todo um aparato como estrutura, recursos financeiros, órgãos, agentes, serviços e atividades, cunhando seu papel de administrador. Esse conjunto de elementos forma a Administração Pública que, tomando o vocábulo na concepção mais ampla, envolve todos os órgãos de governo, inclusive os que exercem função política. Já a definição em sentido estrito, que norteou o desenvolvimento deste trabalho, inclui apenas os órgãos e pessoas jurídicas que exercem funções administrativas.

Não obstante a Administração Pública estar ancorada primeiramente em um volumoso arcabouço legal que guia e limita em grande parte sua atuação, suas organizações são também impactadas, ainda que de forma mais lenta, aos movimentos da sociedade. Desta forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, a administração pública evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Sendo assim, é possível destacar que estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

De fato, analisando-se as notícias veiculadas rotineiramente nos meios de comunicação, fica patente a permanência dos resquícios patrimonialistas e burocráticos quando da apropriação da coisa pública por parte de quem detém poder. Acresça-se a afirmação de Prestes Motta (1981, p. 7) de que a “burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios

impessoais e métodos racionais”. Assim, a sociedade moderna tornou-se uma “sociedade de organizações burocráticas submetida a uma grande organização burocrática que é o Estado” (MOTTA, 1981, p. 8).

Ao longo dos anos, após algumas reformas, globalização, transformações tecnológicas, escassez de recursos públicos e expansão da aversão à burocracia, emergiu o modelo de gestão pública gerencial que se fortaleceu nos anos 90 buscando a melhoria do funcionalismo público e a elaboração de novas estratégias com foco na economia, eficiência e qualidade.

É neste contexto que o Governo Federal edita, em 1993, a Lei nº 8.666 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos que prevê em seu escopo todas as regras e dispositivos a serem obedecidos nos processos de compras, alienações, locações, concessões e permissões de obras ou serviços públicos, em todas as esferas de governo. Justen Filho (2012) define licitação como

o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos. (2012, p. 11).

Embora a Lei 8.666/93 vise à equidade e a economicidade para a Administração Pública, ela acaba por engessar as ações e decisões dos atores envolvidos em razão do seu excesso de ritos e prazos legais que interferem na eficiência e eficácia dos seus resultados. De fato, comumente tomamos conhecimento de licitações que se arrastam no tempo, do volumoso papelório que se forma nos processos em razão do seu excesso de formalismo.

No intuito de reduzir a burocracia, dar maior transparência e celeridade às compras públicas, o governo emitiu a Medida Provisória 2.026/00, regulamentada pelo Decreto Nº 3.555/00 que cria a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Posteriormente, veio a Lei Nº 10.520/02 regulamentando a utilização do pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O Decreto Nº 5.450/2005 regulamenta o pregão em sua forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns.

Neste sentido, porém, Mota e Rodrigues (2010, p. 4) apontam que as iniciativas de Governo Eletrônico no mundo “representam apenas uma pequena parte do trabalho de modernização da Administração Pública”, tendo em vista que somente a introdução da tecnologia da informação “não é suficiente para reformular a Administração Pública, pois fatores como a cultura política, processos cognitivos, tradições administrativas, mentalidade e peculiaridades locais exercem influência determinante dentro deste contexto”.

Em que pese o Pregão Eletrônico revestir-se como um aperfeiçoamento da Administração Pública trazendo vantagens em detrimento a outras modalidades licitatórias, ainda persistem nas compras públicas muitos problemas, como por exemplo, a corrupção, ineficiência, falta de qualidade e preços superfaturados.

Considerando-se o perfil estratégico da área de compras públicas para a gestão de recursos e a prestação dos serviços à população, o tema licitações e pregão eletrônico já vem sendo estudado por autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, ambos nas obras de “Direito Administrativo”, Marçal Justen Filho, no livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos” e Joel de Menezes Niebuhr, no livro “Pregão Presencial e Eletrônico”.

Percebe-se, contudo, que pouca observação foi feita quanto à participação dos atores nos processos de compras. Nessa direção, podemos citar o artigo “Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos” (OLIVEIRA, 2015) e “Uma análise dos resultados da implantação do pregão eletrônico nas contratações da administração pública: o caso do IFRJ” (FILARDI et al., 2014).

Por este prisma, então, vê-se que existem lacunas a serem exploradas e acrescidas à área como as subjetividades e atitudes ocorridas num processo demarcado por legalismo e formalismo, num campo onde atuam interesses públicos e privados, representados pelos agentes públicos (pregoeiros) e licitantes.

Isto posto, cabe dizer que este trabalho teve por objetivo trazer a análise do pregão eletrônico para o campo, para a rotina de tarefas e atos praticados pelos pregoeiros durante a condução do processo na Universidade Federal do Espírito Santo,

buscando suas percepções e posicionamentos sobre o uso do pregão eletrônico e os motivos, em suas opiniões, que fazem com que ainda existam disfunções tanto de processos como de resultados nas compras realizadas por meio desta modalidade na Instituição. Diante do que foi dito, esta pesquisa debruçou-se sobre alguns aspectos inquietantes, que passamos a tratar:

1.2 O PROBLEMA E SUA RELEVÂNCIA

No geral, o setor de compras das organizações se configura como um elemento estratégico na consecução de seus objetivos institucionais buscando resultados com menores custos e maior qualidade. O comprador da área pública, em regra, fica adstrito a realizar somente aquilo que a lei autoriza.

Na intenção de gerar maior eficiência, o Governo Federal instituiu, como visto anteriormente, a modalidade de licitação pregão, a ser utilizada obrigatoriamente nas aquisições de bens e serviços comuns, independente do valor, utilizando-se preferencialmente sua forma eletrônica, justificando-se devidamente quando não utilizado. Por oportuno, vale ressaltar, que são aplicadas subsidiariamente ao pregão as disposições constantes da Lei 8.666/93.

O princípio da eficiência, na colocação de Meirelles (2003) citado por Di Pietro (2012) é “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Complementando esse conceito, Alexandrino e Paulo (2015) asseveram que a ideia de eficiência se aproxima à de economicidade e é relacionada diretamente à boa qualidade.

É certo que o uso do pregão eletrônico representa um avanço no caminho da gestão mais moderna e eficiente e que trouxe vantagens à Administração Pública comparando-se às demais modalidades existentes, tais como, maior competitividade, impessoalidade e transparência.

Contudo, não raro muitas sessões são frustradas pela falta de planejamento, ausência de licitantes, itens são cancelados por falta de negociação em razão de sub ou superfaturamento, execução de contratos ou entrega de mercadorias não

acontecem, ou, em quase sua maioria, são executados com qualidade aquém do que deveriam.

Uma das causas que poderiam explicar alguns dos “fracassos” acima é justamente a dinâmica do pregão eletrônico, que tem como foco principal e inicial da disputa o menor preço e, com a celeridade e dinamismo com que são realizados os lances no sistema pelos licitantes, estes não teriam condições de reformular seus cálculos quanto à exequibilidade (FREITAS; MALDONADO, 2013).

Situação que já vem sendo investigada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) é a participação de empresas com sócios em comum que apresentam propostas para o mesmo item de uma mesma licitação e a existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas, gerando a contratação com a segunda colocada a preços maiores.

Podemos citar ainda, o “engessamento” que persiste nos processos de pregões eletrônicos. De acordo com Oliveira (2015), em razão das disfunções da burocracia a gestão pública encontra dificuldades em contratar, dando como exemplo, empresas que simplesmente não sentem segurança em fornecer para o Estado por medo de atrasos de pagamentos ou excesso de exigências.

O autor afirma que a administração pública brasileira vem buscando a passagem do modelo burocrata de gestão para o gerencial. Entretanto, alerta que: “para que isso seja possível, é necessário que não só a lei se desprenda de suas limitações, mas principalmente que cada órgão, dentro de sua especificidade, busque os gargalos em seus processos e sistemas e foque em resultados” (OLIVEIRA, 2015, p.144).

A legislação específica do Pregão - presencial e eletrônico - substituiu a Comissão de Licitação pelo Pregoeiro e Equipe de Apoio para a condução do procedimento estabelecendo as exigências e o perfil do servidor que deverá ser imbuído de tal incumbência (esmiuçaremos este tema no decorrer do trabalho). Ao pregoeiro recai toda a responsabilidade sobre a condução da sessão pública, além das atribuições de controle e condução das atividades administrativas acessórias e todas as atividades pertinentes ao desenvolvimento da etapa externa do pregão eletrônico, contando apenas com o auxílio da equipe de apoio (SANTOS, 2012).

Salienta ainda Oliveira (2015, p. 143), que muitos dos servidores que atuam na área de compras não possuem conhecimento jurídico e capacitação adequada para “compreender o alcance da lei e do princípio da razoabilidade”, atuando assim “como meros aplicadores da lei dentro de um modelo administrativo que favorece ainda mais essa condição, [...]”.

Com base no exposto, evidencia-se que a condução dos processos de compras não é tarefa simples, que seu resultado pode ser impactado diretamente pelas atitudes, perfil e posicionamentos de seus atores. Para Mota e Rodrigues (2010) as decisões e resultados políticos do processo podem ser influenciados pelas normas legais, características institucionais, vontade política e comportamento administrativo.

Sobre o assunto, soma-se a colocação de Butarello e Bartalo:

Em suma, nos setores públicos, os comportamentos dos atores, apesar de demandarem exclusivamente da condição expressa em lei, não é uma fórmula pronta que impossibilite o insucesso, mas sofre as influências das circunstâncias envolvidas na sua condução, os perfis dos atores, necessidades, competências, cultura, enfim, todo um contexto que pode corroborar para sucesso ou insucesso dos procedimentos. (BUTARELLO; BARTALO, 2011, p.1062)

Em decorrência disso, para Faria e colaboradores (2010, p. 183) “uma empresa, seja da esfera pública ou privada, deve conhecer o perfil dos agentes envolvidos em suas transações, no intuito de compreender a conjuntura de possíveis perdas ou ganhos na alocação dos seus recursos”.

Tomando a UFES como ponto focal, o desenvolvimento deste trabalho se deu na tentativa de lançar um olhar mais acurado sobre o procedimento do Pregão Eletrônico na instituição, buscando responder às seguintes questões:

- Quais as dificuldades encontradas pelos pregoeiros na condução do pregão eletrônico?
- Quais as percepções destes atores acerca do uso do pregão eletrônico como modalidade principal de licitação?

Partindo do que foi dito este trabalho teve a perspectiva de debruçar-se sobre os seguintes escopos:

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

- analisar a opinião dos pregoeiros da UFES quanto às dificuldades encontradas na condução do pregão eletrônico.

1.3.2 Objetivos Específicos

- (i) levantar o perfil dos pregoeiros da UFES;
- (ii) conhecer posicionamentos e atitudes destes atores durante a condução do certame;
- (iii) identificar os entraves nos processos de pregão eletrônico;
- (iv) propor ações que possibilitem melhorias na execução das aquisições e contratações.

1.4 JUSTIFICATIVA

As compras governamentais contribuem com grande impacto na economia dos países. No Brasil, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o montante movimentado gira em torno de 10% a 15% do PIB, demonstrando a importância da área e a necessidade contínua de melhorias na gestão das aquisições e contratações.

Desde o início de sua utilização o pregão eletrônico vem sendo elogiado por trazer mais agilidade, transparência e principalmente, economia. Conforme o MPOG, a utilização do pregão eletrônico nas compras públicas realizadas pelo governo federal em 2014 resultou numa economia de R\$ 7,9 bilhões (18%) aos cofres públicos. A tabela abaixo demonstra a evolução da utilização do Pregão Eletrônico na Administração Pública Federal.

Tabela 1 – Evolução das Compras Públicas por Pregão Eletrônico

Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – Órgãos SISG		
Ano	Quantidade de Pregões Eletrônicos	Valor dos Pregões Eletrônicos ¹
2008	30.865	31.231.343.559,10
2009	33.700	30.509.445.965,54
2010	33.696	38.067.296.304,83
2011	32.357	30.951.594.593,43
2012	34.747	39.951.669.006,50
2013	36.956	46.026.210.766,39
2014 ²	33.837	37.087.967.660,63

¹ Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.
² janeiro a dezembro.
 Fonte: Comprasnet.
 Elaboração: SLTI/MP.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014)

Ainda de acordo com o Ministério do Planejamento, excluindo-se a dispensa e inexigibilidade de licitação, o pregão eletrônico foi responsável por 91,1% dos gastos em aquisições, respondendo por 94% do número de processos.

Certamente o pregão eletrônico se transformou em um instrumental relevante e inovador nas compras públicas, porém, como ressaltado por Niebuhr (2011, p.263) esta modalidade não é o ponto de chegada, mas de partida rumo à evolução das licitações em busca de uma melhor eficiência:

[...]. Por isso é que o pregão eletrônico deve ser festejado: não como panaceia, como a solução definitiva da ineficiência dos contratos administrativos, mas, sim, como sintoma de reação da Administração, que quer se modernizar, que pretende passo a passo, ser mais eficiente.

De acordo com Guizzardi (2014) a qualidade e eficiência das compras públicas estão atreladas, dentre outros fatores, à abordagem de processos e ao fator humano. O autor defende que o trabalho com compra pública deveria ser considerado como uma profissão estratégica mais que uma simples função administrativa.

Isto posto, surgiu o interesse pelo tema desta pesquisa com o propósito de conhecer e analisar as opiniões e dificuldades vivenciadas por servidores da Universidade Federal do Espírito Santo no desempenho da função de pregoeiro, buscando identificar pontos que necessitem de atenção e mudanças.

Julga-se este trabalho relevante por haver uma lacuna sobre este enfoque, qual seja, um olhar mais detalhado para o processo sob o ponto de vista das pessoas envolvidas, neste caso, os compradores. Espera-se que o estudo possa levantar questões a serem discutidas e explicadas para propor uma análise mais aprofundada sobre possíveis disfunções e contribuir para mais um passo rumo à melhoria da qualidade dos resultados de compras da UFES.

Reitera-se a importância do setor de compras e sua contribuição para o alcance dos compromissos firmados pela Instituição pesquisada,

Comprometimento e zelo com a Instituição; defesa da Universidade gratuita como bem público; busca permanente da excelência no ensino, na pesquisa, na extensão e na gestão; atuação calcada nos princípios da ética, democracia e transparência; respeito à justiça, à equidade social, à liberdade de pensamento e de expressão; compromisso com o coletivo, a pluralidade, a individualidade e a diversidade étnica e cultural; responsabilidade social, interlocução e parceria com a sociedade; preservação e valorização da vida (UFES, 2016).

Acresça-se que a escolha do tema se deveu ainda pelo caráter do mestrado profissional e em razão da pesquisadora ter atuado em momento pretérito no setor de compras, porém, permanecendo o interesse de conhecimento na área e a busca por contribuições à Instituição a que serve.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa teve por escopo analisar as dificuldades percebidas por pregoeiros da UFES durante a condução do pregão eletrônico buscando conhecer o perfil destes atores, seus posicionamentos e atitudes e os entraves nos processos que possam impactar na qualidade das aquisições.

De acordo com Severino (2007, p. 100), “a ciência é sempre o enlace de uma malha teórica com dados empíricos, é sempre uma articulação do lógico com o real, do teórico com o empírico, do ideal com o real”, que se desenvolve apoiada em técnicas, procedimentos e fundamentos.

Podemos entender a metodologia, de acordo com Minayo (2009, p. 14), como “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, incluindo ainda concepções teóricas, técnicas e a criatividade do investigador.

Ainda no fim de conceituação, Prodanov e Freitas (2013, p.14) nos trazem a definição de que a metodologia “examina, descreve e avalia métodos e técnicas de pesquisa que possibilitam a coleta e o processamento de informações, visando ao encaminhamento e à resolução de problemas e/ou questões de investigação”.

Partindo destes conceitos, traremos a seguir os caminhos e técnicas que foram perseguidos neste trabalho com o escopo de atingir os objetivos elencados.

2.1.1 Método

Para fazer ciência não basta apenas seguir técnicas e procedimentos, há que se amparar em um fundamento epistemológico que sustente e justifique a metodologia aplicada: o método científico (SEVERINO, 2007). “Trata-se de um conjunto de procedimentos lógicos e de técnicas operacionais que permitem o acesso às relações causais constantes entre os fenômenos” (SEVERINO, 2007, p.102).

Gil (2008), corroborando com o conceito de metodologia apresentado na seção anterior, define método como “caminho para se chegar a determinado fim”,

delineando o método científico como “o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 2008, p. 08) e o classifica em dois grupos: o dos que proporcionam as bases lógicas da investigação científica e o dos que esclarecem acerca dos procedimentos técnicos que poderão ser utilizados.

Partindo dos conceitos expostos acima, o método que proporciona as bases lógicas de investigação científica desta pesquisa será o método dedutivo, que “parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica” (GIL, 2008, p. 9), partindo do geral para o particular.

Neste sentido, seguiu-se com o objetivo de analisar o pregão eletrônico no que diz respeito às dificuldades surgidas durante o certame apoiando-nos em referenciais e doutrinas gerais sobre o tema, para depois, descermos ao caso particular das opiniões dos pregoeiros da UFES.

Quanto aos métodos que indicam os meios técnicos de investigação, podemos classificar este estudo como observacional, pois foi observado algo que acontece ou que já aconteceu.

2.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA

Para a classificação da pesquisa, tomou-se como base o critério proposto por Vergara (2004) que a caracteriza em relação a dois aspectos básicos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa se define como exploratória, descritiva e explicativa. Seu cunho exploratório ampara-se na definição da mesma autora, de que este se aplica em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Neste caso, embora haja pesquisas na UFES sobre compras públicas e Pregão Eletrônico, não se verificou a existência de estudos que abordem o tema com o enfoque que se pretendeu versar, qual seja, a opinião dos pregoeiros.

Gil (2008, p.27) salienta que “pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”, permitindo assim maior familiaridade com o problema.

Ainda valendo-se dos conceitos de Vergara (2004, p. 47), a pesquisa descritiva “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza”. Neste sentido, este estudo também contempla o viés descritivo, pois busca descrever opiniões, perfil, atitudes e posicionamentos dos pregoeiros quanto às dificuldades na condução do Pregão Eletrônico.

No que diz respeito ao viés explicativo, ocorre pela busca da identificação das dificuldades que levam a aquisições menos eficientes e eficazes. De acordo com Vergara (2004, p. 47) esse tipo de pesquisa “visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno”.

Seguindo essa taxionomia, esta pesquisa classifica-se quanto aos seus meios de investigação como bibliográfica, de campo e documental. A pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2008, p. 50), “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Acresce-se a definição de Vergara (2004, p. 48), onde informa que “pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”. A pesquisa bibliográfica embasou o referencial teórico deste trabalho e apoiou a contextualização e o suporte para a análise dos resultados.

O trabalho também reveste-se como pesquisa de campo que “é a investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo” (VERGARA, 2004, p. 47).

Aplica-se ainda neste estudo, o levantamento de campo (*survey*) classificado por Gil (2008) onde “procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes dos dados coletados” (GIL, 2008, p. 55). Para o autor referenciado, dentre as vantagens desse tipo de pesquisa estão

o conhecimento direto da realidade, economia, rapidez e quantificação, sendo assim, muito útil para estudos de opiniões e atitudes.

Para o levantamento de campo desta pesquisa foi realizada a aplicação de questionário aos pregoeiros da UFES, o qual detalharemos mais adiante.

O viés documental veio auxiliar a pesquisa por meio do acesso ao site de compras do Governo Federal - Comprasnet, especificamente com consultas às Atas referentes aos pregões eletrônicos realizados pela UFES. Foram buscadas informações relacionadas aos posicionamentos e atitudes dos pregoeiros durante a sessão pública do pregão. Segundo Vergara (2004, p. 48) “a investigação documental é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza”.

Subsidiariamente, quanto aos meios utilizados e valendo-se da definição de SEVERINO (2007), a pesquisa também se apoiou na análise de conteúdo, que descreve e interpreta as mensagens de todas as formas de discurso, sejam orais, escritos, gestuais ou documentais. Para o caso em tela, foi aplicado para apoio das análises das mensagens enviadas nas Atas das sessões de pregões e das respostas às questões abertas do questionário.

Nessa direção, Bardin (2011, p. 26) argumenta que no aspecto metodológico, a informação que interessa na análise quantitativa refere-se à frequência com que as características do conteúdo surgem, enquanto que na análise qualitativa são consideradas a presença ou a ausência de uma característica ou conjunto de características do conteúdo.

Dito isto, passa-se agora à apreciação do universo e da amostra sobre o qual o estudo discorreu.

2.3 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA

Segundo definição de Vergara (2004, p. 50), universo é “[...] um conjunto de elementos [...] que possuem as características que serão objeto de estudo”. A amostra vem a ser “uma parte do universo (população) escolhida segundo algum critério de representatividade”.

Partindo desta definição, a pesquisa tem como universo a Universidade Federal do Espírito Santo e sua amostra, selecionada por critérios não probabilísticos por tipicidade, compreende os servidores que desempenham a função de pregoeiro na Instituição.

No que diz respeito aos pregoeiros, fizeram parte da pesquisa os servidores que exerciam a função quando do levantamento dos dados deste estudo, excluindo-se da amostra aqueles que estavam afastados ou licenciados por qualquer motivo, totalizando uma amostra de 19 pessoas..

Cumprir informar que num primeiro momento intencionava-se incluir em nossa amostra também os licitantes que haviam retirado os editais de pregão num determinado período. Entretanto, por dificuldades de acesso às informações e por motivos de saúde da pesquisadora, houve a necessidade de excluí-los do trabalho em tela sob pena de extrapolarmos o tempo de sua finalização.

2.3.1 Descrição do *locus* analisado

Neste item buscaremos situar o leitor acerca do lugar onde a pesquisa foi conduzida.

Deste modo, como citado anteriormente, a pesquisa foi realizada na UFES, que, conforme elencado no artigo 1º do seu estatuto trata-se de “uma Instituição Federal de ensino superior, pesquisa e extensão e de domínio e cultivo do saber humano, de natureza autárquica, em regime especial, vinculada ao Ministério da Educação” com autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e que atua com base no princípio da dissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, com vocação para atuar em todas as áreas do saber.

Fundada em 5 de maio de 1954, a UFES possui, atualmente, quatro campi universitários – um no bairro Goiabeiras e outro em Maruípe, na capital, e nos municípios de Alegre e São Mateus, sul e norte capixaba, respectivamente – com uma área territorial total de 4,3 milhões de metros quadrados e 298.835 mil metros quadrados de área construída. Sua sede administrativa está localizada no campus universitário de Goiabeiras, em Vitória (site da UFES, acesso em 01/05/16).

Ainda de acordo com o site institucional, a UFES oferece 101 cursos de graduação, totalizando 5.157 vagas anuais e na pós-graduação, 53 cursos de mestrado e 22 de doutorado. Possui um quadro de 1.630 professores, 2.200 técnico-administrativos, 19 mil estudantes matriculados na graduação e 2.680 na pós-graduação.

Não obstante sua atividade-fim estar voltada para o ensino, pesquisa e extensão, a Instituição necessita de uma estrutura de suporte administrativo para que sua atividade precípua seja ofertada da melhor maneira à sociedade. Neste sentido, podemos citar a gestão de recursos humanos, a manutenção do patrimônio móvel e imóvel e, ainda, as compras e contratações.

Administrativamente, a UFES está organizada da seguinte forma: Reitoria, seis pró-reitorias, 10 centros de ensino, três conselhos superiores, uma superintendência, três secretarias e 11 órgãos suplementares.

Em relação às atividades de compras, a UFES adota um modelo descentralizado, em que há cinco Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG) que as desempenham. São elas: (i) Pró-Reitoria de Administração; (ii) Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes; (iii) Departamento de Gestão de Restaurantes; (iv) Centro Universitário Norte do Espírito Santo; e (v) Centro de Ciências Agrárias.

No quadro a seguir demonstramos os pregões realizados pelas unidades administrativas em 2014 e 2015.

Tabela 2 – Pregões Eletrônicos realizados pela Ufes em 2014 e 2015

Campus	Unidade Administrativa (UASG)	2014		2015	
		Quantidade de Pregões Eletrônicos	Valor (R\$-milhões)	Quantidade de Pregões Eletrônicos	Valor (R\$-milhões)
Goiabeiras	Universidade Federal do Espírito Santo (PROAD) - 153046	130	75,42	71	38,54
	Restaurante Central - 153048	15	23,8	20	12,91
Maruípe (CCS)	Hospital Universitário Cassiano Antonio de Moraes (HUCAM) - 153047	131	132,18	145	132,1
Alegre (CCA)	Centro de Ciências Agrárias - 153050	47	2,55	26	1,67
São Mateus (CEUNES)	Centro Universitário Norte do Espírito Santo - 153049	20	1,6	16	1,86
TOTAL		343	235,55	278	187,08

Fonte: elaboração própria a partir de <https://paineldecompras.planejamento.gov.br> (2017)

A Pró-Reitoria de Administração subdivide a atribuição de compras entre dois setores: o Departamento de Administração, responsável pelas contratações de bens e serviços comuns, e a Prefeitura Universitária, que realiza as licitações de obras, concessões de espaços físicos e manutenções prediais.

Para a condução desta pesquisa utilizou-se como *locus* para a seleção da amostra todos os setores que realizam atividades de compras, conforme referenciados acima. Neste aspecto da pesquisa também reside o seu caráter inovador, buscando um conhecimento mais abrangente das dificuldades ainda encontradas com o uso do pregão eletrônico na Instituição já que abrirá o campo de análise também para os campi do interior, ampliando assim o debate e a busca de possibilidades de melhoria para toda a Universidade.

2.4 INSTRUMENTOS DE PESQUISA

O instrumento de pesquisa utilizado neste estudo foi o questionário. De acordo com Vergara (2009, p. 39) existem três métodos ou instrumentos básicos para ir à campo: a entrevista, o questionário e a observação. O questionário, segundo a autora, “é um método [...] composto por uma série ordenada de questões a respeito de variáveis e situações que o pesquisador deseja investigar”, sendo útil, principalmente, quando se quer ouvir um grande número de respondentes em regiões geograficamente dispersas.

Inclua-se o propósito do questionário definido por Gil (2008), qual seja, obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, comportamento, entre outros.

As principais vantagens no uso deste instrumento são a possibilidade de se atingir um grande número de pessoas em um tempo mais curto, a permanência do anonimato, a liberdade do respondente em expor sua opinião e a uniformidade das respostas.

Pareceu-nos apropriado o uso do questionário para esta pesquisa em razão da natureza das informações a serem coletadas, bem como, das demandas de trabalho dos pregoeiros que dificultariam uma entrevista in loco, principalmente com aqueles servidores lotados no interior onde seriam necessários alguns deslocamentos da pesquisadora, tornando o levantamento mais custoso.

Ainda segundo Vergara (2009) os questionários podem ser classificados em três grupos: abertos – onde as questões não apresentam respostas, ficando livre a

opinião do respondente; fechados – com respostas definidas para escolha do respondente; e, mistos – apresentam os dois tipos de questões. Em nosso levantamento utilizamos o questionário estruturado com questões mistas, no fito de conhecer as opiniões e posicionamentos dos pregoeiros acerca do Pregão Eletrônico.

O questionário foi estruturado em três blocos: Bloco A – Opiniões e atitudes sobre o Pregão Eletrônico; Bloco B – Posicionamentos e atitudes na condução do Pregão Eletrônico e Bloco C – Perfil dos Pregoeiros. A fim de tornar seu preenchimento mais dinâmico as questões fechadas foram diversificadas, variando entre questões de múltipla escolha de resposta única ou múltipla e também questões utilizando-se a escala *likert* (VERGARA, 2009). A escala foi estabelecida em cinco categorias de análise que vão de discordo totalmente (1) até concordo totalmente (5) e tratam do nível de concordância com cada série de afirmações referentes ao objeto da pesquisa.

No intuito de minorar as limitações da ferramenta, procuramos esclarecer aos respondentes quando do envio do questionário sobre a importância do resultado da pesquisa e a garantia do anonimato, realizando contato telefônico junto aos pregoeiros antes do envio do arquivo.

Antes de aplicado, o questionário foi passado por um pré-teste com três pessoas da área de compras e atuação no Pregão Eletrônico para averiguação de possíveis falhas de redação e interpretação por parte do respondente, assegurando maior validade e precisão. Desta forma, o levantamento *survey* se deu nas seguintes etapas:

- 1ª etapa: Aplicação de Testes: Envio dos questionários a três respondentes com o objetivo de identificar falhas de interpretação nas questões e realizar esclarecimentos;
- 2ª etapa: Retificação do Questionário: correções de questões de entendimento ambíguo e de difícil interpretação;
- 3ª etapa: Contato com os Pregoeiros: Contato telefônico para posterior encaminhamento do arquivo via e-mail;

- 4ª etapa: Tabulação dos Dados: Após a conclusão das respostas aos questionários, tabulação dos dados para posterior discussão a partir dos objetivos específicos.

2.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os dados de uma pesquisa podem ser analisados por duas abordagens, a quantitativa e a qualitativa, que estão interligadas e complementam-se (PRODANOV; FREITAS, 2013). O viés quantitativo das pesquisas, segundo os autores, se reveste no quantificável, traduzindo informações em números para classificá-las e analisá-las, com o uso de recursos estatísticos. Pode ser empregado em vários tipos de pesquisa e busca,

[...] analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou das atitudes dos indivíduos (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70).

Nesse contexto, têm-se neste estudo o cunho quantitativo quando se vale da aplicação do questionário com perguntas fechadas, objetivando analisar as opiniões de um grupo de indivíduos, no caso em questão, os pregoeiros, valendo-se do uso de tabelas, gráficos e medidas estatísticas que favoreçam o entendimento dos resultados.

A abordagem qualitativa das pesquisas, ainda de acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 70),

considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Esta não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave.

Diante deste conceito, entendemos que esta pesquisa também se insere neste viés, uma vez que a pesquisadora trouxe para a análise a opinião dos sujeitos acerca do tema, de modo especial com as questões abertas do questionário.

Trazendo à baila as palavras de Triviños (1987, p. 118) “[...] as coisas podem realizar a passagem do quantitativo ao qualitativo, e vice-versa”, e ainda a colocação de Minayo e Sanches (1993) de que a relação entre as duas abordagens não pode ser uma oposição contraditória, sendo desejável o contrário, onde o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente e vice-versa.

Compreende-se então, à vista dos conceitos enunciados, que esta pesquisa reveste-se por uma abordagem quali-quantitativa, buscando, através de questionário, analisar as opiniões dos pregoeiros quanto às dificuldades encontradas no pregão eletrônico.

Neste sentido, a pesquisa se desenvolveu considerando algumas categorias de análise que subsidiaram o levantamento dos dados que destacamos a seguir.

2.6 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Por oportuno, lembramos que neste estudo trataremos da análise de categorias que versam sobre o tema das dificuldades do pregão eletrônico sob a perspectiva de pregoeiros da UFES. A definição de categorias objetiva facilitar a compreensão do que se busca analisar, auxiliando na construção de respostas para os problemas motivadores desta pesquisa.

A categorização consiste em uma das etapas da análise de conteúdo, que vem a ser, segundo Bardin (2011, p. 37) “um *conjunto de técnicas de análise das comunicações*”. A autora esclarece que “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos” (BARDIN, 2011, p. 147).

Considerando que “a categorização tem como primeiro objetivo (da mesma maneira que a análise documental), fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos” e que “o sistema de categorias deve refletir as intenções da investigação, as questões do analista e/ou corresponder às características das mensagens” (BARDIN, 2011, p. 148 e 150), segue-se, de antemão, com a relação das categorias pertinentes ao objetivo desta pesquisa:

Quadro 1 – Categorias de Análise

Categorias	Dimensões de Análise
Perfil dos Pregoeiros	Tempo de atuação; capacitação; escolaridade; cargo; gênero; satisfação na função; gratificação.
Posicionamentos e Opiniões dos Pregoeiros sobre o Pregão Eletrônico	Opinião sobre aspectos gerais do Pregão Eletrônico; opinião sobre dificuldades e entraves existentes; opinião sobre o sistema Comprasnet.
Opiniões e Atitudes dos Pregoeiros em relação à condução do certame	Opinião sobre variáveis que afetam a sessão pública; atitudes na condução do certame; opinião e posicionamentos relacionados à Instituição.
Eficiência	Tempo; burocracia; qualidade; preço; resultados.

Fonte: elaboração própria

Ressalte-se que essas categorias temáticas foram criadas a partir do levantamento bibliográfico prévio levando-se em conta as especificidades do tema e os objetivos da pesquisa.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O CONTEXTO DA FUNÇÃO DE COMPRAS NAS ORGANIZAÇÕES

A função de compras compreende um complexo conjunto de tarefas com elevado número de informações, documentos, pessoas e recursos financeiros, envolvidos em várias etapas, necessitando de um bom gerenciamento na intenção de obter resultados de melhor qualidade, com redução de custos, desperdício e retrabalho.

Essa compreensão estende-se não somente às compras privadas, mas também, àquelas realizadas nos órgãos públicos. Segundo Batista e Maldonado (2008) existe um paralelismo entre a compra pública e a privada, pois nos dois casos busca-se o menor preço com a garantia da qualidade.

Contudo, enquanto na compra privada os procedimentos para as aquisições e contratações são livres, pois nela se pode agir até o limite em que a lei proíba, aos processos de compra pública são aplicados procedimentos definidos em lei, ou seja, é permitido agir até o limite em que a lei permita.

Diferenciam-se ainda as compras públicas e privadas quanto à sua finalidade, uma vez que a primeira visa atender à função do Estado em atender o bem-comum, isto é, aos anseios da coletividade; enquanto que a segunda, tem o intuito de atender a interesses de particulares.

Partindo-se do conceito de Baily e colaboradores (2012), o objetivo da função de compras é fornecer os materiais ou serviços necessários, com a qualidade e a quantidade certas, ao preço e no momento adequados. A lei nº 8.666/93 define compras como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”.

Destarte, considerando a posição estratégica em que hoje se encontra a função de compras nas organizações públicas e privadas, essas definições tornam-se demasiado simplistas, sendo necessário, a fim de tornar sua gestão mais eficaz, perpassar por objetivos mais amplos, tais como: (i) suprir a organização com fluxo seguro de materiais e serviços para atender suas necessidades assegurando sua continuidade; (ii) comprar de forma eficiente; (iii) administrar estoques ao menor custo; (iv) manter relacionamentos de cooperação com outros setores buscando a

troca de informações para assegurar uma compra eficaz; e (v) desenvolver funcionários, políticas e rotinas para o alcance dos objetivos (BAILY et al., 2012).

A compra, na colocação de Batista e Maldonado (2008, p. 687), “não é um fim em si mesma”, e sim, “uma atividade que implementa o trabalho dos outros departamentos pela aquisição de insumos necessários para a realização dos trabalhos finalísticos da instituição”.

Diante de suas características, fases e objetivos, o processo de compras caracteriza-se como uma função administrativa,

Mesmo em bases diferentes, a compra é, por si própria, uma verdadeira função administrativa. Envolve ela a administração de materiais em uso corrente, desde a determinação de fontes de fornecimento e “vias de fornecimento”, passando pelo almoxarifado, até a entrega final nos pontos de produção, conforme se fizer necessário. Em todos os estágios há decisões a serem tomadas, quanto à qualidade, quantidade, cronogramas, origem e custo. Reconhece-se, assim, que a oferta de produtos de qualidade, em quantidades adequadas e adquiridos por um preço razoável são aspectos chave na viabilização econômica das unidades. (HEINRITZ; FARREL, 1994, apud BASTISTA; MALDONADO, 2008, p. 688)

No tocante às compras públicas, essa função administrativa ganha contornos excessivamente formais, delineados por legislações “engessadas” e rotinas burocráticas que limitam em muitos aspectos a atuação do gestor e do comprador.

Faz-se oportuno, neste contexto, trazer a diferenciação entre processo de contratação pública e licitação, como bem destaca Veiga (2015, p. 27; 29). De acordo com o autor, o processo de contratação pública envolve um amplo conjunto de fases e atos estruturados dos quais compreendem o planejamento da contratação; levantamento das necessidades; seleção do fornecedor por meio da licitação (ou suas exceções) e a execução e fiscalização do objeto.

Por conseguinte, a licitação e suas exceções (dispensa e inexigibilidade), enquanto procedimento administrativo, integra “uma parte do processo de contratação pública, representando formas específicas de operacionalizar efetivamente a contratação”.

A licitação, por sua vez, pode ser definida como [...], uma sucessão ordenada de atos que visam garantir princípios jurídicos consagrados e controladores dos atos do Estado. Ela procura atingir dois objetivos: selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública (COSTA, 2000, p. 120).

Para melhor situar o leitor, trazemos uma figura demonstrativa do processo de contratação das compras públicas, conforme a inteligência de Lopes (2012):

Figura 1 - Síntese do Processo de Contratação



Fonte: LOPES (2012)

Conclui-se que as diferenças entre as compras públicas e privadas não se relacionam às suas estruturas organizacionais, visto que ambas, em sua maioria, ainda possuem estruturas bastante burocráticas, hierarquizadas e com a existência de um gestor centralizador na tomada de decisões. Tais diferenças residem assim em suas finalidades, princípios e objetivos, ditados, na esfera pública, por excesso de legalismo e formalismo instituídos no intuito de proporcionar maior transparência, imparcialidade e controle dos processos de compras.

3.2 O PROCEDIMENTO DE COMPRAS PÚBLICAS: LICITAÇÃO

O procedimento administrativo para efetivação das compras públicas, como visto, se dá através da licitação. O termo licitação deriva do latim *licitatione* e refere-se ao ato ou efeito de licitar, ou ainda, à oferta de lances num leilão ou hasta pública (LADISLAU, 2012; OLIVEIRA, 2015).

Conforme preconiza o Art. 37, inciso XXI, da Constituição da República:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com

cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; (BRASIL, 2017).

Com vistas a regulamentar o supracitado dispositivo legal, a União elaborou a Lei de Licitações e Contratos nº 8.666 de 21 de junho de 1993 que trata das normas gerais de licitações e contratos abrangentes a todos os entes da Administração Pública Direta e Indireta no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em seu artigo 2º, a Lei nº 8.666/93 informa a obrigatoriedade da aplicação da licitação nas negociações comerciais de que se valem a Administração Pública no desenvolvimento de suas atividades, preconizando que “as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei” (BRASIL, 1993).

Tem-se, portanto, que a regra para a Administração Pública obter bens e serviços é a licitação, ressalvando-se os casos em que se justifica a dispensa ou inexigibilidade de licitação previstas nos Artigos 24 e 25 da lei como hipóteses de contratação direta, em que a licitação é afastada. Portanto, a licitação é regra e os casos de dispensa e inexigibilidade consistem em exceção ao dever de licitar (LADISLAU, 2012).

As contratações diretas, ou seja, aquelas em que a Administração pode contratar sem o procedimento licitatório podem ser categorizadas em licitação dispensada, dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação. Ainda Segundo Ladislau (2012, p. 22) licitação dispensada e dispensa de licitação “se aproximam da noção de dispensa compulsória e dispensa facultativa, respectivamente”. Passamos a explicá-las.

A licitação dispensada arrolada no artigo 17 da Lei nº 8.666/93 se destina, em regra, a casos de alienação de bens públicos móveis ou imóveis. A dispensa de licitação está prevista no art. 24, discriminada em 34 incisos que elencam situações em que a Administração, por oportunidade e conveniência, poderá contratar diretamente o terceiro interessado. Tais situações de dispensa consistem num rol taxativo, ou seja,

não poderá a Administração criar situação diversa para afastar o procedimento licitatório.

De outro modo, os incisos do art. 25 que tratam das situações de inexigibilidade de licitação são apenas exemplificativos, já que não seria possível elencar todas as situações em que há inviabilidade de competição ou uma impossibilidade fática de se realizar o procedimento licitatório que a caracteriza. Esta inviabilidade de competição configura-se quando da ausência de pluralidade de potenciais proponentes, assim como da impossibilidade de julgamento objetivo e de definição clara e objetiva da prestação (JUSTEN FILHO, 2012; ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Em termos de definição, a doutrina apresenta conceitos de licitação que se assemelham. Apresentamos aqui os conceitos trazidos pelos doutrinadores que apoiaram o desenvolvimento deste trabalho. Para Di Pietro, licitação é

[...] o 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 (DI PIETRO, 2012, p. 368).

Meirelles, por sua vez, destaca que o instituto é

[...] o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. [...]. Tem como pressuposto a competição. (MEIRELLES, 2013, p. 290).

Justen Filho, ao corroborar com os autores anteriores, faz um fechamento sobre o conceito destacando seu caráter de equidade, pois para o autor a licitação é

[...] o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 11)

Portanto, enquanto procedimento administrativo composto de várias fases e formalidades, o processo licitatório é conduzido por agentes públicos designados pela autoridade competente para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite.

A Lei nº 8.666/93 institui a Comissão de licitação (permanente ou especial) que deverá ser constituída por, pelo menos, três membros, sendo ao menos dois deles servidores qualificados do quadro efetivo do órgão promotor da licitação (TCU, 2010), que tem como função receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite, que veremos adiante.

Assevera ainda o TCU (2010) que os membros de comissão de licitação respondem solidariamente pelos atos praticados desde que não haja posição divergente devidamente fundamentada e registrada em ata da sessão em que tiver sido tomada a decisão. Todos os atos e decisões concernentes às compras públicas deverão primar pela obediência a certos princípios, os quais mencionaremos no próximo item.

3.2.1 Princípios aplicáveis ao procedimento da licitação

O procedimento da licitação está alicerçado sob uma tripla finalidade que visa à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração observando o princípio da isonomia, democratizando o acesso dos interessados à disputa e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conforme se explicita na Lei 8.666/93 (alterada pela Lei 12.349/2010), em seu Artigo 3º:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Decorre ainda do referenciado artigo que os atos necessários à realização do procedimento licitatório devem estar vinculados a princípios jurídicos. No mapeamento do tema, Di Pietro (2012) destaca que a licitação em si já se constitui em princípio do qual vincula à Administração Pública, pois decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público o qual restringe a liberdade do administrador público na escolha de seus fornecedores.

Preceitua Carvalho Filho (2015, p. 18) que os princípios jurídicos são “os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública”, representando “cânones pré-normativos” norteadores da atividade administrativa do Estado”.

Os princípios que regem a atuação do Estado nos atos que visem a contratações com terceiros encontram-se esparsos em diversas legislações. No caso específico das licitações, não há consenso entre os doutrinadores sobre o rol dos princípios correlatos que regem a matéria. Abaixo, uma ilustração de princípios que regem os procedimentos de contratação pública, dentre eles os elencados nos Decretos nºs. 3.555/00 e 5.450/05 que tratam do pregão.

Figura 2 – Princípios norteadores das licitações

BASE LEGAL	PRINCÍPIOS
Constituição Federal 1988	Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este foi implantado pela EC 19/1998).
Lei nº 8.666/1993	Probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.
Lei nº 9.784/1999	Finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público.
Decreto nº 3.555/2000	Celeridade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação seletiva das propostas.
Decreto nº 5.450/2005	Princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Fonte: SEBRAE, 2014b, p. 8.

Dada a abundante lista, nos deteremos a descrever neste momento, somente aqueles princípios expressos no Artigo 3º da Lei de Licitações e Contratos. Aqueles relacionados ao pregão serão tratados adiante.

O princípio da legalidade traz em seu teor que o procedimento licitatório, em todos os seus atos e fases deverá estar atrelado ao disposto na lei. Não poderá o administrador público ultrapassar os limites legais em sua conduta. Deriva da garantia dada pelo texto constitucional de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988, Art. 5º, Inciso II).

Quanto ao princípio da impessoalidade, este instituto guarda relação com os princípios da isonomia e do julgamento objetivo, pois, conforme Di Pietro (2012) os licitantes devem ser tratados igualmente em termos de direitos e obrigações, sem que sejam considerados aspectos pessoais dos mesmos ou vantagens por eles oferecidas. Em nosso ordenamento atualmente vigoram previsões de tratamento diferenciado aplicando-se margens de preferência a certos tipos de licitantes em dadas situações.

Exemplificam-se a Lei Complementar nº 123/2006 – Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno porte que define margens de preferência para desempate e prazos dilatados para habilitação e a Lei nº 12.349/10 que altera dispositivos da lei 8.666/93 introduzindo margens de preferência em favor de empresas produtoras de bens e serviços nacionais e de empresas ligadas aos setores de pesquisa e inovação tecnológica nacionais, além de critérios voltados à sustentabilidade.

Este aspecto suscitou discussão doutrinária acerca da possível infringência ao princípio da igualdade e da isonomia. Contudo, como pontua Alexandrino e Paulo (2015, p. 640) “atender a isonomia não significa apenas tratar igualmente os semelhantes, mas também diferenciar o tratamento conferido aos desiguais”, coadunando-se à interpretação constitucional de que a lei deve tratar de forma igual os iguais e de forma desigual os desiguais na medida de suas desigualdades (CRUZ, 2010).

De volta aos princípios, o da moralidade está associado ao princípio da probidade, que determina que toda atuação administrativa deva se pautar nos limites da lei e ainda observando a moral, os bons costumes, a boa administração, justiça, equidade e honestidade.

Quanto ao princípio da publicidade refere-se à exigência de divulgação do certame aos interessados e ainda de manter públicos os atos praticados em todas as fases da licitação, possibilitando maior fiscalização e transparência.

A vinculação ao instrumento convocatório relaciona-se à definição de que o Edital é a lei interna da licitação, ou seja, tanto licitantes quanto à administração estão restritos aos seus termos.

Por fim, o julgamento objetivo determina que as propostas sejam julgadas estritamente de acordo com os critérios definidos no instrumento convocatório. Citam-se ainda, como princípios correlatos, o Princípio do Formalismo Procedimental; da Obrigatoriedade; da Competitividade; da Adjudicação Compulsória e da Ampla Defesa.

Após discorrermos em linhas gerais sobre os princípios das licitações, abriremos a análise em relação ao princípio da eficiência e os novos contornos que vem assumindo nas compras públicas.

3.2.1.1 O princípio da eficiência no novo contexto das compras públicas

Cada vez mais a sociedade espera que a prestação de serviços pelo Estado ocorra com qualidade, atendendo às demandas coletivas essenciais, utilizando racionalmente seus escassos recursos. Assim, impõe-se o aprimoramento do Estado de forma a torná-lo mais eficiente.

O princípio da eficiência foi inserido no texto constitucional por meio da Emenda nº 19/98 que o agregou aos originalmente contidos no art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A existência do princípio da eficiência no texto constitucional importa em duas consequências: o dever da Administração Pública em buscar sua devida aplicação e o direito do administrado em exigí-la na prestação dos serviços públicos. Segundo Souza (2010), o princípio da eficiência fortalece o controle de resultados que se configura como o pilar da gestão pública gerencial.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles diz que:

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (MEIRELLES, 2013, p. 102).

A mesma definição é citada por Di Pietro (2012) e acrescenta que o princípio da eficiência pode ser considerado tanto em relação à atuação do gestor público, esperando-se seu melhor desempenho para o melhor resultado; como em relação à organização, estrutura e disciplina da Administração Pública para melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Souza (2010, p. 37) define o princípio da eficiência como aquele que rege toda a Administração Pública na concretização de políticas públicas, de forma a observar a legalidade e adequação do procedimento escolhido (eficiência do procedimento), com o uso dos recursos indispensáveis para sua realização (eficiência dos custos) para a obtenção de resultado que atenda ao interesse público (eficiência dos resultados).

Esta colocação traz à baila a discussão acerca dos termos eficiência, eficácia e efetividade. Alguns doutrinadores apontam para a dissociação entre eles, enquanto outros, entendem como sendo o sentido amplo do princípio da eficiência. Carvalho Filho (2015, p. 33) apresenta a seguinte distinção,

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. [...]

Neste viés, Souza (2010) salienta que dissociar os termos do princípio da eficiência disposto na constituição à mera noção de meios (procedimentos) é uma definição muito restrita, que não contempla os aspectos necessários para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Seguiremos, para este estudo, a definição de eficiência *lato sensu* defendida pelo autor, ou seja, amplia-se o conceito do princípio unindo-se os termos eficiência, eficácia e efetividade. Neste patamar, também se coloca Cunha Júnior (2010):

A idéia [sic] que decorre do princípio constitucional da eficiência deve abranger tanto o sucesso dos meios (eficiência), como sucesso dos fins (eficácia), visando atender aquilo que a doutrina contemporânea vem chamando de efetividade administrativa. Isso porque a efetividade surge quando se alcançam os resultados através do emprego dos meios adequados (CUNHA JÚNIOR, 2010, p. 918).

No entanto, a eficiência referente às compras públicas pautou-se, até recentemente, quase que exclusivamente no critério do menor preço para a seleção da proposta mais vantajosa, considerando de forma bastante superficial critérios de qualidade.

No contexto das licitações, especialmente nas do tipo menor preço, constata-se, na visão de Silva (2008) que o conceito de eficiência e economicidade estão mesclados um no outro. Segundo ele, em ambos prevalece a ideia de menor custo de aquisição ou contratação, delimitado pela diferença entre o valor estimado ou de referência (base para o julgamento das propostas) e o valor homologado, ou seja, valor efetivamente contratado.

Conforme bem assevera Medeiros Júnior (2015, p. 140) esta estrutura baseada no menor preço traz inúmeras consequências, como por exemplo, a alta probabilidade de contratações e aquisições de baixa qualidade. Nestes casos, segundo ele, “muito embora se possa verificar a perfeita consonância do procedimento com a legislação, ao menos em seus aspectos formais, é possível, senão provável, que o resultado da licitação atente contra o princípio da eficiência, afastando-se do objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa”.

Nesta seara já se posicionou a Corte de Contas em que determina que “melhor preço não é tipo de licitação. É terminologia normalmente utilizada para definir o tipo menor preço conjugado com os fatores qualidade, durabilidade, funcionalidade, desempenho, dentre outros” (TCU, 2010, p. 109).

Contudo, as alterações após a introdução do princípio do desenvolvimento nacional sustentável na lei de Licitações e Contratos e as inovações trazidas pelo RDC e pelo Decreto 7.746/12 apontam para uma tendência de superação do modelo dogmático do menor preço vigente até então como critério precípua de eficiência nas compras.

Conforme destacado por Jesus e colaboradores (2013), ainda que o Estado se utilize da racionalidade do mercado para alocar os gastos públicos de forma eficiente e otimizado, um novo paradigma nas compras públicas brasileiras se apresenta, cuja

eficiência e vantagens não estão somente na obtenção de preços baixos. “Licitar, comprar e consumir se revelam ações e instrumentos estratégicos para o desenvolvimento sustentável” (JESUS et al., 2013, p. 8).

Assim, vem aumentando no Brasil a discussão sobre a possibilidade das compras públicas assumirem um papel ainda mais relevante, ou seja, “prestarem-se à realização de outros interesses públicos que não a simples satisfação da necessidade ou da utilidade administrativa ou coletiva que se vislumbra no objeto licitado e contratado” (FERREIRA E MACIEL FILHO, 2012, p. 35).

Novas normas têm sido editadas com a finalidade de proporcionar ou fomentar o desenvolvimento nacional sustentável através das compras públicas. Mencionam-se a Lei 123/06 que, mesmo anterior à alteração da Lei 8.666/93 já estabelecia possibilidades de preferência de contratação às Micro e Pequenas Empresas (MPE); a Lei 12.349/10 que além de acrescentar o objetivo do desenvolvimento nacional sustentável às licitações, estabeleceu vantagens às empresas nacionais, incentivo à tecnologia e inovação nacional e à práticas de sustentabilidade; o Decreto 7.746/12 que regulamenta o art. 3º da Lei 8.666/93 definindo critérios e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações.

Merecem ainda juntar-se ao rol das legislações que assumem caráter de políticas públicas voltadas a práticas sustentáveis nas contratações, a Lei 12.187/09 que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, onde também estabeleceu critérios de preferência nas licitações para propostas que propiciem maior economia de água, energia e demais recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos.

E por fim, a Lei 12.305/10 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, definindo objetivos, entre outros, que produtos reciclados e recicláveis e bens, serviços e obras que considerem padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis tenham prioridade nas aquisições e contratações públicas.

Os critérios de sustentabilidade devem ser conjugados com os demais princípios da licitação, especialmente a isonomia e a vantagem da proposta. Uma possível ressalva se refere à possibilidade de aumento de custos dos bens e serviços pela adoção de critérios sustentáveis, conflitando com o objetivo da licitação de garantir

economicidade e eficiência nos gastos públicos. Neste caso, o possível conflito pode ser superado com a motivação da administração pública demonstrando os benefícios coletivos presentes e futuros na contratação.

A doutrina nacional também tem interpretado o princípio do desenvolvimento nacional sustentável como atuante em três dimensões: ambiental, social e econômica, trazendo como consequência, um novo olhar sobre a vantagem das propostas para a Administração e sobre compras eficientes.

Nessa chave, nas licitações e contratações administrativas, força assumir que a proposta mais vantajosa será sempre aquela que, entre outros aspectos a serem contemplados, apresenta-se a mais apta a causar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais. Por esse prisma, o sistema de avaliação de custos, sob pena de violação flagrante do princípio constitucional em apreço, terá de ser reformulado e incluir os custos indiretos, no intuito de estimar os dispêndios futuros a serem efetuados em função dos previsíveis impactos sistêmicos das decisões administrativas tomadas e dos riscos assumidos. Ou seja, antes de licitar, não se podem ignorar, candidamente, os custos ambientais, sociais e econômicos de cada escolha administrativa (FREITAS, 2012, p. 78).

Desta forma, conforme aponta Baradel (2011), as compras públicas têm deixado de ser vistas somente como uma atividade-meio e assumindo contornos finalísticos, transformando-se, inclusive, em instrumento de política pública. Um exemplo reside na Lei Complementar nº 123/06 que trata das MPE, relacionando normas gerais de seu tratamento diferenciado e favorecido. Considerando que este segmento representa 99% das empresas formalizadas e 60% dos empregos formais no Brasil (SEBRAE, 2014a), institutos que fomentem sua participação nas compras públicas trarão benefícios sociais e econômicos.

Uma compra sustentável e eficiente tem que compreender o projeto como um todo, considerando tanto seus custos diretos como também os indiretos. A contratação pública sustentável não se preocupa apenas com o presente, mas está, também, com o olhar no futuro. Nas palavras de Freitas (2013, p. 1650) “de que adianta comprar por um preço relativamente baixo um produto que tem um custo enorme de descarte? É sustentável comprar de uma empresa que vende seu produto a preços muito baixos, mas que emprega mão-de-obra escrava?”.

Assim, nos dias de hoje, uma compra pública será eficiente (no sentido mais amplo do conceito utilizado nesse trabalho) se forem levados em conta em todas as fases

do processo os custos efetivos, a longo prazo, do impacto que a produção do bem, execução do serviço ou obra possa gerar sobre o meio-ambiente, de modo que a proposta mais vantajosa não será mais aquela definida apenas por critérios econômico-financeiros imediatos, mas sim, considerando a que trará maiores benefícios à sociedade e economia do país, de forma ecologicamente equilibrada (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

A adoção de tal sistema e não unicamente do critério exclusivo do menor preço poderá reduzir o risco de comprar-se um produto, que embora atenda a todas as especificações, tenha, por exemplo, um consumo de energia elétrica superior ao do produto ofertado pelo segundo proponente qualificado, implicando em maior custo de uso para o erário público dentro de um curto período de tempo. Somente um método multifatorial permite equilibrar a expectativa da administração pela melhor qualidade com o “melhor” custo (MEDEIROS JÚNIOR, 2015).

Contextualizados sobre o processo de compras públicas e seus princípios passamos a discorrer acerca das modalidades licitatórias existentes.

3.2.2 Modalidades da Licitação e suas características

O artigo 22 da Lei de Licitações e Contratos estabelece as modalidades existentes para a realização do procedimento administrativo visando à aquisição de bens e contratação de serviços.

As modalidades previstas são a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Cumpre ressaltar, contudo, que há uma relação hierárquica entre as três primeiras modalidades elencadas, onde “nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência” (BRASIL, 1993, Art. 23, §4º).

O valor estimado e a natureza do objeto a ser contratado definem a escolha da modalidade a ser utilizada em cada certame, visto que cada uma possui um procedimental específico. Suas características principais e limites de valores estão dispostos no quadro a seguir.

Quadro 2 – Modalidades de Licitação e seus limites

Modalidade	Limite de valor para Obras e Serviços de Engenharia	Limite de valor para compras e serviços diversos	Caracterização
Concorrência	acima de R\$1.500.000,00	acima de R\$650.000,00	É a modalidade licitatória realizada com ampla publicidade assegurando a participação de quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.
Tomada de Preços	até R\$1.500.000,00	até R\$650.000,00	É a modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite	até R\$150.000,00	até R\$80.000,00	Modalidade entre, no mínimo, três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa, e da qual podem participar também aqueles que, não sendo convidados, estiverem cadastrados no ramo pertinente e manifestarem seu interesse com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas.
Concurso	não se aplica	não se aplica	Modalidade entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores, conforme critérios do edital.
Leilão	não se aplica	não se aplica	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Fonte: elaboração própria a partir do Artigo 23 da Lei nº 8.666/93.

Acresce-se ao rol de modalidades existentes no Brasil o Pregão e o Regime diferenciado de contratação (RDC), instituídas pela União através das Leis nºs. 10.520/02 e 12.462/11, respectivamente. O pregão é destinado a compras e serviços comuns, enquanto o RDC previa sua aplicação exclusivamente às obras para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014, do Programa de Aceleração do Crescimento, e, posteriormente, aplicável também a determinadas obras e serviços de engenharia do sistema público de ensino, estabelecimentos penais, aeródromos públicos, dentre outros (BRASIL, 2011; 2013; 2014).

A fim de parametrizar os critérios de julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes, a Lei nº 8.666/93 ainda insculpiu em seu bojo os tipos de licitação, que não se confundem com modalidades, visto que estas referem-se ao procedimental, ao rito licitatório. O tipo de licitação está vinculado ao princípio do julgamento objetivo das propostas, e está previsto no §1º, do art. 45,

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Para o critério do menor preço, em regra, será declarado vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço. O critério de melhor técnica é utilizado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual como projetos, cálculos, fiscalização, entre outros. Neste caso, a proposta técnica é classificada antes da proposta de preços.

Já no caso da técnica e preço, apesar de também ser exclusivo para serviços de natureza predominantemente intelectual, a classificação se dá pela média ponderada das valorações atribuídas às propostas estipuladas no Edital. E, por fim, o critério do maior lance ou oferta é usado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso quando conduzidos pelo rito do leilão.

Nesse diapasão, o edital de licitação deverá estabelecer claramente os critérios de julgamento para o certame, pois não poderá a Administração decidir por subjetivismos, impressões ou interesses pessoais dos membros das comissões ou gestores.

Sendo o procedimento administrativo da licitação uma sucessão de atos, pode-se dividi-lo em fases, que serão agora explicitadas.

3.2.3 Fases do procedimento licitatório

Os atos da licitação são desenvolvidos por uma sequência lógica, que, apesar de não rotulados expressamente na lei, encontra-se pacificado na doutrina sua divisão em duas fases: uma interna e outra externa. Entretanto, alguns atos e procedimentos da fase externa podem diferir em razão das peculiaridades de cada modalidade utilizada.

A Lei nº 8.666/93 define em seu artigo 38 quando do início da fase interna do procedimento licitatório:

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a

autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa [...] (BRASIL, 1993).

Salienta-se, conforme disposição do Tribunal de Contas da União (2010), que a realização da fase interna é condição prévia essencial à contratação, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade.

É nessa fase que se confecciona o instrumento convocatório (edital ou a carta convite) considerado pela doutrina como “a lei interna” da licitação, vinculando a administração e os licitantes às suas condições. O artigo 40 da Lei nº 8.666/93 estabelece quais requisitos deve haver no edital, figurando entre eles: descrição do objeto; condições de participação; impedimentos, garantias e documentos necessários para a habilitação; critério de julgamento; condições de pagamento; prazo e condições para assinatura do contrato; sanções e penalidades; entre outros.

Destaca-se a importância da fase interna do procedimento, tendo em vista que a inobservância de critérios formais, especificações mal elaboradas, precificação ineficiente podem conduzir ao fracasso do certame. Revela-se salutar o conhecimento técnico do setor requisitante, da comissão de licitação e dos gestores e que estes mantenham atitudes proativas objetivando sanar tais disfunções.

A fase externa ou executória inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega da Carta-convite, ou seja, os interessados passam a fazer parte do procedimento. Conforme entendimento do TCU (2010), a fase externa estende-se até a contratação do fornecimento do bem, execução da obra ou prestação do serviço, contrariando posições doutrinárias no entendimento de que seu encerramento se dá com a adjudicação (DI PIETRO, 2012; ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Na Figura 03, demonstram-se os principais procedimentos sequenciais das fases interna e externa das modalidades concorrência, tomada de preços e convite, por possuírem similitude em sua utilização.

Em relação à habilitação, esta terá início após o encerramento do prazo fixado para o recebimento dos documentos de habilitação e propostas e destina-se a aferir a idoneidade e aptidão do licitante para executar o contrato ou fornecer o bem. A Comissão de Licitação analisará, conforme a legislação, os documentos relativos à habilitação jurídica para contratar; qualificação técnica para executar o objeto

licitado; qualificação econômico-financeira para enfrentar os encargos econômicos da pretendida contratação e regularidade fiscal e trabalhista.

Figura 3 – Principais requisitos das Fases da Licitação



Fonte: elaboração própria (2016)

Meirelles (2013, p. 321) depõe contra a prática da Administração em exigir documentos além dos necessários e definidos na legislação,

A orientação correta nas licitações é a dispensa de rigorismos inúteis e de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados [...] Daí porque a lei (art. 27) limitou a documentação, *exclusivamente* aos comprovantes de capacidade *jurídica, regularidade fiscal, capacidade técnica e idoneidade econômico-financeira e cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da CF.* [...] Os bons contratos, observe-se, não resultam das exigências burocráticas, mas, sim, da capacitação dos licitantes e do criterioso julgamento das propostas.

A homologação configura-se como controle da autoridade competente sobre o processo de licitação que o ratifica. Equivale à aprovação do procedimento realizado pela comissão (DI PIETRO, 2012).

A etapa da adjudicação, também realizada pela autoridade competente, confere ao licitante a qualidade de vencedor do certame e o de titular da preferência para celebração do futuro contrato. Como assevera Di Pietro (2012, p. 426) “trata-se de ato declaratório que não se confunde com a celebração do contrato, pois, por meio dele, a Administração proclama que o objeto da licitação é entregue ao vencedor. Depois de praticado esse ato é que a Administração vai convocá-lo para assinar o contrato”.

Imperioso trazer à baila a disposição do TCU quanto à proatividade dos agentes já mencionada anteriormente, dispondo que é facultada aos responsáveis pela licitação, em qualquer momento, a realização de diligências para esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta (TCU, 2010).

Ao longo das fases do procedimento licitatório diversos documentos serão acostados ao processo administrativo, tais como o instrumento convocatório; comprovantes da publicação do edital; ato de designação da comissão de licitação ou do responsável, conforme o caso; documentos de habilitação; propostas; atas; pareceres; recursos e respostas.

Todos os atos e fases praticados nos processos de compras possuem como finalidade atingir os objetivos de compras para a Administração de forma mais eficiente possível.

Encerramos assim esta seção que buscou discorrer sobre os aspectos gerais da função de compras públicas, aspectos relacionados à eficiência no contexto das compras públicas e o procedimento de compras disposto na Lei nº 8.666/93.

Passa-se agora para o próximo tópico em que trataremos do Pregão, e especificamente às características, fases e sujeitos do Pregão Eletrônico, objeto desta pesquisa.

3.3 O PREGÃO NAS AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS

Na busca por maior eficiência e aperfeiçoamento das aquisições governamentais surge uma nova modalidade de licitação, denominada pregão. Conforme Santana (2010, p. 6) o pregão *“é uma poderosa ferramenta de gestão que veio para romper barreiras e descortinar novas condutas administrativas no setor das aquisições governamentais”*.

A regulamentação do pregão surgiu pela primeira vez no ordenamento jurídico por meio da Lei nº. 9.472/97 – Lei Geral das Telecomunicações, a qual instituiu a modalidade pregão, de uso exclusivo no âmbito da ANATEL (Agência Nacional de

Licitações). Posteriormente, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) nº. 2.026/2000, instituindo o pregão para aquisição de bens e serviços comuns qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa seja feita por meio de propostas e lances em sessão pública. Entretanto, a aplicabilidade do pregão por meio desta MP era somente no âmbito federal (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Ainda durante a vigência da MP, o pregão foi regulamentado pelo Decreto Federal n. 3.555/00. Após várias alterações, a MP nº. 2.026 converteu-se na Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002 estendendo o alcance da aplicabilidade do pregão a todas as esferas da Federação.

O pregão pode ser definido como uma espécie de leilão às avessas. Os participantes de um leilão oferecem sucessivas propostas, com preços maiores do que os antecedentes, sendo vencedor aquele que oferece a proposta com o maior valor. Já no pregão os preços vão se reduzindo, uma vez que o vencedor é aquele que oferece a proposta de menor valor (NIEBUHR, 2011).

Acresce-se a definição de Alexandrino e Paulo (2015, p. 680) em que “o pregão é modalidade de licitação, sempre do tipo menor preço, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, que pode ser utilizada para qualquer valor de contrato”. Quanto à definição de bens e serviços comuns, a Lei 10.520/02 explicita em seu Art. 1º como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002).

Desta feita, a modalidade do pregão, em princípio, não pode ser utilizada para a contratação de obras, locações imobiliárias e alienações em geral, já que esses objetos não podem ser considerados de natureza comum em razão de sua complexidade técnica. (OTHON; ARAÚJO, 2015; MEIRELLES, 2013).

Conforme coloca Niebuhr (2011), o pregão apresenta algumas características básicas: é uma ferramenta utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns; não existe limitação para o valor de contrato; há a inversão das fases; o critério de julgamento é sempre o menor preço; existe a possibilidade de redução das propostas por meio de lances e negociação.

A opção por utilizar o pregão não se restringe ao valor da compra a ser efetivada como acontece com as demais modalidades, e sim à natureza do objeto da contratação. Em suma, o critério de utilização do pregão é qualitativo e não quantitativo.

Quadro 3 – Características das Modalidades Licitatórias

Modalidades	Convite	Tomada de Preços	Concorrência	Leilão	Concurso	Pregão
Prazo	5 dias	15 a 30 Dias	30 a 45 dias	15 dias	45 dias	8 dias
Tipo de Licitação	Todos	Todos	Todos	Maior lance/ melhor oferta	Técnica	Menor Preço
Obras e Serviços de Engenharia	Até R\$ 150.000	Até R\$ 1.500.000	Acima de 1.500.000	-	Não tem limite	Não tem limite
Compras e Serviços	Até R\$ 80 .000	Até R\$ 650.000	Acima de 650.000	-	Não tem limite	Não tem limite
Restrição ao objeto	Não há	Não há	Não há	Alienação de bens	Trabalho técnico científico ou artístico.	Bens e serviços comuns
Condução do ato	Servidor ou comissão	Comissão	Comissão	Pode ser ou não servidor	Comissão	Pregoeiro e Equipe de Apoio.
Fundamentação legal	Art. 22 da lei 8.666	Art. 22da lei 8.666	Instituído pela MP 2026, alterada pela MP 2182 e convertida na L10520.			

Fonte: Oliveira (2015, p. 138)

O procedimento se assemelha ao das demais modalidades. Conforme Santos et al (2013, p. 9), a diferença maior está na fase externa, na sessão pública. Reunidos os licitantes, pregoeiro e equipe de apoio, os envelopes contendo as propostas iniciais são entregues. Esses preços são classificados na ordem crescente pelo pregoeiro e o autor da oferta com o valor mais baixo e os que ofertarem preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais, sucessivos e decrescentes, até que seja obtida a melhor proposta.

Encerrando-se a etapa competitiva o pregoeiro abrirá o envelope de habilitação apenas do licitante que apresentou a melhor proposta na fase de lances. Caso deixe de apresentar algum documento ou descumpra as condições do Edital, será inabilitado do certame, passando para o próximo, respeitando a classificação das

propostas. Se o proponente atender a todas as exigências do instrumento convocatório será declarado vencedor do certame. A partir desse momento os demais licitantes, se desejarem, devem de imediato e motivadamente manifestar sua intenção de recurso. Não havendo recurso ou após a sua decisão, o objeto da licitação será adjudicado ao vencedor, e posteriormente homologado pela autoridade competente (SANTOS et. al, 2013, p. 9). A figura abaixo ilustra o ciclo do processo de compras por meio da modalidade pregão:

Figura 4 - Etapas do Pregão



Fonte: Celso Monteiro (2007)

Assim, as principais diferenças em relação ao procedimental das demais modalidades são a não exigência de habilitação prévia ou de garantias para a participação no certame; a inversão da fase de abertura de propostas e de habilitação, assim como a de adjudicação que também ocorre antes da homologação. Tem-se ainda a sessão pública em que as propostas podem ser reduzidas. Entende-se assim, que há mais uma fase, a de lances (OLIVEIRA, 2015). Também reside diferença o momento do recurso, pois no pregão só há um momento para sua interposição que se dá após a habilitação do melhor proponente.

Apesar das disposições do pregão estarem definidas em lei própria, aplicam-se subsidiariamente à modalidade as disposições contidas na Lei 8.666/93. O pregão ainda possui regulamentação dada pelos Decretos nº 3.555/00 e nº 5.450/05.

O Decreto nº 5.450/05 estabelece a obrigatoriedade do uso do pregão para aquisição de bens e serviços comuns e regulamenta o uso do pregão em sua forma eletrônica, dispondo que preferencialmente o pregão eletrônico deverá ser utilizado, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente (BRASIL, 2005). Segundo assevera o TCU (2010), a decisão pela inviabilidade de utilização do pregão deve ser justificada pelo dirigente ou autoridade competente de forma motivada e circunstanciada.

Adiante, passaremos a discorrer sobre o pregão em sua forma eletrônica, suas características, vantagens e desvantagens, bem como, sobre os atores envolvidos no processo, focando na figura do pregoeiro que detém o foco desta pesquisa.

3.3.1 O instituto do pregão Eletrônico

O pregão surgiu como tentativa de acelerar o processo de compras, diminuir os custos operacionais e aumentar a eficiência nas contratações públicas. Com o Decreto nº 5.450/05 o pregão passa a ser operado de forma eletrônica, “representando um dos maiores avanços no processo de aquisição por parte do poder público, dinamizando sua operacionalização e ampliando ainda mais a possibilidade de participação de concorrentes” (OTHON, ARAÚJO, 2015, p. 174-175).

A instituição do pregão eletrônico configura “uma das facetas da informatização das atividades administrativas, a qual se constitui em procedimento de licitação desenvolvido por meio da internet, aproveitando as vantagens dela decorrentes” (NIEBUHR, 2011, p. 263).

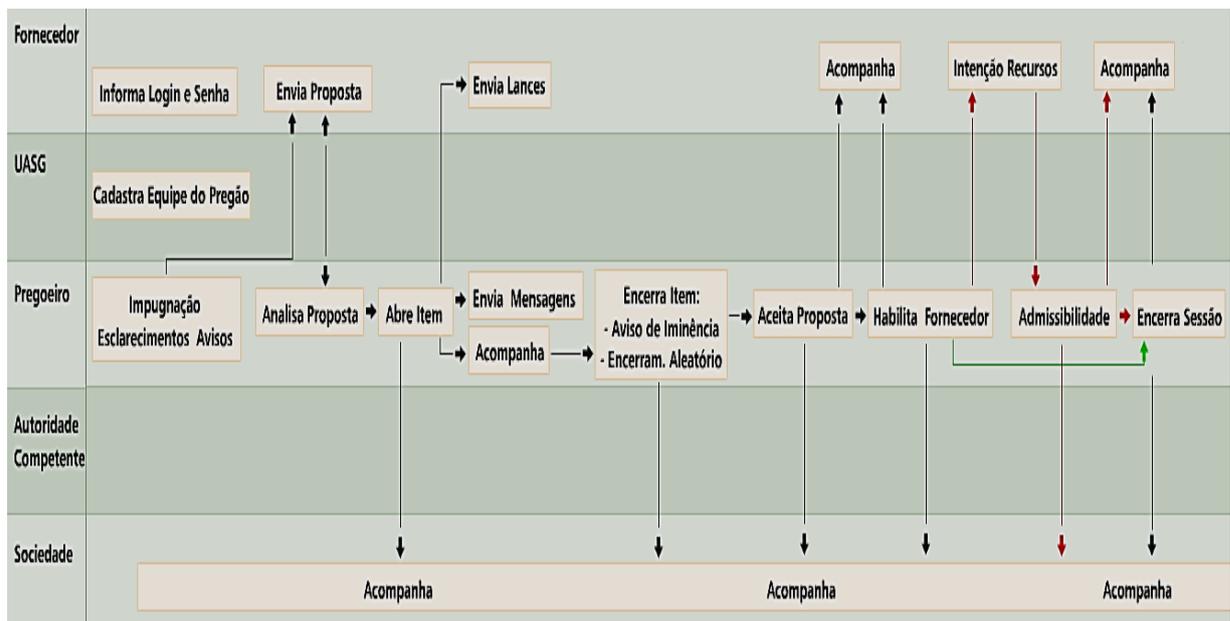
Convém ressaltar que o pregão eletrônico não é uma modalidade de licitação. Neste sentido, ainda segundo Niebuhr (2011, p. 264),

O pregão eletrônico é espécie de modalidade de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial são adaptados à tecnologia da informação. [...]. Enfim, em apertadíssima síntese, o pregão eletrônico é a maneira de realizar a modalidade pregão valendo-se da internet.

No âmbito federal, a sessão pública (fase externa) do pregão eletrônico é realizada por meio do Portal de Compras do Governo Federal, no *site* denominado Compras Governamentais, (link Comprasnet), gerenciado pelo MPOG. O acesso aberto para

que qualquer pessoa acompanhe em tempo real o desenrolar da sessão do pregão traz mais transparência ao processo, pois, o formato eletrônico do Pregão contribui para que usuários do governo, fornecedores e sociedade exerçam maior controle sobre as contratações realizadas.

Figura 5 – Fluxo de Trabalho do Pregão Eletrônico



Fonte: Manual do Usuário: Órgão Público – Pregoeiro (MPOG, versão 1, p. 12)

Assim como nas demais modalidades, os princípios guiarão todas as fases do pregão eletrônico, que discorreremos a seguir.

3.3.2 Princípios correlatos ao Pregão

Por se tratar de modalidade de licitação, tanto o pregão presencial quanto o eletrônico são norteados pelos mesmos princípios informadores das demais modalidades constantes na Constituição Federal e na Lei 8.666/93, sendo acrescentados os da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

Conforme entendimentos de Niebuhr (2011), os princípios do justo preço, seletividade, celeridade e finalidade advêm do princípio mais abrangente da eficiência. Segundo o autor, o princípio do preço justo demanda que a administração não assuma compromissos com preços fora de mercado; o da seletividade requer cuidados com a seleção da contratante e da proposta, relacionando-se diretamente

com a qualidade do objeto contratado; o princípio da celeridade envolve o tempo necessário para realizar a licitação, que deve ser o mais breve possível e o da finalidade, que enfatiza que a licitação é um meio da administração satisfazer os interesses da coletividade.

O princípio da competitividade reporta à necessidade da administração em promover subsídios para que haja o maior número de participantes na licitação, aumentando a quantidade de propostas. Também impõe limites ao edital, como consta no Art. 3º, inciso II da Lei nº 10.520: “a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição” (BRASIL, 2002). Dessa forma, a Administração deve abster-se de impor formalidades excessivas ou exigências desnecessárias, que possam ocasionar o direcionamento a um número reduzido de participantes.

Em relação ao princípio da comparação objetiva das propostas está intimamente relacionado ao princípio do julgamento objetivo já falado anteriormente, que consiste na regra da Administração valer-se de critérios objetivos e previamente estabelecidos para julgar as propostas nas licitações.

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade mantêm estreita relação entre si e estabelecem que os atos discricionários da administração pública devem ser orientados de forma racional, sensata e coerente, considerando as análises de adequação e necessidade do ato ou atuação, de forma que haja proporcionalidade entre os meios utilizados e os fins pretendidos (ALEXANDRINO; PAULO, 2015). Di Pietro (2012) conclui ser o princípio da razoabilidade uma tentativa de impor limites à discricionariedade da administração pública.

3.3.3 Seus procedimentos e a Inversão de suas fases

Assim como ocorre nas demais modalidades e no pregão presencial, o pregão eletrônico também é ordenado em duas fases. A fase preparatória ou interna, conforme disciplina do Art. 9º do Decreto Federal 5.450/05, compreende:

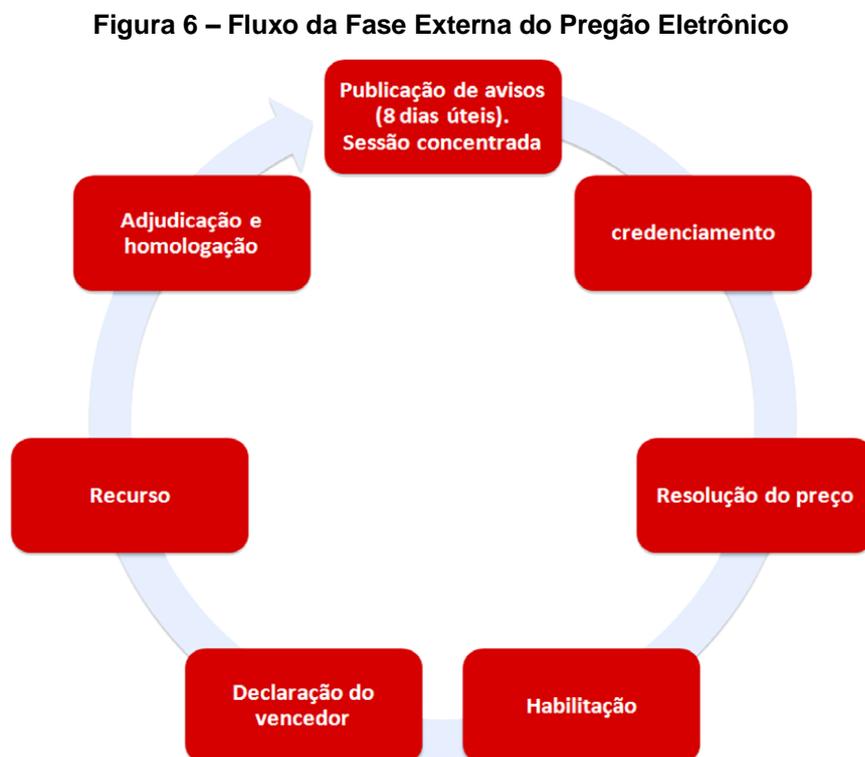
- I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
- II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

- III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
- IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;
- V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração;
- e
- VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Os trâmites desta fase se assemelham às do pregão presencial, mudando apenas o fato de que deverão constar no edital novas disposições, como por exemplo, o endereço eletrônico onde ocorrerá a disputa e a forma de credenciamento para participação. Conforme informa o Decreto 5.450/05, a fase externa se dá com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital, estabelecendo:

O aviso do edital conterá a definição precisa, suficiente e clara do objeto, a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, bem como o endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, a data e hora de sua realização e a indicação de que o pregão, na forma eletrônica, será realizado por meio da internet. (Decreto nº 5.450, Art. 17, §2º)

A fase externa segue o seguinte fluxo:



Fonte: Santana (2010, p. 11)

Após o Parecer jurídico do Edital é feita a convocação dos interessados, que agora, além da publicação no Diário Oficial também é feita através da internet. No pregão eletrônico o prazo mínimo para a abertura das propostas é de 08 (oito) dias úteis contados da última publicação, independentemente do valor a ser licitado.

No dia e hora marcados, o pregoeiro entrará na sala de disputa (*on-line*), abrirá as propostas enviadas e as analisará desclassificando de forma fundamentada e registrada no sistema aquelas que não estejam em conformidade com o edital. Cabe ressaltar que nessa fase não é identificado ao pregoeiro e aos fornecedores participantes a autoria das propostas, dificultando atos de beneficiamentos a determinadas empresas.

Analisadas todas as propostas o pregoeiro iniciará a fase de lances. Cada fornecedor somente poderá oferecer lance inferior ao último por ele ofertado e registrado pelo sistema (Decreto nº 5.450/05, art. 24, § 3º). O encerramento acontece em dois momentos sucessivos: tempo de iminência e fechamento aleatório. O tempo de iminência, entre 01 e 60 minutos, é definido e informado no sistema pelo pregoeiro. Decorrido esse tempo, os itens entram no encerramento aleatório que poderá ser de até 30 minutos definidos pelo próprio sistema.

Após o término da etapa de lances o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar. O pregoeiro poderá negociar com os licitantes, via sistema eletrônico – *chat*, a redução do lance ou da proposta mais vantajosa na tentativa de obter preço ainda melhor, observado o critério de julgamento. Salienta-se que somente ao término da fase de lances é que são identificados os licitantes participantes do pregão eletrônico.

A etapa de habilitação ocorrerá somente junto aos licitantes detentores das melhores propostas aceitas pelo pregoeiro. Essa inversão de fases em relação às demais modalidades constantes na Lei 8.666/93 é que garante ao procedimento do pregão eletrônico a maior possibilidade de redução de prazos e de aspectos burocráticos (OLIVEIRA, 2015).

Com a declaração do vencedor, os licitantes poderão de forma imediata e motivada, manifestar sua intenção de recurso em campo específico do sistema. A falta de manifestação do licitante importará na decadência desse direito. Se após analisá-la

o pregoeiro entender que não procede, dará continuidade na aceitação; caso contrário, será aberto o prazo recursal, onde serão concedidos 03 (três) dias para apresentação das razões de recurso, e findo este, mais 03 (três) dias para que as demais licitantes apresentem suas contra-razões.

Será adjudicado o objeto do certame ao licitante vencedor que ofertar o menor preço e atender as exigências definidas no edital. A homologação será realizada pela autoridade competente, diretamente no sistema, após a adjudicação pelo pregoeiro dos itens sem recurso ou da adjudicação pela mesma autoridade competente dos itens com recurso.

Analisando-se as etapas da fase externa, percebem-se variáveis que imputam ao pregão eletrônico vantagens em detrimento ao presencial, como por exemplo, o anonimato dos licitantes até o fim da etapa de lances e a possibilidade de todas as propostas adequadas ao edital participarem da etapa seguinte ampliando a competitividade.

Nesta seara, partiremos a seguir para a descrição das vantagens e desvantagens atribuídas ao instituto do pregão eletrônico.

3.3.4 Vantagens e desvantagens no uso do Pregão Eletrônico

a) Vantagens

Muitos benefícios são imputados ao uso do Pregão Eletrônico. Entre os principais figuram a celeridade, competitividade, economia e transparência. Confirma Fernandes (2005) que os benefícios das compras eletrônicas para os órgãos públicos incluem a redução de custos, o incremento da competição, a redução de custos administrativos e o fortalecimento do controle em relação às transações com recursos públicos. Para o autor, o incremento da competição resulta da maior ampliação e acesso dos licitantes e da sua maior conveniência, induzindo a uma maior redução dos valores ofertados; por sua vez, a redução de custos administrativos se mostra na maior rapidez das transações, na redução de procedimentos manuais e facilidade de gerenciamento das compras e dos custos. Por fim, o fortalecimento do controle se dá em decorrência da maior transparência dos atos.

De fato, o pregão eletrônico possibilita maior agilidade aos processos de compras, principalmente no que diz respeito aos prazos da fase externa. Conforme se observa no Quadro 02 (p. 52), à exceção da modalidade convite que prevê um prazo mínimo de 05 dias entre a publicação do instrumento convocatório e a abertura da sessão pública, as demais modalidades possuem prazos entre 15 a 45 dias. Com isso, já se demonstra a vantagem da celeridade do pregão tendo em vista seu prazo de 08 dias úteis.

A inversão das etapas de aceitação das propostas e habilitação é outro aspecto que promove celeridade ao pregão, já que primeiro é selecionado o detentor da melhor proposta e posteriormente é realizada a habilitação somente deste (NIEBUHR, 2011). A fase recursal também se apresenta como indutor de agilidade, visto que, nas demais modalidades é possível a propositura de recursos em vários momentos do procedimento, enquanto que no pregão eletrônico só se dá uma única vez.

O pregão eletrônico também possibilita maior agilidade quando uma licitação incluir muitos itens ou lotes. No pregão presencial, o pregoeiro deve abrir lances item a item, tornando o processo complicado e lento. No pregão eletrônico os lances são enviados no sistema, sendo permitida a abertura de vários itens ao mesmo tempo.

O principal fator de redução de gastos aos cofres públicos é a maior concorrência possibilitada pelo Pregão Eletrônico. Neste aspecto, assim considera Niebuhr:

Dessa sorte, no pregão eletrônico fomenta-se a competitividade. Não só as empresas da região do lugar da licitação participam dela. Mas, com a facilidade dos recursos de tecnologia da informação, quaisquer interessados, de qualquer lugar do País, podem participar dela sem a necessidade de maiores investimentos. É necessário apenas que acessem a internet, que, é manifesto, encurta as distâncias, aproximando a Administração Pública de seus virtuais fornecedores (NIEBUHR, 2011, p. 267).

De acordo com dados divulgados no portal de Compras Governamentais (2016), houve um crescimento do número de fornecedores cadastrados e habilitados a participar das licitações junto à Administração Pública Federal. Em 1997 eram 61.113 fornecedores e em 2014 o número subiu para 309.006. Desta feita, por atingir este maior mercado, a utilização do pregão eletrônico possibilita o aumento de oportunidades e competição culminando na redução do valor das compras públicas.

Por sua ampla publicidade, o pregão eletrônico permite ainda maior transparência no certame tendo em vista que qualquer pessoa poderá acompanhar em tempo real todas as etapas da fase externa, possibilitando maior controle por parte da sociedade quanto ao uso de recursos públicos nas aquisições e contratações. Além disso, conforme aponta Fernandes (2005, p. 197) “a utilização dos *sites* de compras propicia a equalização do acesso à informação, reduzindo riscos de “privilégio” a algum fornecedor, em razão do acesso mais amplo e detalhado a informações sobre as contratações”.

Pode-se mencionar ainda como vantagens do pregão eletrônico a redução de formalidades e burocracia, bem como, a simplificação das atividades do pregoeiro (NIEBUHR, 2011).

b) Desvantagens

O instituto do pregão eletrônico se destaca por apresentar um grande número de pontos positivos para a Administração Pública. Entretanto, apesar do entendimento de que ocorreram muitos avanços com a implementação dessa ferramenta, ainda existe a concordância de que há alguns entraves para que as compras públicas possam ser mais eficientes (FARIA ET AL., 2010; FILARDIS, 2014).

Para participar do pregão eletrônico, é recomendável ao licitante que tenha um bom equipamento, internet de banda larga e pessoal treinado. E pelo fato de muitas empresas e pessoas ainda não terem acesso à informatização, o uso do pregão pode causar um resultado contrário à sua principal vantagem: restringir a competitividade (NIEBUHR, 2011). Para o autor, essa situação pode ser amenizada com o bom senso e experiência dos agentes administrativos, que conhecendo seus fornecedores e seus segmentos podem identificar em que áreas o pregão eletrônico deva ser utilizado com mais moderação.

Outra desvantagem percebida pelo autor diz respeito à redução do poder de intervenção e persuasão do pregoeiro. Informa que,

Essa situação pode ser favorável ou desfavorável, dependendo da perspectiva e dos casos concretos que se apresentem. É favorável porque a licitação em si torna-se mais impessoal e minimiza-se o risco de o pregoeiro praticar atos arbitrários. Noutro lado, é desfavorável para muitas licitações já sabidamente problemáticas, difíceis de serem realizadas, em que a

intervenção ativa do pregoeiro produziria benesses ao interesse público (NIEBUHR, 2011, p. 268).

Também se configura como desvantagem a possibilidade de contratação por preços artificialmente reduzidos (FREITAS E MALDONADO, 2013). Essa situação pode ocorrer quando há falta de prática e conhecimento do mercado por parte do setor responsável pela elaboração dos preços estimados onde não percebem o oportunismo de fornecedores que passam valores superfaturados para assim ter uma margem maior quando do envio de lances durante o pregão, gerando assim, uma falsa economia.

No estudo realizado por Filardis e colaboradores (2014), foram apontados como desvantagens do pregão eletrônico a grande responsabilidade do pregoeiro e a insuficiência de treinamentos e reciclagens para sua correta atuação; a falta de conhecimento dos setores solicitantes quando da especificação do objeto, onde especificações mal-feitas geram compras com menor qualidade; fornecedores mal-intencionados; falta de motivação e incentivo ao pregoeiro; a burocracia ainda exagerada e ocorrência de cartéis em determinados processos.

No que diz respeito a fraudes e conluíus o pregão eletrônico já vem sendo objeto de ataques (VAZ, 2016). Uma das formas é quanto ao uso de “robôs” por parte dos proponentes durante a fase de lances. Trata-se de programa de computador usado para fazer lances automáticos, em fração de segundos, de forma a manter um dos concorrentes sempre com o menor preço e sempre à frente de seus concorrentes, podendo inclusive, cobrir lances específicos de Micro e Pequenas Empresas tirando-lhes a possibilidade do desempate garantido pela legislação.

A outra forma é a participação de empresas “coelhos”, onde apresenta uma proposta excessivamente baixa desestimulando a competição dos demais licitantes, permitindo assim, que outra empresa integrante do esquema ofereça o segundo melhor lance e vença a disputa (GROSSMANN, 2015). Com estas práticas, o propósito inicial de transparência, isonomia e lisura do pregão eletrônico torna-se ameaçado.

Considerando a promoção do desenvolvimento sustentável, Baradel (2011) aponta o uso do pregão eletrônico como possível desvantagem, já que com a quebra da barreira regional há a ampliação da competitividade e que, em algumas

regiões/localidades, principalmente as menos favorecidas, essa abertura a empresas de fora acabaria por comprometer o crescimento econômico regional/local.

Nesse sentido também se posicionou Santana e Melo (2013, p. 23) apontando que privilegiar o mercado local e regional, bem como, buscar ampliar a participação das microempresas e empresas de pequeno porte, “pode ser diretriz arruinada (parcial ou totalmente) pelo uso desenfreado do pregão eletrônico”. Assim, segundo os autores, o pregão deve ser usado sempre, mas para atingir determinadas políticas públicas o eletrônico deveria ceder lugar ao pregão presencial.

Como se pode observar, mesmo com todas as vantagens que apresenta, o pregão eletrônico tem ainda possibilidades de melhora e aperfeiçoamento (NIEBUHR, 2011). Os recursos tecnológicos envolvidos na sua condução e as pessoas que fazem parte do processo são as peças fundamentais para a obtenção de resultados satisfatórios. “Por isso, devem ser superadas as barreiras dos conflitos normativos, segregação tecnológica, segurança e da resistência natural aos novos procedimentos” (FARIA et al, 2011, p. 60).

3.4 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DO PREGÃO ELETRÔNICO

No andamento de um processo licitatório uma série de atores sociais são envolvidos perpassando por todas as fases e fatos anteriores e posteriores ao processo. Há atores atuando na fase de identificação da demanda, na requisição do pedido, na aprovação dos custos e disponibilidade financeira e orçamentária, na elaboração do edital e na realização do certame. O ordenador de despesas homologa ou adjudica o processo em sua fase final (OLIVEIRA, 2015).

O Decreto nº 5.450/05 estabelece algumas normas sobre os agentes envolvidos no pregão eletrônico. Em seu artigo 8º, são prescritas as atribuições da autoridade competente:

- I - designar e solicitar, junto ao provedor do sistema, o credenciamento do pregoeiro e dos componentes da equipe de apoio;
- II - indicar o provedor do sistema;
- III - determinar a abertura do processo licitatório;

- IV - decidir os recursos contra atos do pregoeiro quando este mantiver sua decisão;
- V - adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;
- VI - homologar o resultado da licitação; e
- VII - celebrar o contrato.

A autoridade superior ou competente é designada de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade. A autoridade máxima deve reunir poderes para representar o órgão ou entidade extrajudicialmente, assumindo direitos e obrigações perante terceiros (NIEBUHR, 2011).

Conforme entendimentos do mesmo autor, de acordo com o Art. 3º da Lei 10.520/02, também é de responsabilidade da autoridade competente a elaboração do Edital, sendo lícito, porém, a delegação para que outros agentes o elaborem; entretanto, a responsabilidade não será transferida, permanecendo a autoridade competente responsável legal para efeitos jurídicos.

Em substituição às Comissões especiais ou permanentes estipuladas na Lei nº 8.666/93 surgem as figuras do pregoeiro e da equipe de apoio, onde suas funções se assemelham ao de presidente das comissões e seus membros,

- IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor (Lei 10.520/02, Art. 3º, Inciso IV).

O pregoeiro e a maioria dos membros da equipe de apoio devem ser servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração Pública, de preferência do quadro permanente do órgão ou entidade que promover a licitação (BRASIL, 2005). De acordo com o TCU (2010) a equipe de apoio deve possuir conhecimento técnico sobre o objeto licitado, de modo a prestar assistência necessária ao pregoeiro.

Para Joel Menezes Niebuhr (2011, p.90) "o legislador, ao exigir que o pregoeiro seja servidor, quis proibir apenas que terceirizados, que não possuem um vínculo direto com o órgão ou entidade promotora da licitação, exerçam a função de pregoeiro". Assim, excluindo-se a possibilidade de terceirizados desempenharem a função de pregoeiro todos os demais agentes (estatutários, empregados públicos, comissionados e militares) da unidade ou órgão promotor podem ser nomeados como tal.

As atividades pertinentes nos pregões são conduzidas pelo pregoeiro, que representa o órgão licitante durante o transcurso do processo licitatório. A ele é atribuída a responsabilidade de conduzir o ato licitatório e tomar todas as decisões pertinentes. Diante da importância do pregão eletrônico na administração pública, destaca-se a figura do pregoeiro como aliado para o êxito do pregão, “pois ele é o ator que move todo o sistema que envolve o processo licitatório” (OTHON; ARAÚJO, 2015, p. 187).

Dada a sua importância, discorreremos agora, em separado, sobre os dois elos principais na condução do pregão eletrônico: o licitante e o pregoeiro.

3.4.1 O licitante

Conforme disposto ao longo deste trabalho, a Administração Pública não produz tudo aquilo de que necessita para seu funcionamento e para atender às necessidades da sociedade. Com isso, recorre aos particulares numa relação contratual que se dá por meio do processo licitatório. A Lei 8.666/93 quando trata das definições no Art. 6º, apresentou somente a definição de contratado, como sendo a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública.

Por equiparação, o licitante é a pessoa física ou jurídica que atendendo a exigências específicas participam do certame licitatório com a legitimidade de enviar propostas e lances. Para participar do certame, o licitante deve comprovar que o ramo de atividade em que atua é compatível com o objeto da licitação e que possui os requisitos mínimos de habilitação (TCU, 2010).

O Art. 9º da Lei 8.666/93 informa os impedimentos de participação no processo licitatório,

Art. 9.º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: I – o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado; III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação (BRASIL, 1993).

Configuram ainda como restrição à participação nos procedimentos licitatórios, conforme o TCU (2010), aqueles que estejam suspensos para licitar ou contratar com o órgão ou entidade da Administração que aplicou a penalidade; declarados inidôneos para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos da punição.

Além da observância destes critérios, para a participação no pregão eletrônico junto a órgãos federais, caberá ao licitante interessado, primeiramente, credenciar-se no SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores.

As disposições do Decreto regulamentador do pregão eletrônico não deixam dúvidas de que o uso da senha de acesso do licitante é de sua inteira responsabilidade, não cabendo ao provedor do sistema ou ao órgão promotor da licitação nenhuma responsabilidade por eventuais danos decorrentes pelo uso indevido da senha.

Durante todo o decorrer do certame, caberá ao licitante “acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório, responsabilizando-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão” (Decreto 5.450/05, Art. 13, Inc. IV).

As principais atividades operacionais efetivadas pelos licitantes durante a participação no pregão eletrônico seguem o fluxo demonstrado na Figura 7.

As propostas podem ser inseridas e substituídas no sistema até o horário de abertura estabelecido para início da sessão. No momento da fase de lances, os participantes poderão enviar lances sucessivos, decrescentes e cobrindo seu próprio valor.

No momento da habilitação serão exigidos o atendimento a requisitos mínimos para assegurar a execução do contrato ou a entrega do bem, relativos à situação jurídica, qualificação técnica, capacidade econômica e regularidade fiscal.

Figura 7 – Fluxo Operacional do Licitante



Fonte: Manual do Fornecedor (Versão 1) – MPOG

Não obstante haja a prevalência do interesse público nas relações do Estado, há que se considerar o respeito aos direitos dos licitantes, entre eles, que os agentes públicos sigam de forma irrestrita os critérios definidos no Edital; que seja

resguardada a ampla competitividade; que seja dada publicidade a todos os atos do certame; que o julgamento seja sempre objetivo, justo e transparente, e, principalmente, seja respeitado o devido processo legal possibilitando-lhes interpor impugnações, pedido de esclarecimentos e recursos.

Por outro lado, a legislação do Pregão tornou mais severa a penalidade a licitantes que não agirem de acordo com a legislação ou que praticarem atos pautados na má-fé e desonestidade:

Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais (Decreto 5.450/05, Art. 28).

3.4.2 A figura do pregoeiro

Tanto nas compras públicas como nas privadas, o comprador assume papel de extrema importância e deverá estar alinhado aos objetivos da organização. Maior economia, ampliação de competitividade, compras com qualidade, promoção de micro e pequenas empresas, desenvolvimento nacional sustentável, dentre outros objetivos, são funções que o comprador público deverá considerar ao exercer sua atividade profissional (PIMENTEL; OLIVEIRA, 2012).

As atribuições conferidas ao pregoeiro por meio da Legislação vigente são de natureza genérica, onde outras tantas derivam no decorrer de suas atividades cotidianas. Esta generalização pode evitar evasões à responsabilidades, como ao contrário, servir de respaldo legal àqueles que apenas cumprem a letra da lei. No Quadro a seguir estão relacionadas as atribuições legais do pregoeiro encontradas na legislação específica.

Quadro 4 – Atribuições Legais do Pregoeiro

PREGÃO (Lei 10.520/02)	PREGÃO ELETRÔNICO (Decreto 5.450/05)
<p>IV - (...) cabe ao pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor (Art. 3º);</p> <p>XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade (Art. 4º);</p> <p>XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital (Art. 4º);</p> <p>XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subseqüentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor (Art. 4º);</p> <p>XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor (Art. 4º);</p> <p>XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor (Art. 4º);</p>	<p>Incisos I ao XI do Art. 11 - I - coordenar o processo licitatório;</p> <p>II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;</p> <p>III - conduzir a sessão pública na internet;</p> <p>IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;</p> <p>V - dirigir a etapa de lances;</p> <p>VI - verificar e julgar as condições de habilitação;</p> <p>VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;</p> <p>VIII - indicar o vencedor do certame;</p> <p>IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;</p> <p>X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio;</p> <p>XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.</p> <p>§ 1º Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas (Art. 18);</p> <p>Art. 19. Os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório deverão ser enviados ao pregoeiro, [...];</p> <p>§ 8º [...] o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, [...] (Art. 22)</p>

Fonte: elaboração própria a partir da Lei 10.520/02 e do Decreto Federal 5.450/05.

Santana (2007) denomina de atribuições impertinentes àquelas que não estão no escopo da legislação, mas que com frequência são atribuídas ao pregoeiro. São elas: elaboração do edital; especificação do objeto; parametrização dos critérios de julgamento das propostas; fixação de exigências para a habilitação; a convocação do adjudicatário para firmar contrato, dentre outras.

Cumpra informar que ao pregoeiro implica o poder de polícia durante o certame cuidando para que as condutas dos participantes estejam em conformidade com as regras legais, administrativas e éticas. Ao pregoeiro ainda recai toda a responsabilidade pelos seus atos, podendo responder administrativa, civil ou criminalmente, em caso de cometimento de crime contra a Administração.

Acresce-se a referência ao Decreto 3.555/00, em seu art. 7º, em que somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição. Tal capacitação deverá ser oferecida pelo órgão ou entidade onde se ensinarão as técnicas de condução do certame e técnicas de negociação para estimular os licitantes a enviarem lances e reduzirem propostas, bem como, demonstrar a legislação para melhor embasamento do servidor para evitar erros na condução do procedimento.

O Decreto Federal que regulamenta o pregão eletrônico prevê em seu Art. 10, § 4º que “somente poderá exercer a função de pregoeiro o servidor ou o militar que reúna qualificação profissional e perfil adequados, aferidos pela autoridade competente” (BRASIL, 2005). Neste aspecto se posiciona Pestana (2013, p. 344) em que ressalva a necessidade de se verificar exigências mínimas para quem desempenhar a função de pregoeiro e afirma:

Embora não se exija habilitação técnica específica, o agente que venha a ser credenciado como pregoeiro para desempenhar essa importante função deverá ter o conhecimento da legislação aplicável, do procedimento a ser obedecido, além de contar com destreza necessária para conferir celeridade aos atos a serem praticados nesses domínios, bem como vivacidade e capacidade de bem negociar com os participantes da licitação, estimulando melhoras nas propostas apresentadas e trazendo-as para os patamares valorativos que se adequem às expectativas da Administração Pública.

Para Santana (2007, p.570) "*não basta ser servidor público; [...]. É preciso, além disso, possuir o servidor um determinado perfil que revele ser ele portador de certos atributos que não apenas de ordem funcional*". Sobre o perfil do pregoeiro, o autor (2007, p.571-572) destaca algumas habilidades:

a) habilidades correlatas à decisão: serenidade; objetividade; persuasão; organização; respeito ao formalismo do procedimento; domínio emocional (autocontrole, segurança) e do ambiente (liderança);

b) habilidades relativas à negociação: agilidade; persuasão; domínio da realidade mercadológica e da realidade interna (referimo-nos a sua própria unidade administrativa);

c) qualidades: honestidade; integridade; ética; sinceridade; responsabilidade; competência; pontualidade.

Corroborando com este posicionamento, o doutrinador Justen Filho pontua que,

... 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 (JUSTEN FILHO, 2013, p. 78).

O Tribunal de Contas da União segue a mesma direção orientando que a função de pregoeiro deve ser exercida por servidor que detenha qualificação profissional e perfil adequados para referido fim (TCU, 2010).

Batista e Maldonado (2008) asseveram que os compradores, independente se público ou privado, precisam ter um perfil vinculado à estratégia da organização, aprimorando suas competências e qualificações por meio do acúmulo de conhecimento e capacitação determinando a diferença entre o comprador burocrático (reativo) e o comprador moderno (proativo). O comprador reativo representa a visão simplista da função de compras, consistindo unicamente em encontrar um fornecedor disposto a trocar os bens ou serviços por determinada quantia. De outro modo, o proativo busca parcerias com o fornecedor, compartilhando ideias e conhecimento para a conclusão de uma boa compra (BATISTA E MALDONADO, 2008).

Pode-se concluir que os dados apontados no trabalho de Butarelo e Bartalo (2011) demonstram exemplo de comprador proativo, quando há a busca e uso de informações pelos pregoeiros para acesso à informação e construção de conhecimento, seja pelo aprendizado individual através de cursos, pelas particularidades de cada certame licitatório, pelo compartilhamento das informações

entre os pares, bem como, da tentativa de se solucionar algum problema com realização de diligências. Segundo as autoras, é a postura administrativa que vai proporcionar ou não o êxito no cumprimento das normas.

Reforçando esta visão, Santana (2009) assevera que a eficiência na Administração Pública está nas pessoas. Em sua opinião, de nada adianta “uma excelente plataforma de aquisições, uma excepcional estrutura física dotada de equipamentos e o que mais for necessário, se não tiver “servidores aptos” a bem conduzir os procedimentos” (SANTANA, 2009, p. 63).

Deste modo, o perfil, as atitudes e posicionamentos do pregoeiro durante a condução do pregão eletrônico assume um papel primordial na direção da melhor eficiência nas compras,

Esta abordagem estratégica que concentra mais ênfase nas atividades de negociação e de relacionamento, do que em reagir, pura e simplesmente, às necessidades dos usuários, necessitará de profissionais mais capacitados e comprometidos institucionalmente no processo de modificar paradigmas e que tenham uma visão institucional que perpassasse todos os níveis da organização (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 691).

É seguindo esta lógica que este trabalho se propôs a conhecer e analisar as dificuldades encontradas por pregoeiros durante a condução do pregão eletrônico na Universidade, perpassando pelo levantamento do perfil dos servidores, bem como, suas opiniões, posicionamentos e atitudes.

4 PESQUISA DE CAMPO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 DESCRIÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO

Os dados obtidos para compor esta pesquisa derivaram de fontes diversas. A pesquisa bibliográfica forneceu o aporte teórico advindo de livros e demais publicações disponíveis. A pesquisa documental através de informações internas da Instituição analisada, bem como os dados coletados no portal Compras Governamentais forneceram elementos que fortalecem o referencial e a análise. E a aplicação do questionário aos pregoeiros da UFES retornando os dados primários a serem analisados a fim de se alcançar os objetivos da pesquisa.

Foram aplicados questionários aos servidores que desempenham a função de pregoeiro na instituição totalizando uma amostra de 19 pessoas. O questionário foi enviado por e-mail após contato telefônico com os responsáveis pelos setores. No texto enviado, explicamos qual o intuito da pesquisa e sua importância, bem como, nosso compromisso em manter o anonimato das respostas.

O instrumento de coleta de dados foi aplicado na segunda quinzena de novembro de 2016 e buscou abranger todos os servidores em exercício no período, excluindo-se dessa etapa aqueles afastados por qualquer motivo. Em nosso caso, uma servidora estava de férias não participando da pesquisa.

Tomando-se por base os objetivos propostos no estudo, o questionário foi dividido em três blocos. O primeiro bloco referiu-se às opiniões e atitudes do pregoeiro acerca do Pregão Eletrônico, incluindo dificuldades e entraves existentes, bem como, sobre o sistema Comprasnet. O segundo buscou conhecer os posicionamentos e atitudes dos pregoeiros na condução dos processos de Pregão Eletrônico, e ainda, as variáveis que afetam seu trabalho e como são vistos setores da Instituição ligados à área de compras. Por fim, o terceiro bloco buscou levantar o perfil dos pregoeiros da Ufes, considerando aspectos como tempo de atuação, capacitação, escolaridade, satisfação no desempenho da função, entre outros.

Na intenção de evitar cansaço ou desinteresse no momento do preenchimento do questionário, as questões fechadas foram estruturadas em três tipos diferentes: dicotômicas, múltipla escolha e escala do tipo Likert. Conforme Richardson (2012),

este método começa com a coleta de uma quantidade de itens que indicam atitudes negativas e positivas sobre um objeto, Instituição ou tipos de pessoas. Os itens se classificam ao longo de um contínuo variando entre muito de acordo a muito em desacordo. Em nosso trabalho, os itens que compõem as perguntas deste tipo no questionário foram assim definidos: 1) Discordo Totalmente; 2) Discordo em parte; 3) Não sei responder; 4) Concordo em parte; 5) Concordo Totalmente.

Cabe ressaltar que mesmo nas questões fechadas foram incluídas opções como “outros” e “por quê” para que o próprio respondente pudesse se manifestar de maneira diversa às respostas apresentadas com o objetivo de torná-las o mais próximo possível da opinião dos pregoeiros. Nos Blocos A e B também foram incluídas perguntas abertas. Na primeira pergunta buscou-se a opinião dos pregoeiros quanto às principais dificuldades ou entraves existentes para a realização do Pregão Eletrônico em seu setor, e na segunda foi solicitado que apontassem quais medidas ou mudanças deveriam ser adotadas para facilitar a atuação do pregoeiro na condução dos processos.

Ainda sobre a elaboração do questionário, cumpre salientar que, conforme orienta Vergara (2009), antes do seu envio aos sujeitos da amostra o mesmo foi encaminhado a três servidores públicos federais que possuem conhecimento e prática em Pregão Eletrônico e Comprasnet para que pudessem avaliar quanto ao entendimento e clareza das questões, facilidades, dificuldades e tempo de preenchimento. Após as contribuições dos “juízes”, o instrumento foi ajustado e posteriormente enviado aos destinatários.

Apesar de realizarmos alguns telefonemas e reforçarmos o envio do e-mail, a amostra não teve o alcance que desejávamos, ou seja, que todos os pregoeiros respondessem. Contudo, houve o retorno de 13 pregoeiros configurando uma amostragem adequada para a representatividade da pesquisa. Com o recebimento do material, passamos à fase da análise dos dados coletados.

4.2 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS

Neste capítulo serão apresentadas e analisadas as respostas e os dados obtidos a partir do levantamento de campo. Conforme informado na seção 2 – Dos

Procedimentos Metodológicos, a abordagem empregada neste estudo para análise dos dados foi a quali-quantitativa. Tal abordagem se aplicou em razão da natureza dos dados coletados no questionário, pois continha tanto dados quantitativos como qualitativos no intuito de conhecer opiniões.

Quantitativamente, os dados foram tabulados utilizando-se o MS Excel e o aplicativo formulários do *google* e tratados e analisados por meio de estatística descritiva. As respostas obtidas foram compiladas em gráficos que possibilitassem a visualização e melhor entendimento dos resultados.

Na parte qualitativa, obtida através das perguntas abertas do questionário, foram analisados fragmentos das falas dos respondentes. As opiniões e informações foram analisadas com a interpretação do conteúdo das respostas, de forma a trazer complementariedade às respostas fechadas do questionário.

Ressaltamos que para manter o anonimato dos respondentes, seus nomes ou características isoladas que pudessem reconhecê-los não serão citados no texto, sendo por ventura substituídos por pregoeiro 1, pregoeiro 2 e assim por diante.

O foco do questionário direcionou-se à descoberta de opiniões e atitudes dos Pregoeiros em relação a diversos aspectos do Pregão Eletrônico para em seguida realizar a triangulação desses dados com o referencial teórico dessa pesquisa e com a análise documental realizada.

Utilizou-se da triangulação como método alternativo à validação dos dados, que segundo Denzin (1978) significa obter dados de diferentes fontes, em períodos diversos, de maneira a obter melhores resultados sobre o objeto e fenômenos estudados.

O levantamento realizado através da análise documental foi realizado em maio de 2017. A princípio, a ideia era estabelecer um arco temporal (ano de 2014) para a escolha dos pregões realizados, contudo, preferiu-se explorar os últimos certames realizados pelos pregoeiros. Essa escolha deveu-se ao fato de que uma análise delimitada temporalmente como pensado inicialmente poderia ser ineficiente, visto que poderiam ter pregoeiros presidindo as sessões em 2014 e que hoje poderiam não mais exercer a função, não sendo assim respondentes do questionário.

Consideramos que a análise das questões levantadas em conjunto com a análise documental das Atas das sessões públicas possibilitou a confrontação e identificação das atitudes dos pregoeiros na condução do Pregão Eletrônico, possibilitando uma análise mais real em conjunto com as respostas do questionário.

Por fim, acreditamos que com a pesquisa quali-quantitativa foi possível obter uma visão mais ampla dos pregoeiros. Obteve-se dados numéricos e estatísticos e apanhou-se as opiniões, atitudes e posicionamentos dos respondentes percebidos no dia a dia de suas funções. Espera-se que os resultados obtidos sejam uma real contribuição sobre o processo de compras via Pregão Eletrônico na Ufes.

Isto posto, apresentamos a seguir os resultados da pesquisa de campo.

4.2.1 Análise quantitativa

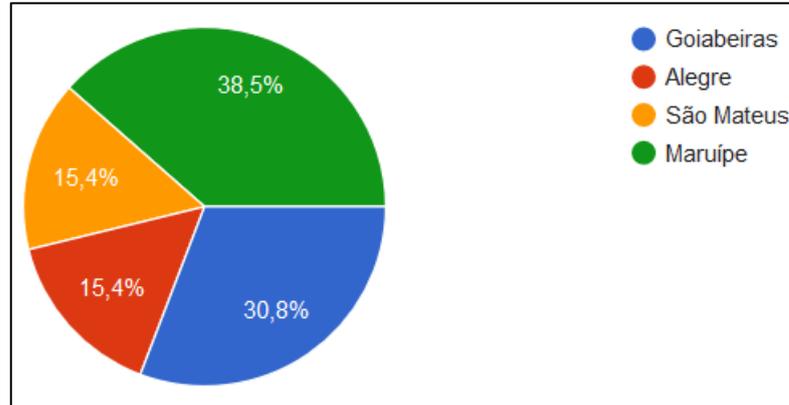
A elaboração e aplicação do questionário se deu com o propósito de conhecer as opiniões, posicionamentos e atitudes dos pregoeiros para buscar compreender quais as maiores dificuldades na condução dos processos de compra por meio da modalidade Pregão Eletrônico no âmbito da Universidade Federal do Espírito Santo.

Repisemos que as questões buscaram permear as categorias de análise definidas, sinteticamente delimitadas em Perfil dos Pregoeiros; Posicionamentos e opiniões dos Pregoeiros sobre a modalidade; Opiniões e atitudes dos Pregoeiros em relação à condução do certame e aspectos quanto à Eficiência nas compras via Pregão Eletrônico. Durante o tratamento das informações os dados dos blocos do questionário foram mesclados, não seguindo necessariamente a ordem em que foram abordados na coleta. Cada categoria de análise abrigou uma gama de dados que passamos a analisar.

Partindo-se da análise da categoria Perfil, a amostra foi formada por treze pregoeiros, dos quais 76,9% são servidores da Ufes e 23,1% empregados da Ebserh. Quanto ao tempo em que trabalham na Administração Pública 38,5% possuem entre 1 e 3 anos; 38,5% entre 6 e 11 e 23,1% possuem entre 12 e 23 anos de serviço público. Este resultado demonstra que são pessoas que possuem conhecimento dos vieses administrativos da área pública. Quando se tratou do gênero, houve uma ligeira predominância do masculino, constando 53,8% dos

entrevistados. A distribuição dos respondentes conforme o campus de atuação pode ser visualizada no seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Campus de Atuação

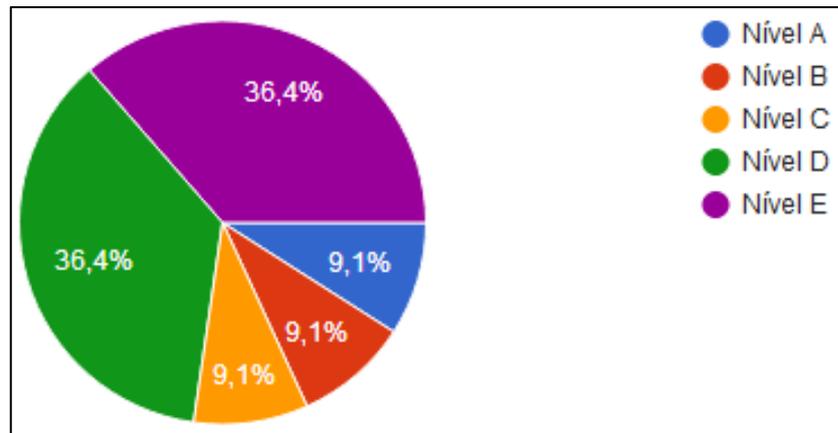


Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

No tocante ao tempo de atuação na função de pregoeiro, 61,5% a exercem por um período de 1 a 5 anos e 38,5% de 6 a 16 anos. Apenas um respondente possui menos de 1 ano (seis meses) de experiência. Esta informação sugere que os indivíduos da amostra possuem bastante vivência no objeto pesquisado conferindo maior confiabilidade aos resultados apurados. Questionados quanto ao recebimento de gratificação institucional enquanto pregoeiro, a totalidade dos respondentes afirmaram não fazer jus à tal remuneração e 76,9% afirmam atuarem também como equipe de apoio.

Em relação à escolaridade, observou-se que 53,9% dos respondentes têm formação superior e/ou pós-graduação em nível de especialização, enquanto que 38,5% possuem o título de mestre, logo, deduz-se que a amostra pesquisada compreende pessoas com elevado conhecimento acadêmico. Os níveis dos cargos que ocupam na Instituição estão distribuídos de acordo com o gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Cargos

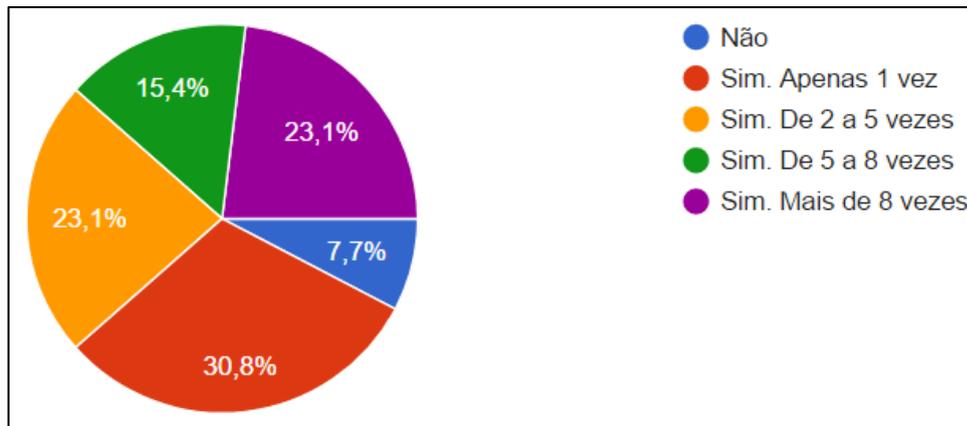


Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

De acordo com informações do site da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da Ufes (www.progep.ufes.br), os requisitos de qualificação para ingresso nos cargos são: alfabetização para o nível A; fundamental incompleto para o nível B; fundamental completo para o nível C; médio completo para nível D e superior completo para o nível E. Analisando-se o gráfico acima, percebe-se que apesar da alta escolaridade dos pregoeiros, 27% deles ocupam cargos com exigência máxima de ingresso de nível fundamental completo, porém prevalecem os que possuem cargos de nível médio e superior.

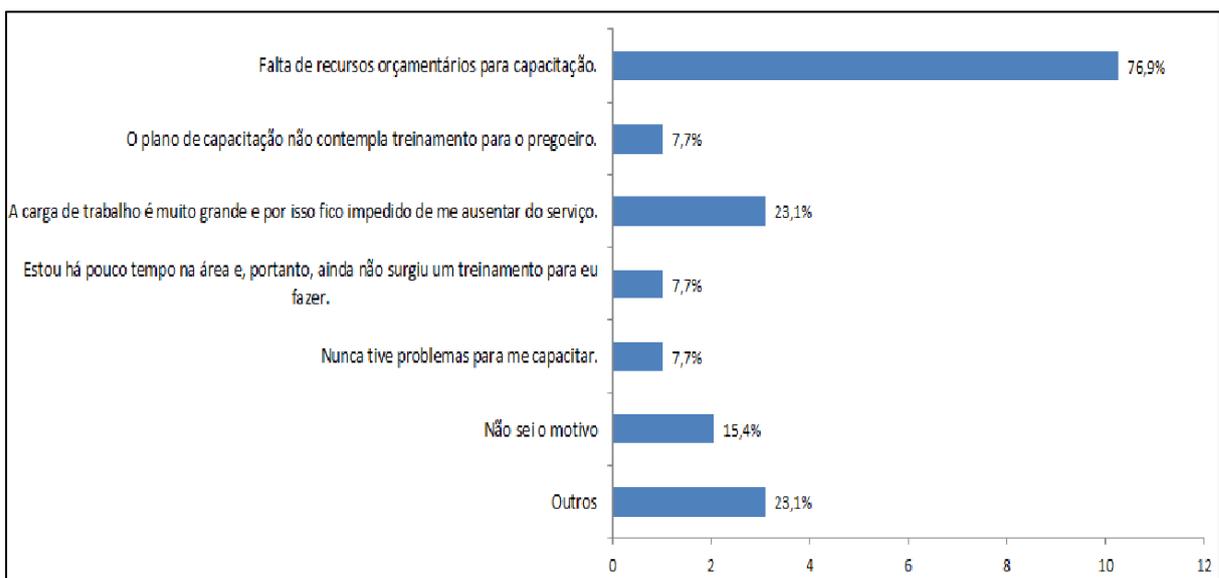
Conforme discutimos no Referencial Teórico, a legislação impõe que o servidor deverá ser previamente capacitado para exercer a função de pregoeiro a fim de conhecer a legislação que rege o tema, bem como, saber sobre técnicas de negociação e condução do certame. Neste quesito, 15,4% dos servidores pesquisados afirmam não terem recebido esta capacitação prévia, sendo um dado bastante relevante a ser considerado pela gestão da Universidade.

Ainda sobre capacitação, foi perguntado aos pregoeiros se já haviam realizado outros cursos na área de compras e pregão eletrônico após o curso de formação inicial, de onde tivemos o seguinte resultado:

Gráfico 3 – Quantidade de cursos realizados

Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Confrontando esses dados com o tempo de atuação na função de pregoeiro sugere-se que há uma insuficiência na oferta de capacitações permanentes por parte da Instituição, indo de encontro aos objetivos de uma gestão mais eficaz da área de compras quanto ao desenvolvimento dos funcionários (BAYLY et al, 2012). A falta de treinamento e reciclagens constantes também foram apontados por Filardis e colaboradores (2014) como uma das desvantagens do pregão eletrônico, ao lado da falta de motivação e incentivo aos pregoeiros. Sondados sobre quais seriam os empecilhos existentes para sua participação em cursos, os pregoeiros assim responderam:

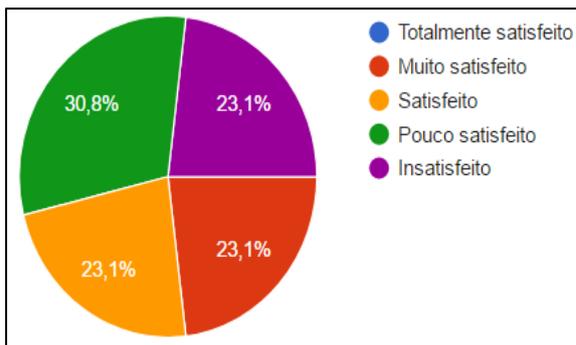
Gráfico 4 – Empecilhos para capacitação

Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Verifica-se que a maior barreira apontada pelos pregoeiros para uma capacitação contínua é a falta de recursos orçamentários para esse fim; seguida de grande carga de trabalho inviabilizando sua ausência (69,3% dos respondentes afirmam que o volume de processos de pregão eletrônico realizado no setor é grande ou muito grande e 30,8% consideram razoável), bem como, o pouco tempo na área de compras e a falta de sensibilidade dos gestores quanto à importância da atualização da capacitação (informado no campo Outros da questão).

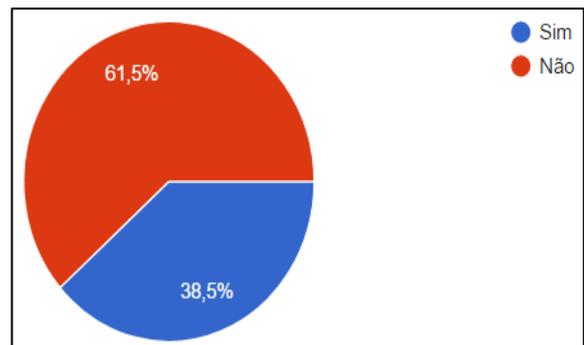
Finalizando a categoria de análise Perfil dos Pregoeiros, foi perguntado qual o grau de satisfação em desempenhar a função e se gostariam de permanecer nessa atividade caso tivessem a opção de escolher:

Gráfico 5 – Grau de satisfação no desempenho da função



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Gráfico 6 – Gostaria de permanecer como pregoeiro



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Os resultados acima demonstram que, atualmente, a maioria dos servidores que desempenham a função de pregoeiros na Ufes encontra-se pouco satisfeita e que 61,5% não gostaria de permanecer na função. Alguns dos motivos foram explicitados:

Muita responsabilidade vinculada ao próprio CPF (PREGOEIRO 2).

Responsabilidade civil, penal e administrativa; Falta de capacitação; Falta de valorização (PREGOEIRO 5).

Não me identifico com a função (PREGOEIRO 8).

O pregoeiro atua para uma instituição, seguindo pareceres técnicos e estimativas de preços realizados por outros setores e, no momento de responder junto aos órgãos de controle, encontra-se sozinho, sem ao menos, o apoio institucional. Todos os custos implicados em uma defesa ficam sob responsabilidade do servidor (PREGOEIRO 10).

Falta de reconhecimento (PREGOEIRO 12).

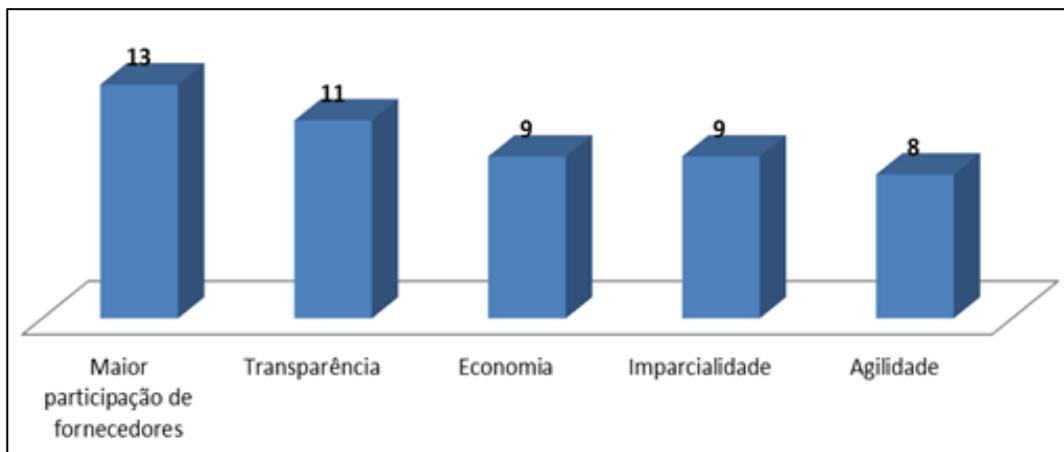
Tal realidade merece extrema atenção por parte dos gestores, pois, sendo o pregoeiro a peça motriz no processo licitatório (OTHON; ARAÚJO, 2015) fatores como desmotivação e insegurança podem interferir diretamente no bom andamento do processo, onde o servidor poderá agir com menos presteza, menor proatividade e conseqüentemente, com menos eficiência (MEIRELLES, 2013).

Conforme abordado por Pestana (2013), Santana (2007) Justen Filho (2013) e Batista e Maldonado (2008), o comprador público precisa estar revestido das estratégias da organização muito mais como uma questão de personalidade do que de treinamento, onde além de conhecimento técnico e legal também se espera que tenha um perfil adequado, que combinem, entre outros, destreza, ausência de timidez, serenidade e persuasão. Assim, cabe à autoridade superior conhecer o perfil dos servidores antes de meramente indicá-los à função de pregoeiros.

Após conhecermos o perfil dos respondentes, passamos à segunda categoria de análise, Posicionamentos e opiniões dos Pregoeiros em relação à modalidade, constante nos Blocos A e B do questionário. As variáveis são apresentadas de forma conjugada, permitindo perceber a visão do pregoeiro sobre a modalidade do pregão em sua forma eletrônica.

Indagados sobre as vantagens do pregão eletrônico, obtivemos o resultado do gráfico abaixo. Nesta questão, era possível marcar mais de uma opção.

Gráfico 7 - Vantagens do pregão eletrônico



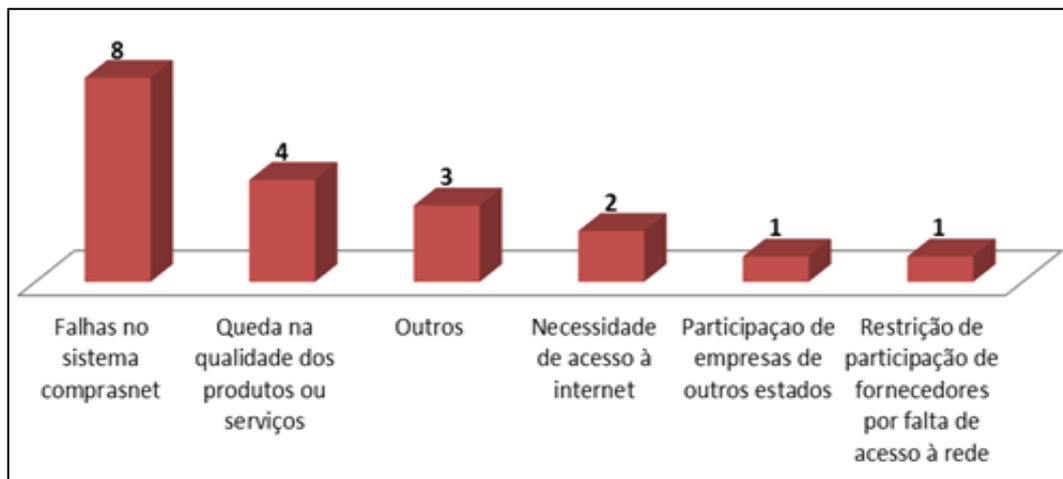
Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

O resultado demonstra que todos os respondentes consideram a maior participação de fornecedores como uma vantagem da modalidade e que somente 8 consideram

que a agilidade pode ser imputada como tal. Destaca-se o fato de que nenhum dos pregoeiros acrescentou outra vantagem na opção Outros do questionário e, principalmente, não houve nenhuma marcação para a opção Maior qualidade dos bens e serviços adquiridos, ou seja, apesar de maior competitividade, transparência e economia, o pregão não é visto como instrumento que viabilize compras com maior qualidade.

Quanto às desvantagens associadas ao pregão eletrônico, o resultado aponta menor consenso entre os respondentes. O maior número de respostas recaiu sobre a opção Falhas no sistema comprasnet como desvantagem percebida pelos pregoeiros. Também foram apontadas como desvantagens no campo Outros a exigência descabida de amostras e ausência de requisitos objetivos que amparem critérios de julgamento. Dois pregoeiros informaram não haver desvantagem na modalidade.

Gráfico 8 - Desvantagens do pregão eletrônico



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

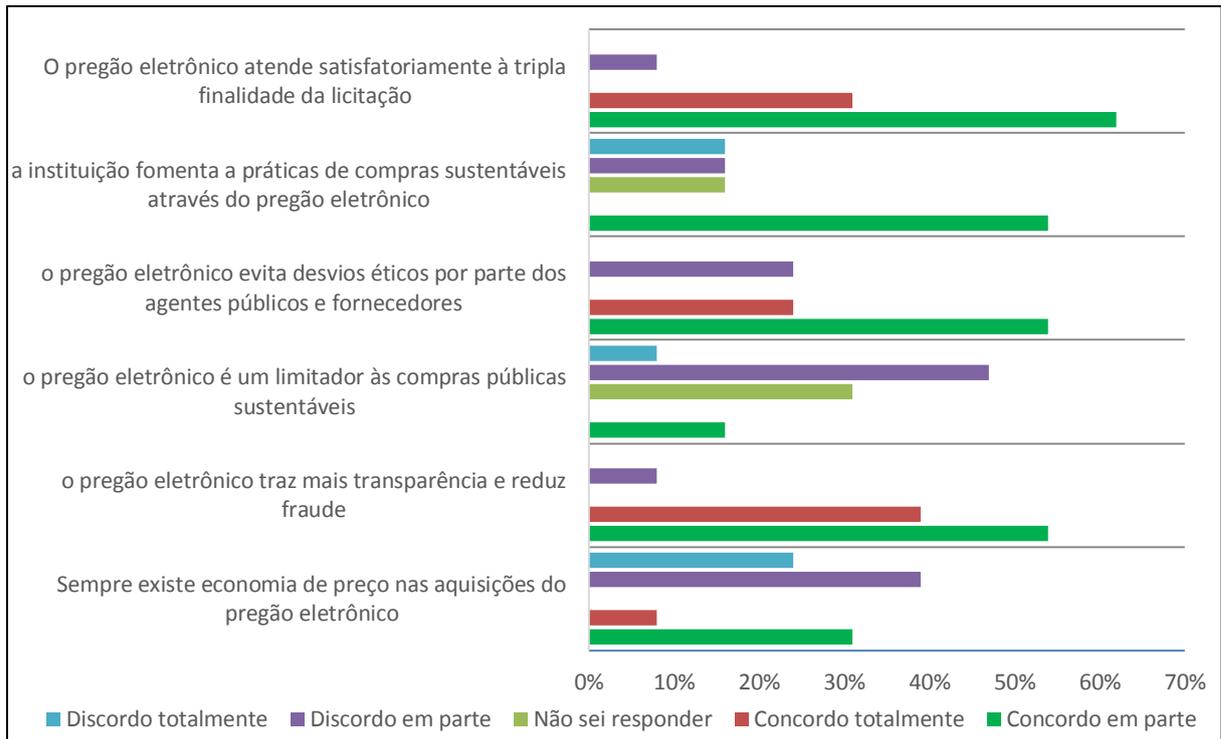
Cumprir observar que a questão da qualidade aparece aqui como desvantagem percebida pelos pregoeiros, isto é, em sua visão, o pregão eletrônico não proporciona maior qualidade dos bens adquiridos, ao contrário, geraria uma queda na qualidade segundo 4 respondentes.

Este resultado sinaliza que apesar do pregão eletrônico trazer vantagens ainda são necessários aprimoramentos para aquisições e contratações com melhor qualidade e não somente com menor preço.

O quesito preço é uma das variáveis que podem afetar diretamente o sucesso do certame. De acordo com Freitas e Maldonado (2013), a falta de prática e conhecimento por parte do setor responsável pelo levantamento do preço de mercado pode levar a contratações com preços artificialmente reduzidos. Nesta seara, solicitamos aos pregoeiros que informassem como se dá a fixação de preços de referência em seus setores. Nesta questão também era possível marcar mais de uma opção e também era dada a opção Outros para livre preenchimento.

Houve uma preponderância de marcações em três opções: 92,3% dos pregoeiros informaram que a fixação do preço de referência se dá por meio do Portal de Compras Governamentais; 84,6% apontaram como ferramentas a pesquisa direta de mercado e a solicitação de cotação aos fornecedores; 23% também utilizam a média dos preços praticados historicamente no Órgão. Constou na opção Outros, menção a banco de preços da empresa Negócios Públicos; preços praticados em outros órgãos; SINAP/IOPS, além de duas colocações em que uma informa que esse processo não é realizado pelo setor de licitações e sim pelo de compras e outra de que a pesquisa de preço é responsabilidade do setor requisitante.

Na questão 5 (Bloco A) do questionário foram apresentadas assertivas para que os respondentes graduassem sua opinião em relação ao Pregão Eletrônico a fim de ampliar a percepção sobre o tema, onde foram conjugadas por meio dos gráficos mostrados a seguir. Nas questões que se referem a aspectos gerais da modalidade, obtivemos o seguinte resultado:

Gráfico 9 - Aspectos gerais do pregão eletrônico

Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Ao analisar o gráfico acima, percebe-se que em alguns pontos a opinião dos pregoeiros fica bastante dividida ou controversa. Inquiridos a respeito de sempre haver economia de preços nas aquisições por pregão eletrônico, 38,5% discordam em parte e 30,8% concordam em parte, seguidos de 23,1% que discordam totalmente. Depreende-se, porém, que a maioria discorda da assertiva, corroborando com o apontamento de Freitas e Maldonado (2013) e levantando a questão de que, apesar de ampliar a competitividade por aumentar o número de participantes no certame, isso não necessariamente trará economia real nas contratações.

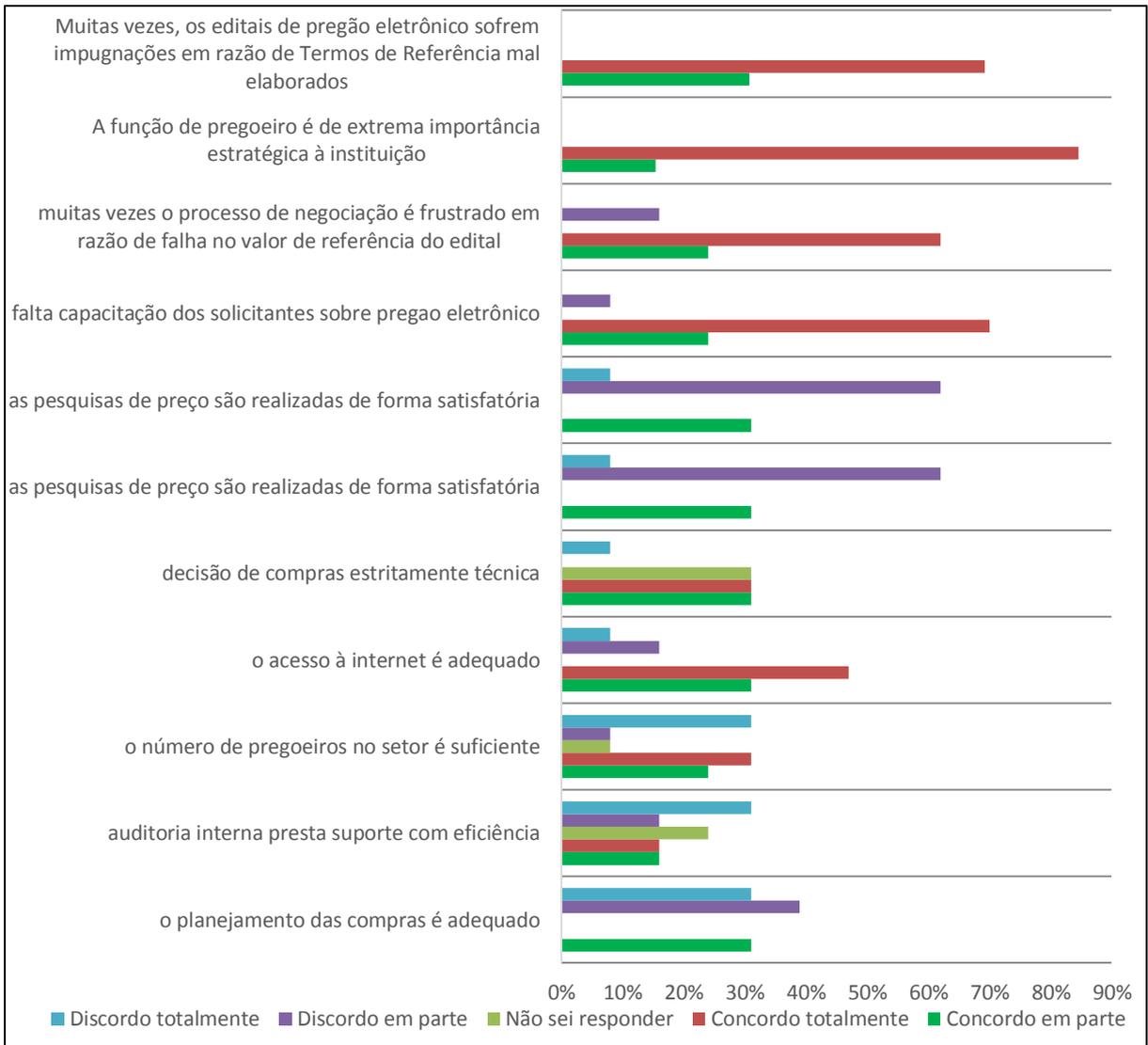
Quanto à transparência, 53,8% concordam em parte e 38,5% concordam totalmente que a modalidade é mais transparente e reduz riscos de fraudes. Os mesmos 53,8% concordam em parte que o pregão eletrônico evita desvios éticos por parte de agentes públicos e fornecedores e 23,1% concordam totalmente. Apesar das notícias que perpassam a mídia sobre fraudes e corrupções em contratos e licitações, percebe-se que a visão dos pregoeiros é de que, ao menos no pregão eletrônico, há uma redução dessas práticas.

Um tema bastante importante e que vem ganhando espaço na legislação e na teoria diz respeito às compras sustentáveis. Neste aspecto, 46,2% discordam em parte de que o uso do pregão eletrônico limite às compras sustentáveis, enquanto 15,4% concordem em parte. Interessante observar que 30,8% não soube responder. Quanto ao fomento da Instituição para práticas de compras sustentáveis por meio do pregão eletrônico, 53,8% concorda em parte de que isso ocorra; 15,4% discorda totalmente e, mais uma vez, alguns não souberam responder (15,4%).

Concluindo os questionamentos sobre a percepção dos pregoeiros acerca de aspectos gerais do pregão eletrônico, levamos a assertiva referente ao atendimento satisfatório da tripla finalidade da licitação com o uso da modalidade. A grande maioria dos respondentes (61,5%) concorda em parte e 30,8% concorda totalmente. Contudo, diante dos resultados da questão anterior e das colocações de Niebuhr (2011), Baradel (2011) e Santana e Melo (2013), a depender da promoção da sustentabilidade local e regional (social e econômica), o uso do pregão eletrônico pode ser um limitador, cabendo aos gestores e pregoeiros o conhecimento e o bom senso para identificar quando o pregão eletrônico deva dar lugar ao pregão presencial.

Partindo para a perspectiva dos pregoeiros quanto às dificuldades e entraves existentes referente ao pregão eletrônico, temos a seguinte visão dos pontos internos, ou seja, relacionados à instituição em que atuam:

Gráfico 10 - Dificuldades e entraves internos existentes



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Iniciando-se a análise sobre a adequação do planejamento das compras realizadas no campus/setor, 38,5% discordam em parte de que seja adequado e facilite o trabalho do pregoeiro e 30,8% discordam totalmente. Sondados a respeito da atuação da Auditoria interna, 30,8% discordam totalmente de que haja uma atuação de parceria proporcionando melhor eficiência nos processos, 15,4% discordam em parte e 23,1% não sabem responder. Estes resultados apontam para um distanciamento entre pregoeiros e setores estratégicos ligados ao processo de compras.

Retomando a variável preço, 61,5% discordam em parte e 7,7% discordam totalmente de que as pesquisas de preço são realizadas de forma satisfatória.

Importante, portanto, que as fontes de pesquisa para fixação do preço relatadas na questão 3 do Bloco A sejam revistas e melhoradas. Tal necessidade se evidencia quando 61,5% concordam totalmente e 23,1% em parte de que muitas vezes o processo de negociação no pregão eletrônico é frustrado em razão de falhas no valor de referência do edital.

Um dos pontos cruciais apontados pela literatura para o sucesso de um certame licitatório é a correta elaboração do edital. Para Niebuhr (2011), a legislação define que o responsável pelo edital é a autoridade competente, podendo a elaboração ser delegada para outro servidor. Santana (2007) elenca a elaboração do edital, especificação do objeto e fixação de critérios de habilitação e julgamento como atribuições impertinentes frequentemente delegadas aos pregoeiros. Acerca deste assunto, apresentamos aos respondentes a assertiva de que muitas vezes os editais de pregão eletrônico sofrem impugnações em razão de Termos de Referência mal elaborados. O resultado mostrou que a totalidade concorda (69,2% totalmente e 30,8% em parte) com o enunciado.

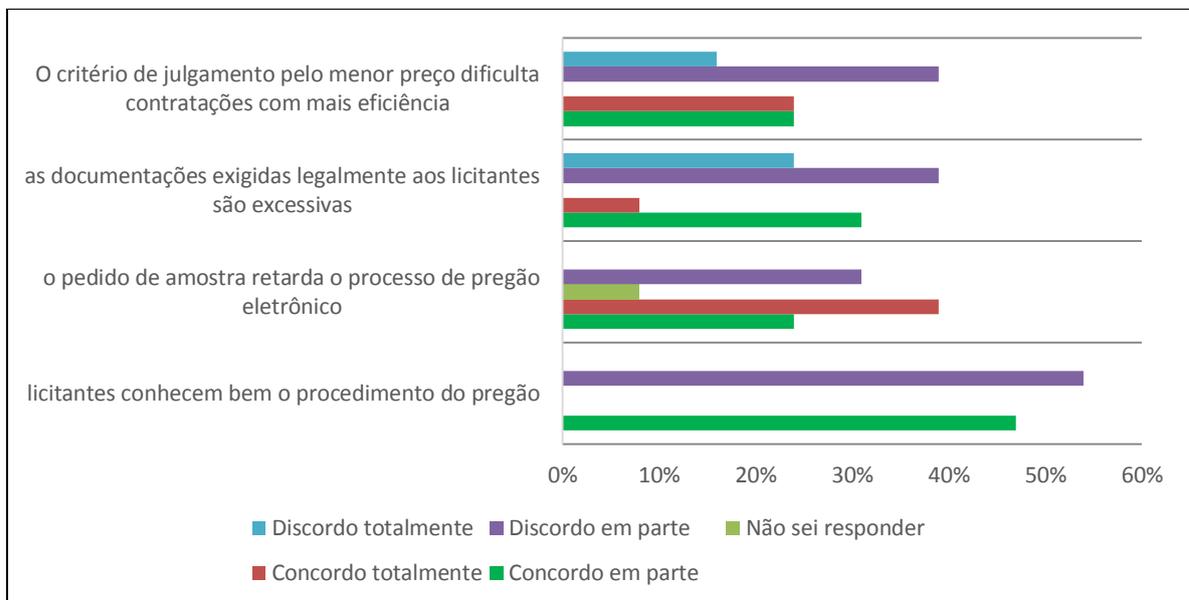
No Bloco B do questionário, perguntamos aos pregoeiros se eles participam da elaboração do Termo de Referência dos Editais. A maioria, 61,5%, respondeu que não, que a elaboração é feita exclusivamente pelo setor solicitante, seguida de 23,1% que apontaram ser esta atribuição de um setor específico da instituição. De volta ao gráfico ora analisado, percebe-se que 69,2% concordam totalmente de que falta capacitação dos solicitantes sobre pregão eletrônico. Ora, se há impugnações frequentes por termos mal elaborados; se esta atribuição é majoritariamente do setor solicitante e este não possui conhecimento adequado sobre o tema, vislumbra-se claramente um grande gargalo a ser considerado pelos gestores da área de compras da UFES.

Dando seguimento à análise dos entraves e dificuldades internas percebidas pelos pregoeiros, apresentamos a assertiva em que as decisões de compra na instituição são estritamente técnicas, não sofrendo interferências políticas. Nota-se uma maior dispersão nas respostas, onde o mesmo percentual de 30,8% concorda totalmente, concorda em parte e não sabe responder e 7,7% discorda totalmente da afirmação. Cabe destacar, que a legislação preceitua que os julgamentos nos processos licitatórios devam seguir critérios objetivos, claros e previamente definidos em edital.

Finalizando este tópico, 84,6% dos respondentes concordam totalmente que a função de pregoeiro é de extrema importância estratégica à instituição. Entretanto, quando sondados se o número de pregoeiros atuantes no setor é suficiente para a demanda de trabalho, as percepções são bastante contraditórias, contudo, há uma ligeira maioria que concorda, ao menos em parte, com o asserto. Quanto à adequação do acesso à internet no setor para a condução do pregão eletrônico também houve preponderância dos que concordam que seja adequado, onde apenas 7,7% discorda totalmente e 15,4% discorda em parte.

Quanto aos entraves e dificuldades externas percebidas, temos o resultado demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 11 - Dificuldades e entraves externos existentes



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

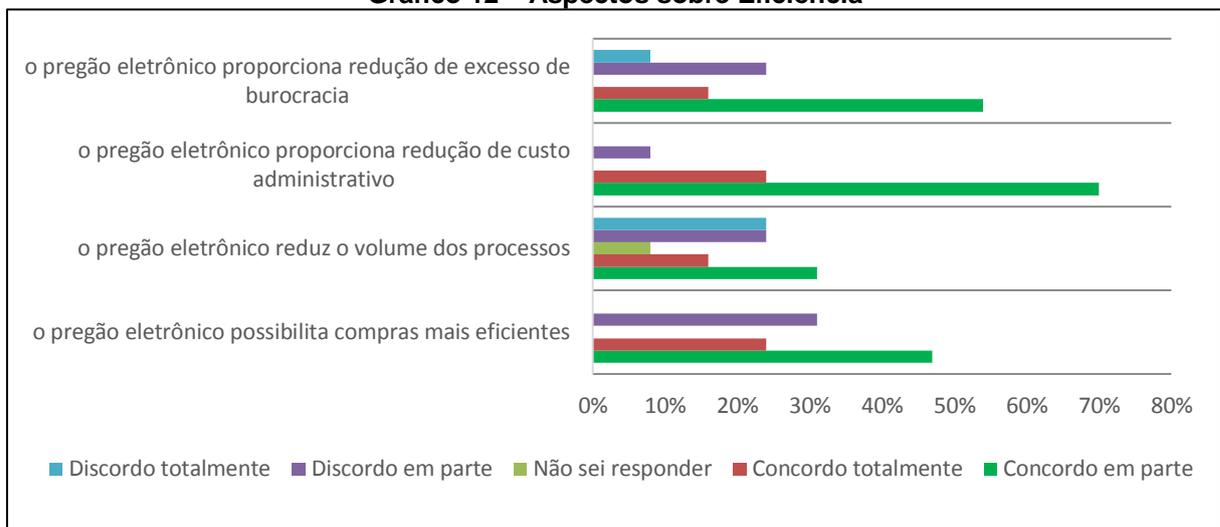
Além de pontos internos percebidos como dificuldades e entraves referentes ao uso do pregão eletrônico pela instituição, sondamos algumas variáveis de âmbito externo, ou seja, que vão além da intervenção direta da UFES. A primeira situação apresentada diz respeito ao critério de julgamento pelo menor preço, que conforme explanado no Referencial Teórico, é o tipo de julgamento do pregão definido pela legislação. A ligeira maioria dos respondentes discorda, ainda que em parte, que a fixação do menor preço enquanto critério de julgamento dificulte contratações mais eficientes.

Em seguida, questionamos quanto às documentações legalmente exigidas aos licitantes e o pedido de amostras recorrente nos processos de pregão eletrônico. Na primeira situação, 61,6% (23,1% totalmente e 38,5% em parte) discordam da afirmação de que as exigências são excessivas e 30,8% concordam em parte. Este resultado traz certa surpresa, pois a literatura e o contato da pesquisadora por certo tempo na área apontam que a legislação de compras é vista, muitas vezes, como engessada e causadora de gargalos e excesso de burocracia. Já em relação à segunda colocação, 38,5% concordam totalmente e 23,1% em parte de que o pedido de amostras retarda o processo; 30,8% discordam em parte e 7,7% não sabe responder.

O processo de compras envolve dois atores principais: o comprador e o vendedor, onde ambos devem conhecer os meandros do processo para que haja melhor resultado. Neste aspecto, levamos aos pregoeiros (compradores) a assertiva de que os licitantes (vendedores) conhecem bem os procedimentos do pregão eletrônico. O resultado aponta que para os pregoeiros da Ufes os licitantes não conhecem adequadamente os ritos do pregão, visto que 53,8% discordam em parte enquanto 46,2% concordam em parte com a colocação.

Encerramos assim as dimensões de análise da categoria Posicionamentos e Opiniões dos pregoeiros sobre a modalidade. A seguir, traremos alguns pontos referentes à análise da percepção dos pregoeiros quanto a aspectos de Eficiência relacionados ao Pregão Eletrônico. Vejamos:

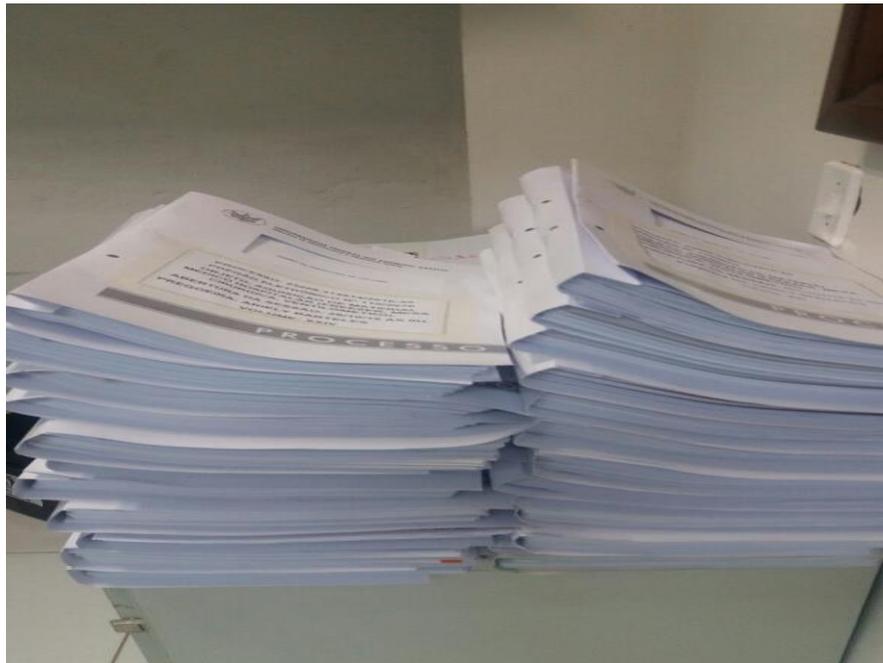
Gráfico 12 – Aspectos sobre Eficiência



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Um dos aspectos relacionados à eficiência diz respeito à burocracia representada pelo excesso de formalismo e papelório. Quanto ao tema da pesquisa, 30,8% concordam em parte que o pregão eletrônico reduz o volume dos processos de compras, enquanto 23,1% discordam totalmente. Contudo, verificando todas as respostas, não há prevalência da concordância em relação à discordância. No aspecto da redução do excesso de burocracia, 53,8% concordam em parte seguidos de 23,1% que discordam em parte. Apenas 15,4% concordam totalmente. Essa dicotomia de opiniões pode ser compreendida pela imagem abaixo que ilustra um único processo de pregão eletrônico que ainda estava em andamento no setor de lotação de um dos pregoeiros pesquisados (só tivemos esse retorno ao pedido de envio de fotos dos setores e processos). A imagem isolada nos reporta aos processos licitatórios realizados por outras modalidades.

Fotografia 1 - Processo de Pregão Eletrônico

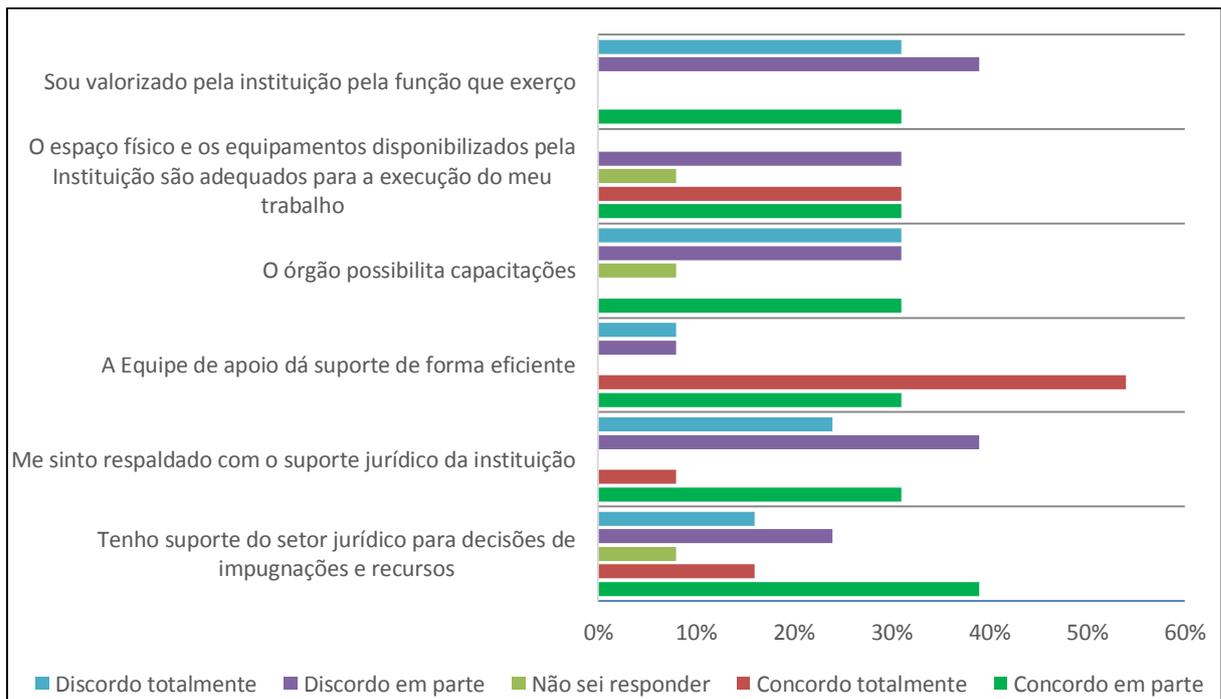


Crédito: foto tirada e enviada por uma pregoeira

Sobre a redução do custo administrativo, 69,2% concordam em parte que o pregão eletrônico a proporcione. E, por fim, quanto à colocação de que o pregão eletrônico possibilita compras mais eficientes, 46,2% concordam em parte e 30,8% discordam em parte, seguidos de 23,1% que concordam totalmente, ou seja, para uma ligeira maioria, ainda que com ressalvas, o pregão eletrônico atende a este princípio.

Encerramos desta forma a análise do Bloco A do questionário, em que buscou-se conhecer as opiniões e posicionamentos sobre aspectos gerais relacionados ao Pregão Eletrônico. Passemos à análise do Bloco B cujo intuito é conhecer os posicionamentos e atitudes dos pregoeiros durante a condução do Pregão Eletrônico.

Gráfico 13 - Estrutura e suporte da Instituição



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

No gráfico acima estão agrupadas as assertivas que dizem respeito à estrutura e suporte disponibilizados pela Instituição aos pregoeiros para a condução do Pregão Eletrônico. Quanto ao suporte jurídico para decisões de impugnações e recursos, 38,5% concorda em parte que o possui, 23,1% discorda em parte e 15,4% discordam e concordam totalmente no mesmo percentual. Sobre sentirem-se respaldados com o esse suporte, 61,6% discordam, no todo ou em parte, seguidos de 30,8% que concordam em parte com tal colocação. Conclui-se, portanto, que o suporte jurídico oferecido está aquém das necessidades dos pregoeiros no exercício de sua função.

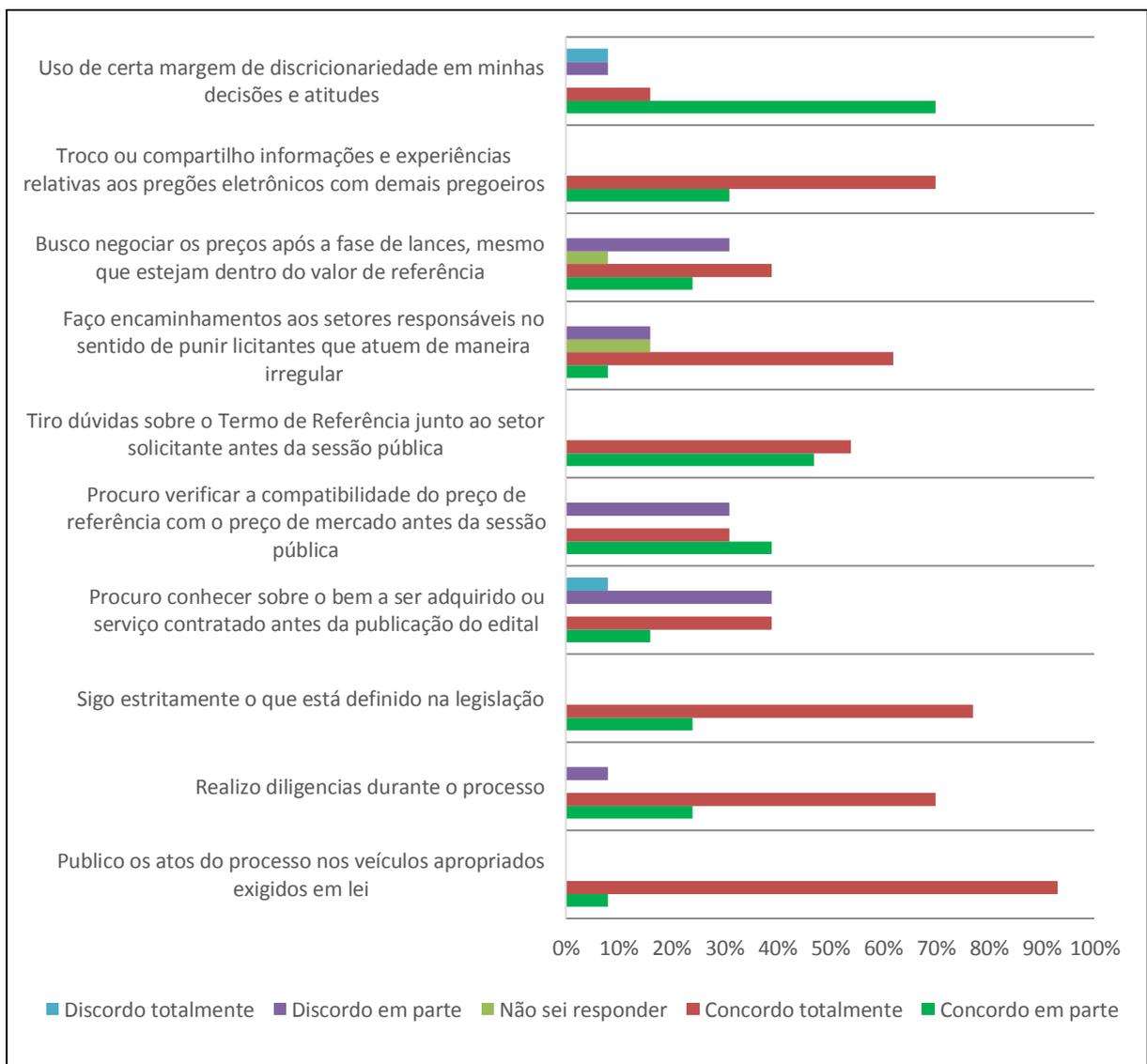
No tocante ao suporte da equipe de apoio, 53,8% concordam totalmente e 30,8% em parte de que aconteça de forma eficiente. Cabe lembrar, que 76,9% dos pregoeiros afirmaram que também atuam como equipe de apoio.

Corroborando com as respostas dadas sobre capacitação na Categoria Perfil dos Pregoeiros, a grande maioria dos respondentes discorda que o órgão possibilite capacitações periódicas sobre legislação e sistemas que envolvam o pregão. No quesito estrutura física, a maioria concorda, ainda que em parte, que a instituição disponibilize espaço e equipamentos adequados para a execução do trabalho.

Por fim, diante dos resultados anteriores, não surpreende que 69,3% discordam (no todo ou em parte) de que são valorizados pela instituição pela função que exercem.

A seguir, são levantadas questões sobre a atitude dos pregoeiros na condução do certame.

Gráfico 14 - Atitudes dos Pregoeiros na condução do Pregão Eletrônico



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

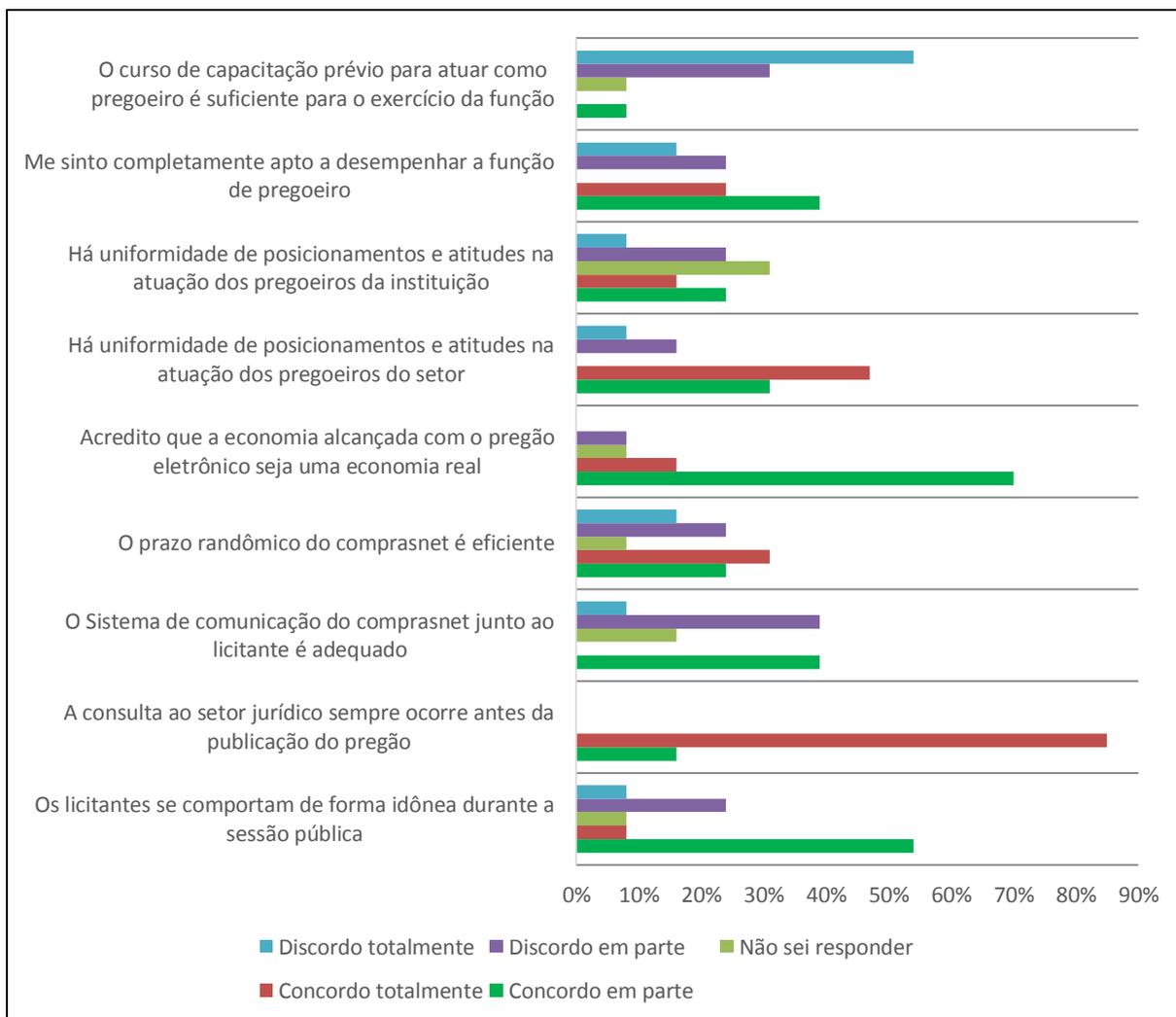
Neste ponto da análise percebemos maior similaridade nas respostas. A totalidade dos respondentes concorda totalmente ou em parte com as assertivas que dizem respeito às atitudes de trocas e compartilhamentos de informações e experiências com outros pregoeiros; de tirarem dúvidas sobre o Termo de Referência antes da sessão pública; quanto a seguir estritamente a legislação e à publicação nos veículos apropriados exigidos em lei.

Todavia, ainda que todos tenham concordado que seguem estritamente a legislação, a maioria concorda em parte e alguns totalmente que usam certa margem de discricionariedade nas decisões e atitudes, apesar de haver respondentes que discordem. Este comportamento sugere que a maioria dos pregoeiros da Ufes não são meros aplicadores da lei como salienta Oliveira (2015). Contudo, em aspectos relacionados a posturas diligenciais, as respostas já demonstram um padrão mais diferenciado.

Não obstante 69,2% concordarem totalmente que realizam diligências durante o processo a fim de evitar um pregão fracassado, 31% discorda em parte de que verifica a compatibilidade do preço de referência com o preço de mercado antes da sessão pública. Um percentual significativo de 46,2% discorda, ao menos em parte, de que procura conhecer o bem ou serviço a ser licitado.

Quanto à negociação de preços, 61,6% concordam que buscam a redução de preços após a fase de lances ainda que estejam dentro do valor de referência, porém, 30,8% discordam em parte e 7,7% não soube responder. No que diz respeito aos encaminhamentos aos setores responsáveis para punir licitantes que atuem irregularmente predomina os que concordam totalmente, mas vale registrar que 2 respondentes discordam em parte, 2 não souberam responder e 1 concorda em parte. Depreende-se, portanto, que há melhorias possíveis nas atitudes de alguns pregoeiros que poderiam resultar em melhor eficiência ao processo.

Além dos posicionamentos e atitudes dos pregoeiros, levantamos outras variáveis que poderiam interferir no bom andamento da sessão pública do Pregão Eletrônico, as quais apresentamos abaixo:

Gráfico 15 – Fragilidades extrínsecas à condução do certame

Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Segundo os respondentes, a consulta ao setor jurídico sempre ocorre antes da publicação do edital, o que além de atender à exigência legal traz maior segurança e respaldo ao pregoeiro.

Quanto aos aspectos relacionados ao sistema Comprasnet, uma ligeira maioria concorda de que o prazo randômico seja eficiente, todavia, 15,4% discordam totalmente e 23,1% em parte. Quanto à comunicação junto ao licitante percebe-se que há bastante dificuldade, pois o mesmo percentual de 38,5% concordam e discordam em parte, seguidos de 15,4% que não souberam responder e 7,7% que discordam totalmente.

Sondados sobre a crença de que a economia alcançada com o pregão eletrônico seja uma economia real, 69,2% concorda em parte e 15,4% totalmente. Em relação ao

comportamento dos licitantes na sessão, 53,8% concordam em parte e 23,1% discordam em parte de que os mesmos se comportem de forma idônea durante a sessão.

Referente à uniformidade de posicionamentos e atitudes na atuação dos pregoeiros, 77% concorda (no todo ou em parte) que existe essa uniformidade no setor; ampliando-se para a Instituição o panorama se transforma: 30,8% não souberam responder e o mesmo percentual de 23,1% responderam que concordam e discordam em parte, evidenciando uma grande fragilidade a ser sanada.

Por fim, 84,6% discordam que o curso de capacitação prévio para o pregoeiro seja suficiente ao exercício da função, o que nos leva a entender o fato de apenas 23,1% se sentirem completamente aptos ao seu desempenho e onde 15,4% discordam totalmente da assertiva.

Conclusa a análise quantitativa, passemos adiante para a análise qualitativa dos resultados.

4.2.2 Análise qualitativa

Nesta seção analisaremos as respostas às questões abertas inseridas no questionário. Repisemos que o objetivo destas questões foi complementar as respostas fechadas do questionário trazendo de forma mais livre e direta as opiniões e posicionamentos dos pregoeiros quanto ao Pregão Eletrônico e, principalmente, as dificuldades vivenciadas em sua condução.

Foram realizadas duas perguntas. A primeira dizia: “tendo como referência o seu campus ou setor de atuação, quais seriam as principais dificuldades ou entraves existentes para a realização das compras via Pregão Eletrônico?”. Dos 13 respondentes, 11 se manifestaram. Ressaltamos que para manter o anonimato os chamaremos de pregoeiro 1, pregoeiro 2 e assim sucessivamente.

Analisando as respostas colhidas percebemos que se aproximam das situações trazidas pelo Referencial Teórico, bem como, confirmam o resultado quantitativo do questionário. Diferentemente de nossa expectativa, não houve maiores dificuldades

relatadas por parte dos pregoeiros lotados fora da Capital. Vejamos estes fragmentos:

Não há dificuldades (PREGOEIRO 06).

[...] falta de assessor jurídico in loco,... (PREGOEIRO 13).

Os fragmentos trazem a colocação de dois pregoeiros lotados fora da Capital onde vislumbramos que para um não há dificuldades para a realização das compras via Pregão Eletrônico em seu campus/setor e o outro aponta uma dificuldade que não foi apontada pelos pregoeiros lotados em Goiabeiras e Maruípe que é a falta do suporte jurídico in loco. De certo, tal situação trará mais morosidade ao andamento dos processos, bem como, gerar maior insegurança aos pregoeiros.

Um dos aspectos apontados com maior frequência pelos respondentes como causadores de dificuldades para as compras via pregão eletrônico é o que diz respeito à elaboração do Termo de Referência:

Descritivos deficientes; Estimativa de preço inferior aos preços praticados no âmbito do governo; parecer técnico extremamente moroso ao ponto de expirar a validade da proposta; estamos sem auditoria interna para nos auxiliar (PREGOEIRO 03).

Eventuais termos de referência falhos; descrições direcionadas ou abstratas demais, bem como pesquisa de preços divergente dos preços praticados no mercado (PREGOEIRO 05).

Estimativa de preços defasados; descritivos de itens e termo de referência mal elaborados (PREGOEIRO 09).

Ausência de padronização dos editais e termos de referência aos modelos da AGU; pesquisa de mercado realizada por órgão diverso do requisitante; exigências excessivas de amostras (PREGOEIRO 11).

As colocações acima reportam uma situação bastante grave, pois o Edital com o Termo de Referência envolvem as diretrizes pelas quais os pregoeiros nortearão suas decisões durante a condução do certame. Um termo de referência mal elaborado aumentará sobremaneira as chances de um pregão fracassado ou uma aquisição de má qualidade.

Outro ponto de destaque nos fragmentos transcritos acima diz respeito à estimativa de preço. Sendo o pregão uma modalidade licitatória em que o critério de julgamento está atrelado ao menor preço é de extrema necessidade que os setores

responsáveis tenham condições de defini-lo da maneira mais acurada possível, que por sinal, pelos resultados da pesquisa, não vem ocorrendo na Universidade.

Convém destacar ainda outra fragilidade apontada nas respostas dos pregoeiros, conforme abaixo:

Planejamento de compras em aprimoramento (PREGOEIRO 01).

Falta de treinamento desde o pedido até a chegada do material, falta de assessor Jurídico in loco, falta ou ineficiência no planejamento das compras (PREGOEIRO 13).

Apesar de pouca menção na questão aberta, o resultado quantitativo apresenta um índice bastante considerável de pregoeiros que discordam que o planejamento das compras na Instituição seja adequado, uma situação que pode gerar uma série de problemas na elaboração de edital, pesquisa de preços e impossibilidade para o pregoeiro conduzir o processo de forma mais eficiente em razão de escassez de tempo. Ao menos uma das respostas acima aponta que o planejamento está sendo melhorado.

Um ponto crítico apontado pelo Pregoeiro 10 diz respeito ao sistema Comprasnet, que apesar de ser um sistema de âmbito federal (extrapolando a esfera da Ufes), julgamos pertinente apresentar aqui:

[...] sistema Comprasnet, que não permite ao pregoeiro saber quais empresas estão logadas e, o chat que não permite conversas simultâneas (PREGOEIRO 10).

Esta característica do sistema de fato é controversa. Conforme Niebuhr (2011), ao mesmo tempo em que o desconhecimento da identidade das empresas na disputa gera maior imparcialidade, de outro lado há pregões problemáticos que poderiam ter um melhor resultado com uma intervenção mais ativa do pregoeiro.

Apresentamos a seguir uma visualização gráfica por meio de nuvem de palavras que compreende as palavras que permearam as respostas dos pregoeiros. Informamos que a ilustração representa as palavras mais comuns que aparecem em um texto, com o tamanho da fonte correspondendo a essa frequência. Para montagem da nuvem foram excluídos os artigos, advérbios, pronomes e palavras redundantes ou sem sentido no texto e agrupadas as palavras similares.

Figura 8 – Principais dificuldades das Compras via Pregão Eletrônico



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa com o uso do site www.nubedepalabras.es/

Passaremos adiante à análise da segunda questão aberta do questionário, qual seja: “Em sua opinião, quais medidas ou mudanças deveriam ser adotadas para facilitar a atuação do pregoeiro na condução dos processos de compras via pregão eletrônico?”. Buscou-se com este questionamento conhecer opiniões dos próprios pregoeiros quanto às possíveis medidas que visem aprimorar o andamento dos processos de compras na Ufes. Também houve retorno de 11 respostas nesta questão.

Lançando mão uma vez mais da nuvem de palavras, temos a seguinte visualização das respostas:

Figura 9 – Facilitadores à atuação do Pregoeiro



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa com o uso do site www.nubedepalabras.es/

Como podemos perceber, houve maior recorrência nos aspectos relacionados à capacitação, treinamentos e valorização. Vejamos alguns fragmentos das falas dos respondentes:

Melhor capacitação técnica e atualização; valorização da função (PREGOEIRO 05).

Mais capacitação e atualização dos pregoeiros e setores solicitantes (PREGOEIRO 07).

[...] Capacitação em empresas renomadas; treinamentos para as autoridades competentes; treinamentos in company para elaboração de TR, seguindo padrões da AGU; [...] (PREGOEIRO 11).

[...] treinamento dos solicitantes, [...] treinamentos periódicos tanto para pregoeiros quanto para equipe de apoio [...] (PREGOEIRO 13).

Observa-se que na opinião dos pregoeiros, uma das possíveis mudanças para a melhoria na condução dos processos de pregão eletrônico é a valorização da função, onde o Pregoeiro 11 aponta que “deveria haver função gratificada (FG ou CD) aos pregoeiros com perfil adequado para atuarem”.

Em relação a treinamento e capacitação, os respondentes apontam que esta necessidade extrapola a figura do pregoeiro abrangendo também os setores solicitantes, as autoridades competentes e equipe de apoio. Faz sentido esta colocação quando nos resultados anteriores verifica-se que existam problemas na elaboração do termo de referência, nas especificações dos itens, entre outros.

Uma das sugestões diferenciou-se de forma considerável das demais. Segundo o Pregoeiro 09, uma medida de melhoria seria que,

pregoeiros tenham formação em direito e com especialização em gestão (PREGOEIRO 09).

Cumpramos ressaltar que a Lei 10.520/02 não traz nenhuma exigência quanto à escolaridade ou cargo do servidor que venha a ser designado para a função de pregoeiro, porém, o Decreto 3.555/00 leciona que o servidor deverá reunir qualificação e perfil adequados, aferidos pela autoridade competente. Neste contexto, afirma Justen Filho (2013) que nem todos dispõem das características necessárias a um bom pregoeiro e que estas relacionam-se muito mais como uma questão de personalidade do que de treinamento.

Aspectos relacionados ao termo de referência surgiram novamente:

Termo de referência bem elaborado (PREGOEIRO 08).

[...] treinamentos in company para elaboração de TR, seguindo padrões da AGU; criação de centros especializados em TR e pesquisa de mercado (PREGOEIRO 11).

Os fragmentos a seguir englobam sugestões que envolvem a troca de informações,

[...] maior compartilhamento de informações e experiência entre pregoeiros da instituição (PREGOEIRO 06).

[...] reuniões periódicas (PREGOEIRO 13).

Este caminho vai ao encontro do que apontam Batista e Maldonado (2008) acerca do comprador moderno (proativo), que busca parcerias e compartilha ideias e conhecimento para uma boa compra. A busca de informação, o seu compartilhamento entre os pares, a busca de soluções via diligências, são exemplos de compradores proativos, onde é a postura administrativa que vai proporcionar ou não o êxito no cumprimento das normas (BUTARELO E BARTALO, 2011).

Terminada a análise qualitativa seguiremos com a análise documental.

4.2.3 Análise Documental

Essa seção teve por objetivo realizar a análise documental através da observação de Atas de Pregões Eletrônicos realizados na Ufes. Foram pesquisadas Atas de Pregões realizados no último ano, de forma aleatória, onde pudéssemos visualizar informações para complementar, contrapor ou confirmar os dados levantados nas análises quali-quantitativas.

Dessa maneira, consultamos as Atas através do Portal de Compras do Governo Federal, na aba Gestor Público, link Consultas, tópico Compras Governamentais, item Pregões, subitem Atas/Anexos. Após a leitura de algumas atas percebemos algumas situações que julgamos mais relevantes e que exemplificaremos com alguns fragmentos. Apresentamos a seguir, o primeiro ponto observado:

Figura 10 - Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (I)

Participante	Data e Hora	Mensagem
Pregoeiro	10/10/2016 10:15:26	Bom dia, Srs licitantes, estamos continuando as atividades deste certame.
Pregoeiro	10/10/2016 11:59:08	Para : - Bom dia sr. licitante. Os seguintes itens apresentam seus respectivos valores unitários estimados: item 18: R\$ 969,00; item 19: R\$ 1.628,96; item 20: R\$ 446,12. É possível atingir a esses valores ou ofertar proposta de valores ainda menores?
	10/10/2016 12:03:07	Sr. Pregoeiro, bom dia, informo que mesmo apos negociar junto ao fabricante não consigo chegar nos valores de referencia para os itens 19 e 20.
	10/10/2016 12:04:13	Sr. Pregoeiro, acredito que no momento de realizar a pesquisa de preço para formação dos valores de referencia, tenha ocorrido algum engano ou os orçamentos são antigos, não seria possível rever estes valores?
Pregoeiro	10/10/2016 13:36:44	Para : Prezado licitante, informamos que os valores serão revisados para a realização de nova licitação. Para esta, infelizmente, os itens questionados serão necessariamente cancelados. Agradecemos vosso retorno.
	10/10/2016 13:38:49	Sr. Pregoeiro, ok, agradecemos pelo esclarecimento.
Pregoeiro	10/10/2016 13:40:09	Senhores licitantes, informamos que o catálogo solicitado para o grupo 5 encontra-se sob análise da equipe técnica solicitante.
Pregoeiro	10/10/2016 13:41:07	Retornaremos às atividades deste certame amanhã, dia 11/10/2016, a partir de 10h e 30min (horário de Brasília). Estejam logados.
Pregoeiro	11/10/2016 10:32:07	Bom dia srs. licitantes, estamos reiniciando as atividades deste certame.
Sistema	11/10/2016 10:51:28	Srs. Fornecedores, está aberto o prazo para registro de intenção de recursos para os itens/grupos na situação de "aceito e habilitado" ou "cancelado na aceitação".
Pregoeiro	11/10/2016 11:05:04	Para : - Bom dia sr. licitante. Para vossa habilitação para o Grupo 6, em atendimento ao item 17.3 do edital, solicita-se a apresentação de Regularidade Municipal, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis. Tal comprovação poderá ser substituída pela atualização do cadastro do SICAF até a data estipulada.
Sistema	11/10/2016 11:05:14	Senhor fornecedor : solicito o envio do anexo referente ao grupo G6.
Sistema	11/10/2016 11:05:30	Senhor fornecedor : , o prazo para envio de anexo para o grupo G6 foi encerrado pelo Pregoeiro.
Pregoeiro	11/10/2016 11:06:35	Foi informado o prazo final para registro de intenção de recursos: 11/10/2016 às 11:30:00.

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2017)

Neste fragmento de Ata podemos tecer comentário sobre duas situações. A primeira diz respeito à negociação de valores. Não obstante a maioria dos respondentes terem concordado que buscam negociar os preços mesmo que estejam dentro do valor de referência, percebemos na leitura de algumas Atas o que acontece no caso em tela, onde a tentativa de negociação restringiu-se somente aos itens que estavam acima do valor.

O segundo comentário se refere à confirmação na prática do que os respondentes apontaram nas análises anteriores no que diz respeito a problemas existentes no levantamento dos preços de referência. Neste exemplo, o licitante alerta o pregoeiro sobre possível engano ou o uso de orçamentos antigos na definição do valor de referência, no qual o pregoeiro responde que os valores serão revistos para novo certame e os itens serão cancelados. Tal situação traz sérias consequências, como o atraso no fornecimento do material ao solicitante, retrabalho do pregoeiro, custos dos processos. De fato, é um ponto que merece atenção, pois, a função de compras tem por objetivo fornecer os materiais necessários, com a qualidade, quantidade, preço e momento adequados (BAILY et al., 2012).

Figura 11 – Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (II)

Tipo de Operação	Data e Hora	Descrição
Pregoeiro	23/09/2016 08:31:10	Srs fornecedores, bom dia!
Pregoeiro	23/09/2016 08:31:53	Estamos iniciando as atividades do presente certame.
Pregoeiro	23/09/2016 08:32:03	Dentro de instantes abriremos os itens para lances.
Sistema	23/09/2016 08:33:22	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 08:33:48	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 08:34:33	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 08:34:40	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 08:34:52	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 08:35:33	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 08:37:03	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 08:37:14	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 08:46:29	O(s) Item(ns) 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 está(ão) em iminência até 08:47 de 23/09/2016, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	23/09/2016 09:04:50	O(s) Item(ns) 11 está(ão) em iminência até 09:05 de 23/09/2016, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	23/09/2016 09:05:54	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 09:15:40	O(s) Item(ns) 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 está(ão) em iminência até 09:16 de 23/09/2016, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	23/09/2016 09:16:34	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 09:16:40	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 09:16:46	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 09:16:50	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 09:17:12	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 09:17:16	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 09:20:59	O(s) Item(ns) 21, 22, 23 e 24 está(ão) em iminência até 09:21 de 23/09/2016, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	23/09/2016 09:23:15	Srs Fornecedores, as propostas assinaladas em amarelo encontram-se empatadas. Solicitamos o envio de lances.
Sistema	23/09/2016 09:23:32	O(s) Item(ns) 25 está(ão) em iminência até 09:24 de 23/09/2016, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	23/09/2016 09:24:53	O(s) Item(ns) 26 está(ão) em iminência até 09:25 de 23/09/2016, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	23/09/2016 09:26:48	O item 13 teve participação de Micro/Pequena Empresa optante pelo benefício da Lei Complementar 123 de 12/12/2006 e poderá ter desempate dos lances após o encerramento de todos os itens. Mantenham-se conectados.

Figura 12 - Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (II) - Continuação

Tipo de Operação	Data e Hora	Descrição
Sistema	23/09/2016 09:26:48	O item 13 teve participação de Micro/Pequena Empresa optante pelo benefício da Lei Complementar 123 de 12/12/2006 e poderá ter desempate dos lances após o encerramento de todos os itens. Mantenham-se conectados.
Sistema	23/09/2016 09:33:37	O(s) Item(ns) 27, 28, 29 e 30 está(ão) em iminência até 09:34 de 23/09/2016, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	23/09/2016 09:35:59	O(s) Item(ns) 31, 32, 33, 34 e 35 está(ão) em iminência até 09:36 de 23/09/2016, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	23/09/2016 10:06:38	O(s) Item(ns) 13 terá(ão) desempate(s) ME/EPP ou 7174 do(s) lance(s). Clique em "Desempate ME/EPP/7174" e mantenham-se conectados.
Sistema	23/09/2016 10:07:10	Sr. Fornecedor [nome], em cumprimento à Lei Complementar 123 de 14/12/2006, você poderá enviar ou desistir de apresentar lance final e único para o item 13, inferior ao lance vencedor, até às 10:12:10 de 23/09/2016.
Sistema	23/09/2016 10:09:46	O item 13 teve o 1º desempate ME/EPP encerrado. O fornecedor [nome] enviou um lance no valor de 48.3900
Sistema	23/09/2016 10:09:46	Srs. Fornecedores, todos os itens estão encerrados. Será iniciada a fase de aceitação das propostas. Favor acompanhar através da consulta "Acompanha aceitação/habilitação/admissibilidade"
Pregoeiro	23/09/2016 10:13:01	Srs fornecedores, daremos início à fase de aceitação.
Pregoeiro	23/09/2016 10:13:57	informo que nessa fase poderá ser solicitado anexo com a descrição detalhado do item ofertado.
Sistema	23/09/2016 10:14:39	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 1.
Pregoeiro	23/09/2016 10:15:55	Lembramos que caso seja solicitado o anexo, o fornecedor terá um prazo de 60 (sessenta) minutos para encaminhar o mesmo.
Sistema	23/09/2016 10:16:26	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 2.
Sistema	23/09/2016 10:16:39	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 3.
Sistema	23/09/2016 10:16:51	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 4.
Sistema	23/09/2016 10:17:01	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 5.
Sistema	23/09/2016 10:17:10	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 7.
Sistema	23/09/2016 10:17:12	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 7.
Sistema	23/09/2016 10:17:31	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 8.
Sistema	23/09/2016 10:17:41	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 9.
Sistema	23/09/2016 10:17:51	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 10.
Sistema	23/09/2016 10:18:05	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 11.
Sistema	23/09/2016 10:18:19	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 12.
Sistema	23/09/2016 10:20:51	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 15.
Sistema	23/09/2016 10:21:44	Senhor fornecedor [nome], solicito o envio do anexo referente ao item 16.

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2017)

No exemplo acima observa-se que não houve por parte do pregoeiro um comportamento mais instigante junto aos licitantes no intuito de reduzirem seus lances no tempo aleatório. A primeira mensagem se deu às 08:31h e depois só houve manifestação às 10:13h quando do início da fase de aceitação. Tal comportamento contraria o perfil apontado por Santana (2007), Justen Filho (2013) e Batista e Maldonado (2008) quanto à necessidade de proatividade e persuasão do pregoeiro assumindo o caráter estratégico de seu papel.

Considerando o contexto da pesquisa onde os resultados quantitativos apontaram que os pregoeiros carecem de melhorias em capacitação, que a maioria encontra-se pouco satisfeita na função e que 61,5% não gostaria de permanecer como tal (Gráfico 6), podemos induzir que comportamentos como o explicitado seja uma consequência desse conjunto de fatores.

Na Figura 13 temos uma demonstração de Pregão Eletrônico que teve um item cancelado por não haver propostas aceitas, uma em decorrência de lance acima do estimado e a outra pelo licitante não ter enviado o anexo. Esta segunda situação evidencia um comportamento comum de licitantes que participam com lances sem estarem preparados para as demais etapas e exigências. Esta percepção foi confirmada pelos pregoeiros quando sondados no questionário a respeito do conhecimento dos licitantes acerca do procedimento do pregão.

Não se pode afirmar a intenção do licitante no exemplo dado, contudo, uma das desvantagens apontadas ao pregão diz respeito às empresas que entram nos certames apenas para frustrar a competição.

Figura 13 – Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (III)

Portal de Compras do Governo Federal

Comprasnet

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Portal de Compras Governamentais

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
Brasília, 18 de Julho de 2017

SIASC - Ambiente Produção

Marca: Sarreiro tel. 292
Fabricante: Sarreiro ref. 292
Modelo / Versão: material de consumo
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: LIXEIRA tampa basculante, em prolifropileno. Dimensões (A x L x C): 91x 49 x 38cm. Capacidade: 103 litros.

Valor do Lance	CNPJ/CPF	Data/Hora Registro
R\$ 119,9000		23/09/2016 08:30:53:380
R\$ 49,6300		23/09/2016 08:30:53:380

Não existem lances de desempate ME/EPP para o item

Evento	Data	Observações
Aberto	23/09/2016 08:34:46	Item aberto.
Iminência de Encerramento	23/09/2016 08:46:29	Batida iminente. Data/hora iminência: 23/09/2016 08:47:29.
Encerrado	23/09/2016 08:58:14	Item encerrado
Abertura do prazo de Convocação - Anexo	23/09/2016 10:17:51	Convocado para envio de anexo o fornecedor .
Recusa	23/09/2016 11:21:47	Recusa da proposta. Fornecedor: , pelo melhor lance de R\$ 49,6300. Motivo: Fornecedor não enviou anexo.
Encerramento do prazo de Convocação - Anexo	23/09/2016 11:21:47	Encerrado pelo Sistema o prazo de Convocação de Anexo do fornecedor .
Recusa	23/09/2016 14:29:15	Recusa da proposta. Fornecedor: , pelo melhor lance de R\$ 119,9000. Motivo: Lance acima do valor estimado.
Cancelado na aceitação	23/09/2016 14:29:40	Item cancelado na aceitação. Motivo: Propostas não atende ao interesse da administração.

Não existem intenções de recurso para o item

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2017)

Figura 14 – Fragmento de Ata de Pregão Eletrônico (IV)

Portal de Compras do Governo Federal

Comprasnet

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Portal de Compras Governamentais

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
Brasília, 18 de Julho de 2017

SIASC - Ambiente Produção

Troca de Mensagens	Data	Mensagem
Pregoeiro	10/10/2016 08:24:05	Srs fornecedores, bom dia!
Pregoeiro	10/10/2016 08:27:37	Considerando a impossibilidade de abertura do presente certame no horário previamente agendado devido a falta de conectividade com a internet, estamos reagendando a abertura do presente certame para amanhã, dia 11/10/2016 às 14:00 hs
Pregoeiro	10/10/2016 08:27:59	um bom dia a todos!
Pregoeiro	11/10/2016 14:03:30	Srs fornecedores, boa tarde!
Pregoeiro	11/10/2016 14:04:27	Conforme registrado, neste momento daremos inicio à fase de lances do presente certame.
Sistema	11/10/2016 14:34:14	O(s) Item(ns) 1 está(ão) em iminência até 14:35 de 11/10/2016, após isso entrará(ão) no encerramento aleatório.
Sistema	11/10/2016 15:03:11	Srs. Fornecedores, todos os itens estão encerrados. Será iniciada a fase de aceitação das propostas. Favor acompanhar através da consulta "Acompanha aceitação/habilitação /admissibilidade"
Pregoeiro	11/10/2016 15:09:48	Srs fornecedores, este pregão será suspenso neste momento.
Pregoeiro	11/10/2016 15:10:26	retornaremos quinta feira, dia 13/10/2016 às 13:00 horas.
Pregoeiro	11/10/2016 15:10:44	ocasião em que realizaremos a habilitação.
Pregoeiro	13/10/2016 13:47:04	Srs fornecedores, boa tarde!
Pregoeiro	13/10/2016 13:47:30	daremos inicio à fase de habilitação neste momento.
Sistema	13/10/2016 13:50:30	Senhor fornecedor , solicito o envio do anexo referente ao item 1.
Sistema	13/10/2016 13:50:30	Senhor fornecedor , solicito o envio do anexo referente ao item 1.
Pregoeiro	13/10/2016 13:51:40	Para (Senhor fornecedor, solicito o envio da documentação listada no item 15.9 do edital
Pregoeiro	13/10/2016 13:53:09	Para (Senhor fornecedor, solicito o envio do anexo referente ao item 15.9 do edital conforme especificado no item 15.9.1 o sr tem o prazo máximo de 120 minutos, a contar da solicitação do anexo, para anexar os documentos.
Pregoeiro	13/10/2016 15:54:45	Para (Sr fornecedor, seu lance para o item está acima do valor estimado que é de R\$ 850,00, o sr deseja cobrir o valor estimado do item?
Pregoeiro	13/10/2016 16:00:00	Para (Sr fornecedor, estou aguardando resposta.
Sistema	13/10/2016 16:05:17	Srs. Fornecedores, está aberto o prazo para registro de intenção de recursos para os itens/grupos na situação de "aceito e habilitado" ou "cancelado na aceitação".
Pregoeiro	13/10/2016 16:06:01	Foi informado o prazo final para registro de intenção de recursos: 13/10/2016 às 16:30:00.

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2017)

Um dos pontos imprescindíveis para o bom andamento das sessões dos pregões eletrônicos está associado à questões de infraestrutura, principalmente acesso a

uma boa conexão de internet. Uma parcela dos pregoeiros discorda de que o acesso à internet em seu setor seja adequado (Gráfico 10). Na figura acima, uma demonstração de adiamento de abertura de sessão em razão da falta de conectividade do pregoeiro.

A análise das Atas confirma a existência de situações críticas para o bom andamento das sessões do Pregão Eletrônico ratificando, na maioria dos casos, as opiniões dos pregoeiros da Universidade ora pesquisada.

4.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Um fator característico às pesquisas é a ocorrência de limitações que serão enfrentadas no decorrer do seu curso. Em nosso estudo podemos elencar limitações de ordem técnica e pessoal.

Quanto aos métodos de análise deste trabalho adotou-se tanto o quantitativo como o qualitativo que se complementaram para maior validação dos resultados, porém, algumas limitações podem ser percebidas.

No método quantitativo, há a tendência da dificuldade de se conhecer de fato as opiniões e realidades das respostas às perguntas fechadas; por outro lado, há maior facilidade de comparação entre as respostas e na tabulação dos dados. Para minorar essa dificuldade foram acrescentadas duas perguntas abertas no questionário para que os respondentes se expusessem de forma mais abrangente e livre.

Entretanto, no qualitativo, sentimos que os respondentes tenham se reservado um pouco em suas respostas às questões abertas, apresentando opiniões bastante objetivas, não explanando um pouco mais sobre o assunto. Suspeita-se que o fato da pesquisadora ser também servidora da UFES possa ter contribuído para este comportamento. Ressalta-se, de outro modo, que a pesquisadora buscou manter o distanciamento que se espera na pesquisa científica, colocando-se de forma muito pontual na análise.

Apontamos como possível limitação desse estudo a restrição dos sujeitos da pesquisa à figura do pregoeiro num processo onde vários atores contribuem para o seu bom andamento, mas, entendemos que este trabalho sirva de estímulo para pesquisas maiores.

Registramos que era intenção inicial inserir os licitantes também como sujeitos da análise, porém, tivemos dificuldade de acesso às informações para chegar até eles. Dessa forma o tempo também pode ser considerado como um limitador, uma vez que a pesquisa foi desenvolvida em cerca de 12 (doze) meses, fazendo-se necessário a exclusão dos licitantes da pesquisa para que não extrapolássemos o prazo para sua conclusão.

Pois bem, acredita-se que as limitações apresentadas não tiraram a motivação e a importância deste trabalho, onde as dificuldades foram contornadas e os objetivos alcançados. Espera-se agora que este debate proporcione possibilidades de melhoria no processo de compras por meio do pregão eletrônico.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor de compras das organizações representa uma área estratégica para o alcance de seus objetivos. No setor público, o comprador tem que se submeter às regras impostas por diversas leis. No intuito de trazer maior eficiência e modernização nos processos de compras públicas foi editada a Lei 10.520/02 criando a modalidade licitatória Pregão. Posteriormente, em 2005, o Decreto federal 5.450 estabeleceu a obrigatoriedade do seu uso e regulamentou a sua forma eletrônica.

Não obstante a consolidação do Pregão Eletrônico tenha representado um dos maiores avanços nos processos de aquisição públicos (OTHON, ARAÚJO, 2015), ele não se constitui na solução única e definitiva para que haja compras públicas eficientes, existindo ainda alguns pontos ou entraves que possam ser revistos e melhorados (FILARDIS, 2014).

Nesta perspectiva apontaram Mota e Rodrigues (2010, p.4) que a instituição do Pregão Eletrônico “não é suficiente para reformular a Administração Pública, pois

fatores como a cultura política, processos cognitivos, tradições administrativas, mentalidade e peculiaridades locais exercem influência determinante dentro deste contexto”.

Aceitando a premissa de que a qualidade e eficiência das compras estão atreladas, dentre outros, ao fator humano, este trabalho debruçou-se na tentativa de conhecer o procedimento do pregão eletrônico na Universidade Federal do Espírito Santo, principalmente no que diz respeito aos seus aspectos críticos por meio do olhar dos pregoeiros. Assim, as questões que nortearam seu desenvolvimento foram: Quais as dificuldades encontradas pelos pregoeiros na condução do pregão eletrônico? Quais as percepções destes atores acerca do uso do pregão eletrônico como modalidade principal de licitação?

Por meio da triangulação de dados, feita com base no referencial teórico, questionário aplicado e na análise documental, foi possível identificar as percepções, posicionamentos e atitudes dos pregoeiros e responder as perguntas de pesquisa.

De um modo geral, o estudo revela que os pregoeiros da UFES percebem as vantagens e desvantagens do Pregão Eletrônico de maneira semelhante àquelas apontadas pela doutrina e em outros estudos, prevalecendo no rol das vantagens a maior participação de fornecedores, transparência e economia. Em relação às desvantagens, a maioria apontou falhas no sistema e a queda na qualidade dos produtos ou serviços.

Em relação à economia, pondera-se, contudo, que com base nos demais resultados do trabalho ela não é inerente à modalidade e pode ainda ser mascarada por problemas na aferição do preço de referência, que sendo superfaturado geraria uma falsa economia.

Notou-se que um dos pontos críticos levantados na pesquisa refere-se justamente ao preço, onde as pesquisas de mercado não são realizadas de forma satisfatória gerando dificuldades na negociação e que levam ao cancelamento de itens.

Observa-se como grande gargalo a ser considerado pelos gestores da área de compras da instituição em análise a falta de capacitação dos setores solicitantes, pois, sendo estes os responsáveis pela elaboração do Termo de Referência, sua

inabilidade pode resultar em compras de má qualidade, impugnações frequentes gerando atrasos e consequente aumento de custos administrativos.

Figuram também como aspectos que dificultam a condução do certame, de acordo com os dados levantados, a falta de treinamento prévio aos pregoeiros e de adequada capacitação continuada, possíveis interferências políticas nas decisões, falta de conhecimento adequado por parte dos licitantes, dificuldades relacionadas ao comprasnet e, em alguns casos, número de pregoeiros insuficiente e inadequação do acesso à internet.

Os resultados apontam um cenário difuso quanto à aspectos relacionados à eficiência das compras através do pregão eletrônico. Valendo-se do conceito de eficiência adotado neste trabalho que considera não só a economicidade como fator preponderante e sim, todos os meios utilizados no decorrer do processo para compras sustentáveis, percebemos que a Administração deverá lançar um olhar mais acurado sobre o procedimental do pregão fomentando mais ativamente as compras sustentáveis para que a modalidade passe a atender de forma mais objetiva à tripla finalidade da licitação.

Surpreendentemente, a documentação exigida aos licitantes não foi vista como excessiva, de outro modo, os pregoeiros entendem que o pedido de amostras retarda o processo. De modo geral, percebe-se que o pregão não acabou com o excesso de burocracia, com o volume dos processos e que, por si só, não possibilita compras mais eficientes.

Acerca das atitudes dos pregoeiros na condução do pregão eletrônico nota-se um comportamento um tanto reservado, que se volta mais diretamente ao cumprimento dos preceitos legais e do procedimental, subutilizando seu potencial criativo, discricionário e diligente, contrariando seu papel estratégico. Tal comportamento pode ser explicado em razão da falta de capacitação, da ausência de valorização, da pouca satisfação em estar exercendo a função e o desejo de não exercê-la.

Entretanto, apesar dos problemas apresentados, o resultado aponta que o pregão eletrônico, de maneira geral, é um instrumento adequado para as compras públicas e que possibilitou consideráveis melhorias na área e que um cenário mais promissor é possível desde que haja o interesse dos responsáveis.

Vislumbram-se, com esta pesquisa, alguns caminhos que podem ser trilhados na tentativa de minorar as dificuldades e entraves existentes na condução do Pregão Eletrônico na UFES. Antes de mais nada, sugere-se que a Autoridade Competente conheça os seus pregoeiros antes de designá-los procurando identificar seu perfil e seu interesse em exercer a função. Atualmente, de acordo com os resultados, muitos não se sentem aptos a estar na função e não gostariam de nela permanecer, caracterizando um mal em sua raiz, pois a desmotivação certamente afetará seu rendimento profissional.

Outro ponto a ser melhorado permeia a capacitação e treinamento. É de extrema importância (e atendimento legal) que os pregoeiros sejam treinados previamente ao exercício da função e que sejam atualizados constantemente. Contudo, diante dos problemas apontados na pesquisa, cabe à Instituição proporcionar também capacitação aos setores responsáveis pela formação de preços, revendo inclusive os meios utilizados atualmente; aos setores solicitantes, principalmente quanto à elaboração do termo de referência; aos ordenadores de despesa e, por que não, aos licitantes locais privilegiando as micro e pequenas empresas para fomentar a sustentabilidade local e regional.

Buscar a melhoria no planejamento das compras para que haja menos retrabalho, evitando a realização de pregões de itens que tenham valor mais baixo do que o custo processual.

Tratar todos os setores de compras da Instituição da mesma forma também se caracteriza como um meio de melhoria, tendo em vista que houve respostas que apontaram insuficiência de estrutura com equipamentos e acesso à internet.

Por fim, que seja promovido maior envolvimento entre os setores ligados às compras e que seja incentivada a troca de informações e experiências entre os pregoeiros de todos os campi, objetivando unificação de condutas e aprimoramento nas técnicas de negociação e diligências. Essa aproximação também se faz necessária junto aos setores jurídicos, como Auditoria Interna e Procuradoria, gerando maior confiança nos pregoeiros quando o suporte for necessário.

Ressalta-se que esta pesquisa não buscou obter uma resposta final para os problemas nas compras por meio do pregão eletrônico, mas conhecer os aspectos

críticos encontrados pelos pregoeiros para sua condução, bem como, suas atitudes e posicionamentos sobre a modalidade e seus impactos no âmbito da UFES.

Consideramos, porém, que o trabalho alcançou seus objetivos específicos contribuindo para o debate sobre o tema na Instituição e esperamos que possa trazer mudança de comportamento nos gestores e pregoeiros para uma postura mais proativa no que tange à condução do Pregão Eletrônico.

Como agenda para estudos futuros, sugere-se que essa pesquisa seja feita entre outras autarquias federais da área de educação para efeito de comparação e busca de novas informações e conhecimento que ampliem a análise. Outros caminhos seriam conhecer as visões dos outros atores dos processos do pregão eletrônico, como os solicitantes, gestores e, principalmente, os licitantes, incrementando assim as discussões e reflexões sobre o tema no âmbito da Universidade, complementando os resultados da pesquisa aqui realizada e aprimorando ainda mais a compreensão do processo.

5 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2015.

BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: Princípios e Administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

BARADEL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. Dissertação. Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV. São Paulo, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, Marco Antonio C.; MALDONADO, José M. S. de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **RAP - Revista de Administração Pública**, v.42, n.4, p. 681-99, Jul/Ago, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 91 de 2016. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 06/04/16.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 06/04/16.

BRASIL. Decreto n.º 3.555, de 8 de 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, 8 ago. 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm >. Acesso em: 19/06/16.

BRASIL. Lei n.º 10.520, de 17 de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 de julho de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 19/06/16.

BRASIL. Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 de maio de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 20/06/16.

BUTARELLO, Neiva Aranda Lopes; BARTALO, Linete. **O comportamento Informacional do Pregoeiro**. In. XII ENANCIB – Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, Brasília, Distrito Federal, 23 a 26 de outubro de 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 28.ed.rev., ampl. E atual. Até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, André Lucirton. Sistema de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração da USP**, v. 35, n. 4, p. 119–128, 2000.

CUNHA JÚNIOR, D. da. **Curso de direito constitucional**. 4ª ed. Slavador: Juspodivm, 2010.

CRUZ, Vítor. **Constituição Federal Anotada para Concursos**. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2010.

DENZIN, Norman. **The research act: a theoretical introduction to sociological methods**. New York: 2ª edição, Mc Graw-Hill, 1978.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: 25ª edição, Atlas, 2012.

FARIA, Evandro R. de; FERREIRA, Marco Aurélio M.; SANTOS, Lucas Maia dos. Perfil das empresas participantes do processo de pregão eletrônico em uma instituição Pública. **APGS – Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.2, p. 180-199, abr/jun, 2010.

FERNANDES, Ciro C. Christo. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 56 (2), p. 195-216, Abr/Jun 2005.

FERREIRA, Daniel Ferreira; MACIEL FILHO, Fernando Paulo da Silva. **A funcionalização das licitações e dos contratos administrativos com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Direito e sustentabilidade [Recurso eletrônico on – line] / org. CONPED/UFF; coord.: Gina Vidal Marcílio Pompeu, Ruy Cardozo de Mello Tucunduva Sobrinho. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

FILARDI, Fernando; SILVEIRA, Flávio; FREITAS, Angilberto Sabino de; IRIGARAY, Helio Arthur. Uma análise dos resultados da implantação do pregão eletrônico nas contratações da administração pública: o caso do IFRJ. **Revista Gestão Pública Práticas e Desafios**, v. VI, n. 2, abr. 2014.

FREITAS, Juarez. Princípio da Sustentabilidade: Licitações e a redefinição da proposta mais vantajosa. **Revista do Direito UNISC**, Santa Cruz do Sul, nº 38, p. 74-94, jul-dez/2012.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José M. S. de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.47, n.5, p. 1265-1281, set/out 2013.

FREITAS, Thiago Perereira de. **Por uma revisão do Princípio da vantajosidade na Legislação Brasileira**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: < www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791 >. Acesso em: 01 de julho de 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 6ª edição, 2008.

GROSSMANN, Luís Osvaldo (2015). **TCU vê fraudes em pregões eletrônicos que movimentaram r\$4,6 bilhões**. <http://convergenciadigitaluol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&inford=39423&sid=10>. Acesso em 09/08/16

GUIZZARDI, Erivelton. **Criação e Implantação de Estrutura de Trabalho para melhorias de curto prazo em ambientes de compras públicas**. Vitória, 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES.

JESUS, Carlos Silva de; CHRISPINO, Álvaro; SOUZA, Cristina Gomes de. **Compras Públicas Sustentáveis e o Princípio da Precaução: uma Abordagem Teórica**. X SEGET 23 a 25 de outubro de 2013 Rio de Janeiro – Brasil. Disponível em: < <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/17518107.pdf>. >

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 15ª edição, 2012.

_____. **Pregão - Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico - 6ª Edição**, Editora Dialética, 2013.

LADISLAU, Edivaldo Teixeira. **Análise das Principais impropriedades e irregularidades constatadas pelo órgão de controle interno em processos licitatórios da UFPR**. Curitiba, 2012. 46 f. Monografia (Especialização) – Especialização MBA em Auditoria Integral, Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR.

LOPES, Germano Bessa. **O pregão como instrumento de maximização nas compras Públicas: um estudo de caso na universidade federal do Amazonas**. Manaus, 2012. 117 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Amazonas, Manaus-AM.

MEDEIROS JUNIOR, Erivan Laurentino de. **A seleção da proposta economicamente mais vantajosa na Diretiva 2014/24/EU**. Disponível em: < https://www.academia.edu/26254449/ASELE%C3%87%C3%83o_da_proposta_economicamente_maisvantajosa_na_diretiva_2014_24_eu_the_selection_of_the_most_e

conomically_advantageous_tender_in_directive_2014_24_eu >. Acesso em: 02 de julho de 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas (janeiro a dezembro)**, 2014. Disponível em: < http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-apresentacao-siasg-dados-gerais-_2014.pdf>. Acesso em: 29/06/16.

_____. **Pregão Eletrônico. Órgão Público – Pregoeiro**. Manual do Usuário – Parte I, versão 1. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/manuais/manual-pregao-eletronico-pregoeiro-parte-i-01062015.pdf>. Acesso em: 29/06/16.

_____. **Pregão Eletrônico. Fornecedor**. Manual do Fornecedor, versão 1. Disponível em: < https://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/manuais/novo-manual-pregao-fornecedor_23012015-1.pdf>. Acesso em: 29/06/16.

_____. **Uso do pregão eletrônico gera economia de R\$ 7,8 bi em 2014**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-informacao/noticias/uso-do-pregao-eletronico-gera-economia-de-r-7-8-bi>>. Acesso em: 02/04/16.

_____. **Pregão Eletrônico gera economia de r\$ 48 bi nos últimos cinco anos**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-informacao/noticias/pregao-eletronico-gera-economia-de-r-48-bi-nos-ultimos-cinco-anos>>. Acesso em: 30/03/16.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 28.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Odécio. Quantitativo - Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

MONTEIRO, Celso. **"HowStuffWorks - Como funciona a licitação por pregão"**. Publicado em 15 de junho de 2007, disponível em <<http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/licitacao-pregao1.htm>>. acesso em: 28/05/16.

MOTA, Flavio Perazzo Barbosa; FILHO RODRIGUES, José. **E-Procurement Público Brasileiro: Nem só de lances se faz um Pregão**. In: XXXIV ENANPAD - Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro/RJ, 25 a 29 de setembro de 2010. Motta, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Isaac G. Silva de. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v.21, n.1, p. 131-162, jan./jun. 2015.

OTHON, Marione de Lima Pessoa; ARAÚJO, Richard Medeiros de. Compras Públicas no âmbito do sistema de pregão: um estudo com funcionários. **Diálogo**, Canoas, n.30, p. 09-28, dez.2015.

PAINEL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL (Brasil). Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 02/04/16.

PESTANA, Marcio. **Licitações públicas no Brasil: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002**. São Paulo. Atlas, 2013.

PIMENTEL, Fabio Fasano; OLIVEIRA, Saulo Barbará de. **Contratações no Governo Federal: uma análise a partir da percepção dos operadores do pregão eletrônico**. In. XV Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais, São Paulo, 29 a 31 de agosto. PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL (Brasil). www.comprasgovernamentais.gov.br.

_____. Quantidade total de fornecedores. Disponível em: < <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/governo-publicacao-informativo/quantidade-total-de-fornecedores>>. Acesso em: 08/08/16.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2ª edição, 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregoeiro: **Condutas Tendentes a realizar a melhor contratação para a Administração Pública**. Boletim de Licitações e Contratos BLC – Jun/2007. Disponível em: <http://jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2013/07/Pregoeiro-Condutas-Tendentes-a-Realizar-a-Melhor-contrata%C3%A7%C3%A3o-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 06/05/16.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas. **Negócios Públicos**, Abril de 2010.

SANTANA, Jair Eduardo; MELO, Verônica Vaz de. Relativização da obrigatoriedade do pregão eletrônico diante da necessidade de se promover o desenvolvimento local e Regional. **O Pregoeiro**, Junho de 2013.

SANTOS, André Luiz S.; SANTOS, Fernando Henrique S.; SANTOS, Nilson Sales dos. **O uso do Pregão Eletrônico como ferramenta de transparência e eficiência**

nas compras públicas. 2013. Disponível em: < http://www.convibra.org/upload/paper/2013/38/2013_38_7118.pdf>. Acesso em: 09/08/16.

SANTOS, Francineide Josina dos. **Pregão eletrônico como ferramenta de eficiência Administrativa:** um estudo no instituto federal de Pernambuco – campus Recife. Recife, 2012. 100 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Cartilha do Comprador: os novos paradigmas da administração pública.** Brasília: Sebrae, 2014 a.

_____. **Pregão Presencial e Eletrônico.** Brasília: Sebrae, 2014 b.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Magno Antônio da. **O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade.** 2008. Disponível em: < <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/367/413> >. Acesso em: 02 de julho de 2016.

SOUZA, Elias José de. **O Princípio da Eficiência como Instrumento de Controle dos Procedimentos Licitatórios do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE): Paradigmas para sua Aferição.** Dissertação. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU.** 4. ed.rev.atual. e ampl. – Brasília: TCU, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). www.ufes.br.

VAZ, Lúcio. **Golpe no pregão eletrônico.** Disponível em: <http://istoe.com.br/139247_GOLPE+NO+PREGAO+ELETRONICO/>, 2016. Acesso em: 09/08/16.

VEIGA, Halisson Golffeto da. **Previsão de Demanda em Registros de Preços: Análise do Departamento de Gestão de Restaurantes da Universidade Federal do Espírito Santo.** Vitória, 2015. 169 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 5ª edição, 2004.

_____. **Métodos de Coleta de dados no campo.** São Paulo: Atlas, 2009.

APÊNDICE

Apêndice 1- QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PREGOEIROS DA UFES

Prezado(a) Senhor(a),

Venho convidá-lo a participar, voluntariamente, de pesquisa do Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFES, intitulada “Aspectos Críticos na Condução do Pregão Eletrônico: Uma abordagem a partir da opinião de pregoeiros da UFES”, sob a orientação da Profa. Dr^a. Dirce Nazaré de Andrade Ferreira, cujo objetivo é conhecer e analisar as opiniões, atitudes e dificuldades dos pregoeiros da Instituição em relação ao uso do Pregão Eletrônico.

Apenas os pesquisadores envolvidos terão acesso aos dados coletados. Comentários das respostas porventura utilizados serão feitos mantendo-se o anonimato, como por exemplo, Pregoeiro 1, Pregoeiro 2, assim por diante.

O primeiro bloco se refere às opiniões e atitudes do pregoeiro acerca do Pregão Eletrônico. O segundo remete aos posicionamentos e atitudes dos pregoeiros na condução dos processos de Pregão Eletrônico. Por fim, o terceiro bloco busca levantar o perfil dos pregoeiros da Instituição.

Nas questões que contiverem o termo eficiência, considerem o seu sentido mais amplo, ou seja, a junção dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

Estou à disposição para eventuais esclarecimentos e agradeço, desde já, sua disponibilidade em contribuir para o desenvolvimento deste estudo.

Roseni Puton
Mestranda em Gestão Pública/UFES
roseputon@hotmail.com

Bloco A – Opiniões e atitudes sobre o Pregão Eletrônico

1. Em sua opinião e considerando sua prática, quais as vantagens da modalidade Pregão Eletrônico? Pode marcar mais de uma opção.

- () Economia
- () Transparência
- () Agilidade
- () Maior participação de fornecedores
- () Maior qualidade dos bens e serviços adquiridos
- () Imparcialidade

() Outros. Quais? _____

2. E quais as suas desvantagens? Pode marcar mais de uma opção.

() Necessidade de acesso a internet

() Falhas no sistema Comprasnet

() Participação de empresas de outros Estados

() Queda na qualidade dos produtos ou serviços

() Restrição de participação de fornecedores por falta de acesso à rede

() Outros. Quais? _____

3. Um dos pontos críticos do processo é a formação do preço de referência que embasará o edital e a decisão do pregoeiro. Nesse sentido, como é feita a fixação destes valores em seu setor? Pode marcar mais de uma opção.

() Pesquisa direta de mercado (*in loco*, internet)

() Solicitação de cotação a fornecedores

() Média dos preços praticados historicamente no órgão

() Portal de Compras Governamentais

() Não conheço o processo de formação dos preços

() Outros: _____

4. Se você pudesse optar livremente pelo uso das modalidades abaixo, qual seria utilizada com maior frequência?

() Concorrência

() Tomada de Preços

() Convite

() Pregão Presencial

() Pregão Eletrônico

5. Para cada assertiva a seguir, por favor, assinale com um X a resposta que melhor represente sua opinião em relação ao Pregão Eletrônico, considerando a escala: 1 – Discordo Totalmente; 2 – Discordo em Parte; 3 – Não sei responder; 4 – Concordo em Parte; 5 – Concordo Totalmente

5.1 O planejamento das compras realizadas pelo meu campus/setor é adequado e facilita o trabalho do pregoeiro	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.2 A Auditoria Interna da instituição atua como parceira dando suporte na busca por melhor eficiência nos processos de pregão eletrônico	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.3 O número de pregoeiros atuantes em meu setor é suficiente para a demanda de trabalho	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.4 O acesso à internet em meu setor é adequado para a condução do pregão eletrônico	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.5 O Sistema comprasnet atende bem às necessidades do pregão eletrônico, trazendo agilidade e confiabilidade	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.6 Sempre existe economia de preços nas aquisições por pregão eletrônico	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.7 O pregão eletrônico possibilita compras mais eficientes	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.8 As decisões de compra na instituição são estritamente técnicas, não sofrendo interferências políticas	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()

5.9 O pregão eletrônico traz mais transparência e reduz riscos de fraudes	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.10 O pregão eletrônico reduz o volume dos processos (redução de papelório)	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.11 Os licitantes conhecem bem os procedimentos do pregão eletrônico	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.12 As pesquisas de preço que resultam no preço de referência são realizadas de forma satisfatória	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.13 O pregão eletrônico é um limitador às compras públicas sustentáveis	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.14 O pregão eletrônico proporciona redução do custo administrativo	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.15 O pregão proporciona redução do excesso de burocracia	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.16 Falta capacitação dos solicitantes sobre pregão eletrônico	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.17 O pregão eletrônico evita desvios éticos por parte de agentes públicos e fornecedores	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.18 O pedido de amostra retarda o processo do pregão eletrônico	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.19 Muitas vezes, o processo de negociação é frustrado em razão de falha no valor de referência do edital	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.20 As documentações exigidas legalmente aos licitantes são excessivas	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.21 A instituição fomenta a prática de compras sustentáveis (social, ambiental e econômica) através do Pregão Eletrônico	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.22 A função de pregoeiro é de extrema importância estratégica à instituição	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.23 O pregão eletrônico atende satisfatoriamente à tripla finalidade da licitação: garantir a observância do princípio da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.24 O critério de julgamento pelo menor preço dificulta contratações com mais eficiência	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
5.25 Muitas vezes, os editais de pregão eletrônico sofrem impugnações em razão de Termos de Referência mal elaborados	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()

6. Tendo como referência o seu campus ou setor de atuação, quais seriam as principais dificuldades ou entraves existentes para a realização das compras via Pregão Eletrônico?

Bloco B – Posicionamentos e atitudes na condução do Pregão Eletrônico

1. Você participa da elaboração do Termo de Referência constante do Edital?
- () Sim. A elaboração é feita exclusivamente pelo pregoeiro.
- () Sim. A elaboração é feita em parceria com o setor solicitante.
- () Não. A elaboração é feita exclusivamente pelo setor solicitante.
- () Não. A elaboração é feita por um setor específico da instituição

() Outro _____

2. Para cada assertiva a seguir, por favor, assinale com um X a resposta que melhor represente sua opinião, considerando a escala: 1 – Discordo Totalmente; 2 – Discordo em Parte; 3 – Não sei responder; 4 – Concordo em Parte; 5 – Concordo Totalmente

2.1 Publico os atos do processo nos veículos apropriados exigidos em lei;	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.2 Realizo diligencias durante o processo para sanar dúvidas a fim de evitar que um pregão seja frustrado	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.3 Os licitantes se comportam de forma idônea durante a sessão pública	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.4 Tenho suporte do setor jurídico para decisões de impugnações e recursos	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.5 A consulta ao setor jurídico sempre ocorre antes da publicação do pregão	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.6 Me sinto respaldado com o suporte jurídico da instituição	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.7 Sigo estritamente o que está definido na legislação	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.8 A Equipe de apoio dá suporte de forma eficiente	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.9 O órgão possibilita capacitações periódicas sobre legislação e sistemas que envolvem pregão	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.10 O Sistema de comunicação do comprasnet junto ao licitante é adequado	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.11 O prazo randômico do comprasnet é eficiente	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.12 Procuo conhecer sobre o bem a ser adquirido ou serviço contratado antes da publicação do edital	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.13 Procuo verificar a compatibilidade do preço de referência com o preço de mercado antes da sessão pública	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.14 Tiro dúvidas sobre o Termo de Referência junto ao setor solicitante antes da sessão pública	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.15 Faço encaminhamentos aos setores responsáveis no sentido de punir licitantes que atuem de maneira irregular	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.16 Busco negociar os preços após a fase de lances, mesmo que estejam dentro do valor de referência	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.17 Acredito que a economia alcançada com o pregão eletrônico seja uma economia real	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.18 Troco ou compartilho informações e experiências relativas aos pregões eletrônicos com demais pregoeiros	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.19 Há uniformidade de posicionamentos e atitudes na atuação dos pregoeiros do setor	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.20 Há uniformidade de posicionamentos e atitudes na atuação dos pregoeiros da instituição	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.21 O espaço físico e os equipamentos disponibilizados pela Instituição são adequados para a execução do meu trabalho	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.22 Me sinto completamente apto a desempenhar a função de pregoeiro	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.23 Uso de certa margem de discricionariedade em minhas decisões e atitudes	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()

2.24 O curso de capacitação prévio para atuar como pregoeiro é suficiente para o exercício da função	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()
2.25 Sou valorizado pela instituição pela função que exerço	1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()

3. Em sua opinião, quais medidas ou mudanças deveriam ser adotadas para facilitar a atuação do pregoeiro na condução dos processos de compras via pregão eletrônico?

Bloco C – Perfil dos Pregoeiros

1. Campus em que atua:

() Goiabeiras () Alegre () São Mateus () Maruípe

2. Vínculo Empregatício:

() UFES () EBSEH

3. Gênero:

() Feminino () Masculino

4. Escolaridade:

() Ensino Médio Completo () Mestrando
 () Ensino Superior Incompleto () Mestre
 () Ensino Superior Completo () Doutorando
 () Pós-Graduando () Doutor
 () Pós-Graduado () Outra

5. Cargo que ocupa na Universidade:

() Nível C () Nível D () Nível E

6. Há quanto tempo trabalha na administração pública? (Em anos): _____

7. Há quanto tempo você atua como pregoeiro na Ufes? (Em anos): _____

8. Você recebe gratificação institucional no exercício da função de pregoeiro?

() Sim () Não

9. Foi capacitado previamente para exercer a função de pregoeiro?

() Sim () Não

10. Após o curso de formação inicial, já realizou outros cursos de capacitação na área de compras e pregão eletrônico?

() Não.
 () Sim. Apenas 1 vez
 () Sim. De 2 a 5 vezes
 () Sim. De 5 a 8 vezes
 () Sim. Mais de 8 vezes

11. Quais são os empecilhos existentes para sua participação em cursos de capacitação? (pode marcar mais de uma opção)

- Falta de recursos orçamentários para capacitação.
- O plano de capacitação não contempla treinamento para o pregoeiro.
- A carga de trabalho é muito grande e por isso fico impedido de me ausentar do serviço.
- Estou há pouco tempo na área e, portanto, ainda não surgiu um treinamento para eu fazer.
- Nunca tive problemas para me capacitar.
- Não sei o motivo
- Outros _____

12. Você também atua como equipe de apoio?

- Sim Não

13. Qual é o seu grau de satisfação em desempenhar a função de pregoeiro?

- Totalmente satisfeito
- Muito satisfeito
- Satisfeito
- Pouco satisfeito
- Insatisfeito

14. Se pudesse optar, gostaria de permanecer como pregoeiro?

- sim não. Por quê? _____

15. No seu entender, o volume de processos de pregão eletrônico realizados em seu setor é:

- Pequeno Razoável Grande Muito grande

Observações

O espaço abaixo é para que você possa registrar livremente alguma observação, comentário ou acréscimo sobre o questionário ou sobre a pesquisa.
