



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

FRANCISCO ÂNGELO DA SILVA NETO

**A BUSCA DA EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: o efeito da regulamentação
da pesquisa de preço sobre as compras do Instituto Federal de Pernambuco**

Recife
2020

FRANCISCO ÂNGELO DA SILVA NETO

A BUSCA DA EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: o efeito da regulamentação da pesquisa de preço sobre as compras do Instituto Federal de Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de Concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto

Recife

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S586b Silva Neto, Francisco Ângelo da.

A busca da eficiência nas licitações públicas : o efeito da regulamentação da pesquisa de preço sobre as compras no Instituto Federal de Pernambuco / Francisco Ângelo da Silva Neto. – 2020.

115 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Recife, 2020.

Inclui referências, apêndices e anexos..

1. Política pública. 2. Compras (Serviço público). 3. Licitação pública. 4. Orçamento público. I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). II. Título.

320.6 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2020-158)

FRANCISCO ÂNGELO DA SILVA NETO

A BUSCA DA EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: o efeito da regulamentação da pesquisa de preço sobre as compras do Instituto Federal de Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: 29/04/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador
Interno) Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Juliana de A. Yanaguizawa Lucena (Examinadora externa)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco

Dedico esse trabalho a Deus por ser tão presente e essencial em minha vida, o autor do meu destino, meu guia que nunca me abandonou.

AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa concluída. Os desafios foram muitos, mas a vontade de realizar sonhos em metas foi maior. E durante a trajetória acadêmica, muitos colaboraram para que essa caminhada fosse percorrida. E por isso sou grato.

À Deus que me permitiu as condições necessárias de saúde e paz para enfrentar o desafio que é o Mestrado.

Aos professores que me conduziram pelos caminhos do conhecimento desde a infância minha eterna admiração.

Ao meu orientador, professor Doutor Ricardo Borges Gama Neto pelas orientações, as quais foram importantes para o desenvolvimento da pesquisa.

Ao Programa do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE, aos docentes e os técnicos administrativos que exercem com zelo e dedicação suas atividades, contribuindo na ampliação das discussões na área de Políticas Públicas.

Aos colegas da turma 3 do Mestrado em Políticas Públicas, pela convivência no período de aula e por compartilhar o conhecimento de extrema relevância para conclusão do curso.

Ao IFPE que propiciou a participação no Programa de Mestrado Profissional, incentivando minha qualificação profissional e acadêmica.

Aos meus colegas da Diretoria de Administração e Planejamento do IFPE - Campus Ipojuca, por compartilhar as dúvidas e contribuir com as discussões sobre desenvolvimento da pesquisa.

Aos meus pais por me conceder oportunidade de estudar e cresce enquanto ser humano.

Aos meus irmãos, agradeço o apoio e o incentivo nos momentos difíceis.

À minha esposa Sayonara Cristina, e aos meus filhos, Sávio Vinícius e Samara Vitória, por sempre me ouvir e me compreender durante os estudos, aos quais estive dedicado em finais de semana e feriados.

RESUMO

As compras governamentais movimentam uma parcela significativa do PIB nacional, e por esse motivo são alvo de políticas públicas que buscam a sua eficiência. Nesta perspectiva, este trabalho tem por objetivo avaliar a regulamentação do procedimento de pesquisa de preço sobre a eficácia e a celeridade das licitações do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE. O estudo considera que a regulamentação da pesquisa de preço aumentou a celeridade dos processos licitatórios e presume que a normatização da formação do preço de referência diminuiu a ineficácia das licitações públicas. O método de pesquisa adotado foi o Estudo de Caso, conduzido por estratégias qualitativas e quantitativas de investigação, combinando multitécnicas de pesquisas. A análise quantitativa foi realizada com os dados dos pregões eletrônicos no recorte temporal entre 2012 e 2018, disponíveis no painel de compras do Governo Federal. A abordagem qualitativa foi obtida através da percepção dos gestores de compras de nível estratégico, tático e operacional. Nas análises foram observadas dimensões que se associam aos efeitos da regulamentação da pesquisa de preços nas licitações do IFPE. Os resultados indicaram maior celeridade na obtenção das pesquisas de preço e uma diminuição significativa na taxa de ineficácia nos pregões eletrônicos, proporcionando maior economicidade no uso do dinheiro público e melhor atendimento as políticas de educação promovidas pelo IFPE. A pesquisa comprovou o efeito positivo das orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG sobre as licitações, contribuindo com a construção de ferramentas de gestão e auxiliando o trabalho dos gestores na execução do orçamento público, além de produzir conhecimento científico para futuras pesquisas.

Palavras-chave: Licitações Públicas. Preço de Referência. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Government purchases move a significant portion of the national GDP, and for this reason they are the target of public policies that seek their efficiency. From this perspective, this work aims to evaluate the regulation of the price research procedure on the effectiveness and speed of bids from the Federal Institute of Education, Science and Technology of Pernambuco - IFPE. The study considers that the regulation of price research has increased the speed of bidding processes and presumes that the standardization of reference price formation has decreased the ineffectiveness of public bids. The research method adopted was the Case Study, conducted by qualitative and quantitative research strategies, combining multi-technical research. The quantitative analysis was carried out with data from the electronic trading sessions in the time frame between 2012 and 2018, available in the Federal Government's purchasing panel. The qualitative approach was obtained through the perception of strategic, tactical and operational level purchasing managers. In the analyses, dimensions were observed that are associated with the effects of the price survey regulation on IFPE bids. The results indicated greater speed in obtaining price surveys and a significant decrease in the ineffectiveness rate of electronic trading sessions, providing greater economy in the use of public money and better compliance with the education policies promoted by IFPE. The research proved the positive effect of the IN n° 05/2014 SLTI/MPOG guidelines on biddings, contributing with the construction of management tools and helping the work of managers in the execution of the public budget, besides producing scientific knowledge for future researches.

Keywords: Public Bidding. Reference Price. Public Policies.

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Figura 1	O ciclo de política públicas	20
Gráfico 1	Quantidade de processos de compras por modalidade em 2018	31
Gráfico 2	Relação entre a quantidade de itens homologados x cancelados nas compras públicas do Governo Federal no período de 2014 a 2018	41
Gráfico 3	Evolução do número de UASG's que usam o sistema de compras do Governo Federal.....	44
Gráfico 4	Compras de materiais e serviços relacionada a captação de energia solar no período de 2007 a 2017.....	45
Figura 2	Mapa do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco	57
Gráfico 5	Eficácia por item licitado pelo IFPE no período entre 2012 – 2018	67
Gráfico 6	Função dos respondentes	71
Gráfico 7	Frequência por cargos dos gestores de compras	73
Gráfico 8	Área de formação dos gestores de compras	74
Gráfico 9	Questão 14. A utilização do Painel de Preços contribuiu com a celeridade na etapa da pesquisa de preço	78
Gráfico 10	Questão 16. A combinação de pesquisas de preços provenientes de dois ou mais parâmetros da IN n° 05/2014 contribui para a eficácia das licitações	80
Gráfico 11	Questão 18. Nos pregões eletrônicos, a utilização do menor preço como única opção para formação do preço de referência não influencia na ocorrência de itens desertos ou cancelados	81
Gráfico 12	Questão 22. As orientações da política de pesquisa de preço (IN n° 05/2014 SLTI/MPOG) são indiferentes para os gestores de compras na busca pela contratação mais vantajosa para a Administração	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Principais características das modalidades de licitação segundo a Lei 8666/93	30
Quadro 2	Arcabouço teórico sobre licitações públicas	33
Quadro 3	Aspectos fundamentais dos princípios da Administração Pública	34
Quadro 4	Procedimentos administrativos do processo licitatório	35
Quadro 5	Parâmetros da pesquisa de preço de mercado	49
Quadro 6	Distribuição das questões conforme as dimensões analisadas	59
Quadro 7	Dimensões para análise do efeito da política (IN nº 05/2014)	61
Quadro 8	Perfil dos entrevistados	86
Quadro 9	Resultado da consulta-teste realizada com os requisitantes do Campus Ipojuca acerca de seus conhecimentos sobre a IN nº 05/2014 e temas associados a política.	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do total de compras públicas registrado no Sistema de Compras Governamentais, relacionado com o PIB e a Receita Líquida (bilhões R\$) .	43
Tabela 2	Análise da eficácia dos processos licitatórios realizados pelo IFPE no período entre 2012 – 2018	65
Tabela 3	Síntese da eficácia das metodologias de formação do preço de referência referente aos processos licitatórios realizados pelo IFPE por período (2012 – 2018)	66
Tabela 4	Síntese da eficácia por item licitado pelo IFPE por período (2012 – 2018)	68
Tabela 5	Número de respondentes por campus do IFPE	70
Tabela 6	Tempo na função de gestão de compras	71
Tabela 7	Frequência de pregões realizados pelos servidores questionados	72
Tabela 8	Quantidade de cursos e treinamentos sobre licitação que participou nos últimos dois anos	72
Tabela 9	Tempo de exercício no IFPE dos servidores questionados nesta pesquisa ..	73
Tabela 10	Nível de escolaridade dos servidores questionados nesta pesquisa	74
Tabela 11	Questão 10. A pesquisa de preço é irrelevante para a contratação de produtos e serviços no menor tempo e com menor custo	75
Tabela 12	Questão 11. Pesquisas de preços malsucedidas contribuem para licitações/itens desertos, fracassados ou superfaturados	76
Tabela 13	Questão 12. O preço de referência não influencia na execução do orçamento destinado às aquisições de bens e contratações de serviços comuns	76
Tabela 14	Questão 13. Quando o preço de referência é formado com menos de três cotações, aumentam as chances de ocorrer licitações/itens desertos, fracassados ou superfaturados	77
Tabela 15	Questão 15. O Painel de Preços disponibiliza os dados e as informações de forma clara e rápida, reduzindo os custos direto (hora/servidor, energia elétrica, papel, etc) com os processos licitatórios	79
Tabela 16	Questão 17. Cotações de preços acima de 180 dias de vigência não refletem os valores de mercado e comprometem o êxito dos processos licitatórios	81
Tabela 17	Questão 19. A flexibilidade na escolha da metodologia (menor preço, média e mediana) para formação do preço de referência aumentou a	

	eficácia nas licitações/itens	82
Tabela 18	Questão 20. A análise crítica de possíveis preços inexequíveis ou excessivamente elevados minimiza a ocorrência de licitações/itens desertos ou superfaturados	83
Tabela 19	Questão 21. A regulamentação do procedimento de pesquisa de preço contribuiu para a celeridade das compras do IFPE	84
Tabela 20	Questão 23. As diretrizes da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG contribuem com a elaboração do planejamento orçamentário direcionado as aquisições de bens e contratação de serviços comuns	85

LISTA DE SIGLAS

ARP	Ata de Registro de Preço
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
FIC	Cursos de Formação Inicial e Continuada
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GPA	<i>Government Procurement Agreement</i>
IFPE	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Pernambuco
IFSP	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de São Paulo
IN	Instrução Normativa
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
RCL	Receita Corrente Líquida
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custo e Índices da Construção Civil
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRP	Sistema de Registro de Preço
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
UASG	Unidade Administrativa de Serviços Gerais

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
2	POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E CONTEXTOS	18
2.1	ENTENDENDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
2.2	AMPLIANDO A DISCUSSÃO SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	24
3	AS POLÍTICAS PÚBLICA DE LICITAÇÃO	26
3.1	BREVE HISTÓRICO SOBRE LICITAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	26
3.2	OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32
3.3	OS PROCEDIMENTOS DO PROCESSO LICITATÓRIOS	34
3.4	A PESQUISA DE PREÇO	35
3.5	A FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA	37
4	A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	39
4.1	A RELAÇÃO DA EFICIÊNCIA E DA EFICÁCIA COM AS COMPRAS PÚBLICAS	40
4.2	A EVOLUÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA ECONÔMICA	42
5	A INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 05/2014 SLTI/MPOG	47
5.1	OS PARÂMETROS PARA PESQUISA DE PREÇO	48
5.2	AS METODOLOGIAS PARA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA .	49
6	METODOLOGIA PARA ANÁLISE EMPÍRICA DO PROCESSO DE PESQUISA DE PREÇO NO IFPE	51
6.1	OBJETIVOS	51
6.2	ABORDAGEM E DELINEAMENTO DA PESQUISA	51
6.2.1	Pesquisa Bibliográfica	52
6.2.2	Pesquisa Documental	53
6.3	ESTUDO DE CASO	55
6.3.1	<i>Locus</i> da Pesquisa	56
6.4	PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS	58
6.5	POPULAÇÃO E AMOSTRAGEM DA PESQUISA	62
7	RESULTADOS E DISCUSSÃO	64
7.1	ANÁLISE DA EFICÁCIA NOS PREGÕES ELETRÔNICOS DO IFPE NO PERÍODO 2012 – 2018	64

7.2	ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES DE COMPRAS SOBRE O EFEITO DA IN Nº 05/2014 SLTI/MPOG NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO IFPE	69
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS	94
	APÊNDICES A – INFOGRÁFICO ORIENTAÇÃO PARA PESQUISA DE PREÇO E FORMAÇÃO DE PREÇO DE REFERÊNCIA NAS LICITAÇÕES DO IFPE	101
	APÊNDICES B – QUESTIONÁRIO COM GESTORES DE COMPRAS	103
	APÊNDICES C – ENTREVISTA COM GESTORES DE COMPRAS	105
	APÊNDICES D – DADOS DA EFICÁCIA DAS LICITAÇÕES (2012 – 2018)	107
	APÊNDICES E – DADOS DA EFICÁCIA DOS ITENS LICITADOS (2012 – 2018)	108
	APÊNDICES F – RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIOS	109
	ANEXO A – IN Nº 05/2014 SLTI/MPOG	111
	ANEXO B – TERMO DE ANUÊNCIA PARA PESQUISA	113

1 INTRODUÇÃO

Segundo o relatório da ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)¹, o mercado de compras governamentais movimenta em média 13% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Isso significa algo em torno de R\$ 850 bilhões somente no exercício de 2017. O crescimento da demanda por bens e serviços públicos, colocou gradativamente as compras públicas na agenda de discussões do governo federal, passando a ser percebidas como uma forma de estimular a distribuição de renda com a aplicação de recursos públicos em diferentes grupos ou segmentos da sociedade (FNDE, 2018; ARAÚJO JÚNIOR, 2018).

As compras governamentais deixaram de ser atividades de apoio e passaram a ser consideradas políticas públicas implementadas pelo Estado com propósito de garantir o desenvolvimento social e econômico do país e o acesso aos direitos essenciais para viver de forma digna. Nesse contexto a pesquisa de preço e a formação do preço de referência são procedimentos essenciais na eficiência do gasto público e pelo atendimento as demandas sociais. Além disso, são importantes indicadores no combate a corrupção nas licitações públicas (CAMARA E FROSSARD, 2010).

A Instrução Normativa (IN) n.º 05, publicada em 27 de junho de 2014, elaborada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), regulamenta o procedimento de pesquisa de preço e a formação do preço de referência para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito da Administração Pública. (BRASIL, 2014a).

O presente estudo tem por objetivo avaliar o efeito da regulamentação da pesquisa de preço sobre a eficácia e a celeridade nas licitações do IFPE. A motivação da pesquisa partiu de observações nos números expressivos de itens cancelados nas licitações do IFPE, indicando possíveis inconsistências no processo de cotação de preços e definição do preço de referência. Estudos anteriores indicam que cotações de preços equivocadas provocam inadequações do preço de referência, contribuindo para os fracassos e as frustrações nas licitações públicas. (QUEIROZ, 2018).

O IFPE viabiliza diversas políticas públicas de educação profissional, científica e tecnológica, em todos os níveis e modalidades de ensino, preparando profissionais qualificados para o mercado de trabalho com capacidade de transformar e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região.

¹ Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico (2018).

Enquanto unidade gestora, o IFPE executa suas licitações de acordo com as Legislações Federais vigentes, exercendo impacto expressivo na econômica do Estado. No exercício 2019 a dotação orçamentária foi de aproximadamente R\$ 533 milhões de reais. Desse montante, foram pagas despesas com pessoal, funcionamento da instituição, investimentos em obras e equipamentos, capacitações e assistência ao estudante (BRASIL, 2019).

Considerando a importância das licitações realizadas pelo IFPE no contexto social e econômico, a pergunta da pesquisa é: Quais as contribuições da regulamentação do procedimento de pesquisa de preço sobre a eficácia e a celeridade das licitações do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE?

O desenho proposto para responder ao questionamento de pesquisa teve como objetos centrais de análise os processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico e a percepção dos gestores de compras do IFPE, no tocante as seguintes dimensões: relevância, contribuição e o efeito da IN nº 05/2014 SLTI/MPGO sobre as licitações do IFPE.

A metodologia da pesquisa baseou-se no estudo de caso, adotando investigações de natureza qualitativa e quantitativa com o propósito de obter o maior número de informações possíveis sobre o objeto de estudo. Para tal, diferentes técnicas de pesquisa foram utilizadas como: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, aplicação de questionário e entrevistas e análise de dados (BATISTA E DOMINGOS, 2017).

Para uma melhor compreensão da pesquisa, seus capítulos foram organizados da seguinte forma: o primeiro trata do entendimento de política pública, trazendo um breve histórico e a fundamentação teórica da pesquisa. Além disso, aborda o ciclo da política pública e seus cinco estágios, sendo eles: agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação. Este último, subsidia a análise dos resultados desta pesquisa, uma vez que o foco é a avaliação do efeito da política (KINGDON, 2006).

O segundo capítulo trata da trajetória teórica das políticas públicas de licitação no Brasil e os avanços das legislações que regulamentam as ações do Estado nas operações comerciais entre o público e o privado. Ainda nesta parte, destacam-se os princípios fundamentais da Administração Pública e os princípios específicos das licitações públicas.

No terceiro capítulo, as discussões abordam teorias sobre o princípio da eficiência, ressaltando a importância do estudo sobre a pesquisa de preço, que é fundamental no julgamento das aquisições e contratações públicas.

No quarto capítulo, o debate é centrado na Instrução Normativa nº 05/2014 SLTI/MPOG, suas diretrizes e orientações direcionadas ao procedimento de pesquisa de preço nas licitações públicas.

Os procedimentos metodológicos estão presentes no quinto capítulo, explicando o percurso adotado para avaliar os efeitos da regulamentação do procedimento de pesquisa de preço sobre as compras públicas no IFPE. Para alcance desse objetivo exige-se a escolha da abordagem mais adequada ao tipo de pesquisa.

O delineamento do trabalho inicia-se com a pesquisa bibliográfica direcionada ao acervo teórico sobre o tema da pesquisa. Em seguida, realiza-se a investigação documental nos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico. Posteriormente, aplicação de entrevista e questionários que serviram de instrumentos para coleta de dados. E por fim, este capítulo apresenta os métodos pretendidos na realização da pesquisa.

No sexto capítulo foram apresentados os dados coletados dos processos licitatórios e as respostas do questionário que subsidiaram a análise quantitativa, a qual, juntamente com a abordagem qualitativa, caracterizada pelo discurso dos gestores de nível estratégico, subsidiaram as reflexões e discussões.

Por conseguinte, as considerações finais descrevem sucintamente a trajetória do estudo e enuncia a conclusão da pesquisa, elucidando se as orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG contribuíram para eficácia e celeridade dos processos licitatórios do IFPE. Além disso, o estudo proporcionou a elaboração de um infográfico com objetivo de auxiliar os gestores na disseminação das orientações para pesquisa de preço e formação do preço de referência entre os servidores que atuam nas compras do IFPE.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E CONTEXTOS

Inicialmente, neste capítulo, serão abordados alguns conceitos sobre políticas públicas, com ênfase na atuação do Estado perante os problemas sociais. Na continuidade, haverá um breve histórico sobre o assunto, perpassando pelo ciclo da política pública e seus cinco estágios: agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação. Este último será o estágio que subsidiará a análise dos resultados, uma vez que a pesquisa está centrada na avaliação do efeito da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG.

2.1 ENTENDENDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos últimos anos, a discussão sobre Políticas Públicas vem se intensificando e despertando o interesse de diferentes segmentos da sociedade. A crescente procura acerca do tema está atrelada ao seu envolvimento em diferentes áreas da sociedade e à análise da atuação dos governos frente às suas ações.

Para uma melhor compreensão da dinâmica da política pública, faz-se necessário conceituá-la, assim como diferenciar Estado de Governo, evidenciando suas obrigações e funções.

Segundo Höfling (2001), o Estado é formado por um conjunto de instituições permanentes que representam os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, os quais proporcionam as condições necessárias para a ação do governo. No entanto, Governo é um conjunto de programas e projetos, pensados e elaborados por representações de diferentes grupos sociais para a maior parte da sociedade, assumindo as funções do Estado por um determinado tempo.

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988, através do artigo 6º, reforça a responsabilidade do Estado sobre as questões sociais, quando afirma que é seu dever oferecer os serviços básicos à sociedade como: educação, saúde, moradia, saneamento básico e outros. Dessa forma, é através das políticas públicas que o Estado cumpre seu dever, atendendo às necessidades da sociedade (BRASIL, 1988).

Isto posto, pode-se afirmar que as políticas públicas convergem para a mudança da realidade social a partir da ação Estatal. Independente do problema ou conflito, a ação do governo deverá estar fundamentada por legislação específica que prime pelos princípios da Administração Pública, dando legitimidade e transparência às políticas públicas.

Höfling (2001) ao conceituar política pública, propõe uma relação direta com o Estado, afirmando que é “a ação do Estado sobre problemas da sociedade”. Em uma abordagem

mais ampla Souza (2006) entende a política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo considerando grandes questões públicas, ou seja, a capacidade de gerenciar os conflitos de interesse de forma a convergir para o bem-estar social.

Sechhi (2010) apresenta um olhar mais específico para as políticas públicas definindo-as como:

“Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. (SECHHI, 2010, p. 2).

Saraiva (2006) busca simplificar o entendimento, agrupando termos semelhantes às principais definições sobre políticas públicas, ele relaciona as principais características:

- Institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;
- Decisório: a política é um conjunto de sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;
- Comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular;
- Causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Em linhas gerais, é uma definição que relaciona a tomada de decisões a uma motivação concreta. No caso brasileiro, talvez sejam encontrados exemplos mais visíveis de políticas públicas que buscam promover equidade social direta, como exemplo podemos citar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC² e o Programa Bolsa Família³.

Nas políticas públicas sociais, os efeitos estão além da quantidade de beneficiados, mas principalmente na necessidade pelo atendimento e uma possível mudança de realidade. Na formulação de uma legislação, cujo objetivo é regulamentar um procedimento administrativo determinante para o sucesso das licitações, o propósito é tratar possíveis entraves na relação da

² O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal em 2011, por meio da Lei nº 12.513, com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

³ O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Administração Pública com o mercado.

Diante dessa discussão dos conceitos de Estado, governo e políticas públicas, o estudo da classificação das políticas públicas e seu processo de construção no formato de ciclos, abordando as concepções teóricas de cada uma das etapas, se tornou de fundamental importância.

Segundo Rua (1998), a formação de uma política pública passa por algumas etapas, as quais juntas formam um ciclo. Essa formatação é fundamental para uma análise detalhada dos fatores que influenciam as decisões políticas.

Saraiva (2006) comenta a particularidade de que cada política pública, no que tange ao número de etapas, aos atores envolvidos, aos grupos de interesses e aos objetivos que se quer atingir.

Considerando a especificidade de cada política pública, a análise pelo modelo de ciclo proporciona condições favoráveis para melhor entendimento dos processos de decisão, dos atores envolvidos e das relações de poder nos diferentes ambientes políticos.

Para Howlett, Ramesh e Perly (2013), o pioneiro na análise das políticas públicas no formato de ciclo foi Lasswell (1971), que dividiu o processo em sete estágios: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação. Contudo, o modelo adotado neste estudo é o de Kingdon (2006), considerado por muitos estudiosos, a melhor proposta para análise de políticas públicas, pois se aproxima da dinâmica praticada pela maior parte das instituições na construção das políticas públicas. Este modelo abrange as seguintes fases: agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação.

Figura 1 – O ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (KINGDON, 2006)

Kingdon (2006) descreve a agenda como vários temas sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele focam suas atenções em um determinado momento. Na concepção do autor, a agenda é o centro da atenção do governo, em que estão concentrados os principais problemas, os quais os gestores têm interesse em desenvolver ações para enfrentá-los.

A formação da agenda se divide em dois momentos, o primeiro, a seleção dos temas que terão a atenção dos políticos e dos seus assessores; o segundo momento é a especificação das alternativas pelos especialistas e a seleção dessas pelos decisores políticos (RUA; ROMANINI, 2013).

A política pública não se concretiza em uma condição estável e contínua, mas com presença de perturbações, oriundas dos conflitos de interesse. Neste contexto, a teoria da formação da agenda tem como objetivo; entender como o governo, diante das suas restrições ao enfrentamento das necessidades sociais, faz suas escolhas na tomada de decisão sobre determinadas políticas, face às tensões e influência dos diversos atores políticos.

Ante o exposto, é importante esclarecer os critérios observados no julgamento dos temas ou problemas considerados prioritários e com maior possibilidade de serem incluídos na agenda, são eles (SOUZA, 2018):

- Economia – se a política a ser desenvolvida é viável economicamente;
- Ideologia – se está ligada aos ideais do governo vigente;
- Ciclos políticos – onde é considerado o momento em que a política vai ocorrer, seja no início, no meio ou no final de mandato do candidato. Pois, dependendo da natureza do problema o qual a política pretende solucionar, esta poderá repercutir positivamente o negativamente diante da população.

Superados os obstáculos da formação da agenda, a etapa seguinte é a formulação das diretrizes e metas a serem alcançadas.

A formulação da política pública; dispõe de duas vertentes teóricas; para o enfrentamento dos problemas. Porém, Rua (1998) defende uma terceira opção, formada com a junção dessas duas abordagens. Os três modelos de tomada de decisão são: racional, incremental e uma forma mista.

O primeiro é o modelo proposto por Simon (1955), também conhecido como método da raiz. As características que se destacam nesta proposta podem ser simplificadas em três: a

adoção de dados probabilísticos na formulação dos objetivos e na definição de metas; a separação dos meios e fins no decorrer do processo e a busca pela eficiência no uso dos recursos, avaliando a relação custo/benefício, de forma a minimizar as despesas e ampliar os resultados (MELO e FUCIDJI, 2016).

O segundo modelo, chamado de método da ramescência, foi desenvolvido por Lindblom (1979), conhecido como incrementalismo, ou ainda, método das sucessivas comparações limitadas. Ramescência, tem suas bases etimológicas na botânica e significa crescimento de ramos. Ramos que, na formulação de políticas, se comparam às experiências que aos poucos vão sendo podadas e modelam a ideia principal proposta para solução do problema em uma circunstância ou contexto específico.

A união da teoria racional e a incremental forma a terceira opção na formulação de uma política pública. Esse método é defendido por Amitai Etzioni (2009), e procura explorar dois modelos: Um modelo, de caráter estrutural e voltado a uma mudança central, está ligado ao modelo racional; o outro de aspectos mais fundamentais, com variações marginais, vinculadas às abordagens incrementais.

O modelo misto deixa para os tomadores de decisão a responsabilidade da análise do campo onde estão os problemas e a aplicação do melhor método com base na sua necessidade de intervenção.

A etapa da implementação, considerada um campo de estudo relativamente novo, já foi analisada por diferentes ângulos e é alvo de diversas pesquisas. Em termos práticos, é o contato da proposta de solução com o problema ou conflito que, em algum momento, despertou a atenção do governo. O processo de implementação é fundamentado na literatura sob a perspectiva de dois modelos: de cima para baixo e de baixo de cima (WINTER, 2010).

Na abordagem de baixo para cima, também conhecida como *bottom-up*, a principal característica é a participação dos burocratas responsáveis por transformar o que está escrito nas políticas em ações práticas. Enquanto no modelo de cima para baixo, também conhecida como *top-down*, as políticas públicas são construídas e decididas pelos altos escalões do governo, onde os especialistas formulam as políticas e deixam a sua implementação a cargo dos chamados agentes operacionais ou burocratas de rua (COHEN, 1993); (WINTER, 2010).

Segundo Farias (2005), a etapa que completa o ciclo é a avaliação das políticas públicas, onde são analisadas as informações acerca da política, no que se refere às características, projetos, ações e efeitos em relação aos seus objetivos, contribuindo para o aperfeiçoamento no atendimento dos serviços e das necessidades sociais.

Do ponto de vista pedagógico, o Estado tem a oportunidade de corrigir ou solucionar os problemas identificados durante e depois do ciclo, identificando os ‘déficits’ e os efeitos colaterais indesejados, podendo extrair dados para correção de ações e programas futuros.

Caso os objetivos e metas dos programas e projetos tenham sido atendidos, o ciclo político pode ser suspenso ou chegar ao fim, se não, inicia um novo ciclo, isto é, uma nova fase de percepção e definição de problemas. “Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 2000, p. 229).

Com relação à classificação das políticas públicas, segundo Souza (2018), estas podem ser classificadas com base em três aspectos:

- **Temporalidade:** sendo avaliação *ex-ante* (ocorre antes da implementação da política, em que é necessário prever as repercussões desse programa contribuindo para decidir se é adequado ou não) e *ex-post* (ocorre após a implementação do programa, avaliando diante do público alvo quais foram os impactos).
- **Objetivo:** avaliação de processo (onde são analisados aspectos quanto à implementação, quais recursos são necessários, pontos positivos e negativos na aplicação da política), avaliação de resultados (analisa se as metas foram atingidas e em que grau) e avaliação de impacto (analisa as consequências promovidas ao público alvo, ou seja, quais os impactos relacionados à efetividade que podem ser a médio ou longo prazos).
- **Execução:** avaliação interna (cumprida por atores internos das instituições nas quais são implementadas) e avaliação externa (desenvolvida por agentes externos às instituições promotoras da política pública).

Dessa forma, diante do que foi exposto e discutido sobre políticas públicas, pode-se destacar que a proposta desta pesquisa focaliza a etapa da avaliação da política que regulamenta o procedimento de pesquisa de preço para as licitações públicas no contexto do IFPE. O objetivo central do estudo é avaliar o efeito da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG sobre as aquisições e contratações no IFPE. A fundamentação teórica e o itinerário metodológico contribuíram para a execução e alcance do objetivo principal da pesquisa.

2.2. AMPLIANDO A DISCUSSÃO SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

A abordagem desse estudo é norteada pelas características da temporalidade, no contexto *ex-post*, analisando os efeitos nas licitações públicas, no tocante à eficácia no julgamento do valor geral da política. A proposta perpassa pela investigação dos resultados da política diante do contexto interno com a participação dos atores da instituição. Procura conversar com os aspectos da avaliação em políticas públicas, no que concerne à relevância da pesquisa sobre a eficácia e a celeridade nas compras públicas.

Segundo Ala-harja e Helgason (2000) partindo de uma concepção objetiva, a avaliação é um mecanismo de revisão de um processo ou de uma ação, com vistas a comprovar sua correta execução. Além disso, o monitoramento das ações é realizado de forma permanente, estando presente em todas as fases do ciclo de política pública (definição da agenda, formulação, implementação e avaliação), disponibilizando informações aos gestores sobre seus avanços e limitações.

Costa e Castanhar (2003, p. 972) ratificam esse entendimento ao afirmar que “o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”.

Para Ramos e Schabbach (2012), a avaliação favorece a adequada aplicação de recursos e atribui responsabilidade aos governantes por suas decisões e ações (*accountability*) perante à sociedade, permitindo que os formuladores e gestores de políticas públicas elaborem políticas eficazes, com resultados consistentes, otimizando a utilização dos recursos.

Avaliar é a maneira mais eficiente de acompanhar o gasto público, a qualidade da gestão, o controle social sobre a efetividade da ação do Estado, buscando a transparência dos resultados das ações de governo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

No Brasil, na década de 1990, a influência da nova administração pública ascendeu o interesse do Estado sobre avaliação de políticas públicas, considerando-a como estratégica no investimento de recursos orçamentários pelo governo. Seguindo uma tendência externa, líderes governamentais de todo o mundo provocam mudanças no corpo técnico em busca de resultados significativos nas ações do governo.

Cada vez mais, as políticas públicas buscam eficiência no atendimento às demandas da sociedade civil e uma resposta efetiva aos problemas sociais. Neste contexto, iniciativas surgem com propósito de desenvolver técnicas de avaliação e monitoramento das ações do

Estado (FARIAS, 2005).

A avaliação tem um papel de destaque nas reformas do setor público, assim como tem estado presente nos processos de análise das políticas públicas. Contudo, cabe destacar que tal como no caso do movimento da nova administração pública, as avaliações de políticas de caráter gerencialista, centradas em questões fiscais, passam atualmente por uma fase de críticas quanto às suas concepções, bem como a intencionalidade dos seus resultados.

Entretanto, as avaliações não gerencialistas ou de natureza acadêmica, têm despertado o interesse dos diversos setores da Administração Pública, ganhando espaço em canais de divulgação e publicação de trabalhos científicos (FARIAS, 2005).

As diferentes concepções de avaliação, seja numa vertente gerencialista ou numa linha mais construtivista, têm como ponto em comum a capacidade de gerar informações, partindo do pressuposto de que toda política pública provoca impactos que podem ser positivos ou negativos, mas tendem a questionar os efeitos produzidos na busca pela eficiência, eficácia e efetividade de uma política pública.

Desse modo, as políticas públicas de licitação dispõem de diretrizes, regulamentos e orientações formuladas para contribuir com os processos de aquisição e contratação pública, primando pelo atendimento aos insumos de recursos materiais utilizados nas diversas políticas públicas. A avaliação das políticas de licitação compreende o processo de amadurecimento da nova Administração Pública e busca a eficiência do gasto público e o bem-estar social.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LICITAÇÃO

Neste capítulo serão apresentados a trajetória teórica das políticas públicas de licitação no Brasil e os avanços das legislações que regulamentam as ações do Estado nas operações comerciais entre o público e o privado. Com destaque para os princípios da Administração Pública que permeiam todas as etapas do processo licitatório.

3.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE LICITAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O marco legal das licitações no Brasil foi a publicação do Decreto n.º 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Os principais aspectos da norma eram a publicidade, o sigilo das propostas e a igualdade entre participantes – elementos indispensáveis para as concorrências públicas (CARVALHO, 2009).

Em 1922, as concorrências públicas tiveram avanços com a edição do Decreto n.º 4.536, o qual estabeleceu o Código da Contabilidade Pública da União, que vigorou por 45 anos. Nesse processo histórico, o divisor de águas foi o Decreto n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, instaurado durante a ditadura militar, de 1965 a 1967, o governo buscou centralizar o poder político e racionalizar a administração pública. Neste período, também foi implementado o novo código tributário nacional que juntamente com o decreto, trabalhou a organização na Administração Federal, com destaque para as diretrizes da reforma administrativa, a qual contemplava as novas regras para as licitações públicas

Em meio a uma forte contestação da maioria da sociedade e com uma carga de interesses políticos permeando o processo de gestão de recursos públicos, foi editada a primeira norma geral de licitações e contratos da Administração Pública brasileira – Decreto-Lei n.º 2300/86, evidenciando a necessidade de uma norma que regulasse as aquisições e os contratos (CARVALHO, 2009).

A Constituição Federal de 1988 elevou o instrumento da licitação ao *status* de princípio constitucional. Disso decorreu sua obrigatoriedade a toda Administração Pública, conforme descrito no inciso XXI de seu artigo 37, que dispõe:

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, 1988, grifo nosso).

As licitações públicas são políticas que materializam o surgimento e a manutenção de outras políticas públicas e promovem o desenvolvimento local e regional. Para Garcia (2011), os efeitos gerados pelas compras públicas provocam o desenvolvimento de planos, programas e ações em diversas áreas da sociedade como: economia; meio ambiente; tecnologia e inovação; arrecadação tributária e outras áreas que se relacionam com as compras públicas.

Câmara e Frossard (2010) consideram as compras governamentais como ação intencional do Estado no desenvolvimento econômico e social do país, contrariando a visão tradicional que a julga, predominantemente como uma atividade auxiliar das Políticas Públicas, utilizada apenas como complemento das ações que suprem as necessidades materiais dos serviços oferecidos pelo governo.

Entretanto, além do aspecto desenvolvimentista, a atuação governamental com as compras também pode ser vista como uma solução aos problemas sociais, que promovem e estimulam a produção de políticas em diferentes áreas da sociedade, como o desenvolvimento local e a sustentabilidade ambiental.

O crescimento da demanda por bens e serviços públicos colocou gradativamente as compras públicas na agenda de discussões do governo, passando a ser percebidas como uma forma de estimular a distribuição de renda com a aplicação de recursos públicos em diferentes grupos ou segmentos da sociedade, classificados como vulneráveis ou estratégicos para a economia nacional, conseguindo gerar emprego, renda e desenvolvimento local CÂMARA E FROSSARD (2010).

Outro ponto forte da agenda é a internacionalização das compras públicas, revelando-se como uma forte possibilidade para o desenvolvimento econômico. Neste contexto, alguns países que integram a Organização Mundial do Comércio⁴ (OMC), utilizam as compras governamentais como um dos principais fatores potencializadores do comércio internacional, tendo em vista o significativo volume do mercado de compras, o qual, em média, compreende entre 10 a 15% do PIB e tem perspectiva de crescimento chegando aproximadamente entre US\$ 80 a US\$ 100 bilhões ao ano, tais benefícios contemplam os mercados internos e externos (MONASSA, LIONELLI, 2013).

A OMC estimula a participação dos países membros no comércio internacional, desenvolve políticas que regulamentam juridicamente essa atividade, uma vez que seu sistema

⁴ É uma instituição internacional que atua na fiscalização e regulamentação do comércio mundial. Com sede em Genebra (Suíça) foi fundada em 1994, durante a Conferência de Marrakech (WORD TRADE ORGANIZATON 2013).

é baseado em acordos internacionais. Entre os quais foi criado o Acordo sobre Compras Governamentais ou *Government Procurement Agreement*⁵ – (GPA) que promove atividades de compras estimadas em US \$ 1,7 trilhão por ano no mercado internacional (MONASSA, LIONELLI, 2013).

O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento membros da OMC, assume uma posição de resistência ao acordo, dando preferência ao comércio interno, com vista a atingir os objetivos de suas políticas domésticas, incentivando a produção industrial local e a participação de empresas nacionais. Porém, com a recente revisão do Acordo de Compras Governamentais, países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, passaram a ser observadores das atividades do GPA (MONASSA, LIONELLI, 2013).

Grupos de especialista têm opiniões divergentes sobre a adesão do Brasil ao GPA, parte deles alegam que o acordo compromete o mercado interno, prejudicando as micro e pequenas empresas, além de aumentar o desemprego e a pobreza.

Dessa forma, as políticas públicas de compras no Brasil, estimulam as demandas das empresas que se encontram localizadas em regiões com reduzido nível de desenvolvimento econômico e social, contribuindo significativamente com o desenvolvimento regional e na promoção de outras políticas que indiretamente são beneficiadas com as aquisições e contratações públicas. Como é o caso das ações de inovação tecnológica que buscam melhoria na qualidade de vida e no bem-estar social (MOREIRA, 2003).

Entretanto, com outra linha de pensamento, estudiosos consideram a adesão do Brasil ao GPA uma grande oportunidade para aumentar o superávit com exportação da produção interna, assim como a diminuição de gastos do governo com as compras governamentais, tendo em vista, a participação de empresas estrangeiras, oferecendo produtos de melhor qualidade e preços mais competitivos (ZINI JÚNIOR, 1998).

Batista (2015), ao discutir sobre contratação pública eletrônica como política pública, confirma a crescente evolução do tema nos países em desenvolvimento, os quais buscam integrar a eficiência e a celeridade nos processos de compras. A autora afirma que a forma eletrônica das compras públicas aumenta a competitividade, devido ao aumento no número de empresas participantes. Além de tornar transparente e acessível aos cidadãos as informações governamentais relacionadas às compras do governo.

A Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, institui orientações e procedimentos

⁵ Acordo plurilateral mantido pela Organização Mundial do Comércio (OMC), estabelece para os países signatários uma série de compromissos em matéria de transparência e acesso aos mercados nacionais de compras públicas (MONASSA, LIONELLI, 2013).

para licitações e contratações realizadas pela Administração Pública, estendendo suas aplicações aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, empresas públicas e sociedades de economia mista. A norma regulamentou o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, que trata da isonomia de condições para os licitantes participantes de licitação e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (BRASIL, 2010).

Certamente, outras normas, como a Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que disciplinou a modalidade de licitação pregão, e a Lei Federal nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que instituiu a modalidade de licitação denominada Regime Diferenciado de Contratações, ou simplesmente RDC, complementam a política de licitação, aprofundando alguns temas da Lei Geral de Licitações (BRASIL, 2002; BRASIL, 2017b).

Para Motta (2002), a licitação é um processo formado por vários procedimentos administrativos fundamentados nos princípios constitucionais, e com a missão de atender a toda sociedade com gasto eficiente dos recursos públicos promovendo o bem-estar social. Seus objetivos encontram-se estampados com literalidade no artigo 3º da Lei Geral de Licitações, que os definiram como sendo o de “garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 1993).

Para o alcance dos objetivos da política de licitação, a importância da definição do preço de referência no processo licitatório é extremamente fundamental. A Lei Federal nº 8666/93, estabelece no artigo 15 a formação do preço estimado, o qual deve ser balizado pelos preços praticados pela Administração Pública e pelo mercado.

De acordo com a Lei Geral de Licitações, são previstas cinco modalidades de licitações, conforme consta no artigo 22.º, sendo elas: a concorrência; a tomada de preço; o convite; o concurso e o leilão. Características do objeto licitado e o valor da contratação, são aspectos que definem que modalidade é mais apropriada para determinada contratação, conforme o Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Principais características das modalidades de licitação, segundo a Lei 8666/93

Modalidade	Características Principais
Concorrência	Contratação de reformas e obras de engenharia com valor superior à R\$ 1.500.000,00 e de bens e serviços com valor acima de R\$ 650.000,00. É exigida antecedência mínima de 45 dias entre a publicação do edital e o recebimento das propostas para contratação por empreitada integral, tipo de licitação melhor técnica ou técnica e preço é de 30 dias para demais casos.
Tomada de preço	Utilizada para contratação de reformas e obras de engenharia até o valor de R\$ 1.500.000,00 e de bens e serviços com valor até R\$ 650.000,00. A comissão de licitação analisa os documentos habilitatórios antes da fase de recebimento e julgamento das propostas. É exigida antecedência mínima de 30 dias entre a publicação do edital e o recebimento das propostas para tomada de preço do tipo melhor técnica ou técnica e preço é de 15 dias para demais casos.
Convite	São convidados em número mínimo de 3 (três) fornecedores pela unidade administrativa para participar da licitação. É exigida antecedência mínima de 5 dias úteis entre a divulgação da carta convite e o recebimento das propostas.
Concurso	Com aplicação exclusiva, essa modalidade de licitação destina-se à seleção de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante à instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
Leilão	Modalidade utilizada para o procedimento de alienação e desfazimento de bens, a execução da venda de bens móveis inservíveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. O bem arrematado pelo interessado que oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (BRASIL,1993), (MOTTA, 2002); (OLIVEIRA, 2015).

Entretanto, essas modalidades estão perdendo sua usabilidade, por não atenderem às necessidades atuais, como por exemplo, o tempo para conclusão do processo licitatório ou a baixa competitividade. Esses são alguns dos motivos que levaram a Administração a formular novas modalidades de licitação, dando mais agilidade às compras públicas (MOTTA, 2002).

O avanço das ferramentas de comunicação e informação nas relações comerciais entre governo e mercado, exigiu maior celeridade na execução das compras públicas. Condição que as modalidades de licitação instituídas pela Lei 8666/93 não disponibilizavam.

Nesse cenário, o pregão surge, através da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 como uma nova modalidade de licitação. Inicialmente, na forma presencial para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde a disputa é feita através de propostas e lances em sessão pública (BRASIL, 2002).

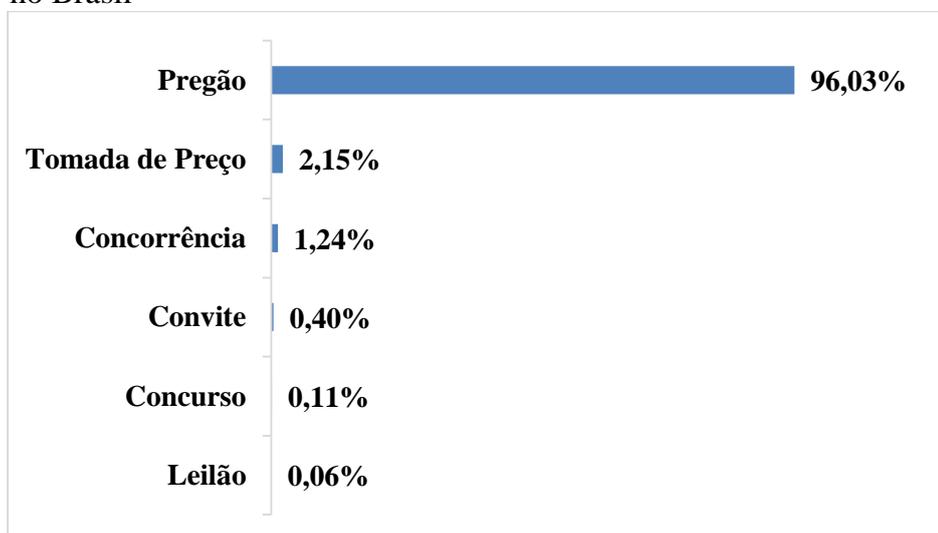
A versão eletrônica do pregão foi instituída pelo Decreto Federal nº 5450 de 31 de maio de 2005, para aperfeiçoar o processo de aquisição de bens e serviços públicos diminuindo as distâncias entre a Administração Pública e as empresas interessadas, conforme deixa claro o artigo 2º do mencionado Decreto:

“O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet” (BRASIL, 2005).

Além de aumentar a rapidez no processo de compra, o objetivo da nova modalidade é resolver o problema da comunicação entre os atores sociais que se encontram distantes fisicamente, representados pelo Estado e pela iniciativa privada. Essa política fez com que a Administração aumentasse a competitividade nas licitações com maior número de empresas participantes e, conseqüentemente, reduzisse os gastos com as compras públicas.

A inovação do pregão eletrônico favoreceu o governo, os fornecedores e a sociedade, proporcionando maior controle sobre as contratações realizadas pelo governo e mais transparência na execução dos recursos públicos. Em 2018, a modalidade do pregão eletrônico representou 96,03% da quantidade de processos de compras, conforme representado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Quantidade de processos de compras por modalidade em 2018 no Brasil



Fonte: Brasil (2018)

O Pregão Eletrônico ganhou mais condições de promover economia nas compras públicas, com a promulgação do Decreto Federal nº 7.892 em 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preço – SRP, para as contratações de serviços e a aquisição de bens. Essa legislação diminuiu o número de pregões realizados, concentrando demandas semelhantes de vários órgãos em um único pregão.

O pregão SRP tem como produto a Ata de Registro de Preço com duração de 1 ano, contado a partir da assinatura. Para Mello (2006, p. 547) “O registro de preços é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços”. Toda essa logística visa diminuir os gastos públicos atrelados à realização do certame e ainda aumentar o poder da Administração na negociação por proposta mais vantajosa, devido ao ganho de escala, ou seja, com a soma da necessidade de contratações de vários órgãos.

Face ao exposto, ressalta-se que os processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico fazem parte do objeto de análise da pesquisa, devido a sua relevância nas compras públicas da Administração pública e por reunir todos os elementos essenciais que contribuem com o objetivo da pesquisa.

3.2 OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atuação do Estado sobre qualquer problema social ou situação conflituosa vai estar sempre pautada em princípios legais. Neste contexto, as legislações que regulamentam as compras governamentais são políticas macro que englobam normas operacionais de extrema importância para alcance dos objetivos e metas estabelecidos pelo governo.

No que se refere aos aspectos fundamentais ou bases legais, as leis e decretos federais que tratam de forma incisiva dos temas ligados às licitações públicas podem ser sintetizados conforme Quadro abaixo:

Quadro 2 – Arcabouço teórico sobre licitações públicas

Dispositivo legal	Artigo	Princípio
CF/88	37º	Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência
Lei 8666/93	3º	Legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo
Lei 9784/99	2º	Legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência
Decreto 3.555/00	3º	Disputa justa entre os interessados (isonomia) e compra mais econômica, segura e eficiente.
Decreto 3.931/01	4º, § 2º e 14º, § 4º	Obtenção de proposta mais vantajosa
Decreto 5450/05	5º	Legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, razoabilidade, competitividade e proporcionalidade
LC 123/06	47º	Ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica
Decreto 6.204/07	1º	Promover o desenvolvimento econômico e social, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica.
Decreto 7.892/13	9º, inciso XI	Vantajosidade da contratação
Decreto 9.094/17	12º	Eficiência e economicidade

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (SILVA, 2008)

As licitações públicas são responsáveis por gerar impactos positivos na economia nacional, devido a sua capacidade de movimentação de grande volume de recursos públicos, incentivando a produção do mercado e gerando emprego e renda.

Tendo em vista sua representatividade econômica no PIB nacional, as compras governamentais estão cada vez mais presentes na agenda política do governo, despertando a atenção dos especialistas da área de políticas públicas. Todavia, desde a Constituição Federal de 1988, as licitações públicas passaram a ser orientadas pelos princípios da Administração Pública, quais sejam: Legalidade; Impessoalidade; Moralidade Administrativa; Publicidade e Eficiência, os quais atribuíram mais segurança às decisões dos gestores e proporcionaram maior participação social (BRASIL, 1988).

Quadro 3 – Aspectos fundamentais dos princípios da Administração Pública

Princípio	Aspectos
Legalidade	Previsto expressamente no caput do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no caput do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Reconhecido como um princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, o qual legitima existência do Estado, quando submete tanto as instituições como os agentes públicos aos ditames da lei.
Impessoalidade	A Administração Pública deve perseguir o interesse da coletividade, buscando atender às necessidades da grande maioria, ou seja, o interesse público deve estar acima de qualquer outra necessidade ou desejo particular.
Moralidade	É atribuído ao agente público o dever de atuar com moral, ética, boa-fé e lealdade independente das circunstâncias das quais esteja tratando.
Publicidade	A transparência das ações governamentais e o controle social são indicadores importantes para medir o nível de democracia de um país.
Eficiência	A eficiência é um princípio constitucional que surgiu no momento onde a Administração Pública passava por uma forte massificação do aparelhamento estatal, devido ao crescente número de atividades e obrigações ligadas à disponibilidade de serviços para sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (SILVA, 2005); (MEIRELLES, 2002); (TORRES, 2004).

Além dos princípios constitucionais, os quais atribuem legitimidade e transparência às ações dos agentes públicos, a licitação requer princípios específicos, que promovem a igualdade e o respeito à legalidade. Conforme previsto no art. 3.º da Lei Geral de Licitação, são eles: princípio da competitividade; da isonomia; da vinculação ao instrumento convocatório; do procedimento formal e do julgamento objetivo, (BRASIL, 1993).

3.3 OS PROCEDIMENTOS DO PROCESSO LICITATÓRIO

O êxito das compras públicas está atrelado à organização e à orientação dos procedimentos em cada etapa do processo licitatório. A obediência à legislação é condição fundamental para o sucesso das aquisições e contratações públicas.

Segundo Oliveira (2015), os procedimentos licitatórios estão condicionados a uma sequência de atos que vão desde a motivação da contratação até a divulgação do instrumento licitatório, conforme Quadro 4. Cada um desses procedimentos tem sua previsão legal, estabelecidas pela Lei Geral de Licitações. Dessa forma, é importante destacar a importância

da correta instrução processual, obedecendo e cumprindo todas as etapas do processo para que o objetivo seja alcançado com êxito.

Quadro 4 – Procedimentos administrativos do processo licitatório

Procedimento	Descrição
Requisição do Objeto	É o fato gerador do processo licitatório, onde se dá o início da contratação. O requisitante, como é chamado o agente público responsável pela requisição, motiva a contratação especificando e quantificando o objeto.
Estimativa de Valor	É o resultado das cotações de preços, o procedimento de formação do preço de referência do objeto a ser licitado, definindo a utilização de no mínimo três cotações de preço para aferir o valor estimado do objeto.
Autorização de Despesas	O ordenador de despesa apresenta a declaração da existência de recursos orçamentários suficientes para assumir as despesas decorrentes da contratação. prevista no art. 7º, §2º, III e art. 14º da Lei Federal 8666/93 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.
Designação da Comissão de Licitação	Designada por portaria do órgão, a comissão deve ser composta por no mínimo três membros, dos quais, dois obrigatoriamente devem ser servidores permanentes do órgão. No caso da modalidade pregão, a comissão é substituída pelo pregoeiro e pela equipe de apoio.
Elaboração das Minutas do Instrumento Convocatório e do Contrato	A materialização das regras e diretrizes que orientam as ações da Administração e dos licitantes estão presentes no instrumento convocatório ou edital. Nele estão presentes o termo de referência, a minuta contratual e outros documentos fundamentais que nortearam as etapas do processo licitatório.
Análise jurídica das minutas do instrumento convocatório e do contrato:	A minuta do instrumento convocatório deve passar por análise jurídica, tendo como produto um parecer jurídico orientativo, conforme previsto no artigo nº 38, parágrafo único, da Lei Geral de Licitações.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (BRASIL, 1993); (MOTTA, 2008); (OLIVEIRA, 2015); (QUEIROZ, 2018)

3.4 A PESQUISA DE PREÇO

As compras públicas precedem de pesquisa de preço para balizar a disputa entre os fornecedores com intuito de encontrar a proposta mais vantajosa. As cotações de preço orientam a Administração Pública na gestão dos recursos orçamentários direcionados a contratação de

bens e serviços. Além disso, as pesquisas são utilizadas como parâmetro para julgamento das ofertas de preços apresentadas quando da aceitação das propostas (BRASIL, 2017c). Tratando-se, ainda, de uma forma de controle na execução do orçamento destinado às despesas com aquisição de bens e contratação de serviços.

Nessa lógica, o Tribunal de Contas da União, Brasil (2010) define que:

Pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação. Pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública. (BRASIL, 2010, p.87).

Na Lei Geral de Licitações⁶, a pesquisa de preços encontra respaldo legal no artigo 7.º, §2º, II, que torna obrigatória a existência de orçamento detalhado em planilha que demonstre a composição de todos os custos unitários das obras e serviços, e no artigo 15.º, II, §1º, que exige ampla pesquisa de mercado para as compras públicas processadas pelo sistema de registro de preço (BRASIL, 1993).

A importância da pesquisa de preço para a regularidade e o sucesso das licitações é um debate que há muito tempo encontra-se superado na Administração Pública. Entretanto, o procedimento somente foi regulamentado com a publicação da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG.

As primeiras fontes de pesquisa de preços foram realizadas junto aos fornecedores, tendo em vista as dificuldades de se obter informações com outros órgãos públicos, devido à ausência das ferramentas tecnológicas, o que tornava a pesquisa de preços com os fornecedores, a opção disponível à época. Contudo, mesmo após os avanços tecnológicos, essa forma persiste até os dias atuais, sendo por vezes a mais utilizada pelos órgãos públicos (SANTOS, 2015).

Santos (2015) alerta sobre a limitação da pesquisa de preços baseada nos tradicionais orçamentos com fornecedores, bem como a utilização de apenas três orçamentos. Segundo o autor, dependendo da complexidade do objeto licitado ou do seu significativo impacto orçamentário, o gestor público deverá obter o maior número de cotações de mercado de modo a evitar preços de referência subfaturados ou superfaturados.

Diante dos riscos e dificuldades dessa fase, Casagrande, Cestari e Motta (2009), em seu trabalho de pesquisa⁷, concluíram que a pesquisa de preços de mercado pode representar até 45% do tempo necessário para conclusão do processo licitatório, demonstrando a importância

⁶ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁷ Artigo científico com título: Preços referenciais: economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais. Publicado no II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 33 Boas práticas em compras e contratações públicas.

da condução eficiente desse procedimento para uma atuação célere e eficaz por parte dos órgãos públicos.

No mesmo sentido, Costa (2014, p. 4) argumenta que a etapa da pesquisa de preços “é um dos procedimentos que mais atrasam as compras públicas, haja vista a ausência de resposta do setor privado das pesquisas solicitadas, principalmente pela falta de interesse em respondê-las”, podendo levar mais de um mês para ser concluída.

3.5 A FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA

O preço de referência é consequência do princípio do julgamento objetivo e da economicidade. A intenção é evitar que as cotações de preços sejam de fontes duvidosas e, sobretudo, que esquemas fraudulentos entre os licitantes acarretem contratações superfaturadas dos objetos licitados (QUEIROZ, 2018).

O preço de referência é o maior valor aceitável para a aquisição e contratação públicas, tendo diversas funções, tais como: o suporte ao processo orçamentário da despesa; a definição da modalidade de licitação conforme a Lei 8.666/93; a fundamentação de critérios de aceitabilidade de propostas; a fundamentação da economicidade da compra ou contratação ou prorrogação contratual, justificar a compra no sistema de registro de preços (BRASIL, 2017c).

As dúvidas dos gestores sobre o tema fazem com que se cometam falhas processuais que refletem negativamente nas compras dos órgãos. Conquanto, o Tribunal de Contas da União - TCU tratou do tema em questão, definindo preço de referência como: “preço estimado é um dos parâmetros de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações, devendo refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos” (BRASIL, 2010, P. 86).

Neste contexto, a Instrução Normativa nº 05/2014 SLTI/MPOG apresenta orientações que norteiam o trabalho dos agentes públicos envolvidos nos processos licitatórios, e buscam garantir a economicidade nas compras e a otimização dos recursos humanos e materiais empregados nos processos licitatórios. Para definição e fixação dos preços de referência, o setor responsável poderá fazer uso dos métodos matemáticos da média, mediana ou mínimo (menor Preço), podendo inclusive ser utilizada mais de uma metodologia no mesmo processo (QUEIROZ, 2018).

O estudo da regulamentação do procedimento da formação do preço de referência, justifica-se por ser um tema pouco explorado pela comunidade científica, mas de muita relevância para as licitações públicas e para a manutenção e implementação de diversas políticas públicas. Por consequência, as ações do Estado ligadas ao gasto do dinheiro público estão cada

vez mais presentes na agenda de interesse de pesquisadores e da sociedade civil, que buscam avaliar a eficiência das políticas públicas no atendimento aos problemas para as quais foram criadas (QUEIROZ, 2018).

4 A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo, serão discutidas as abordagens teóricas sobre a eficiência e a eficácia na Administração Pública, destacando-se a importância do estudo sobre a gestão dos recursos públicos utilizados nas aquisições e contratações públicas.

A disponibilidade das informações relativas às ações do governo, fruto da exigência prevista na lei de acesso à informação, proporciona maior participação social e melhor acompanhamento das políticas públicas propostas pelo governo. Diante do controle social mais rigoroso, os gestores públicos procuram cada vez mais seguir os fundamentos da eficiência e da eficácia na condução do serviço público, o que se torna uma tarefa cada vez mais desafiadora.

A eficiência é um princípio constitucional, que surge no momento em que a Administração Pública passa por uma massificação do aparelhamento estatal, com relação ao número de atividades e obrigações ligadas à disponibilidade de serviços para sociedade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de forma objetiva, destaca claramente sua intenção no controle dos gastos públicos, bem como na busca pela eficiência e eficácia na gestão dos recursos orçamentário-financeiros. Conforme enfatizado nos artigos abaixo, *in verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (BRASIL, 1988).

Para Souza (2008) a eficácia resulta da relação entre metas alcançadas versus metas pretendidas e a eficiência significa fazer mais com menos recursos, já a efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação. Neste cenário, as organizações devem ser analisadas sobre os aspectos da eficácia e da eficiência (CHIAVENATO 1994).

Torres (2004) afirma que a racionalidade no gasto do dinheiro público depende da harmonia entre a eficácia e eficiência:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos

pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175).

Segundo Silva (2008) a definição de eficiência está ligada ao trajeto percorrido para se chegar ao objetivo pretendido, dando a importância necessária a cada etapa ou fase de qualquer processo. Neste contexto, a eficiência administrativa é o centro das atenções, podendo ser interpretada como a melhor forma de cumprir as atividades, tendo em vista a racionalidade na aplicação dos insumos disponíveis e os custos-benefícios esperados.

4.1 A RELAÇÃO DA EFICIÊNCIA E DA EFICÁCIA COM AS COMPRAS PÚBLICAS

É válido destacar as abordagens teóricas sobre a eficiência e a eficácia nas compras públicas, ressaltando a importância do estudo sobre a execução do orçamento e os processos licitatórios, com destaque para a pesquisa de preço utilizada para julgar as aquisições e contratações públicas.

Nos últimos anos, os recursos destinados às compras públicas estão cada vez mais escassos, dificultando o atendimento às demandas das diversas políticas públicas. É fato que qualquer atividade que se relacione ao processo de contratação ou aquisição incorre em custos.

Todavia, mesmo que a licitação não obtenha sucesso, ou seja, independente do recebimento do bem ou da prestação do serviço, a preparação e a execução do processo licitatório consubstanciam despesas fixas (alocação de pessoal qualificado, papel, cartuchos e impressoras, energia elétrica, canetas, publicações em jornais, etc.). Portanto, o trabalho dos agentes públicos e materiais empregados nos processos de licitação, já refletem despesas para a administração pública (SILVA, 2008).

Para uma contratação exitosa, Niebuhr (2006, p. 43) afirma que a relação entre a eficiência e as compras públicas é permeada por três pilares fundamentais. Segundo o autor “a eficiência em licitações públicas gira em torno de: preços, qualidade e celeridade”.

Silva (2008) relaciona os três fatores propostos por Niebuhr (2006) com as metas previstas para um processo licitatório eficiente, associando-os da seguinte forma:

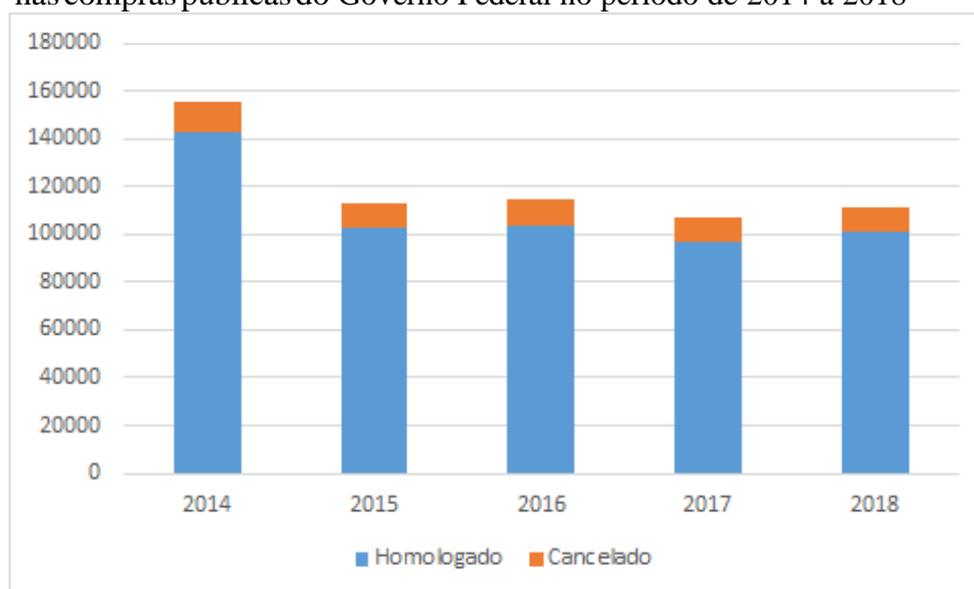
Os preços relacionam-se diretamente com a economicidade (menor custo) ligando-a a eficiência; a celeridade refere-se ao menor prazo, possivelmente entre a publicação do ato convocatório e o recebimento do objeto adquirido ou do serviço contratado; e a qualidade, diz respeito a padrão de desempenho e, por isso, embute um fator de subjetividade (SILVA, 2008, p. 5).

Motta (2002, pag. 35) afirma que a “eficiência é fazer as coisas bem-feitas; resolver problemas; cumprir com o seu dever; reduzir custos. Eficácia: fazer bem as coisas certas; produzir alternativas criativas; obter resultados; aumentar lucros”.

As consequências dessas implicações comprometem o desempenho das licitações públicas repercutindo negativamente sobre o total de licitações/itens homologados⁸. Gerando desde contratações superfaturadas a índices elevados de licitações/itens cancelados⁹ (desertos ou fracassados). Nestes dois últimos casos em razão de ausência de interessados no certame licitatório (licitação deserta) ou em razão da desclassificação das propostas (licitação fracassada), quer seja pela não aceitabilidade das propostas ou pela inabilitação dos licitantes.

Informações extraídas do Painel de Compras do Governo Federal, conforme ilustrado no Gráfico 2, revelam números preocupantes referente a itens cancelados na licitação. Nas compras do governo federal nos últimos 5 anos, foram licitados mais de 550.000 itens, entre materiais e serviços. Destes, 51.941 não foram homologados.

Gráfico 2 – Relação entre a quantidade de itens homologados x cancelados nas compras públicas do Governo Federal no período de 2014 a 2018



Fonte: Elaborado a partir do Painel de Compras do Governo Federal (BRASIL, 2019)

O Gráfico 2 demonstra que no período de 2014 a 2018, em média, 10% do total de itens licitados pelo governo federal foram cancelados, deixando de atender à demanda de várias políticas públicas.

Neves e More (2020) em seu estudo¹⁰ sobre as causas da ineficiência do pregão eletrônico, propõe como medida mitigadora, a análise criteriosa das pesquisas de preços,

⁸ são aqueles que receberam propostas dos licitantes cumpriram todas as etapas do edital e estão aptos para aquisição ou contratação.

⁹ são aqueles que não receberam propostas dos licitantes ou não atenderam alguma das condições do edital.

¹⁰ Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal.

verificando a compatibilidade com os valores praticados no mercado, que poderão aumentar as oportunidades de sucesso dos processos licitatórios, reduzindo e/ou evitando o cancelamento de itens.

Face ao exposto, cabe destacar que as principais causas de licitações frustradas estão relacionadas com as falhas ocorridas na etapa de pesquisa de preço. Pois, ao estimar o valor de um bem ou serviço de forma equivocada, o preço pago pela administração pode estar acima do valor praticado pelo mercado, configurando-se ineficiência da licitação. Como também, se o preço de referência não se mostra atrativo para os fornecedores, não despertando interesse na contratação do objeto, caracteriza-se ineficácia do processo licitatório.

4.2 A EVOLUÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA ECONÔMICA

As compras e contratações públicas são atividades consideradas essenciais para o desenvolvimento da nação. Com alto grau de complexidade e responsabilidade, estão atreladas ao gasto do dinheiro público. Desta forma, é exigido aos gestores públicos constante qualificação, haja vista as novas ferramentas governamentais desenvolvidas com o objetivo de dinamizar o processo de compras.

Nesta perspectiva, o Sistema de Compras Governamentais, oficialmente denominado de Sistema de Serviços Gerais – SISG, tem como propósito integrar todos os órgãos da administração pública Federal direta, autárquica e fundacional, otimizando as aquisições e contratações, promovendo maior eficiência, transparência e controle do gasto público (BRASIL, 1994).

No período, entre os anos de 2007 a 2017, as compras dos órgãos da Administração Pública Federal, que utilizam o sistema de compras governamentais, movimentaram mais de R\$ 510 milhões. As informações do boletim de compras públicas em 2018 revelam um crescimento expressivo do gasto público entre 2007 e 2014, representando um aumento de 278,75% no período. Com pequena retração em 2015, e uma retomada do crescimento em 2016 e 2017 (BRASIL, 2018).

Tabela 1 – Evolução do total de compras públicas registrado no Sistema de Compras Governamentais, relacionado com o PIB e a Receita Líquida (bilhões R\$)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BRASIL	17,56	28,42	32,21	44,13	36,25	47,70	66,51	66,52	53,27	57,60	60,43
PIB¹	2.720,26	3.109,80	3.333,04	3.885,85	4.376,38	4.814,76	5.331,62	5.778,95	5.995,79	6.259,23	6.559,94
RCL²	386,68	428,56	437,20	499,87	558,71	616,93	656,09	641,58	674,52	709,93	727,25
%/PIB	0,65%	0,91%	0,97%	1,14%	0,83%	0,99%	1,25%	1,15%	0,89%	0,92%	0,92%
%/RCL	4,54%	6,63%	7,37%	8,83%	6,49%	7,73%	10,14%	10,37%	7,90%	8,11%	8,31%

Fonte: (BRASIL, 2018)

A partir dos dados extraídos do Comprasnet e sistematizados na tabela 1, os gastos com as compras públicas cresceram mais 244% no período entre 2007 e 2017. Entretanto, a Receita Corrente Líquida (RCL) e o Produto Interno Bruto (PIB) não tiveram o mesmo crescimento, ficando com 88,07% e 141,15% respectivamente. Observa-se que o aumento dos gastos com as compras pelo Governo Federal tem sido maior que o crescimento do PIB. Comparando os indicadores econômicos, percebe-se que as compras públicas representaram 7,86% de toda RCL. Tais resultados ratificam o poder das compras públicas e sua importância para a economia do país.

Nos últimos anos, buscando acompanhar a evolução tecnológica, algumas ferramentas foram desenvolvidas para auxiliar a Administração Pública na execução de suas contratações. Tendo como exemplo, o portal de compras do governo federal, anteriormente conhecido como Comprasnet, hoje chamado de compras governamentais. É uma ferramenta criada para realização de processos eletrônicos de aquisições e disponibilização de informações referentes às licitações e contratações promovidas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

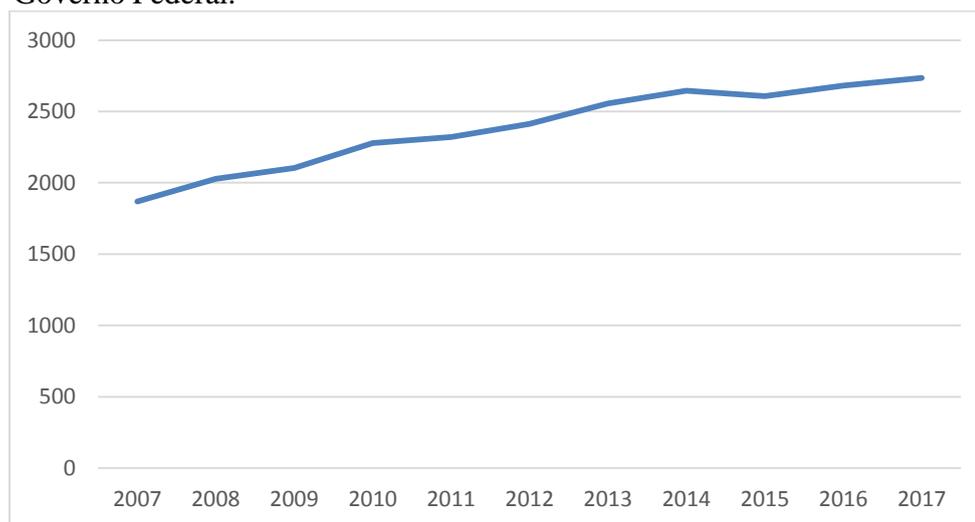
Além disto, o portal de compras governamentais contempla importantes sistemas desenvolvidos para auxiliar a administração pública no planejamento, controle e execução das compras. Entre eles, podemos destacar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do SISG (BRASIL, 2015).

Os órgãos que não integram o SISG, sejam eles Estaduais, Municipais, do Judiciário ou Legislativo, podem utilizar o SIASG, de forma integral ou em módulos específicos, através de adesão formal para uso do sistema, mediante assinatura de termo de adesão.

De acordo com boletim de compras públicas, em 2007, o número de órgãos que

utilizavam o sistema de compras chegava a 1.870. Essa quantidade foi gradativamente crescendo, e atualmente existem 2.451 Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG's) que fazem uso do sistema.

Gráfico 3 – Evolução do número de UASG's que usam o sistema de compras do Governo Federal.

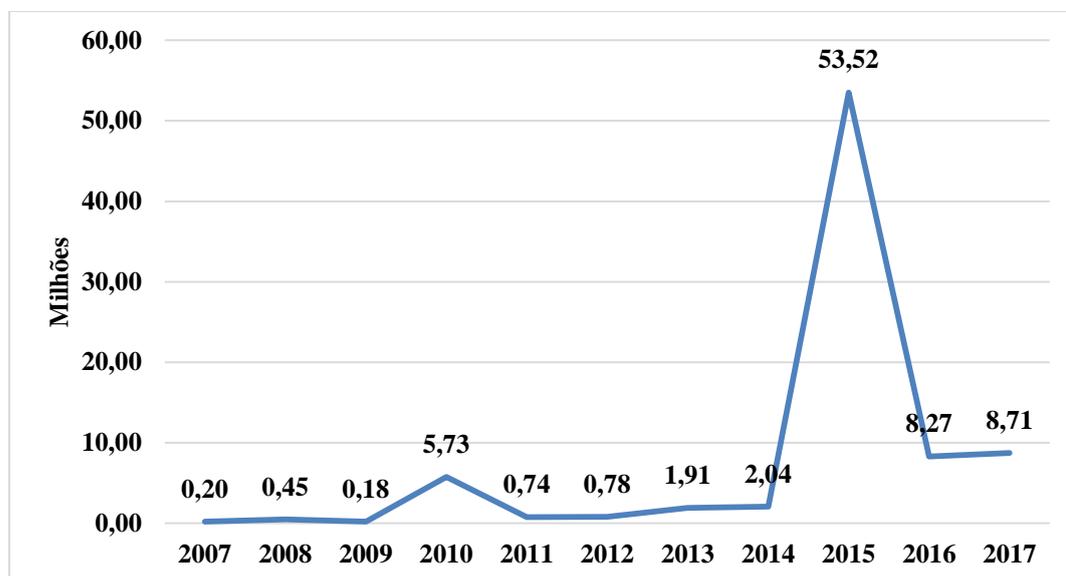


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (BRASIL, 2018)

Esse crescimento de órgãos no sistema de compras indica também um aumento do gasto público com aquisições e contratações. Observa-se no Gráfico 3 algumas variações negativas como em 2015 e 2018, que estão associadas à mudança de governos ou ações de contingenciamento de recursos orçamentários.

Outro ponto de relevância no processo evolutivo das compras públicas é o incentivo ao desenvolvimento sustentável. Em 2012, o Governo Federal editou o Decreto nº 7.746, que dispõe sobre a preferência de aquisição de produtos sustentáveis e o incentivo às contratações de serviços que minimizem os impactos ambientais, como a coleta seletiva de lixo e o uso de energias alternativas. Nesta última, destaca-se a contratação entre 2007 e 2017 de serviços relacionados à captação de energia solar, conforme Gráfico 4.

Gráfico 4— Compras de materiais e serviços relacionada a captação de energia solar no período de 2007 a 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (BRASIL, 2018)

De acordo com o Gráfico 4, observa-se uma tendência de crescimento nas compras de materiais e serviços na área de energia solar no Brasil, porém os investimentos estão abaixo dos países europeus. O Brasil, mesmo com alto potencial energético, não seguia a mesma tendência da Europa. Entretanto, com a edição da Instrução Normativa nº 01 de 19 de janeiro de 2010¹¹, com destaque para o art 4º¹², inciso IV, passou-se a exigir que nos projetos básicos das obras públicas, privilegiem o uso de energia solar ou outra fonte de energia limpa para aquecimento da água. Esta norma foi responsável pelo crescimento do investimento do Governo Federal em energia solar, que em 2010 com o crescimento das obras, chegou a R\$ 5,73 milhões. Esse percentual caiu nos anos seguintes, ficando entre 2011 e 2012 numa média de R\$ 0,76 milhões e no período de 2013 a 2014 com valores próximos de R\$ 2 milhões.

O crescimento nas compras com materiais e serviços em energia solar atingiu seu maior valor em 2015, chegando a R\$ 53,52 milhões, devido ao grande investimento do Ministério da Defesa em energia solar para atender bases militares instaladas em lugares onde a energia elétrica não é disponibilizada por companhias elétricas. Nos dois anos posteriores os investimentos diminuem, ficando próximo de R\$ 8,5 milhões, investimentos do Poder Judiciário em materiais

¹¹ Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

¹² Nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como:

e serviços referentes à energia solar. Mesmo estando bem abaixo de 2015, os valores são bastante significativos considerando os últimos 7 anos. (BRASIL, 2018).

Por conseguinte, levando em consideração os fundamentos teóricos e as informações observadas em relação às compras públicas e sua evolução no contexto da eficiência e da eficácia, entende-se que o Estado por intermédio de políticas públicas de licitação desenvolve ações essenciais para o controle e o tratamento de situações de desequilíbrio entre a aplicação de recursos públicos e o atendimento às demandas sociais. Ressalta-se que para atingir a economicidade, a qualidade e a celeridade desejada nas aquisições e contratações públicas, a motivação e a qualificação dos agentes públicos responsáveis pela aplicação das ações são fatores determinantes no alcance dos objetivos previstos nas políticas públicas.

5 A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2014 SLTI/MPOG

As discussões deste capítulo foram centralizadas nas diretrizes da instrução normativa nº 05, de 27 de junho de 2014 da SLTI/MPOG e nas duas atualizações realizadas sobre o texto original da norma. Foram evidenciadas duas contribuições principais da política, sendo elas: os parâmetros utilizados na pesquisa de preço e as metodologias para formação do preço de referência para as licitações públicas.

Queiroz (2018), em seu estudo¹³ sobre preço de referência, afirma que as inadequações do preço de referência contribuem para a ocorrência dos problemas apontados nos processos licitatórios e, conseqüentemente, a ineficácia das contratações públicas. Ainda segundo a autora, alguns órgãos da Administração Pública obtêm os preços de referência de forma equivocada, utilizando o menor valor obtido por meio da pesquisa de preços em situações onde o valor das aquisições de bens e serviços não foram estimados corretamente.

Diante dos problemas gerados pela inadequação dos preços nas licitações públicas, bem como as dificuldades encontradas pelos agentes públicos na referenciação dos preços nos processos licitatórios, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG, publicou a Instrução Normativa nº 05/2014, a qual dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos que orientam a realização de pesquisa de mercado para aquisição de bens e contratação de serviços (BRASIL, 2014a).

A IN nº 05/2014 SLTI/MPO teve seu texto original alterado por duas atualizações. A primeira ocorreu através da Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014, que passou a admitir apenas uma pesquisa de preço, em vez de três, no caso de ata de registro de preço, perfazendo de forma única o valor de referência do item a ser licitado. A outra mudança foi direcionada a metodologias para formação do valor estimado, no texto original se considerava apenas o preço médio, com a alteração passou-se a admitir também o menor preço. Esta instrução causou opiniões divergentes quanto à confiabilidade da formação de preço com apenas uma cotação (BRASIL, 2014b).

Segundo alguns especialistas, uma só pesquisa não reflete o valor praticado pelo mercado. De acordo com o manual de pesquisa de preço do Superior Tribunal de Justiça – STJ, pesquisas de preço composta por menos de três propostas válidas sem devidas justificativas, estão entre os dez erros recorrentes na realização da pesquisa de preço (BRASIL, 2017d).

A segunda alteração da política foi realizada com a publicação da Instrução Normativa nº 03/2017 SLTI/MPOG. As contribuições dessa alteração foram: a inclusão do Painel de

¹³ A regulamentação do procedimento de formação do preço de referência nas licitações públicas no MPF/ES.

Preços entre os parâmetros de pesquisa de preço; o retorno da obrigatoriedade das três cotações para formação do preço de referência e a flexibilização da metodologia para obtenção do preço de referência, utilizando a média, a mediana, além do menor preço (BRASIL, 2017a).

Sobre a norma, Costa (2008) comenta a importância da referência para determinação do preço estimado nas compras e contratações públicas. Neste sentido, os parâmetros propostos pela IN nº 05/2014 SLTI/MPOG, orientam os gestores públicos na escolha da fonte de pesquisa mais adequada dependendo do objeto a ser licitado.

5.1 OS PARÂMETROS PARA PESQUISA DE PREÇO

Os parâmetros indicam o local e a forma que devem ser realizadas as pesquisas de preços e de acordo com a IN nº 05/2014 SLTI/MPOG, são quatro as opções (BRASIL, 2014a):

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico

<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

IV - Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias (BRASIL, 2017a).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Gestão, editou um caderno logístico explicando os procedimentos administrativos que devem ser realizados na pesquisa de preço para contratação de bens e serviços. As informações estão de acordo com a IN nº 05/2014 SLTI/MPOG e esclarecem os aspectos básicos de cada um dos parâmetros, adaptados conforme o Quadro 5 a seguir (BRASIL, 2017c).

Quadro 5 – Parâmetros da pesquisa de preço de mercado

Parâmetros	Características principais
Painel de Preços	O Painel de Preços, desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), disponibiliza, de forma clara e de fácil leitura, dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal – Comprasnet.
Contratações Similares de outros entes públicos	Por este método a pesquisa de preços é viabilizada pela utilização de outros sítios governamentais que não o Portal de Compras – www.comprasgovernamentais.gov.br , ou mesmo por intermédio de documentos físicos que comprovem que a contratação se deu por ente público, desde que demonstrem que estejam em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.
Pesquisa em mídia especializada	Dividida em três categorias: a. Mídia especializada: Não está vinculado necessariamente a um portal na Internet, mas a outros meios tais como: jornais, revistas, estudos, etc, desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito que atua; b. Site especializado: Caracteriza-se pelo fato de estar vinculado necessariamente a um portal na Internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços; c. Site de domínio amplo: Site presente no mercado nacional de comércio eletrônico ou de fabricante do produto, detentor de boa credibilidade no ramo de atuação, desde que seja uma empresa legalmente estabelecida.
Pesquisa com fornecedores	Este método mais tradicional deve ser adotado como última opção, na impossibilidade gerencial ou fática de realizar a pesquisa de outra forma. É necessária a solicitação formal. O prazo de 180 dias é entre as propostas dos fornecedores, ou seja, caso seja realizada a pesquisa junto aos fornecedores tais propostas devem guardar correlação de prazo não superior a 180 dias entre si.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2017); BRASIL (2010).

5.2 AS METODOLOGIAS PARA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA

O preço de referência compreende a informação mais estratégica e decisiva para o sucesso do processo licitatório. Ele representa o valor que vai nortear a elaboração das propostas dos fornecedores interessados em participar da licitação. Entretanto, ressalta-se que o valor estimado só será efetivo se as pesquisas que o compõem, representem os valores reais praticados pelo mercado. Caso as cotações de preços sejam malsucedidas, é alta a probabilidade de danos ao erário, visto que são os principais motivos de compras superfaturadas e licitações

fracassadas, resultando em prejuízos de recurso público, devido ao desperdício de materiais, tempo e força de trabalho.

Diante destes indícios, a IN nº 05/2014 SLTI/MPOG regulamentou a utilização de métodos específicos na pesquisa dos preços de mercado e o uso restrito da média aritmética na formação do preço de referência. Inicialmente, a orientação era categórica quanto ao uso da média na formação do preço de referência, podendo ser utilizados a mediana e o menor preço mediante justificativas (QUEIROZ, 2018).

As condições foram alteradas com a edição da IN nº 07/2014 SLTI/MPOG, incluído o menor preço como alternativa para estimar o preço. Posteriormente, com a edição da Instrução Normativa nº 03/2017 SLTI/MPOG, o parágrafo 2º do artigo 2º, alterou novamente o texto, passando a prever a média aritmética, a mediana e o menor preço. A atualização da norma acrescentou ainda a possibilidade de utilização de outros métodos, desde que previamente justificados pela autoridade competente (BRASIL, 2017).

Portanto, essa inovação na norma estabeleceu uma metodologia de elevada relevância para o processo licitatório, que até então, não tinha um procedimento uniforme a ser seguido pelos órgãos da Administração Pública do Poder Executivo Federal.

6 METODOLOGIA PARA ANÁLISE EMPÍRICA DO PROCESSO DE PESQUISA DE PREÇO NAS COMPRAS DO IFPE

O capítulo pretende explicar o percurso adotado para avaliar os efeitos da regulamentação do procedimento de pesquisa de preço sobre as licitações públicas no IFPE. O alcance desse objetivo exige a escolha da abordagem mais adequada à pesquisa.

Dessa forma, o delineamento do trabalho inicia com a pesquisa bibliográfica direcionada ao acervo teórico que trata sobre o tema de pesquisa. Em seguida, será realizada a investigação documental nos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico. Logo após, serão utilizados instrumentos de coletados dos dados, no formato de entrevistas e questionários, os quais produzirão informações com base nas dimensões analisadas que poderão evidenciar as variáveis da pesquisa. Por conseguinte, este capítulo apresenta os métodos pretendidos na execução da pesquisa.

6.1 OBJETIVOS

Este estudo tem por objetivo geral avaliar o efeito da regulamentação do procedimento de pesquisa de preço sobre as compras do Instituto Federal de Pernambuco. Abaixo são enumerados os objetivos específicos:

- Comparar a eficácia dos pregões eletrônicos antes e após a publicação da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG;
- Aferir o nível de relevância da pesquisa de preço e do preço de referência para os processos licitatórios;
- Analisar as contribuições das orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG sobre os processos licitatórios do IFPE;
- Avaliar a percepção dos gestores de compras, acerca dos efeitos da regulamentação do procedimento de pesquisa de preço sobre as compras do IFPE, no tocante aos aspectos da eficácia e da celeridade.

6.2 ABORDAGEM E DELINEAMENTO DA PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa e quantitativa do tipo exploratória descritiva que permite explicar a realidade associando-a ao objeto de estudo, cujos objetivos a ele relacionados possuem como características uma sucessão de ações a descrever, compreender e explicar. O método misto é definido como o procedimento de coleta, análise e combinação de técnicas quantitativas e qualitativas em um mesmo desenho de pesquisa (CRESWELL E

PLANO CLARK, 2011).

Para realização da pesquisa optou-se por um modelo multimétodo na perspectiva da complementariedade dos diferentes meios de coleta de dados, combinando: a técnica de estudo de caso, observação não participante, análise documental, estatística descritiva simples (RUIZ, 2004).

Yin (2015) esclarece que não há impedimento de uso de evidências quantitativas no estudo de caso. Conquanto, foi utilizado um modelo quantitativo, aplicando-se a técnica da estatística descritiva, buscando dados contidos nos processos e nas plataformas governamentais¹⁴, responsáveis pelas transações das compras públicas. O objetivo é averiguar a eficácia das compras públicas no IFPE após a introdução da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG.

Neste estudo a avaliação da eficácia está associada à redução do número de licitações ou/e itens desertos¹⁵ e fracassados¹⁶ e nos números de itens homologados em relação ao total licitado. Essas informações serão associadas à percepção dos agentes públicos subsidiando as discussões, com vista à validação das seguintes hipóteses de pesquisa: 1. A normatização da formação do preço de referência diminuiu a ineficácia das licitações públicas; 2. A regulamentação da formação do preço de referência aumentou a celeridade nas licitações do IFPE.

Ao delimitar a pesquisa como exploratória descritiva é oportuno considerar a aproximação conceitual do objeto de estudo. A contextualização teórica com dados da realidade é essencial ao projetar um modelo operativo da pesquisa, que abrange tanto os métodos da coleta quanto a análise e a interpretação das informações coletadas (GIL, 2008).

O foco da pesquisa será na fase da avaliação da política pública de pesquisa de preço e formação de preço de referência (IN nº 05/2014 SLTI/MPOG) nas licitações do IFPE. Os itinerários de estudo se fundamentaram no atendimento das orientações da política e seus efeitos nas licitações do IFPE, os quais serão comprovados na análise dos processos licitatórios, seguindo o modelo de Queiroz (2018), e na avaliação da percepção dos gestores de compras do IFPE.

6.2.1 Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica está integralmente relacionada ao referencial bibliográfico

¹⁴ site: www.comprasgovernamentais.gov.br

¹⁵ Considera-se licitação ou item deserto aquele que não houve proposta.

¹⁶ são licitação ou item cuja(s) proposta(s) ofertada(s) pelos licitantes não se enquadraram nos critérios de aceitabilidade fixados no edital, entre eles o preço de referência.

disponível para consulta pública e associado ao tema de estudo (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Segundo Vergara (2005) a pesquisa bibliográfica representa todo material proveniente de estudos já publicados sobre o assunto da pesquisa ou relacionado ao tema de estudos. Essa base é essencial para fundamentar e direcionar a pesquisa, além de atribuir um aspecto científico ao estudo, alicerçado nas citações de autores que já contribuíram cientificamente para o avanço dos processos com os quais o tema está relacionado.

Dito isto, a pesquisa bibliográfica teve como material de consulta livros, artigos, periódicos, dissertações e teses científicas que abordam estudos a respeito do preço de referência, da pesquisa de preços de mercado e da forma como o preço de referência é auferido durante a fase interna das licitações públicas. Além dos trabalhos acadêmicos, foi analisada a base legal que trata sobre o tema, incluindo: leis, decretos, instruções normativas, cadernos e boletins técnicos.

A consulta ao material bibliográfico foi realizada através da base de dados das Compras Governamentais, Google acadêmico¹⁷ e do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹⁸. A escolha por essas três fontes deu-se em função da vasta quantidade de publicação que reuni, dentre elas: EBSCO, Scielo, SCOPUS, Web of Science entre outros.

6.2.2 Pesquisa Documental

Apesar da semelhança, Gil (2008) e Fonseca (2002) consideram a pesquisa documental distinta da bibliográfica por se basear em materiais que ainda não sofreram tratamento analítico ou que são passíveis de reexame de acordo com o objeto de estudo.

De modo semelhante, Lakatos e Marconi (2003) diferenciam a pesquisa documental bibliográfica com base na primariedade da fonte.

Segundo Vergara (2005, p. 48), “a investigação documental é realizada em documentos conservados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza”. Tais documentos são ricas fontes de dados essenciais na investigação e no atendimento dos objetivos traçados na pesquisa.

¹⁷ Ferramenta do Google que possibilita a localização de artigos, teses, dissertações e outras publicações úteis para pesquisadores.

¹⁸ Biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a instituições de ensino e pesquisa no Brasil o melhor da produção científica internacional. Ele conta atualmente com um acervo de mais de 45 mil periódicos com texto completo, 130 bases referenciais, 12 bases dedicadas exclusivamente a patentes, além de livros, enciclopédias e obras de referência, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual.

A pesquisa documental adotou o modelo proposto por Queiroz (2018), e se restringiu às informações relativas à eficácia das licitações, considerando as diferentes metodologias de formação do preço de referências previstas na IN nº 05/2014 SLTI/MPOG. Destacamos que as informações de natureza qualitativa, constantes nos processos licitatórios foram relevantes ao entendimento do problema de pesquisa.

Nesta fase da pesquisa, o objeto de análise foram os processos licitatórios dos pregões eletrônicos, realizados no recorte temporal e dividido em três períodos.

O primeiro envolve os anos de 2012, 2013 e 2014.1, antes da divulgação da IN nº05/2014 SLTI/MPOG, em que o IFPE utilizou apenas o menor preço da pesquisa de mercado como método de formação do preço de referência de suas licitações públicas.

O segundo período teve início a partir da publicação da norma, contemplando a fase de transição e implementação da política, ocorrendo entre 2014.2 e março de 2017.

O terceiro período, foi definido com base na última atualização da norma, iniciando a partir de abril de 2017 e 2018, assumindo dois anos, após a publicação da última atualização da política, a qual incluiu a mediana como método alternativo ao lado a média aritmética e do menor preço.

Em uma análise inicial, os processos licitatórios foram investigados de forma global, sendo classificados como concluído com eficácia total, com eficácia parcial ou sem eficácia. Classificou-se com eficácia total as licitações que obtiveram êxito em todos os itens e com eficácia parcial, as licitações em que pelo menos um item licitado foi fracassado ou deserto, independentemente do total de itens da licitação. Por fim, quando todos os itens foram cancelados a licitação foi classificada sem eficácia (QUEIROZ, 2018).

No segundo momento de verificação, foram considerados como unidade os itens licitados no ano, desconsiderando os processos administrativos enquanto unidade, assim como os pregões realizados. A apuração da eficácia foi determinada pela divisão do quantitativo de itens que foram adjudicados pelo total de itens licitados pelo IFPE (QUEIROZ, 2018).

Os dados sobre as licitações foram extraídos do painel de compras¹⁹ do governo federal e do Portal da Transparência do governo federal, onde o acesso aos dados é público, não inexistindo restrição ou sigilo sobre eles.

Os processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico foram selecionados como

¹⁹ ferramenta que apresenta em um só local os principais números das contratações públicas e tem por finalidade oferecer um panorama dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da Administração Pública Federal. Foi desenvolvido de forma a conter informações de todos os órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais – SISG.

objeto de estudo na pesquisa documental por representar 96% de todas as licitações realizadas do IFPE²⁰, com significativa representatividade de dados, essenciais para análises e discussões da pesquisa.

Os pregões referentes às obras de engenharia e reforma, foram excluídos da análise, nessas licitações o preço de referência é obtido com base nas informações da tabela SINAPI²¹. Também ficaram de fora da análise as licitações referentes aos serviços de natureza continuada que envolvem cessão de mão-de-obra, a contratação limita-se aos valores previstos no caderno técnico²² publicada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A composição do preço de referência decorre majoritariamente de uma planilha de custos que leva em consideração valores fixos, como valor da remuneração, verbas trabalhistas e previdenciárias, entre outros que independem da pesquisa de preços de mercado (QUEIROZ, 2018).

6.3 ESTUDO DE CASO

O estudo tem como objeto a avaliação da política pública de pesquisa de preço e formação do preço de referência nas compras públicas do IFPE. A instituição de ensino tem 108 anos de história e se consagrou por apresentar vocação no ensino profissional e tecnológico de excelência voltado para a formação de cidadãos e de indivíduos qualificados para ingresso no mundo do trabalho.

Yin (2015, p. 32) define o estudo de caso como: “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Dentre as aplicações atribuídas pelo autor ao estudo de caso que se relacionam a esta pesquisa, destaca-se a possibilidade de explicação de vínculos causais em fenômenos complexos demais para estratégias experimentais ou utilizadas em levantamentos e a capacidade de descrever um fenômeno e o contexto na realidade em que se insere.

Segundo Yin (2015) no estudo de caso as informações pertinentes à estratégia de

²⁰ ver gráfico 1

²¹ A tabela SINAPI é o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil é a ferramenta pela qual a Administração Pública Federal (ou demais Administrações que estejam manuseando verba federal) define os valores dos insumos e serviços necessários às obras e serviços de engenharia.

²² apresenta a metodologia utilizada para determinação dos valores limites para a contratação dos serviços terceirizados limpeza e conservação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para cada Unidade da Federação.

pesquisa podem provir de seis fontes distintas, são elas: documentos, registros em arquivo; entrevista; observação direta; observação participante e artefatos físicos.

Neste estudo de caso, as informações que subsidiaram a resposta ao questionamento da pesquisa foram obtidas com base em dois métodos: o primeiro é a análise documental seguindo o modelo adotado por Queiroz (2018), analisando os processos licitatórios, especificamente, as atas dos pregões eletrônicos, os termos de adjudicação, os mapas de preço; o segundo método é a aplicação de Instrumentos de coleta de dados nos formatos de questionário e entrevistas, avaliando a percepção dos gestores de compras do IFPE acerca das contribuições da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG.

6.3.1 *Lócus* da Pesquisa

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia surgiram como modelo inovador de educação, criado pelo Governo Federal em 2008, através da Lei Federal 11.892. Vinculado ao Ministério da Educação (MEC), a proposta político-pedagógica dos IF's integra diferentes níveis e modalidades de educação, oferecendo os mais variados espaços para construção do conhecimento (PACHECO, 2010).

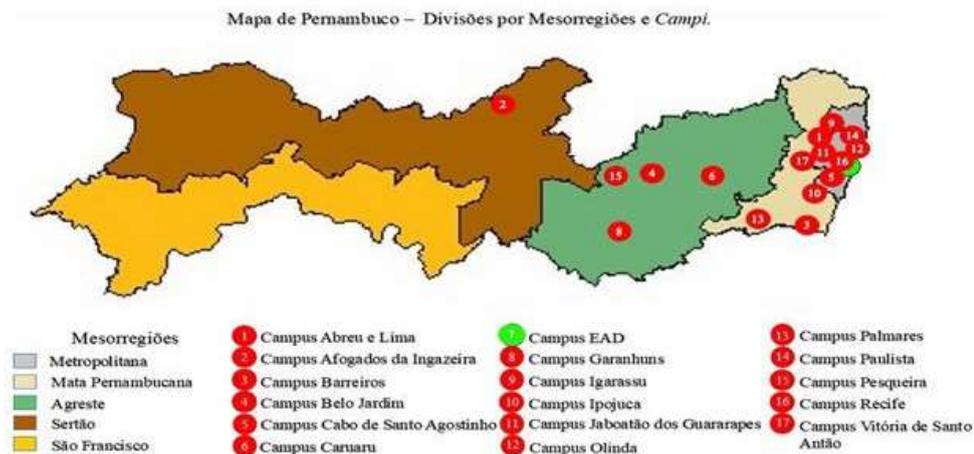
Os Institutos buscam contribuir com a formação acadêmica e a qualificação profissional, visando o desenvolvimento local e regional, através de uma formação contextualizada e baseada em princípios legais e valores sociais e ambientais.

Segundo Pacheco (2010), a verticalização do ensino é a principal inovação dos IF's que consiste em um modo de organização pedagógica que vai desde a educação básica até a pós-graduação. No formato de rede, os institutos estão presentes em todas as regiões do país, com estrutura multicampi e sua área de abrangência bem definida.

O propósito dos IF's foi democratizar a educação técnica e tecnológica, bem como o ensino superior, descentralizando a educação de qualidade para regiões distantes dos grandes centros urbanos, e assim contribuindo com os desenvolvimentos local e regional sustentáveis (PACHECO, 2010).

Atualmente, o IFPE é formado por 16 (dezesseis) Campi e 17 (dezessete) polos de educação a distância, situados estrategicamente nas regiões de desenvolvimento do estado, conforme Figura 2.

Figura 2 – Mapa do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco



Fonte: (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO, 2019)

A instituição é composta por 1.252 docentes, 1.014 servidores administrativos e 27.870 discentes distribuídos nos seguintes Campi: Abreu e Lima, Afogados da Ingazeira, Barreiros, Belo Jardim, Cabo de Santo Agostinho, Caruaru, Garanhuns, Igarassu, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Palmares, Pesqueira, Recife e Vitória de Santo Antão (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO, 2015).

O IFPE atua nos níveis e modalidades a seguir: educação profissional técnica de nível médio, com cursos integrados regulares, Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) e subsequentes; cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) de trabalhadores; cursos superiores de tecnologia, de licenciatura e de bacharelado; cursos de pós-graduação lato sensu, de aperfeiçoamento e especialização; e, cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO, 2015).

Para manutenção das políticas públicas de educação científica e tecnológica, bem como a promoção de novas ações, o IFPE detém de orçamento próprio, repassado anualmente pela união. Segundo dados do Portal da Transparência²³, a dotação orçamentária em 2019 foi de R\$

²³ O portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil

533.967.577 (quinhentos e trinta e três milhões, novecentos e sessenta e sete mil, quinhentos e setenta e sete reais), desse montante, as despesas com a contratações de materiais de consumo, bens e serviços comuns ultrapassaram a casa dos 62 milhões de reais (BRASIL, 2019).

6.4 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS

Segundo Gil (2008, p. 119) o estudo de caso requer a adoção de “múltiplas técnicas de coleta de dados”. Neste estudo, os instrumentos de coleta de dados foram compostos por entrevistas e questionário.

A pesquisa foi realizada junto aos servidores responsáveis pela gestão dos processos de compras divididos em três categorias: a gestão de nível estratégico, formada pela Pró-reitora de Administração e Planejamento, a gestão de nível tático que reúne os Diretores de Administração e Planejamento de cada campus e a gestão a nível operacional composta pelos Coordenadores de Compras.

Para gestão de nível estratégico foram realizadas entrevistas in loco, com os Pró-reitores de Administração e Planejamento que exerceram a função entre 2016 e 2018, codificando-os nesta pesquisa de P1 e P2. A Pró-reitora de administração exerce funções determinantes na estrutura organizacional do órgão, entre elas está o planejamento e gestão das compras no IFPE; a coordenação e a implementação das políticas públicas como: leis, decretos, instruções normativas, portarias ou outras políticas que orientam a administração pública. Além disso, estabelece normas internas que contribuem para o correto funcionamento institucional.

Na visão de Bateman (1998), o nível estratégico está no topo da organização e é responsável pelo planejamento e definição dos objetivos da instituição, estabelecendo metas para conclusão das ações, além de tomada de decisões importantes quanto ao futuro da empresa, como sua sobrevivência, crescimento e eficácia geral.

A gestão de nível tático funciona como interlocutora entre a gestão estratégica e a gestão operacional, convertendo as macroações em atividades específicas, fundamentais para o alcance das metas estabelecidas. Enquanto a gestão operacional atua diretamente na execução das diretrizes estabelecidas pela alta gestão da instituição, executando organicamente as ações necessárias para alcance das metas estabelecidas (BATEMAN, 1998).

Percebe-se que tanto a gestão tática quanto a operacional estão diretamente ligadas à implementação das políticas públicas, criadas para resolver os conflitos nos processos da Administração Pública. Dessa forma, os questionários aplicados junto aos diretores de administração e planejamento e aos coordenadores de compras trouxeram evidências empíricas

importantes para avaliação do efeito da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG nos processos licitatórios do IFPE.

As questões de ambos os instrumentos foram distribuídas em quatro tópicos. No primeiro as questões exploram informações sobre o perfil do respondente (tempo na função, quantidade de pregões realizados, cargo, formação acadêmica, etc.). O segundo aborda a relevância da pesquisa de preços e do preço de referência para as licitações públicas. No terceiro bloco as perguntas tratam das contribuições da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG para os processos licitatórios do IFPE. No último tópico as questões focam nos efeitos da política (IN nº 05/2014 SLTI/MPOG) sobre a gestão das compras do IFPE.

Esses pontos nortearam a pesquisa, contribuindo com as discussões e os resultados acerca dos efeitos da regulamentação do procedimento de pesquisa de preço no desempenho das licitações no âmbito da Administração Pública.

O questionário foi elaborado com 23 questões objetivas, distribuídas em quatro tópicos, conforme Quadro 6. O instrumento foi encaminhado por *e-mail*, através da ferramenta “Formulários” do Google (*GoogleForms*®), aos 34 servidores que atuam como gestores de compras nos campi do IFPE, mantendo preservadas suas identidades.

Quadro 6 – Distribuição das questões conforme as dimensões analisadas

Tópicos	Perfil do gestor	Relevância	Contribuição	Efeito
Questões	1 a 9	10 a 13	14 a 20	21 a 23

Fonte: Elaborado pelo autor

Isto exposto, e conforme previsto no art. 1º, parágrafo único, inciso VII da Resolução nº 510/2016, no caso de pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que envolvem a prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar o sujeito, o questionário é dispensado da submissão ao comitê de ética. Desse modo, considerando que os instrumentos de coletas de dados desta pesquisa abordam temas relacionados à prática funcional do servidor, fica enquadrado dentro do dispositivo legal da norma supramencionada, dispensando a submissão ao comitê de ética.

Na análise quantitativa a estratificação e tabulação dos dados foram realizadas com o auxílio dos softwares *Microsoft Excel 2010* e do *Statistical Package for Social Sciences*

(SPSS)²⁴. Inicialmente, foram realizadas as análises estatísticas com os dados extraídos dos processos licitatórios observando a distribuição da frequência a partir dos dados relacionados à variável da eficácia.

Complementando a investigação quantitativa, foram analisadas as perguntas do questionário, distribuídas nos quatro tópicos ou dimensões: perfil do respondente, relevância, contribuição e efeito da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG nos processos licitatórios. Os resultados foram apresentados nos seguintes formatos: frequência, porcentagem, mediana e a moda.

Quanto à abordagem qualitativa o método adotado segue o modelo de análise de conteúdo de Bauer (2002). Segundo o autor o centro da observação na análise de conteúdo é o texto criado a partir da discussão de um tema ou fenômeno. É importante compreender que o corpo do texto é o universo para captação das informações, observando os recortes do discurso (BAUER, 2002).

As opções de análises e de entendimento do corpo do texto são diversificadas, sendo importante a categorização dos dados. Verifica-se a manipulação dos dados para investigação das informações nas tendências e nos padrões de mudanças, para comparações de respostas, construções de índices, e esquemas mentais. (BAUER, 2002)

Nesta pesquisa, a análise de conteúdo será fundamental para avaliar a percepção dos gestores estratégicos quanto ao efeito da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG nas licitações do IFPE.

O método qualitativo de Bauer (2002) é fundamentado em quatro critérios: a coerência; a transparência; a fidedignidade e a validação, os quais conduzem a avaliação da análise de conteúdo. A coerência está associada à elaboração de categorias associadas à proposta da pesquisa, a transparência à forma de codificação, possibilitando a replicação da pesquisa por outro pesquisador, a fidedignidade elimina a possibilidade de duplo entendimento ou julgamento e a validação, que é a revisão dos códigos quanto ao *corpus* do texto que está sendo analisado, garante a frequência em que as palavras surgem nas amostras representadas.

Bardin (2010) organiza o método de análise de conteúdo a partir de três aspectos: a pré-análise; a exploração do material e o tratamento dos resultados; a inferência e a interpretação. Dentre elas, destacamos o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação dos dados, de modo a serem validadas de forma significativa a partir das dimensões ou categorias construídas.

Na perspectiva de operacionalizar as análises da pesquisa, foram analisadas as dimensões conforme apresentado no Quadro 7.

²⁴ Disponível em: <http://www-01.ibm.com/software/analytics/spss/>

Quadro 7 – Dimensões para análise do efeito da política (IN nº 05/2014)

Dimensões	Questões	Perguntas	Avaliação
Relevância	10	A pesquisa de preço é irrelevante para a contratação de produtos e serviços no menor tempo e com menor custo	Indica se a política é importante para compras do IFPE
	11	Pesquisas de preços malsucedidas contribuem para licitações/itens desertos, fracassados ou superfaturados.	
	12	O preço de referência não influencia na execução do orçamento destinado às aquisições de bens e contratação de serviços comuns.	
	13	Quando o preço de referência é formado com menos de três cotações, aumentam as chances de ocorrer licitações/itens desertos, fracassados ou superfaturados.	
Contribuição	14	A utilização do Painel de Preços contribuiu com a celeridade na etapa das pesquisas de preços.	Indica se a contribuição foi significativa para as licitações do IFPE
	15	O Painel de Preços disponibiliza os dados e as informações de forma clara e rápida, reduzindo os custos diretos (hora/servidor, energia elétrica, papel, etc) com os processos licitatórios.	
	16	A combinação de pesquisas de preços provenientes de 2 ou mais parâmetros da IN nº 05/2014 contribui para a eficácia das licitações.	
	17	Cotações de preços acima de 180 dias de vigência não refletem os valores de mercado e comprometem o êxito dos processos licitatórios.	
	18	Nos pregões eletrônicos, a utilização do menor preço como única opção para formação do preço de referência não influencia na ocorrência de itens desertos ou cancelados	
	19	A flexibilidade na escolha da metodologia (menor preço, média e mediana) para formação do preço de referência aumentou a eficácia nas licitações/itens.	
	20	A análise crítica de possíveis preços inexequíveis ou excessivamente elevados minimiza a ocorrência de licitações/itens desertos ou superfaturados.	
	21	A regulamentação do procedimento de pesquisa de preço contribuiu para a celeridade das compras do IFPE.	

Efeito	22	As orientações da política de pesquisa de preço (IN n° 05/2014 SLTI/MPOG) são indiferentes para os gestores de compras na busca pela contratação mais vantajosa para a Administração.	Revelar se o efeito foi positivo ou negativo
	23	As diretrizes da IN n° 05/2014 SLTI/MPOG contribuem com a elaboração do planejamento orçamentário para as aquisições de bens e contratação de serviços comuns.	

Fonte: Elaborado pelo autor

O Quadro 7 detalha de forma ampla as dimensões do questionário para melhor entendimento da percepção dos gestores de compras no tocante aos efeitos da IN n° 05/2014 SLTI/MPOG nas licitações do IFPE. Pois a mensuração das dimensões apresenta uma complexidade que recai principalmente nos aspectos da eficácia e celeridades.

É importante registrar que no planejamento inicial, a pesquisa contemplava aplicação de questionário aos servidores responsáveis pelas requisições das compras, ou seja, os implementadores da IN n° 05/2014 SLTI/MPOG. Conforme Quadro 9, foi feita uma primeira testagem com 10 servidores do Campus Ipojuca, dos quais 8 responderam a consulta. O resultado identificou um número expressivo de requisitantes que não conhece a política que regulamenta a pesquisa de preço, condição necessária para atender aos anseios do objetivo geral do estudo.

6.5 POPULAÇÃO E AMOSTRAGEM DA PESQUISA

Para o alcance dos objetivos aos quais se propõe esse estudo, a população da pesquisa foi diversificada e relacionada ao método de análise da variável a ser avaliada. No tocante à eficácia da IN n° 05/2014 SLTI/MPOG, foi utilizada a técnica da análise documental e o universo investigado foi o dos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico realizados pelo IFPE no período de 2012 a 2018, perfazendo o total de 413 licitações.

A avaliação da celeridade foi observada a partir dos questionamentos realizados nas dimensões da relevância, contribuição e efeito da política sobre as compras do IFPE. Nesta variável, buscou-se uma análise empírica, utilizando-se dos instrumentos de coleta de dados para inferir a percepção dos gestores de compras.

Para os gestores de nível estratégico foi realizada uma entrevista estruturada com os últimos dois representantes da Pró-reitoria de Administração e Planejamento do IFPE.

O nível tático e operacional foi formado por servidores dos Campi e da Reitoria, tendo em cada pelo menos um Diretor de Administração e Planejamento e um Coordenador de

Compras, chegando ao número total de 34 servidores.

A técnica de amostragem adotada não utilizou cálculos probabilísticos, tendo intencionalidade na seleção da amostra, optando por situações que sejam relativas ao objeto de pesquisa e a bom julgamento da população. Aplicou-se o modelo de amostragem proposto por Barbetta (2002), com cálculo de tamanho mínimo da amostra (n), calculou-se a primeira aproximação para o tamanho da amostra (n_0) admitindo-se o erro tolerável (E_0) (BARBETTA, 2002).

$$n = \frac{1}{E_0^2} = \frac{1}{0,1^2} = 100$$

Admitindo-se um erro amostral de 10% e tomando como base a população de 34 servidores exercendo a função de gestores de compras a nível tático e operacional. O número mínimo considerado para pesquisa era de 25 servidores, conforme cálculo abaixo.

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0} = \frac{34 * 100}{34 + 100} = 25$$

Assim, diante do exposto, os sujeitos da pesquisa são servidores dos dezesseis campi e da reitoria do IFPE que ocupam cargos de gestão e atuam na área de compras das suas respectivas unidades, estando envolvidos com a implementação das políticas públicas direcionadas aos processos licitatórios.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerando a temática e as propostas apresentadas ao longo dos tópicos evidenciados, os resultados e as discussões fundamentadas no acervo teórico direcionam o desenvolvimento deste capítulo, no qual serão expostos os resultados obtidos através das abordagens quantitativas e qualitativas analisadas por meio dos multimétodos detalhados anteriormente.

7.1 ANÁLISE DA EFICÁCIA DOS PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS PELO IFPE NO PERÍODO 2012 - 2018.

A eficácia dos pregões eletrônicos foi analisada com base no modelo de Queiroz (2018) adotando duas formas de avaliação: a primeira considerando o resultado do processo licitatório de forma global e a segunda analisando resultado de cada item licitado. O propósito desse modelo é avaliar o grau de eficácia das metodologias propostas pela política de regulamentação do procedimento de pesquisa de preço e formação do preço de referência criada a partir da publicação da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG.

A análise dos resultados dos processos licitatórios compara três períodos em que a pesquisa de preço e o preço de referência estavam condicionados a critérios diferentes. O primeiro grupo de licitações foi definido entre 2012 a 2014.1, nesse período as legislações vigentes orientavam à ampla pesquisa de mercado com pelo menos três preços. Contudo, os órgãos não estavam condicionados a seguir parâmetros por ordem de prioridade ao realizar as pesquisas de mercado. Além disso, não tinham a mediana enquanto metodologia para formação do preço de referência.

O segundo grupo de licitações investigado tem início a partir da publicação da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG, que vai de 2014.2 até 2016. Pode-se considerar, devido ao curto intervalo de tempo entre a publicação do texto original e a sua primeira alteração, que além da utilização dos quatro parâmetros para pesquisa de preço, o fator pontual dessa fase foi a admissão de uma única cotação de preço, em vez de três, quando o parâmetro usado for Ata de Registro de Preço²⁵ (ARP) do Comprasnet. Outro aspecto relevante foi a definição da média e do menor preço enquanto métodos para formação do preço de referência.

O terceiro período, formado pelos anos 2017 e 2018, contempla as últimas alterações da norma previstas pela IN nº 03/2017 SLTI/MPOG. Nessas mudanças, a primeira opção de pesquisa é o painel de preços que substitui as cotações em atas de registro de preço no

²⁵ As atas de registro de preços são um recurso usado na contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, em que as empresas assumem o compromisso de fornecimento a preços e prazos registrados previamente

comprasnet. Destaca-se, ainda, a introdução da mediana, que juntamente com a média e o menor preço, compõe as metodologias para formação do preço de referência, a qual pode ser flexibilizada, a depender da análise do agente público responsável.

A Tabela 2 a seguir demonstra o resultado dos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico quanto ao nível de eficácia, classificando-os em três categorias: a primeira são as licitações concluídas com eficácia total, quando todos os itens são adjudicados, ou seja, atendem todas as exigências do edital. Na segunda, as licitações concluídas com eficácia parcial, quando pelo menos um item é cancelado. A terceira categoria é composta pelas licitações sem eficácia, ou ineficazes, quando nenhum item da licitação é adjudicado.

Tabela 2 – Análise da eficácia dos processos licitatórios realizados pelo IFPE no período entre 2012 – 2018.

Ano	Total de licitações	Licitações concluídas com eficácia total	Licitações concluídas com eficácia parcial	Licitações concluídas sem eficácia
2012	119	66 (55%)	44 (37%)	9 (8%)
2013	86	48 (56%)	29 (34%)	9 (10%)
2014.1	40	25 (54%)	10 (33%)	5 (13%)
2014.2	37	19 (51%)	17(46%)	1 (3%)
2015	22	13 (59%)	4 (18%)	5 (23%)
2016	18	10 (56%)	5 (28%)	3 (17%)
2017	44	26 (59%)	17 (39%)	1 (2%)
2018	40	22 (55%)	18 (45%)	0 (0%)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do modelo de (QUEIROZ, 2018)

Observa-se que nos processos licitatórios realizados em todo o período investigado, o percentual médio das licitações concluídas com eficácia total está abaixo dos 60%. Assim como no grupo de licitações concluídas com eficácia parcial, o percentual médio não ultrapassa os 40%, com exceção para o semestre 2014.2 e para ano de 2018 que chegam a 46 e 45% respectivamente. Esses aumentos estão diretamente relacionados à queda do percentual de licitações concluídas sem eficácia nos respectivos períodos, que no semestre 2014.2 foi de 3%, e no ano 2018 não houve registro de licitações concluídas sem eficácia, demonstrando uma evolução positiva contra a ineficácia nos processos licitatórios.

A IN nº 05/2014 SLTI/MPOG foi editada em junho de 2014, nesse ano as licitações apresentaram resultados peculiares. Dessa forma, a análise foi dividida em dois períodos. No primeiro semestre (2014.1), ainda na ausência da Política de formação de preço de referência, no qual, o percentual de licitações concluídas sem eficácia foi 13% maior do que no segundo semestre (2014.2) com 3%, quando a norma já estava em vigor, ou seja, houve uma redução de

10% da ineficácia nos processos licitatórios.

Na próxima tabela encontra-se a síntese dos resultados considerando as metodologias para formação do preço de referência, que ficaram definidas da seguinte forma: no primeiro período (2012, 2013 e 2014.1) considerando-se o menor preço, no segundo período (2014.2, 2015 e 2016) utilizou-se a média e o menor preço e por fim o terceiro período (2017-2018) incluindo a mediana, além da média e do menor preço.

Tabela 3 – Síntese da eficácia das metodologias de formação do preço de referência referente aos processos licitatórios realizados pelo IFPE por período (2012 – 2018).

Período	Principais aspectos	Licitações concluídas		
		eficácia total	eficácia parcial	sem eficácia
2012	Condições para formação do preço de referência antes da edição da IN 05/2014			
2013	- Sem parâmetro para pesquisas de preço;	55%	32%	10%
2014.1	- Não tinha metodologia definida para formação do preço de referência; - Utilizava-se três cotações de preço para formação do preço de referência.			
2014.2	Condições para formação do preço de referência após edição da IN 05/2014 e a alteração IN 07/2014			
2015	- Definição de quatro parâmetros para pesquisa de preço;	55%	31%	19%
2016	- Definição da média e do menor preço como metodologia para formação do preço de referência; - Admissão de um único preço em caso de pesquisa no portal Comprasnet.			
2017	Condições para formação do preço de referência após a edição da IN 03/2017, que altera a IN 05/2014.			
2018	- Utilização do painel de preços como parâmetro de pesquisa; - Inclusão da mediana como metodologia para formação do preço de referência; - Exigência de no mínimo três cotações de preço independente do parâmetro utilizado, com exceções mediante justificativas.	57%	42%	1%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do modelo de (QUEIROZ, 2018)

No primeiro grupo de licitações, o percentual médio das licitações concluídas com

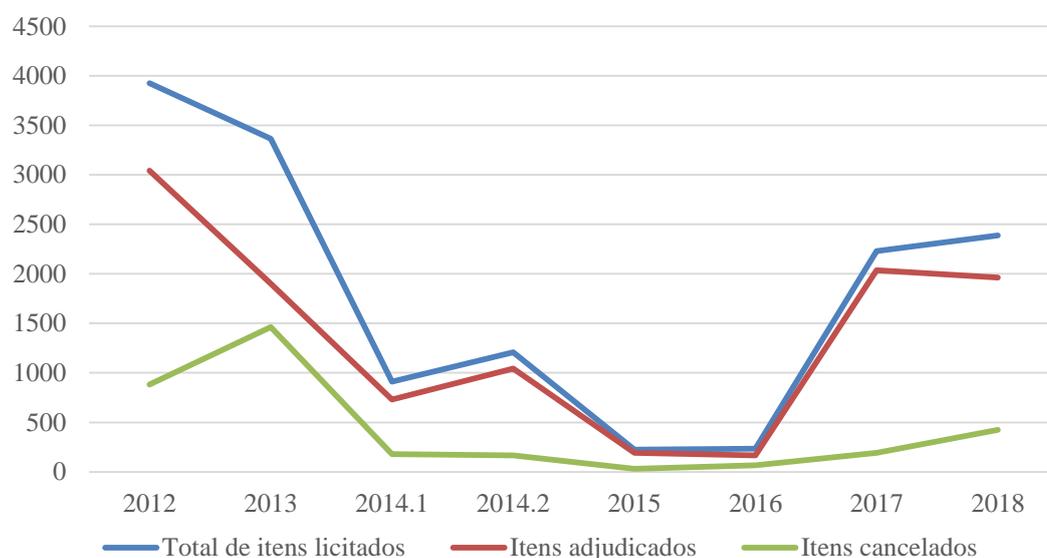
eficácia parcial ficou em torno de 32%, enquanto a média do segundo grupo foi de 31%, e por fim o terceiro grupo ficou com 42%. Percebe-se que houve um deslocamento do percentual de licitações concluídas sem eficácia para o grupo de licitações classificadas como eficácia parcial.

Observou-se nas licitações sem eficácia que o percentual médio oscilou com um aumento de 9% entre o primeiro e segundo período. Porém, no último período analisado, houve uma diminuição significativa da taxa de ineficácia, chegando a 1%.

Contudo, percebe-se que o crescimento da ineficácia no segundo período analisado está associado às dificuldades no processo de implementação da norma e à utilização de apenas uma cotação de preço para formação do valor de referência, tornando frágil a representação do preço de mercado.

Após a análise da eficácia dos processos licitatórios, a próxima tabela apresenta os resultados por item licitado. Para os especialistas, a análise por item licitado se mostra mais eficiente na avaliação da eficácia das compras. Tendo em vista que cada item é considerado uma única licitação.

Gráfico 5 – Eficácia por item licitado pelo IFPE no período entre 2012 – 2018



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do modelo de (QUEIROZ, 2018)

O Gráfico 5 revela uma tendência no crescimento do número de itens adjudicados e uma diminuição no percentual de itens cancelados ao longo do tempo, exceto nos anos de 2015 e 2016, que interromperam a sequência decrescente, e não acompanharam a evolução dos demais anos no tocante à eficácia dos processos licitatórios. Entretanto, infere-se que os percentuais foram influenciados pelo baixo número de itens licitados nos referidos anos quando se comparado aos demais anos.

Percebe-se que nos primeiros anos (2012 - 2013) os percentuais de itens adjudicados foram significativamente menores quando comparado aos dois últimos anos (2017 - 2018), com destaque para 2013 com resultado bem abaixo dos demais, apenas 56%, quase a metade dos itens licitados no ano. Entretanto, em 2017 o percentual ficou bem acima dos demais, atingindo 91% de adjudicação.

Os resultados referentes aos itens cancelados apresentaram evolução positiva com significativa redução no número de itens cancelados. Enquanto que em 2013 do total de 3365 itens os cancelamentos alcançaram 1464, em 2017 de 2228 itens, 191 foram cancelados.

Na próxima tabela será demonstrada a eficácia por item licitado, considerando os diferentes períodos e as condições para formação do preço de referência, conforme o advento da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG e suas alterações.

Tabela 4 – Síntese da eficácia por item licitado pelo IFPE por período (2012 – 2018)

Período	Principais aspectos	Itens adjudicados	Itens cancelados
2012 2013 2014.1	Condições para formação do preço de referência antes da edição da IN 05/2014 - Sem parâmetro para pesquisas de preço; - Não tinha metodologia definida para formação do preço de referência; - Utilizavam-se três cotações de preço para formação do preço de referência.	71%	29%
2014.2 2015 2016	Condições para formação do preço de referência após edição da IN 05/2014 e sua alteração IN 07/2014 - Definição de quatro parâmetros para pesquisa de preço; - Definição da média e do menor preço como metodologia para formação do preço de referência; - Admitido um único preço em caso de pesquisa no portal Comprasnet.	81%	19%
2017 2018	Condições para formação do preço de referência após a edição da IN 03/2017, que altera a IN 05/2014. - Utilização do painel de preços como parâmetro de pesquisa; - Inclusão da mediana como metodologia para formação do preço de referência; - Retorno da exigência de no mínimo três	86,5%	13,5%

cotações de preço independente do parâmetro utilizado, com exceções mediante justificativas.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do modelo de (QUEIROZ, 2018)

As médias apresentaram diferenças relevantes quanto à adjudicação dos itens. O primeiro período apresentou 71% contra 86,5% do terceiro, representando um aumento de 15,5% no número de itens adjudicados após a introdução da política de formação de preço de referência.

Com relação aos itens cancelados, observou-se uma redução de 10% entre o primeiro e segundo período investigado, passando de 29% para 19% respectivamente. Na terceira parte, com a disposição das metodologias de tendência central e o menor preço, o percentual caiu ainda mais em relação aos períodos anteriores, ficando em 13,5% de itens cancelados.

7.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES DE COMPRAS SOBRE O EFEITO DA IN Nº 05/2014 SLTI/MPOG NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO IFPE.

Esta fase da análise ocorreu com base nas percepções dos gestores de compras sobre temas que abordam três dimensões, conforme Quadro 7, relacionados com os aspectos da eficiência e a eficácia, sejam elas: relevância, contribuição e efeito das orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG sobre os processos licitatórios no IFPE.

Para a coleta de dados qualitativos e quantitativos, conforme descrito no capítulo da metodologia, foram utilizados dois instrumentos de coletas de dados: entrevista com últimos Pró-reitores de Administração e Planejamento e o questionário com os Diretores de Administração e Planejamento e os Coordenadores de Compras.

Percepção dos gestores de nível tático e operacional

A amostra utilizou um quantitativo de 31 servidores que representa mais de 90% da população da pesquisa, com representantes dos dezesseis campi e da reitoria do IFPE. Esses dados demonstram a relevância do tema de estudo para gestão do IFPE.

Tabela 5 – Número de respondentes por campus do IFPE

Campus	Frequência
Abreu e Lima	2
Afogados da Ingazeira	2
Barreiros	2
Belo Jardim	2
Cabo de Santo Agostinho	2
Caruaru	2
Garanhuns	1
Igarassu	2
Ipojuca	2
Jaboatão dos Guararapes	2
Olinda	1
Palmares	2
Paulista	2
Pesqueira	1
Recife	3
Reitoria	2
Vitoria de Santo Antão	1
Total	31

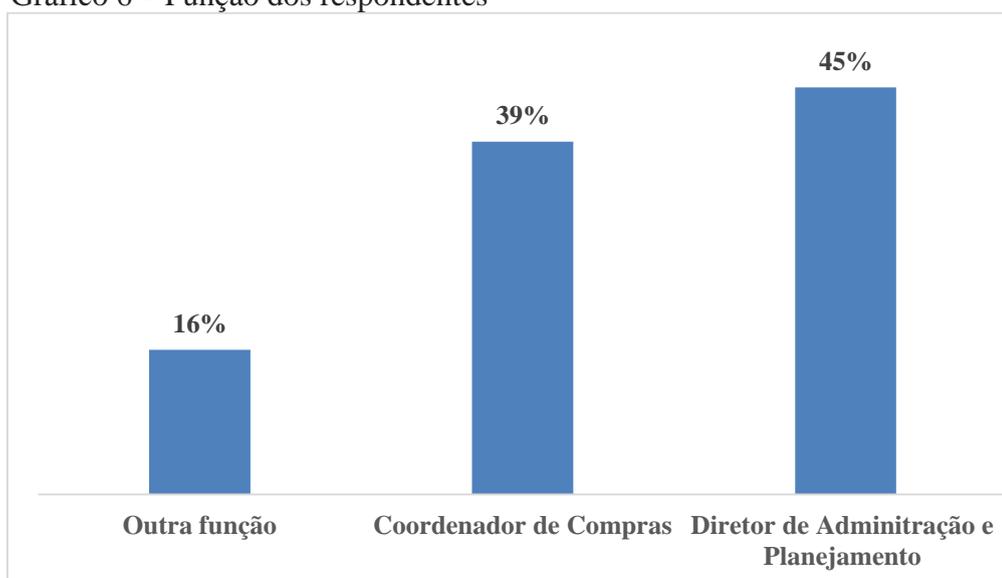
Fonte: Dados da pesquisa

Análise descritiva do perfil dos respondentes

A apresentação do perfil dos gestores de compras está ordenada em dois níveis: o tático que são os Diretores de Administração e Planejamento, responsáveis por traçar as ações e metas com base nos objetivos estratégicos; e o nível operacional, composto pelos Coordenadores de Compras que executam as atividades para o alcance das metas institucionais.

No Gráfico 6 observamos que a maioria dos respondentes são Diretores de Administração e Planejamento com 45%, somado a 39% composto por Coordenadores de Compras e 16% de outras funções relacionadas as atividades de compras.

Gráfico 6 – Função dos respondentes



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

O resultado do tempo na função na gestão de compras foi demonstrado na Tabela 6, onde o menor número de respondentes ultrapassou os 5 anos, representando 26% da amostra. Enquanto a maior parte deles estão na faixa entre 3 a 5 anos e equivale a 42%, os demais participantes estão de 0 a 2 anos na função e tiveram 32% de participação.

Tabela 6 – Tempo na função de gestão de compras

Tempo na função	Frequência	Percentual
acima de 5 anos	8	26%
de 0 a 2 anos	10	32%
de 3 a 5 anos	13	42%
Total	31	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Na Tabela 7 está representado o número de pregões realizados pelos gestores. Destaca-se que 11 (36%) dos respondentes não realizaram nenhum pregão eletrônico, em contrapartida 9 (29%) realizam mais de 5 pregões.

Tabela 7 – Frequência de pregões realizados pelos servidores questionados

Pregões realizados	Frequência	Percentual
1 a 2	5	16%
3 a 5	6	19%
mais de 5	9	29%
Nenhum	11	36%
Total	31	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

A capacitação e os treinamentos são fatores essenciais para correta condução dos processos licitatórios. Na Tabela 8, constam o número de cursos que os gestores de compras participaram nos últimos dois anos. De acordo com resultado 13 (42%) dos gestores participaram entre 1 a 2 cursos. Entretanto, ressaltasse que 5 (16%) servidores não fizeram nenhuma capacitação, indicando fragilidades no plano de capacitação de servidores que exercem funções gerenciais.

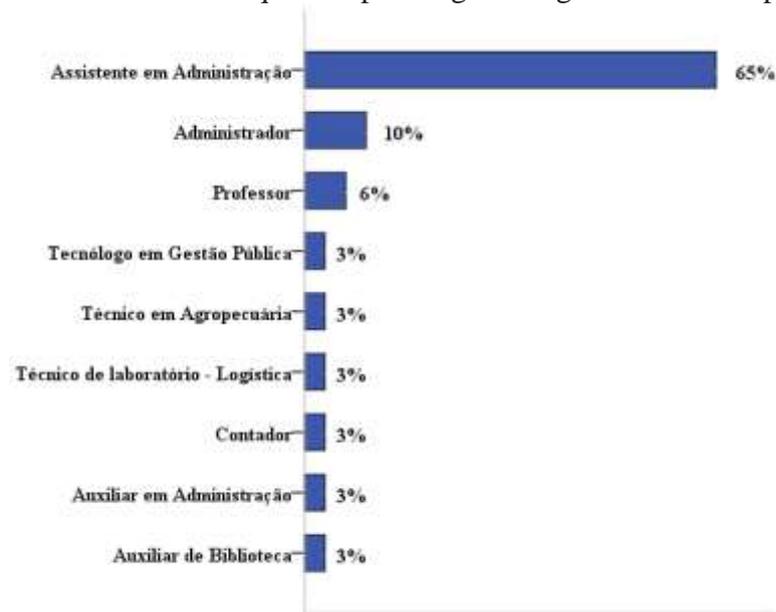
Tabela 8 – Quantidade de cursos e treinamentos sobre licitação que participou nos últimos dois anos

Cursos realizados	Frequência	Percentual
1 a 2	13	42%
3 a 5	7	23%
mais de 5	6	19%
Nenhum	5	16%
Total	31	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Informações relacionadas aos cargos dos gestores de compras estão representadas no Gráfico 7. Entre os respondentes o cargo que apresentou maior frequência foi o de assistente em administração com 22 (65%), em segundo lugar com 3 (10%), ficou o cargo de administrador.

Gráfico 7 – Frequência por cargos dos gestores de compras



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Na Tabela 9 os resultados indicam o tempo de exercício dos gestores de compras na instituição. Os números identificaram que 11 (35%) gestores atua entre 3 a 5 anos na instituição e 3 (10%) tem entre 0 e 2 anos de atividade no IFPE.

Tabela 9 – Tempo de exercício no IFPE dos servidores questionados nesta pesquisa

Tempo de Exercício	Frequência	Percentual
acima de 10 anos	9	29%
de 0 a 2 anos	3	10%
de 3 a 5 anos	11	35%
de 5 a 10 anos	8	26%
Total	31	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Observa-se na Tabela 10 o nível de formação dos gestores, dos quais apenas 1 (3%) tem o nível médio. Entre os de nível superior, 18 (58%) possuem especialização e 9 (29%) tem mestrado. Tais informações indicam uma boa formação acadêmica dos gestores envolvidos nos processos de compras.

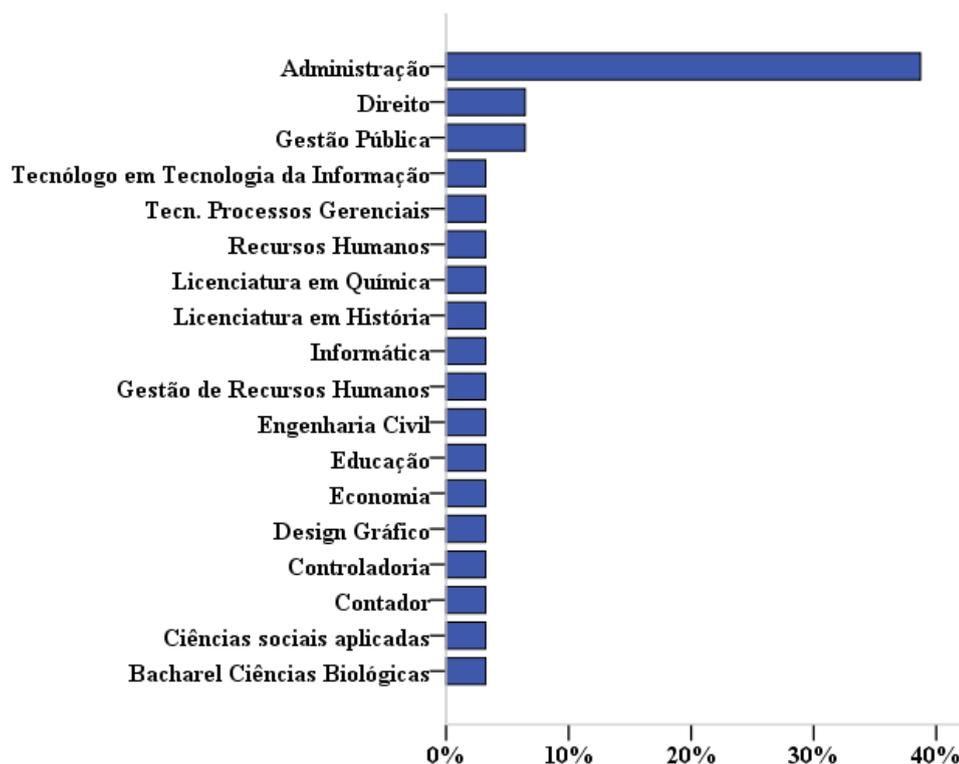
Tabela 10 – Nível de formação dos servidores questionados nesta pesquisa

Nível formação	Frequência	Percentual
Ensino médio	1	3%
Superior	3	10%
Especialização	18	58%
Mestrado	9	29%
Total	31	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Quanto à formação dos gestores de compras, o Gráfico 8 apresenta as dezoito áreas de formação identificadas junto aos participantes, com destaque para o curso de Administração, que correspondeu a 39% dos participantes, Direito e Gestão Pública tiveram 7% (2) cada e os demais ficaram com 3% (1).

Gráfico 8 – Área de formação dos gestores de compras



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

A análise da área de formação revelou que mais de 50% dos gestores, somando os formados em Administração, Gestão Pública e Economia, possuem algum conhecimento sobre Administração Pública.

Em síntese, os resultados indicam que o perfil do gestor de compras do IFPE

incluído na amostra tem as seguintes características: 45% ocupam a função de Diretores de Administração; média de 4 anos na função de gestor de compras; 74% dos gestores acumulam a função de pregoeiro; em média realizam 2 cursos a cada dois anos; 58% possui especialização, enquanto nível de formação; são do cargo de Assistente em Administração (65%); área de formação predominante foi administração (39%).

Análise descritiva da relevância da pesquisa de preços e do preço de referência para as licitações públicas.

A IN nº 05/2014 SLTI/MPOG foi criada com o propósito de sanar os problemas ocorridos na etapa inicial do processo licitatório, especificamente na fase de pesquisa de preço e formação do preço de referência. Dessa forma, através de quatro proposições foi avaliada a percepção dos gestores de compras sobre a relevância desses dois procedimentos para o processo licitatório.

Na questão 10 foi abordada a relevância da pesquisa de preço para a celeridade e economicidade nos processos licitatórios.

Tabela 11 – Questão 10. A pesquisa de preço é irrelevante para a contratação de produtos e serviços no menor tempo e com menor custo.

Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	23	74%		
2	Discordo parcialmente	5	16%		
3	Neutro	1	3%	1	1
4	Concordo parcialmente	1	3%		
5	Concordo totalmente	1	3%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Mesmo utilizando de termo falso negativo “irrelevante”, o resultado apresentado na Tabela 11 indica que 74% dos gestores discordarem da preposição, constatou-se um grau de relevância muito significativo, validado pelo resultado da mediana e da moda, ambas com a maior representação do nível 1.

No item 11, buscou-se relacionar o procedimento de pesquisa de preço com a eficácia do processo licitatório. A análise da fonte e sua validade são aspectos relevantes no momento da cotação do valor de mercado.

Tabela 12 – Questão 11. Pesquisas de preços malsucedidas contribuem para licitações/itens desertos, fracassados ou superfaturados.

Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	1	3%		
2	Discordo parcialmente	0	0%		
3	Neutro	0	0%	5	5
4	Concordo parcialmente	3	10%		
5	Concordo totalmente	27	87%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

É nítido o grau de relevância que os respondentes atribuíram ao procedimento de pesquisa de preço, conforme demonstrado na Tabela 12. A moda e a mediana fixadas no nível 5, ratificam a concordância da questão, a qual atingiu 87% de preferência, somado a 10% de concordância parcial. Esses dados nos levam a inferir que a criação da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG foi essencial no tratamento dos conflitos na fase inicial do processo licitatório.

No tocante à relevância do preço de referência, a questão 13, coloca-o à prova ao relacioná-lo à execução do orçamento às aquisições e contratações públicas.

Tabela 13 – Questão 12. O preço de referência não influencia na execução do orçamento destinado às aquisições de bens e contratações de serviços comuns.

Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	19	61%		
2	Discordo parcialmente	9	29%	1	1
3	Neutro	2	6%		
4	Concordo parcialmente	0	0%		
5	Concordo totalmente	1	3%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Mesmo com uma negativa “não influenciam” impondo aos gestores maior reflexão na resposta da questão 12, o nível de concordância obteve 90% das respostas, sendo 29% de forma parcial e 61% concordando totalmente.

Conforme mostrado na Tabela 13, a maior parte dos gestores entende que a regulamentação da formação do preço de referência influencia na otimização do gasto público e conseqüentemente amplia o número de beneficiários do atendimento pelas diferentes políticas

públicas.

Ainda discutindo o preço de referência, a questão 13 trata do aspecto da fragilidade da formação do valor estimado com menos de três pesquisas de preço.

Tabela 14 – Questão 13. Quando o preço de referência é formado com menos de três cotações, aumentam as chances de ocorrer licitações/itens desertos, fracassados ou superfaturados.

Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	1	3%		
2	Discordo parcialmente	11	36%		
3	Neutro	0	0%	4	5
4	Concordo parcialmente	6	19%		
5	Concordo totalmente	13	42%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

A quantidade de cotações para formação do valor de referência dividiu opiniões entre os participantes, os quais de forma parcialmente ou integralmente discordam 39%, contra 61% de concordância. Contudo, 13 (42%) respondentes concordaram totalmente com risco causado as licitações quando admitido menos de três preços no processo licitatório.

A polarização observada nas respostas da Tabela 14, resgata um dos principais impasses do processo licitatório, quanto ao número de cotações necessárias para determinar o preço de referência equivalente ao praticado pelo mercado. Essas divergências motivaram mudanças na IN nº 05/2014. A primeira editada pela IN nº 07/2014, possibilitou admissão de uma única cotação para estimar o preço de referência, quando essa fosse oriunda de ARP. Porém, a alteração influenciou negativamente na eficácia das licitações no período da sua vigência, conforme observado na análise da eficácia dos pregões na Tabela 3. Após críticas de especialista, a norma foi novamente alterada, dessa vez pela IN nº 03/2017, retornado à exigência de três cotações (BRASIL, 2014a), (BRASIL, 2014b), (BRASIL, 2017).

Diante das discussões, percebe-se que o número ideal de pesquisas de preço é uma questão que vem sendo discutida há algum tempo, mas sempre com opiniões divergentes. Contudo, é possível afirmar que referenciar preço semelhante ao praticado no mercado exige análise crítica das pesquisas realizadas.

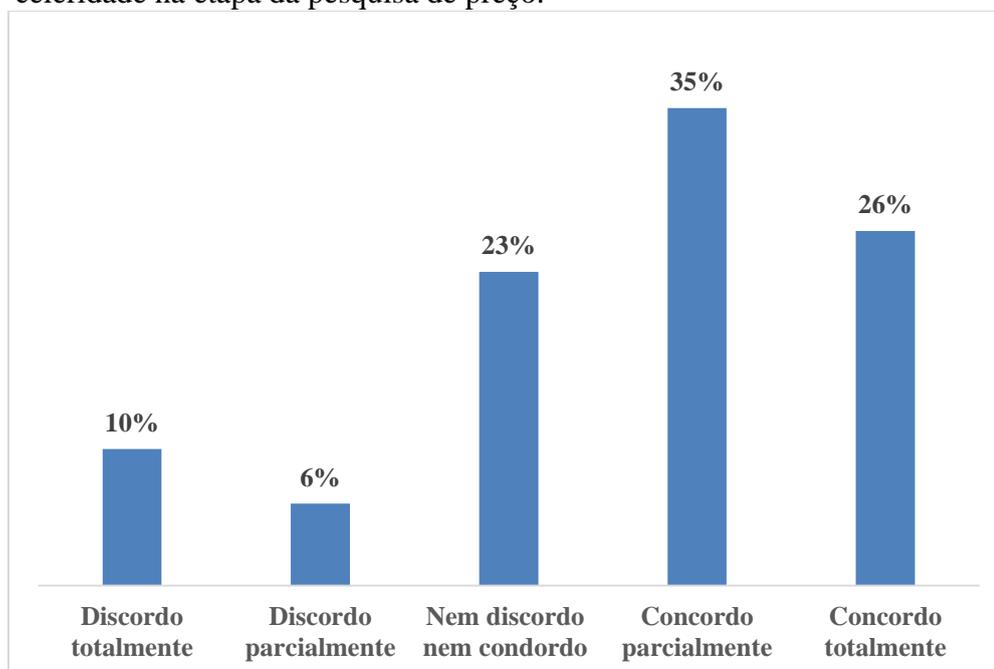
Em suma, considerando as perguntas que avaliam a relevância da pesquisa de preços e do preço de referência para as licitações públicas, na opinião dos gestores de nível operacional e tático os referidos procedimentos são relevantes para as compras públicas do IFPE.

As contribuições das orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG sobre os processos licitatórios do IFPE

Nesta dimensão, através de 7 proposições, foram analisadas as contribuições da instrução normativa para os processos licitatórios. Esta avaliação evidenciou como as orientações da política influenciaram na eficiência das licitações do IFPE. Destaca-se que o entendimento foi construído a partir da percepção dos gestores de compras, que utilizaram suas experiências funcionais para responder as afirmativas.

O Gráfico 9 apresenta os resultados da questão 14, a qual destaca a utilização do painel de preços e sua contribuição com a celeridade na fase de pesquisa de preço, considerada uma das mais morosas no processo licitatório.

Gráfico 9 – Questão 14. A utilização do Painel de Preços contribuiu com a celeridade na etapa da pesquisa de preço.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

A ferramenta painel de preços na opinião de pelo menos 10% dos gestores, não contribuem com a agilidade na etapa de pesquisa de preço. Entretanto 35% dos participantes, concordam parcialmente com a afirmativa. Infere-se do resultado e da percepção da maioria dos respondentes que as funcionalidades do painel de preços apresentam algumas imperfeições, pois não consegue ser totalmente eficiente no processo de pesquisa de preço. Todavia, considerando a distribuição das respostas, percebe-se que a ferramenta contribui de forma satisfatória com a celeridade das licitações no IFPE.

A análise continua sobre o uso do painel de preços, mas desta vez, o item 15 do questionário relaciona a ferramenta à variável da economicidade quando sugere que sua utilização reduz os custos diretos com os processos licitatórios como: hora/servidor, energia elétrica, papel.

Tabela 15 – Questão 15. O Painel de Preços disponibiliza os dados e as informações de forma clara e rápida, reduzindo os custos direto (hora/servidor, energia elétrica, papel, etc) com os processos licitatórios.

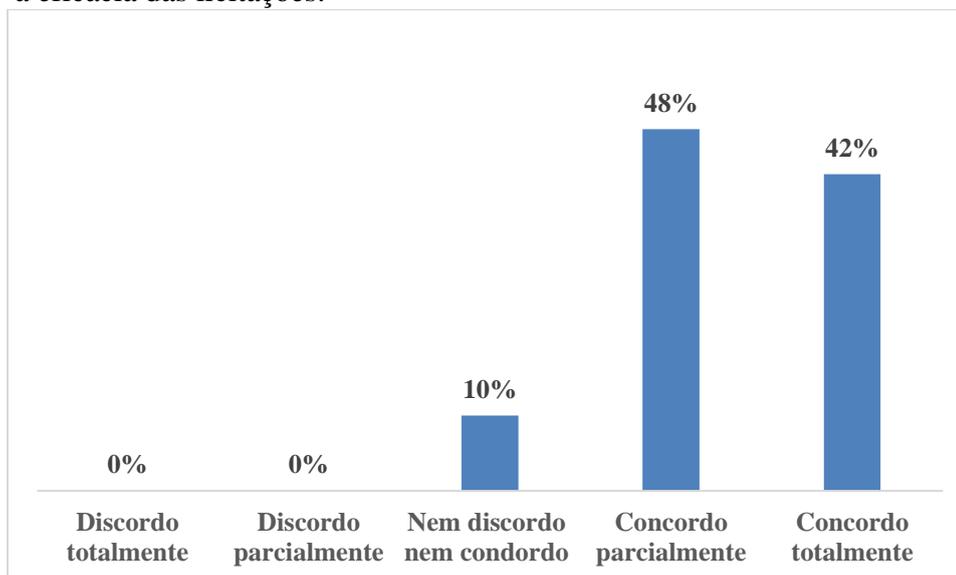
Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	4	13%		
2	Discordo parcialmente	6	19%		
3	Neutro	7	23%	3	4
4	Concordo parcialmente	11	35%		
5	Concordo totalmente	3	10%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Na Tabela 15 as respostas foram diluídas entre os cinco níveis de concordância, onde o nível 4 (concordo parcialmente) foi a opção de maior escolha dos gestores com 11 (35%). A mediana aponta para o nível 3, indicando a neutralidade como maior tendência entre todas as repostas. Considerando a moda (nível 4) enquanto indicador estatístico, bem como o número maior de respondentes optando pela concordância parcial, entende-se que o painel de preço contribui positivamente com a economicidade dos processos licitatórios. No entanto, a dispersão das respostas indica que a plataforma requer maiores ajustes para atingir a economicidade desejada nas licitações do IFPE.

A questão 16 enfatiza à utilização de dois ou mais parâmetros de pesquisa de preço para formação do valor de referência e qual é a influência deste procedimento com a eficácia dos processos licitatórios.

Gráfico 10 – Questão 16. A combinação de pesquisas de preços provenientes de dois ou mais parâmetros da IN n° 05/2014 contribui para a eficácia das licitações.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Com 42%, os gestores concordam integralmente que a combinação de dois ou mais parâmetros para a formação do preço de referência, reflete positivamente na eficácia das licitações. Esse percentual fica mais expressivo ao somarmos 48% dos respondentes que concordam parcialmente, chegando a 90% de concordância. Ressalta-se, que não houve discordância para afirmativa em destaque, conforme demonstrado no Gráfico 10.

Os números observados na questão 16, reforçam a teoria defendida por Santos (2015), quando afirma que a ampla pesquisa de mercado só é alcançada através da consulta as mais variadas fontes como: atas de registro de preço; cotações direto com Fornecedores; preços contratados com a Administração Pública e pesquisas em mídias especializadas. Quanto mais diversificada as fontes de pesquisa de preço, maior é a proximidade do preço de referência com valores praticados pelo mercado a fim de evitar licitações desertas ou fracassadas (SANTOS, 2015).

Diante dos resultados e concepções teóricas, entende-se que a prática de realizar pesquisa de preço em duas ou mais fontes contribui para eficácia das licitações.

O tempo de vigência das cotações é um dos fatores determinantes na busca do preço de mercado, a IN n° 05/2014 adotando 180 dias como tempo aceitável nas cotações oriundas de ARP ou preços contratos pela Administração Pública, com o propósito de não comprometer o êxito dos processos licitatórios.

Tabela 16 – Questão 17. Cotações de preços acima de 180 dias de vigência não refletem os valores de mercado e comprometem o êxito dos processos licitatórios.

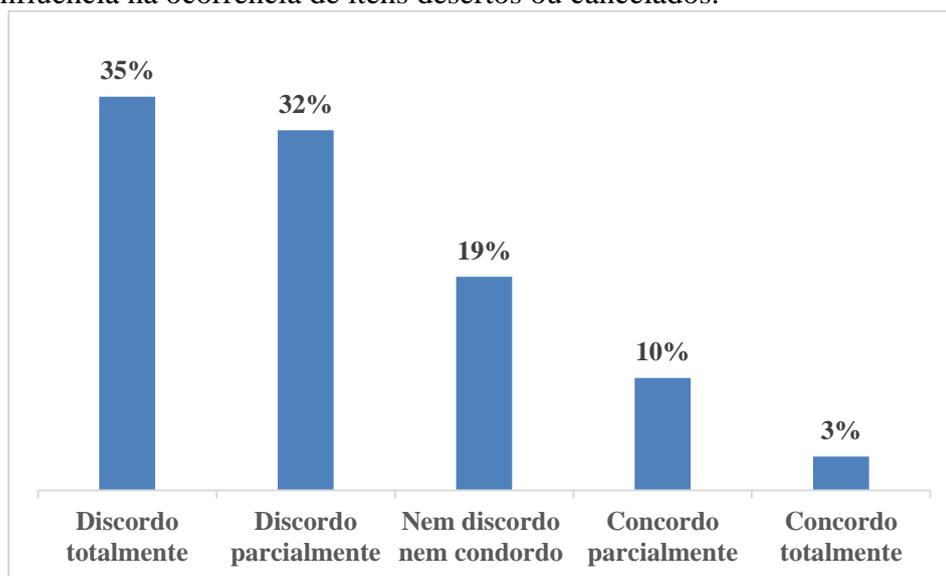
Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	1	3%		
2	Discordo parcialmente	3	10%		
3	Neutro	9	29%	4	4
4	Concordo parcialmente	11	35%		
5	Concordo totalmente	7	23%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Dos 31 respondentes, 11 (35%) concordaram parcialmente com a limitação da vigência da pesquisa de preço em 180 dias. No entanto, a dispersão das respostas indica que o tempo de validade das cotações na política, precisa de discussão e possivelmente revisão. Tendo em vista que 9(29%) dos participantes ficaram neutros diante da afirmação, como mostrado na Tabela 16.

O Gráfico 11 expõe o resultado da questão 18 que aborda a utilização do menor preço como único método para formação do preço de referência nas aquisições e contratações por pregões eletrônicos e, de forma negativa, trabalha a influência desta escolha na eficácia dos processos licitatórios.

Gráfico 11 – Questão 18. Nos pregões eletrônicos, a utilização do menor preço como única opção para formação do preço de referência não influencia na ocorrência de itens desertos ou cancelados.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

O Gráfico 11 demonstra claramente a discordância de 67% dos respondentes, quanto a utilização do menor preço como única opção para balizar o valor da compra. Sendo que 35% de forma total e 32% com alguma restrição. Por outro lado, um grupo com 13% das respostas, é favorável ao uso exclusivo do menor preço.

Na avaliação da maioria dos respondentes, o menor preço não deve ser usado como única opção na composição do valor estimado nos pregões eletrônicos. Considerando o formato adotado para compra, exceto as compras por dispensa direta de licitação, o menor valor nem sempre representa o preço de mercado. Pois, o custo com frete e a variação cambial colocam em risco a manutenção do valor de mercado e o sucesso da licitação.

Para melhor entendimento, apresenta-se o exemplo a seguir: uma caixa com 100 máscaras descartáveis foi licitada no mês janeiro de 2019 pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP por R\$ 200,00 (duzentos reais), onde o fornecedor vencedor é do Rio Grande do Sul. O IFPE está organizando uma compra de caixa de máscaras descartáveis com 100 unidades para o segundo semestre de 2019, e durante a pesquisa de preço encontrou o menor valor no pregão do IFSP, o qual será incluindo no mapa de preço. Nesse exemplo, o risco de não surgir fornecedores interessados a ofertar à caixa de máscara é evidente, devido ao tempo entre uma licitação e a outra e o custo com frete para envio ao Estado de Pernambuco.

A questão 19 retoma o tema da metodologia na formação do preço de referência, mas desta vez, incluído o fator da flexibilidade do método, podendo ser adotado entre as pesquisas de mercado, a mediana, a média ou o menor preço.

Tabela 17 – Questão 19. A flexibilidade na escolha da metodologia (menor preço, média e mediana) para formação do preço de referência aumentou a eficácia nas licitações/itens.

Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	1	3%		
2	Discordo parcialmente	7	23%		
3	Neutro	0	0%	4	4
4	Concordo parcialmente	14	45%		
5	Concordo totalmente	9	29%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Como verificado na Tabela 17, apenas 1 (3%) respondente discorda totalmente, contra 14 (45%) gestores concordando parcialmente e 9 (29%) concordando de forma absoluta, juntos

representam 74% da população que admitem ocorrer influência positiva entre esses dois fatores. De acordo com os resultados, a flexibilidade no uso das metodologias contribui de forma significativa com a eficácia dos processos licitatórios.

A questão 20 trata da importância da análise criteriosa dos valores considerados subestimados e superestimados e como essa orientação contribui para mitigar os problemas que levam ao insucesso dos processos licitatórios.

Tabela 18 – Questão 20. A análise crítica de possíveis preços inexequíveis ou excessivamente elevados minimiza a ocorrência de licitações/itens desertos ou superfaturados.

Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	0	0%		
2	Discordo parcialmente	0	0%		
3	Neutro	1	3%	5	5
4	Concordo parcialmente	10	32%		
5	Concordo totalmente	20	65%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

O resultado evidencia que 30 (97%) dos gestores estão de acordo com a análise prévia dos valores discrepantes, sendo que 20 (65%) concordam de forma absoluta e 10 (32%) concordam parcialmente, vale ressaltar que não houve discordância da afirmativa em questão, como demonstrado na Tabela 18.

Considerando o conjunto de questões que compõem o tópico 3, o maior número ou percentual de respondentes optaram pelo nível de concordância que reconhece que as orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG contribuíram com a eficácia e a celeridade nos processos licitatórios do IFPE.

Avaliação dos efeitos da política (IN nº 05/2014 SLTI/MPOG) na gestão das compras do IFPE

A intenção deste tópico é avaliar se as contribuições da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG produziram avanços nos processos licitatórios. Para atingir esse objetivo, foram desenvolvidas 3 questões que abordam de forma indireta a relação das orientações da política com as variáveis que correspondem a eficiências nas licitações públicas.

A celeridade é a primeira variável associada ao advento da política que regulamentou o

procedimento de pesquisas de preços. A questão 21 propõe que as instruções influenciaram na agilidade dos processos licitatórios.

Tabela 19 – Questão 21. A regulamentação do procedimento de pesquisa de preço contribuiu para a celeridade das compras do IFPE.

Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	0	0%		
2	Discordo parcialmente	4	13%		
3	Neutro	7	23%	4	4
4	Concordo parcialmente	12	39%		
5	Concordo totalmente	8	26%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Pode-se observar na Tabela 19, que nenhum dos respondentes discordou totalmente da afirmativa. Entre as opiniões, o nível 4 foi a opção mais escolhida pelos gestores com 39%, que se somado aos gestores que concordaram totalmente chegam 65% que acreditam na contribuição da política para a celeridade dos processos licitatórios.

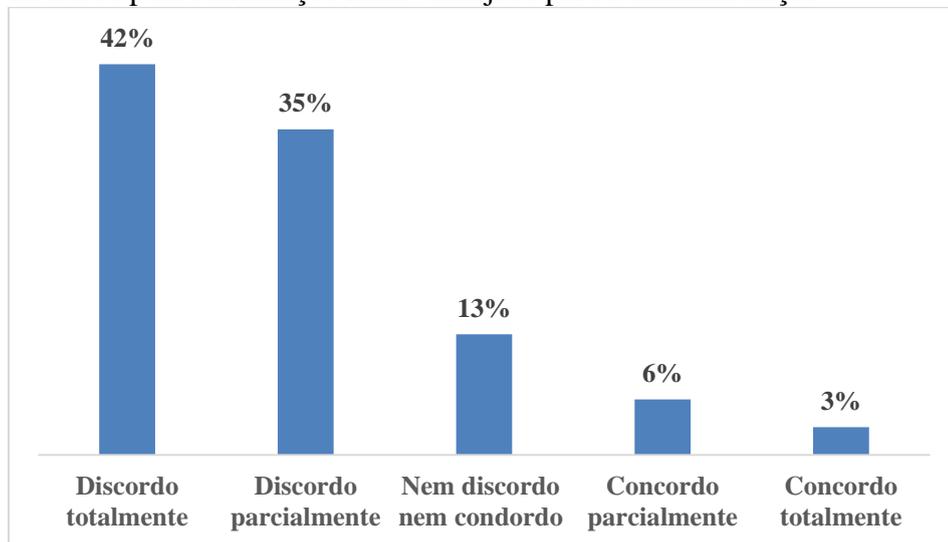
A questão 21 coloca em debate o efeito da normatização da pesquisa de preço sobre o aspecto da celeridade. Consagrado pela Lei 10.520/02, o princípio da celeridade foi sancionado pela corte de contas da união como uma das diretrizes a ser considerada nos processos eletrônicos de compras. Estudos constataram que falhas operacionais nos processos licitatórios interferem diretamente no tempo de realização das compras, e que as pesquisas de mercado são as principais causas da lentidão, correspondendo a 45% do tempo necessário para conclusão da licitação ALMEIDA (2016); BRASIL (2002); CASAGRANDE, CESTARI E MOTTA (2009); CASTRO (2014).

O governo editou a IN nº 05/2014 com propósito de contribuir com a agilidade e a eficácia nos procedimentos operacionais. Dito isto, o efeito da política sobre celeridade nas licitações foi observado a partir da percepção dos gestores de compras do IFPE. Considerando as repostas apresentadas no Gráfico 9 e na Tabela 19, os resultados evidenciaram que as orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG contribuíram com avanços significativos para celeridade dos processos licitatórios do IFPE.

A questão 22 afirma que as orientações da política não auxiliaram os gestores de compras na escolha da proposta mais vantajosa para administração pública. Segundo Queiroz (2018), a proposta mais vantajosa reúne outros fatores além do menor preço, como: a promoção

de igualdade material; a defesa do meio ambiente e a eficiência dos serviços públicos.

Gráfico 12 – Questão 22. As orientações da política de pesquisa de preço (IN n° 05/2014 SLTI/MPOG) são indiferentes para os gestores de compras na busca pela contratação mais vantajosa para a Administração



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Os percentuais no Gráfico 12 demonstram significativo nível de discordância, com 77% entre os respondentes, sendo 42% de forma total e 35% parcial. Entretanto, os gestores que concordaram independente da intensidade somaram 9%.

Os resultados validaram o efeito positivo das orientações da IN n° 05/2014 sobre a escolha da proposta mais vantajosa, a qual agrega entre outros fatores a eficiência dos serviços públicos que, no contexto desta pesquisa, podemos relacionar com as licitações públicas.

O planejamento orçamentário nas compras públicas é o foco da discussão da questão 23, a afirmação propõe que as diretrizes da política contribuem para o sucesso da fase de preparação e seleção dos materiais e serviços necessários ao atendimento das políticas públicas.

Tabela 20 – Questão 23. As diretrizes da IN n° 05/2014 SLTI/MPOG contribuem com a elaboração do planejamento orçamentário direcionado as aquisições de bens e contratação de serviços comuns.

Nível	Concordância	Frequência	Percentual	Mediana	Moda
1	Discordo totalmente	0	0%		
2	Discordo parcialmente	2	6%		
3	Neutro	7	23%	4	4
4	Concordo parcialmente	14	45%		
5	Concordo totalmente	8	26%		
	Total	31	100,0%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Nota-se na Tabela 20 a ausência de discordância absoluta, esta informação descarta a desaprovação total da relação imputada pela afirmativa. Percebe-se que dos 31 gestores, 22 (71%) atribuem relativo grau de concordância, dos quais 14 (45%) concordam parcialmente e 8 (26%) concordam totalmente.

O resultado do grupo de questões ligadas a dimensão da avaliação dos efeitos da política (IN nº 05/2014 SLTI/MPOG) na gestão das compras, revelam que na percepção dos gestores, as orientações da referida norma provocam efeitos positivos na dinâmica das compras do IFPE.

Entrevista com os gestores de nível estratégico

A entrevista com os dois últimos Pró-Reitores de Administração e Planejamento contribuirá com o entendimento das dimensões da análise empírica do efeito da política de regulamentação do procedimento de pesquisa de preço e formação do preço de referência nas licitações do IFPE.

Quanto ao perfil dos entrevistados o Quadro 8 detalha as características dos Pró-reitores de Administração e Planejamento.

Quadro 8 – Perfil dos entrevistados

Entrevistado	Tempo na função	Cursos e treinamento	Cargo	Tempo de exercício	Escolaridade	Área de formação
P1	2 anos	Acima de 5	Assis. em Administração	5 a 10 anos	Especialização	Ciências Contábeis
P2	2 anos	3 a 4 cursos	Técnico Lab.	5 a 10 anos	Superior	Química e Gestão ambiental

Fonte: Elaborado pelo autor

A informação obtida com o perfil dos entrevistados permite-se fazer algumas inferências no tocante à escolha dos Pró-reitores de Administração e Planejamento, os quais são escolhidos por influência política e considerando o desempenho nas atividades correlacionadas a área e não o cargo que exercem. Como também o tempo de 2 anos que os gestores passam na função, considerados insuficientes para a implementação de políticas institucionais e o acompanhamento de todas as fases do ciclo até a avaliação das ações.

No tocante ao tópico 2, que trata da relevância da pesquisa de preços e do preço de referência para as licitações públicas, foram elaboradas duas perguntas com o propósito de explorar dos entrevistados suas percepções sobre a importância da pesquisa de preço e do preço de referência, temas que foram fundamentais para elaboração da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG.

Sobre a importância da pesquisa de preços para as licitações, os gestores fizeram os

seguintes comentários:

“A meu ver, a pesquisa de preço se trata de um dos procedimentos da fase interna de licitação de maior risco, pois o impacto de uma pesquisa que resulte no preço de referência superdimensionado ou subdimensionado é ampliado, inclusive, em função da política interna de compras compartilhadas, na qual os certames são executados para atender as necessidades da Unidade de Administração de serviços gerais gerenciadora e as demais que são participantes”. (P1)

“ A pesquisa de preço juntamente com a especificação do item são os principais fatores que influenciam no êxito do processo licitatório”. (P2)

Percebe-se que os gestores têm a mesma opinião quanto a importância da pesquisa de preço, condicionando a eficácia da licitação à condução correta do referido procedimento. Caso contrário, cotações de preços equivocadas causam prejuízos aos cofres. Contexto que é potencializado com as compras compartilhadas, as quais são utilizadas pela Administração Pública para realizar aquisições e contratações de produtos e serviços de forma conjunta, de maneira a diminuir os custos com a contratação.

Quanto à relevância do preço de referência para as licitações públicas, os entrevistados colocaram suas opiniões conforme recortes abaixo:

“O Preço de Referência ou preço estimado se trata de parâmetro extremamente relevante para os certames, uma vez que se trata de um dos principais critérios a serem avaliados na ocasião da aceitação das propostas pelos pregoeiros na busca da melhor proposta, que se trata de combinação de qualidade e preço, conforme preconiza a Lei de Licitações e Contratos”. (P1)

“O preço de referência, influencia bastante no sucesso ou no fracasso de uma licitação”. (P2)

Na avaliação dos entrevistados, o preço de referência influencia substancialmente a eficiência do processo licitatório, pois além de ser decisivo na eficácia da licitação é determinante na escolha da proposta mais vantajosa, associando qualidade e menor preço na contratação. Tais fatores juntamente com a celeridade formam o tripé das compras públicas eficientes (NIERBUHR, 2006).

No tópico 3 os gestores responderam duas questões que abordaram temas relacionadas às inovações propostas pela IN nº 05/2014 SLTI/MPOG e como elas contribuíram para eficiência dos processos licitatórios do IFPE.

A primeira contribuição da norma coloca em discussão se os parâmetros para pesquisa de preço contribuíram com a dinâmica dos processos licitatórios. Diante dessa indagação, os gestores discorreram as falas abaixo:

“A partir da edição da Instrução Normativa nº 05/2014-SLTI/MPOG a Administração Pública Federal e, especificamente, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, houve uma melhora significativa no que concerne a agilidade da instrução dos Processos Licitatórios, sendo importante ressaltar que o

êxito na implementação da Instrução Normativa foi ocasionado também pela publicação de caderno/guia orientando a implementação do procedimento”. (P1)

“No início, a formatação da IN era mais engessado, trazida uma ordem de como a pesquisa deveria ser feita. Depois flexibilizou a utilização dos parâmetros, com os termos preferencialmente. Hoje analisando a gente vê que ela trouxe mais celeridade para essa fase interna da licitação”. P2

A atualização da política quanto aos parâmetros, bem como sua utilização, fora citada em ambos comentários. Da mesma forma, as falas a respeito das contribuições dos parâmetros da IN nº 05/2014, convergiram em torno da celeridade na fase de pesquisa de preço. Além da agilidade na fase interna da licitação, os parâmetros da instrução normativa asseguram formulações de estimativas mais seguras e confiáveis nos custos das contratações públicas (QUEIROZ, 2018).

Na sequência da entrevista, ainda no tópico que trata das contribuições da política para os processos licitatórios do IFPE, os gestores foram questionados acerca da flexibilidade no uso das metodologias (mediana, média e menor preço), ficando a critério do gestor analisar o bem ou serviço a ser contratado e definir qual o método que alcançará a melhor proposta para Administração.

“A existência de mais de uma metodologia, inclusive, suscitou discussões se alguma é mais adequada, por exemplo, a definição de preço de referência de bem de consumo que tenha insumo atrelada a bola de mercados futuros como é o caso dos grãos utilizados para o fornecimento de ração para os animais dos Campi Agrícola, assim se trata de uma norma que além de estar atualizada possibilidade que o poder discricionário da Administração seja utilizado com base nos Princípios da Administração Pública e maneira a garantir o cumprimento da Missão e do Propósito do IFPE, o qual consiste na garantia do Direito Social de Educação Profissional, Científica e Tecnológica”. P1

“Essa amplitude para obtenção do preço estimado foi muito importante e influência sim nas compras, pois antes quando trabalhávamos apenas com preço médio o risco do preço estimado ficar fora da faixa do mercado era alto por causa de uma cotação com valor muito acima ou muito abaixo das demais, o que muitas vezes fazia com que o pregão fosse deserto ou ainda que a administração pagasse um valor maior do que o real. Com a possibilidade de utilização da média, mediana ou menor preço, a administração pode estudar cada caso e decidir qual melhor se aplica de modo a obter um valor mais justo”. P2

Pode-se inferir dos comentários que a flexibilidade no uso da metodologia despertou a análise crítica dos gestores de compras no momento de definir o método (média, mediana e menor preço) mais adequado para licitar um bem ou serviço. Na concepção dos gestores, a possibilidade de escolha entre os três formatos de preço de referência diminuiu os riscos de desperdício de recursos públicos, por causa de licitações desertas ou contratações superestimadas.

No tópico 4 os questionamentos foram direcionados para os efeitos da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG na gestão estratégica do IFPE e quais foram as mudanças percebidas na prestação

dos serviços.

Na primeira questão os gestores argumentaram sobre como as orientações da IN influenciaram na gestão estratégica das compras institucionais, a seguir temos as respostas:

“A Instrução Normativa fomentou um avanço gerencial da Política de Compras Compartilhadas por ensejar a discussão, inclusive, monitora as várias etapas do Processo com o objetivo de reduzir o risco da falta de insumos e serviços para que a missão do IFPE aconteça efetivamente”.P1

“ A IN 05/2014 influenciou sim na gestão estratégica, inclusive a gente vê na prática isso, quando analisamos os estudos técnicos preliminares das nossas licitações e vê que os maiores riscos é o da fase interna da licitação é justamente na parte de cotação de preços e na fase externa também, alguns riscos podem ser associados a má pesquisa de mercado”.P2

Percebe-se semelhanças nas respostas dos gestores, ao atribuir como efeito da política a redução dos riscos da ocorrência de licitações desertas ou fracassadas, podendo interferir na missão do IFPE devido à falta de insumos e serviços. A regulamentação da pesquisa de preço trouxe inovação ao estabelecer parâmetros e métodos de elevada relevância para o processo licitatório, que até então, não tinha um procedimento uniforme a ser seguido pelos órgãos da Administração Pública do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2014a).

O funcionamento institucional foi tema da questão 12, os gestores foram estimulados a responder se as atividades finalísticas do IFPE foram beneficiadas com a regulamentação das pesquisas de preços e como isso aconteceu.

“Sim. A Instrução normativa contribuiu com o aperfeiçoamento do Planejamento de compras compartilhadas, a qual propiciou, inclusive, por um intervalo de tempo, a existência de Atas de Registro de Preço para aquisição de bens e contratação de serviços sem solução de continuidade, assim permitindo o atendimento a todas as demandas comuns dos Campi do IFPE, sendo apenas possível em virtude da celeridade da fase interna dos Processos Licitatórios, a qual foi apenas possível mediante a definição de preços de referência de forma mais rápida e também de forma mais compatível com o preço de mercado”. P1

“Sim. A IN 05/2014 veio para organizar a forma de realizar pesquisa de preços, pois antes não se tinha uma orientação. Com a criação do painel de preços trouxe uma celeridade maior para a Administração Pública. Então, a gente vê que a fase interna da licitação teve seu tempo bastante otimizado, depois do painel de preços. A gente via que os maiores gargalos era a pesquisa de mercado, que antes era tentado exclusivamente com os fornecedores que ditavam as regras dos certames por eles fornecerem os preços, os quais eram muito acima do mercado. Além disso, muitas vezes fica-se semanas e até meses aguardando cotações. Então com o painel de preços, com a facilidade de buscar esse preço praticados na Administração, isso beneficiou muito todas as áreas do IFPE, não apenas as finalísticas, mas todas as licitações de as áreas do IFPE”. P2

Novamente, o fator celeridade foi colocado pelos gestores como ganho significativo que

a política trouxe para os processos licitatórios, também se pode inferir nas falas que essa agilidade contribuiu com a otimização temporal dos servidores envolvidos nos preços de compras e com a economia de recursos empregados nos processos licitatórios. Dito isto, entende-se que as atividades finalísticas do IFPE foram beneficiadas com o advento da norma, pois dispõem de forma contínua dos insumos e serviços necessários para realizar com qualidade sua missão institucional.

Diante do que foi discutido na entrevista, conclui-se que o efeito que a IN nº 05/2014 SLTI/MPOG produziu nas licitações do IFPE foi significativamente positivo, ao ponto de produzir avanços na gestão da área de compras, como também contribuir com o planejamento e controle da execução dos recursos orçamentários, destinados ao funcionamento da instituição, colaboraram com a ampliação da política pública de Educação Profissional, beneficiando mais pessoas com prestações de serviços de qualidade.

Consulta aos Requisitantes do Campus Ipojuca

Os requisitantes são os servidores que iniciam os processos de aquisição de bens e contratação de serviços, pois são responsáveis por especificar o objeto e realizar as cotações de preço junto aos fornecedores. Conforme Quadro 9, a consulta ainda na fase de teste foi encaminhada para 10 servidores do Campus Ipojuca, dos quais 8 responderam a consulta.

Quadro 9 – Resultado da consulta-teste realizada com os requisitantes do Campus Ipojuca acerca de seus conhecimentos sobre a IN nº 05/2014 e temas associados a política.

Ord.	Questão	Resultado	
		Sim	Não
1	Você sabe para que serve as pesquisas de preço no processo de compras?	8	0
2	Você sabe o que é preço de estimado?	3	5
3	Conhece alguma ferramenta que auxilie na pesquisa de preço?	2	6
4	Você conhece a IN 05/2014 SLTI/MPOG que regulamenta os procedimentos para pesquisa de preço?	0	8

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Como verificado no Quadro 9, percebe-se que os requisitantes dominam os conceitos básicos como: pesquisa de preço e preço de referência. Porém, não conhecem as orientações da

IN nº 05/2014 SLTI/MPOG que regulamenta o processo de pesquisa de preço e preço de referência. Tal resultado evidencia o desconhecimento dos requisitantes sobre a norma, motivo que inviabilizou a inclusão dos requisitantes como público alvo da pesquisa.

Logo, confrontando os resultados da consulta feita aos requisitantes com as análises do questionário aplicado aos gestores de compras, especificamente quanto ao aspecto da formação e treinamento, percebe-se que o IFPE possui fragilidades nas ações de formação e capacitação para os servidores que atuam nos processos de compras.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de se elaborar qualquer entendimento, é necessário lembrar o objetivo geral do estudo que se encontra alicerçado nas orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG, com o propósito de avaliar o efeito da regulamentação do procedimento de pesquisa de preço sobre a dinâmica das compras do Instituto Federal de Pernambuco. Em função deste plano, adotou-se o método de estudo de caso com uma abordagem multimétodo na perspectiva da complementariedade, associando dados quantitativos e qualitativos que contribuíram para reflexão e a construção da conclusão da pesquisa.

A fundamentação teórica da pesquisa foi delineada a partir da discussão sobre as políticas públicas de licitação e sua busca pela eficiência, ressaltando dois fatores determinantes: a eficácia e a celeridade nos processos licitatórios. Neste entendimento, a trajetória do estudo teve como propósito responder a seguinte pergunta: Quais as contribuições da regulamentação do procedimento de pesquisa de preço sobre a eficácia e a celeridade das licitações do Instituto Federal de Pernambuco? As estratégias de análise foram direcionadas para eficácia dos pregões eletrônicos e a percepção dos gestores de compras quanto as dimensões da relevância, da contribuição e dos efeitos da regulamentação da pesquisa de preço na dinâmica das compras no IFPE.

A eficácia pode ser observada a partir da comparação dos pregões eletrônicos realizados entre 2012 e 2018, período no qual foi analisada a evolução do percentual de homologação dos pregos eletrônicos antes, durante e após a regulamentação da pesquisa de preços (IN nº 05/2014). Os resultados apontaram para o aumento significativo na taxa de eficácia após o período de consolidação da norma. Entretanto, foi identificada uma quantidade expressiva de itens cancelados.

No que concerne à relevância foi constatado, a partir da percepção dos gestores, que a pesquisa de preço e a formação do preço de referência são extremamente relevantes para o êxito dos processos licitatórios, influenciando direta ou indiretamente o resultado das licitações. Diante dos fatos, entende-se que o Governo Federal acertou na adoção da IN nº 05/2014, regulamentando e padronizando os procedimentos de cotação de preço e referenciando o valor médio para as aquisições e contratações públicas.

No que tange às contribuições da IN nº 05/2014, observou-se certa polarização nas opiniões dos gestores, principalmente quando as questões ligadas a ferramenta do painel de preços, indicando a necessidade de revisão ou ajustes nas funcionalidades da ferramenta.

Contudo, tomando como base o conjunto das respostas, conclui-se que as orientações da IN nº 05/2014 contribuem positivamente para os processos licitatórios do IFPE, com destaque para os aspectos da eficácia e da celeridade.

Quanto à dimensão do efeito, a literatura especializada e as pesquisas anteriores sinalizaram avanços significativos, promovidos pela regulamentação da pesquisa de preço nas licitações públicas que vão desde do planejamento até a execução das compras públicas. Nesse estudo, o efeito da IN nº 05/2014 foi avaliado sob os aspectos da eficácia e da celeridade nos processos licitatórios. De acordo com a percepção dos gestores de compras do IFPE, pode-se inferir que as orientações da política de pesquisa de preço, associadas outras boas práticas produziram efeitos positivos que contribuíram para melhorar dos índices de eficácia, assim como influenciaram na diminuição do tempo gasto na fase de cotação de preços.

Cabe destacar as dificuldades durante a investigação e coleta de dados nos processos licitatórios de 2012 e 2013, tendo em vista que as informações desse período não estavam inseridas no painel de compras do governo federal, demandando a apreciação manual dos processos.

Considerando o resultado das análises, pode-se afirmar que as orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG contribuíram com avanços significativos nas taxas de eficácia e na evolução da celeridade nas licitações do IFPE. Porém, considerando os dados relativos aos itens não homologados e a consulta realizada aos requisitantes do Campus Ipojuca, percebe-se fragilidades nas ações ligadas a capacitação dos servidores requisitantes, e na disseminação das orientações da política de pesquisa de preço que os diversos atores que participam da fase inicial do processo de compra desconhecem.

Portando, com base nas evidências, foram elaboradas orientações, no formato de infográfico (apêndice A) com informações sobre os procedimentos de pesquisa de preços e formação do preço de referência, direcionadas aos servidores do IFPE que atuam nos processos de compra. O material apresenta os parâmetros e metodologias da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG no formato comentado e com uma linguagem mais simples e de fácil compreensão. Além disso, o documento propõe modelos para formação do preço de referência e apresenta os nove erros mais encontrados nas licitações fracassadas ou superfaturadas. Tais informações contribuirão para elevar o nível de conhecimento e aplicabilidade da referida política junto aos servidores responsáveis pelo procedimento de pesquisa de preço e formação do preço de referência. A intenção da proposta é elevar o nível de eficácia e celeridade nas licitações públicas do IFPE.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5-60, 2000.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de. **Função compras no setor público: fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos da Base Aérea de Natal**. 2016. Dissertação de Mestrado (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21246/1/AlessandroAnibalMartinsDeAlmeida_DISSERT.pdf. Acesso em: 18 de set. de 2019.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 5ª edição. Florianópolis: UFSC, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa (Portugal): Edições, v. 70, 2010.

BATEMAN, Thomas S. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

BATISTA, Gisele Victor; BATISTA, Nadine Victor. **A contratação pública eletrônica como política pública: análise comparada Brasil/Portugal**. 2015.

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n94/0102-6909-rbcsoc-3294142017.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**, v. 3, p. 189-217, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 de jun. de 2019.

_____. Lei nº 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**. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994 Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. **Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências**. Brasília, 1994. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg>. Acesso em: 26 de set. de 2019.

_____. Lei. 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, Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm Acesso em: 12 jun. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. Brasília, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa no 05, de 17 de junho de 2014. **Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral**. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/06/2014&jornal=1&pagina=135&totalArquivos=192>. Acesso em: 17 de set. de 2019.

_____. Ministério do Planejamento e Gestão. Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014. **Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral**. Brasília, 2014b. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoesnormativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017>. Acesso em: 01 de out. de 2019.

_____. Ministério do Planejamento e Gestão. Instrução Normativa nº 03, de 20 de abril de 2017. **Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral**. Brasília, 2017a. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoesnormativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017>. Acesso em: 01 de out. de 2019.

_____. Ministério do Planejamento e Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017: **Dispõem sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, 2017b. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>. Acesso em: 01 de out. de 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Caderno de Logística: pesquisa de preços**. Brasília, 2017c. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf. Acesso em: 22 de ago. de 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Secretaria de Controle Interno. **Manual de Orientação: pesquisas de preços**. Brasília, 2017d. Disponível em: http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Institucional/Controle%20interno/manual_orientacao_pesquisa_preco_2017.pdf. Acesso em: 05 de set. de 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boletim de compras públicas**. Brasília. ENAP, 2018. Disponível em:

<https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/-portal/pdf/boletim-de-compras-publicas.pdf>. Acesso: 26 de ago. de 2019.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. 2019. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/>. Acesso em: 30 jan. 2019.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4. 2010, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: ANPAD, 2010. p. 2– 16.

CARVALHO, A. L. de. **COMPRAS GOVERNAMENTAIS: uma proposta de dinamização do fluxo de compras em instituições públicas em saúde**. 2009. 173 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde) — Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

CASAGRANDE, M. L.; CESTARI, A. N.; MOTTA, A. P. P. D. Preços referenciais: Economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais. In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 33, 2009 Brasília. **Painel [...]**, Brasília, 2009. Disponível em: <http://docplayer.com.br/8666312-Precos-referenciais-economia-rapidez-e-qualidade-nascompras-governamentais.html>. Acesso em: 17 de mai. de 2019.

CASTRO, Aciléia D. C. **Celeridade, economicidade e eficiência do pregão eletrônico aplicado a gêneros alimentícios: um estudo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Segundo Tempo (PST) do Centro Pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais**. 2014. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) —Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos na empresa**. São Paulo: Atlas, 1994.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829 – 874, 10 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122008000500003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 de mai. de 2019.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro v. 37, n. 5, p. 969 – 992, set/out 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509/5093>. Acesso em: 05 de abr. de 2019.

COSTA, Karina A. S. Da nova sistemática de pesquisa de preços na administração pública federal. Comentários à IN nº 05/2014 – SLTI/MPOG. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 4040, jul 2014. Disponível em: <https://licitacoes.ufsc.br/files/2014/10/Pesquisa-de-pre%C3%A7os-na-Administra%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Federal-Nova-Sistem%C3%A1tica-IN-5-2014.pdf> . Acesso em: 25 de set. de 2019.

CRESWELL, John W. et al. Best practices for mixed methods research in the health sciences. **Bethesda (Maryland): National Institutes of Health**, v. 2013, p. 541-545, 2011.
 DE OLIVEIRA LEONELLI, Aubrey; MONASSA, Clarissa Sanches Chagas. É interessante para o Brasil aderir ao tratado sobre compras governamentais da OMC? **Revista de Direito Internacional**, v. 10, n. 1, 2013. Disponível em:
<https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/2276>. Acesso em: 25 de jun. de 2019.

ETZIONI, A. Mixed Scanning: Uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F.; GUIMARÃES, T. A. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009.

FARIAS, Carlos A. P. de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97 – 109, out 2005. Disponível em:
 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: 04 de mar. de 2019.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 103 – 138, jun. 2000.

GARCIA, Valdinei Pereira. Políticas públicas nas compras governamentais. **Netsaber Artigos**, 2011. Disponível em:
http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_3255/artigo_sobre_politicas_publicas_nas_compras_governamentais. Acesso em: 08 de abr. de 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Centro de Estudos Educação e Sociedade, v. 21, n. 55, p. 30 – 41, 11 2001. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 mar. de 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERLY, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DE ARAÚJO, Ignácio Tavares. **Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas**, 2018. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8896/1/td_2422.pdf. Acesso em: 19 de jul. de 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Acesso a Informação: institucional**. 2015. Disponível em: <https://portal.ifpe.edu.br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 25 de ago. de 2019.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia. In: FERRAREZI, E. S. e E. (Ed.). **Políticas**

públicas. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. v. 1, cap. 3, p. 219 – 256. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 06 de 30 de abr. de 2019.

LAKATOS, Eva. M.; MARCONI, Marina. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASSWELL, H. D. **From fragmentation to configuration: From fragmentation to configuration.** Policy Sciences, v. 2, n. 4, p. 439 – 446, 1971.

LINDBLOM, C. E. **Still muddling, not yet through.** Public administration review, v. 16, n. 4, p. 517 – 526, 1979. Disponível em:

<http://www.sietmanagement.fr/wp-content/uploads/2016/04/Lindblom1979.pdf>. Acesso em: 24 de mar. de 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 547.

MOTTA, Carlos P. C. **Eficácia nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre as leis 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão e o pregão eletrônico; impactos da lei de responsabilidade fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência.** Belo Horizonte: Del Rey, p. 223, 2002.

MOREIRA, Heloíza C.; MORAIS, José M. **Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Europeia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil.** CEPAL, 2003.

Disponível em:

https://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/4830/S036392_fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 ago. de 2019.

NEVES, Meryellem Y.; MORÉ, Rafael Pereira O. Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, 2020. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3937/2609>. Acesso em: 20 de jan. de 2020.

NIEBUHR, Joel de M. **Pregão presencial e eletrônico.** rev. atual. Ampl. Zênite, Curitiba, p. 43 – 46, 2006.

OCDE. **Relatório Econômico OCDE: BRASIL** Fevereiro 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 17 de set. de 2019.

OLIVEIRA, Rafael C. R. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática.** [S.l.]: Métodos, 2015.

PACHECO, Eliezer (org.). Institutos Federais: **uma revolução na educação profissional e**

tecnológica. São Paulo: Moderna, 2010.

QUEIROZ, W. A. de F. **A Regulamentação do Procedimento de formação do Preço de Referência das Licitações Públicas: um Estudo de Caso no MPF/ES nos Anos de 2013 a 2017.** 2018. 145 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) — Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018. Disponível em: http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/8717/1/tese_11619_Disserta%20c3%a7%20a3o%20-%20Wayata%20Arrivabene%20de%20F%20Queiroz%20%20VERS%20c3%83O%20FINAL.pdf. Acesso em: 20 de fev. 2019.

RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Letícia M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271 – 1294, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>. Acesso em: 12 de jul. de 2019.

RUA, Maria das G. Política pública e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In: RUA, M. das G.; CARVALHO, M. I. (Ed.). **O estudo da política: tópicos selecionados.** Brasília: Paralelo, 1998.

RUA, Maria das G.; ROMANINI, R. **As Diferentes Conceituação de Políticas Públicas.** In: RUA, Maria das G.; ROMANINI, R. (Ed.). **Para Aprender Políticas Públicas.** Brasília: IGEPP, 2013. cap. 1.

RUIZ, F. M. Pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa: complementaridade cada vez mais enriquecedora. **Administração de Empresas em Revista, Curitiba**, n. 3, p. 37 – 47, 2004

SANTOS, Franklin B. **Preço de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos).** 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2019.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2006. v. 1, cap. 1, p. 21 – 42.

SECHHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, M. A. da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**, v. 113, p. 71 – 84, 2008.

MELO, Tatiana; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, n. 3, p. 622-645, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v36n3/1809-4538-rep-36-03-00622.pdf>. Acesso em: 09 de mar. de 2019.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Programa de Pós-Graduação em Sociologia - UFRGS, v. 56, n. 16, p. 20 – 45, 12 2006. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 de jun. de 2019

SOUZA, Luciene. L. D. **Política Pública para Mulheres através do Programa Mulheres Mil** - Ações no Instituto Federal de Pernambuco. 2018. 124 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/32017/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Luciene%20Lira%20de%20Souza.pdf>. Acesso em: 12 de ago. de 2019.

SOUZA, W. J. **Responsabilidade social corporativa e Terceiro Setor**. Brasília: Universidade Aberta do Brasil, 2008.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa científica em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PIERRE, J.; PETERS, G. B. (Ed.). **Administração Pública: Coletânea**. Brasília: [s.n.], 2010. p. 209 – 228.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

ZINI JR, Álvaro Antônio. **O acordo sobre compras governamentais da organização mundial do comércio e a economia brasileira**. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 28, n. 2, p. 181-198, 1998.

APÊNDICE A – INFOGRÁFICO - ORIENTAÇÃO PARA PESQUISA DE PREÇO E FORMAÇÃO DE PREÇO DE REFERÊNCIA NAS LICITAÇÕES DO IFPE



ORIENTAÇÕES PARA PESQUISA DE PREÇOS E FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA NAS LICITAÇÕES DO IFPE

As compras públicas precedem de valor referência para balizar a disputa entre os licitantes interessados no certame. A pesquisa de preços é uma diligência em busca dos valores praticados pelo mercado, exercendo duas funções importantes, a formação do valor de referência e comprovar a disponibilidade de recursos orçamentários.



Fontes de Pesquisa de preço

A pesquisa de preços, no âmbito dos órgãos que compõem o Poder Executivo, deverá seguir as disposições contidas na IN nº 05/2014 SLTI/MPOG. Os orçamentos deverão seguir o disposto no artigo 2º, conforme as fontes:

- I. Painel de Preços disponível no endereço eletrônico, <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;
- II. Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III. Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
- IV. Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias;

#Durante a pesquisa de preços recomenda-se que os órgãos utilizem diferentes orçamentos, assim, poderão ser utilizadas simultaneamente todas as fontes citadas na IN 05/2014.

#Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.



Pesquisa em mídia, sítios eletrônicos ou de domínio amplo

- a) Mídia especializada:
Não está vinculado necessariamente a um portal na Internet, mas a outros meios, tais como: jornais, revistas, etc., desde que haja um notório e amplo reconhecimento.
Exemplo: a tabela FIPE, indica preço de veículos
- b) Site especializado:
Um portal na Internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva, desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito de sua atuação. É vedada a utilização de orçamentos obtidos em sites de leilões ou intermediação de vendas por exemplo, Mercado Livre, OLX.
Exemplo: www.wimoveis.com.br;
- c) Pesquisa com os fornecedores
Será adotado como forma de representar a variabilidade das pesquisas e nas contratações direta. Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação



Contratações similares de outros entes públicos

Por este método, a pesquisa de preços é viabilizada pela utilização de outros sítios governamentais como o Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br), buscando por notas de empenho emitidas pelos diferentes órgãos públicos, ou o Portal de Compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br), ou mesmo, por intermédio de documentos físicos que comprovem que a contratação se deu por ente público, dentro da vigência dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.



Metodologia para formação de preço

O setor responsável poderá fazer uso dos métodos matemáticos da Média, Mediana ou Menor Preço, podendo ser utilizada mais de uma metodologia.

I. Média: é a soma de todos os orçamentos obtidos, dividido pelo número de orçamentos. Pode ser adotada em casos de cotações mais homogêneas, recomenda-se a exclusão dos valores que estejam muito acima ou abaixo da média obtida;

II. Mediana: é o valor do meio que divide um conjunto de orçamentos (ordenados em ordem crescente ou decrescente) em dois subconjuntos de mesmo tamanho, ou seja, é o valor que divide o conjunto de dados ao meio. Pode ser adotada em casos mais heterogêneos com poucas opções de cotações;

Exemplo 1: preços são pesquisadas e ordenadas de forma crescente de R\$ 500, R\$ 650 e R\$ 700. Tem-se que a mediana neste caso seria o valor de R\$ 650,00.

Exemplo 2: preços são pesquisadas e ordenadas de forma crescente R\$ 500, R\$ 550, R\$ 600 e R\$ 650. Quando o número de amostras for par, a mediana será a média aritmética dos dois valores centrais, neste caso resultaria no valor de R\$ 575,00.

I. Menor Preço: Ocorre quando, dentro de um conjunto de orçamentos, decide-se por utilizar como referência o menor valor obtido. Tal metodologia deve ser utilizada quando, por motivo justificável, não for mais vantajoso fazer uso da média ou da mediana.



Pesquisa com os Fornecedores

Será adotado como forma de representar a variabilidade das pesquisas e nas dispensas de licitações direta ou contratações direta. Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação

Quando usar a Média, Mediana ou o Menor Preço?

Se a contratação for por dispensa de licitação direta é aplicada o menor preço.

Nas outras formas de contratação utiliza-se o seguinte entendimento: A diferença entre a média e mediana for menor que 10% utiliza-se a média, se for maior utiliza-se a mediana.





MODELOS PARA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA

1 - Contratação de serviço não continuado, se enquadra no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93, ou seja, dispensa de licitação por contratação direta. A metodologia utilizada é o menor preço entre as pesquisas.

Item	Especificação	Unid	Quant	Parâmetros IN nº 05/2014			Preço referência Menor preço	Valor total referência
				IV	IV	IV		
				Preço 1	Preço 2	Preço 3		
1	Manutenção do grupo gerador de 110KVA	serv	2	R\$ 1.250,00	R\$ 1.320,00	R\$ 1.500,00	R\$ 1.250,00	R\$ 2.500,00

2 - Aquisição de bens comuns e contratação de serviço continuado quando o valor da contratação se enquadra na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica a metodologia utilizada será formado pela média ou mediana entre as pesquisas.

Material								
Item	Especificação	Unid	Quant	Parâmetros IN nº 05/2014			Preço referência Média	Valor total referência
				I	III	IV		
				Preço 1	Preço 2	Preço 3		
1	Cabo de aço galvanizado, material plástico, quantidade de cores 1 mil, material pronto para uso, com solas em madeira.	mil	30	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Serviço								
Item	Especificação	Unid	Quant	Parâmetros IN nº 05/2014			Preço referência Média	Valor total referência
				II	IV	IV		
				Preço 1	Preço 2	Preço 3		
1	Vigilância Arquivo Diário (arquivo 24hrs)	serv	1	R\$ 0,00,00	R\$ 10,00,00	R\$ 0,00,00	R\$ 0,00,00	R\$ 10,00,00

3 - Contratação de serviço não continuado quando o valor da contratação se enquadra inexistência de licitação a metodologia utilizada é o menor preço entre as pesquisas.

Item	Especificação	Unid	Quant	Parâmetros IN nº 05/2014			Preço referência Menor preço	Valor total referência
				II	II	II		
				Preço 1	Preço 2	Preço 3		
1	Custo de Gerente e Fiscalização de Contratos	serv	1	R\$ 1.250,00	R\$ 1.300,00	R\$ 1.400,00	R\$ 1.250,00	R\$ 1.250,00



ERROS MAIS COMUNS NA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS



Durante a pesquisa de preços poderão ocorrer equívocos que resultem em pesquisas ineficientes, consequentemente frustrando a contratação do objeto em razão de preços inferiores ou imputando responsabilidade aos gestores do órgão em caso de sobre preços. A seguir listamos alguns exemplos:

- I. Não considerar as peculiaridades da contratação. Tais como: atenção ao descritivo (excesso ou falta de detalhes); prazos e local de entrega; Custos de instalação.
- II. Não comprovação da realização da pesquisa;
- III. Utilizar preços desatualizados, com prazos de cotação superiores à 180 dias;
- IV. Utilizar orçamentos, em que não seja possível identificar o fornecedor, a sua forma de apresentação, a data e outros dados que possam dar credibilidade ao orçamento;
- V. Pesquisa com menos de 3 (três) orçamentos válidos, sem justificativa nos autos - (Ac. 2.647/15 - TCU/Plenário);
- VI. Orçamentos obtidos apenas em uma fonte de pesquisa, desacompanhado de justificativa - (Ac. 1445/15 e 819/19 - TCU/Plenário);
- VII. Falta de análise crítica nos orçamentos, identificando os preços inexequibilidade ou preços elevados (Ac. 403/13 1ª Câmara e 809/16 - Plenário/TCU);
- VIII. Pesquisa de preço realizada exclusivamente na internet ou sites não especializados;
- IX. Inexistência de comprovação da pesquisa de contratações similares de outros entes públicos para inexequibilidade;

Fonte: Elaborado pelo autor

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO COM GESTORES DE COMPRAS



Questionário de pesquisa a ser aplicado junto aos Gestores de Compras

Este questionário faz parte da pesquisa intitulada: **A Busca pela Eficiência nas Licitações Públicas: O Efeito da Regulamentação da Pesquisa de Preço nas Compras do IFPE**. Ele servirá de subsídio para a elaboração de dissertação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE. Os dados desta pesquisa são sigilosos e os respondentes não serão identificados.

Francisco Ângelo

Tópico 1 - Perfil do Respondente

1. Função: <input type="checkbox"/> Coordenador de Compras <input type="checkbox"/> Diretor de Administração e Planejamento <input type="checkbox"/> outra
2. Tempo na função: <input type="checkbox"/> de 0 a 2 anos <input type="checkbox"/> de 3 a 5 anos <input type="checkbox"/> acima de 5 anos
3. Pregoeiro (a): <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
4. Quantidade de pregões realizados: <input type="checkbox"/> nenhum <input type="checkbox"/> 1 ou 2 <input type="checkbox"/> 3 ou 4 <input type="checkbox"/> acima de 5
5. Quantos cursos e treinamentos sobre licitação participou nos últimos dois anos: <input type="checkbox"/> nenhum <input type="checkbox"/> 1 a 2 <input type="checkbox"/> 3 a 4 <input type="checkbox"/> acima de 5
6. Cargo: _____
7. Tempo de exercício: <input type="checkbox"/> de 0 a 2 anos <input type="checkbox"/> de 3 a 5 anos <input type="checkbox"/> de 5 a 10 anos <input type="checkbox"/> acima de 10 anos
8. Formação: <input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Ensino Médio <input type="checkbox"/> Superior <input type="checkbox"/> Especialização <input type="checkbox"/> Mestrado <input type="checkbox"/> Doutorado
9. Área de Formação:

Na escala de 1 a 5, onde 1 significa que você discorda totalmente e 5 que concorda totalmente, informe seu grau de concordância com as proposições sobre temas ligados às licitações públicas e às diretrizes da Instrução Normativa (IN) nº 05/2014 SLTI MPOG.

Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Não concordo, nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
1	2	3	4	5



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



Tópico 2 – A relevância da pesquisa de preços e do preço de referência para as licitações públicas					
10. A pesquisa de preço é irrelevante para a contratação de produtos e serviços no menor tempo e com menor custo.					
11. Pesquisas de preços malsucedidas contribuem para licitações/itens desertos, fracassados ou superfaturados.					
12. O preço de referência não influencia na execução do orçamento destinado às aquisições de bens e contratação de serviços comuns.					
13. Quando o preço de referência é formado com menos de três cotações, aumentam as chances de ocorrer licitações/itens desertos, fracassados ou superfaturados.					
Tópico 3 – As contribuições das orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG sobre os processos licitatórios do IFPE					
14. A utilização do Painel de Preços contribuiu com a celeridade na etapa das pesquisas de preços.					
15. O Painel de Preços disponibiliza os dados e as informações de forma clara e rápida, reduzindo os custos diretos (hora/servidor, energia elétrica, papel, etc) com os processos licitatórios.					
16. A combinação de pesquisas de preços provenientes de 2 ou mais parâmetros da IN nº 05/2014 contribui para a eficácia das licitações.					
17. Cotações de preços acima de 180 dias de vigência não refletem os valores de mercado e comprometem o êxito dos processos licitatórios.					
18. Nos pregões eletrônicos, a utilização do menor preço como única opção para formação do preço de referência não influencia na ocorrência de itens desertos ou cancelados.					
19. A flexibilidade na escolha da metodologia (menor preço, média e mediana) para formação do preço de referência aumentou a eficácia nas licitações/itens.					
20. A análise crítica de possíveis preços inexequíveis ou excessivamente elevados minimiza a ocorrência de licitações/itens desertos ou superfaturados.					
Tópico 4 – Avaliação dos efeitos da política (IN nº 05/2014 SLTI/MPOG) na gestão das compras do IFPE					
21. A regulamentação do procedimento de pesquisa de preço contribuiu para a celeridade das compras do IFPE.					
22. As orientações da política de pesquisa de preço (IN nº 05/2014 SLTI/MPOG) são indiferentes para os gestores de compras na busca pela contratação mais vantajosa para a Administração.					
23. As diretrizes da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG contribuem com a elaboração do planejamento orçamentário para as aquisições de bens e contratação de serviços comuns.					

APÊNDICE C – ENTREVISTA COM GESTORES DE COMPRAS



Roteiro de entrevista a ser aplicado com a Pró-reitora de Administração e Planejamento do Instituto Federal de Pernambuco (e seu antecessor)

Esta entrevista faz parte da pesquisa intitulada: **A Busca pela Eficiência nas Licitações Públicas: O Efeito da Regulamentação da Pesquisa de Preço nas Compras do IFPE**. Ela servirá de subsídio para a elaboração de dissertação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE. Os dados desta pesquisa são sigilosos e os respondentes terão sua identidade preservada.

Tópico 1 - Perfil do Respondente

1. Tempo que atua ou atuou na função: de 0 a 2 anos de 3 a 5 anos acima de 5 anos

2. Participação em cursos e treinamentos sobre licitações no período que esteve na função:

nenhum 1 a 2 3 a 4 acima de 5

3. Cargo: _____

4. Tempo de exercício: de 0 a 2 anos de 3 a 5 anos de 5 a 10 anos acima de 10 anos

5. Formação Acadêmica: Fundamental Ensino Médio Superior

Especialização Mestrado Doutorado

6. Área de Formação: _____

A IN nº 05/2014 SLTI/MPOG foi editada com propósito de regulamentar o procedimento de pesquisa de preços, que até então, era um dos grandes gargalos do processo licitatório. Considerado por muitos gestores o motivo principal da ineficiência nas licitações públicas.

Desde a sua publicação, e considerando as alterações no seu texto original, a IN nº 05/2014 SLTI/MPOG trouxe inovações substanciais para a dinâmica dos processos licitatórios.

Dito isto, responda as questões a seguir:

Tópico 2 – A relevância da pesquisa de preços e do preço de referência para as licitações públicas

7. Como você define a importância da pesquisa de preço para os processos licitatórios?

8. Comente sobre a relevância do preço de referência para as licitações públicas.



Tópico 3 – As contribuições da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG para os processos licitatórios do IFPE
9. Como você analisa a utilização dos parâmetros da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG na dinâmica dos processos licitatórios?
10. De que forma a flexibilidade no uso da metodologia (média, mediana e menor preço) para formação do preço de referência influenciou nas compras do IFPE?
Tópico 4 – Os efeitos da política (IN nº 05/2014 SLTI/MPOG) para gestão estratégica do IFPE
11. De que forma as orientações da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG influenciaram na gestão estratégica das compras do IFPE?
12. Na sua opinião, as atividades finalísticas do IFPE foram beneficiadas com a política que regulamenta as pesquisas de preços (IN nº 05/2014 SLTI/MPOG)? Comente sua resposta.

APÊNDICE E – ANÁLISE DA EFICÁCIA POR ITEM LICITADO NO PERÍODO DE 2012 – 2018

Ano	Total de Licitação	Itens Adjudicados																Itens cancelados (fracassados desertos)																					
		ABL	AFI	BAR	BEJ	CSA	CAR	GAR	IGA	IPO	JAG	OLI	PAL	PAU	PES	REC	VIT	REI	TOT	PERC	ABL	AFI	BAR	BEJ	CSA	CAR	GAR	IGA	IPO	JAG	OLI	PAL	PAU	PES	REC	VIT	REI	TOT	PERC
2012	3924	0	28	467	193	0	140	910	0	309	0	0	0	0	264	134	452	145	3042	78%	0	4	204	282	0	11	93	0	144	0	0	0	0	25	19	84	16	882	22%
2013	3365	0	3	344	319	0	1	98	0	85	0	0	0	0	57	105	492	397	1901	56%	0	0	136	240	0	0	103	0	17	0	0	0	0	8	769	170	21	1464	44%
2014.1	928	0	11	226	112	0	84	0	0	92	0	0	0	0	40	69	96	1	731	79%	0	0	121	26	0	2	0	0	28	0	0	0	0	4	0	16	0	197	21%
2014.2	1208	0	43	55	60	0	68	141	0	0	0	0	0	0	211	6	384	75	1043	86%	0	0	11	1	0	5	4	0	0	0	0	0	0	55	0	79	10	165	14%
2015	250	0	0	85	11	0	0	0	0	81	0	0	0	0	0	8	0	12	197	79%	0	0	18	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	0	0	53	21%
2016	237	0	0	0	1	0	1	58	0	0	0	0	0	4	0	101	1	3	169	71%	0	4	0	0	0	1	37	0	0	0	0	0	0	0	25	0	1	68	29%
2017	2228	101	1	555	277	95	95	232	6	29	1	65	0	17	166	248	129	20	2037	91%	3	6	0	14	40	19	5	0	0	0	4	0	6	22	56	16	0	191	9%
2018	2171	262	3	5	330	79	5	80	0	4	69	0	0	0	3	222	623	60	1745	80%	85	0	0	7	48	7	43	0	0	30	0	0	0	0	141	65	0	426	20%
2019	601	0	0	0	163	0	0	0	0	0	0	150	0	0	8	16	152	15	504	84%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	69	0	0	10	2	0	16	97	16%

Fonte: Painel de compras (Comprasnet)

APÊNDICE F – RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO

Data/hora resposta	Campus de lotação	Questão - 1	Questão - 2	Questão - 3	Questão - 4	Questão - 5	Questão - 6	Questão - 7	Questão - 8	Questão - 9
08/out/19	Recife	Coordenador de Compras	acima de 5 anos	Sim	mais de 5	acima de 5	Assistente em Administração	de 5 a 10 anos	Mestrado	Controladoria
08/out/19	Igarassu	Diretor de Administração e Planejamento	de 0 a 2 anos	Não	Nenhum	1 a 2	Administrador	de 3 a 5 anos	Especialização	Administração
08/out/19	Ipojaca	Coordenador de Compras	de 0 a 2 anos	Sim	Nenhum	acima de 5	Assistente em Administração	de 0 a 2 anos	Ensino Médio	Tecnólogo em Tecnologia da Informação
08/out/19	Paulista	Coordenador de Compras	de 0 a 2 anos	Sim	1 a 2	1 a 2	Assistente em Administração	de 3 a 5 anos	Especialização	Tecn. Processos Gerenciais
08/out/19	Recife	outra função	acima de 5 anos	Sim	mais de 5	3 a 4	Assistente em Administração	acima de 10 anos	Especialização	Administração
09/out/19	Cabo de Santo Agostinho	Coordenador de Compras	de 3 a 5 anos	Sim	3 a 5	acima de 5	Assistente em Administração	de 3 a 5 anos	Especialização	Direito
09/out/19	Barreiros	Diretor de Administração e Planejamento	de 3 a 5 anos	Não	Nenhum	1 a 2	Auxiliar de Biblioteca	acima de 10 anos	Especialização	Administração
09/out/19	Oitinda	Diretor de Administração e Planejamento	de 0 a 2 anos	Sim	3 a 5	1 a 2	Assistente em Administração	de 3 a 5 anos	Superior	Design Gráfico
09/out/19	Vitoria de Santo Antão	Diretor de Administração e Planejamento	de 3 a 5 anos	Sim	1 a 2	1 a 2	Assistente em Administração	acima de 10 anos	Mestrado	Administração
09/out/19	Cabo de Santo Agostinho	Diretor de Administração e Planejamento	acima de 5 anos	Sim	mais de 5	1 a 2	Assistente em Administração	acima de 10 anos	Mestrado	Administração
09/out/19	Afogados da Ingazeira	Diretor de Administração e Planejamento	de 3 a 5 anos	Não	Nenhum	nenhum	Assistente em Administração	de 5 a 10 anos	Especialização	Economia
09/out/19	Afogados da Ingazeira	Coordenador de Compras	de 3 a 5 anos	Sim	3 a 5	3 a 4	AUXILIAR EM ADMINISTRAÇÃO	de 3 a 5 anos	Especialização	Gestão Pública
09/out/19	Caruaru	Diretor de Administração e Planejamento	acima de 5 anos	Sim	3 a 5	1 a 2	Professor	de 5 a 10 anos	Mestrado	Engenharia Civil
09/out/19	Reitoria	Coordenador de Compras	de 3 a 5 anos	Sim	mais de 5	3 a 4	Assistente em Administração	acima de 10 anos	Mestrado	Licenciatura em Química
09/out/19	Belo Jardim	Diretor de Administração e Planejamento	acima de 5 anos	Não	Nenhum	nenhum	Assistente em Administração	acima de 10 anos	Mestrado	Administração
09/out/19	Barreiros	Coordenador de Compras	de 3 a 5 anos	Sim	mais de 5	nenhum	Assistente em Administração	de 5 a 10 anos	Especialização	Recursos Humanos
10/out/19	Reitoria	outra função	de 0 a 2 anos	Sim	mais de 5	acima de 5	Assistente em Administração	de 3 a 5 anos	Mestrado	Administração
10/out/19	Paulista	Diretor de Administração e Planejamento	de 0 a 2 anos	Sim	1 a 2	1 a 2	Administrador	de 3 a 5 anos	Especialização	Ciências sociais aplicadas
10/out/19	Belo Jardim	Coordenador de Compras	acima de 5 anos	Sim	mais de 5	3 a 4	Assistente em Administração	de 5 a 10 anos	Especialização	Direito
11/out/19	Ipojaca	outra função	de 0 a 2 anos	Sim	Nenhum	acima de 5	Administrador	de 0 a 2 anos	Especialização	Administração
15/out/19	Jaboatão dos Guararapes	Diretor de Administração e Planejamento	de 3 a 5 anos	Sim	Nenhum	1 a 2	Contador	de 3 a 5 anos	Especialização	Contador
15/out/19	Jaboatão dos Guararapes	Coordenador de Compras	de 3 a 5 anos	Sim	1 a 2	acima de 5	Assistente em Administração	de 5 a 10 anos	Especialização	Licenciatura em História
15/out/19	Palmares	Diretor de Administração e Planejamento	de 3 a 5 anos	Não	Nenhum	nenhum	Técnico em Agropecuária	acima de 10 anos	Mestrado	Educação
15/out/19	Garanhuns	Diretor de Administração e Planejamento	acima de 5 anos	Não	Nenhum	1 a 2	Professor	acima de 10 anos	Especialização	Informática
16/out/19	Palmares	Coordenador de Compras	de 3 a 5 anos	Sim	1 a 2	1 a 2	Assistente em Administração	acima de 10 anos	Superior	Gestão de Recursos Humanos
16/out/19	Igarassu	Coordenador de Compras	de 3 a 5 anos	Sim	3 a 5	3 a 4	Técnico de laboratório - Logística	de 3 a 5 anos	Mestrado	Administração
16/out/19	Caruaru	outra função	de 3 a 5 anos	Sim	3 a 5	3 a 4	Assistente em Administração	de 3 a 5 anos	Superior	Administração
17/out/19	Recife	outra função	de 0 a 2 anos	Sim	mais de 5	1 a 2	Assistente em Administração	de 5 a 10 anos	Especialização	Bacharel Ciências Biológicas
18/out/19	Pesqueira	Diretor de Administração e Planejamento	de 0 a 2 anos	Não	Nenhum	nenhum	Tecnólogo em Gestão Pública	de 0 a 2 anos	Especialização	Gestão Pública
22/out/19	Abreu e Lima	Coordenador de Compras	de 0 a 2 anos	Não	Nenhum	1 a 2	Assistente em Administração	de 3 a 5 anos	Especialização	Administração
22/out/19	Abreu e Lima	Diretor de Administração e Planejamento	acima de 5 anos	Sim	mais de 5	3 a 4	Assistente em Administração	de 5 a 10 anos	Especialização	Administração

Fonte: Dados da pesquisa

Cont. resposta do Questionários

Data/hora resposta	Campus de lotação	Questão - 10	Questão - 11	Questão - 12	Questão - 13	Questão - 14	Questão - 15	Questão - 16	Questão - 17	Questão - 18	Questão - 19	Questão - 20	Questão - 21	Questão - 22	Questão - 23
08/out/19	Recife	2	5	4	5	1	2	4	3	2	4	4	4	2	4
08/out/19	Igarassu	1	5	2	5	5	4	4	5	1	3	4	5	2	4
08/out/19	Ipojuca	1	5	1	5	3	3	5	4	1	5	5	5	1	5
08/out/19	Paulista	1	5	2	5	4	4	5	4	1	5	5	5	1	5
08/out/19	Recife	1	5	1	3	5	3	4	4	1	4	4	3	2	2
09/out/19	Cabo de Santo Agostinho	1	5	1	5	1	1	5	2	4	4	4	4	1	5
09/out/19	Barreiros	1	5	2	5	5	5	5	5	3	5	5	5	1	5
09/out/19	Olinda	1	5	1	5	3	4	4	3	1	4	5	3	5	5
09/out/19	Vitória de Santo Antão	5	5	1	5	5	5	4	3	1	5	5	5	3	3
09/out/19	Cabo de Santo Agostinho	1	5	2	3	4	2	4	2	2	4	5	2	2	4
09/out/19	Afogados da Ingazeira	1	5	1	5	3	1	5	5	3	3	5	4	3	3
09/out/19	Afogados da Ingazeira	1	5	1	5	5	1	5	4	1	5	5	5	1	5
09/out/19	Caruaru	4	3	2	3	3	3	3	3	4	4	4	4	3	3
09/out/19	Reitoria	1	5	1	3	4	4	5	5	3	1	4	3	2	2
09/out/19	Belo Jardim	1	5	1	3	3	3	4	5	4	4	5	4	1	4
09/out/19	Barreiros	1	5	1	5	5	4	5	4	3	4	5	5	1	5
10/out/19	Reitoria	1	5	1	4	4	3	5	4	2	4	5	4	2	3
10/out/19	Paulista	3	5	1	3	2	2	4	5	2	4	5	4	2	4
10/out/19	Belo Jardim	1	5	2	3	4	4	4	4	3	4	5	3	2	3
11/out/19	Ipojuca	1	5	1	5	3	3	3	4	1	3	4	2	1	3
15/out/19	Jaboatão dos Guararapes	1	5	1	4	4	5	4	4	2	5	1	5	2	4
15/out/19	Jaboatão dos Guararapes	2	5	1	4	3	2	4	1	5	5	4	4	4	4
15/out/19	Palmares	2	4	1	4	4	2	3	3	3	4	5	3	4	3
15/out/19	Garanhuns	1	5	1	3	5	4	4	4	1	5	5	4	1	4
16/out/19	Palmares	1	5	2	3	1	1	4	3	2	4	5	2	1	4
16/out/19	Igarassu	1	4	2	4	5	4	5	3	2	3	4	4	1	4
16/out/19	Caruaru	2	4	2	2	4	3	5	2	1	5	5	2	1	4
17/out/19	Recife	2	5	3	3	2	2	4	3	2	4	4	3	3	4
18/out/19	Pesqueira	1	5	3	5	4	4	5	5	1	3	5	4	1	5
22/out/19	Abreu e Lima	1	5	1	3	4	4	5	4	2	3	5	3	2	4
22/out/19	Abreu e Lima	1	5	1	4	4	4	4	3	2	3	5	4	2	4

Fonte: Dados da pesquisa

ANEXO A – INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05, DE 27 DE JUNHO DE 2014**INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 27 DE JUNHO DE 2014**

Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

A SECRETÁRIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 34, I, “b”, do Anexo I ao Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e nos arts. 40, X, e 43, IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 5º Para descon sideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§ 6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Esta Instrução Normativa não se aplica aos processos administrativos já iniciados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)**

LORENI F. FORESTI

ANEXO B – TERMO DE ANUÊNCIA PARA PESQUISA



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO
REITORIA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
 Avenida Professor Luiz Freire, n 500 – Cidade Universitária – Recife – CEP: 50.540-740
 (081) 2125-1691 - propesq@reitoria.ifpe.edu.br



TERMO DE ANUÊNCIA PARA A REALIZAÇÃO DE PESQUISAS DESCRITIVAS EXTERNAS NAS DEPENDÊNCIAS DO IFPE

(Aprovado pela Resolução CONSUP IFPE Nº 29, de 18, de setembro de 2017)

DADOS DO (A) PESQUISADOR(A)

Nome: FRANCISCO ÂNGELO DA SILVA NETO
 Cargo/Instituição: ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO / IFPE – CAMPUS IPOJUCA
 Telefone(s) com DDD: (81) 98733-8436 / 97148342
 E-mail: franciscoangelo@ipojuca.ifpe.edu.br

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Programa de Pós-Graduação: POLÍTICAS PÚBLICA
 Curso/Instituição: MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS /
 UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
 Título da pesquisa: **A Busca da Eficiência nas Licitações Públicas: O Efeito da
 Regulamentação na Formação do Preço de Referência nas Compras do IFPE**
 Orientador (a): RICARDO BORGES GAMA

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco autoriza a realização, em suas dependências, de entrevistas e/ou levantamento de dados e informações inerentes à execução do projeto de pesquisa acima especificado, desde que sejam atendidas as seguintes considerações:

- 1) A pesquisa deve atender às determinações éticas das Resoluções nº 196/96 e nº 466/2012 do CNS/MS, nos casos de pesquisas envolvendo seres humanos, com o compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados;
- 2) O(a) responsável pela pesquisa obriga-se a prestar todos os esclarecimentos necessários, quando solicitado por qualquer instância do IFPE;
- 3) O IFPE não arcará com nenhuma despesa decorrente das atividades relacionadas à pesquisa desenvolvida;
- 4) Atendimento aos marcos regulatórios do IFPE.

Recife, 09 de outubro de 2019.



 Anália Keila Rodrigues Ribeiro Reitor(a)

Anália Keila Rodrigues Ribeiro
 Reitora do IFPE

Observação: Para a realização da pesquisa é imprescindível a apresentação do TERMO DE ANUÊNCIA. O TERMO deve estar assinado e carimbado pelo(a) Reitor(a) do IFPE.