



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Mestrado Profissional em Gestão Pública para o
Desenvolvimento do Nordeste



Francineide Josina dos Santos

PREGÃO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTA DE EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO NO INSTITUTO FEDERAL DE
PERNAMBUCO – CAMPUS RECIFE

RECIFE

2012

FRANCINEIDE JOSINA DOS SANTOS

**PREGÃO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTA DE EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO NO INSTITUTO FEDERAL DE
PERNAMBUCO – CAMPUS RECIFE**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre sob a orientação do Professor Doutor Abraham Benzaquen Sicsú e co-orientação do Professor Mestre Rogério Farias de Assunção

RECIFE

2012

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S237p Santos, Francieneide Josina dos

Pregão eletrônico como ferramenta de eficiência administrativa: um estudo no Instituto Federal de Pernambuco – Campus Recife / Francieneide Josina dos Santos . - Recife : O Autor, 2012.

97 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Abraham Benzaquen Sicsú e co-orientador Prof. Ms. Rogério Farias de Assunção.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração Pública, 2012.

Inclui bibliografia e apêndice.

1. Administração pública. 2. Licitação. 3. Pregão eletrônico. 4. Eficiência. I. Sicsú, Abraham Benzaquen (Orientador). II. Título.

351 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2012 – 136)

Dissertação de Mestrado apresentada por Francineide Josina dos Santos ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: "PREGÃO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTA DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. UM ESTUDO NO INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO – CAMPUS RECIFE", orientada pelo Professor Abraham Benzaquen Sicsú e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

Prof. Dr. Abraham Benzaquen Sicsú
Presidente

Prof. Dr. Sylvana Maria Brandão de Aguiar
2ª Examinadora

Prof. Dr. Diogo Henrique Helal
3ª Examinador

Recife, 29 de agosto de 2012

Prof. Dr. Sylvana Maria Brandão de Aguiar
Vice-Coordenadora Acadêmica

Sylvana Maria B. de Aguiar
Coord. Mestrado Profissional
Curso Pós-PPG Desenvolvimento
do NE / UFPE

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”.

Madre Teresa de Calcutá

Aos meus pais e aos meus filhos,
os tesouros da minha vida.

AGRADECIMENTOS

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

Agradeço a Deus por tudo, pela vida, proteção, oportunidade, perseverança, vontade, obstáculos ultrapassados e pelas vitórias alcançadas.

Aos meus pais, Manoel (*In memoriam*) e Mariêta, pelos valores passados ao longo da minha formação, pelo amor e respeito incondicionalmente recebidos e por sempre acreditarem em mim.

Aos meus filhos, Igor e Lucas, pelo incentivo, pela companhia na caminhada diária e pela compreensão e paciência com a minha ausência durante este curso.

Ao professor José Francisco Ribeiro Filho (*In memoriam*), pela dedicação e seriedade.

Ao professor Abraham Benzaquen Sicsú pela pronta generosidade ao assumir minha orientação.

À professora Sylvana Maria Brandão de Aguiar, pela dedicação e amizade.

Ao professor Rogério Farias de Assunção pelas valiosas contribuições apontadas.

Aos professores e funcionários do MGP, pela dedicação e seriedade no desenvolvimento de suas funções.

À Professora Xênia Luna, pela grande cooperação ao fazer a correção ortográfica deste trabalho.

Aos amigos de turma pelas horas inesquecíveis de convivência. Em especial a Edson Buarque, Luiz Calazans, Maria José Costa Lima e Ronaldo Alves, a esses agradeço a partilha das dificuldades e angústias vividas neste período.

Ao Instituto Federal de Pernambuco, gratidão e reconhecimento, pelo incentivo à qualificação, nas pessoas do Ex-Reitor, Professor Sérgio Gaudêncio, e da atual Reitora, Professora Cláudia Sansil.

Aos meus chefes e colegas de trabalho, a colaboração e compreensão pelos vários dias exigidos de dedicação na conclusão deste trabalho.

Aos meus amigos pelo estímulo, compreensão e todo apoio recebido ao longo deste trabalho, apesar das minhas ausências e do convívio precário.

A todos que não citei diretamente, mas que, com certeza, cabem neste agradecimento.

Um grande abraço a todos e MUITO OBRIGADA!

RESUMO

O Instituto Federal de Pernambuco – Campus Recife - é uma Instituição de grande importância para a comunidade, por ser um marco na educação pernambucana, tendo se tornado, ao longo dos anos, essencial na educação profissional e tecnológica do Estado, contando, hoje, com um total de 7.734 alunos, distribuídos em 16 cursos oferecidos pela Instituição, sendo 7 de nível superior e 9 de nível técnico. Esta pesquisa tem como objetivo avaliar se o uso do pregão eletrônico contribuiu para a eficiência administrativa nas aquisições de bens e serviços, feitas pela Instituição, através do pregão eletrônico que foi instituído na administração pública brasileira por meio da Lei nº 10.520/2002 e regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005. O objetivo do pregão eletrônico é atribuir mais eficiência às compras públicas, tornando o processo mais célere e dando uma maior transparência aos gastos públicos, respondendo, assim, aos anseios dos cidadãos que exigem um serviço público de qualidade e que atendam às suas necessidades. Esta pesquisa, quanto aos seus fins, foi do tipo descritiva, tendo sido realizada em duas etapas; primeiro a pesquisa bibliográfica e depois a pesquisa de dados coletados no portal de compras Comprasnet, relativos aos pregões eletrônicos realizados pela Instituição, no período de 2003 a 2009, além de informações e percepções colhidas através de questionários aplicados com os agentes públicos envolvidos no processo de compras. A função de compras é considerada nessa pesquisa como estratégica para a administração pública gerencial, dada sua relevância para tornar eficiente o gasto público. Como ainda no IFPE não há estudo centrado no tema pesquisado, a importância deste estudo consiste em reunir, num esforço de síntese, o entendimento do processo de compras no IFPE – Campus Recife - por meio do Pregão Eletrônico, para entender sua dinâmica de funcionamento na Instituição. A pesquisa indica que o IFPE – Campus Recife - vem tendo resultados satisfatórios com a utilização do pregão eletrônico, sendo necessário, no entanto, melhorar alguns pontos que se mostraram decisivos para o processo de compras, tais como a definição do objeto e a elaboração do termo de referência.

Palavras chave: administração pública, licitação, pregão eletrônico, eficiência.

ABSTRACT

The Instituto Federal de Pernambuco – Recife campus – is an institution of great importance to the community, a staple of education in Pernambuco, which has throughout the years become essential for the state's technological and professional education. Presently, it has a total of 7,734 enrolled students, divided into 16 courses. Of the latter 7 are undergraduate and 9 are technical degrees. This research aims to evaluate whether the use of electronic trading has contributed to the administrative efficiency in procurement of goods and services made by the Institution through the electronic trading system, which was established in Brazilian public administration by means of Law No. 10.520/2002 and regulated by the Decree No. 5.450/2005. The purpose of electronic trading is to make the process of public procurement more efficient, accelerating it and giving greater transparency to public spending, responding thus to the wishes of citizens who demand a quality public service which meets their collective needs. The purpose of this research was descriptive, and it was conducted in two stages: first a literature search and then the collection of data through the web store Comprasnet, which relate to electronic auctions conducted by the institution from 2003 to 2009, as well as information and insights gathered through questionnaires administered to the public officials involved in the procurement process. The function of purchasing is considered in this research as a strategy for public administration management, given its relevance to improve public spending. As yet no study in IFPE focused on the research topic, its importance is to bring together in an effort of synthesis, the understanding of the process of shopping at IFPE - Campus Recife - through electronic trading so as to understand the dynamics of their functioning in the Institution. Research indicates that the IFPE - Campus Recife - has had satisfactory results with the use of electronic trading, however is still necessary to improve some points that proved decisive for the procurement process, such as the object definition and elaboration of the term reference.

Keywords: public administration, bidding, electronic trading, efficiency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações
CEFET-PE – Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
CGU – Controladoria Geral da União
CISAP - Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública
COMPRASNET – Portal de Compras do governo federal
ETFPE – Escola Técnica Federal de Pernambuco
ETR – Escola Técnica do Recife
IFPE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGT - Lei Geral de Telecomunicações
MARE - Ministério da Administração da Reforma do Estado
MMA – Ministério do Meio ambiente
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU – Tribunal de Contas da União
TR – Termo de Referência

LISTA DE INSTITUIÇÕES CONSULTADAS

IFPE:

Campus Recife

Biblioteca

Diretoria de Administração e Planejamento

UFPE:

Biblioteca Central

Biblioteca do Centro de Ciências Jurídicas

Biblioteca do Centro de Ciências Sociais aplicadas

Externas:

CGU – Controladoria Geral da União

TCU – Tribunal de Contas da União

MMA – Ministério do Meio ambiente

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	33
QUADRO 02 - DEFINIÇÕES DE PREGÃO	36
QUADRO 03 – ATRIBUIÇÕES DO PREGOEIRO	40
QUADRO 04 – HISTÓRICO DO IFPE	48

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – MODALIDADE DE LICITAÇÃO X VALORES.....	34
TABELA 02 – VALORES DA CONTRATAÇÃO E OS MEIOS DE DIVULGAÇÃO	41
TABELA 03 - DADOS DOS PREGOEIROS DO IFPE.....	52
TABELA 04 – DADOS DOS GESTORES DO IFPE – CAMPUS RECIFE.....	67
TABELA 05 - PREGÕES DO IFPE-CAMPUS RECIFE NO PERÍODO DE 2003 A 2009	80

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – DIFERENÇA ENTRE O PREGÃO PRESENCIAL E O ELETRÔNICO..37

FIGURA 02 – FLUXOGRAMA DA FASE EXTERNA DO PREGÃO ELETRÔNICO.....44

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – GÊNERO DOS PREGOEIROS.....	53
GRÁFICO 02 – TEMPO DE TRABALHO DOS PREGOEIROS NA INSTITUIÇÃO.....	53
GRÁFICO 03 – TEMPO DE TRABALHO COMO PREGOEIRO	54
GRÁFICO 04 – FAIXA ETÁRIA DOS PREGOEIROS	54
GRÁFICO 05 – FORMAÇÃO ACADÊMICA DOS PREGOEIROS	55
GRÁFICO 06 – CARGO DOS PREGOEIROS	55
GRÁFICO 07 – CURSO DE PREGOEIRO X EXERCÍCIO DA FUNÇÃO.....	56
GRÁFICO 08 – NECESSIDADE DE CAPACITAÇÃO.....	57
GRÁFICO 09 - POLÍTICA DE CAPACITAÇÃO DA INSTITUIÇÃO	58
GRÁFICO 10 – INSTITUIÇÃO SE PREOCUPA COM DIFICULDADES DO REQUISITANTE NA ELABORAÇÃO DO PROCESSO DE COMPRAS.....	59
GRÁFICO 11 – ANÁLISE DOS PREGOEIROS SOBRE ITENS RELACIONADOS À EFICIÊNCIA	61
GRÁFICO 12 – PRINCIPAIS VANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO NA VISÃO DO PREGOEIRO	62
GRÁFICO 13 – PRINCIPAIS DESVANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO NA VISÃO DO PREGOEIRO	63
GRÁFICO 14 – FATORES QUE DIFICULTAM A EFICIÊNCIA DOS PREGÕES ELETRÔNICOS NA VISÃO DOS PREGOEIROS.....	65
GRÁFICO 15 – MUDANÇAS SUGERIDAS PELOS PREGOEIROS PARA MELHORAR A EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS DE COMPRAS.	66
GRÁFICO 16 – GÊNERO DOS GESTORES.....	68
GRÁFICO 17 – TEMPO DE TRABALHO DOS GESTORES NA INSTITUIÇÃO.....	68
GRÁFICO 18 – FAIXA ETÁRIA DOS GESTORES	69
GRÁFICO 19 – FORMAÇÃO ACADÊMICA DOS GESTORES.....	69
GRÁFICO 20 – CARGO DOS GESTORES	70

GRÁFICO 21 – A INSTITUIÇÃO SE PREOCUPA COM AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS GESTORES NA ELABORAÇÃO DE UM PROCESSO DE COMPRAS	71
GRÁFICO 22 – DIFICULDADE PARA ELABORAR O TERMO DE REFERÊNCIA	71
GRÁFICO 23 – A COTAÇÃO DE PREÇOS É UM COMPLICADOR NO PROCESSO DE COMPRAS	73
GRÁFICO 24 – AS COORDENAÇÕES PLANEJAM DE ACORDO COM SUAS DEMANDAS.....	73
GRÁFICO 25 – AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE COMPRAS EM RELAÇÃO AO TEMPO	74
GRÁFICO 26 – QUALIDADE DAS CONTRATAÇÕES REALIZADAS ATRAVÉS DO PREGÃO ELETRÔNICO.....	75
GRÁFICO 27 – AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE COMPRAS EM RELAÇÃO À AVALIAÇÃO DOS GESTORES	76
GRÁFICO 28 - PRINCIPAIS VANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO NA VISÃO DOS GESTORES.....	76
GRÁFICO 29 - PRINCIPAIS DESVANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO NA VISÃO DOS GESTORES.....	77
GRÁFICO 30 – FATORES QUE DIFICULTAM O PROCESSO DE COMPRAS NA VISÃO DOS GESTORES.....	78
GRÁFICO 31 – MUDANÇAS SUGERIDAS PELOS GESTORES PARA MELHORAR A EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS DE COMPRAS.	79
GRÁFICO 32 – PREGÕES FRUSTRADOS, PREGÕES HOMOLOGADOS E ECONOMIA - 2003 A 2009	81

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. DELIMITAÇÃO TEMÁTICA	19
1.1 JUSTIFICATIVA	19
1.2 OBJETIVOS	20
1.2.1 <i>Geral</i>	20
1.2.2 <i>Específicos</i>	20
1.3 METODOLOGIA	20
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	23
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
2.2 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	28
2.3 LICITAÇÃO NO BRASIL: APONTAMENTOS HISTÓRICOS	30
2.4 O SURGIMENTO DO PREGÃO	34
2.4.1 <i>O pregão presencial</i>	38
2.4.2 <i>O pregão eletrônico</i>	38
2.4.3 <i>O pregão eletrônico e as compras sustentáveis</i>	44
2.5 O OBJETO DE ESTUDO	47
2.5.1 <i>O Instituto Federal de Pernambuco: de sua origem aos dias atuais</i>	47
3. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	51
3.1 ANÁLISE DOS DADOS FORNECIDOS PELOS PREGOEIROS DO IFPE	51
3.2 ANÁLISE DOS DADOS FORNECIDOS PELOS GESTORES DO IFPE – CAMPUS RECIFE	67
3.3 ANÁLISE DOS DADOS REFERENTES AOS PREGÕES ELETRÔNICOS REALIZADOS PELO IFPE NO PERÍODO DE 2003 A 2009.	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	86
APÊNDICES	91

INTRODUÇÃO

Para o desempenho das atividades estatais, invariavelmente, é necessário adquirir bens e/ou serviços. Essas aquisições são realizadas através de processo licitatório que, a partir da Constituição Federal de 1988, recebeu status de princípio constitucional. No entanto, antes da Constituição de 1988 as aquisições governamentais já eram realizadas através de licitação, procedimento que faz parte do direito público brasileiro desde o Decreto nº 2.926 de 14.05.1862.

A partir de então, as leis foram evoluindo, até chegar a Lei nº 8.666 de 21.06.1993, que veio regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, a partir da qual as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, e finalmente, chegando à Lei 10.520 de 17.07.2002, que instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios uma nova modalidade de licitação, o pregão, que posteriormente, foi regulamentado em sua forma eletrônica, através do Decreto nº 5.450 de 31.05.2005, que em seu artigo 4º, coloca a obrigatoriedade do pregão nas licitações para aquisições de bens e serviços comuns, sendo preferencial o uso do pregão eletrônico.

O caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 introduziu na administração pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dentre esses princípios constitucionais, esta pesquisa destaca a eficiência, por requerer resultados positivos que produzam um serviço público de qualidade, voltado às necessidades do cidadão.

Segundo Meireles (1999), o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Com o objetivo de tornar mais eficiente o processo de compras e contratações públicas, foi instituído na administração pública brasileira, através da Lei 10.520/2002, o pregão eletrônico, permitindo à administração dispor de uma nova modalidade licitatória, que, além de modernizar o processo das compras públicas, tornando-o mais célere, também proporcionou uma maior transparência aos gastos públicos.

A principal característica do pregão eletrônico é a inversão das fases de análise das propostas de preços, com a possibilidade de redução dos preços através dos lances oferecidos pelos licitantes, e a habilitação das propostas. Essa inversão de fases é o que confere celeridade ao pregão.

Outra grande vantagem do pregão eletrônico é a transparência, já que sua execução é realizada através da internet, podendo ser acompanhado por qualquer interessado, facilitando, assim o controle social. Dessa forma, o pregão eletrônico tem a capacidade de tornar mais transparente as licitações, podendo dificultar os atos de corrupção.

Ao prevenir e combater a corrupção, está colaborando para a melhoria do gasto público, atendendo, assim, ao princípio da eficiência e sendo contrário ao desperdício do dinheiro público, advindo dos tributos pagos pelo cidadão. E licitações eficientes, com preços justos, influem diretamente na qualidade dos serviços oferecidos à sociedade.

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as compras públicas no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE) – Campus Recife - com a introdução da modalidade licitatória pregão eletrônico, no período de 2003 a 2009, com ênfase na eficiência administrativa.

O trabalho está estruturado da seguinte forma:

O capítulo 1 fornece alguns dados da dissertação, ou seja, a delimitação temática, a justificativa do estudo, os objetivos da pesquisa e a metodologia.

O capítulo 2, Fundamentação teórica, apresenta a teoria que sustenta a pesquisa, sendo evidenciados os conceitos de administração pública; eficiência e eficácia; licitação e pregão eletrônico, como também a caracterização do objeto de estudo, no caso, o IFPE – Campus Recife.

Na execução das licitações públicas, observa-se a profunda interligação entre esses conceitos, pois a administração exige eficiência e eficácia nos atos administrativos, dentre os quais as licitações.

O capítulo 3 traz a apresentação dos resultados da pesquisa, baseados nos dados colhidos dos questionários aplicados com os pregoeiros do IFPE e com os gestores do IFPE – Campus Recife, como também os dados retirados do portal de compras do Governo Federal, o Comprasnet, esboçados através de gráficos e tabelas, com análise dos dados e sugestões de melhorias

E finalizando o trabalho, as considerações finais, onde são destacadas as conclusões essenciais do estudo e apresentadas sugestões para estudos futuros.

1. DELIMITAÇÃO TEMÁTICA

Objetivando racionalizar e agilizar as compras públicas, foi introduzido, na Administração Pública brasileira, o pregão eletrônico, instituído pela Lei nº 10.520/2002, firmando-se como uma nova modalidade de licitação que tem como maiores características a economicidade e a transparência dos gastos públicos.

Apesar de ser uma atividade meio, as compras e contratações são essenciais ao bom funcionamento da Administração Pública. Dessa forma, a política de contratações do setor público deve sempre atentar para a eficiência e a eficácia das compras públicas, com o objetivo de evitar desperdício dos recursos públicos.

Atualmente, com a conscientização dos cidadãos, o que eles esperam da Administração Pública é que suas contribuições tributárias sejam aplicadas eficientemente, maximizando o bem-estar social

O intervalo de tempo especificado nesta pesquisa, de 2003 a 2009, foi determinado por compreender o início do uso dessa nova modalidade de licitação pelo IFPE – Campus Recife- e o início da intenção em realizar esse estudo.

1.1 Justificativa

Adotar formas eficientes na execução das compras públicas é o modo de atender a dois segmentos envolvidos, nesse processo, quais sejam: a Administração Pública e as empresas privadas interessadas em vender seus produtos ou serviços.

O objetivo deste estudo é entender a estrutura do processo de compras, realizado através do uso de pregão eletrônico, no que se refere à aquisição de bens e contratações de serviços de forma eficiente, atendendo ao princípio constitucional da isonomia, julgando essas aquisições através dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa.

Como fonte de pesquisa bibliográfica, há uma extensa lista de pesquisadores desse tema, além de juristas com vasta experiência no assunto, tais como Pereira Júnior (2005), Niebuhr (2011), Jacoby Fernandes (2007), Gasparini (2007) e outros.

Por não existir no Instituto Federal de Pernambuco – Campus Recife- estudo anterior sobre o tema pesquisado, e pelo fato do ato de comprar ser uma função

estratégica para a Administração Pública, a importância desta pesquisa consiste no entendimento de um processo que, se bem executado, permite um melhor funcionamento da Instituição.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Analisar as compras públicas no IFPE – Campus Recife- a partir da introdução do pregão eletrônico na Instituição, com ênfase na eficiência administrativa.

1.2.2 Específicos

- Realizar diagnóstico da execução das aquisições feitas através de pregão eletrônico, pela Administração do IFPE – Campus Recife-, identificando os aspectos positivos e negativos desta modalidade de licitação;
- Analisar as dificuldades registradas e propor ações com o objetivo de melhorar a execução das aquisições e contratações do IFPE – Campus Recife -, através da utilização do pregão eletrônico;
- Evidenciar a economia alcançada com o pregão eletrônico no IFPE – Campus Recife-, no período compreendido entre 2003 e 2009.

1.3 Metodologia

Segundo Minayo (2002), pesquisa é uma atividade básica nas ciências, na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que definem um processo intrinsecamente inacabado e permanente.

Dessa forma, pesquisar é simplesmente procurar soluções para os problemas propostos.

Essa é uma pesquisa descritiva que, conforme Vergara (2010), “expõe as características de determinada população ou fenômeno, podendo também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza”. E, também aplicada, pois, ainda segundo Vergara (2010), é a pesquisa que tem uma finalidade prática.

Tomando como referência essas afirmações, delimitou-se esta pesquisa em duas etapas, na primeira, o levantamento de informações e teorias relacionadas ao objeto da pesquisa, e, na segunda, foram aplicados questionários, com perguntas fechadas e abertas, aos agentes envolvidos no processo de compras e contratações do IFPE – Campus Recife-. Esta pesquisa, portanto, trata-se de um estudo de caso, objetivando analisar as compras públicas no IFPE – Campus Recife-, a partir da introdução do pregão eletrônico na Instituição, com ênfase na eficiência administrativa.

Também foi feita uma análise documental, coletando dados através de fontes secundárias, que foram as atas dos pregões eletrônicos realizados pelo IFPE-Campus Recife-, no período de 2003 a 2009, disponíveis no portal de compras comprasnet, no endereço eletrônico www.comprasnet.gov.br.

Foram estudados os 199 pregões eletrônicos realizados pela Instituição no período pesquisado, e os dados obtidos através do link acesso livre – consultas - atas de pregões/anexos - foram reunidos em tabelas e gráficos, para uma melhor visualização da economia obtida com esta modalidade de licitação.

Convém ressaltar que o Comprasnet é um marco na história das licitações do Brasil, por desenvolver formas inovadoras de relacionamento entre o poder público, os fornecedores e a sociedade. No portal, são realizadas todas as contratações eletrônicas do governo Federal, com destaque para o pregão eletrônico. Também estão disponíveis a legislação pertinente, normas e manuais, informações e dados gerenciais da área de compras.

Na segunda etapa, foram coletados os dados primários, através de questionários aplicados a uma amostra selecionada com base na possibilidade da pesquisa, caracterizando uma seleção por conveniência.

Nesse processo, é mister destacar que o critério da escolha da amostragem é de fundamental importância para o delineamento da pesquisa, no que tange à validade dos dados, pois, como disse Mattar (2005), a coleta de dados relativos a alguns elementos da população e a sua análise pode proporcionar informações relevantes sobre o assunto estudado.

Dessa forma, e, baseado nessa afirmação, foram escolhidos como respondentes, os pregoeiros do IFPE e os gestores envolvidos com as compras e contratações do IFPE – Campus Recife -, compondo uma amostra formada por 16 pregoeiros e 17 gestores.

A opção de aplicar os questionários com todos pregoeiros do IFPE se explica pelo fato de que, no Campus Recife, apenas dois funcionários exercem essa função, número insuficiente para uma avaliação adequada dos fenômenos objeto do estudo proposto. O objetivo desses questionários foi conhecer as dificuldades encontradas na execução do pregão eletrônico e captar sugestões que facilitem o uso dessa modalidade licitatória no IFPE – Campus Recife.

Vale salientar que, justificado pela distância entre os Campi do IFPE, a aplicação do questionário aos pregoeiros se deu por meio eletrônico, através do e-mail institucional.

Nos questionários aplicados aos gestores, existiu certa dificuldade, não sendo possível conseguir fechar a amostra no total de 23. Os questionamentos foram feitos, buscando informações acerca de dúvidas e dificuldades relacionadas aos processos aquisitivos de compras e contratações, como também foram solicitadas sugestões visando sanar essas dificuldades.

As respostas obtidas nos dois segmentos foram compiladas em tabelas e gráficos, demonstrando as conclusões obtidas e, finalmente, foram feitas algumas recomendações, objetivando aperfeiçoar as aquisições e contratações do IFPE – Campus Recife-, com a utilização do pregão eletrônico.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Administração Pública

Conceituar administração pública com exatidão sempre foi uma tarefa difícil e, nos dias atuais o que se espera é que ela crie e coloque em prática mudanças que produzam o bem-estar social.

A administração Pública está inserida no poder executivo, podendo ser avaliada sob os ângulos funcional e organizacional.

Para Medauar (2011), o aspecto funcional é o conjunto de atividades do estado que auxiliam as instituições políticas no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população. Já o aspecto organizacional representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população.

Segundo Di Pietro (2008), o conceito de administração pública divide-se em dois sentidos: o primeiro, subjetivo formal ou orgânico, no qual os entes que exercem a atividade administrativa são as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa; e o segundo, objetivo, material ou funcional, no qual a administração pública é a própria função administrativa incumbida predominantemente ao Poder executivo.

Alexandrino e Paulo dão a seguinte definição:

Administração pública em sentido amplo abrange os órgãos de governo que exercem função política, e também órgãos e pessoas jurídicas que desempenham função meramente administrativa. Deve-se entender por função política, neste contexto, o estabelecimento das diretrizes e programas de ação governamental, dos planos de atuação do governo, a fixação das denominadas políticas públicas. E no sentido estrito só inclui os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função administrativa, de execução dos programas de governo. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p.23-24).

A administração pública passou a ser observada pelos cidadãos no sentido da cobrança da eficiência, ou seja, o que se quer é o uso racional do dinheiro público, advindo dos tributos pagos pelo cidadão. Dessa forma, a administração deve

encontrar a melhor forma de atender as necessidades sociais, com celeridade, economia e principalmente retidão e transparência.

Mello (2009), ao estudar a teoria da agência faz uma comparação entre a gestão nas empresas e a Administração Pública. Associando algumas definições à realidade pública, deixa claro que os problemas começam a surgir quando um agente (gestor público) toma decisões que resultam na perseguição de objetivos conflitantes com os interesses do principal (cidadão), podendo levar ao oportunismo administrativo, ou seja, a busca de interesses pessoais em detrimento dos interesses da Administração Pública, prejudicando o principal objetivo que são os interesses do cidadão.

Levando em consideração que as ações do gestor público dificilmente são observáveis pelo cidadão, tem-se então uma diferença de informações entre estes, podendo facilitar a tomada de decisões nem sempre corretas, pelo gestor público, em função dos interesses do cidadão.

Segundo Slomski (2003, p.434 apud MELLO, 2009, p. 27), o Estado é uma organização em que existem muitos contratos complexos entre os proprietários dos recursos econômicos (cidadão) e os gestores públicos, que são responsáveis pelo uso e controle desses recursos, fazendo-se necessário elaborar modelos capazes de maximizar a compreensão dessa estrutura, que permitam ao cidadão observar o valor dos serviços produzidos pelos gestores públicos.

Por isso, os gestores públicos estão mais preocupados em aumentar o nível de evidenciação e transparência de suas informações como forma de obter mais confiança da comunidade. Desse modo a divulgação eficaz de informações é essencial para assegurar que a sociedade possa entender melhor o desempenho dos gestores (MELLO, 2009).

Assim, é importante o envolvimento dos cidadãos na governança, ao mesmo tempo em que é necessário o acolhimento desses cidadãos por parte da Administração Pública, fazendo surgir a sociedade do conhecimento, com o importante papel de modernizar essa governança.

Nesse cenário destaca-se a internet, que vem proporcionando aos Governos a abertura de canais de relacionamento com a sociedade, viabilizando ao cidadão a participação mais efetiva na Administração Pública.

De acordo com Medauar (2011), a importância da administração se revela pela preocupação, quase universal, em modernizá-la, para que tenha eficiência, atue

sem corrupção, não desperdice recursos públicos e respeite o indivíduo, tratando-o como cidadão, portador de direitos, não como súdito que recebe favores.

A tentativa de modernizar a administração pública muitas vezes se expressa em propostas de reforma administrativa, que, em geral, permaneceram na condição de promessa de campanha ou se limitaram a extinguir órgãos, com dispensa de servidores.

Segundo Fadul e Souza (2004), o contexto da administração pública brasileira é historicamente marcado por movimentos reformistas que se materializaram em planos e programas, mais comumente denominados de reformas administrativas, que tiveram como propósito atingir a eficiência administrativa, aumentando a produtividade, racionalizando as estruturas administrativas de recrutamento, de seleção, dentre outros. Estes processos passaram, em seguida, a ser denominados de modernização administrativa, termo ao qual foram atribuídas a conotação e a capacidade de transformar, não apenas processos administrativos internos, mas também, atuar no desenvolvimento do campo das relações políticas e sociais.

Sabe-se que a reforma na administração pública constitui uma prioridade das políticas governamentais pelo seu impacto na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado.

Na reforma da administração pública, considera-se que, para o desenvolvimento do país, deverá ser exigida da Administração Pública uma gestão voltada para o cidadão, às comunidades e às empresas, estruturada em modelos flexíveis, liderada com responsabilidade e disposta de recursos humanos motivados e qualificados.

É fato que os movimentos de reforma administrativa preocupam-se com a eficiência dos serviços oferecidos pela administração pública, pois a sociedade está mais consciente dos seus direitos e por isso tem condições de exigir eficiência e eficácia dos serviços oferecidos pelo Estado.

A administração pública, ao longo dos anos, vem passando por reformas, segundo Lima Júnior (1998), com a revolução de 1930, criou-se o estado administrativo no Brasil, utilizando-se estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. No período de 1930 a 1945, a administração assumiu um caráter centralizador e intervencionista; nesse período foram criadas as autarquias.

Segundo Pereira (2003), em sua avaliação social do período pós 30, no setor público, a tecnocracia teve um grau de desenvolvimento. Além de administradores profissionais com as mais variadas origens, formaram-se, principalmente no Banco do Brasil, no Ministério da Fazenda, na Fundação Getúlio Vargas e nas Universidades, grupos de técnicos, particularmente de economistas, cujo poder iria crescendo na medida em que o governo perdia suas características de Estado liberal e, mal ou bem, assumia suas novas funções de planejar e promover o desenvolvimento econômico, de redistribuir a renda e garantir um mínimo de justiça social, de educar e promover o desenvolvimento da ciência, de proteger os menores, as mulheres e os idosos. Desse momento em que o Estado abandonava seu mero papel de polícia, para intervir diretamente em todos os setores da sociedade, foi necessário que se formassem grandes organizações burocráticas de caráter estatal ou semi-estatal.

Do período de democratização até o golpe militar de 1964, não houve modificações significativas na administração pública, apenas a criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta.

De acordo com Fernandes (1999), entre os anos de 1964 e 1978, a reforma administrativa fez parte da agenda governamental com grande recorrência, mas nem sempre com o continuísmo necessário para sustentar as mudanças propostas.

De 1979 a 1982, a administração pública federal abre duas novas frentes de atuação: a desburocratização, visando à simplificação e à racionalização da burocracia e à desestatização.

No período da transição democrática, o presidente Sarney recriou o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa. Como objetivos da reforma: a modernização da administração pública, tornando-a compatível com os modernos processos de gestão; a adequação do serviço público a padrões de eficiência que dessem suporte aos planos do governo; a eficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão.

O governo do Presidente Fernando Collor de Mello, nos anos de 1990 a 1992, foi marcado pela privatização das estatais e a abertura da economia com a diminuição das tarifas alfandegárias. Foi um período muito conturbado, que culminou com o impeachment do Presidente no dia 29.09.1992, quando então assumiu a presidência Itamar Franco, governando até 1994.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 a 2002, as mudanças na administração pública estão relacionadas com a reforma do Estado brasileiro, tendo sido criado pelo Presidente, o Ministério da Administração da Reforma do Estado (MARE), que seria responsável pela formulação de políticas para a reforma do Estado. Este passo da reforma administrativa tinha por objetivo a modernização da gestão, promovendo, assim, a qualidade no serviço público.

A reforma foi sistematizada nos seus conceitos, diretrizes, objetivos e estratégias pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

As críticas do ministro Bresser Pereira aos dispositivos constitucionais que tratavam da administração pública procuravam uma posição que se situasse, de um lado, entre a transigência em relação à corrupção e à falta de transparência na gestão pública e de outro, na adoção de modelos de administração burocrática reconhecidamente superados em todo o mundo, mas equivocadamente cristalizados na Constituição Brasileira de 1988.

A posição sustentada pelo ministro propugnava a substituição de controles burocráticos por controles gerenciais. Ao mesmo tempo, propunha-se a revisão de leis de grande importância no funcionamento da administração federal, como era o caso da lei de licitações (Lei n.º 8.666/93), do estatuto dos servidores públicos federais, também conhecida como Lei do Regime Jurídico Único (Lei n.º 8.112/90), além de uma ampla desregulamentação legal e normativa (FERNANDES, 1999).

Segundo Bresser Pereira (2008), é impossível não ser normativo em questões que envolvem teoria política e políticas públicas – especificamente, a reforma da organização do Estado.

Entretanto, é preciso lembrar que, para haver uma mudança, faz-se necessário o apoio dos atores envolvidos na questão. No caso da reforma proposta pelo MARE, percebe-se claramente como a obtenção da cooperação dos atores estratégicos criou obstáculos para o sucesso da reforma administrativa proposta em 1995. Assim, quatro anos após sua criação, o Ministério foi extinto, deixando transparecer a fragilidade da política de reforma do Estado, que passou a ser conduzida pelo Ministério do Planejamento e Gestão.

2.2 Eficiência, Eficácia e Efetividade na administração pública

O princípio da eficiência foi acrescentado ao *caput* do artigo 37 da Constituição Federal através da emenda 19, de 04 de junho de 1998, passando a orientar a administração pública, conjuntamente com os demais princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade.

“Juridicamente, a existência expressa no texto constitucional do princípio da eficiência importa duas consequências: o dever da administração pública de buscar sua correta aplicação; e o direito do cidadão administrado de exigir do poder público a eficiência na prestação dos serviços públicos”. (SOUZA, 2010, p.35)

Para Meireles (1999), o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Dessa forma, o princípio da eficiência determina que a administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população, isto é, a eficiência está relacionada com a obrigatoriedade de bons resultados por parte da administração pública.

Para Souza (2010), existem dois aspectos muito importantes que deveriam ser agregados à definição de eficiência: a utilização de recursos indispensáveis ao invés de recursos disponíveis, e a vinculação dos resultados ao interesse público. Sendo assim, o princípio constitucional da eficiência fica definido como sendo aquele que rege toda a administração pública, na concretização das políticas públicas, através dos atos administrativos, vinculados e discricionários, decorrentes da lei, ato ou contrato de direito público, de forma a observar a legalidade e adequação do procedimento escolhido (eficiência do procedimento), com o uso dos recursos indispensáveis para sua realização (eficiência dos custos), para obtenção de resultado que atenda ao interesse público (eficiência dos resultados).

Com base nesta delimitação, tem-se a distinção entre eficiência e eficácia. Eficiência é fazer as coisas bem feitas, cumprindo com o dever e reduzindo custos;

Eficácia é fazer bem as coisas certas, produzir alternativas criativas e obter resultados.

Outro princípio bastante cobrado da administração pública é a efetividade, e essa está associada ao impacto e transformação de uma realidade que se alterou, tendo como benefícios efeitos diretos ou indiretos da ação institucional (econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos).

Esses três princípios são bastante confundidos. Para esclarecer a questão, Carvalho Filho (2004), diz que eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade. A eficiência está relacionada ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, ou seja, está associada com a conduta dos agentes. A eficácia tem relação com a forma empregada pelos agentes no exercício de suas funções na administração. E a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas.

Dessa forma esses princípios estão atrelados à melhoria dos procedimentos administrativos, à qualidade dos serviços públicos, à redução de custos e essencialmente à primazia da legalidade.

Motta (2005, p.13), esclarece que “o princípio da eficiência, na doutrina brasileira, tem configurado, alternativamente, duas vertentes: uma ‘burocrática’, voltada para a legalidade, aos procedimentos corretos, à ritualística e aos controles; outra, chamada por alguns ‘tecnocrática’, talvez de sentido mais amplo e ambicioso, voltada para a qualidade final dos serviços públicos e satisfação do usuário”.

Alexandrino e Paulo (2010) argumentam que o princípio da eficiência vincula-se à noção de administração gerencial, proposto pelos neoliberais que, embora defendam o Estado mínimo, reconhecem a necessidade de uma administração pública eficiente, objetivando acabar com a morosidade, os desperdícios e a baixa produtividade.

Isso sem nunca esquecer que o princípio da legalidade não poderá ser sacrificado, em nenhuma hipótese, em nome da eficiência. Ou seja, a Administração Pública deve atuar com eficiência e legalidade, fazendo apenas o que a lei autoriza, diferente da pessoa de direito privado, que pode fazer o que não está proibido em lei.

No entanto, para atender as necessidades da sociedade atual, consciente dos seus direitos, não é suficiente o atendimento às leis. Ou seja, a administração pública não deve ficar limitada apenas ao cumprimento da lei e, sim, procurar

solucionar da melhor forma os problemas de sua competência, com o intuito de atender as necessidades sociais.

Como este trabalho visa estudar a eficiência relacionada aos processos licitatórios através da modalidade pregão eletrônico, salienta-se a visão de Niebuhr (2011), na qual eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade. Daí que, do princípio da eficiência, mais abrangente, decorrem outros princípios, entre os quais o do justo preço, o da seletividade, o da celeridade e o da finalidade.

A definição de Niebuhr é importante para esta pesquisa, pois o foco é verificar a eficiência das compras públicas no IFPE – Campus Recife-, com a introdução da modalidade Pregão eletrônico. Salientando que esse estudo não avaliou a celeridade das contratações realizadas pela Instituição.

2.3 Licitação no Brasil: apontamentos históricos

Para o cumprimento de suas atribuições, a administração pública necessita contratar obras e serviços e adquirir bens. Essas contratações são realizadas por meio de processos licitatórios, através dos quais se busca obter a melhor proposta para a administração, através da participação de interessados em negociar com a administração pública, os quais devem ser tratados com isonomia.

O ato de comprar e contratar para o setor público no Brasil, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, era realizado através de licitação. A partir de 1988, a licitação recebeu status de princípio constitucional, de observância obrigatória pela administração pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo dispensada ou inexigida apenas nos casos expressamente previstos na Lei 8.666/93.

Apesar de a licitação ter se tornado norma constitucional, somente a partir da Constituição de 1988, sua existência remonta ao século XVI, pois, segundo Motta (2001), no ano de 1592, nas Ordenações Filipinas já se encontravam as primeiras práticas de licitação pública.

Desde então, diversas normas jurídicas foram incorporadas na administração pública com o objetivo de sistematizar as compras governamentais.

A licitação foi introduzida no direito público brasileiro há mais de cento e quarenta anos, pelo Decreto nº 2.926, de 14.05.1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas. Após o advento de diversas outras leis que trataram, de forma simples, do assunto, o procedimento licitatório veio a ser consolidado no âmbito federal pelo Decreto nº 4.536, de 28.01.22, que organizou o Código de Contabilidade da União (arts. 49-53).

Desde o Código de Contabilidade da União, de 1922, o procedimento licitatório veio evoluindo, com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas, sendo, por fim, sistematizado através do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67 (arts. 125 a 144), que estabeleceu a reforma administrativa federal, e estendido, com a edição da Lei nº 5.456, de 20.06.68, às Administrações dos Estados e Municípios.

O Decreto-Lei nº 2.300, de 21.11.86, atualizado em 1987, pelos Decretos-Lei 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

Por fim, foi instituída a Lei Federal de Licitações e Contratos de nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, ainda em vigor, com alterações, estabelecendo normas gerais para licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ficando, assim, determinado em seu artigo 3º que a função da licitação é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e garantir a proposta mais vantajosa para a Administração, disciplinada pelo seu artigo 14 que, de forma objetiva, determina que, para a Administração realizar qualquer compra, deve obedecer a dois princípios fundamentais: a definição precisa do objeto e a existência de recursos orçamentários que garantam o pagamento resultante.

A lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu o pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o qual foi posteriormente regulamentado em sua forma eletrônica, através do Decreto nº 5.450 de 31.05.2005, que, em seu artigo 4º, coloca a obrigatoriedade do pregão nas licitações para aquisições de bens e serviços comuns, sendo preferencial o uso do pregão eletrônico.

Licitação é o processo administrativo de compras, através do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para contratar bens ou serviços do seu interesse, oferecendo oportunidades iguais aos participantes, dentro

das normas instituídas antecipadamente pela administração. A licitação é um meio e não um fim da atividade administrativa.

A Constituição e as leis do Direito Administrativo estabelecem normas gerais sobre licitações e contratos com a Administração Pública pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, locações de observância obrigatória pela administração pública Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes da União, com aplicação estendida aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e, ainda, a fundos especiais e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelos poderes mencionados. (MELLO, 2008)

Entre as normas estabelecidas para as licitações, existe a vinculação a alguns princípios:

- Legalidade – todo processo licitatório deve ser efetuado de acordo com a lei, assegurando, assim, a eficácia administrativa do ato, uma vez que a administração pública em seus atos só pode fazer o que for permitido por lei.
- Impessoalidade – a administração deve tratar a todos sem discriminações, sem beneficiar ou prejudicar nenhum dos licitantes.
- Moralidade – Os processos devem ser realizados com ética, lisura e transparência.
- Publicidade – O processo licitatório precisa estar acessível à sociedade como um todo, além da publicação de aviso informando o local onde os interessados possam obter o texto integral do edital.
- Isonomia – As condições devem ser as mesmas para todos os participantes, possibilitando igualdade de condições para as formulações das propostas.
- Vinculação ao edital – Devem ser seguidas as normas estabelecidas no edital.
- Probidade administrativa – Integridade dos agentes públicos na realização de seus atos.
- Eficiência – Os processos licitatórios devem ser conduzidos de forma rápida e precisa, produzindo resultados satisfatórios para a administração pública.

Segundo Mello:

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se

revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos (MELLO, 2008, p.519).

A doutrina conceitua licitação como um procedimento administrativo de observância obrigatória pela administração pública, no qual é observada a igualdade entre os participantes. Nela deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em estabelecer determinadas relações de conteúdo patrimonial com a administração pública, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações a que eles se propõem. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

As modalidades de licitação instituídas pela Lei nº. 8.666/93 estão especificadas em seu artigo 22 e são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, as quais se encontram especificadas no quadro 01 a seguir.

Concorrência	Modalidade entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
Tomada de preços	Modalidade entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite	Modalidade entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
Concurso	Modalidade entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
Leilão	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Quadro 01 – Modalidades de licitação

Fonte: Lei n 8.666/93 - Elaboração própria

Em seu artigo 23, a Lei nº 8.666/93 define os valores que determinam a modalidade de licitação a ser utilizada em cada processo. As faixas de valores são as seguintes: (tabela 1).

Tabela 01 – Modalidade de licitação X Valores

	Obras e Serviços de Engenharia	Compras e serviços que não sejam de engenharia
Convite	até R\$ 150.000,00	até R\$ 80.000,00
Tomada de Preços	até R\$ 1.500.000,00	até R\$ 650.000,00
Concorrência	acima de 1.500.000,00	acima de R\$ 650.000,00

Fonte: Lei nº 8.666/93 - Elaboração própria.

A Lei nº 8.666/93 com seus 126 artigos é um enorme conjunto de regras que se aplicam a todos os contratos efetivados pela Administração Pública e se tornou um marco importante na história das aquisições governamentais, ao mesmo tempo em que foi responsável pela melhoria no trato da coisa pública, impondo ao gestor público a obrigação da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e probidade administrativa. Entretanto devemos lembrar que a rigidez da Lei 8.666/93 passou a ser considerada um fator de engessamento nas contratações governamentais, o que levou à indicação de que ela precisava ser reformulada.

Vários foram os projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional, até que em 04 de maio de 2000 foi expedida a medida provisória nº 2026, instituindo a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisições de bens e serviços comuns, no âmbito da União, promovendo uma grande mudança no sistema atual.

Segundo Monteiro (2010), as mudanças na Lei propunham que os procedimentos para aquisição de bens e serviços seguissem as novas regras estabelecidas, deixando para a égide da Lei 8.666 apenas os procedimentos atinentes às obras e serviços de engenharia.

2.4 O surgimento do pregão

O pregão surgiu no Brasil no ano de 1997, com a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei 9.472, de 16 de junho, que criou a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e instituiu o pregão para suas aquisições de bens e

serviços.

Diante das muitas e significantes vantagens relatadas pela ANATEL, relativamente à economicidade, maior celeridade e eficiência no processo de seleção de futuros contratados, o Presidente da República expediu a Medida Provisória nº 2.026/2000, permitindo a utilização da modalidade também no âmbito da União. Esta Medida Provisória foi reeditada dezoito vezes. (BERLOFFA, 2002)

De acordo com Monteiro (2010), essa solução legislativa apareceu em um momento histórico brasileiro, quando se decidiu empreender uma série de medidas legislativas que tinham a participação do Estado no cenário econômico como objeto.

A Medida Provisória nº. 2.026, de 04 de maio de 2000, instituiu, no âmbito da União, a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens ou serviços comuns, considerados como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos por edital, por meio de especificações de uso corrente no mercado.

A constitucionalidade da Medida provisória nº 2.026 foi contestada pela doutrina, primeiro porque não estavam presentes os motivos de relevância e urgência, exigidos pelo art. 62 da Constituição Federal, e que justificam a criação de uma Medida Provisória. Segundo, porque a medida provisória criou uma nova modalidade de licitação, que somente seria possível por norma geral e se o veículo da criação fosse uma lei nacional, pois o artigo 22 da Constituição Federal, em seu inciso XXVII, estabelece que:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXVII. Normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, distrito Federal e Municípios.

Além disso, o artigo 22 da Lei nº 8.666/93, em seu parágrafo 8º, veda a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das modalidades já existentes. E terceiro, porque tal medida provisória não podia autorizar o pregão apenas na esfera da Administração Pública Federal (GASPARINI, 2007).

O entendimento de Jacoby Fernandes acerca da constitucionalidade do pregão é o seguinte:

Ora a regra do art. 22, inc. XXVII dirige-se à federação que terá uniforme legislação. Poderá, ao converter a Medida Provisória em lei, a União, via Congresso Nacional, estender o pregão - aí sim necessariamente por lei - para Estados, Municípios e Distrito Federal.
(...) Sobre o pregão, além de constitucional, merecem ainda ser feitas duas outras reflexões: a primeira é que decorre de experiência vivenciada pela

ANATEL -, no qual foi instituído pela Lei nº 9.472/97, que no STF, em liminar de ADIN não foi considerada inconstitucional (...) a Segunda, que todos os que o utilizam são uniformes em enaltecer-lhes as virtudes: rápido, transparente e estimulador da competição.

Desse modo, ao invés de propugnar pela omissão em face da possível inconstitucionalidade parece-me mais útil tentar operacionalizar o que se vem demonstrando bom e rende homenagens àqueles que não cruzaram os braços na expectativa de melhores cenários. (JACOBY FERNANDES, 2011).

Para Mello (2008), o pregão nasceu viciado, porém, após regulação e com a criação da Lei 10.520/2002, o vício foi sanado.

Com a conversão da medida provisória em lei, estendeu-se a incidência da modalidade pregão aos Estados, Distrito Federal e Municípios. A partir de então, a modalidade pregão vem se consolidando em todos os níveis da administração Pública nacional, com suas virtudes e vicissitudes (NIEBUHR, 2011, p.23).

Definição	Fonte
Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais.	Art. 2º do anexo I do Decreto nº 3.555 de 08 de agosto de 2000.
Modalidade de licitação que destina-se à aquisição, por quaisquer interessados, de bens e serviços comuns, sem limite de valor, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.	Medauar (2011, p.199)
Modalidade de licitação pública destinada a contratos de aquisição de bens ou de prestação de serviços, ambos considerados comuns, cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes ou parte deles renovem as propostas oralmente.	Niebuhr (2011, p.17)
Procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de <i>objeto comum</i> no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.	Jacoby Fernandes (2007, p.455)

Quadro 02 - Definições de pregão
Elaboração própria.

Existem dois tipos de pregão: o presencial e o eletrônico. Devendo ficar claro que não se trata de duas formas de licitação. É apenas um tipo de licitação, com a possibilidade de ser realizada de duas formas: presencial ou eletrônica.

De acordo com Niebuhr:

No pregão presencial, os licitantes podem estar todos presentes fisicamente, numa determinada sessão, em que os procedimentos são realizados e no pregão eletrônico, o processamento dá-se basicamente por meio da tecnologia da informação, a distância, onde os licitantes encaminham suas propostas e participam do certame através da internet (NIEBUHR, 2011, p.19).

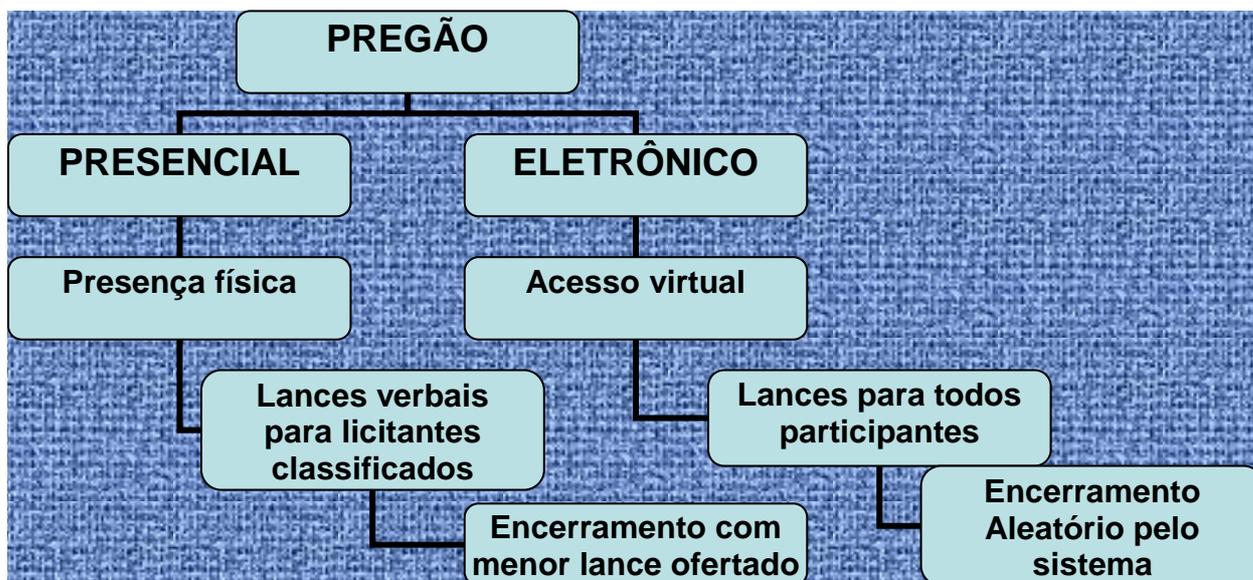


Figura 01 – Diferença entre o pregão presencial e o eletrônico
Elaboração própria

Para Justen Filho (2005), o pregão é uma modalidade procedimental simplificada e rápida, por causa dos objetos das contratações a que se presta, pois só podem ser subordinados ao pregão os contratos que versem sobre bens ou serviços comuns.

Dessa forma, o pregão é uma modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, sem limite de valor para sua contratação, onde a disputa é realizada em sessão pública, através de lances com o objetivo de conseguir o menor preço. A grande mudança nessa modalidade é a inversão das fases de habilitação e análise das propostas, ou seja, verifica-se apenas a documentação do licitante que apresentar a melhor proposta.

2.4.1 O pregão presencial

Com a publicação do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, foi aprovado o regulamento para a aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, através do pregão em sua forma presencial, na qual o pregão acontece em sessão pública, com recebimento dos envelopes de proposta e habilitação, onde os licitantes apresentam lances verbais, em cima do preço da proposta escrita, formulados de forma sucessiva, em valores distintos e decrescentes, até chegar ao menor lance oferecido, quando então será verificada a aceitabilidade do preço final.

No livro Sistema de Registro de Preços e Pregão, Jacoby Fernandes (2007) explicita que são comuns os objetos e serviços, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Porém não pode ser esquecido o que diz Justen Filho (2005), não basta o bem ou serviço ser comum para, de modo automático e obrigatório, consagrar-se o pregão. Mais além do que isso, deverá ser verificado se as circunstâncias aconselham ou não a utilização da modalidade do pregão.

2.4.2 O pregão eletrônico

Com a Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, o pregão foi instituído no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, podendo ser realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão, em sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, que é realizado, quando a disputa pelo fornecimento é feita a distância, em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação através da internet.

Apesar da Lei nº. 10.520/2002 que instituiu o pregão ser posterior ao Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, que regulamentou a Medida Provisória, criando esta modalidade, pode-se afirmar que esse Decreto, embora anterior à Lei, está em plena vigência, nos pontos em que não houver conflitos, ou seja, as regulamentações do Decreto vigoram, se a lei não determinou de forma diferente uma dada situação.

A definição de pregão eletrônico dada por Justen Filho diz que:

O pregão, na forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados desenvolvem-se com utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (Internet). (JUSTEN FILHO, 2005, p.220).

O pregão, além de estar atrelado aos princípios constitucionais citados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, também está condicionado aos princípios da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, buscando obter celeridade e preço justo.

Para Niebuhr (2011), as modalidades previstas na Lei nº 8.666/93 costumam ser censuradas, porque, de acordo com os críticos, induzem a processos licitatórios ineficientes. Para ele, o pregão traz inovações, cujos propósitos são, justamente, propiciar eficiência, especialmente em relação aos aspectos preço e celeridade.

Em consulta ao sítio do TCU, encontra-se uma Resenha de Jurisprudência - elaborada pela Secretaria das Sessões, na qual o entendimento consolidado pelo Tribunal é que, nas licitações realizadas no âmbito da União, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica. A manifestação do Tribunal é que a Administração deve dar preferência à modalidade (pregão), não obstante o caráter facultativo que lhe confere a Lei nº 10.520/2002, e que a adoção de outra opção deve ser devidamente justificada. Isso, em função das vantagens que esse sistema vem trazendo para o Setor Público, com a redução dos preços praticados, a simplificação dos procedimentos e a maior celeridade dos certames.

Para a realização do pregão eletrônico, é necessária a figura do pregoeiro e da equipe de apoio que, segundo o artigo 3º, inciso IV da Lei nº 10.520/2002, serão nomeados pela autoridade competente, que é designada de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto da Instituição.

Em referência ao pregão presencial, segundo o artigo 7º do Decreto nº. 3.555/2000, a única exigência legal para exercer a função de pregoeiro é a capacitação específica, sendo essa oferecida por diversas entidades, com uma carga horária total de 24h.

Porém, na prática, observa-se que, além da capacitação específica, o servidor deve possuir conhecimentos técnicos e jurídicos básicos, pois, dentre outras

atividades, é responsável por gerenciar um procedimento regulado por lei, decidir conflito de interesses e responder a impugnações, além de ser considerado autoridade co-autora para fins de mandado de segurança.

No pregão eletrônico, o parágrafo 4º, do artigo 10º, do Decreto nº 5.450/2002, elimina a necessidade da capacitação específica, ao determinar que a autoridade competente nomeie para pregoeiro servidor que reúna qualificação profissional e perfil adequados para o desenvolvimento da função.

Em concordância com a determinação legal, Justen Filho diz que:

A disciplina consagrada no Decreto nº 5.450/2002 torna evidente que a condição de pregoeiro depende de certas qualidades pessoais que não se vinculam necessariamente a cursos ou processos formais. Ou seja, a capacitação do servidor para tornar-se pregoeiro pode (e deve) continuar a existir. Mas não será a pura e simples conclusão de um curso que propiciará as qualidades necessárias a tanto. (Justen Filho, 2005, p.258).

Não é, portanto, a realização de cursos específicos que vai habilitar o agente público com o perfil necessário para o desenvolvimento da função de pregoeiro. Para isso, é indispensável possuir características compatíveis com a função, além de algum conhecimento técnico, pois, de acordo com o artigo 11º, do Decreto nº 5.450/2002, caberá ao pregoeiro, na realização do pregão eletrônico, as atribuições descritas no quadro 03.

Incisos	Atribuições
I	Coordenar o processo licitatório.
II	Receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração.
III	Conduzir a sessão pública na internet.
IV	Verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.
V	Dirigir a etapa de lances.
VI	Verificar e julgar as condições de habilitação.
VII	Receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão.
VIII	Indicar o vencedor do certame.
IX	Adjudicar o objeto, quando não houver recurso.
X	Conduzir os trabalhos da equipe de apoio.
XI	Encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação

Quadro 03 – Atribuições do pregoeiro

Fonte: Decreto nº 5.450/2002 - Elaboração própria

Ainda, segundo Justen Filho (2005), é evidente que a atividade do pregoeiro não se limita à condução do procedimento competitivo propriamente dito. Cabem-lhe atribuições de controle e condução das atividades administrativas acessórias e todas as atividades pertinentes ao desenvolvimento da etapa externa do pregão eletrônico.

À equipe de apoio, de acordo com o artigo 12º do Decreto nº 5.450/2002, caberá, auxiliar o pregoeiro em todas as fases do processo licitatório.

O pregão eletrônico é feito em duas fases: a fase interna ou fase preparatória, na qual a autoridade competente autoriza a abertura da licitação e, a partir desse ato, é elaborado o Edital, no qual constarão todas as informações a respeito da licitação, baseadas na justificativa da necessidade da contratação e na definição do objeto a ser contratado, devendo ser precisa e detalhada.

Sobre o Edital, este deverá apresentar os seguintes itens: objeto da contratação, condições para participação na licitação, condições de apresentação da proposta, critério de julgamento das propostas, requisitos para a habilitação, procedimentos para pedidos de esclarecimento e impugnação do Edital e as sanções administrativas.

A fase externa do pregão eletrônico inicia com a convocação dos interessados através da publicação do aviso, que deverá ser realizada de acordo com os incisos I, II e III, do artigo 17º, do Decreto nº 5.450/2005, que associa os valores da contratação aos meios em que deverão ser divulgados, conforme explicitado na tabela 02.

Tabela 02 – Valores da contratação e os meios de divulgação

Valores da contratação	Meios de divulgação
Até R\$ 650.000,00	- Diário Oficial da União - Meio eletrônico, na internet
Acima de R\$ 650.000,00 até R\$ 1.300.000,00	- Diário Oficial da União - Meio eletrônico, na internet - Jornal de grande circulação local
Acima de R\$ 1.300.000,00	- Diário Oficial da União - Meio eletrônico, na internet - Jornal de grande circulação regional ou nacional

Fonte: Decreto nº 5.450/2005 - Elaboração própria

Como previsto no parágrafo 2º, do artigo 17º, do Decreto nº 5.450/2005, o aviso do edital deverá conter a definição do objeto a ser licitado, a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, o endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública¹, a data e o horário de sua realização.

O pregão permite à Administração dispor de mais uma modalidade licitatória, tendo como principais características a desburocratização, ao inverter a fase de habilitação, permitindo maior agilidade nas aquisições; a redução do tempo para divulgação; a possibilidade de disputa com lances verbais (no pregão presencial) e inexistência de restrição, quanto ao valor estimado para a contratação. Outro ponto importante é que no pregão tem-se como critério de julgamento apenas o menor preço.

Como o critério de julgamento das propostas é o menor preço, é fundamental especificar minuciosamente os bens ou serviços licitados, evitando, assim, a aquisição de produtos de má qualidade. Convém acrescentar que essas especificações deverão estar contidas no Termo de Referência.

Para Santana (2008), o sucesso do pregão eletrônico está umbilicalmente ligado a um bom, ou no mínimo, razoável Termo de Referência – TR, pois é nele que estarão contempladas todas as dimensões do objeto que se pretende contratar pela via do Pregão.

De acordo com o artigo 9º, parágrafo 2º, do Decreto nº 5.450/2005,

O Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Ainda de acordo com o artigo citado, incisos I e III, o TR deverá ser elaborado pelo requisitante, indicando o objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou

¹ É o conjunto de atos praticados por autoridades administrativas e, facultativamente, por particulares, conectados por meio da Internet, tendo por objeto a seleção da proposta mais vantajosa. A natureza pública da sessão deriva de que os atos podem ser acompanhados e fiscalizados por qualquer interessado através da Internet. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 287).

frustrem a competição ou sua realização, além de apresentar a justificativa da necessidade da contratação.

O Termo de Referência é o documento através do qual a administração tem todas as orientações a respeito da contratação solicitada, sendo, ainda, a base para elaboração do edital.

Muitas vezes o fracasso da licitação ou o não atendimento do interesse público é atribuído ao pregoeiro e à equipe de apoio, quando, na realidade, as especificações do objeto licitado e as condições nas quais deva ser adquirido, não fazem parte de suas funções.

Motta (2001) confirma o bom desempenho na utilização do pregão, ao afirmar que se contabilizam, nas esferas administrativas em que a modalidade tem sido aplicada, resultados expressivos em descontos médios, em relação às propostas iniciais de menor preço; número reduzido de recursos administrativos; menores prazos de encerramento dos processos; redução de tempo necessário ao processo licitatório, geralmente 60 dias ou mais, para no máximo 20 dias, entre o início e o término do pregão. Quanto aos custos previstos, tem-se, comprovadamente, obtido redução de preços, atingindo 20% ou até mais, em função do aumento da competitividade entre os participantes.

Assim, a criação do pregão como nova modalidade de licitação indica uma modernização nos métodos de licitação, com o objetivo de fornecer para a Administração um meio mais célere e eficiente para as contratações públicas.

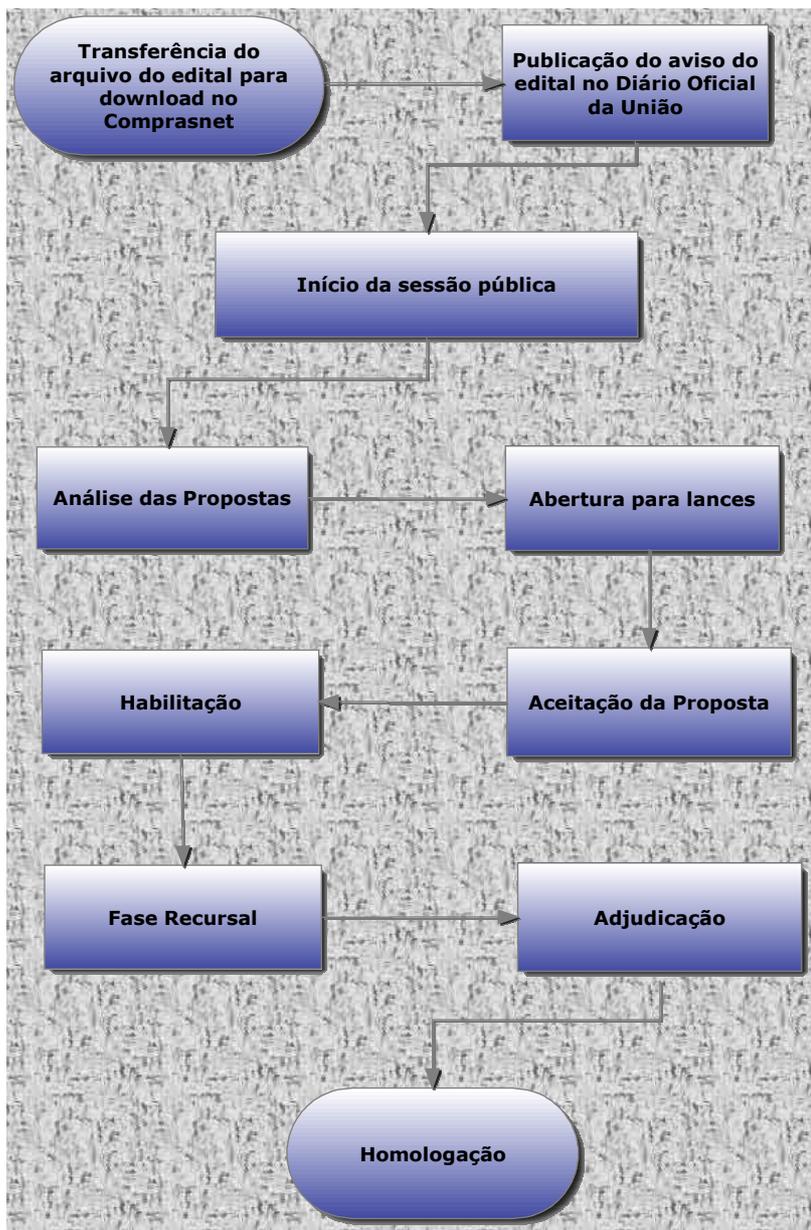


Figura 02 – Fluxograma da fase externa do pregão eletrônico
Elaboração própria

2.4.3 O pregão eletrônico e as compras sustentáveis

A questão da sustentabilidade permeia várias questões da sociedade atual e as compras públicas não poderiam ficar de fora. Sendo assim, é compromisso do Governo Federal desenvolver uma política de sustentabilidade atrelada a contratações que garantam o bom funcionamento das instituições públicas e o bem estar das gerações futuras.

Dessa forma, foram incluídos critérios obrigatórios de sustentabilidade nas licitações públicas, a partir da edição da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

O artigo 3º da Lei nº 8.666/93 foi alterado pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, passando a ter a seguinte redação:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Recentemente, o Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, veio regulamentar o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelecendo critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

A CISAP é uma comissão de natureza consultiva e caráter permanente, vinculada à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes.

Em seu artigo 2º, o Decreto 7.746/2012 traz que a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras, considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório.

Com o surgimento do conceito licitação sustentável², foi acrescentado mais um desafio aos agentes responsáveis pelas compras e contratações públicas, pois,

² Procedimento que permite a introdução de critérios ambientais, sociais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras, tendo por fim o desenvolvimento da sociedade em seu sentido amplo e a preservação de um meio ambiente equilibrado. (SANTIAGO, 2009).

além de escolherem a proposta mais vantajosa, devem escolher, também, a que promova o desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, o pregão tem que se adequar a essa nova face da licitação, e adequar os seus editais para o atendimento das novas exigências legais, sem prejuízo das demais.

Com base em informações extraídas do portal de compras do Governo Federal (Comprasnet), o MPOG informa que:

As compras públicas sustentáveis tiveram um crescimento de 219% nos seis primeiros meses de 2012, quando comparadas ao mesmo período do ano passado. Neste ano, estas compras movimentaram R\$ 18,3 milhões contra os R\$ 5,73 milhões de 2011. Se forem confrontadas as aquisições feitas neste primeiro semestre com as realizadas em 2010, ano da implantação da política governamental, o aumento corresponde a 358%. (MPOG, 2012).

O MPOG informa, ainda, que o pregão eletrônico foi a modalidade de licitação mais utilizada pela administração pública federal, para adquirir bens e serviços sustentáveis. Em 2012, essa modalidade respondeu por 99,9% destas aquisições. Por meio do pregão, foram movimentados R\$ 18,29 milhões.

O Ministério da Justiça e o Ministério da Educação responderam por 77% das contratações sustentáveis do governo federal.

Delfino Natal de Souza³ esclarece que o programa de Contratações Públicas Sustentáveis é uma iniciativa da Administração Pública, para valorizar a compra de produtos que utilizam, em todas as etapas do ciclo de vida, critérios ambientais, econômicos e sociais. Dessa maneira, o governo federal transforma suas aquisições em instrumentos de proteção à natureza.

³ Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, do MPOG. Compras sustentáveis têm crescimento de 219% no primeiro semestre de 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia>>.

2.5 O objeto de estudo

2.5.1 O Instituto Federal de Pernambuco: de sua origem aos dias atuais

Instituição secular, o Instituto Federal de Pernambuco vem reafirmando sua importância para a comunidade, sendo um marco na educação pernambucana, tornando-se, ao longo dos anos, essencial na educação profissional e tecnológica. Essa realidade está de acordo com o pensamento de Hall e Taylor (2003), segundo o qual, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta.

Será que apenas o tempo de vida de uma instituição é suficiente para firmá-la como séria e eficiente. Hall e Taylor (2003) trazem que a perspectiva cultural, explica a persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Pelo contrário, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão “convencionais” ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual.

Dessa forma as instituições exercem influência sobre o comportamento não apenas pelo que determinam a sociedade, mas também pela imagem feita num determinado contexto.

Segundo Farias (2010), uma instituição democrática, para ser considerada exitosa do ponto de vista do desempenho, tem que ser simultaneamente sensível às demandas da população (eleitores) e eficaz na utilização dos recursos (finitos) para atender a tais necessidades. Nesse contexto o IFPE vem firmando seu conceito como Instituição séria e eficiente, demarcando sua força na seara educacional.

O quadro 04 apresenta um histórico de todas as transformações ocorridas, desde sua criação em 1909, até os dias atuais.

ANO	ACONTECIMENTO
1909	Através do Decreto nº 7566 de 23 de setembro, o Presidente Nilo Peçanha criava em cada uma das capitais dos Estados do Brasil uma escola de aprendizes artífices, destinadas a ministrar o ensino profissional primário gratuito. As escolas tinham o objetivo de formar operários e contramestres, através do ensino profissional primário gratuito. O aluno devia ter idade entre 10 e 13 anos, de acordo com o próprio decreto, preferencialmente, “desfavorecidos da fortuna”, para ingresso no curso que seria oferecido sob o regime de externato, funcionando das 10 às 16 horas. A inspeção das Escolas de Aprendizes Artífices ficava a cargo dos Inspetores Agrícolas, uma vez que não existia o Ministério da Educação e Cultura.
1910	A Escola de Pernambuco iniciou suas atividades no dia 16 de fevereiro. Em seu primeiro ano de funcionamento, a Escola teve uma matrícula de setenta alunos, com uma frequência regular de, apenas, 46 alunos. A Escola acaba transformando-se numa espécie de asilo para meninos pobres.
1918	As Escolas de Aprendizes Artífices, conservando o caráter de instituição destinada aos meninos pobres, foram reformuladas pelo Decreto nº 13.064, de 12 de junho, não havendo, contudo, grandes modificações.
1927	O Congresso Nacional aprovou o Projeto de Fidélis Reis, estabelecendo o oferecimento obrigatório do ensino profissional no País. Apesar das alterações estabelecidas pelo Decreto, houve pouca mudança em relação à formação de seus alunos.
1937	Através da Lei nº 378, de 13 de janeiro, as Escolas passaram a ser denominadas Liceus Industriais.
1942	A Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro) veio modificar completamente as antigas Escolas de Aprendizes Artífices, transformando-as em Escolas Industriais Técnicas, que passaram a oferecer Ensino Médio e, aos poucos, foram se integrando como instituições abertas a todas as classes sociais, passando a ser Escola Técnica do Recife. E A partir de então, o Ensino Industrial, abrangendo os dois ciclos (básico e técnico) foi se ampliando, passando a ser aceito como necessidade imprescindível para o próprio desenvolvimento do país. A partir de então, os alunos das escolas técnicas poderiam iniciar a educação superior em área equivalente à sua formação.
1952	A Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro, dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, dando estruturas mais amplas ao Ensino Industrial.
1959	As Escolas Técnicas Industriais são transformadas em autarquias educacionais, com autonomia didática e de gestão.
1965	Com a Lei nº 4.759, de 20 de agosto, a Escola Técnica do Recife passa a se denominar Escola Técnica Federal de Pernambuco.
1971	A Lei nº 5.692 de 11 de agosto, que proporciona expansão e melhoria do ensino de 1º e 2º graus, reformula também o ensino Industrial.
1999	O Decreto sem número, de 18 de janeiro, transforma a Escola Técnica Federal de Pernambuco em Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco, tendo em vista o disposto na Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994.
2008	Em 29 de dezembro a Lei nº 11.982 transforma o Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco em Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Pernambuco.

Quadro 04 – Histórico do IFPE

Fonte: <http://www.ifpe.edu.br>, <http://www.planalto.gov.br>

Elaboração própria

Durante esse longo período, com as denominações anteriores sucessivas de "Escola de Aprendizes Artífices", "Liceu Industrial de Pernambuco", "Escola Técnica do Recife", "Escola Técnica Federal de Pernambuco", "Centro Federal de Educação

Tecnológica de Pernambuco” e atualmente “Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, essa casa de Educação vem servindo à Região e ao País, procurando ampliar a sua missão de Centro de Educação Profissional.

É mister destacar que, até hoje, funcionou em quatro locais da cidade do Recife: De 1910 a 1923 teve como sede o antigo Mercado Delmiro Gouveia (local onde atualmente funciona o Quartel da Polícia Militar de Pernambuco), no bairro do Derby. A segunda sede da Escola foi a parte posterior do antigo Ginásio Pernambucano, na Rua da Aurora, e a partir do início do ano letivo de 1933, passou a funcionar na Rua Henrique Dias, 609, também no Derby, sendo a sede oficialmente inaugurada em 18 de maio de 1934; e, atualmente, a partir de 17 de janeiro de 1983, passou a funcionar na nova sede, na AV. Professor Luiz Freire, 500 – bairro do Curado.

O primeiro curso de Nível Tecnológico - Curso de Tecnologia em Design & Hiperímídia - foi implantado pela Coordenadoria de Expressão Gráfica & Hiperímídia, no ano de 2000.

A partir do ano de 2001, o CEFET implanta os seus cursos no nível técnico, tecnológico e o Ensino Médio, sistematizados de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais, como determinavam as Portarias do Ministério da Educação, de nº 30 e 31, respectivamente.

No governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir do ano de 2003, surgiram os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, como parte de um plano de expansão e valorização da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

A estrutura dos Institutos Federais é composta por uma Reitoria e vários Campi, com gestão interdependente entre ambos. A função da Reitoria é definir políticas, supervisionar e controlar os Campi. E a função de cada Campus é executar os objetivos institucionais.

Segundo Fernandes (2009), o arranjo situacional dos Institutos Federais é novo e caracteriza-se como próprio de uma estrutura em rede, para integrar sistemicamente diversas organizações de ensino através de um núcleo central – no âmbito nacional, através da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, e, no espaço regional, os vários Campi, através de uma Reitoria.

O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO é uma instituição de educação superior, básica e profissional e multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

O Instituto Federal de Educação Ciência de Tecnologia de Pernambuco – IFPE – Campus Recife - tem como Missão: “Promover Educação Profissional Tecnológica através do ensino, pesquisa e extensão, visando à formação de cidadãos éticos, qualificados para o trabalho e socialmente responsáveis.”

De acordo com o artigo 8º da Lei 11.982/2008, o Instituto Federal, em cada exercício, deverá garantir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para cursos técnicos de nível médio, e o mínimo de 20% das vagas da educação de nível superior para cursos de licenciaturas e/ou programas especiais de formação pedagógica, visando à formação de professores para a educação básica e para a educação profissional.

Hoje, o IFPE é formado por nove Campi, quais sejam: Campus Recife, Ipojuca, Vitória de Santo Antão, Pesqueira, Barreiros, Belo Jardim, Caruaru, Garanhuns e o Campus de Afogados da Ingazeira.

Esta pesquisa está direcionada ao Campus Recife, que realiza as aquisições de bens e serviços através do Departamento de Compras, Licitações e Contratos - DCLC -, Departamento que tem como função realizar as aquisições e contratações necessárias ao funcionamento do IFPE – Campus Recife -. Essas aquisições são feitas através das modalidades previstas na Lei nº 8.666/93 e na Lei do pregão, nº 10.520/2002, que tornou preferencial o uso dessa modalidade em toda a administração pública Federal, Estadual e Municipal.

Para executar suas funções, o Departamento de Compras, Licitações e Contratos conta com um Coordenador e 03 funcionários, dentre esses, dois exercem a função de Pregoeiro, responsável pela coordenação da modalidade licitatória denominada pregão eletrônico.

3. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Foram aplicados questionários de pesquisa com dois grupos distintos: os pregoeiros do IFPE e os gestores do IFPE – Campus Recife -. No total, foram consultados 16 pregoeiros e 17 gestores escolhidos por seu envolvimento com o processo de compras. As respostas obtidas com os dois segmentos pesquisados foram compiladas em gráficos e tabelas, demonstrando as conclusões obtidas.

Compondo o resultado, também são apresentados gráficos e tabelas referentes à análise dos 199 pregões eletrônicos realizados pelo IFPE – Campus Recife -, no período compreendido entre 2003 e 2009.

3.1 Análise dos dados fornecidos pelos pregoeiros do IFPE

Os formulários aplicados para os pregoeiros serviram de instrumento para levantar os dados dos respondentes e colher suas percepções acerca dos fatores que contribuem para o exercício de sua função como operadores do sistema Comprasnet. A pesquisa aplicada relata o entendimento dos pregoeiros sobre os pontos que contribuem para o alcance da eficiência nos pregões eletrônicos, além de colher suas opiniões sobre vantagens, desvantagens, dificuldades e alterações que fariam para melhorar o processo de compras em sua Instituição.

As respostas obtidas no levantamento dos dados dos pregoeiros encontram-se demonstradas na tabela 03 e nos gráficos 01 a 06 a seguir:

Tabela 03 - Dados dos Pregoeiros do IFPE

Gênero			Cargo		
	Quantidade	Percentual		Quantidade	Percentual
Masculino	13	81%	Assistente em Administração	12	75%
Feminino	03	17%	Outros	04	25%
Tempo de trabalho na Instituição (anos)			Tempo de trabalho como Pregoeiro (anos)		
	Quantidade	Percentual		Quantidade	Percentual
0 a 4	11	69%	0 a 2	9	56%
5 a 9	01	6%	3 a 5	4	25%
10 a 14	0	0%	6 a 8	2	13%
15 ou mais	4	25%	9 a 10	1	6%
Faixa etária			Formação acadêmica		
	Quantidade	Percentual		Quantidade	Percentual
18 a 29	5	31%			
30 a 39	6	37%	Ensino Médio	01	6%
40 a 49	3	19%	Ensino Superior	05	31%
50 ou mais	2	13%	Pós-graduação	10	63%

Elaboração própria

A seguir, para uma melhor visualização, os gráficos com os dados dos pregoeiros pesquisados.

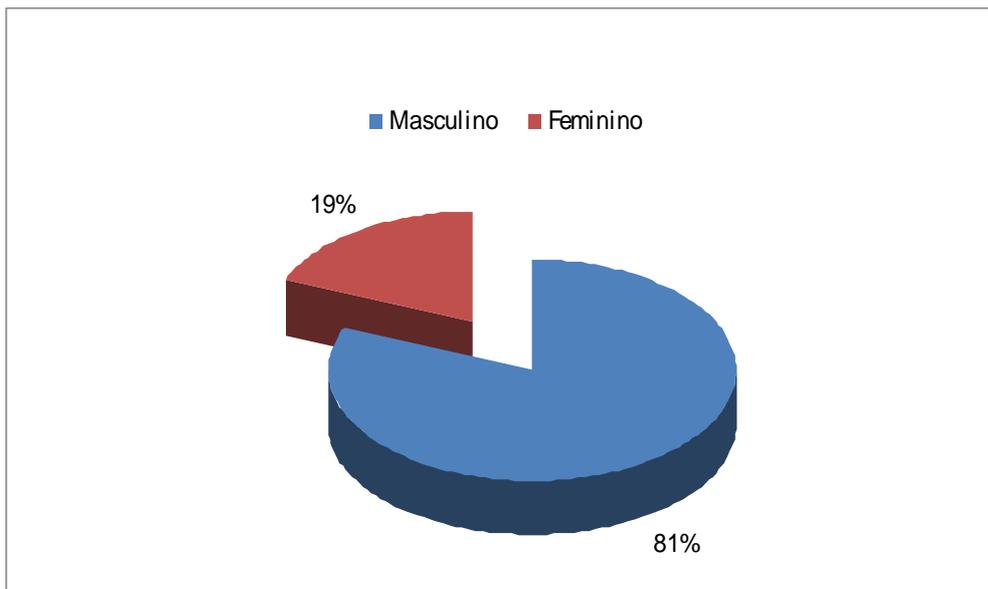


Gráfico 01 – Gênero dos pregoeiros
Elaboração própria

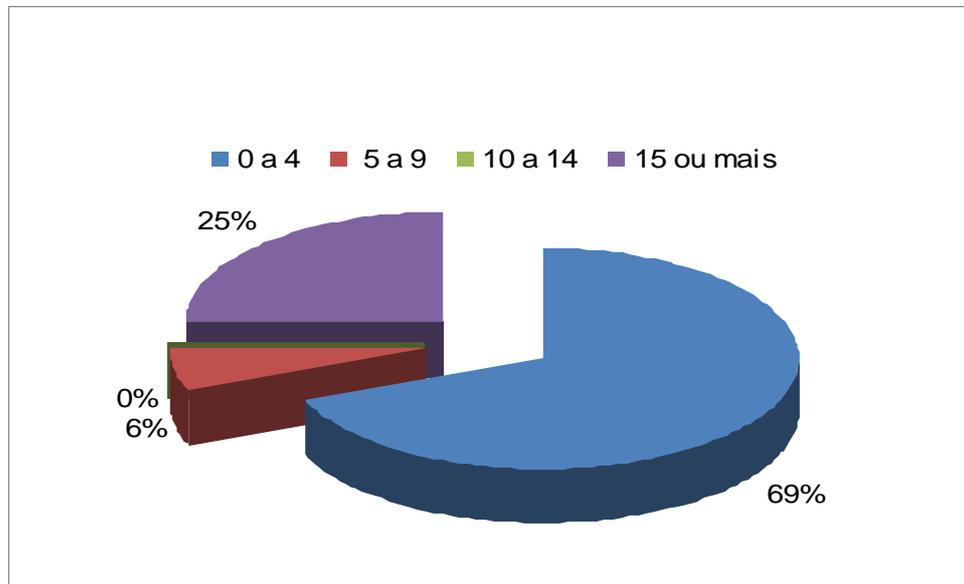


Gráfico 02 – Tempo de trabalho dos pregoeiros na Instituição
Elaboração própria

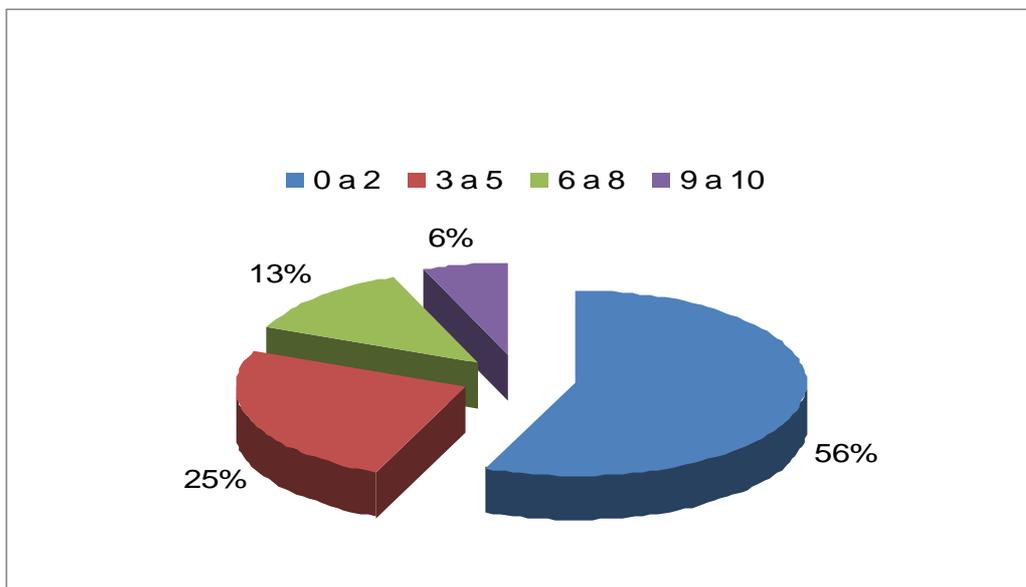


Gráfico 03 – Tempo de trabalho como Pregoeiro
Elaboração própria

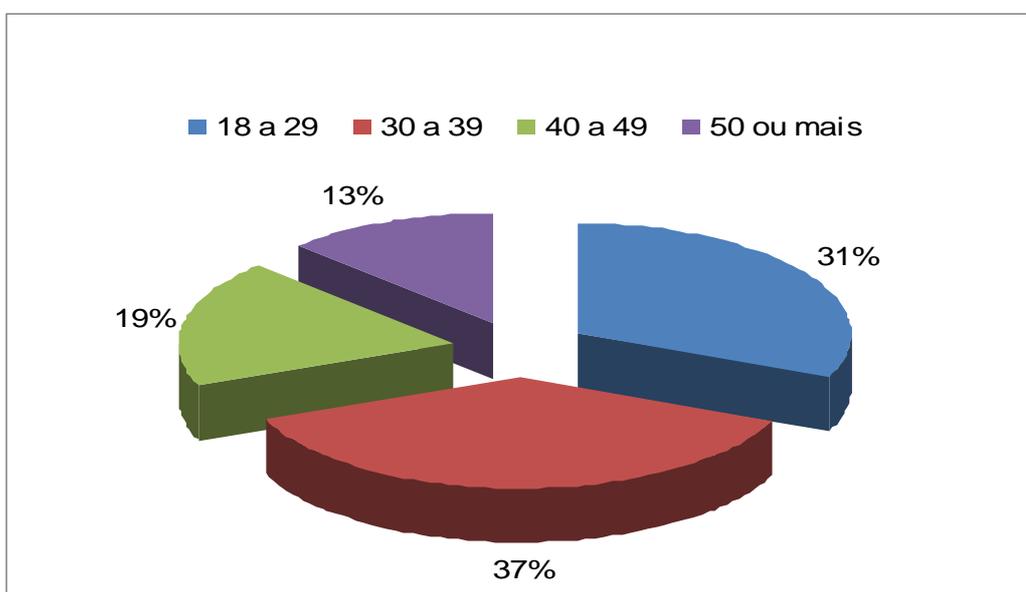


Gráfico 04 – Faixa etária dos pregoeiros
Elaboração própria

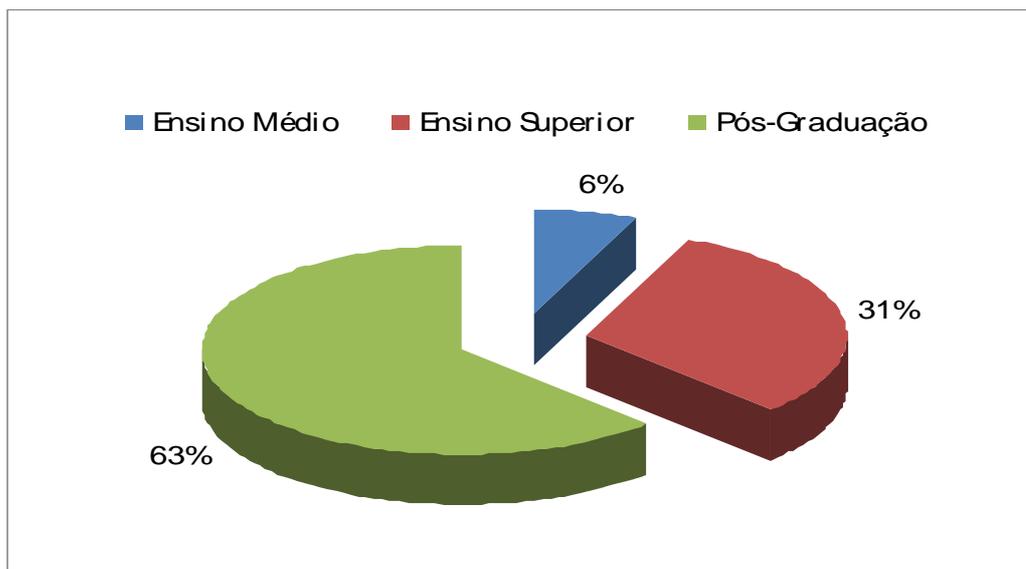


Gráfico 05 – Formação acadêmica dos pregoeiros
Elaboração própria

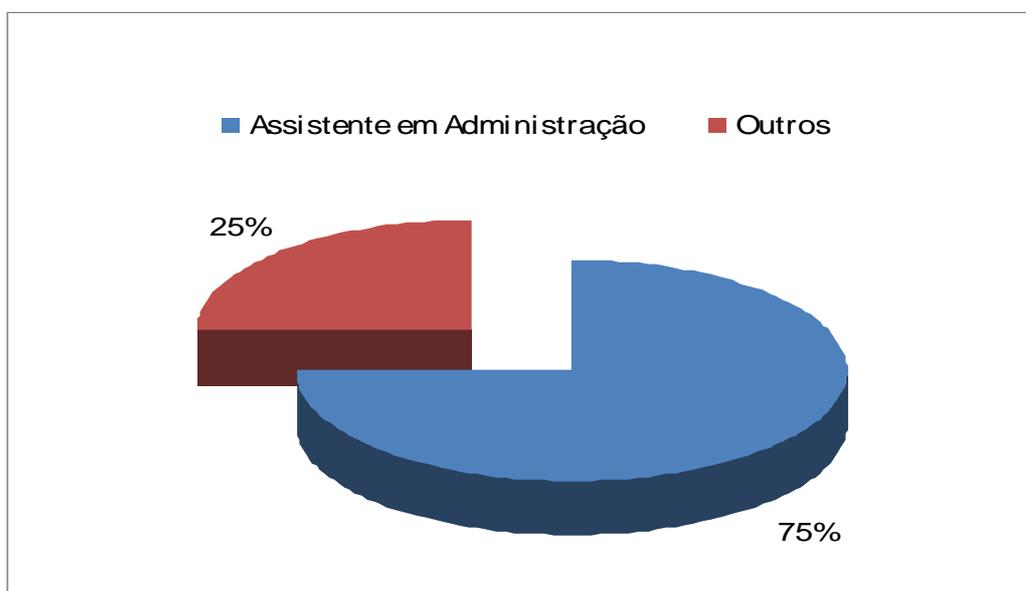


Gráfico 06 – Cargo dos pregoeiros
Elaboração própria

O perfil dos pregoeiros do IFPE mostra um elevado índice de profissionais com pouco tempo de trabalho (0 a 4 anos) na Instituição, e, conseqüentemente, com pouco tempo (0 a 2 anos) de atuação na função de pregoeiro. Tal fato se justifica pela expansão do IFPE, com a criação de seus novos campi, tendo sido necessário contratar novos funcionários e formar novas equipes. A grande maioria é do sexo

masculino, lotados no cargo de Assistente em Administração e, em relação à escolaridade, a maior incidência é de pós-graduados.

Esse perfil pode representar uma maior facilidade dos pregoeiros em se ajustar a mudanças necessárias no aprimoramento de suas funções, ao mesmo tempo em que pode ser um complicador, pois as atribuições dos pregoeiros, que são de coordenar o processo licitatório, receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável por sua elaboração; conduzir a sessão pública na internet; verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório; dirigir a etapa de lances; verificar e julgar as condições de habilitação; receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente, quando mantiver sua decisão; indicar o vencedor do certame; adjudicar o objeto, quando não houver recurso; conduzir os trabalhos da equipe de apoio e encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação, todas determinadas pelo artigo 11º, do Decreto nº 5.450/2002. Estas atividades implicam muita responsabilidade centralizada em uma pessoa. Isso remete à afirmação feita por Niebuhr (2011), quando diz que o pregoeiro agrega muitas competências, que precisam ser exercidas por agente capacitado e experiente. E, para adquirir experiência, é necessário tempo, além de capacitação.

Questionados sobre o curso de capacitação para atuar como pregoeiro, 63% dos respondentes discordaram da idéia de que apenas esse curso é suficiente para o exercício da função, conforme demonstrado no gráfico 07.

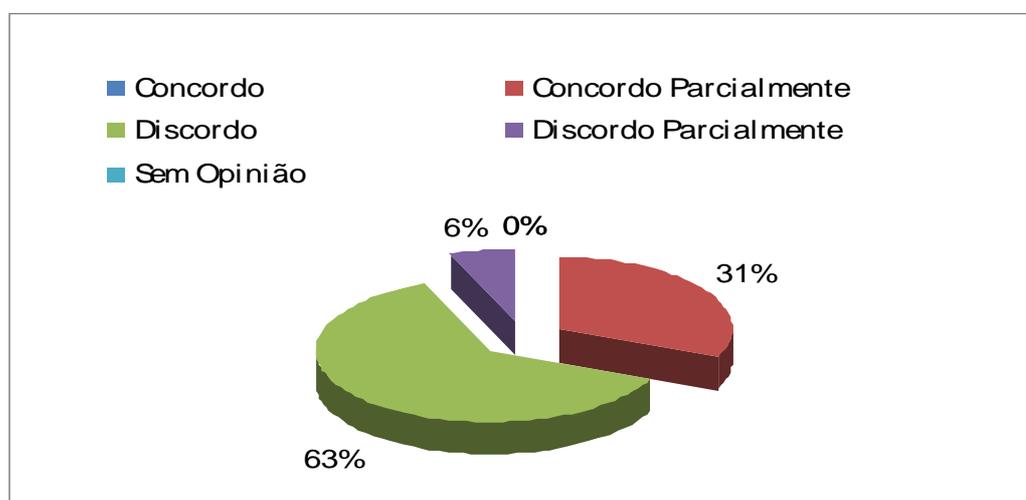


Gráfico 07 – Curso de pregoeiro X Exercício da função
Elaboração própria

Complementando suas respostas em relação à capacitação, o gráfico 08 a seguir mostra que 94% concordam que são necessárias outras capacitações, para atuar nessa área. Esse resultado vem reforçar a necessidade da experiência para o bom desempenho da função.

Os percentuais revelam que, na Instituição, existem, 13% e 6% de pregoeiros com experiência de 6 a 8 anos, e de 9 a 10 anos, respectivamente.

Desse modo, seria interessante a realização de encontros entre os pregoeiros da Instituição, com o objetivo de fomentar a discussão sobre dificuldades encontradas nas incumbências da função, além de promover a troca de experiências entre eles.

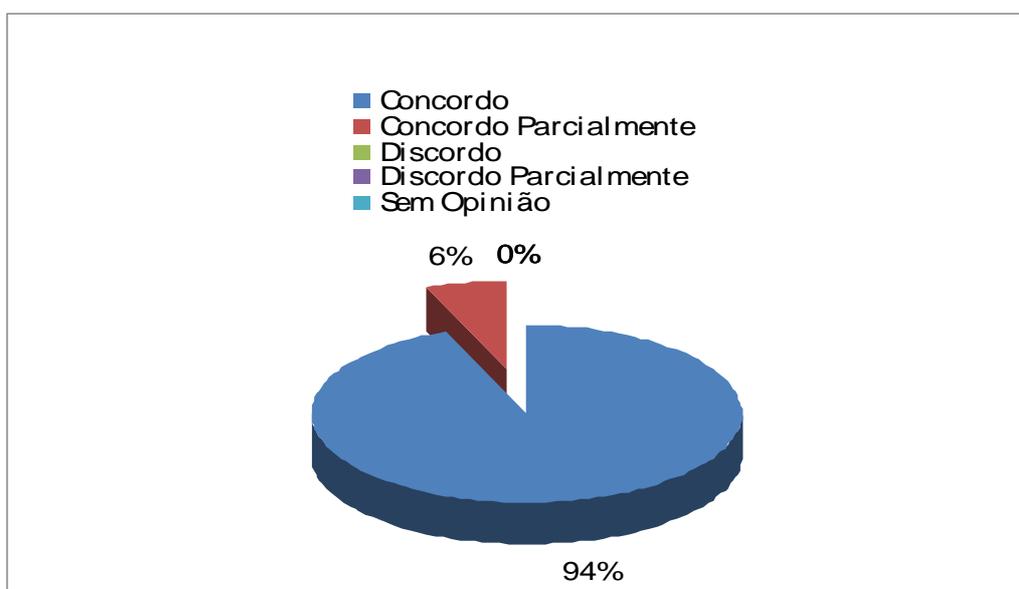


Gráfico 08 – Necessidade de Capacitação.
Elaboração própria

Complementando a questão relacionada à capacitação, 31% concordam e 57% concordam parcialmente, que a política de capacitação da Instituição facilita o crescimento profissional, conforme demonstrado no gráfico 09.

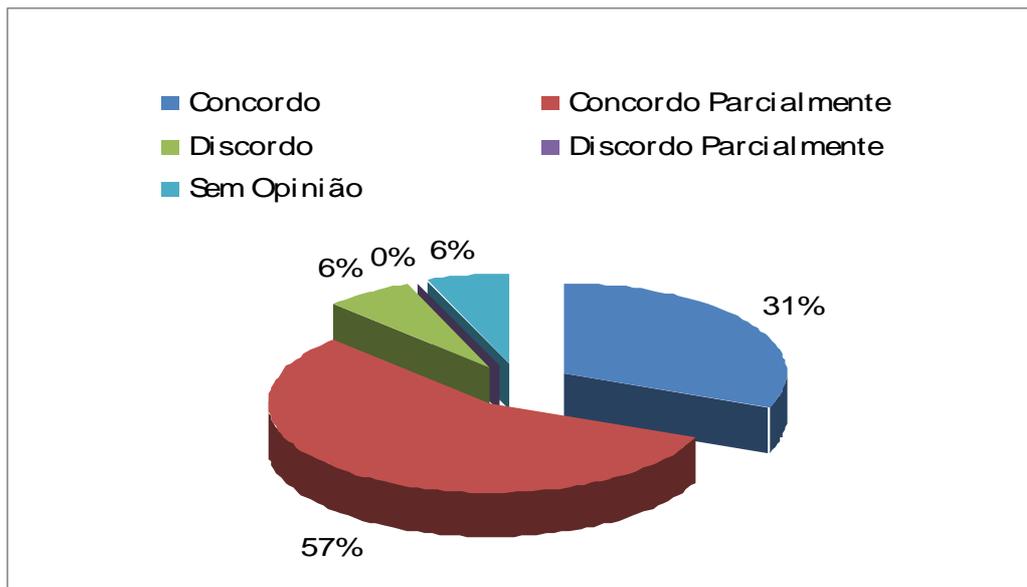


Gráfico 09 - Política de capacitação da Instituição
Elaboração própria

Esse é um ponto muito favorável, pois, partindo do fato que a maioria dos pregoeiros da Instituição tem pouco tempo no exercício dessa função, é imprescindível que haja uma política de capacitação que possibilite a construção de uma boa estrutura de conhecimentos técnicos específicos e necessários ao bom desempenho da função de pregoeiro, proporcionando, assim, a segurança necessária para a avaliação dos fatos que ocorrem durante a sessão do pregão eletrônico.

Por tudo que foi exposto a cerca do pregoeiro, pode-se concluir que é muito importante o pregoeiro ter a noção de que é um defensor dos interesses da Administração, sem esquecer que sua responsabilidade vai além da condução da sessão pública. Afinal, seus atos, como afirma Araújo (2008), “transpassam a relação de atribuições estabelecidas pela legislação, passam pela análise crítica dos Órgãos de Controle Interno e Externo e circulam livremente pelos corredores da justiça”.

Quando questionados se a Instituição se preocupa em ver junto aos requisitantes suas dificuldades, para elaborar um processo de compras, apenas 13% concordaram, a maioria concordou parcialmente e 38% discordou, conforme gráfico 10.

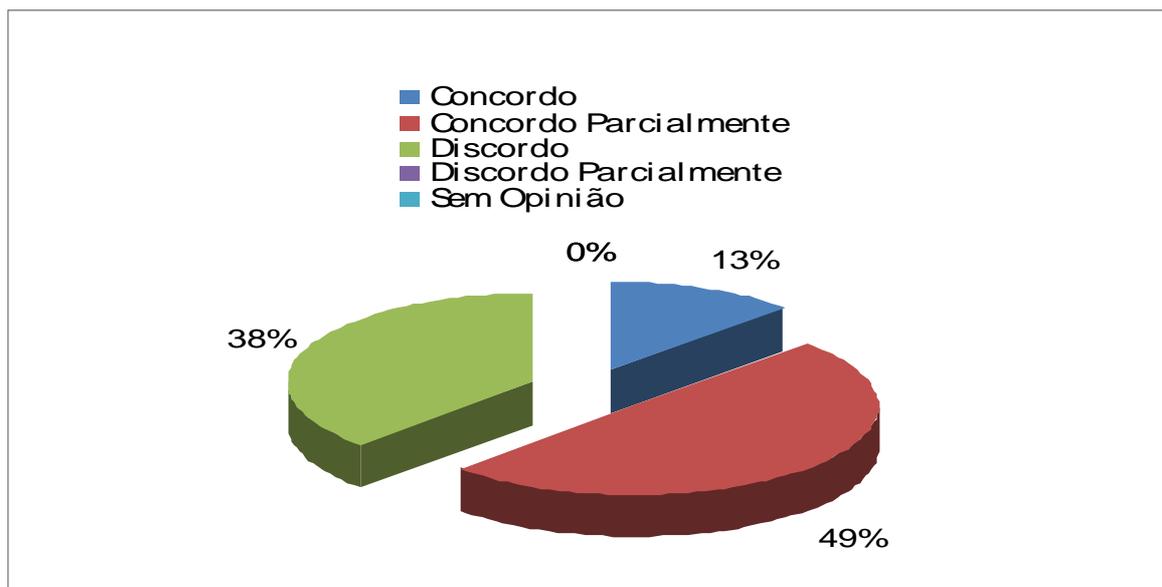


Gráfico 10 – Instituição se preocupa com dificuldades do requisitante na elaboração do processo de compras
Elaboração própria

É um fator preponderante nos processos de compras e contratações, que o requisitante tenha conhecimento para fazer uma boa solicitação, fato exigido legalmente, amparado pelo Decreto nº 5.450/2002, em seu artigo 9º, incisos I e III, os quais determinam que o termo de referência seja elaborado pelo setor requisitante, indicando o objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização; além de apresentar justificativa da necessidade da contratação.

Diante disso, afere-se que, se os responsáveis pela elaboração do Termo de Referência não estiverem aptos a elaborá-lo, conforme determinação legal, e, se essa fase processual não estiver bem instruída, comprometerá toda a evolução do processo de compras e contratações.

Após as avaliações sobre o processo em si, os pregoeiros analisaram alguns itens relacionados à eficiência do pregão eletrônico, tais como:

- 1 - O tempo para conclusão do processo
- 2 – A qualidade das contratações
- 3 – A ampla participação
- 4 – A redução no tempo para divulgação do edital
- 5 – O julgamento das propostas ser o menor preço
- 6 – O Comprasnet (portal de compras do Governo Federal)

- 7 – A ausência de restrição quanto ao valor estimado para contratação
- 8 – Transparência na sessão
- 9 – Inversão das fases de análise e habilitação da proposta
- 10 – Análise de habilitação apenas do vencedor
- 11 – Fase recursal apenas no final do processo
- 12 – Possibilidade de negociação de preços

Na análise dos pregoeiros do IFPE, representada pelo gráfico 11, disposto a seguir, entre os itens citados, os que mais contribuem para a eficiência do pregão eletrônico são: a transparência; a inversão das fases de análise e habilitação de proposta; a análise dos documentos de habilitação apenas do licitante vencedor; a existência de apenas uma fase de recurso ao final do certame; e a possibilidade de negociação dos preços.

Diante do exposto, verifica-se que esses são exatamente os itens que estão ligados ao preço e à celeridade, o que remete à afirmação feita por Niebuhr (2011), quando correlaciona a eficiência em licitação pública com três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade.

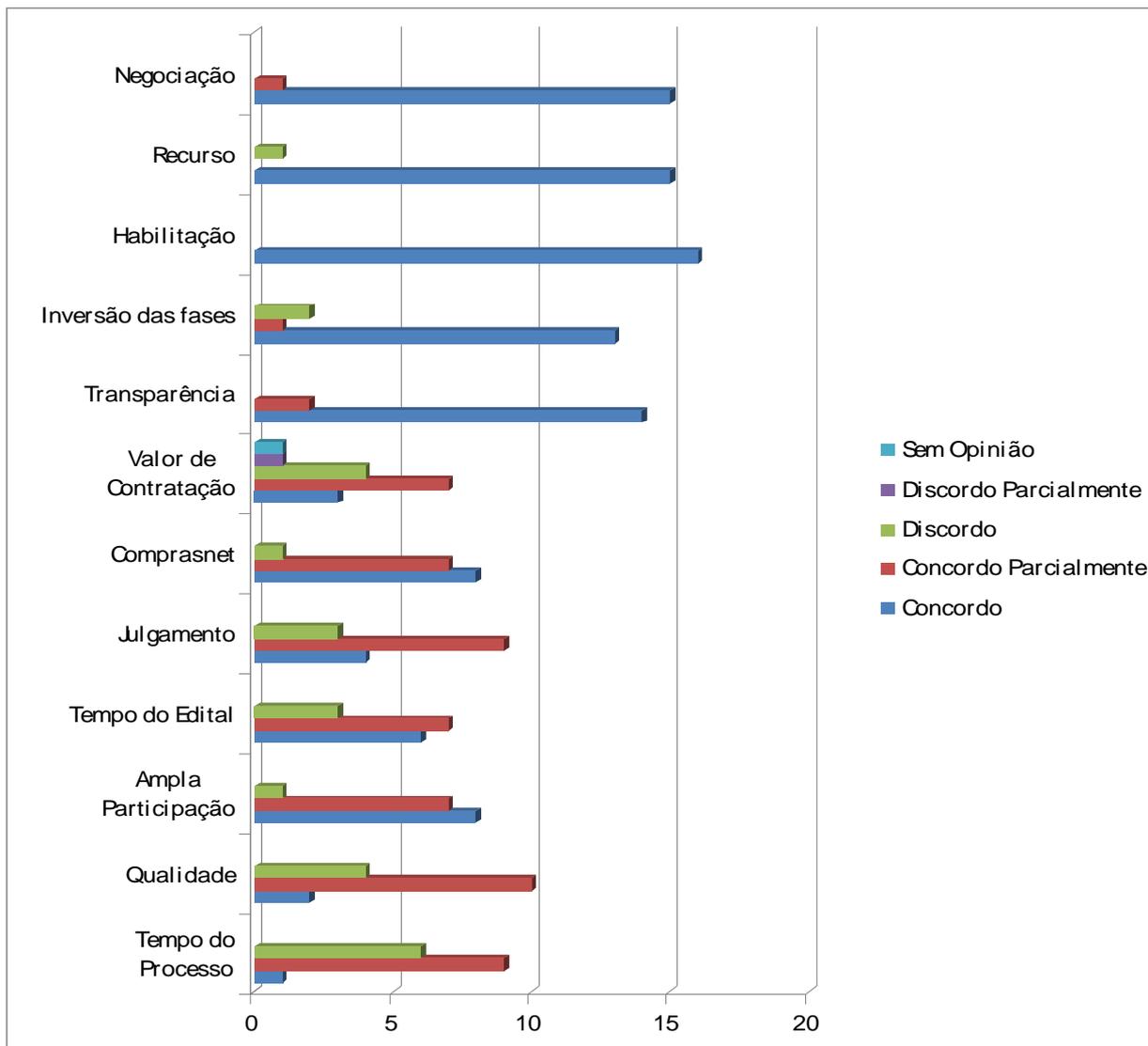


Gráfico 11 – Análise dos pregoeiros sobre itens relacionados à eficiência
Elaboração própria

Para finalizar a análise feita pelos pregoeiros, foi solicitada a opinião deles sobre quais seriam as principais vantagens e desvantagens do pregão eletrônico e quais os fatores que dificultam o alcance da eficiência nos pregões eletrônicos na Instituição. Os resultados para essas questões podem ser observados nos gráficos 12, 13 e 14 dispostos a seguir:

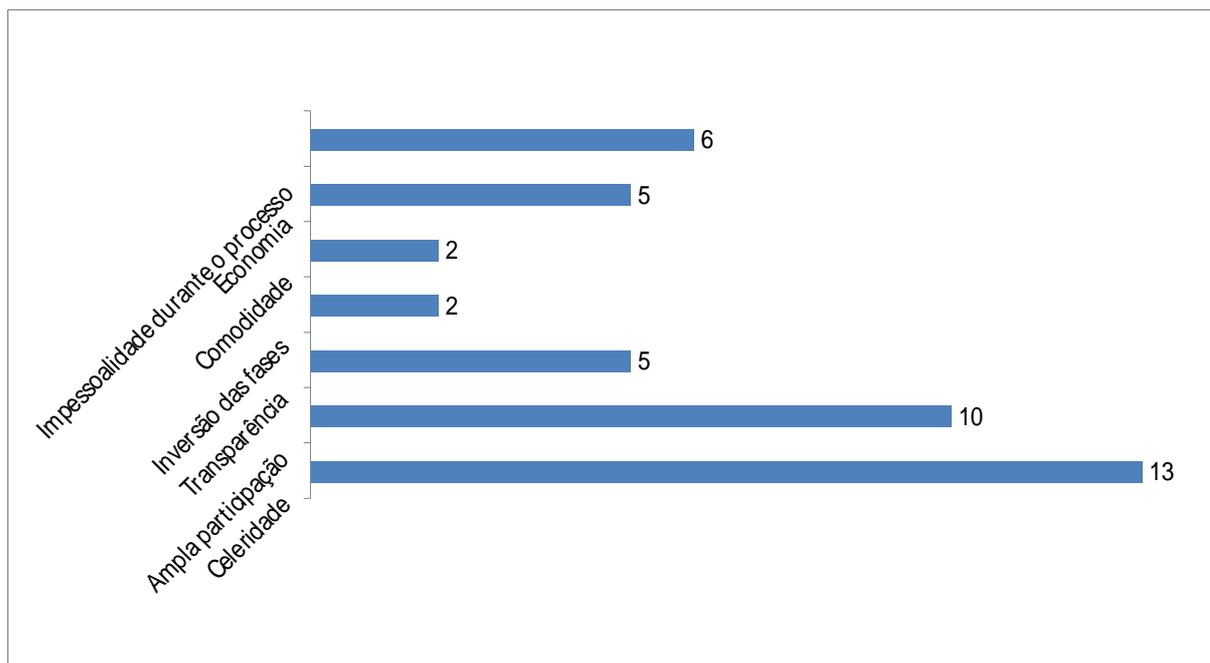


Gráfico 12 – Principais vantagens do pregão eletrônico na visão do pregoeiro
Elaboração própria

É reconhecido publicamente que o pregão eletrônico acelera o processo de licitação, em comparação com as demais modalidades presentes na Lei nº 8.666/93. Essa modalidade de licitação apresenta várias vantagens, dentre as que foram citadas pelos pregoeiros do IFPE, sobressaíram-se a celeridade, a ampla participação, a impessoalidade durante o processo, a economia e a transparência.

O ponto chave do pregão eletrônico é a inversão das fases, pois, ao julgar primeiro as propostas e depois analisar a habilitação apenas do detentor do melhor lance, conferiu a essa modalidade licitatória a celeridade citada, tanto pelos juristas, como Justen Filho (2005), Niebuhr (2011), Jacoby Fernandes (2007) e outros, em sua análise acadêmica, quanto pela observação empírica de quem realiza o pregão eletrônico, ou seja, o pregoeiro.

Outro ponto importante é que, por ser realizado com recursos de tecnologia da informação, através da internet, aproxima as pessoas, encurtando as distâncias e possibilitando uma ampla participação. Isso repercute diretamente na economia, pois estimula a competitividade, reduzindo os valores estimados das licitações.

Como afirma Niebuhr (2011), “a ampliação da competitividade aumenta a probabilidade da Administração Pública firmar contratos mais vantajosos, beneficiando a eficiência em contratos administrativos”.

As principais desvantagens presentes no pregão eletrônico, enumeradas pelos pregoeiros do IFPE, podem ser verificadas no gráfico 13.

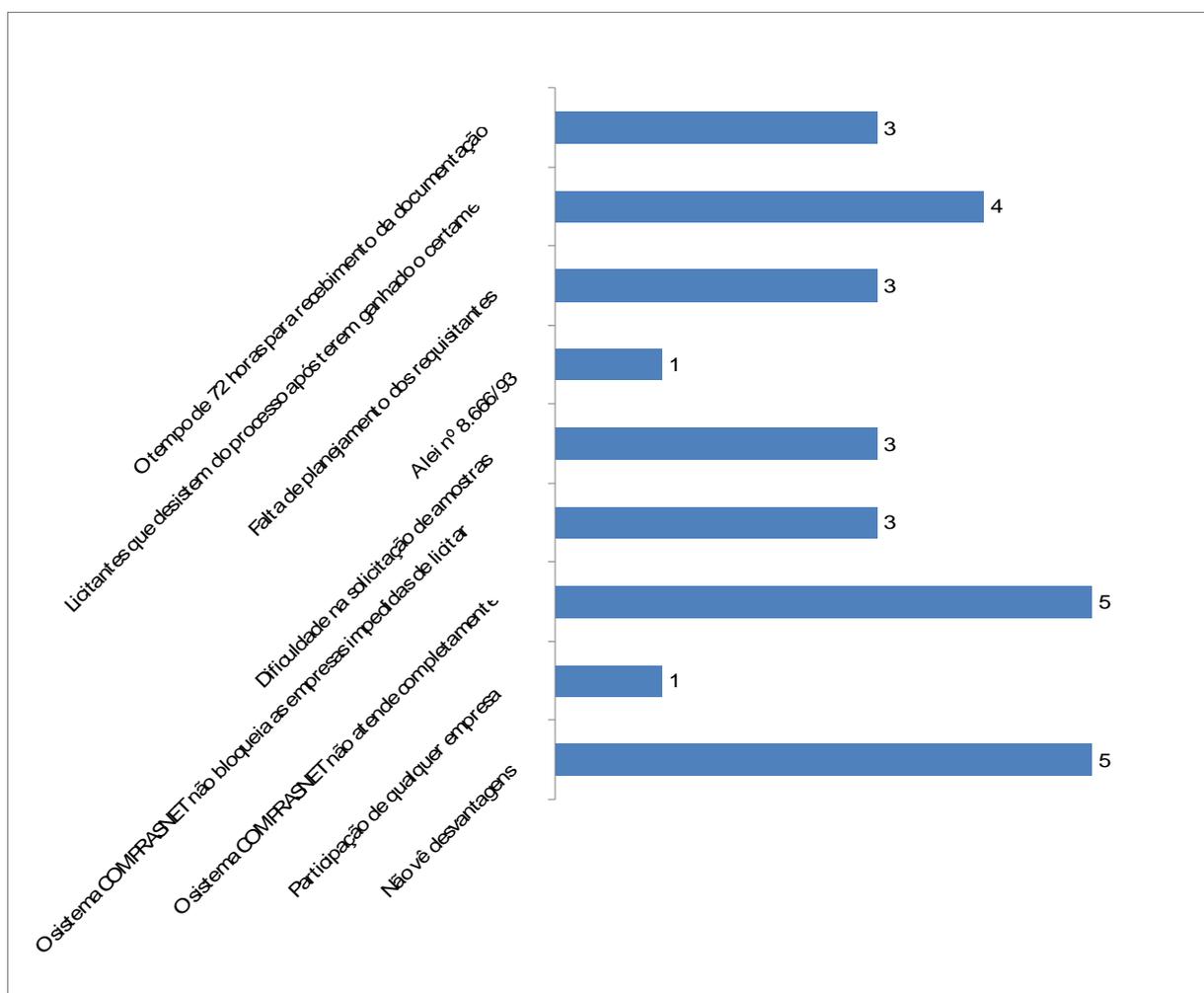


Gráfico 13 – Principais desvantagens do pregão eletrônico na visão do pregoeiro
Elaboração própria

Entre as mais citadas estão os licitantes que desistem do processo após ter dado o melhor lance, isso pode vir a caracterizar combinação entre os licitantes, acordando entre eles, que um dará lance bem abaixo do valor de mercado, inibindo a fase de lances para os outros licitantes. Quando chamados a enviar a proposta adequada ao lance dado, simplesmente não o fazem, deixando para o segundo colocado, que, na realidade, poderia ter melhorado o seu preço, se não houvesse ocorrido tal combinação, o que acaba prejudicando a licitação.

Outra desvantagem diz respeito ao portal de compras, o Comprasnet, que não atende as expectativas dos pregoeiros, necessitando de algumas mudanças que poderão ajudar bastante na sessão do pregão eletrônico, como por exemplo, bloquear a participação de empresas impedidas de licitar com a União.

Alguns pregoeiros apresentaram em suas respostas que o pregão eletrônico não apresenta desvantagens. No entanto, deve-se ter em mente que o pregão eletrônico é a primeira experiência da Administração Pública nacional com processo de licitação informatizado. É uma iniciativa muito bem elaborada, mas que apresenta defeitos, e, sendo assim, pode e deve ser melhorada. (NIEBUHR, 2011).

A avaliação dos pregoeiros sobre os fatos que dificultam a eficiência dos pregões eletrônicos no IFPE está representada no gráfico 14 a seguir. Os fatores que mais apareceram como pontos de dificuldade estão relacionados com o termo de referência e a especificação do material ou serviço solicitado.

Um Termo de Referência bem redigido, contendo as especificações necessárias para uma boa contratação, está intimamente ligado à qualidade do bem ou serviço adquirido, pois é ele que contém todos os detalhes da contratação solicitada.

Outra dificuldade citada na pesquisa, que está relacionada com o termo de referência, é a desinformação dos requisitantes. Também foram apontadas instrução processual ineficiente e pesquisa de preço mal elaborada, além de outras.

No entanto, esses fatos apresentados, podem ser resolvidos numa ação conjunta da Instituição com os agentes envolvidos no processo de compras, buscando sanar as dificuldades apresentadas. Uma sugestão é a normatização do processo de compras e do Termo de Referência, bem como capacitações, abrangendo conteúdos que dirimam ou eliminem essas dificuldades.

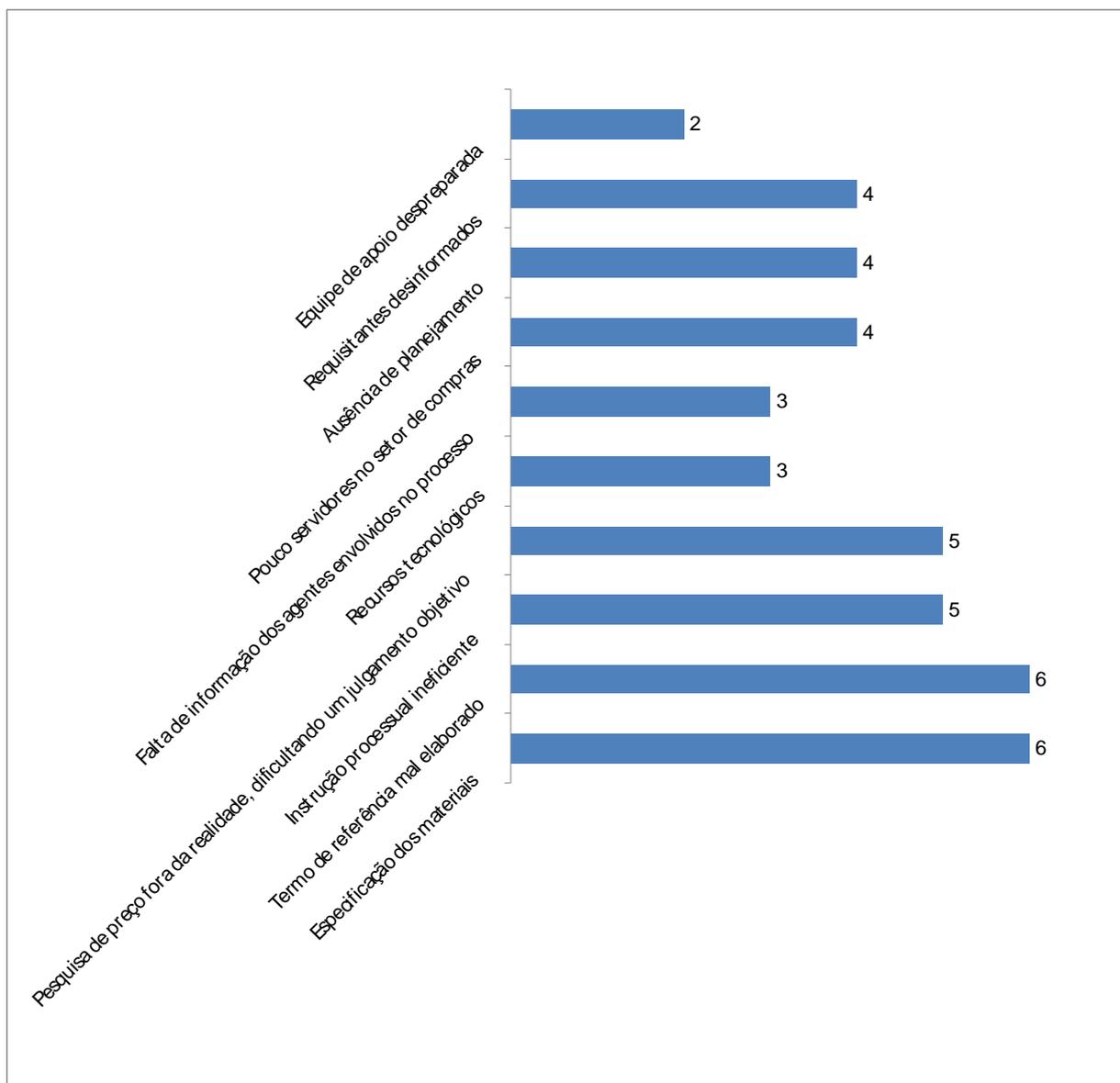


Gráfico 14 – Fatores que dificultam a eficiência dos pregões eletrônicos na visão dos pregoeiros
Elaboração própria

Para finalizar, foi perguntado que mudanças os pregoeiros do IFPE fariam em sua Instituição, para melhorar a eficiência dos processos de compras feitos através do pregão eletrônico. Veja-se o gráfico 15.

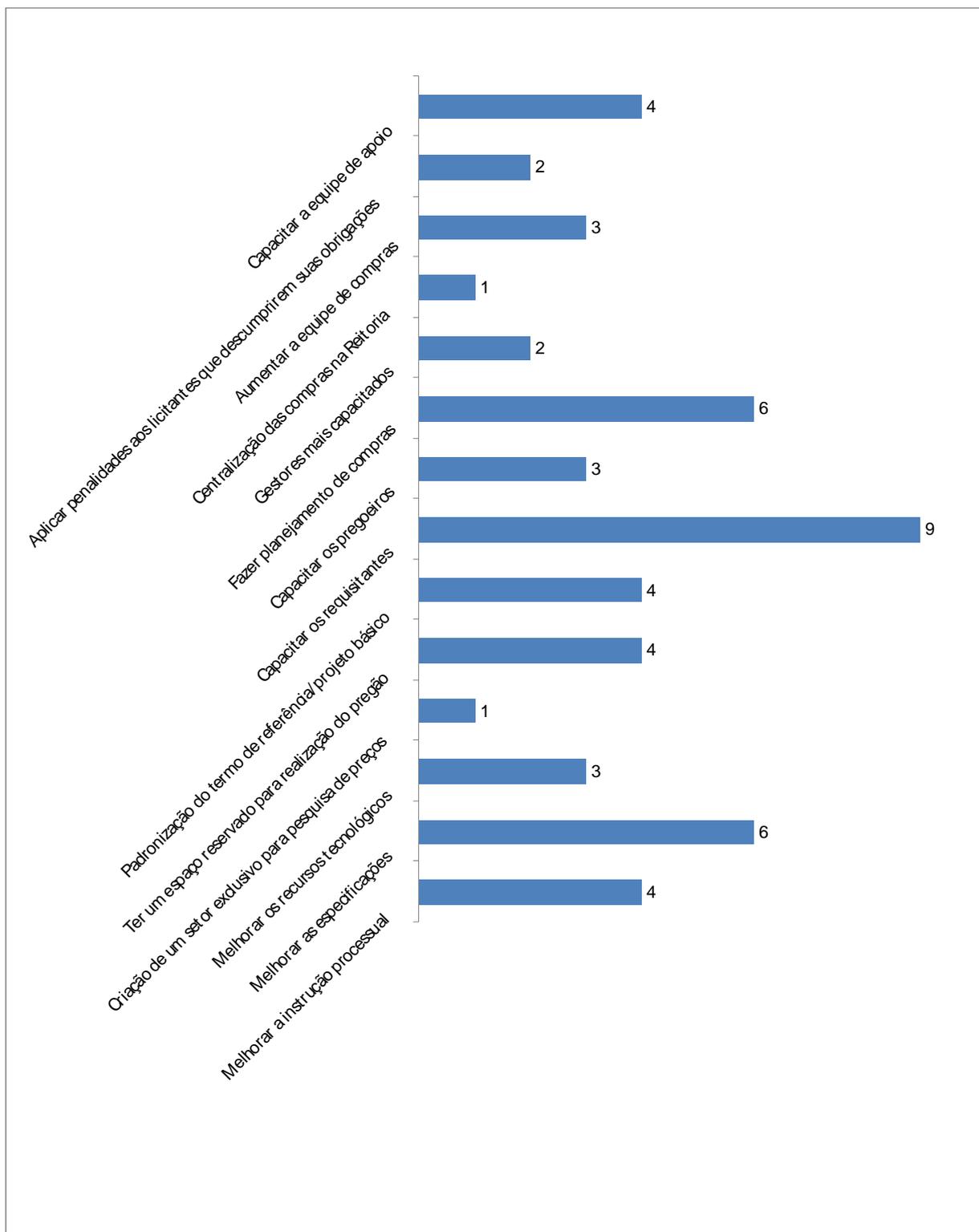


Gráfico 15 – Mudanças sugeridas pelos pregoeiros para melhorar a eficiência dos processos de compras.
Elaboração própria

Como pode ser observado, as mudanças giram em torno de instrução processual; capacitação de todos os agentes envolvidos, ou seja, pregoeiro, equipe de apoio, requisitantes e gestores; melhorar os recursos tecnológicos e padronizar o

termo de referência, com atenção especial às especificações. Porém as mais citadas foram melhorar as especificações e capacitar os requisitantes. Pode-se dizer que um é consequência do outro, pois, ao esclarecer para os requisitantes como elaborar um Termo de Referência que embase um bom edital, automaticamente se estará englobando as questões da especificação.

3.2 Análise dos dados fornecidos pelos Gestores do IFPE – Campus Recife

Na análise dos dados fornecidos pelos Gestores do IFPE – Campus Recife-, tem-se o perfil de acordo com a tabela 04, refletida nos gráficos 16 a 20 a seguir.

Tabela 04 – Dados dos gestores do IFPE – Campus Recife

Gênero			Cargo		
	Quantidade	Percentual		Quantidade	Percentual
Masculino	14	82%	Professor	12	71%
Feminino	03	18%	Técnico administrativo	05	29%
Tempo de trabalho na Instituição (anos)			Faixa etária		
	Quantidade	Percentual		Quantidade	Percentual
0 a 4	02	12%	18 a 29	0	0
5 a 9	0	0%	30 a 39	02	12%
10 a 14	01	6%	40 a 49	07	41%
15 ou mais	14	82%	50 ou mais	08	47%
Formação acadêmica					
				Quantidade	Percentual
Ensino Médio				01	6%
Ensino Superior				03	18%
Pós-graduação				13	76%

Elaboração própria

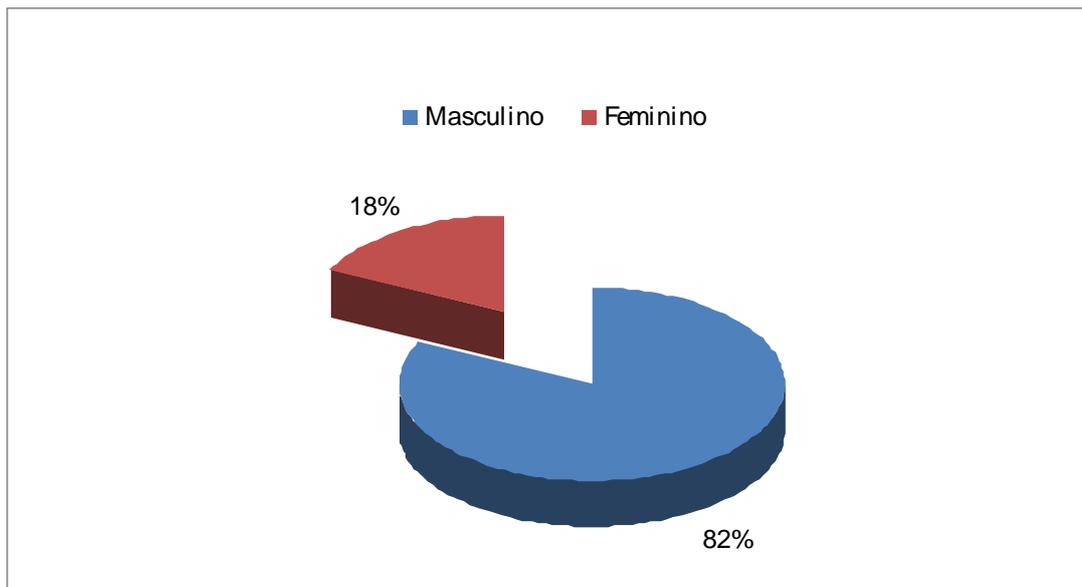


Gráfico 16 – Gênero dos gestores
Elaboração própria

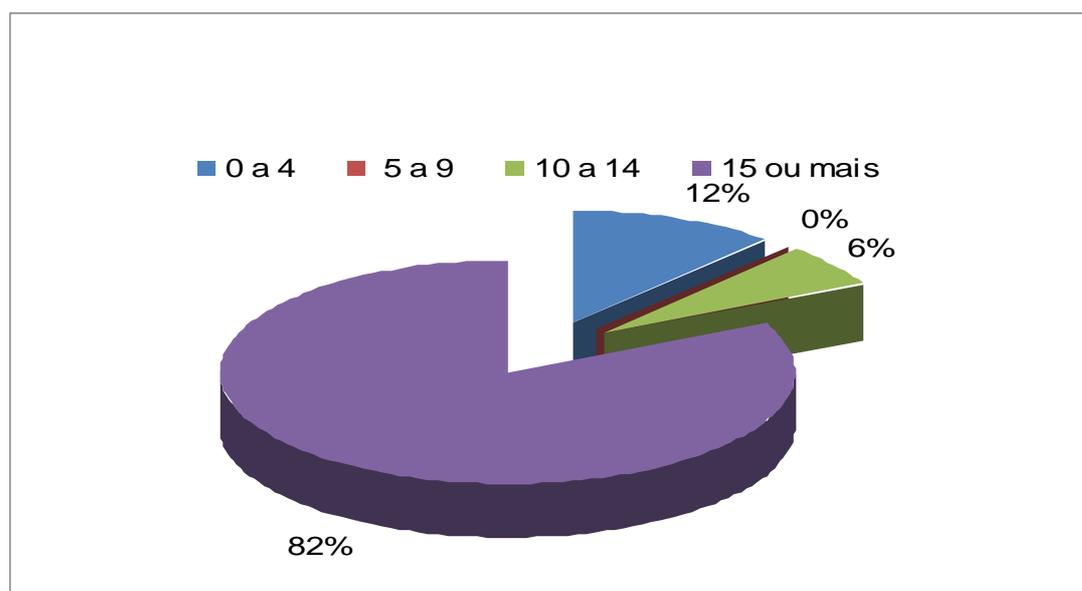


Gráfico 17 – Tempo de trabalho dos gestores na Instituição
Elaboração própria

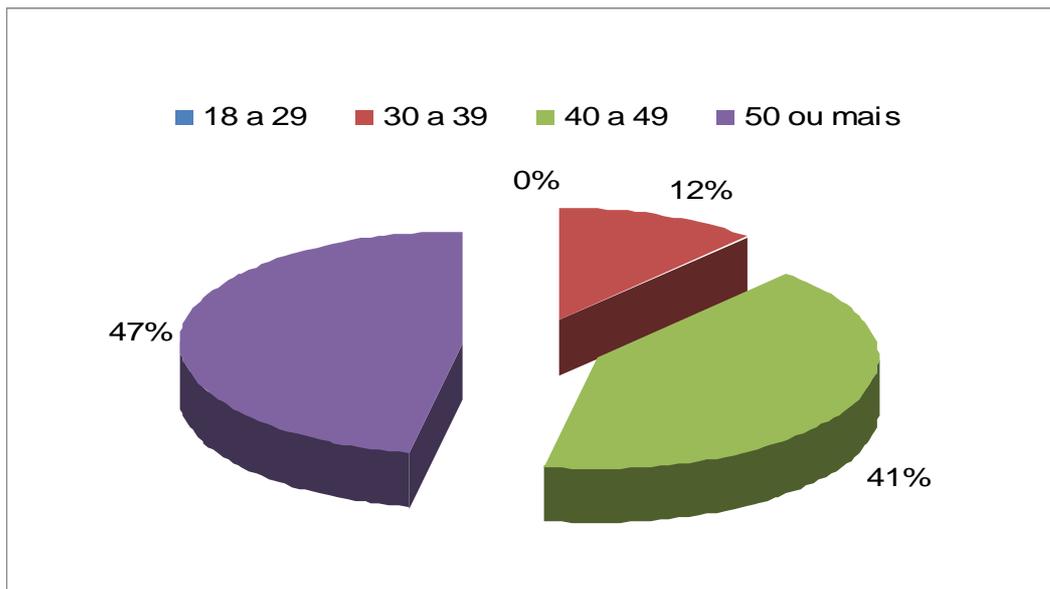


Gráfico 18 – Faixa etária dos gestores
Elaboração própria

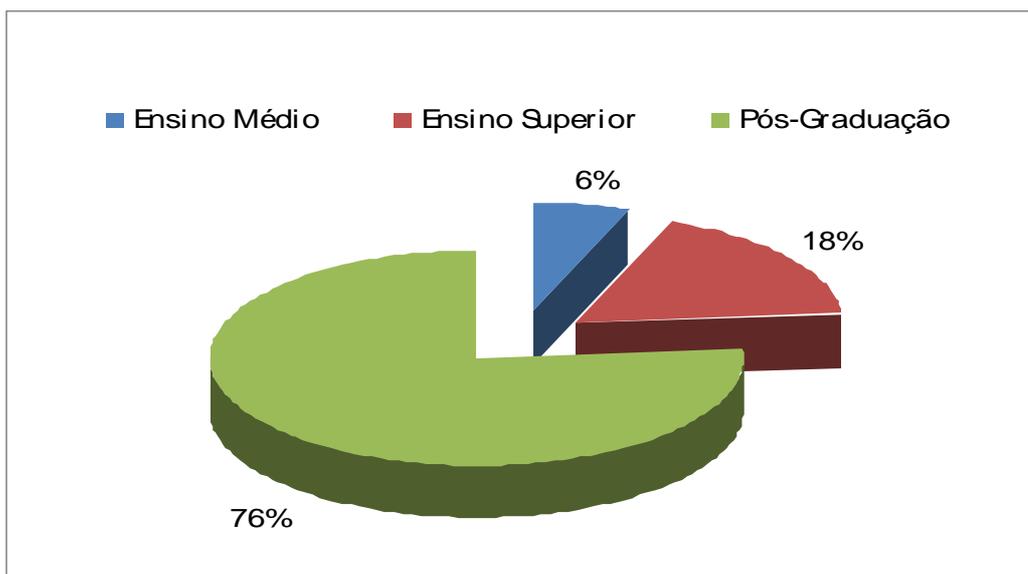


Gráfico 19 – Formação acadêmica dos gestores
Elaboração própria

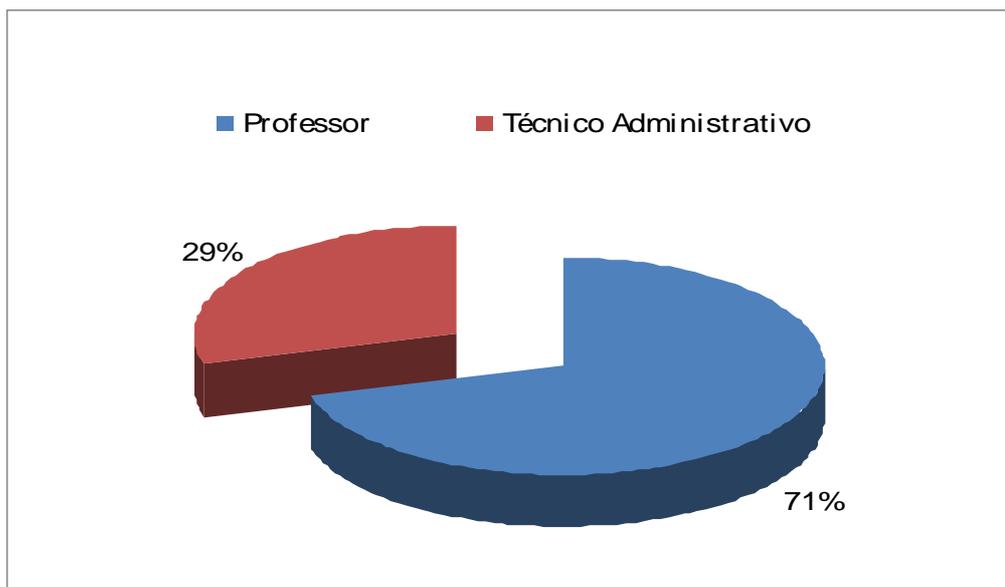


Gráfico 20 – Cargo dos gestores
Elaboração própria

Comparando com o perfil dos pregoeiros, percebe-se uma sensível diferença em relação à faixa etária e tempo de trabalho na Instituição, pois 47% dos gestores possuem 50 anos ou mais e 82% estão na Instituição há 15 anos ou mais. Esses dados apontam para uma gestão que aposta na experiência, como requisito para participar da Administração.

Questionados se a Instituição se preocupa em pesquisar junto aos requisitantes as dificuldades encontradas na elaboração de um processo de compras, as respostas ficaram equiparadas entre a quantidade dos que concordam com a quantidade dos que discordam, conforme gráfico 21.

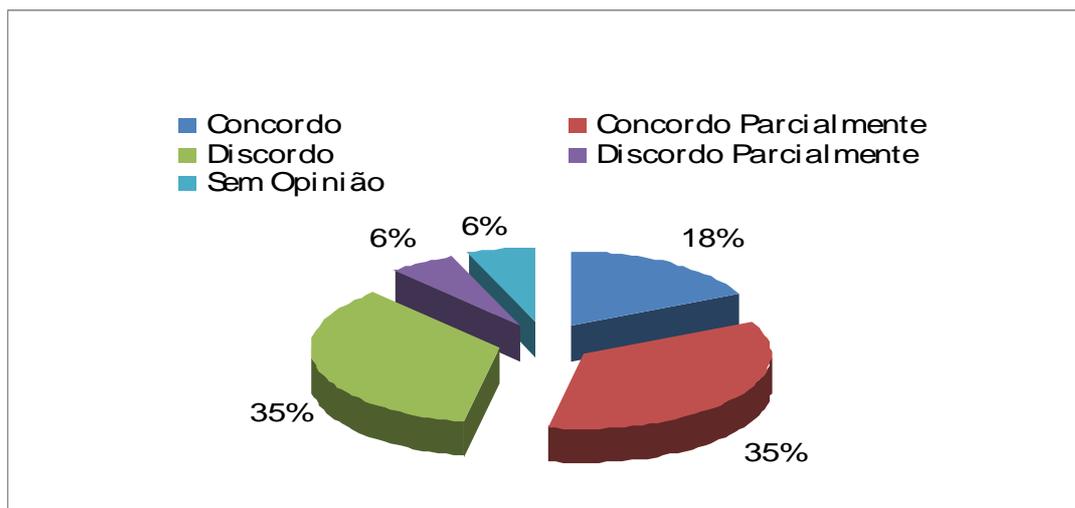


Gráfico 21 – A Instituição se preocupa com as dificuldades enfrentadas pelos gestores na elaboração de um processo de compras
Elaboração própria

Foram questionados, ainda, se possuem dificuldades na elaboração do Termo de Referência, e 70% concordaram com esse fato, tal como apresentado no gráfico 22.

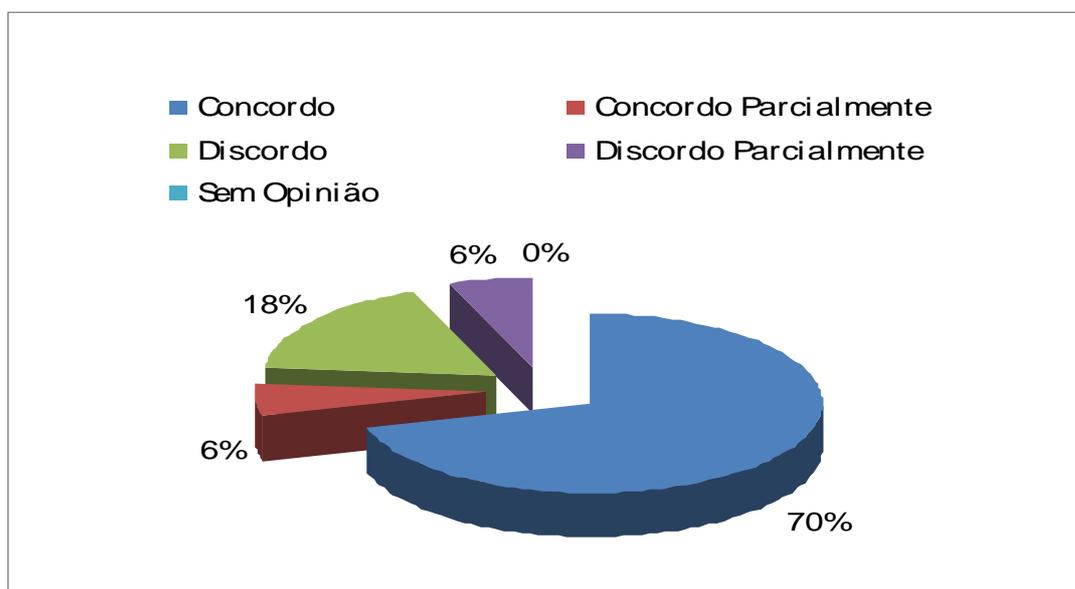


Gráfico 22 – Dificuldade para elaborar o termo de referência
Elaboração própria

Essa confirmação se reflete nos problemas detectados nos questionamentos feitos aos pregoeiros, quando apontam que os fatores que mais dificultam o alcance da eficiência são o Termo de Referência mal elaborado e as especificações dos produtos a contratar.

Corroborando a dificuldade com a elaboração do Termo de Referência, 100% dos gestores concordaram ser necessário que a Instituição normatize o esse documento.

De acordo com o parágrafo 2º, do artigo 9º, do Dec reto nº 5.450/2005:

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Ainda no artigo 9º, os incisos I e III, exigem a definição do objeto de forma precisa, suficiente e clara e a justificativa da necessidade da contratação.

A ausência do Termo de Referência ou a existência de defeitos poderão conduzir à invalidade do certame, especialmente porque a Administração correrá o risco de promover competição sem estabelecer, com rigor, os requisitos necessários, arriscando-se assim, a contratar objeto irrelevante. Embora a responsabilidade do Termo de Referência seja do requisitante, cabe à autoridade competente a sua aprovação. (JUSTEN FILHO, 2005)

Logo, a autoridade competente será responsável pelos defeitos de um Termo de Referência mal elaborado, que possa levar a uma contratação ruim para a Administração.

Sendo o Termo de Referência essencial para a realização da contratação, pois é a partir dele que será elaborado o edital, sendo ele responsável, também, em apresentar à Administração os componentes necessários para uma boa licitação, e, tendo sido citado tanto pelos pregoeiros, quanto pelos gestores, como problema que dificulta a eficiência nos pregões, faz-se urgente que o IFPE – Campus Recife examine, junto ao Departamento de Compras e Licitações, a possibilidade de ministrar, o quanto antes, na Instituição, curso orientando a elaboração do Termo de Referência.

Continuando a análise relacionada à instrução processual, foi questionada a dificuldade em relação à cotação de preços, e esta também aparece como um complicador para a realização das contratações, conforme se pode visualizar no gráfico 23.

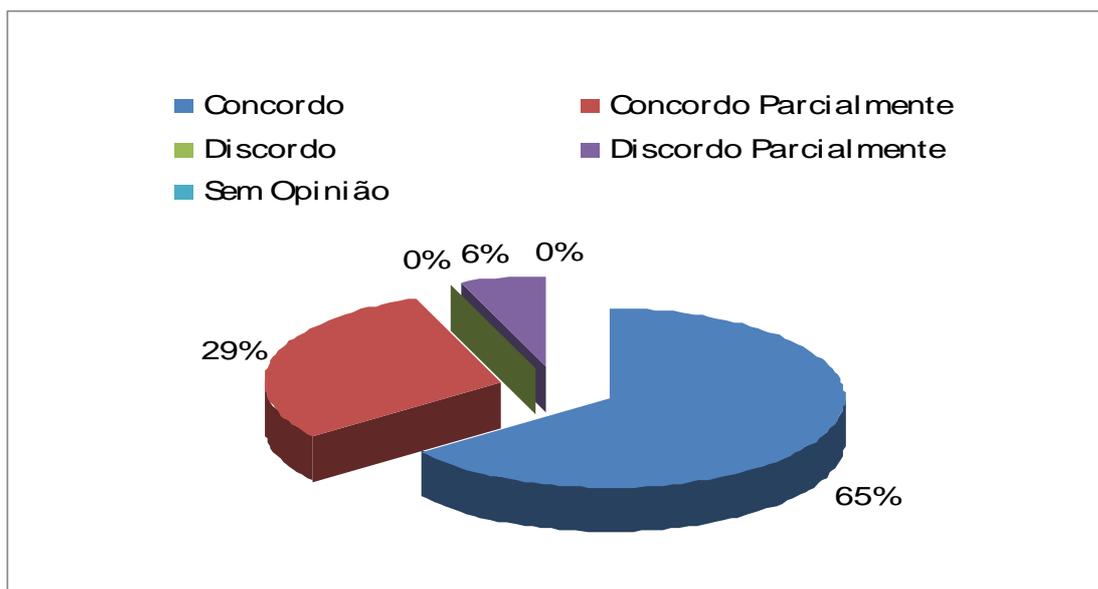


Gráfico 23 – A cotação de preços é um complicador no processo de compras
Elaboração própria

Quando foi perguntado aos gestores sobre a importância de planejar as contratações a serem feitas pela Coordenação/Departamento, 94% concordaram que o planejamento é importante para boas contratações, no entanto, como mostrado no gráfico 24, apesar de saber ser importante planejar, isto não acontece nas coordenações tão intensamente, quanto o foi admitir ser um ato necessário.

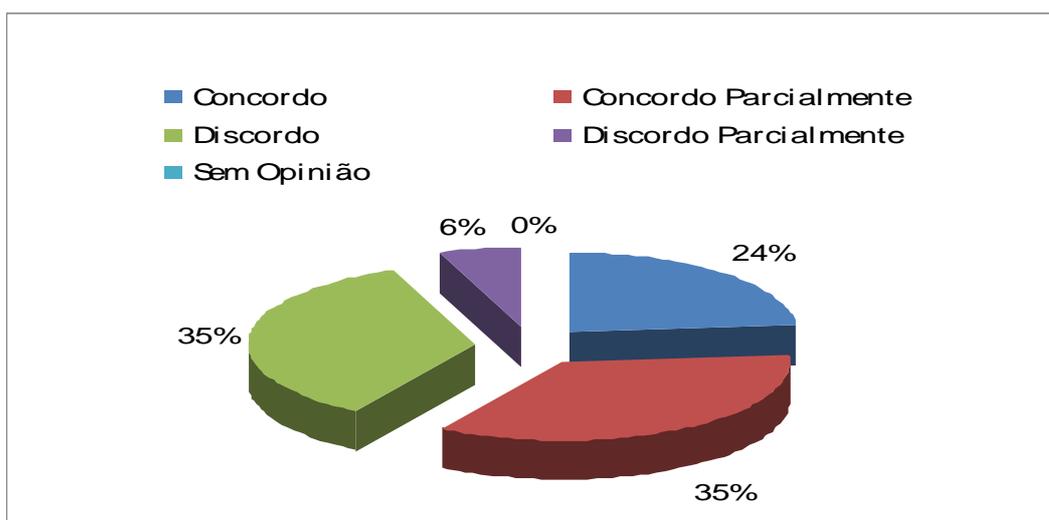


Gráfico 24 – As Coordenações planejam de acordo com suas demandas
Elaboração própria

Planejar pode ser definido como traçar metas, baseadas numa real necessidade, é um ponto importante para alcançar a eficiência nos atos administrativos.

Nas licitações, significa planejar a contratação antes da necessidade do bem ou serviço, permitindo, assim, que os responsáveis por essa contratação disponham de tempo para a conclusão do processo, antes da necessidade do uso da contratação solicitada.

Segundo Santana (2008), a palavra-chave para as licitações é o planejamento. Sendo este o conjunto de ações interdependentes que visam antecipar eventos e decisões futuras, prevenindo desvios. É fato que os riscos e as contingências diminuem na medida em que o planejamento se refina. Isso se aplica tanto em obras, quanto em serviços e compras.

Mediante as constatações feitas através da pesquisa, ficou comprovado que apenas 24% dos gestores concordam que há planejamento em suas Coordenações/Departamentos, detectando-se com isso um ponto de dificuldade para a eficiência das contratações.

Solicitados a avaliar em relação ao tempo, o processo de compras do início até o final, a resposta ficou equilibrada entre demorado e muito demorado, conforme pode-se verificar no gráfico 25.

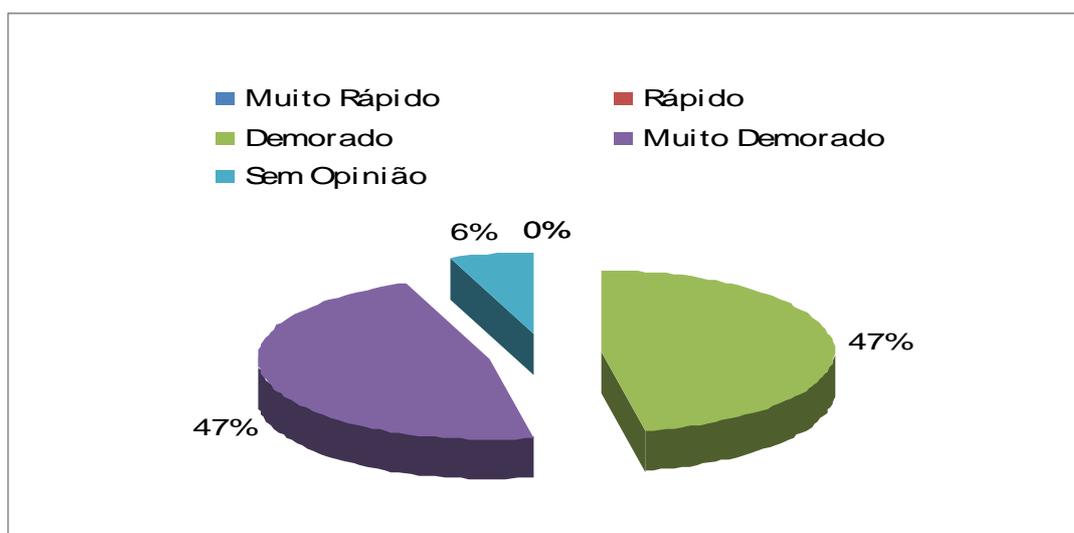


Gráfico 25 – Avaliação do processo de compras em relação ao tempo
Elaboração própria

Quando analisaram a qualidade do material ou serviço adquirido através do pregão eletrônico, foram obtidas respostas no intervalo de muito bom a muito ruim, como pode ser verificado no gráfico 26.

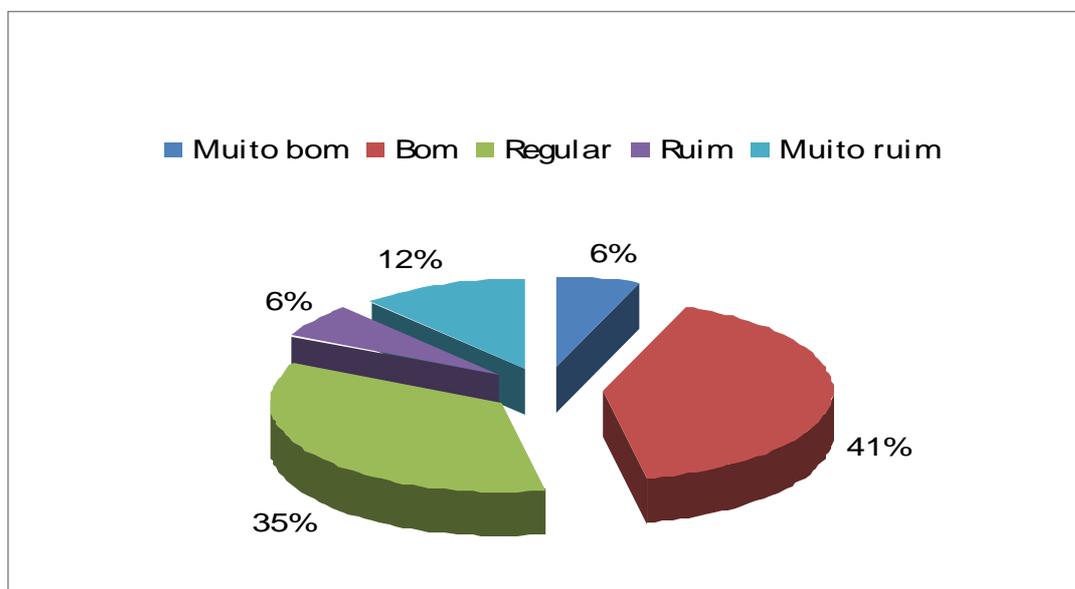


Gráfico 26 – Qualidade das contratações realizadas através do pregão eletrônico
Elaboração própria

É necessário atentar para o fato de que a qualidade das aquisições está intrinsecamente ligada ao termo de referência, e como foi constatado por essa pesquisa, a dificuldade dos gestores na elaboração desse documento, fica claro que a Instituição precisa rever esse ponto junto às Coordenações/Departamentos.

Ao serem questionados como avaliariam o processo de compras em relação à sua satisfação, mais uma vez foram obtidas respostas que variaram de bom a muito ruim, salientado que nenhum dos gestores avaliou o processo como muito bom, o resultado pode ser comprovado no gráfico 27.

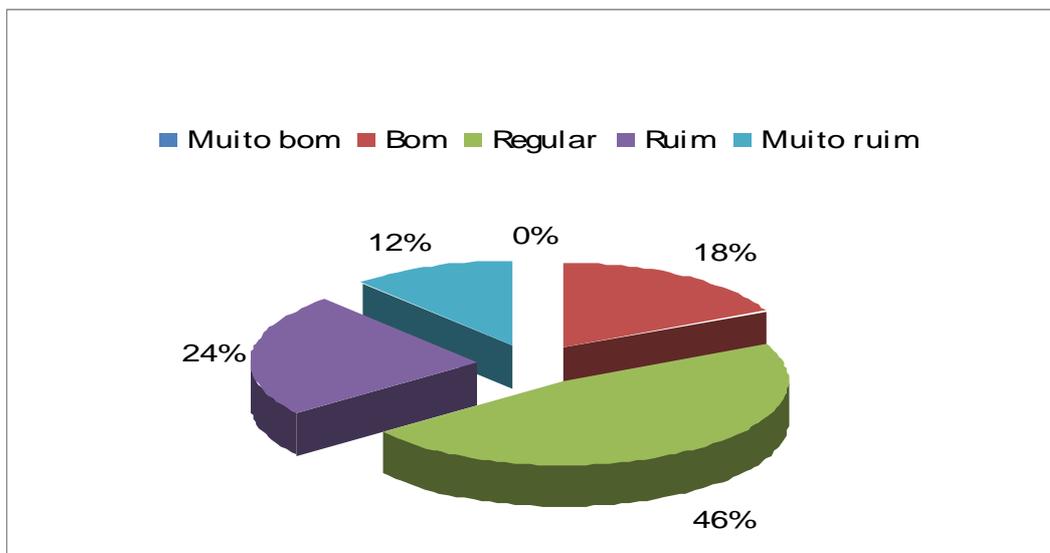


Gráfico 27 – Avaliação do processo de compras em relação à avaliação dos gestores
Elaboração própria

Concluindo os questionamentos feitos aos gestores, foi perguntado quais as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico, quais os fatores que dificultam o processo de compras e que mudanças fariam para melhorar o processo de compras. As respostas estão discriminadas nos gráficos 28, 29, 30 e 31 que se seguem.

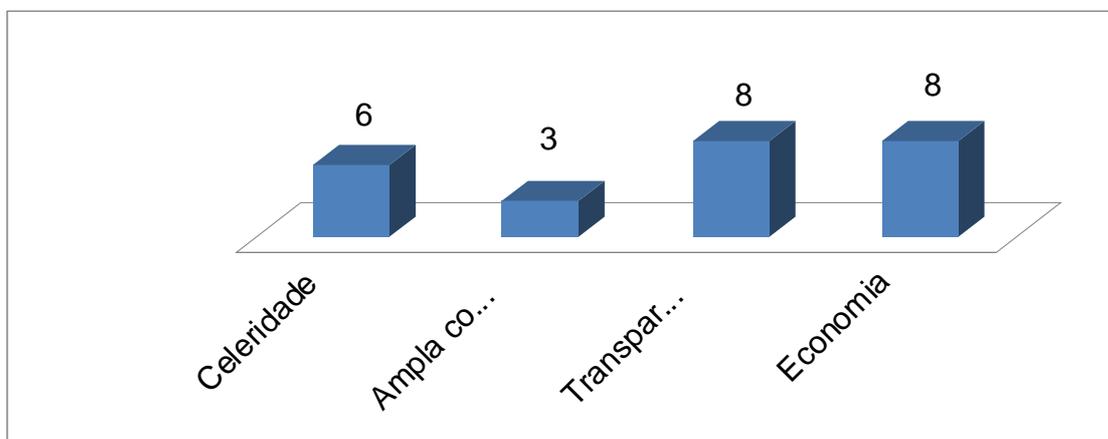


Gráfico 28 - Principais vantagens do pregão eletrônico na visão dos gestores
Elaboração própria

Foram citadas como vantagens: celeridade, ampla concorrência, transparência e economia.

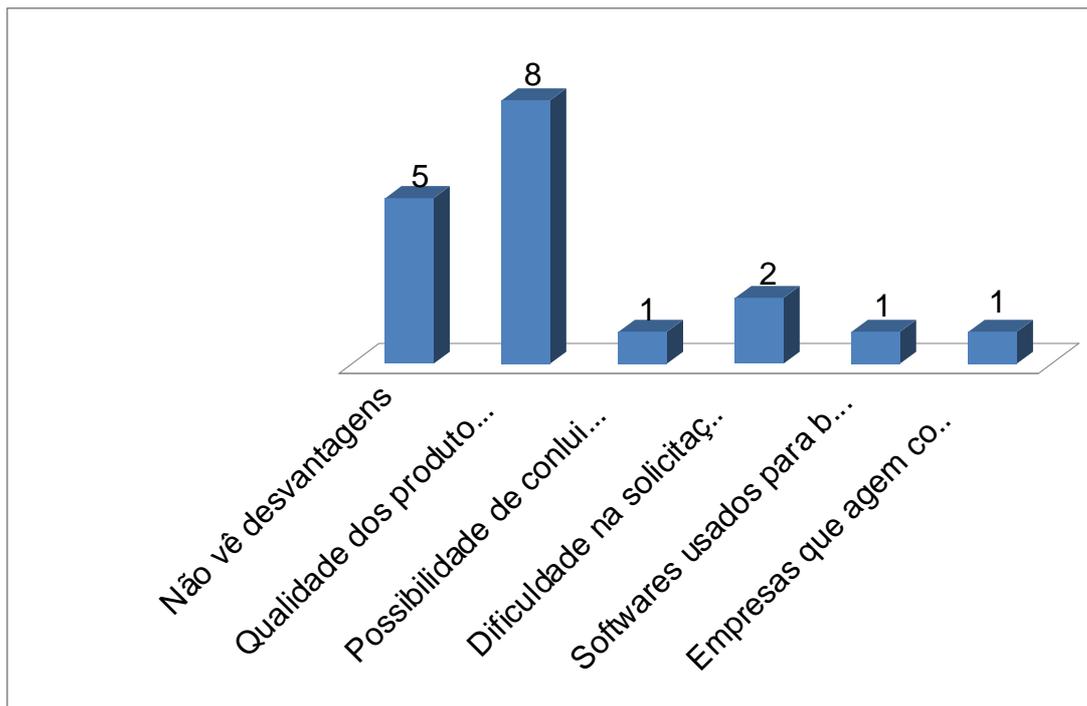


Gráfico 29 - Principais desvantagens do pregão eletrônico na visão dos gestores
Elaboração própria

As desvantagens citadas foram a qualidade dos produtos adquiridos, a possibilidade de conluio dos licitantes, a dificuldade na solicitação de amostras, softwares usados para burlar o portal de compras e empresas que agem como atravessadores. As mais citadas foram a qualidade dos produtos adquiridos e a afirmação que não vê desvantagens na modalidade pregão eletrônico.

Como visto anteriormente a qualidade dos produtos adquiridos está relacionada ao Termo de Referência, e esta pesquisa já detectou que a elaboração do Termo de Referência é um problema para o IFPE – Campus Recife.

E em relação às outras desvantagens citadas, infelizmente, estas fogem ao controle da Administração Pública.

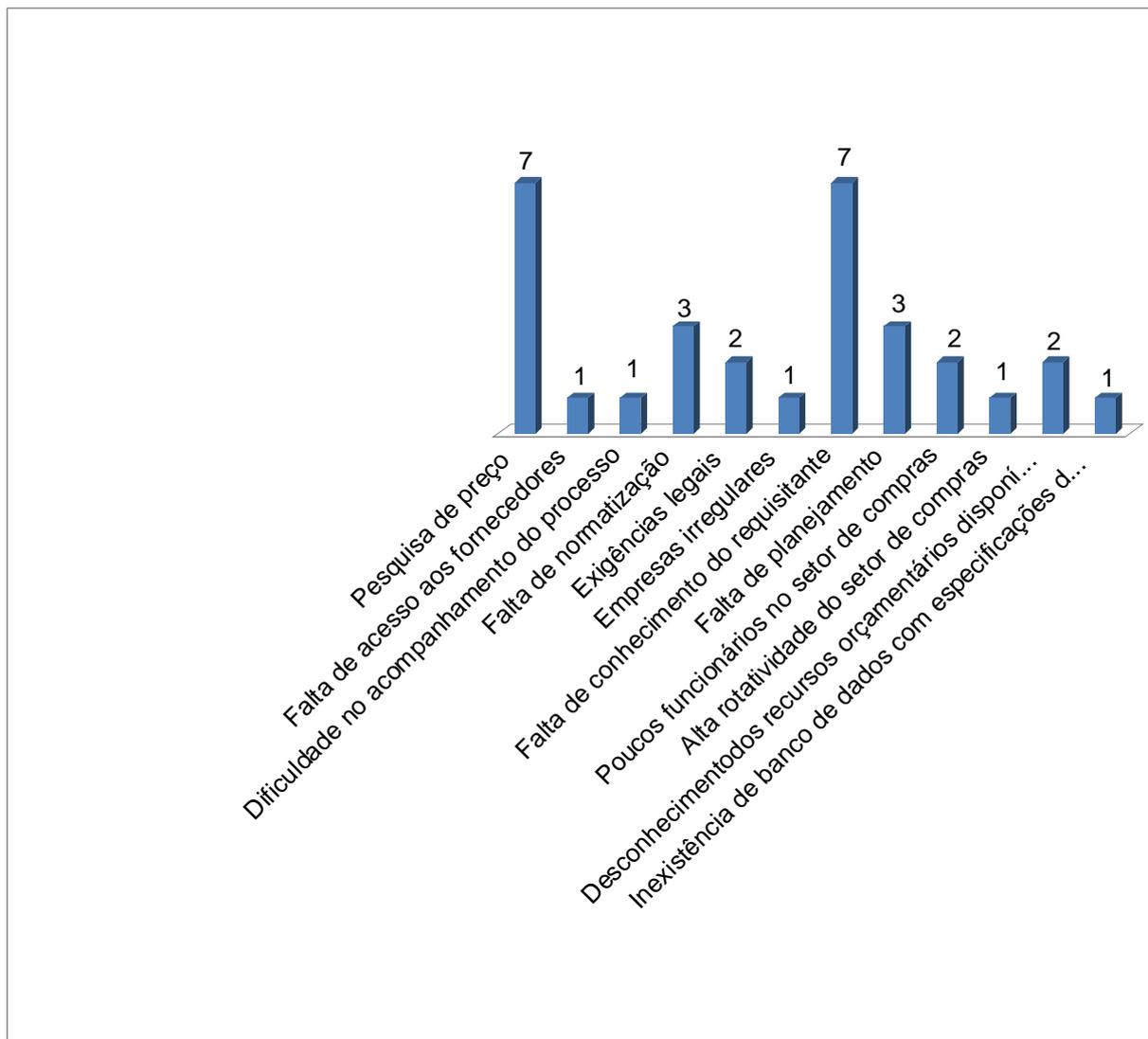


Gráfico 30 – Fatores que dificultam o processo de compras na visão dos gestores
Elaboração própria

Dentre os fatores mais citados como responsáveis por dificultar o processo de compras, estão a pesquisa de preço; falta de normatização; a falta de conhecimento do requisitante e a falta de planejamento.

É interessante observar que os problemas citados pelos gestores correspondem aos problemas citados pelos pregoeiros como fatores que dificultam o alcance da eficiência. Essa convergência de idéias demonstra uma intersecção entre dois segmentos interessados em fazer dar certo as contratações da Instituição, apontando para a busca de soluções aos problemas detectados. As soluções apresentadas pelos gestores aparecem no gráfico 31.

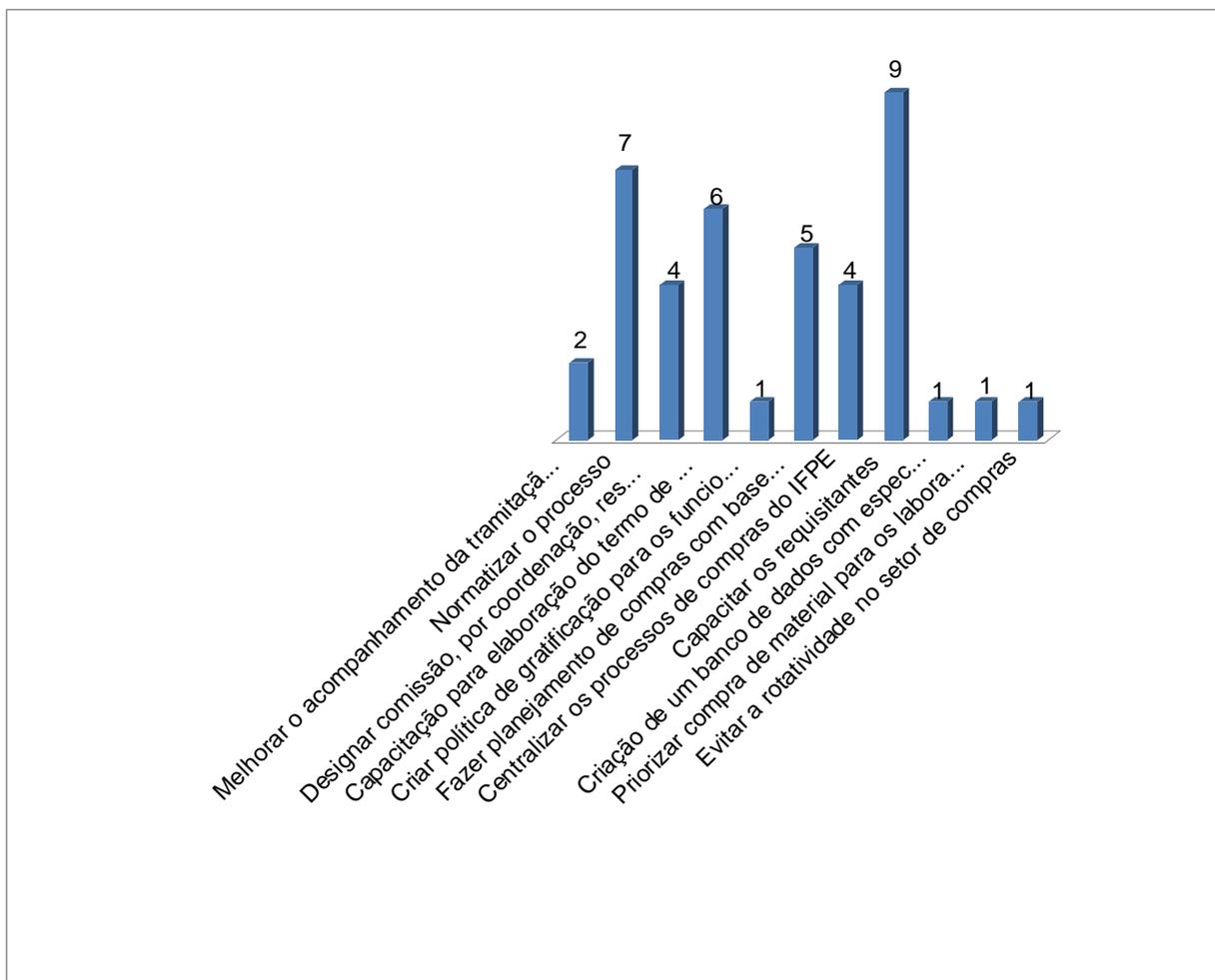


Gráfico 31 – Mudanças sugeridas pelos gestores para melhorar a eficiência dos processos de compras.
Elaboração própria

Como sugestão de mudanças, as mais citadas foram capacitar os requisitantes; normalizar o processo; capacitação para elaboração do termo de referência; fazer planejamento de compras com base no orçamento; centralizar os processos de compras do IFPE; e designar comissão, por coordenação, responsável pelos processos de compras.

Mais uma vez as sugestões dos gestores se assemelham às dos pregoeiros, girando em torno de capacitação, planejamento e normatização de processos e de documentos.

Assim foram detectados os maiores problemas envolvendo os processos de compras e contratações no IFPE – Campus Recife-, os quais, conseqüentemente, atrapalham a eficiência dos pregões eletrônicos.

3.3 Análise dos dados referentes aos pregões eletrônicos realizados pelo IFPE no período de 2003 a 2009.

Foram estudados 199 pregões eletrônicos realizados pelo IFPE – Campus Recife-, no período compreendido entre 2003 e 2009, através dos dados retirados do sistema de compras utilizados pelo Governo Federal, o Comprasnet, a partir dos quais foram analisadas as informações referentes aos valores estimados de referência, aos valores adjudicados e a economia gerada para a Instituição.

Nessa análise, foram considerados, apenas, os valores dos itens efetivamente homologados no pregão eletrônico. Essas informações estão reunidas na tabela 05.

Tabela 05 - Pregões do IFPE-Campus Recife no período de 2003 a 2009

Ano	Quantidade De pregões Frustrados/ Desertos	Quantidade De Pregões homologados	Valor de Referência R\$	Valor Homologado R\$	Valor Economizado R\$	Economia %
2003	-----	03	228.061,60	120.247,68	107.813,92	47,27
2004	01	13	1.027.644,16	676.982	350.682,21	34,12
2005	04	21	2.637.945,91	1.877.795,33	760.150,58	28,82
2006	02	27	3.652.135,26	2.625.542,64	1.026.592,62	28,11
2007	03	39	3.742.009,47	2.701.495,81	1.040.514,46	27,81
2008	04	38	4.207.208,62	3.118.145,7	1.089.062,92	25,88
2009	04	40	8.326.168,40	6.301.042,00	2.025.126,40	24,32
Total	18	181	23.821.173,42	17.421.251,16	6.399.943,11	26,87

Fonte: Comprasnet – Elaboração própria

Os valores economizados foram obtidos através da diferença entre o valor de referência e o valor homologado, dos itens efetivamente adquiridos. Os dados mostram que foi gerada para o IFPE – Campus Recife-, uma economia de R\$ 6.399.943,11, com uma taxa de insucesso gerada pelos pregões frustrados/desertos de 9,04%, significando que houve uma taxa de sucesso da ordem de 90,96%.

Para uma melhor visualização, esses dados foram representados no Gráfico 32 a seguir.

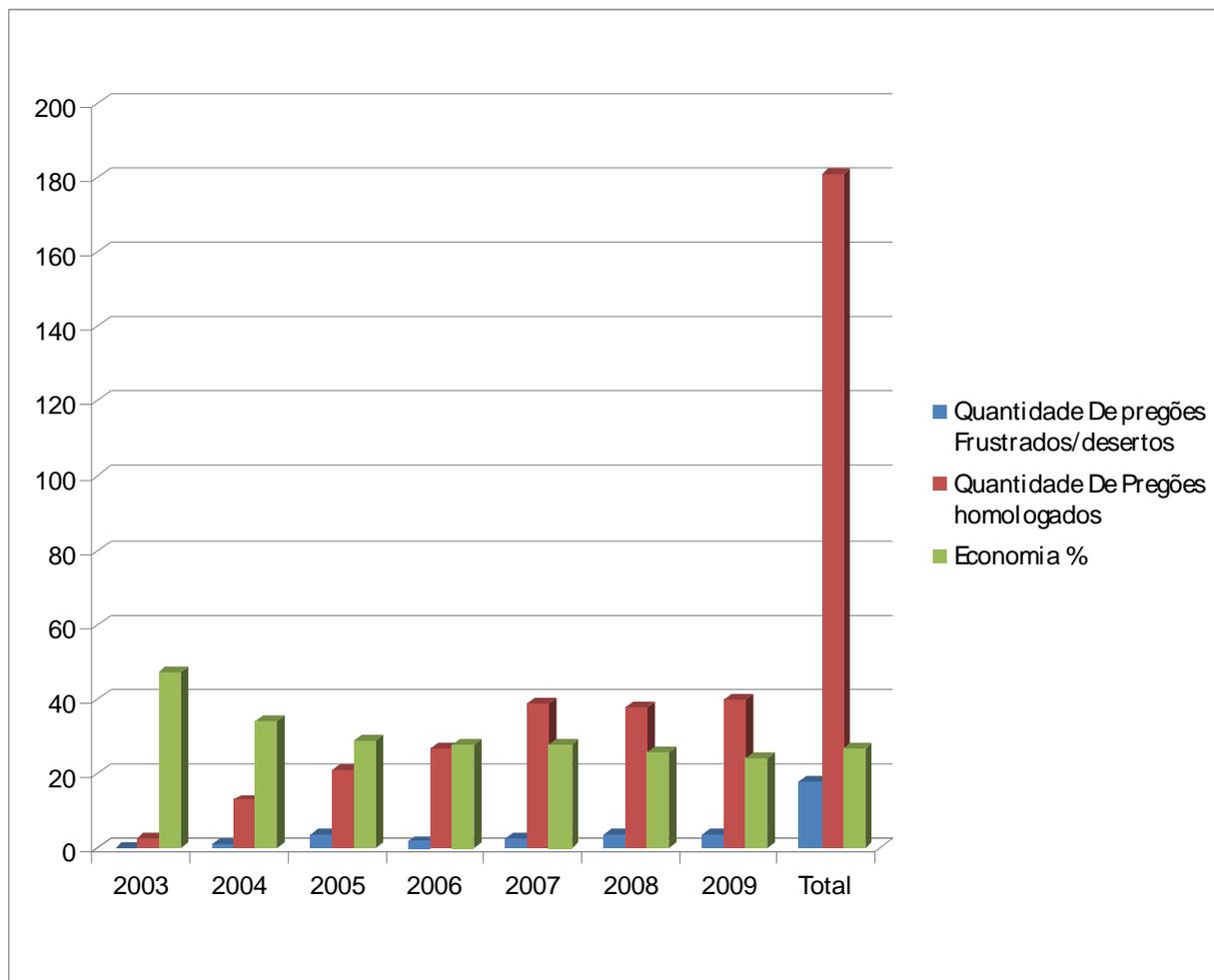


Gráfico 32 – Pregões frustrados, pregões homologados e economia - 2003 a 2009
 Fonte: Comprasnet – Elaboração própria

A economia obtida no período estudado, da ordem de R\$ 6.399.943,11, foi maior que o valor gasto nas compras públicas do ano de 2009, que foi da ordem de R\$ 6.301.042,00.

Observando os resultados através do gráfico 32 e tabela 05, apresentados anteriormente, fica evidenciado que houve economia nos pregões realizados pelo IFPE – Campus Recife -, entre 2003 e 2009.

Essa economia pode ser traduzida como eficiência, pois no pregão eletrônico um dos aspectos fundamentais é a economia obtida.

O resultado do IFPE – Campus Recife- está em sintonia com o que acontece em todo o Brasil, o que pode ser verificado através de notícia veiculada recentemente pelo MPOG, afirmando que:

A utilização do pregão eletrônico nas aquisições públicas, entre janeiro e junho de 2012, gerou uma economia de 23 % para o governo federal. Neste período, o uso desta modalidade de licitação provocou uma diminuição de R\$ 2,5 bilhões nesses gastos. (MPOG, 2012).

Para o Secretário de Logística e Tecnologia da Informação⁴, o pregão eletrônico deve ser utilizado por permitir um melhor gerenciamento das compras públicas. “Essas informações ratificam a importância dessa modalidade para a economia e a transparência dos gastos públicos, tendo em vista que todos os certames podem ser acompanhados em tempo real no Comprasnet”, complementa.

⁴ Delfino Natal de Souza. Pregão Eletrônico gera economia de R\$ 2,5 bi em compras públicas. Disponível em:< <http://www.planejamento.gov.br/noticia>>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contratações públicas, apesar de atividade meio, representam uma grande importância para a Administração Pública, necessitando estar atreladas à eficiência e eficácia dos serviços oferecidos, procurando sempre o alcance da qualidade dos serviços públicos e a redução de custos, isso consubstanciado pela legalidade.

No entanto, para atender às necessidades da sociedade atual, consciente dos seus direitos, não é suficiente o atendimento às leis, ou seja, a administração pública não deve ficar limitada apenas ao cumprimento da lei e, sim, procurar solucionar, da melhor forma, os problemas de sua competência, com o intuito de atender as necessidades sociais.

Segundo Niebuhr (2011), “a Administração pública padece porque não incentiva a criatividade, a busca de soluções que satisfaçam o interesse público. É preciso fomentar a criatividade, tudo sempre com amparo na ordem jurídica”.

Contrariando essa assertiva, surgiu, no cenário das licitações brasileiras, o pregão eletrônico, considerado a sexta modalidade de licitação pública e que provocou uma efervescência no direito público brasileiro, até, finalmente, consagrar-se como uma ferramenta de gestão muito importante para a economia e a transparência dos gastos públicos.

Apenas este ano, como mencionado na análise dos resultados, de janeiro a julho, conforme informação do MPOG, o Governo Federal teve uma redução em suas contratações da ordem de R\$ 2,5 bilhões de reais, gerando uma economia de 23% em seus gastos. Essa constatação foi levantada a partir de dados retirados do portal de compras Comprasnet, acessível a qualquer cidadão interessado em acompanhar as negociações públicas, comprovando, assim, a eficiência do pregão eletrônico em termos de economia e transparência.

Essa pesquisa teve como objetivo geral analisar as compras públicas no IFPE – Campus Recife-, a partir da introdução do pregão eletrônico na Instituição, com ênfase na eficiência administrativa.

Para se chegar ao resultado desta pesquisa, o estudo de caso foi dividido em três etapas:

- 1- Diagnostico das aquisições feitas através de pregão eletrônico, pela Administração do IFPE – Campus Recife-, identificando os aspectos

positivos e negativos desta modalidade de licitação. Esta etapa foi embasada na pesquisa bibliográfica e consubstanciada através de investigação feita através de questionários aplicados aos pregoeiros do IFPE e aos gestores do IFPE – Campus Recife.

- 2- Evidencia da economia alcançada com o pregão eletrônico no IFPE – Campus Recife-, no período compreendido entre 2003 e 2009, através dos dados retirados do Comprasnet.
- 3- Conhecendo as dificuldades registradas, sugestão de ações com o objetivo de melhorar a execução das aquisições e contratações do IFPE – Campus Recife -, através da utilização do pregão eletrônico.

Após o resultado deste trabalho de pesquisa, foi constatado que, a maior dificuldade apontada na execução do pregão eletrônico, tanto pelos pregoeiros quanto pelos gestores do IFPE – Campus Recife-, foi em relação ao Termo de Referência, o que aponta para o entendimento de que esse instrumento precisa ser normatizado pela Instituição, além se serem oportunizadas capacitações aos gestores, objetivando minimizar suas dificuldades em relação ao Termo de Referência, uma vez que a elaboração dele, de acordo com o artigo 9º, do Decreto nº 5.450/2005, é de competência do requisitante, pois a partir dele, é feita a confecção do edital, sendo imprescindível para o sucesso da licitação um Termo de Referência claro e preciso, dando os suportes para uma boa contratação.

Convém destacar, diante disso, que um Termo de Referência, deficiente ou omissos sem seus aspectos fundamentais conduzirá o certame (ou a contratação) ao fracasso. (JAIR SANTANA, 2008)

Outro ponto levantado diz respeito ao planejamento, apontando para o fato de que precisa ser verificada pela Instituição, junto às suas Coordenações/Departamentos, a dificuldade encontrada em planejar suas contratações, pois ficou comprovado que apenas 24% delas planejam suas compras, e planejamento é uma palavra-chave para a licitação.

Esses pontos aparecem na pesquisa como os maiores entraves para o alcance da eficiência das compras públicas do IFPE – Campus Recife-, através do pregão eletrônico.

Analisando as vantagens do pregão eletrônico, no entendimento dos pregoeiros e gestores, firmaram-se como principais fatores para o alcance da eficiência e da eficácia, a celeridade, a ampla participação, a transparência e a

economia.

Com base nas análises feitas nesse estudo, pode-se afirmar que o pregão eletrônico é uma conquista do Estado Democrático de Direito, resultando na economia dos gastos públicos através de um processo transparente, contribuindo para a valorização da cidadania, a partir do momento em que permite o acompanhamento desse instrumento, on-line, por qualquer cidadão interessado, possibilitando o controle dos atos governamentais pela sociedade.

Em relação à economicidade, foi verificado, através dos dados retirados do Comprasnet, que a utilização do pregão eletrônico proporcionou ao IFPE – Campus Recife -, no período de 2003 a 2009, uma economia média de 26,87%, equivalente a R\$ 6.399.943,11.

Nesse período, foram realizados 199 pregões eletrônicos, dos quais apenas 18 não obtiveram sucesso, tendo sido frustrados ou desertos.

O resultado do IFPE – Campus Recife- está em sintonia com o que acontece em todo o Brasil, de acordo com as notícias veiculadas pelo MPOG (2012) citadas nesse trabalho.

Objetivando acentuar a eficiência das compras públicas no IFPE – campus Recife-, apresentamos como sugestão:

- Normatizar o processo de compras e o Termo de Referência;
- Capacitar os gestores, principalmente em relação à elaboração do termo de Referência;
- Capacitar continuamente os pregoeiros e a equipe de apoio;
- Elaborar junto às Coordenações/Departamentos planejamento de compras anual, com base no orçamento.

Com a conclusão desta pesquisa, não se pretende a finalização do assunto, haja vista que ele gera várias polêmicas. Como sugestão de pesquisas futuras, pode-se deixar a análise das contratações de qualidade duvidosa, que são atribuídos por muitos à modalidade licitatória utilizada. Dessa forma, almeja-se que este seja o princípio de outros estudos, sempre buscando promover um debate que leve à execução de um serviço público de qualidade, voltado às necessidades do cidadão.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 2010.

ARAÚJO, Dagoberto Domingos de. **Pregão Presencial e Eletrônico: aprendendo na prática**. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. **A nova modalidade de licitação : pregão : (breves comentários à Lei federal nº 10.520/02 - Lei do Pregão)**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: NDJ, 2006.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 nov. 2010.

_____. Decreto nº. 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 23 nov. 2010.

_____. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 23 nov. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2004.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antonio Ricardo de. Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. In: Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 1 CDROM.

FARIAS, Rogério Assunção de. **Contratações públicas no cenário de governança pela internet**: o pregão eletrônico na UFPE. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A reforma administrativa no Brasil**: avanços e limites 1995-98. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br> >. Acesso em: 05 fev. 2012.

FERNANDES, Francisco das Chagas de Mariz. **Gestão dos Institutos Federais**: O desafio do centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: <www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/267/187>. Acesso em: 30 out. 2011.

GASPARINI, Diogenes (coord). **Pregão Presencial e Eletrônico**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

GODOY, Arilda S. **Introdução à pesquisa quantitativa**. São Paulo: Atlas, 1995.

HALL, A. Peter; TAYLOR, Rosimary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HISTORIA das licitações.
Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/index.php>>. Acesso em: 07 jan. 2011.

HISTÓRIA do IFPE.
Disponível em: < <http://www.ifpe.edu.br> >. Acesso em: 27 out. 2009.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de Registros de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____, Jorge Ulisses. **A Constitucionalidade do Pregão**.
Disponível em: <http://www.conlicitacao.com.br/sucesso_pregao/pareceres/jacoby1.php>. Acesso em: 11 jan. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**. Comentários á Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. São Paulo: Dialética, 2005.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do serviço Público**, ano 49, n. 2, abr./jun. 1998. Disponível em:< <http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTAR NETO, João Augusto. **Metodologia Científica na Era da Informática**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Estudo das práticas de governança eletrônica: Instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG
Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2012

MONTEIRO, Vera. **Licitação na Modalidade de Pregão: Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

_____. Carlos Pinto Coelho. **Pregão: Teoria e Prática**. São Paulo: NDJ, 2001.

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

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, mar./abr. 2008.

_____. Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 34. ed. São Paulo. 2003.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo; ANDRADE, Fernanda (orgs.). **Legislação Atualizada**. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

_____. Jair Eduardo. **Termo de Referência Valor Estimado na Licitação**. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

_____. Jair Eduardo. **Licitações e contratos administrativos: uma visão necessária aos gestores**. Disponível em: <http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/palestras/licita_contr_adm.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2012.

SANTIAGO, Leonardo Ayres. **Aspectos das Licitações Sustentáveis**. Disponível em: <<http://www.licitacoessustentaveis.com>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Estudo das práticas de governança eletrônica: Instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SOUZA, Elias José de. **O princípio da eficiência como instrumento de controle dos procedimentos licitatórios do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE): paradigmas para sua aferição**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU

Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/TCU>>. Acesso em: ago. 2011 a jul. 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Questionário aplicado com os pregoeiros do IFPE

Prezados Pregoeiros do Instituto Federal de Pernambuco – IFPE.

Eu, Francineide Josina dos Santos, aluna do Mestrado em Gestão Pública na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE estou fazendo um estudo sobre a eficiência das compras públicas no IFPE.

Esse formulário tem a finalidade de reunir informações que serão utilizadas na elaboração da minha dissertação, sob a orientação do Professor Doutor Abraham Benzaquen Sicsú e co-orientação do Professor Mestre Rogério Assunção de Farias.

Dessa forma necessito de sua preciosa colaboração respondendo ao questionário a seguir.

Qualquer dúvida você pode contactar-me através do e-mail franjosina@yahoo.com.br ou pelo fone 81-9941-6528.

Grata por sua cooperação.

Francineide Santos.

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA PARA OS PREGOEIROS DO IFPE			
Dados do respondente:			
Sexo: <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino	Tempo de Trabalho na Instituição (anos): <input type="checkbox"/> 0 a 4 <input type="checkbox"/> 5 a 9 <input type="checkbox"/> 10 a 14 <input type="checkbox"/> 15 ou mais	Tempo de Trabalho como Pregoeiro (anos): <input type="checkbox"/> 0 a 2 <input type="checkbox"/> 3 a 5 <input type="checkbox"/> 6 a 8 <input type="checkbox"/> 9 a 10	Idade (anos): <input type="checkbox"/> 18 a 29 <input type="checkbox"/> 30 a 39 <input type="checkbox"/> 40 a 49 <input type="checkbox"/> 50 ou mais
Formação Acadêmica <input type="checkbox"/> Ensino Médio <input type="checkbox"/> Ensino Superior <input type="checkbox"/> Pós-graduação		Cargo _____	

Instruções: para cada pergunta responder marcando “X” na alternativa adequada de acordo com seu grau de concordância.

- 1) O curso de capacitação para atuar como pregoeiro é suficiente para o exercício da função?
- () Concordo () Concordo Parcialmente () Discordo () Discordo Parcialmente () Sem opinião
- 2) Além do curso de formação para pregoeiro, são necessárias capacitações constantes para atuar nessa área?
- () Concordo () Concordo Parcialmente () Discordo () Discordo Parcialmente () Sem opinião
- 3) A política de capacitação da Instituição facilita o seu crescimento profissional?
- () Concordo () Concordo Parcialmente () Discordo () Discordo Parcialmente () Sem opinião
- 4) O espaço físico é adequado para a execução do seu trabalho?
- () Concordo () Concordo Parcialmente () Discordo () Discordo Parcialmente () Sem opinião
- 5) Os equipamentos disponibilizados pela Instituição são adequados para a execução dos serviços?
- () Concordo () Concordo Parcialmente () Discordo () Discordo Parcialmente () Sem opinião
- 6) A Instituição se preocupa em pesquisar junto aos requisitantes as dificuldades encontradas elaborar um processo de compras?
- () Concordo () Concordo Parcialmente () Discordo () Discordo Parcialmente () Sem opinião
- 7) Caso tenha respondido positivamente a pergunta anterior, existe uma preocupação em diminuir essas dificuldades?
- () Concordo () Concordo Parcialmente () Discordo () Discordo Parcialmente () Sem opinião

Eficiência, eficácia e efetividade são princípios bastante cobrados nas licitações. Definindo que eficiência é fazer certo a coisa, é produzir mais com o mínimo de recursos, eficácia é a capacidade de fazer o que é necessário para alcançar determinado objetivo e a efetividade está associada ao impacto e transformação de uma realidade que se alterou, tendo como benefícios efeitos diretos ou indiretos da ação institucional (econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos). Salientando que a pesquisa não vai medir o impacto e a transformação das licitações com o uso do pregão eletrônico, responda se os itens citados nas questões 8 a 19 atendem aos princípios de eficiência e eficácia nas compras públicas com o pregão eletrônico.

- 8) Tempo para conclusão do processo é suficiente de acordo com os princípios citados.
 Concordo Concordo Parcialmente Discordo Discordo Parcialmente Sem opinião
- 9) Qualidade dos bens ou serviços adquiridos.
 Concordo Concordo Parcialmente Discordo Discordo Parcialmente Sem opinião
- 10) Participação de um número maior de licitantes.
 Concordo Concordo Parcialmente Discordo Discordo Parcialmente Sem opinião
- 11) Redução do tempo para a divulgação do edital.
 Concordo Concordo Parcialmente Discordo Discordo Parcialmente Sem opinião
- 12) O critério de julgamento é o menor preço.
 Concordo Concordo Parcialmente Discordo Discordo Parcialmente Sem opinião
- 13) O sistema (comprasnet) utilizado para realizar os pregões eletrônicos.
 Concordo Concordo Parcialmente Discordo Discordo Parcialmente Sem opinião
- 14) Ausência de restrição quanto ao valor estimado para a contratação?
 Concordo Concordo Parcialmente Discordo Discordo Parcialmente Sem opinião
- 15) A possibilidade de acompanhamento da sessão pela sociedade.
 Concordo Concordo Parcialmente Discordo Discordo Parcialmente Sem opinião
- 16) Inversão das fases de análise e habilitação das propostas.
 Concordo Concordo Parcialmente Discordo Discordo Parcialmente Sem opinião

17) Análise da habilitação apenas do licitante vencedor.

<input type="checkbox"/>				
Concordo	Concordo Parcialmente	Discordo	Discordo Parcialmente	Sem opinião

18) Fase recursal apenas no final do processo.

<input type="checkbox"/>				
Concordo	Concordo Parcialmente	Discordo	Discordo Parcialmente	Sem opinião

19) Possibilidade de negociação de preços.

<input type="checkbox"/>				
Concordo	Concordo Parcialmente	Discordo	Discordo Parcialmente	Sem opinião

20) O princípio da eficiência precisa ser cumprido porque é dever do Estado e direito do cidadão?

<input type="checkbox"/>				
Concordo	Concordo Parcialmente	Discordo	Discordo Parcialmente	Sem opinião

21) Em sua opinião:

a) Quais as principais vantagens do pregão eletrônico para as compras públicas?

b) Quais as principais desvantagens do pregão eletrônico para as compras públicas?

c) Quais os fatores que dificultam o alcance da eficiência nos pregões eletrônicos executados em sua instituição?

22) Que mudanças você faria para melhorar a eficiência dos processos de compras na sua Instituição?

APÊNDICE B - Questionário aplicado com os gestores do IFPE – Campus Recife

Prezados Gestores do Instituto Federal de Pernambuco – IFPE.

Eu, Francineide Josina dos Santos, aluna do Mestrado em Gestão Pública na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE estou fazendo um estudo sobre a eficiência das compras públicas no IFPE.

Esse questionário tem a finalidade de reunir informações que serão utilizadas na elaboração da minha dissertação, sob a orientação do Professor Doutor Abraham Benzaquen Sicsú e co-orientação do Professor Mestre Rogério Assunção de Farias.

Dessa forma necessito de sua preciosa colaboração respondendo ao formulário a seguir.

Qualquer dúvida você pode contactar-me através do e-mail franjosina@yahoo.com.br ou pelo fone 81-9941-6528.

Grata por sua cooperação.

Francineide Santos.

FORMULÁRIO DE PESQUISA PARA OS GESTORES DO IFPE – CAMPUS RECIFE			
Dados do respondente:			
Sexo: <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino	Tempo de Trabalho na Instituição (anos): <input type="checkbox"/> 0 a 4 <input type="checkbox"/> 5 a 9 <input type="checkbox"/> 10 a 14 <input type="checkbox"/> 15 ou mais	Formação Acadêmica <input type="checkbox"/> Ensino Médio <input type="checkbox"/> Ensino Superior <input type="checkbox"/> Pós-graduação	Idade (anos): <input type="checkbox"/> 18 a 29 <input type="checkbox"/> 30 a 39 <input type="checkbox"/> 40 a 49 <input type="checkbox"/> 50 ou mais
Cargo _____		Função _____	

Instruções: Para cada pergunta responder marcando “X” na alternativa adequada de acordo com seu grau de concordância.

- 1) A Instituição se preocupa em pesquisar junto aos requisitantes as dificuldades encontradas para elaborar um processo de compras?
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Concordo | Concordo Parcialmente | Discordo | Discordo Parcialmente | Sem opinião |
- 2) Caso tenha respondido positivamente a pergunta anterior, existe uma preocupação em diminuir essas dificuldades?
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Concordo | Concordo Parcialmente | Discordo | Discordo Parcialmente | Sem opinião |
- 3) Você tem dificuldades para fazer um termo de referência?
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Concordo | Concordo Parcialmente | Discordo | Discordo Parcialmente | Sem opinião |
- 4) Caso sua resposta anterior tenha sido positiva, concorda que é necessário haver uma normatização para elaboração do termo de referência.
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Concordo | Concordo Parcialmente | Discordo | Discordo Parcialmente | Sem opinião |
- 5) Um grande complicador no processo de compras é a cotação de preços.
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Concordo | Concordo Parcialmente | Discordo | Discordo Parcialmente | Sem opinião |
- 6) Planejar as aquisições da coordenação/departamento é muito importante para fazer boas compras.
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Concordo | Concordo Parcialmente | Discordo | Discordo Parcialmente | Sem opinião |
- 7) Existe em sua coordenação um planejamento de compras de acordo com suas demandas.
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Concordo | Concordo Parcialmente | Discordo | Discordo Parcialmente | Sem opinião |
- 8) Em relação ao tempo, como você avalia o processo de compra do início até o final?
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Muito Rápido | Rápido | Demorado | Muito Demorado | Sem opinião |

- 9) A qualidade do material ou serviço, adquiridos através do pregão, geralmente é:
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Muito bom | Bom | Regular | Ruim | Muito ruim |
- 10) Como você avalia o processo de compras do IFPE – Campus Recife, em relação a sua satisfação.
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| Muito bom | Bom | Regular | Ruim | Muito ruim |
- 11) Em sua opinião:
- a) Quais as principais vantagens do pregão eletrônico para as compras públicas?
 - b) Quais as principais desvantagens do pregão eletrônico para as compras públicas?
 - c) Quais os fatores que dificultam o processo de compras?
- 12) Que mudanças você faria para melhorar os processos de compras no IFPE – Campus Recife?