Globethics Repository



Compras públicas no âmbito do sistema de pregão [Public procurement under the trading system]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Lima Pessoa Othon, Marione de
Publisher	Editora UnilaSalle
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-09 12:28:19
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/236214

UnilaSalle Editora

DIÁLOGO ISSN (2238-9024)
http://www.revistas.unilsalle.edu.br/index.php/Dialogo
Canoas, n.30, dez. 2015

http://dx.doi.org/10.18316/2238-9024.15.20

Submetido em: 28/02/2015
Aceito em: 03/09/2015

Compras públicas no âmbito do sistema de pregão: um estudo com funcionários públicos

Marione de Lima Pessoa Othon[1]
Richard Medeiros de Araújo[2]

Resumo: Este artigo objetiva mostrar a visão crítica do Pregão, em especial na forma eletrônica, enfatizando as leis e decretos instituídos para dar celeridade às compras de bens e serviços nos setores públicos trazendo benefícios para a administração pública. Metodologicamente foi uma pesquisa exploratória descritiva, pois objetivou buscar dados no assunto em questão para caracterizar um posicionamento concreto da aplicação do processo que envolve o pregão. Teve como foco a descrição da percepção dos pregoeiros diante dos desafios encontrados durante o andamento do processo licitatório. A abordagem de pesquisa foi quantitativa, com o universo de 250 pregoeiros, tendo retorno de 48 respostas ao questionário. A aplicação foi feita por endereço eletrônico, onde foi enviado em formato digital um link do G*oogle docs*, sendo aplicado no período de 04 de novembro de 2014 a 10 de dezembro de 2014. Os principais resultados foram, no primeiro bloco, a grande maioria é do quadro permanente do órgão, ou seja, concursados e a participação na equipe de apoio também teve um percentual considerável, o que gera mais responsabilidade no andamento do processo. No segundo bloco, o resultado observado em torno da visão do pregoeiro na implantação da modalidade Pregão gerou resultados positivos quando observado o contexto geral dos questionamentos. Conclui-se que a modalidade em questão modifica consideravelmente a maneira de se obter celeridade, sem ferir os Princípios Constitucionais. Diante da importância da modalidade Pregão dentro da administração pública, destaca-se a figura do pregoeiro como um aliado para o êxito do Pregão, pois ele é o ator que move todo o sistema que envolve o processo licitatório.

Palavras-chave: Compras Públicas; Pregão Presencial; Pregão Eletrônico.

[1] Especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário FACEX. E-mail: <marionelpothon@hotmail.com>
[2] Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e do Centro Universitário FACEX. Doutor em Administração pela UFRN. E-mail: <richardmaraujo@uol.com.br>

Public procurement under the trading system: A study of civil servants

Abstract: This article aims to show the critical view of the trading session, especially in electronic form, emphasizing the laws and ordinances in place to give speed to purchases of goods and services in the public sector are good for the public administration. Methodologically it was a descriptive exploratory study aimed to collect data for the subject matter to characterize a specific positioning of the application process that involves the trading session. Focused on the description of the perception of auctioneers on the challenges encountered during the course of the bidding process. The research approach was quantitative with the universe of 250 criers, and returns 48 answers to the questionnaire. The application was made by e-mail, which was sent in digital format a Google docs link, being applied between November 4, 2014 to December 10, 2014. The main results were, in the first block, the vast majority from the permanent staff in the office, i.e., gazetted and participation in the support team also had a considerable percentage, which generates more responsibility in conducting the proceedings. In the second block, the result observed around the auctioneer's vision in implementing the trading modality generated positive results observing the general context of the questions. We conclude that the method in question considerably modifies the way to get quickly without hurting the Constitutional Principles. Given the importance of trading mode within the public administration, there is the herald of the figure as an ally to the success of Trading, because he is the actor who moves the whole system surrounding the bidding process.

Keywords: Public Procurement; Trading Classroom; Electronic Auction.

Introdução

O Pregão é uma das modalidades mais utilizadas pela Administração Pública em todas as suas esferas, movimentando grande parte dos recursos públicos destinados às aquisições e contratações públicas. Segundo dados do Ministério do Planejamento - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), a evolução das compras públicas pela modalidade Pregão Eletrônico vem crescendo ao longo dos anos. Enquanto em 2008, os valores das compras efetuadas através dos Pregões Eletrônicos ultrapassaram a esfera dos 29 bilhões, no ano de 2013, esse número ultrapassou a casa dos 40 bilhões (SLTI, 2014).

Ainda de acordo com os dados disponibilizados pelo Sistema de Serviços Gerais - SISG, do Ministério do Planejamento, em 2014, no período de janeiro a março, as compras já somavam a quantia de aproximadamente 7,5 bilhões, no âmbito da União, como pode ser visualizado na Tabela I.

Tabela I - Evolução dos valores e número de pregões eletrônicos

Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – Órgãos SISG

Ano	Quantidade de Pregões Eletrônicos	Valor dos Pregões Eletrônicos[1]
2008	30.865	29.399.739.771,34
2009	33.700	28.720.178.824,76
2010	33.696	35.834.788.953,05
2011	32.357	29.136.397.056,79
2012	34.747	37.608.650.104,96
2013	36.956	40.963.356.588,24
2014[2]	5.339	7.632.747.816,59

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

Com isso, este *paper* mostra a importância do Pregão dentro das modalidades de compras existentes para a Administração pública, suas características e particularidades que contribuem para a eficiência da aquisição de bens e serviços necessários dentro da esfera pública.

Nesse contexto de operações de Pregões, existe o papel do Pregoeiro que é um colaborador investido de poder legal para executar o procedimento licitatório. Como lembra o autor Alencar (2006). Assim, a questão problema norteadora é: Qual a visão do pregoeiro sobre os processos que envolvem a implementação da modalidade pregão?

A licitação como modalidade de compra: uma visão geral

Com a promulgação da Lei nº 8.666/93, os órgãos públicos ganharam um aliado para realizar o processo de compras e a utiliza como ferramenta para aquisição de bens e serviços a fim de atender a demanda gerada pelas diversas secretarias que fazem parte da hierarquia governamental. Inicialmente tal Lei, em seu artigo 3º, descrito abaixo, observa-se que o objetivo foi alcançar propostas vantajosas para uma melhor administração por parte do órgão licitante.

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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.

No pensamento SPRICIGO e FONSECA (2008), a lei teve, como um dos seus propósitos, formalizar os procedimentos para compras e contratações, de modo a convergir com o viés mais "democrático" incorporado à Constituição de 1988, após anos de regime militar.

A licitação consubstancia-se na condição preliminar à contratação, pela administração pública, de serviços, obras, concessões, etc., seja porque, em regra, deva ser realizada, seja porque, em certas situações especiais, admite não ser realizada, desde que, nesse caso, justificadamente especificadas as razões da sua ocorrência (PESTANA, 2013, pág. 01).

De acordo com Justem Filho (2002, p.18):

> Licitação significa um procedimento administrativo formal realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica.

Tal lei objetiva proporcionar aos interessados em negociar com o Poder Público a igualdade de condições na disputa (princípio da isonomia), bem como oportunizar a Administração Pública a realização de escolha da melhor proposta (proposta mais vantajosa), conforme preceito constitucional escrito no artigo 37, inciso XXI, que assim dispõe:

> [...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei nº 8.666/93 é considerada um marco na aplicação do processo licitatório neste País, vez que, atendendo aos princípios constitucionalmente estabelecidos como norteadores da Administração Pública, estipula detalhadamente os procedimentos a serem adotados em cada modalidade e tipo de licitação, assim como prevê as hipóteses em que a mesma é dispensada, dispensável e inexigível, e, ainda, rege os contratos administrativos, as apurações de responsabilidades, as aplicações de penalidades e o processamento de recursos administrativos.

Por outro lado, as diversas modalidades, instituídas pela Lei nº 8.666/93 (concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão), sofriam resquícios do modelo de administração burocrática, engessando o processo por meio de prazos, análise documental prévia de todo licitante, recursos, enfim, resultando em uma perda de agilidade processual, o que conflitava

com o princípio da eficiência, acrescido à Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

SPRICIGO e FONSECA (2008) enfatizam que, apesar do seu caráter modernizador, a Lei nº 8.666/93 apresenta diversos problemas de ordem prática em razão de sua estrutura altamente burocrática. É importante observar, no entanto que, no contexto histórico, ela teve uma importância fundamental. Entretanto, para o novo contexto mundial na era da globalização, a Lei nº 8.666/93, mostra sinais de defasagem. As rápidas e profundas mudanças tecnológicas das duas últimas décadas (a última do século XX e a primeira do novo século) propiciaram avanços significativos nos sistemas de gestão organizacional.

Neste contexto, a Administração Pública buscou avanços nas diversas áreas que englobam seu bom desempenho, sendo destacada a área tecnológica, que insere no cotidiano do setor de compras e licitações da Administração pública, uma ferramenta eletrônica para agilizar o processo, como será detalhado a seguir.

Pregão como opção na modalidade de Licitação

Em 2002, a Presidência da República reforça os atos licitatórios com a criação da Lei n.º 10.520/2002, instituindo no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada Pregão, para instrumentalizar e permitir identificar a melhor forma de aquisição de bens e serviços comuns.

Como cita Pestana (2013), a Lei 10.520/2002 além de introduzir a modalidade Pregão na ordem jurídica nacional, cuidou de também alterar parcialmente, a própria Lei 8.666/1993, ao estender a possibilidade de sua utilização para as compras e contratações de bens e serviços comuns quando efetuado pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei 8.666.

Segundo Justen Filho (2011, p. 20):

> [...] a interpretação do conceito de "bem ou serviço comum" deve fazer-se em função das exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do próprio pregão. A natureza do pregão deve ser considerada para determinar o próprio conceito de "bem ou serviço comum".

Continuando, Justen Filho (2011, p. 19) ensina que a interpretação desse conceito deve ser realizada com cautela:

> Todo e qualquer objeto licitado tem que ser descrito objetivamente, por ocasião da elaboração do ato convocatório da licitação. Mesmo quando se licitar um bem ou

> serviço "incomum", especial, singular, haverá a necessidade (e a possibilidade) de fixação de critérios objetivos de avaliação. Ou seja, o que identifica um bem ou serviço "comum" não é a existência de critérios objetivos de avaliação. Quando muito, poderia afirmar-se que um bem ou serviço comum pode ser descrito mais fácil e completamente através de critérios objetivos do que os que não o sejam.

Para Hely Meirelles (2003, p. 39):

> [...] serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução. Podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional. São serviços executados por leigos.

Cabe salientar, ainda, que Justen Filho (2011, p. 30) concluiu que "bem ou serviço comum é aquele que apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio".

Desse modo, analisando-se o que são bens e serviços comuns, a modalidade do pregão, em princípio, não pode ser utilizada para a contratação de obras, serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral, já que esses objetos não podem ser considerados de natureza comum, pelo fato de exigirem certo estudo aprofundado devido a sua complexidade técnica, devendo-se, nesses casos, continuar utilizando os demais modelos tradicionais de licitação.

O pregão foi criado como modalidade adequada para a aquisição de bens e serviços comuns. Mas, como bem ressalta Carvalho Filho (2001, p. 231), "a lei fala impropriamente em aquisição de bens e serviços comuns. Bens são realmente adquiridos, mas serviços, sendo atividades, são tecnicamente contratados".

Ainda dentro da perspectiva dos benefícios inerentes a aplicação do pregão como modalidade essencial para as compras, Araújo (2013) afirma que o pregão ganhou espaço no cenário das contratações públicas por ter como característica principal a inversão de fases e um único momento de recurso administrativo, o pregão ganhou espaço no cenário das contratações públicas.

Curiosamente, ainda antes de a Lei do Pregão vir a ser transformada em lei ordinária, entrou em vigor o Decreto n°. 3.555, de 8 de agosto de 2000, que aprova o regulamento federal para a modalidade de licitação denominada pregão para a aquisição de bens e serviços comuns.

Na mesma linha, Lima (2008) ratifica a ideia de que pregão surgiu para acelerar o processo de compras e diminuir os custos operacionais, ocasionando eficiência nas

contratações públicas. Por intermédio do Decreto n°5.450, o procedimento denominado pregão passa a ser operado de forma eletrônica, representando um dos maiores avanços no processo de aquisição por parte do Poder Público, dinamizando sua operacionalização e ampliando ainda mais a possibilidade de participação de concorrentes.

Nessa linha o pensamento de Fonsêca (2006), a edição do Decreto n. 5450/2005 foi uma resposta ao clamor da administração pública para uma adequação do Regulamento do processo de compras da administração pública.

Apenas a título de registro, salienta-se a incorporação de dispositivos à Lei de Licitações e Contratos Administrativos pela recente edição do Estatuto da Micro e Pequena Empresa, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que, em seu Capítulo V, intitulado “Acesso aos Mercados”, nos artigos 42 a 49, garante tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas que participarem de aquisições junto ao Poder Público.

Como conceito de proposta vantajosa, conforme descreve a lei, na visão empresarial não significa apenas um preço baixo para aquisição de produtos, e sim um conjunto de vantagens como preço, qualidade e cumprimento contratual.

No disposto na Lei 10.520/2002, é nítida a praticidade do processo já que as fases da licitação são invertidas, ocorrendo primeiro o julgamento das propostas, ocasião em que é permitida a confrontação direta entre os interessados, mediante apresentação de lances verbais sucessivos até a proclamação do vencedor. Somente depois desses procedimentos é iniciada a fase de habilitação, na qual se verifica a documentação apenas do fornecedor mais bem qualificado. Na licitação tradicional, o procedimento se desenrola de modo inverso, gerando, no mínimo, grande desperdício de tempo.

Outra vantagem do pregão é que, por seu intermédio, somente poderão ser adquiridos bens e contratados serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de qualidade possam ser objetivamente definidos por edital.

Os certames processados sob essa modalidade podem ser realizados na forma tradicionalmente utilizados os demais certames licitatórios, ou seja, presencialmente, ou diferentemente na forma eletrônica, conforme prevê a lei 10.520/2002 (colocar no rodapé art. 2 § 1 da Lei 10.520/2002 (1 “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação nos termos da regulamentação específica”), ampliando assim a

competitividade, independente de sua localização geográfica, poderá participar do pregão sem ter o custo de deslocamento.

Considerando-se todos esses benefícios, o artigo 4º, do Decreto Federal nº 5.450/2005, determinou que, nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

Na visão de Alencar (2006) os portais de compras governamentais surgiram com o objetivo de oferecer maior transparência aos procedimentos licitatórios e aos contratos firmados pela administração pública.

No pensamento de Fonseca (2006) com o intuito de otimizar o procedimento do pregão, potencializando os mecanismos para a divulgação, publicidade, ampla participação, o parágrafo primeiro do artigo 2 da Lei nº 10.520/2002, ratificando o previsto no art. 2, parágrafo único da Medida Provisória n.º 2.026/2000, consagrou a implementação do que se convencionou denominar Pregão Eletrônico, realizado por meio da utilização dos recursos da tecnologia da informação.

Pestana (2013, p. 726) enfatiza que o procedimento do Pregão Eletrônico é tão célere, quanto o do pregão presencial, sofrendo, apenas, os ajustamentos necessários para que os trabalhos se realizem num ambiente virtual, como exemplo, na fase externa, faz-se necessário um credenciamento junto ao sistema eletrônico, o que resultará numa senha privativa para cada participante.

É possível, também, constatar que a sistemática do pregão favorece que a Administração Pública obtenha melhores preços em face do contato direto e imediato que lhe oportuniza manter com o fornecedor e, principalmente, da possibilidade da disputa direta entre os participantes do certame, além do aumento do universo de licitantes em condições de participar da disputa devido à redução da documentação exigida para esse fim e a eliminação de certos ritos.

No que concerne o pregão eletrônico, a abrangência é ainda maior, já que engloba participação de qualquer interessado, independente de sua localização geográfica, desde que esteja devidamente cadastrado no sistema eletrônico. O ambiente virtual possibilita a extrapolação de barreiras, o que só tem a contribuir para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Coadunam a tal afirmação Nunes, Lucena e Silva (2007, p. 232):

"A particularidade desse meio de realização de compras incide na ausência física de quaisquer interessados ou documentos, já que os mesmos estão presentes via sistema eletrônico".

Prado (2004) descreve que a modalidade de pregão permite uma racionalização dos procedimentos, gerando um ganho de eficiência ao alterar o momento da habilitação dos licitantes e possibilitar a análise documental somente da proposta vencedora.

Existe também uma celeridade dentro do procedimento do pregão, por sua legislação possibilitar prazos menores para efetivação das etapas do certame. Essa redução produz uma melhor programação de compras, por facilitar a realização de um maior número de pregões com menos itens envolvidos. Partindo da premissa de que as propostas escritas refletem os valores a serem contratados nas demais modalidades de licitações, as amostras gerais de pregões obtidas apontam para uma tendência: redução de preços pagos pela modalidade de pregão em relação aos outros modelos licitatórios.

O Pregão se constitui em uma importante ferramenta procedimental posta à disposição dos administradores públicos de todas as esferas, seja Federal, Estadual, Municipal ou Distrital. Aos municípios caberá à regulamentação local, no âmbito de competência regulamentar conferida pela Lei do Pregão, visando a agilização e transparência de todo o procedimento licitatório. A utilização do pregão nos municípios importará na transformação da rotina burocrática e, consequentemente, no aumento significativo da eficiência administrativa. A utilização do pregão para aquisição de bens e serviços comuns constitui uma faculdade posta à prudente escolha do administrador público.

O governo Federal incentiva de forma direta à utilização do Pregão em sua forma eletrônica enfatizando assim a intenção de consolidar essa modalidade no que tange a aquisição de bens e serviços comuns. A própria redação do artigo 3º do anexo II do Decreto nº 3.555/2000, observa-se a intenção de disseminar o pregão eletrônico como modalidade prioritária, como enfatiza a seguir:

> Art. 3º. Os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade pregão, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

Coerente com a implantação do pregão eletrônico espera-se que a administração pública que queira utilizar tal ferramenta tenha um suporte, cujo sistema de informação sirva de base para atender a demanda do processo do pregão eletrônico.

Alencar (2006, p. 81) enfatiza:

> A utilização do pregão eletrônico pressupõe que a Administração Pública disponha de sistema informatizado hábil a servir de ferramenta para processar todos os atos relacionados ao certame, garantindo segurança e transparência. Este sistema tem por objetivo promover a comunicação entre os licitantes e a Administração.

Com essa modernização do processo licitatório, vislumbra-se também um aparato técnico para a condução do certame, envolvendo os recursos tecnológicos e as pessoas que fazem parte do setor responsável a fim de se obter resultados satisfatórios no processo.

A escolha do Pregoeiro, suas atribuições e responsabilidades.

Com a regulamentação do Pregão, seja ele presencial ou eletrônico, nota-se que o objetivo principal é a busca da celeridade do processo. As atividades pertinentes nos pregões são conduzidas pelo pregoeiro, que representa o órgão licitante durante o transcurso do processo licitatório. A ele é atribuída a responsabilidade de conduzir o ato licitatório e tomar todas as decisões pertinentes durante o processo. Rege no disposto no art. 3º, IV da Lei nº 10.520/2002:

> IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor (BRASIL, 2002).

De acordo com Decreto nº 3.555/2000, em seu art. 7º, somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição. Compactuando do mesmo pensamento, Alencar (2006, p.62) afirma:

> O pregoeiro é o servidor, designado pela autoridade competente, dentre os servidores do órgão ou da entidade, que está promovendo a licitação, responsável pelos trabalhos do pregão. Não é qualquer servidor, senão aquele que tiver habilitação específica.

No pensamento de Pestana (2013, p. 344), há de se verificar uma exigência mínima para se desempenhar a função de condutor do processo e afirma:

> Embora não se exija habilitação técnica específica, o agente que venha a ser credenciado como pregoeiro para desempenhar essa importante função deverá ter o

> conhecimento da legislação aplicável, do procedimento a ser obedecido, além de contar com destreza necessária para conferir celeridade aos atos a serem praticados nesses domínios, bem como vivacidade e capacidade de bem negociar com os participantes da licitação, estimulando melhoras nas propostas apresentadas e trazendo-as para os patamares valorativos que se adequem às expectativas da Administração Pública.

Na visão de Araújo (2013) o pregoeiro deve agir com coerência dentro da escolha da melhor proposta, pois ele é responsável por apresentar a proposta mais vantajosa, aquela que pelas suas características, atende fielmente as condições estabelecidas no edital e seus anexos e que muitas vezes não é a de menor preço. Pestana (2013) explana a importância no agente responsável pelo processo quando afirma que no processo licitatório, em sua fase de julgamento é realizado pelo agente responsável pelo desenvolvimento e encerramento do certame, ou seja, pelo pregoeiro nomeado para o pregão. Essa nomeação se dá através de ato administrativo específico.

Já para a equipe de apoio, geralmente é constituída por, no mínimo, três membros, devendo ser previamente nomeada, pela autoridade competente, credenciando seus membros para participar do certame, devendo estar integrada, em sua maioria, por servidores públicos integrantes do quadro permanente da entidade licitatória e tem o papel de prestar assistência dando suporte às atividades a serem executadas no certame.

Dentro das atribuições que são inerentes aos que fazem parte da equipe de apoio, Araújo (2013, p. 20) acrescenta em sua linha de pensamento:

> É necessário que fique estabelecida de forma bem clara, as atribuições que podem ser realizadas pela equipe de apoio. Definindo preliminarmente as responsabilidades que eles terão na execução de suas atividades. Este procedimento define preliminarmente as responsabilidades que eles terão na execução de suas atividades.

Prado (2004), afirma que surge uma necessidade de constante preocupação com a segurança, principalmente pela interferência de terceiros no procedimento, em virtude da utilização da tecnologia como meio em tal modalidade licitatória.

Observa-se que no artigo 3º § 1º da Lei nº 10.520/2002, o pregoeiro tem responsabilidade direta aos atos ocorridos em um pregão:

> I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; (BRASIL, 2002).

Dentro das normas que disciplinam o pregão, é de suma importância que o pregoeiro e sua equipe estejam orientados para seguir sempre as normas que regem tal ato, como cita Araújo (2013, p. 37):

> [...] O pregoeiro deve prestar muita atenção para não se confundir e tomar decisão que possa ir de encontro ao estabelecido pela legislação. Por ser uma modalidade de licitação bem diferente das que conhecemos, o pregão tem características específicas que permitem que em determinada situação, a interpretação tenha uma pequena flexibilidade, o que não ocorre com as outras modalidades previstas pelo artigo 22 da Lei n.º 8.666/93".

Orienta a norma que rege essa modalidade que somente poderá atuar como Pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para desempenhar essa atribuição. Tal capacitação deve ser oferecida pela administração, a fim de evitar erros na condução do procedimento. O importante nessa capacitação é ensinar as técnicas de condução do certame bem como orientar na negociação para aguçar o estímulo dos licitantes a entrar na competição na fase de lances, além de explanar legislação para embasamento do servidor ora designado para o cargo.

Dentre as atribuições do Pregoeiro compreende a prática de todos os atos tendentes à escolha da proposta mais vantajosa para a administração. Em sua atuação, insere-se, também, a condução de todos os atos públicos da licitação, incluindo as fases do Pregão como credenciamento, recebimento dos envelopes de proposta e documentos de habilitação, abertura dos envelopes, classificação dos proponentes, fase de lances, adjudicação, elaboração da ata, condução do trabalho da sua equipe de apoio, recebimento, exame e decisão dos recursos, e encaminhamento do processo à autoridade superior para sua homologação e contratação.

Não se pode olvidar que o Pregoeiro é uma peça fundamental para o andamento do certame, como afirma Araújo (2013):

> O Pregoeiro tem o poder de decidir sobre os acontecimentos ocorridos na sessão pública de forma a dar ao procedimento uma condução dentro da legalidade. Todos os atos praticados por ele, desde o recebimento do processo com a devida publicação do edital até a sua devolução para a autoridade competente para fins de homologação ou outras providências pertinentes ao certame. Ele não pode depender de questões administrativas pendentes que envolver a instrução processual na sua fase interna.

Conhecendo e dominando toda a legislação que engloba o certame, o pregoeiro terá segurança e respaldo em cada ato por ele praticado dentro do processo.

O Pregoeiro responde por todos os atos praticados dentro do certame licitatório, como exemplo o que explica o artigo 6º caput e § 3.º da Lei nº 12.016/2009, que descreve que o mandado de segurança deverá ser promovido contra o pregoeiro em virtude de sua total autonomia na condução da sessão pública.

> Art. 6º a petição inicial, que deverá preencher os requisitos estabelecidos pela lei processual, será apresentada em 2 (duas) vias com os documentos que instruírem a primeira reproduzidos na segunda e indicará, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições.
>
> § 3º Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.

Por tratar-se de inovação, da qual requer toda uma mudança estrutural e tecnológica, é natural o surgimento de dificuldades para sua implementação e condução por parte dos responsáveis pela condução do certame.

Metodologia

Esta pesquisa é exploratória descritiva, pois objetivou buscar dados no assunto em questão para caracterizar um posicionamento concreto da aplicação do processo que envolve o pregão. Versou na descrição da percepção dos pregoeiros diante dos desafios encontrados durante o andamento do processo licitatório. A abordagem de pesquisa foi quantitativa exploratória, que como lembra Lakatos (2003, p. 188) afirmando ser investigação de pesquisa empírica com objetivo de formular questões com finalidade de desenvolver hipóteses, obtêm-se, geralmente, descrições tanto quantitativas, quanto qualitativa do objeto de estudo.

O universo da pesquisa foram pregoeiros que exercem suas funções em nível de município, estado e união. Sendo, a priori, finito, mas não mensurável. Com isso, pode-se considerar que a amostra por conveniência.

O instrumento de coleta foi um questionário com 40 questões fechadas, com dois blocos de questões, sendo o primeiro bloco relacionado diretamente com o perfil dos pregoeiros e no segundo bloco as questões referentes ao processo de trabalho ao qual o mesmo está inserido. O segundo bloco era composto de respostas em grau de concordância, que variavam de concordo totalmente a discordo totalmente. A aplicação foi feita por endereço eletrônico, onde foi enviado em formato digital um link do *Google docs*, sendo aplicado no período de 04 de novembro de 2014 a 10 de dezembro de 2014.

Os dados foram analisados por meio de estatística descritiva por meio de porcentagens, como lembra Lakatos (2003, p. 168):

> Na análise, o pesquisador entra em maiores detalhes sobre os dados decorrentes do trabalho estatístico, a fim de conseguir respostas às suas indagações, e procura estabelecer as relações necessárias entre os dados obtidos e as hipóteses formuladas. Estas são comprovadas ou refutadas, mediante a análise.

Análise e discussão dos dados

As análises estão divididas em dois blocos: o primeiro bloco mostra o perfil dos entrevistados e o segundo das variáveis do Pregão na visão do profissional Pregoeiro. Ao se tratar do perfil, percebe-se que 62% dos investigados estão entre um e 15 anos no órgão em que laboram. Ainda sobre tempo de trabalho, 17% está acima de 25 anos atuando no órgão que se encontra lotado. Quando se tratou do sexo, observa-se predominância do masculino, constando 68% dos entrevistados, e 61% tem idade entre 30 e 50 anos.

Percebe-se que no que tange à escolaridade, 81% dos entrevistados tem formação superior e/ou pós-graduação, o que se pode deduzir que possuem um grau de conhecimento elevado. Os cargos associam-se como atividade meio do órgão como mostra no perfil 64% dos entrevistados, ou seja, quem esta a frente da execução dos pregões operados são servidores não associados às atividades fins.

Coincidentemente, 81% dos entrevistados são efetivos, do quadro permanente do órgão, o que mostra que a maioria é concursada e o órgão utiliza de seu quadro de servidores para o trabalho de licitações no órgão. Isso gera um maior grau de responsabilidade, vez que não são pessoas estranhas à estrutura de vinculo funcional na administração pública.

No que diz respeito ao tempo de serviço na função de pregoeiro, observa-se que 54% exercem a função acima de quatro anos. A recondução ao cargo ocorreu entre 66% dos entrevistados. A maioria é reconduzida a atividade de realizar pregões, ao mesmo tempo em que o empirismo e a experiência são variáveis que ajudam a aperfeiçoar os atos internos e externos ao pregão. Quando se trata de elaboração de termo de referência (TR) de um edital, 60% responderam que já fez o desenho um TR. A Lei nº 8.666/93 é objetiva quando diz que a área do órgão demandante é responsável pela confecção do que será contratado (suas especificações, detalhes, valores, materiais etc.), quando você tem o servidor na execução de

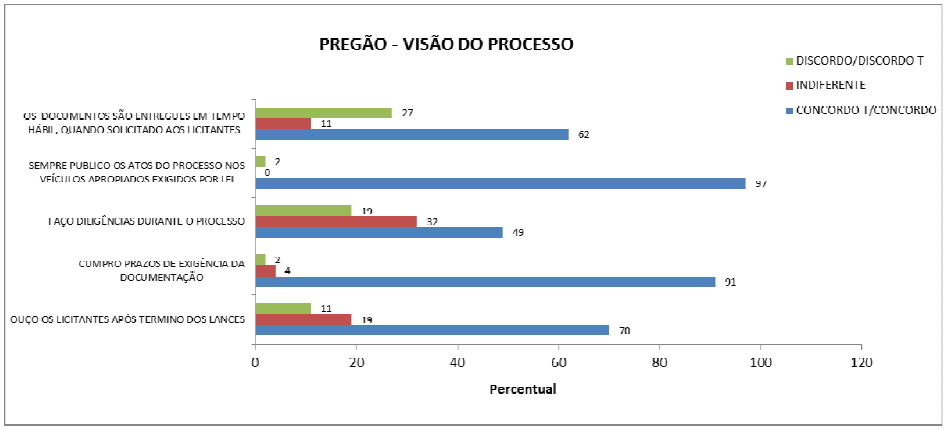
confecção termos e este mesmo na execução dos procedimentos que envolvem realização do pregão, o ritual pode apresentar falhas processuais.

Nota-se que 30% utilizam o pregão eletrônico para realizar as licitações, o que provavelmente seja uma pequena parte da parcela (45% utilizam ambos e 26% presencial). Ao tratar da variável se o investigado exerce o cargo comissionado/função gratificada. 49% afirmaram exercer e 51% não exerce. O pregoeiro só pode receber gratificação caso seja oferecido pelo agente administrativo responsável, na instituição em que é servidor.

No tocante a equipe de apoio ao Pregoeiro, 74% participa ou participaram de tal equipe, o que possivelmente ajuda ao desenvolvimento do trabalho quando da elaboração, execução do processo licitatório em questão. Ao discutir o segundo bloco de questões, as respostas foram tratadas por grau de concordância. Nesta perspectiva são apresentadas as variáveis conjugadas, por meio dos Gráficos I, II, III, IV e V. A apreciação do presente permite compreender a visão do pregoeiro quando da implantação do pregão, seja eletrônico ou presencial.

Nas questões que se refere ao andamento do processo do Pregão, a concordância com a correta condução do pregão é visualizada no Gráfico I, comparativo. Quando questionado sobre a importância de ouvir os licitantes, 70% concordaram que ouvem os licitantes ao término da etapa de lances; 91% cumprem os prazos de exigência da documentação e *62% afirmam que "os documentos são entregues em tempo hábil quando solicitado aos licitantes"*; Referente a fazer diligências durante o processo 49% concordam que é utilizado tal recurso durante o processo e quanto às publicações, 97% da totalidade dos entrevistados publicam os atos do processo nos veículos apropriados, cumprindo com o princípio da publicidade.

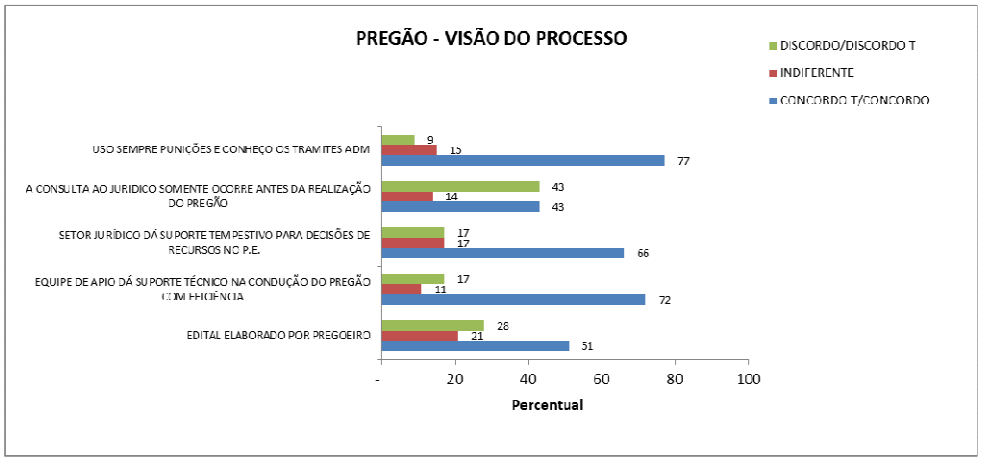
Gráfico I - Visão do processo



FONTE: Pesquisa de Campo, 2014.

No contexto do Gráfico II, quando da elaboração do edital pelo Pregoeiro, 51% concordam que fez o edital, deixando em dúvida quanto ao suporte do setor jurídico na etapa inicial do processo, que é a de elaboração do edital, visto que 43% discordam que a consulta a tal setor se realiza antes do início do pregão. Ora, no art. 41 da Lei nº 8666/93 é nítida a importância de se cumprir as normas constantes do edital vinculando aos seus termos tanto a administração quanto os licitantes, por isso são de suma importância trabalhar em conjunto com o suporte jurídico. Tal suporte pode ser visto na etapa de abertura de prazo de recurso, o qual 66% afirmam contar com o apoio para as decisões. Com isso, boa tarte dos sujeitos não se relaciona com o jurídico de forma preventiva. A Lei nº 10520/2002, no seu § 3º inciso IV, estabeleceu as atribuições do pregoeiro, sem esgotá-las, não dispondo quem é o responsável pela elaboração do edital.

Gráfico II - Visão do processo

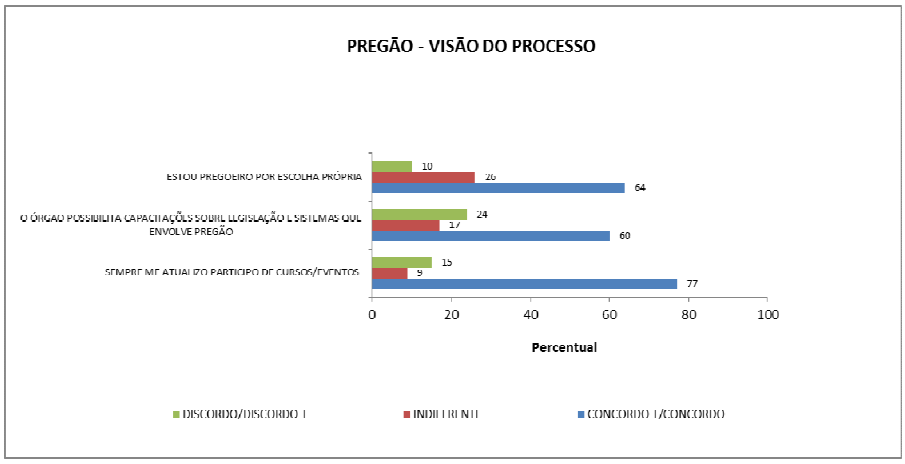


FONTE: Pesquisa de Campo, 2014.

Complementando a pesquisa, ao analisar o Gráfico III, visualiza-se que os entrevistados foram questionados quanto a capacitações e atualizações através de cursos e eventos. Percebe-se que há uma busca de conhecimento considerável. Observa-se que 77% dos entrevistados buscam meios de agregar conhecimentos externo para exercer sua função. Não obstante, constata-se que 60% tem apoio do órgão que disponibiliza apoio aos servidores. Com isso, 40% da amostra não tem a intervenção dos seus setores de recursos humanos no âmbito do desenvolvimento e aperfeiçoamento do trabalho.

No questionamento *"estou pregoeiro por conta própria"*, 64% concordam, possivelmente foi convidado pelo órgão, 26% demonstrou desinteresse em trabalhar com essa atividade, e apenas 10% discordam. Ora, sabe-se que a autoridade competente designa um, dentre os servidores para ocupar tal cargo, tendo o escolhido capacidade técnica para sua execução e conhecimento na legislação que se aplica ao processo licitatório.

Gráfico III - Visão de processo

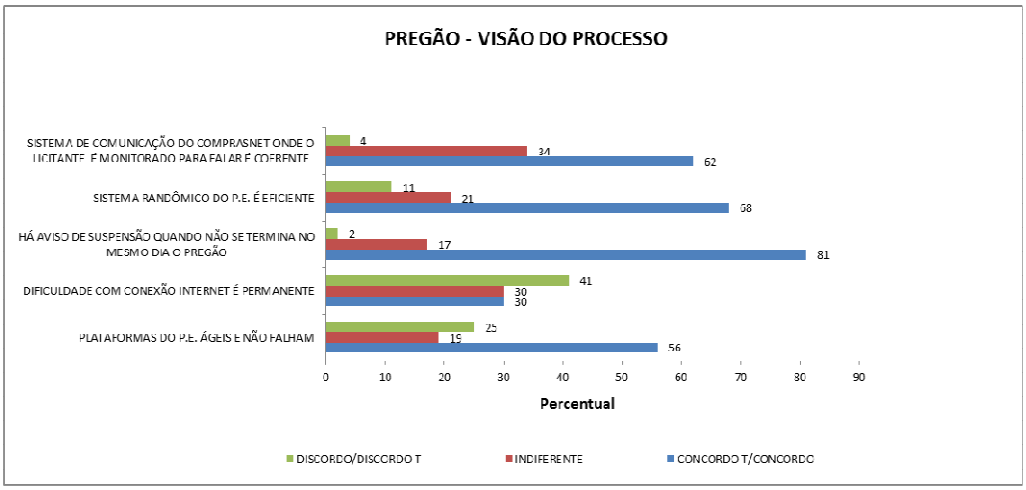


FONTE: Pesquisa de Campo, 2014.

Em relação ao pregão eletrônico, foram abordados cinco pontos, referente à agilidade das plataformas, 56% concorda que são ágeis e não falham, 25% discordam, 19% foram indiferentes a tal questionamento, possivelmente pelo fato de apenas 14% utilizam exclusivamente o pregão eletrônico, como visto na análise do perfil do pregoeiro. Durante o processo licitatório desta modalidade, 81% confirmam que suspendem o processo quando não conseguem finalizar no mesmo dia, ou seja, utilizam a ferramenta disponibilizada para comunicar-se com os licitantes. Em relação à comunicação, 62% diz ser coerente abrir o *chat* ao licitante apenas no momento que achar oportuno, para que o processo ocorra com

agilidade, sem interrupções desnecessárias. Esse dado ratifica a importância de não se perder tempo pelo funcionário das empresas em outros afazeres com a rapidez do pregão. Corrobora na objetividade para que o pregão foi estabelecido.

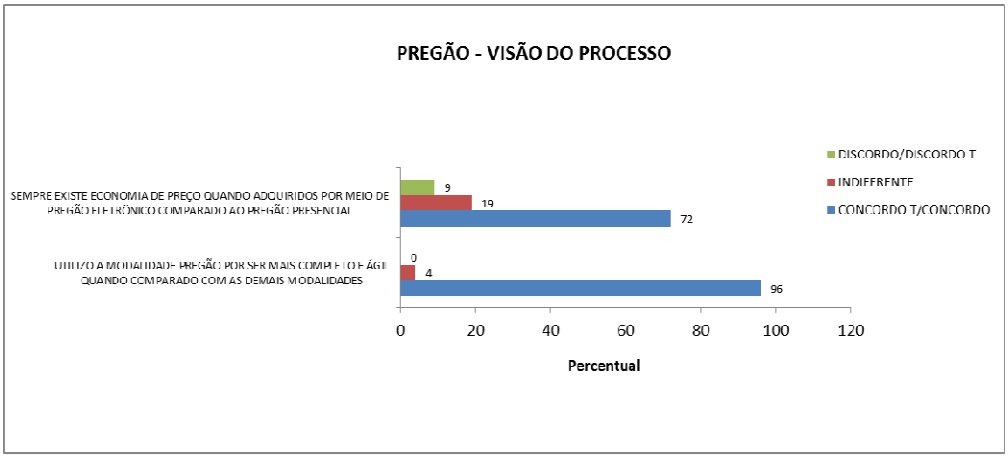
Gráfico IV - Visão do processo



FONTE: Pesquisa de Campo, 2014.

Encerrando o segundo bloco, não se tem dúvidas que o pregão deu celeridade ao processo de aquisição de bens/serviços da esfera pública. A agilidade dessa modalidade foi confirmada em 96% dos entrevistados e a economia gerada pelos processos realizados através de pregão eletrônico em relação ao presencial foi constatada por 72% dos entrevistados, conforme se observa no Gráfico IV. Porém, ainda se encontram barreiras para à inclusão da modalidade eletrônica em diversos órgãos da esfera pública. Com isso, o dinheiro público é melhor aproveitado na esfera da gestão pública, trazendo benefícios para a sociedade no dia a dia dos administradores públicos.

Gráfico V – Visão do Processo



FONTE: Pesquisa de Campo, 2014.

Na pesquisa, observa-se que o Pregão em suas formas veio para dar agilidade ao e transparência aos processos de compras dentro da esfera pública. Em se tratando do perfil dos pregoeiros, observa-se que há um comprometimento por parte dos nomeados em dar o andamento correto dentro do processo licitatório. O perfil dos agentes nos dá a clareza de sua importância dentro do processo. Dentro das questões do primeiro bloco lista-se que a maioria é do quadro permanente e possui escolaridade superior, além do percentual constatado no tocante a atualização através de cursos ter sido considerável, o que é um resultado positivo para o processo. No segundo bloco, os resultados observados em torno da visão do pregoeiro, na implantação da modalidade Pregão, gerou dados positivos quando observado o contexto geral dos questionamentos. Conclui-se que a modalidade em questão modifica consideravelmente a maneira de se obter celeridade, sem ferir os Princípios Constitucionais. Nesse contexto, diante da importância da modalidade Pregão dentro da administração pública, destaca-se a figura do pregoeiro como um importante aliado para o êxito do Pregão, pois ele é o ator que move todo o sistema que envolve o processo licitatório.

Considerações finais

A Lei nº 8666/93 regulamentou o procedimento das licitações apresentando cinco modalidades que podem ser adotadas. Mesmo com a melhoria através da lei, foi instituída uma nova modalidade chamada pregão, amparada pela Lei nº 10520/2002. Para adequar-se a modernidade, na qual a internet está presente no dia a dia de empresas, o pregão foi adaptado

e utilizado também por meio eletrônico, no qual os procedimentos ganharam ainda mais agilidade e eficiência.

Este artigo objetivou refletir sobre a visão do pregoeiro nos processos que envolvem a implementação da modalidade pregão, nas formas presencial e eletrônica, bem como seus principais desafios no tocante a tal procedimento, com isso considera-se que a figura do pregoeiro é de essencial importância, visto que em qualquer das modalidades de pregão é necessário um condutor preparado e disposto a colaborar com o sucesso do processo licitatório. Percebe-se que a dificuldade imperativa está no âmbito da gestão do processo, algo que se encontra acima da alçada decisória do servidor que esta no exercício da licitação. Outra consideração é que a maioria e não a totalidade dos sujeitos de pesquisa não compreenderam que o uso do pregão é um elemento de cunho obrigatório e não optativo por parte da Administração.

Deve-se registrar que dentre as dificuldades apontadas uma com maior relevância é a operabilidade das plataformas digitais disponibilizadas pelos Governos. Isso perpassa por duas leituras, uma que enfoca a ferramenta per si, que passa por velocidade de acesso (no órgão, geralmente), disfunções no sistema e outros, por outro lado, pode existir limitação por parte do pregoeiro na usabilidade do sistema de compras públicos.

A partir dessas considerações, sugere-se um ponto a ser aprofundado: atualização dos órgãos públicos para implantação da modalidade pregão eletrônico, dando suporte aos servidores lotados no setor e a implantação de política de capacitação para os envolvidos na condução dessa modalidade, incentivando os entes envolvidos no processo a implantar o pregão no cotidiano das aquisições de bens e serviços da Administração Pública. Afinal, um corpo melhor preparado deve dispor de atitudes que culminem com o melhor aproveitamento do erário, e, por conseguinte mais economia de recursos orçamentários, gerando um cenário de realocação otimizada para outras atividades do Estado Brasileiro.

Dentre as limitações da pesquisa tem-se o universo, pois não podem ser generalizadas as reflexões. Outro fator limitante foi o acesso aos contatos virtuais dos pregoeiros, pois inexistem bancos de dados com isso, apenas em nível federal, mas a SLTI informou não dispor destes. Para pesquisas futuras deve-se aprimorar os meios para se ter acesso com mais facilidade ao público pesquisado, contudo, mantendo uma segurança nos dados para que não possa gerar uma procura em demasia por tal profissional, nos diversos órgãos públicos a fim de influenciar nos processos licitatórios podendo causar um direcionamento.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Eduardo José de. Estudo sobre aspectos gerenciais do pregão: uma análise gerencial de sua utilização pela Administração Pública do Estado de Pernambuco. **Dissertação de Mestrado** - UFPE/CCSA, Recife, 2006.

ARAÚJO, Dagoberto Domingos. **Pregão: o que o pregoeiro precisa saber**. Books. São Paulo: Ed. Digital, 2013.

BRASIL. Decreto nº 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: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Decreto no 5.504, de 05 de agosto de 2005. **Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Dispõe sobre Licitações e Contratos de Administração Publica. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Lei complementar 123 de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**; Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leiscomplementares/2006/leicp123.htm.> Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2002. **Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/decreto/D3555.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 27 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

FONSECA, Marcos Adriano R**amos da. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005**. Jus Navigandi, 2006. Disponível em: Acesso em: 27. nov. 2014 .

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5 ed. – São Paulo: Ed. Atlas 2003.

LICITAÇÕES E CONTRATOS: **orientações e jurisprudência do TCU** / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

LIMA, Priscila Pecene. Pregão Eletrônico: Um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas. **Trabalho de Conclusão de Curso.** FGV – Curso de pós-graduação em **Administração** Pública. RJ, 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. Janeiro a março de 2014. Disponível em: <http//www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 22 out. 2014.

NUNES, Lucena e Silva. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa PB. **Revista do Serviço Público**. Brasília v. 3, n.58, p. 227-243 abr./jun. 2007.

OLIVEIRA, Priscila Emanuele Falcão. **Inovações e tendências nas licitações públicas**. Maceió: EDUFAL, 2007.

PERCIO, Gabriela Verona – **O pregoeiro e a solução de impasses em sessão – Algumas "premissas de atuação"**. Disponível em www.ampcon.org.br/doutrina/pregoeiro.doc. Acesso em: 03 nov. 2014.

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

PRADO, Ana Paula Rodrigues. Licitações públicas com ênfase na modalidade pregão presencial. Centro Universitário de Goiás: Anhanguera, 2004.

SPRICIGO, Paulo Roberto e FONSECA, Sergio Azevedo – **Inovações nos procedimentos para compras e contratações na Administração Pública: Breve avaliação das contribuições do pregão**. UNESP. Temas de Administração Pública, v. 2, n. 3, 2008.