



ALINE RAFAELA NASCIMENTO

**EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS: A UTILIZAÇÃO
DO PREGÃO ELETRÔNICO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE
OLIVEIRA - MG**

LAVRAS - MG

2020

ALINE RAFAELA NASCIMENTO

**EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS: A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO
ELETRÔNICO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA - MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

**LAVRAS – MG
2020**

ALINE RAFAELA NASCIMENTO

**EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS: A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO
ELETRÔNICO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA - MG**

**EFFICIENCY IN PUBLIC PURCHASES: THE USE OF ELECTRONIC PREACHING
IN THE MUNICIPAL MAYOR OF OLIVEIRA - MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em 22 de julho de 2020.
Dra. Daniela Meirelles Andrade UFLA
Dr. Dany Flavio Tonelli UFLA

Prof. Dra. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

**LAVRAS – MG
2020**

AGRADECIMENTOS

Agradecer significa demonstrar gratidão. E esse é o sentimento que me transborda nesse momento.

Agradeço primeiramente à Deus, por ter me permitido viver tamanha experiência e aprendizado e por ter me guiado durante todo o caminho.

Agradeço aos meus pais, Wilma e Hélio, por todo o amor e apoio que recebi nessa jornada e por todos os esforços feitos para me proporcionar a oportunidade de crescer como pessoa e como profissional. Obrigada por nunca duvidarem do meu potencial. Vocês são meu maior exemplo de vida.

Aos meus irmãos, Adriane e Gabriel, por toda palavra de incentivo e por estarem do meu lado sempre torcendo pelo meu sucesso, mesmo de longe. Quando saí de casa para correr atrás desse sonho, vocês talvez nem entendessem o porquê, e hoje comemoram comigo, orgulhosos, essa conquista.

A todos os meus amigos, por sempre torcerem pelo meu sucesso. Especialmente aqueles que fiz em Lavras, agradeço por tornarem essa caminhada mais leve e agradável. Serei eternamente grata por ter conhecido vocês.

As minhas companheiras de apartamento, por terem me acolhido tão bem, por terem me feito companhia e me dado forças sempre que precisei.

À Universidade Federal de Lavras e ao Departamento de Administração e Economia (DAE), pela qualidade do ensino e da formação.

À professora Daniela Meirelles, pela orientação neste trabalho e também em projeto de extensão, e por sempre enxergar em mim uma capacidade que eu talvez não enxergasse.

À Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão (PROPLAG), por ter me proporcionado uma experiência incrível de desenvolvimento profissional.

Enfim, gratidão a todos os familiares e tantas outras pessoas que estiveram ao meu lado nessa etapa tão importante da minha vida e fazem parte da realização desse sonho. Eu não chegaria onde cheguei sem vocês.

MUITO OBRIGADA!!!

RESUMO

O presente trabalho destina-se a estudar a cultura da eficiência no rol das compras públicas brasileiras. Esse conceito foi introduzido na gestão pública através da aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que a incluiu no rol dos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal, os quais regem a atuação do administrador público (LEITE, 2001). Desde então, observadas a morosidade e a complexidade com que estavam sendo realizados os certames licitatórios (NIEBUHR, 2015; HACK 2019), a legislação brasileira vem ampliando e simplificando as formas de comprar, buscando alcançar a eficiência nas aquisições, pois quanto mais simples, econômico e rápido for seu procedimento, mais se aproximam da consecução dos anseios da população (CHICÓSKI, 2007). A instituição da modalidade Pregão e, principalmente, a regulamentação de sua forma eletrônica, foi uma das ações realizadas pelo Estado no intuito de trazer mais eficiência, economia e rapidez às compras realizadas pela administração pública (COSTA; TERRA, 2019). Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é analisar as compras realizadas por meio de Pregão Eletrônico na Prefeitura Municipal de Oliveira, no período de 2016 a 2019, para descobrir quais resultados a utilização da modalidade na busca por compras públicas mais eficientes tem gerado para a prefeitura do município. Para isso, foi realizado um estudo de caso e foram traçados quatro objetivos específicos: investigar se a adoção da modalidade estudada tem gerado ganhos de economia; analisar se as compras realizadas através dela tem sido concluídas de maneira célere; verificar se a utilização da mesma tem sido eficaz; e analisar o funcionamento do setor de licitação estudado e identificar eventuais fatores que comprometam a operacionalização eficiente dos Pregões Eletrônicos. Foram coletados os dados de 138 processos de pregão eletrônico através de análise documental, além de ter sido realizada uma entrevista com os funcionários do setor. Os resultados do estudo mostram que a modalidade tem contribuído para a eficiência nas aquisições de bens e serviços comuns do órgão, culminando em economia de recursos financeiros e sucesso na homologação das licitações, deixando a desejar somente no quesito celeridade. O funcionamento e organização interna do setor de licitação também contribuem para os bons resultados apontados, havendo a interferência de poucos entraves e dificuldades ao longo do processo de compra. O estudo permitiu, portanto, a visualização da utilização da modalidade na prática, evidenciando que sua criação foi um importante avanço para as compras públicas brasileiras, além de ter enriquecido o rol de estudos já existentes sobre a eficiência nas compras públicas.

Palavras-chave: Emenda Constitucional 19/1998. Economicidade. Licitação. Administração Pública. Gestão Municipal.

ABSTRACT

This work aims to study the culture of efficiency in the list of Brazilian public purchases. This concept was introduced in public management through the approval of Constitutional Amendment No. 19 of 1998, which included it in the list of principles expressed in art. 37 of the Federal Constitution, which govern the performance of the public administrator (LEITE, 2001). Since then, observing the slowness and complexity with which the bidding processes were being held (NIEBUHR, 2015; HACK 2019), Brazilian legislation has been expanding and simplifying the ways of buying, seeking to achieve efficiency in acquisitions, because the simpler, economic and quick for their procedure, they come closer to achieving the population's wishes (CHICÓSKI, 2007). The institution of the Auction mode and, mainly, the regulation of its electronic form, was one of the actions carried out by the State in order to bring more efficiency, economy and speed to purchases made by the public administration (COSTA; TERRA, 2019). In this sense, the objective of this work is to analyze the purchases made through Electronic Auction in the Municipality of Oliveira, in the period from 2016 to 2019, to find out what results the use of the modality in the search for more efficient public purchases has generated for the city hall the municipality. For this, a case study was carried out and four specific objectives were outlined: to investigate whether the adoption of the studied modality has generated savings gains; analyze if the purchases made through it have been concluded in a fast way; check if its use has been effective; and to analyze the functioning of the studied bidding sector and to identify possible factors that compromise the efficient operationalization of Electronic Auction. Data from 138 electronic trading processes were collected through document analysis, in addition to an interview with sector employees. The results of the study show that the modality has contributed to the efficiency in the acquisition of common goods and services of the agency, culminating in economics of financial resources and success in the homologation of bids, leaving something to be desired only in terms of speed. The operation and internal organization of the bidding sector also contribute to the good results indicated, with few barriers and difficulties interfering throughout the purchase process. The study, therefore, allowed the visualization of the use of the modality in practice, showing that its creation was an important advance for Brazilian public purchases, in addition to enriching the list of existing studies on the efficiency of public purchases.

Keywords: Constitutional Amendment 19/1998. Economics. Bidding. Public administration. Municipal Management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1 Compras Públicas.....	12
2.2 Eficiência na Administração Pública.....	21
3 METODOLOGIA.....	31
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	36
4.1 Indicador de economia	38
4.2 Indicador de celeridade.....	42
4.3 Indicador de eficácia	46
4.4 Dimensão da otimização.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS	58
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PROCESSOS LICITATÓRIOS	66
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A DIRETORA DE LICITAÇÃO	69
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS FUNCIONÁRIOS DO SETOR DE LICITAÇÃO	70

1 INTRODUÇÃO

A função compras é de suma importância dentro de qualquer organização, pois ela é responsável pelo monitoramento e aquisição dos insumos necessários ao funcionamento da mesma, coordenando de forma racional esse fluxo e escolhendo as melhores condições de compra e pagamento (DIAS, 2010). No âmbito público não seria diferente, visto que é através dela que garante-se o suprimento contínuo de bens e serviços necessários à manutenção das atividades da máquina pública e à continuidade da prestação dos serviços públicos aos cidadãos (TERRA, 2018). Para comprar a administração pública utiliza de um procedimento administrativo denominado licitação, no qual são selecionadas de maneira impessoal e transparente as propostas mais vantajosas para o ente administrativo dentre aquelas apresentadas pelos fornecedores interessados (CARVALHO FILHO, 2018). A realização da licitação é obrigatória a fim de assegurar condições de igualdade e concorrência e só pode deixar de ser realizada em casos especificados na legislação vigente (BRASIL, 1988).

Contudo, ao longo dos anos foi possível constatar que a realização dos certames licitatórios resulta em processos morosos e complexos, muito em função da ocorrência de disfunções burocráticas ao longo de sua execução (NIEBUHR, 2015; HACK 2019). O mesmo foi observado em outras áreas e funções do Estado e a Administração Pública no Brasil passou a sofrer mudanças em sua estrutura e na sua forma de atuação, além de ter sido alvo de propostas de reforma. A justificativa é de que a modernização desta se torna necessária para atingir com maior rapidez e eficiência seu objetivo principal: o atendimento do interesse público (BRESSER-PEREIRA, 1998). Nesse cenário, foi aprovada em 1998 a Emenda Constitucional nº 19 que, além de propor uma reforma administrativa, incluiu o princípio da eficiência no rol dos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal, que regem a atuação do administrador público (LEITE, 2001).

A partir disso, as práticas com vistas a alcançar esse novo preceito começam a tomar forma no intuito de atender aos anseios da sociedade contemporânea, que tem passado a exigir cada vez mais rapidez e simplicidade nas ações do Estado (MODESTO, 2000). Bresser-Pereira e Spink (2006) apontam que uma gestão pública eficiente é primordial e legítima a atuação do Estado, pois possibilita o alcance de objetivos que beneficiam a sociedade de forma mais célere e econômica. A tendência de mudança e modernização estendeu-se também às compras públicas. Elas sofrem uma sensível influência do princípio da eficiência, pois quanto mais simples, econômico e rápido for seu procedimento, mais se

aproximam da consecução dos anseios da população (CHICÓSKI, 2007). Além disso, um grande montante de recursos públicos é movimentado por elas no Brasil, o que torna essa atividade ainda mais digna de atenção (CÂMARA; FROSSARD, 2010; CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019). Para se ter uma ideia, de acordo com o Painel de Compras do Governo Federal, em 2019 foram homologados mais de 77 bilhões de reais em aquisições realizadas por órgãos e entidades integrantes do sistema.

Nesse sentido, com o objetivo de simplificar os processos de compra e visando tornar mais eficientes e econômicas as aquisições de bens e serviços comuns no âmbito de todos os entes federativos, foi instituída em 2002 uma nova modalidade de licitação denominada Pregão (HACK, 2019). Trata-se de um leilão reverso no qual os itens licitados recebem propostas e são disputados através de lances por fornecedores interessados em contratar com a administração pública (COSTA; TERRA, 2019). Como bens e serviços comuns entende-se aqueles cujo padrão de desempenho e a qualidade podem ser descritos com objetividade no Edital de convocação (BRASIL, 2002). Mais tarde, em 2005, houve a regulamentação da forma eletrônica da modalidade por meio do Decreto 5.450, com vistas a aumentar a competitividade e a transparência do processo e torná-lo ainda mais econômico e rápido, evitando o dispêndio do grande vulto de recursos utilizados em processos licitatórios presenciais (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014). E finalmente, em 2019, o Pregão Eletrônico ganhou um decreto próprio: o Decreto 10.024, que dispõe sobre todos os procedimentos para sua legal realização e inclui os serviços comuns de engenharia no rol de sua aplicação (BRASIL, 2019). De acordo com Costa e Terra (2019), a instituição dessa nova modalidade de licitação, em especial em sua forma eletrônica, pode ser considerada um instrumento criado pela legislação brasileira com o objetivo de trazer mais eficiência, economia e rapidez às compras realizadas pela administração pública.

Apesar dos avanços, as organizações públicas nem sempre contam com recursos humanos, informacionais e financeiros suficientes para operacionalizá-los, principalmente no âmbito municipal, onde muitas das vezes eles são limitados, podendo resultar em dificuldades operacionais e eventual incapacidade de atender satisfatoriamente às demandas crescentes de sua população (DOMAKOSKI et al., 2011). Por esse motivo faz-se interessante investigar se o Pregão, em sua forma eletrônica, tem sido aderido pelas prefeituras municipais e se tem trazido ganhos de eficiência na realização das compras públicas através da economia de recursos, da celeridade e da simplificação das aquisições, como proposto pela modalidade.

A cidade de Oliveira é um município de pequeno porte localizado na região Centro-Oeste de Minas Gerais. Com potencial para se tornar uma “cidade média” em um futuro próximo (CORTEZZI; AMORIM FILHO, 2012), sua população é de aproximadamente 40.000 habitantes (IBGE, 2010). Na área central da cidade está localizada a Prefeitura Municipal. Sua estrutura administrativa é composta pelo Gabinete do Prefeito e suas ramificações e por 9 secretarias, que tem a função de auxiliar a gestão das diversas áreas de prestação de serviços aos cidadãos. E subordinada à Secretaria de Administração encontra-se a Diretoria de Licitações, que é responsável pelos trâmites relativos à instrução e condução dos processos de compras no âmbito da administração municipal, a qual será alvo desse estudo. A escolha da localidade do estudo deu-se em função da necessidade de se atentar à importância da gestão municipal que, sendo a unidade mais próxima dos cidadãos e a protagonista na prestação de serviços à sociedade (VELOSO et al., 2011), ainda é carente de estudos que visam sua melhoria, e também em função da abertura do órgão municipal à realização do estudo e da facilidade de acesso.

Fazendo uma análise das compras realizadas pela prefeitura, através do portal eletrônico da cidade, é possível perceber que o Pregão Eletrônico é utilizado pelo município e há uma quantidade relevante de aquisições realizadas através da modalidade: no ano de 2019 foram 109. Se bem utilizada pela prefeitura, ela pode estar trazendo ganhos de economia, tempo e qualidade (COSTA; TERRA, 2019). Assim, este estudo busca responder o seguinte problema de pesquisa: quais resultados a utilização do Pregão Eletrônico na busca por compras públicas mais eficientes tem gerado para a prefeitura do município? O objetivo geral é analisar as compras realizadas por meio de Pregão Eletrônico na Prefeitura Municipal de Oliveira, no período de 2016 a 2019. E especificamente pretende-se:

- Investigar se a adoção da modalidade tem gerado ganhos de economia;
- Analisar a celeridade da condução dos processos pelo setor de licitação;
- Verificar se a adoção da modalidade tem gerado resultados eficazes;
- Analisar o funcionamento do setor de licitação e identificar eventuais fatores que comprometem a operacionalização eficiente dos Pregões Eletrônicos.

A pesquisa justifica-se pela possibilidade de trazer benefícios à prefeitura do município, mais especificamente ao setor de licitações, visto que conhecendo o grau de eficiência atual com que estão sendo conduzidas as compras e também eventuais fatores que causam ineficiência o setor poderá se organizar de forma a repensar as atividades estratégicas

relativas aos processos de compra. Este trabalho contribui também para enriquecer o rol de estudos já existentes sobre a eficiência nas compras públicas. Como exemplo de estudos sobre o tema pode-se citar o trabalho de Ferreira, Medina e Reis (2014) no qual os autores buscam “identificar as contribuições do pregão eletrônico para a eficiência no processo de aquisição de bens e serviços comuns e melhoria da qualidade dos gastos públicos”; o trabalho de Santos (2012) que em sua dissertação de mestrado buscou analisar se o uso do pregão eletrônico contribui de fato para a eficiência administrativa nas aquisições realizadas no Instituto Federal de Pernambuco; e ainda o estudo de Azevedo (2011) que enriquece esse rol trazendo uma análise sobre a eficiência dos processos de compra realizados no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Centro Nacional de Recursos Genéticos e Biotecnologia. Por fim, o presente estudo justifica-se ainda pelo fato de a pesquisadora ser natural do município em questão, sendo esta uma maneira de, a partir de sua formação, contribuir de alguma forma para o avanço de sua cidade e do setor público.

O trabalho é composto por essa introdução (Tópico 1), na qual foi feita uma breve apresentação do assunto abordado e também dos objetivos que se pretendeu perseguir. Logo em seguida, são discutidas as teorias de compras públicas e eficiência na administração pública (Tópico 2) para sustentar as discussões do trabalho. No tópico 3, é apresentada a metodologia utilizada para a realização do estudo, evidenciando os caminhos percorridos pela pesquisadora para alcançar os objetivos propostos. Enfim, o tópico 4 é destinado à exposição e discussão dos resultados alcançados; e o 5 destina-se às considerações finais do estudo, onde são colocadas as principais questões da pesquisa, ressaltando limitações e contribuições da mesma, além de sugestões para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Compras Públicas

A função compras é primordial dentro de qualquer organização, sendo considerada uma área muito importante dentro da Administração de Materiais, integrante do processo de suprimento (DIAS, 2010). Seu objetivo é garantir um fluxo contínuo de suprimento de todos os bens e serviços necessários ao funcionamento de uma organização e ao alcance de suas metas (COSTA, 1994). Segundo Rosa (2011, p. 118), “o termo ‘compra’ pode ser definido como a aquisição de um bem ou de um direito pelo qual se paga um preço estipulado”. De acordo com o mesmo autor, o ato de comprar pode ser entendido como a operacionalização de ações diversas voltadas à aquisição de produtos e serviços dos quais as organizações necessitam para manter sua produção, seu funcionamento e sua prestação de serviço (ROSA, 2011).

Na maioria das organizações as compras são realizadas por um departamento próprio e especializado pois, em virtude do crescimento das entidades, as demandas por suprimento aumentaram em número e complexidade (COSTA, 1994). O setor de compras, portanto, é responsável pelas atividades de seleção dos fornecedores que venderão os produtos e serviços de que a organização precisa, negociação de preços, condições de compra e cláusulas contratuais, que serão formalizadas, além de recebimento dos produtos e serviços adquiridos observando todos os procedimentos que devem ser tomados para conferência e efetuação do pagamento, podendo esta última ser uma atividade delegada ao setor contábil da organização (ROSA, 2011). De acordo com Dias (2010), os objetivos básicos do departamento de compras são: obter o fluxo contínuo de suprimentos necessários, coordenar as atividades desse fluxo racionalmente, adquirir materiais a preços justos sem deixar de observar os quesitos de qualidade e zelar pela escolha das melhores condições para a organização, principalmente de pagamento.

As compras no setor público apresentam algumas diferenças com relação às compras efetuadas por organizações do setor privado, como por exemplo, a menor margem de negociação, a impossibilidade de parcerias e os contratos mais engessados (COSTA, 2000). Mas a principal delas está ligada à vinculação dos processos de compras públicas às legislações. Na medida em que no setor privado tudo o que a lei não proíbe é pertinente e pode ser feito, no setor público só se pode fazer aquilo que a lei estabelece. Ou seja, os particulares têm poder de escolha sobre de que forma comprar, o que comprar e de quem

comprar, enquanto que na administração pública essas decisões devem ser tomadas tendo como respaldo os dispositivos legais que dizem respeito à matéria, podendo contratar somente nos termos acordados em prévia licitação (DALLARI, 1993; DOMAKOSKI, 2000). Cabe ao setor de compras centralizar os pedidos de aquisição e contratação das unidades, processá-los e instruir os processos de compra por meio de licitação, atentando-se ainda às cotas de despesa do ente público fixadas através da Lei Orçamentária Anual (SANTOS, 2006).

A obrigatoriedade de realizar compras públicas através de licitação está disposta no artigo 37 da Constituição Federal brasileira de 1988, o qual determina em seu inciso XXI que, isentos os casos que são especificados na legislação, as aquisições realizadas no âmbito da administração pública serão realizadas por meio de licitação, assegurando condições de igualdade e concorrência aos interessados, em que serão exigidas qualificações técnicas e econômicas somente quando indispensáveis (BRASIL, 1988). A licitação, de acordo com Carvalho Filho (2018, p. 305-306) trata-se de um “procedimento administrativo vinculado, por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados [...]”. Costa (2000, p. 120) também define a licitação como sendo “um procedimento administrativo, um meio técnico legal, uma sucessão ordenada de atos que visam garantir princípios jurídicos consagrados e controlados por atos do Estado”. O dever de licitar pode ser relacionado com o princípio da moralidade administrativa, que deve guiar a ação dos administradores no sentido de tratar os particulares com lealdade e boa-fé, não fazendo distinção de qualquer natureza, seja para beneficiar a si próprio ou a terceiros (CARVALHO FILHO, 2018).

A ação da administração pública de comprar e contratar com particulares, tem como objetivo a aquisição de bens e serviços essenciais para seu funcionamento visando o alcance de seu objetivo maior que é o atendimento ao interesse público (DOMAKOSKI, 2000); e como premissa “a eficiência da máquina pública, a melhoria na prestação de serviços públicos à sociedade, o fomento a setores específicos, o estímulo à inovação tecnológica, dentre outros” (RIBEIRO; JÚNIOR, 2014, p. 265). A forma como o setor público conduz compras e contratações busca garantir a ampla participação dos interessados e a competitividade, reduzir custos e melhorar a qualidade de bens e serviços, ampliando transparência e controle social (LAURINDO; TEIXEIRA, 2014). É destacado por Rosa (2011) a importância do conhecimento das legislações vigentes e suas atualizações pelas

pessoas que trabalham no setor de compras em âmbito público, visto que o sucesso dos processos de compra e contratações depende substancialmente disso.

A Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993 institui normas para as licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências sobre a matéria. Todas as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações operacionalizadas no âmbito da Administração Pública deverão ser precedidas de licitação (BRASIL, 1988). Seu objetivo é garantir o atendimento ao princípio constitucional da isonomia – que diz respeito à igualdade de oportunidades à todos os interessados -, na busca da seleção mais vantajosa para a administração, promovendo o desenvolvimento nacional sustentável e deve ser instruída em conformidade e observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e ainda à vinculação ao instrumento convocatório e ao julgamento objetivo das propostas (BRASIL, 1993). É válido ressaltar aqui os dois últimos princípios citados, que por vezes podem não ser tão discutidos quanto os demais. A vinculação ao instrumento convocatório implica que todas as regras e disposições definidas na instrução do procedimento e consolidadas no instrumento devem ser observadas e aplicadas a todos, sem exceção, sendo sua inobservância factível de apreciação jurídica e invalidação do processo. É uma garantia que respalda administradores e administrados. Quanto ao julgamento objetivo, a aplicação do que foi estipulado no instrumento convocatório para o julgamento das propostas deve ser fielmente observado, não deixando margens para traços de subjetivismo e personalismo (CARVALHO FILHO, 2018). Todos os atos praticados durante a realização de uma licitação devem ser obrigatoriamente formalizados pela administração pública, para que se prove sua licitude e se responda a futuros questionamentos de órgãos de controle (VASCONCELOS, 2013). É importante frisar que nos processos licitatórios podem ocorrer falhas e nem sempre ocorre a efetivação da compra. É o que acontece quando um processo é deserto, fracassado ou cancelado. De acordo com Di Pietro (2017), um processo deserto é aquele em que não aparecem fornecedores interessados na licitação e os itens não recebem nenhum lance; já os fracassados são aqueles em que houveram fornecedores interessados e que cadastraram seus lances, mas foram desclassificados ou inabilitados. E os cancelamentos ocorrem geralmente por conveniência da Administração Pública a partir de ampla e motivada justificativa (BRAGA; NOVAES; STEFFANELLO, 2008).

As modalidades de licitação existentes e instituídas na lei de licitações são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As três primeiras são destinadas

à contratação de obras, serviços aquisição de bens, enquanto concurso e leilão têm objetivos diferenciados e específicos (CARVALHO FILHO, 2018). A escolha da modalidade mais adequada dá-se em função da complexidade do objeto que está sendo licitado e dos valores estabelecidos como limites na lei, tendo-se como base o valor estimado para a compra ou contratação levantado através de ampla pesquisa de mercado (HACK, 2019). Além de ser usada como parâmetro para a escolha da modalidade, a estimativa do preço também é importante para se verificar a disponibilidade do recurso necessário à aquisição e também para desclassificar propostas que venham a ser maiores do que o valor fixado (HIRLE, 2016). Como critério de julgamento das propostas a legislação institui as opções de menor preço, maior oferta, melhor técnica e combinação entre técnica e preço (COSTA; TERRA, 2019).

A modalidade denominada Concorrência é a mais comumente utilizada para compras e contratações de maior complexidade e maior valor. Obras e serviços de engenharia e aquisição de bens e serviços que coincidam ou ultrapassem o valor limite estipulado na lei, deverão ser contratados e adquiridos por meio desta modalidade, caracterizada pelo maior formalismo e maior publicidade de seus atos. Nela todos os interessados deverão ser previamente habilitados ao fornecimento já na fase inicial, antes da abertura das propostas. Já a Tomada de Preços é a disputa entre interessados previamente cadastrados para o fornecimento de objetos e serviços de médio vulto. O cadastramento é condição prévia para a participação e a habilitação já é apresentada no momento do cadastramento do fornecedor no órgão, não sendo necessária nova apresentação quando da convocação em edital. Por fim, a modalidade Convite é a menos formal, sendo utilizada em compras e contratações de menor valor. Seu instrumento convocatório é a Carta-Convite, onde são convocados pelo menos três interessados pertencentes ao ramo do objeto contratado, escolhidos pelo administrador. É uma modalidade que permite maior celeridade e mobilidade na seleção (CARVALHO FILHO, 2018). Além daqueles convidados, serão admitidas participações de demais fornecedores que manifestarem interesse até 24 horas antes da apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

O Concurso diferencia-se das modalidades apresentadas acima na medida em que aqui, a administração não visa aquisição de objeto, e sim a escolha de trabalho técnico, artístico e científico que atenda à sua necessidade. A partir da escolha do trabalho, é devida remuneração ou prêmio ao autor. Por fim, o Leilão na administração pública destina-se à venda de bens inservíveis, de produtos legalmente penhorados ou apreendidos e à alienação

de bens imóveis. O certame é precedido de ampla publicidade e também de avaliação patrimonial. O vencedor do certame será aquele que oferecer maior lance, não podendo ser menor que o valor resultante da avaliação inicial feita pela administração (CARVALHO FILHO, 2018).

Apesar de todas essas modalidades, existe a possibilidade, em caráter excepcional, da realização de processos de compra e contratações diretas, ou seja, realizadas sem a instrução de processo licitatório desde que encaixadas nos respaldos legais elencados pela Lei Nº 8.666, caracterizando a Dispensa de Licitação e a Inexigibilidade de Licitação. As situações em que é permitido se comprar dessa forma são diversas, devendo o administrador tomar conhecimento e elaborar justificativa robusta que comporá o procedimento. A licitação pode ser dispensável, por exemplo, em razão do alto custo de se instruir um processo licitatório em face ao baixo valor do objeto a ser comprado, enquanto uma licitação pode ser inexigível, por exemplo, quando não há viabilidade de competição, o que acontece quando certos objetos ou equipamentos são providos por um fornecedor exclusivo (CARVALHO FILHO, 2018). No entanto, como destaca Domakoski (2000), apesar do processo licitatório poder ser dispensado ou inexigido, não se deve deixar, em nenhuma hipótese, de instruir a compra por processo administrativo formalizado prezando-se assim pela legalidade e pela transparência em sua instrução.

As modalidades de licitação discutidas acima correspondem às chamadas “modalidades tradicionais”. Contudo, verificou-se ao longo dos anos que essas modalidades resultavam por vezes em processos complexos e burocráticos, trazendo morosidade à sua execução (NIEBUHR, 2015, HACK 2019). Com vistas a mudar esse cenário e trazer mais eficiência e celeridade às compras realizadas pela administração pública, a legislação brasileira foi ampliando as possibilidades de comprar de forma mais simplificada a partir da criação de novos instrumentos de compras. É o que pode ser observado com a instituição de nova modalidade de licitação pela Lei Nº 10.520, de 17 de junho de 2002, denominada Pregão; de novo regime de contratação, o chamado Regime Diferenciado de Contratações Públicas instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e a regulamentação do Sistema de Registro de Preço - SRP pelo Decreto Nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, que foi posteriormente alterada pelo Decreto Federal Nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (COSTA; TERRA, 2019).

O Pregão pode ser caracterizado como um leilão reverso, no qual os interessados disputam por meio de lances o fornecimento do objeto ou serviço licitado, vencendo o fornecedor que apresentar menor preço, observadas as disposições contidas no edital de convocação (COSTA; TERRA, 2019). A adoção dessa modalidade dar-se-á para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, bens e serviços onde o padrão de desempenho e a qualidade podem ser descritos com objetividade no edital de convocação (BRASIL, 2002). Ela tem sido nos dias atuais a mais comumente utilizada e é julgada pelo critério do menor preço, não admitindo-se a utilização dos tipos “maior oferta”, “técnica” ou “técnica e preço” (COSTA; TERRA, 2019). Nesse sentido, o Pregão pode ser definido como a modalidade de licitação que visa a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor, através da disputa de lances entre os interessados no fornecimento, os quais depois de propor os valores por escrito, disputam o melhor preço em uma sessão pública verbal (PALAVÉRI, 2005).

Algumas diferenças entre o Pregão e as demais modalidades de licitação são apontadas por Motta (2010), sendo elas: a fase de lances sucessivos que acontece após a apresentação das propostas iniciais, visando a busca pelo melhor preço; a inversão da fase de habilitação e análise de propostas em relação às outras modalidades, não sendo feita habilitação de forma prévia, conferindo-se somente a habilitação do fornecedor que oferecer o melhor preço e vencer a fase de lances; e os menores prazos para interposição de recursos, condizente com uma das premissas da criação dessa modalidade, que é concluir os processos de compra e contratação com maior rapidez e eficiência.

Com o passar dos anos, o uso da Tecnologia da Informação pelo governo foi crescendo e tornou-se ferramenta essencial (RESENDE, 2012). No ano de 2005 houve a regulamentação do Pregão na forma eletrônica através do Decreto nº 5.450, que objetivou trazer ainda mais ganhos de economicidade, tempo e eficiência (VASCONCELOS, 2013), além de possibilitar maior transparência dos atos e maior concorrência, pelo poder de alcance que a internet oferece (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014). A sessão pública é operacionalizada pela internet, onde os fornecedores interessados e cadastrados em sistema registram sua proposta inicial, observando o edital publicado, e participam da fase de lances quando da abertura da sessão pública, concorrendo pelo fornecimento do bem ou serviço de forma eletrônica (PALAVÉRI, 2005). De acordo com Vasconcelos (2013), o fato de as etapas do Pregão Eletrônico serem processadas eletronicamente traz ganhos de celeridade e

transparência. Portanto, a sessão pública do Pregão pode acontecer tanto na forma presencial quanto na forma eletrônica.

Recentemente, em 2019, o Pregão Eletrônico finalmente ganhou um decreto próprio: o Decreto 10.024, que regulamenta sua utilização para a aquisição de bens e serviços comuns, inclusive os serviços comuns de engenharia, além de dispor sobre o uso da dispensa eletrônica em âmbito federal (BRASIL, 2019). A partir desse decreto, o uso do Pregão Eletrônico é obrigatório para órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações e fundos especiais, admitindo-se a realização do Pregão Presencial somente em casos excepcionais e mediante prévia justificativa da autoridade competente. Isso vale também para os demais entes federativos quando da utilização de verbas federais (VARESCHINI; CHAVES, 2019). Uma das justificativas que vem sendo aceitas pela doutrina, de acordo com os mesmos autores, é a utilização do Pregão Presencial para se fomentar o mercado local, pois a demasiada competitividade pode não ser vantajosa. As empresas locais podem não possuir um arcabouço tecnológico consolidado e enfrentar dificuldades técnicas e de concorrência com empresas de maior porte que já estão mais acostumadas com os certames licitatórios na forma eletrônica (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014). Fazendo um adendo com relação à participação das empresas locais, vale destacar que outra maneira usada pelo governo para fomentar a economia local é através do favorecimento e do tratamento diferenciado das micro e pequenas empresas nos certames licitatórios, estabelecida na Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019). Entre as ações dispostas na lei, no âmbito das licitações, está a realização de processos licitatórios de participação exclusiva de micro e pequenas empresas nas aquisições de até 80 mil reais, o estabelecimento de cota de até 25% do objeto para elas quando a aquisição for divisível e a possibilidade de exigência de subcontratação das micro e pequenas empresas pelos licitantes (BRASIL, 2006).

As principais diferenças entre esse novo decreto e o Decreto 5.450 são: a realização de um procedimento composto por três fases, sendo elas: Planejamento, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, para que a licitação seja eficaz; a apresentação, de forma digital, dos documentos necessários à habilitação no momento do cadastro da proposta no sistema; e a omissão dos valores de referência, caso não constem expressamente no edital de convocação, sendo revelados somente após o encerramento do envio de lances, contribuindo

para que os fornecedores interessados cadastrem propostas mais condizentes com os valores de mercado (VARESCHINI; CHAVES, 2019).

O Sistema de Registro de Preço por sua vez não é uma modalidade de licitação, trata-se de um conjunto de procedimentos que registra preços relativos à bens e serviços, formalmente, visando-se contratações futuras, nas hipóteses de não ser possível mensurar de antemão o quantitativo necessário, de quando desejar-se o fornecimento parcelado, etc. (BRASIL, 2013). Para a realização do registro de preço deverá ser feita ampla pesquisa de mercado e instruída licitação nas modalidades Concorrência ou Pregão, do tipo “menor preço”. Ao fim do processo os preços são registrados em Ata de Registro de Preço com validade de no máximo um ano, e o fornecimento ocorrerá quando for conveniente e necessário à administração pública (BARBOSA, 2012). O SRP já estava previsto na Lei N° 8.666/93 e foi regulamentado em 1998, tendo sido posteriormente alterado em 2013 pelo Decreto N° 7.892. Em função de suas virtudes - maior transparência, bom mecanismo de seleção de fornecedores, agilidade, melhor gerenciamento e controle de estoques -, esse sistema é apontado como um instrumento de grande valia na busca pela eficiência nas compras e contratações públicas (PAIVA, 2007; DE FARIAS; XISTO, 2015).

Já a instituição do Regime Diferenciado de Contratações Públicas aconteceu através da Lei N° 12.462, de 4 de agosto de 2011 e visava inicialmente apenas licitações e contratos relativos às obras para a Copa do Mundo e as Olimpíadas, tendo como principal objetivo a ampliação da eficiência nas contratações públicas e o aumento da competitividade entre os licitantes (BRASIL, 2011). De acordo com Carvalho Filho (2018), esse regime trata-se de uma “contratação integrada”, na qual a elaboração de projeto básico e executivo, a execução das obras e serviços de engenharia, montagem, realização de testes, enfim, todas as atividades até a entrega do objeto final são feitas por um mesmo contratado. Sua aplicação foi posteriormente estendida a outras situações e, assim como no Pregão, a fase de habilitação é posterior ao julgamento das propostas, e a disputa pelo fornecimento do objeto é feita por meio de lances virtuais, com o mesmo intuito de alcançar a celeridade nos processos.

Muitas vezes o processo de compras no setor público é entendido como sendo estritamente a realização da licitação. Porém esse processo vai muito além: inicia-se com a identificação da demanda e só é concluído com o fornecimento do bem ou serviço necessitado ao demandante inicial. A ênfase dada à compra em si (licitação) não permite uma visão sistêmica e estratégica da cadeia logística e da gestão de suprimento (TEIXEIRA et al.

2015). Uma compra pode ser considerada bem sucedida quando for efetivada, de acordo com Tridapalli, Fernandes e Machado (2011, p. 413) “na quantidade e qualidade certa, no momento certo, ao preço mais econômico possível para a administração pública”. Nesse sentido, o conhecimento do processo logístico como um todo torna-se essencial para ganhos de economia e eficiência. Como bem observado por Albuquerque (2015), o processo de compras no setor público envolve vários procedimentos e uma atenção especial deve ser dada à etapa de planejamento. Essa etapa vem ganhando importância na medida em que se torna essencial antecipar as necessidades da administração para que o interesse público continue sendo atendido e o serviço público continue sendo prestado sem interrupção. Um bom planejamento garante a qualidade e a segurança na compra do objeto, pois tem-se um controle das reais necessidades da administração e consegue-se estabelecer com precisão os critérios de compra (ALBUQUERQUE, 2015).

O processamento do pedido também é atividade estratégica desse fluxo, pois é nessa etapa que os pedidos são analisados e atendidos de acordo com a disponibilidade do objeto requisitado na organização. Caso o objeto não esteja disponível deverá ser instruída licitação. É uma atividade que pode influenciar no tempo total da operação, visto que o atraso no processamento acarreta em demora para entrega do produto final (ROSA, 2011). Por fim, quando da efetivação da compra, o agente público deve acompanhar a entrega dos objetos licitados, bem como fazer a conferência de sua qualidade e prezar por sua armazenagem. Nesse momento o Almoxarifado torna-se elemento essencial da conclusão da compra. Trata-se de local onde o objeto será recebido, armazenado, conservado e passará por procedimentos de controle, movimentação, conservação e transporte de acordo com a necessidade dos demandantes (SANTOS, 2006). Essas questões não serão exploradas nesse trabalho visto que não são o foco da abordagem, mas é extremamente relevante que todas essas etapas do processo de compras sejam consideradas igualmente importantes e passíveis de atenção, pois só assim uma compra poderá ser concluída com êxito (COSTA; TERRA, 2019).

A evolução e a modernização dos instrumentos de compra discutidos acima, faz parte da tentativa do Estado de responder a uma exigência cada vez maior por parte da sociedade contemporânea de maior celeridade e simplificação nas ações do Estado. Essas exigências são abarcadas principalmente no conceito de eficiência, que vem tomando espaço importante nas discussões acerca da atuação estatal (MODESTO, 2000). A inclusão do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal veio a formalizar o compromisso de atender aos

anseios dos cidadãos e direcionar esforços para a agilidade de todas as atividades da máquina estatal. Quanto mais simples, econômicos e rápidos são os procedimentos realizados pelo Estado, mais se aproximam da consecução dos anseios da população (CHICÓSKI, 2007). As compras públicas, que se configuram como um procedimento administrativo (COSTA, 2000; CARVALHO FILHO, 2018), tornam possível a obtenção dos bens e serviços necessários ao atendimento das demandas dos cidadãos e à continuidade da prestação dos serviços públicos (COSTA, 1994). Por essa razão a persecução desse princípio pela área de compras torna-se imprescindível visto que é uma das atividades mais importantes e complexas do Estado e uma das que mais dispendem recursos públicos na atualidade (CÂMARA; FROSSARD, 2010; CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019). Dessa forma torna-se interessante abrir uma discussão sobre o fator eficiência, inserido na administração pública e consequentemente nos processos de compra.

2.2 Eficiência na Administração Pública

A preocupação com a eficiência administrativa começou a ganhar relevância no contexto das organizações nas origens da Abordagem Clássica da Administração. A forte concorrência que se estabelecia entre as empresas em função do aumento da produção em massa fez surgir a necessidade de se usar os recursos disponíveis da melhor forma possível para se fazer frente à situação (MAXIMIANO, 2012). Esse conceito é de suma importância para a Administração Científica pois, para o estudioso Emerson, “a consequência direta da eficiência é a produtividade” (CHIAVENATO, 2004, p. 58). Sendo assim, a eficiência pode ser enxergada a partir dessa abordagem como a realização ótima de ações e tarefas de maneira a possibilitar a utilização dos recursos da organização de forma racional. Para se atingir esse objetivo, a Administração Científica propunha a utilização de instrumentos como padronização de rotinas de trabalho, divisão do mesmo, especialização das funções, seleção e treinamento de trabalhadores feito de forma científica, etc., considerados primordiais para o alcance da eficiência produtiva (MAXIMIANO, 2012; COLTRO, 2015).

O conceito de eficiência proposto pela abordagem clássica é sustentado por diversos estudiosos, que corroboram com o entendimento do princípio a partir do preceito da economia de recursos pela ação racional. Catelli e Santos (2004) apontam a eficiência como sendo a operacionalização, da melhor forma possível, de processos necessários ao atingimento de determinado resultado. Aragão (1997) levanta que, de acordo com os conceitos mais difundidos sobre o assunto, a eficiência pode ser sintetizada como o uso dos

recursos de uma organização, que envolve tempo, dinheiro, pessoas, etc., de forma adequada e racional para a obtenção de produtos e serviços. E em uma abordagem que corrobora com os dois entendimentos levantados acima, Hack (2019) considera o princípio da eficiência como a busca de se fazer mais com menos, ou seja, maximizar resultados utilizando-se o mínimo de recursos. Chiavenato (2004) em sua obra “Introdução à Teoria Geral da Administração” define a eficiência como a relação entre entradas e saídas de um processo, onde são comparados os custos necessários à realização de uma ação com os benefícios que foram gerados por ela. O autor ressalta que a eficiência é alcançada através da boa administração dos recursos disponíveis na organização (CHIAVENATO, 2004).

Nas organizações públicas, a preocupação com esse fator começou a tomar forma um pouco mais tarde com a transição dos modelos de administração estatal. Como se sabe, o Estado inicialmente era caracterizado pelo modelo de Administração Patrimonialista. Nessa época o poder era concentrado nas mãos do monarca, o qual comandava a máquina pública à sua maneira, sem fazer distinção entre público e privado. Prevalciam relações de personalismo, troca de favores e nepotismo, deixando-se de lado a busca pelo bem comum (PEREIRA, 2012). Na tentativa de abandonar esse modelo e trazer mais legitimidade ao Estado, a Administração Burocrática surge respaldada na ideia de combater a pessoalidade nas organizações e trazer eficiência à máquina pública por meio da especialização de papéis dos agentes públicos e da padronização de procedimentos internos, (DE OLIVEIRA, 2015), tendo como premissas o poder legal, a diferenciação entre o público e o privado e a ruptura do poder absoluto exercido pelo Estado nas relações entre este, Sociedade e Mercado (PEREIRA, 2012). A partir disso, o setor público passa a ser regido por uma série de procedimentos e regulamentos que tem como objetivo nortear a atuação desse vasto aparelho, a fim de resguardar a busca pelo bem comum e o atendimento ao interesse público (PEREIRA, 2012).

Contudo, com o crescimento do aparelho do Estado e da quantidade das demandas por serviços e políticas públicas advindas de uma sociedade cada vez mais complexa, começaram a surgir disfunções burocráticas em decorrência das formalidades exageradas e do apego religioso à normas e regulamentos que, conseqüentemente, travam as ações do setor público (MENEGASSI, 2007). De acordo com a mesma autora, o que veio inicialmente na intenção de trazer eficiência à máquina pública, acabou por gerar o contrário. Em decorrência disso, a sociedade contemporânea passou a exigir mais celeridade e simplicidade por parte

das ações do Estado. Exigências estas abarcadas nos conceitos de efetividade e eficiência, que vem tomando espaço importante nas discussões acerca do melhor atendimento das demandas dos cidadãos a partir do uso de forma satisfatória dos recursos públicos (MODESTO, 2000). De acordo com esse mesmo autor, os comportamentos e ações baseados nas pautas de eficiência e efetividade validam e legitimam a ação estatal e devem ser observadas e praticadas pelos administradores. Bresser-Pereira e Spink (2006) ressaltam que, para além de se evitar o nepotismo e a corrupção, questões essas motivadoras da administração burocrática, a administração pública deve ser eficiente na provisão de bens e serviços públicos, produzindo-os diretamente ou indiretamente.

E é nesse contexto que no ano de 1995 teve início a Reforma Gerencial da Administração Pública, inserida no rol de reformas que propunha o governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir da premissa de que era preciso desburocratizar a máquina pública para fazer frente ao aumento de suas funções, principalmente na área social, advindo da transição democrática ocorrida. A proposta era que a administração pública passasse a ser gerida através de processos modernos para que as demandas da sociedade fossem atendidas de forma democrática e eficiente (BRESSER-PEREIRA, 1998). Essa reforma tem como base os princípios da Administração Pública Gerencial e emergiu como resposta à demanda por maior eficiência advinda do Estado Social (BRESSER-PEREIRA, 2010) e também como resposta à crise do Estado que, de acordo com estudiosos como Bresser-Pereira e Spink (2006), foi causada em grande medida pelo modelo de administração burocrática adotado. Uma das principais distinções colocadas entre a Administração Pública Burocrática e a Gerencial é o enfoque interno da primeira contra o enfoque nos resultados da segunda. A burocracia está muito ligada à preocupação com os processos internos, com sua racionalização e padronização, enquanto o gerencialismo propõe que deve haver certa flexibilidade para que resultados sejam alcançados de maneira mais rápida e utilizando-se menos recursos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). Para De Brito, De Almeida e Brito (2016), inserir a cultura da eficiência na administração pública torna-se condição essencial para se alcançar a modernização do Estado.

Foi nesse cenário de reforma da máquina pública que em 1998 houve a aprovação da Emenda Constitucional 19, que trazia em seu conteúdo uma reforma administrativa. Ela alterou normas e princípios da Administração Pública, de servidores e agentes políticos e em seu art. 3º veio a acrescentar o princípio da **eficiência** no escopo do art. 37 da Constituição

brasileira (BRASIL, 1998, grifo nosso). Esse artigo dispõe os princípios que devem ser observados por todos os órgãos e agentes da Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e a partir desse momento, a eficiência (CARVALHO FILHO, 2018). Na exposição das pretensões que motivaram a emenda destaca-se a busca pela aptidão na geração de maiores benefícios aos cidadãos utilizando-se dos recursos disponíveis de forma satisfatória, bem como a ênfase na qualidade e no desempenho dos serviços públicos que, logrados com a superação de metas e de obstruções legais desnecessárias, resultam em melhoria dos serviços públicos prestados à população (MORAES, 2003).

A exigência da eficiência na gestão pública vem abarcada na premissa de que os fins públicos devem ser alcançados utilizando-se os recursos de forma adequada, mas deve-se prezar sempre pela perseguição das garantias constitucionais, como lembra Leal (2008). A organização e a estruturação dos órgãos públicos, a obrigatoriedade de licitar, a colocação de competências tributárias, as limitações de crédito orçamentário e etc., são todas formas de se garantir o funcionamento da máquina estatal de maneira a atender aos princípios constitucionais e perseguir os direitos dos cidadãos (LEAL, 2008). A eficiência deve caminhar lado a lado com outros princípios e disposições legais que regem as atividades dos agentes públicos, principalmente o princípio da legalidade, para que se resguarde a segurança jurídica e o Estado de Direito (CEREIJIDO, 2001; DI PIETRO, 2017). Como exemplificado por Cereijido (2001, pág. 232) “[...] a escolha dos melhores meios não pode ser de tal forma onerosa à Administração Pública que os resultados alcançados sejam suplantados pela contrapartida excessiva daí advinda”. A busca pelo bem comum deve acontecer, portanto, de acordo com Moraes (2003, p. 317), “[...] de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos [...]”.

Silva et al. (2018) fazem um adendo com relação à diferença na aplicação do conceito de eficiência no setor privado e no setor público. De acordo com os autores, o que predomina no setor privado é a busca da maximização dos lucros através da eficiência nas transações; mas no setor público o que deve ressaltar é a busca pela satisfação das necessidades das pessoas, usando-se da eficiência para alcançar o interesse público. Para Di Pietro (2017), a eficiência no setor público pode ser entendida de duas formas: com relação à atuação dos

agentes públicos na máquina estatal, a qual deve ser pautada na busca pelo melhor desempenho para alcançar os melhores resultados; e com relação à forma de organização da máquina pública, que deve ser estruturada e disciplinada também de forma a alcançar os melhores resultados possíveis para lograr êxito em suas atividades. Outra contribuição ao conceito de eficiência no setor público é trazida por Cerejido (2001), que diz que esse princípio relaciona-se com a busca dos melhores meios para se atingir determinado fim, ou seja, o agente público tem o dever de escolher os melhores instrumentos para consecução de resultados destinados ao bem comum.

Por fim, do ponto de vista jurídico, a eficiência relaciona-se com duas dimensões da ação administrativa, sendo elas: “dimensão da racionalidade e otimização no uso de meios; e dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública” (MODESTO, 2000). A primeira dimensão trata da própria economicidade, da maximização de resultados em face dos recursos disponíveis; enquanto a segunda envolve a questão da qualidade, na qual os objetivos públicos devem ser alcançados com sucesso. Resumindo, de acordo com Modesto (2000), a eficiência impõe a ação eficaz, a ação econômica e otimizada e a ação satisfatória. A economicidade, citada acima, também é um princípio que rege a atuação do administrador público e caminha lado a lado com o princípio da eficiência (CARVALHO FILHO, 2018). Trata-se de um princípio constitucional amplo e implica a correta aplicação dos recursos públicos, analisando e considerando os benefícios e retornos que essa aplicação irá gerar para os cidadãos, não levando em consideração somente a economia advinda da redução dos gastos públicos (SILVA, 2019).

Dias (2010) contribui para a discussão desse trabalho ao aplicar o conceito de eficiência ao setor de compras das organizações. O autor entende que a eficiência do Departamento de Compras de uma organização guarda relação direta com o grau de atendimento das demandas e com o relacionamento que é firmado entre comprador e fornecedor, devendo ser o mais adequado possível (DIAS, 2010). No setor público, Hack (2019) destaca que embora esse não seja um princípio elencado explicitamente na lei federal de licitações, essas devem ser instruídas de modo que sejam conseguidas compras e contratações de bens para a administração pública com o menor dispêndio possível de recursos, visando-se a busca pela eficiência. Miguel (2015) e Niebuhr (2015) corroboram com esse entendimento, contextualizando eficiência nas licitações públicas como a busca pelo melhor preço, mas destacam a importância de não deixar de se prezar pela qualidade,

pois só assim a proposta realmente mais vantajosa para a administração será conseguida. A eficiência nas licitações pode ser atrelada a três aspectos: preço, qualidade e finalidade. O preço deve ser justo, não admitindo-se a prática de preços fora de mercado; a qualidade está relacionada à atenção que deve ser dada à seleção do fornecedor, que impacta diretamente esse aspecto; e a finalidade implica considerar que a licitação não é um fim em si mesma, mas sim um meio e um instrumento através do qual a Administração Pública busca satisfazer ao interesse coletivo (NIEBUHR, 2015).

A adoção da modalidade de licitação denominada Pregão, principalmente em sua forma eletrônica, é destacada como maneira de buscar tornar mais eficientes as compras e contratações no setor público, visto que sua simplificação e a utilização de meios eletrônicos podem tornar mais rápido e econômico o processo (HACK, 2019). Para De Faria et al. (2011), a economia de tempo é um dos maiores benefícios do Pregão Eletrônico, o qual pode ser concluído com uma média de 17 dias. Mas é importante frisar que apesar da rapidez proposta pela modalidade, o tempo gasto pode variar em função de diversos fatores, como por exemplo, a infraestrutura e a mão de obra do setor de licitação, o grau de complexidade do objeto de compra ou contratação, os entraves legais, entre outros (ALMEIDA; SANO, 2018). Ou seja, cada processo tem suas particularidades e isso vai influenciar no tempo gasto em sua realização. Outro fator que faz da modalidade um instrumento de busca por maior eficiência nas compras públicas é a existência da fase de lances, a qual possibilita que os preços pagos pela Administração Pública sejam mais baixos, visto que há maior competição entre os interessados, possibilitando a compra de mais objetos utilizando menos recursos (NIEBUHR, 2015). Vale destacar que essa economia de recursos depende muito da etapa de estimativa dos preços, na qual é fixado um preço máximo para a aquisição de acordo com as cotações realizadas, pois se não for realizada de maneira ampla, buscando-se chegar o mais próximo possível do preço praticado em mercado, impossibilita o alcance da proposta mais vantajosa para a administração (ANDRADE, 2018). Miguel (2015) também destaca o Pregão como uma modalidade de compra eficiente tendo em vista a inversão das fases de habilitação e análise de propostas, que evitam o dispêndio de tempo gasto com a conferência dos documentos de todos os licitantes previamente, e ainda pela possibilidade de Registro de Preços, que contribui para a redução de custos com a realização de novos processos licitatórios e com a manutenção de grandes estoques. Dessa forma, a modalidade Pregão, tanto presencial quanto eletrônico, o Sistema de Registro de Preços, além do Regime

Diferenciado de Contratações, já citados em tópico anterior, podem ser enxergados como instrumentos utilizados pelo setor público na busca pela maior eficiência de seus processos de compras.

A importância de se considerar a eficiência no âmbito das compras públicas está muito ligada ao fato de que elas são operacionalizadas através de procedimento administrativo, qual seja, a licitação (COSTA, 2000; CARVALHO FILHO, 2018) e os procedimentos administrativos são muito sensíveis à influência do princípio da eficiência, pois quanto mais simples, econômicos e rápidos forem, mais se aproximam da consecução dos anseios da população (CHICÓSKI, 2007). A demora no atendimento das demandas da população, advinda da falta de agilidade na condução de processos licitatórios pode prejudicar o interesse público (NIEBUHR, 2015). Alguns atributos da eficiência devem ser observados na instrução de processos e procedimentos administrativos de acordo com Chicóski (2007):

- Celeridade: pressupõe que o procedimento seja concluído no mínimo espaço possível de tempo, não se admitindo morosidade em sua execução;
- Simplicidade: implica realizar a instrução do processo de forma clara e compreensível para os cidadãos e pessoas envolvidas;
- Finalidade pré-definida: o escopo deve ser claro e o procedimento deverá tratar somente dele;
- Economia processual: diz respeito à correta instrução do processo ou procedimento a fim de evitar contratemplos e retrabalhos;
- Efetividade: por fim, o objetivo do processo deve ser alcançado tendo-se utilizado o mínimo de dispêndio de energia possível, e deve ser factível de prática.

Para Modesto (2000), a eficiência deve ser enxergada como uma premissa a ser perseguida em toda atividade pública visto que, se o fim último é servir ao público, torna-se inadmissível a atuação negligente e ineficiente dos atores estatais, a qual prejudicaria a persecução desse fim. Ainda de acordo com ele, trata-se de um princípio pluridimensional, o qual não deve ser considerado apenas no âmbito da economia, de se fazer mais com menos, mas também no âmbito da ação satisfatória, em que os resultados almejados são conseguidos com qualidade pelos administradores. Loureiro (1995) também corrobora com a ideia de que a eficiência seja um princípio pluridimensional. Após fazer uma caminhada por diferentes teorias em sua dissertação de mestrado e expor o sentido desse conceito de diferentes formas, o autor sintetiza eficiência como sendo um “super conceito”, no qual não cabe apenas uma

definição, podendo ser dividida em quatro dimensões: eficácia, otimização, celeridade e economia. Com relação a dimensão da eficácia, Loureiro (1995) diz que os fins pré-estabelecidos devem ser alcançados com presteza pelos administradores, ou seja, é uma dimensão que se relaciona com resultados. Na dimensão da otimização, espera-se que os administradores tomem decisões baseadas na racionalidade, escolhendo os melhores meios para a consecução dos fins. Como celeridade entende-se a economia de tempo, que consequentemente gera economia de recursos. E por fim, temos a dimensão própria da economia, que implica na ação de se realizar mais com menos (LOUREIRO, 1995).

Pode-se perceber, portanto, a importância da atuação dos agentes públicos na busca pela eficiência e pelo melhor desempenho nas atividades por eles desenvolvidas. Porém, De Brito, de Almeida e Brito (2016) lembram que é preciso ainda vencer a ignorância de numerosos gestores públicos que ainda utilizam estritamente de avaliações sistemáticas baseadas em dados ou projeções para a tomada de decisão estratégica, e lembram também que as ações do Estado no sentido de melhorar sua eficiência ainda são tímidas. Em face disso, ainda é preciso trabalhar na mudança cultural dentro dos órgãos públicos, visando o fornecimento de respostas que atendam aos anseios da sociedade de forma satisfatória e que tragam os melhores resultados possíveis em vista dos recursos empregados (DE OLIVEIRA, 2015; DOMAKOSKI, 2000).

Nesse sentido, torna-se importante fazer um acompanhamento das atividades realizadas pela administração pública para entender de que forma e em que medida essas respostas estão sendo dadas à sociedade. Avaliar o desempenho é uma forma de se avaliar o grau de eficiência com que os trabalhos estão sendo executados e pode ser feito através de indicadores de desempenho (MUNARETTO; CORRÊA, 2016), que acabam por se transformar em parâmetros para se medir a eficiência. O objetivo de se trabalhar com a medição de indicadores de desempenho é poder mensurar o que está sendo realizado, de forma realista, e gerenciar esses resultados de forma a cumprir as metas estabelecidas dentro das organizações (RODRIGUES; CANELADA, 2015). De acordo com os mesmos autores, os indicadores são usados para monitorar os resultados e melhorar o que pode ser melhorado, podendo ser quantitativos ou qualitativos. Eles são ainda importantes aliados na tomada de decisão, pois através deles o alcance das metas e objetivos das organizações pode acontecer de maneira mais rápida (SANTOS; DOS SANTOS, 2018). Existem diferentes tipos de indicadores: os de produtividade calculam a relação entre os resultados obtidos e os recursos

utilizados para tais; os indicadores de qualidade são responsáveis pela apuração da satisfação dos clientes e das características dos produtos ou serviços produzidos; indicadores de efetividade apontam os resultados obtidos pelos produtos ou serviços; os de capacidade são responsáveis por apontar a capacidade de trabalho relacionando o tempo gasto com o número de entradas e saídas; e por fim, os indicadores estratégicos apontam se a organização está perseguindo de fato seus objetivos através de seu desempenho em relação aos fatores decisivos de sucesso (RODRIGUES; CANELADA, 2015).

Como os indicadores surgem a partir da necessidade de se avaliar algum aspecto da organização (DE BRITO; DE ALMEIDA; BRITO, 2016), serão mensurados nesse trabalho indicadores de desempenho relativos à eficiência do setor de compras de uma organização em diferentes aspectos, traduzindo em dados seu desempenho. Para isso, utilizar-se-á como base o “super conceito” criado por Loureiro (1995), tendo em vista a pluridimensionalidade do princípio. A dimensão da economia pode ser medida através do indicador Saving, que compara o valor estimado com o valor comprado, sendo um dos mais importantes da área de compras pois evidencia a eficiência econômica que está sendo obtida com processos de compra. A celeridade pode ser avaliada através do indicador Lead Time de compra, que mede o tempo gasto para a realização de uma compra, mensurando a eficiência operacional (SILVA; JESUS, 2010). E para a dimensão da eficácia, tem-se o indicador de porcentagem de deficiências de um processo através da relação entre processos com falha (desertos, fracassados ou cancelados) e processos concluídos com sucesso (RESENDE, 2012).

Para concluir, é importante reforçar que a ação eficiente do Estado se legitima na medida em que, agindo dessa forma, os interesses e as necessidades da sociedade são atendidos com presteza e rapidez. Bresser-Pereira (2010) destaca que a gestão eficiente não implica somente a economia dos recursos públicos, mas implica a busca incessante pelo sucesso na provisão de bens e serviços públicos à coletividade, afastando os argumentos da onda neo liberalista de que tudo que é público é ineficiente e que dessa forma o Estado deveria ser mínimo. Pelo contrário, a eficiência na gestão é primordial para que o estado permaneça social, pois somente dessa forma ele conseguirá atender à todas as demandas advindas dessa nova ordem (BRESSER-PEREIRA, 2017). Pfetsch (1998) também corrobora com esse entendimento dizendo que a capacidade de ação do Estado está diretamente relacionada à sua legitimação, ou seja, ele torna-se legítimo na medida em que consegue,

além da garantia de direitos e da participação da sociedade em suas decisões, o alcance de resultados ótimos por meio dos recursos tão valiosos que possui.

3 METODOLOGIA

A metodologia de uma pesquisa diz respeito aos métodos e técnicas utilizados pelo pesquisador (SILVA, 2018). Nesse sentido, o presente tópico tem o intuito de caracterizar o estudo quanto aos seus diversos aspectos, além de explicitar os caminhos que serão percorridos para se alcançar os objetivos que foram propostos na introdução. A pesquisa será delineada quanto à abordagem do problema, quanto aos objetivos e quanto aos procedimentos, e será definido ainda o objeto de estudo e a forma como serão feitas a coleta e a análise dos dados.

A fim de responder ao problema de pesquisa proposto optou-se pela abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa é aquela na qual o pesquisador não se preocupa essencialmente com a quantificação de dados e informações de forma objetiva, mas busca aprofundar e compreender melhor o fenômeno social e/ou situação que está sendo estudada, através da descrição e explicação de significados, valores, atitudes e ações (GODOY, 1995; GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Quanto aos objetivos o estudo pode ser classificado como descritivo, pois pretende-se descrever as características da situação estudada de forma a fazer relações entre as variáveis, utilizando-se de técnica padronizada de coleta de dados (GIL, 2008). E finalmente, por se dedicar ao profundo e exaustivo estudo de um único objeto de análise na intenção de se conhecer de maneira ampla e detalhada o fenômeno estudado, é uma pesquisa classificada como estudo de caso (GIL, 2008).

O objeto de estudo constitui-se nos Pregões Eletrônicos realizados pela Diretoria de Licitações da prefeitura do município de Oliveira no período de 2016 a 2019. A escolha da modalidade Pregão em sua forma eletrônica foi feita em razão do apontamento desta como um instrumento de busca por maior eficiência nas compras públicas (MIGUEL, 2015; NIEBUHR, 2015; HACK, 2019) e por ser a modalidade mais utilizada pelo órgão estudado. O recorte dos anos 2016 a 2019 deu-se em função de ser esse o período disponível para acesso no portal utilizado pela prefeitura. Como o número de processos disponíveis no portal é considerável, totalizando 213 Pregões Eletrônicos publicados no período estudado, optou-se pela retirada de uma amostra através da técnica de amostragem aleatória simples, caracterizando assim uma amostra probabilística, na qual cada elemento da população tem a mesma chance de ser selecionado e na qual se torna possível realizar inferências e generalizações através da amostra dimensionada (MORAIS, 2005; GIL, 2008). O cálculo da amostra foi feito através da calculadora online disponível em:

<<<https://praticaclinica.com.br/anexos/ccolaborativa-calculo-amostal/ccolaborativa-calculo-amostal.php>>>, e resultou em 138 processos. Posteriormente, foi determinada a quantidade de pregões de cada ano a ser estudada através do cálculo matemático de proporção e a partir desse número foi feito um sorteio entre eles. O quadro 1 abaixo sintetiza esse cálculo:

Quadro 1 - Amostra do estudo dividida por ano.

ANO	POPULAÇÃO	% DA POPULAÇÃO	AMOSTRA
2016	28	13,14	18
2017	24	11,27	16
2018	57	26,77	37
2019	104	48,82	67
TOTAL	213	100%	138

Fonte: Da autora (2020).

Os dados foram coletados através de análise documental. De acordo com Gil (2008), nesse tipo de coleta os dados são obtidos de forma indireta, através de livros, jornais, documentos oficiais, fotos, registros estatísticos, etc., e apresentam como vantagem o fato de terem sido elaborados no período que se pretende estudar, trazendo mais objetividade para o estudo. Os documentos utilizados foram os editais referentes aos processos, os Termos de Referência, as atas da sessão pública, de homologação e de adjudicação, todos disponíveis no Portal de Compras Públicas, utilizado pela prefeitura para realização dos certames. No intuito de facilitar o levantamento e a coleta, optou-se pela utilização de um questionário semiestruturado como instrumento de coleta de dados, contendo questões relativas aos fatores de eficiência que se pretende analisar neste estudo, o qual foi aplicado a todos os processos licitatórios de Pregão Eletrônico selecionados na amostragem. Trata-se de uma técnica de investigação composta por uma série de questões elaboradas de acordo com os objetivos da pesquisa para se obter dados e informações sobre a situação estudada (GIL, 2008). O questionário encontra-se no Apêndice A e foi adaptado do estudo de Andrade (2014).

Concluída a aplicação dos questionários, os dados foram analisados quantitativa e qualitativamente à luz da teoria estudada para se responder aos objetivos propostos pela pesquisa. Primeiramente, foi feito o registro das respostas às questões do questionário no programa Excel. De posse desse registro foram mensurados indicadores através de estatística

descritiva, utilizando-se de gráficos e tabelas para verificar a eficiência dos processos analisados a partir das quatro dimensões propostas por Loureiro (1995): eficácia, otimização, celeridade e economia. Esses parâmetros foram escolhidos em função de se tratar de um conceito amplo de eficiência, abrangendo diferentes aspectos da teoria apresentada nesse trabalho e indo de encontro aos objetivos propostos na introdução. O indicador de economia foi calculado através da diferença entre o valor estimado da aquisição/contratação e o valor homologado, enquanto o indicador de celeridade foi mensurado a partir do cálculo do tempo gasto entre a confecção do Termo de Referência pela secretaria solicitante e a homologação do processo pela autoridade competente. Ambos os indicadores são propostos nos trabalhos de Silva e Jesus (2009; 2010). O indicador de eficácia foi conseguido através da relação entre compras concluídas com sucesso e compras fracassadas, desertas ou canceladas, como proposto por Resende (2012). Com relação à dimensão de otimização foi realizada uma análise mais qualitativa, na qual buscou-se analisar o funcionamento do setor e possíveis entraves que possam vir a prejudicar a operacionalização eficiente dos pregões eletrônicos realizados no setor.

A partir da construção desses indicadores foi constatada a existência de questões a serem melhor conhecidas e discutidas. Foram realizadas então entrevistas com a atual diretora do Setor de Licitações da prefeitura e com mais dois funcionários que trabalham diretamente com pregões eletrônicos, a fim de buscar compreender de maneira mais ampla os dados conseguidos através da análise documental e trazer explicações para os fenômenos observados, contribuindo assim para o enriquecimento da pesquisa. A entrevista é o instrumento de coleta de dados mais utilizado em pesquisas da área de ciências sociais, e consiste em um contato direto do pesquisador com o pesquisado no intuito de obter os dados necessários à investigação, sendo o método mais flexível (GIL, 2008). A estratégia utilizada aqui foi de entrevista por pautas, na qual há um certo grau de estruturação, através de uma relação de perguntas referentes à pontos de interesse do pesquisador, mas o entrevistado fala livremente sobre o assunto abordado, de forma menos rígida, podendo incluir ainda pontos a serem melhor abordados ao longo da entrevista (GIL, 2008). As pautas foram relativas aos pontos de interesse da pesquisadora, identificados na análise dos dados, e que carecem de maior esclarecimento ou explicação. Os roteiros encontram-se nos apêndices B e C. As entrevistas foram analisadas qualitativamente, sendo interpretadas pelas respostas dadas às perguntas que foram feitas, auxiliando na explicação das variáveis e dos fenômenos

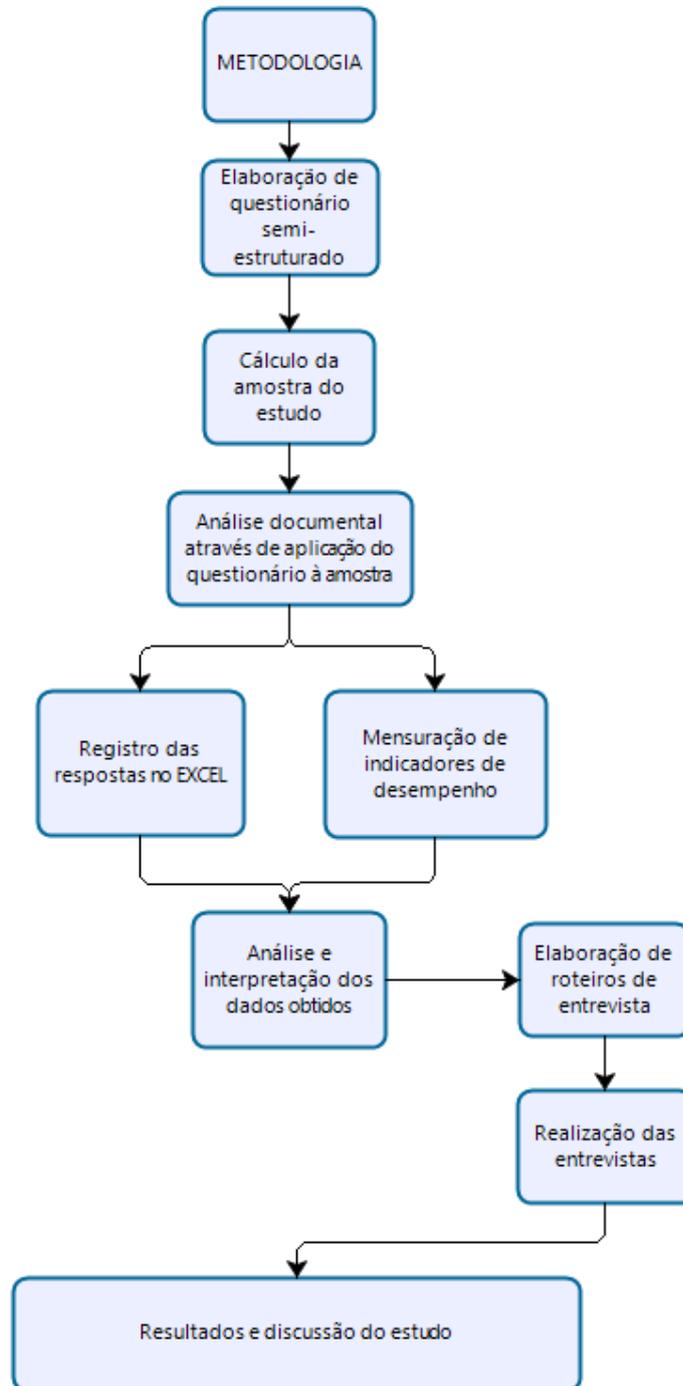
observados, compondo a discussão dos dados levantados através da análise documental. O quadro 2 abaixo traz a síntese do alinhamento entre os objetivos do trabalho, o método de coleta e a análise dos dados e a figura 1 logo abaixo sintetiza e resume a metodologia utilizada neste trabalho:

Quadro 2 - Alinhamento entre objetivos específicos e métodos utilizados.

Objetivos	Método de coleta de dados	Corpus de análise	Análise dos dados
Investigar se a adoção da modalidade tem gerado ganhos de economia	Análise documental/Questionário (Questões específicas: 6 e 15)	Editais, Termo de Referência e Termo de Homologação	Indicador de economia
Analisar a celeridade da condução dos processos pelo setor de licitação	Análise documental/Questionário (Questões específicas: 7, 8, 9, 13, 14)	Termo de Referência e Termo de Homologação	Indicador de celeridade
Verificar se a adoção da modalidade tem gerado resultados eficazes	Análise documental/Questionário (Questões específicas: 4 e 12)	Atas da Sessão Pública e Termo de Homologação	Indicador de eficácia
Analisar o funcionamento do setor de licitação e identificar eventuais fatores que comprometem a operacionalização eficiente dos pregões eletrônicos	Questionário/Entrevista (Questões específicas: todas)	Transcrição das Entrevistas	Dimensão da otimização

Fonte: Da autora (2020).

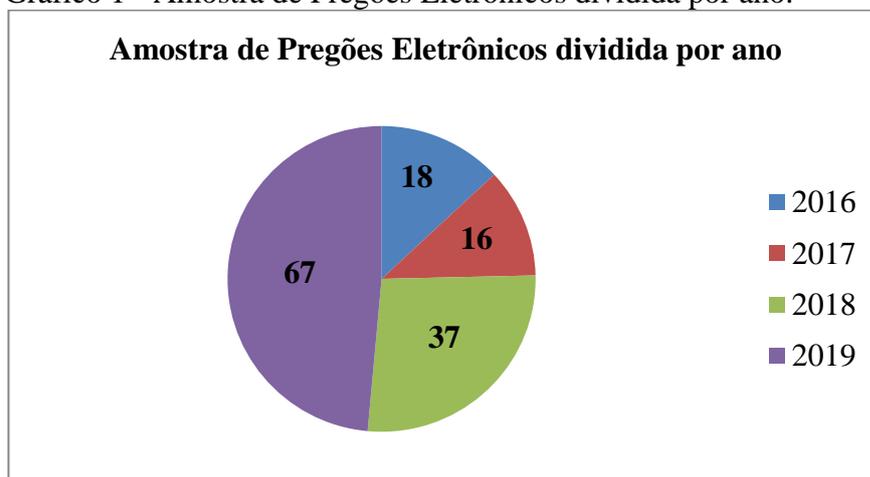
Figura 1 - Síntese da metodologia do estudo.



4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente tópico expõe os dados obtidos através da análise documental realizada por meio do Portal de Compras Públicas e também os obtidos através de entrevista realizada com a equipe do setor de licitação da Prefeitura Municipal de Oliveira, analisados de acordo com a teoria explorada no Referencial Teórico. Indicadores de economia, eficácia, celeridade e otimização foram mensurados para tornar possível verificar a eficiência com que estão sendo realizados os Pregões Eletrônicos no referido órgão municipal. No total foram coletados os dados de 138 Pregões Eletrônicos realizados no período de 2016 a 2019. Grande parte dos pregões analisados é do ano de 2019 em razão de ser esse o ano em que a modalidade foi mais utilizada. Esses números podem ser observados no Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 - Amostra de Pregões Eletrônicos dividida por ano.



Fonte: Da autora (2020).

A prefeitura do município adota o Pregão Eletrônico para realizar grande parte de seus processos de compra e contratação de serviços comuns em razão de ser a modalidade mais rápida e mais econômica. De acordo com a diretora de licitação ela só não é usada nos casos em que o objeto não se encaixa na modalidade. Como pode ser observado no Gráfico 2, a maioria desses pregões foram realizados utilizando-se o Sistema de Registro de Preços (SRP). O SRP é uma opção que a administração pública pode adotar para registrar preços quando visa contratações e aquisições futuras e/ou quando não é possível mensurar de antemão o quantitativo necessário, ou ainda quando deseja um recebimento parcelado do objeto de compra (BRASIL, 2013). A diretora de licitação apontou que a realização do registro de preço é uma estratégia utilizada para ajudar o gerenciamento de estoque da

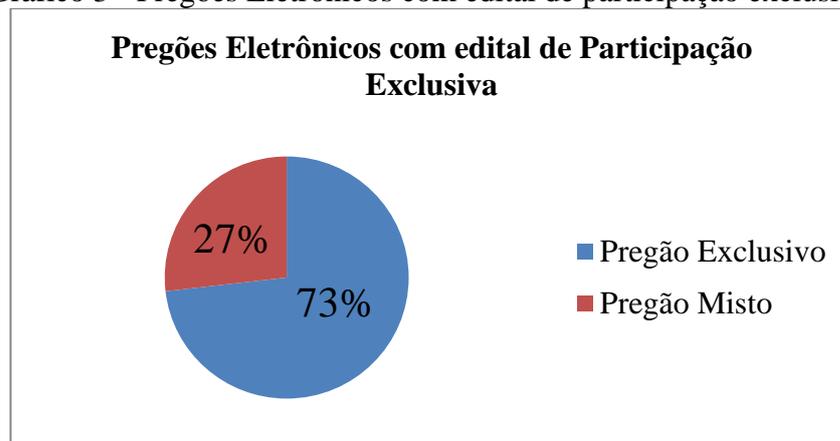
prefeitura, tornando possível a disponibilização de itens necessários ao funcionamento das secretarias e da prefeitura no geral sem precisar tê-los fisicamente estocados, e isso, conseqüentemente, diminui a quantidade de licitações realizadas por ano, o que corrobora com o entendimento de Miguel (2015). Esse fato vai de encontro ao pensamento de De Farias e Xisto (2015) e também de Paiva (2007) que apontam o registro de preços como uma espécie de estoque virtual disponível para a organização, o que auxilia e facilita o seu gerenciamento. Outro fato interessante que pôde ser observado é a existência de um número considerável de editais de participação exclusiva de micro e pequenas empresas (GRÁFICO 3). Isso demonstra a conformidade da prefeitura com o inciso I do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, que dispõe que a administração pública deve realizar processo licitatório exclusivo para participação de micro e pequenas empresas nas aquisições em que o valor total não ultrapasse 80 mil reais (BRASIL, 2006).

Gráfico 2 - Pregões Eletrônicos realizados por Sistema de Registro de Preços.



Fonte: Da autora (2020).

Gráfico 3 - Pregões Eletrônicos com edital de participação exclusiva.



Fonte: Da autora (2020).

Dos 138 pregões eletrônicos estudados, predominou-se a compra de bens nas categorias materiais de construção e ferramentas, materiais hospitalares e odontológicos e materiais de consumo. Essas três categorias juntas representam 50% do total de compras. Por sua vez, a contratação de serviços foi objeto de apenas 13 pregões, dos quais ainda houve um processo deserto e um cancelado. A secretaria que mais solicitou compras de materiais e serviços foi a de Saúde, responsável por 42,8% dos pedidos, seguida das secretarias de Educação e de Assistência Social, responsáveis por 12,3% e 9,4% das solicitações, respectivamente.

Com a pretensão de se analisar quais resultados a utilização do Pregão Eletrônico na busca por compras públicas mais eficientes tem gerado para a prefeitura do município, a amostra do estudo foi analisada através de quatro indicadores, quais sejam: de economia, de celeridade, de eficácia e de otimização. Essas quatro dimensões constituem o que Loureiro (1995) chamou de super-conceito de eficiência, o qual é utilizado para explicar e descrever o caráter pluridimensional da eficiência em estudos como os de Chicóski (2007), Neto (2017) e Silva (2016).

4.1 Indicador de economia

A economia é um fator importante para as compras públicas no Brasil, pois elas são responsáveis pelo movimento de um grande montante de recursos públicos (CÂMARA; FROSSARD, 2010; CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019). A modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, foi regulamentada tendo como um de seus objetivos trazer cada vez mais ganhos de economicidade para a realização das licitações (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014). Para verificar se a adoção dessa modalidade pelo órgão estudado tem trazido de fato

uma economia de recursos, foi mensurado um indicador de economia, como proposto com Silva e Jesus (2010), através do cálculo da diferença entre o valor estimado da compra/contratação e o valor homologado. O valor estimado é aquele determinado pela média das cotações de preços realizada pela secretaria solicitante e foi coletado no Edital e no Termo de Referência. Já o valor homologado é o preço final firmado entre o fornecedor e a autoridade competente, e foi coletado no Termo de Homologação. Porém, a partir de 2017, quando iniciou-se a gestão atual do município, foi percebida a ausência da informação do preço de referência em alguns Editais e Termos de Referência, sendo necessária a consulta à Ata Final do processo disponível no sistema. Foi indagada, em entrevista com a diretora de licitação, a razão para tal fato. De acordo com ela, os valores de referência são omitidos para que se consiga ainda mais economia, pois isso faz com que as propostas cadastradas pelos fornecedores sejam o menor valor possível, por não saber de fato qual é o preço de referência, e isso contribui para uma fase de lances com valores ainda mais baixos. Mas destacou que caso algum fornecedor ligue ou mande e-mail solicitando esses valores, eles são informados. Foi frisado ainda que com a adoção do novo decreto do Pregão Eletrônico, o Decreto 10.024 de 2019, os valores serão ainda mais sigilosos, sendo revelados apenas na fase de negociação, ao final da sessão pública. Feita uma breve pesquisa, foi constatado que a ação de omitir o preço de referência no Edital não é ilegal, sendo obrigatório somente quando este for usado como critério de aceitabilidade das propostas cadastradas (BARCELOS, 2018).

Para essa análise de economia foram desconsiderados os processos desertos, cancelados ou fracassados por não ser possível conhecer a economia dos mesmos em razão de sua não conclusão. Os processos que não tiveram a totalidade dos itens homologada também foram desconsiderados, pois o valor homologado do processo será necessariamente menor do que o estimado, mas não em função de economia, e sim em função de não terem sido comprados todos os itens licitados. Já os pregões realizados por meio do Sistema de Registro de Preço não foram desconsiderados da análise, pois apesar de não ser possível no momento saber se todos os itens registrados em ata foram realmente comprados pela administração municipal, o intuito desse indicador é conhecer a economia obtida com a utilização da modalidade, que pode ser observada independente da compra.

No quadro 3 nota-se que em todos os anos o total dos valores homologados foi menor do que o total dos valores de referência. O ano em que isso fica mais evidente é em 2016, onde se percebe uma diferença de mais de 3 milhões de reais. Quando perguntada sobre esse

fato, a equipe de licitação frisou que no ano em questão eles não estavam no setor, pois entraram em 2017, mas acreditam que tenha acontecido muito em função da variação dos preços ocorrida na época. Feita uma atualização desses valores no tempo tendo como base o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e como referência o ano de 2019, percebe-se que a economia obtida no ano de 2016 não é mais tão discrepante dos demais. De acordo com o IPEADATA a taxa de inflação ocorrida em 2016 foi mais alta, fechando o ano em 6,29%, contra somente 2,95% em 2017, 3,75% em 2018 e 4,31% em 2019. E ainda, como bem lembrado pela diretora de licitação, a qualidade das cotações realizadas para determinar o valor de referência influencia diretamente na diferença desses valores. De acordo com Andrade (2018), se forem bem feitas, as cotações espelham a situação real do mercado e aproximam-se do preço praticado, e se realizadas com negligência podem prejudicar os valores conseguidos no processo licitatório ou indicar uma falsa economia, já que a diferença entre o valor de referência e o homologado será discrepante.

Quadro 3 - Cálculo da economia obtida através do Pregão Eletrônico.

ANO	Nº DE PROCESSOS ANALISADOS	VALOR ESTIMADO (R\$)	VALOR HOMOLOGADO (R\$)	ECONOMIA (R\$)	ECONOMIA DEFLACIONADA (R\$)
2016	8	4.510.919,49	1.499.890,15	3.011.029,34	2.063.201,34
2017	6	2.782.261,93	1.715.285,77	1.066.976,16	1.558.870,25
2018	13	1.512.619,38	1.164.737,05	347.882,33	399.832,76
2019	32	4.317.743,62	3.007.429,30	1.310.314,32	1.310.314,32
TOTAL	59	13.123.544,40	7.387.342,27	5.736.202,15	5.332.218,68

Fonte: Da autora (2020).

No total do período analisado o órgão municipal deixou de gastar quase 6 milhões de reais, evidenciando assim que a utilização da modalidade gera economia: dos 59 Pregões analisados, 53 tiveram o valor homologado menor do que o valor estimado, enquanto somente 3 foram finalizados com valor igual ao de referência e nenhum com valor maior do que o estimado. Ao analisar os 3 Pregões Eletrônicos que foram finalizados com valor igual

ao de referência foi constatado que em dois deles houve somente um fornecedor interessado que cadastrou sua proposta e como não houve concorrência, ele chegou ao valor de referência de todos os itens na sessão pública; e o terceiro continha apenas 1 item e 2 fornecedores disputaram, tendo um deles chegado também ao valor de referência e não houve mais competição. Vale destacar que em todos esses casos os fornecedores enviaram propostas muito acima do valor de referência e o pregoeiro utilizou da sessão pública para incentivá-los a chegar no valor estimado pois, caso contrário, o certame teria que ser cancelado.

O Pregão Eletrônico possibilita essa economia de recursos em função de ser realizado como se fosse um leilão reverso. Os fornecedores interessados concorrem entre si através de uma sessão pública (COSTA; TERRA, 2019), na qual acontece uma fase de lances sucessivos que estimula a disputa entre eles, visto que terão que oferecer o menor preço para ganhar o processo licitatório (NIEBUHR, 2015). A utilização do meio eletrônico para a realização do certame aumenta a competitividade, pois alcança um maior número de fornecedores dispostos em todo o território nacional (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014). Essa competitividade pode ser melhor observada nos pregões destinados à aquisição de materiais hospitalares e odontológicos, os quais foram os que alcançaram maior número de fornecedores interessados, chegando a 39 licitantes concorrentes no PE 71/2019, no qual foi conseguida uma economia de R\$ 26.025,71. No PE 51/2019 também houve grande participação, um total de 23 licitantes, e foi obtida uma economia de pouco mais de 20 mil reais. Em entrevista foi destacado que os certames recebem propostas do país todo, mas que a participação das empresas locais é baixa. Isso pode ocorrer pelo fato de essas empresas não possuírem um arcabouço tecnológico consolidado e enfrentarem dificuldades técnicas e de concorrência com empresas de maior porte que já estão mais acostumadas com os certames licitatórios na forma eletrônica (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014). Ou ainda, como levantado por um entrevistado, pelo fato de as empresas locais não serem sempre capazes de competir com os preços praticados pelos fornecedores de todo o território nacional.

Além disso, essa modalidade, diferente das outras, possibilita uma negociação entre a administração e o fornecedor que entregou o melhor lance ao final da sessão pública, possibilitando assim o alcance de um preço ainda mais baixo (BRASIL, 2005). O fato de haver a omissão inicial do preço de referência também contribui para a economia, como levantado pela diretora de licitação, pois com a ausência da mesma, os concorrentes tendem a cadastrar os menores valores que eles podem praticar na proposta inicial.

Um ponto importante a ser destacado é a existência de um número considerável de Pregões Eletrônicos com valores de referência muito baixos com relação aos demais, os quais poderiam inclusive ser encaixados em dispensa de licitação e diminuir assim os custos para se realizar um certame licitatório. Em entrevista, a diretora de licitação disse não haver razões concretas para a não utilização da dispensa de licitação nesses casos, mas o município prefere licitar por causa da maior possibilidade de conseguir um preço melhor. Ela ressaltou também que anteriormente o valor limite para realizar uma dispensa era mais baixo: R\$ 8.000 (BRASIL, 1993), e somente no ano de 2018, esse valor tornou-se mais abrangente, passando a ser de R\$ 17.600 para compras e contratação de serviços. Mas foi observado que o PE 124/2017, por exemplo, foi estimado em pouco mais de mil reais, sendo possível realizar uma dispensa. Seu objeto era a aquisição de materiais elétricos e no mesmo ano já havia sido realizado um registro de preços para essa mesma categoria de materiais. Isso acontece com vários outros processos, revelando assim uma falha de planejamento dentro do setor, visto que antecipar as necessidades da administração é essencial dentro do setor de compras (ALBUQUERQUE, 2015), para que os gastos necessários para a realização de um certame licitatório sejam minimizados, contribuindo para uma geração de economia ainda maior (TEIXEIRA; PRADO FILHO; NASCIMENTO, 2015).

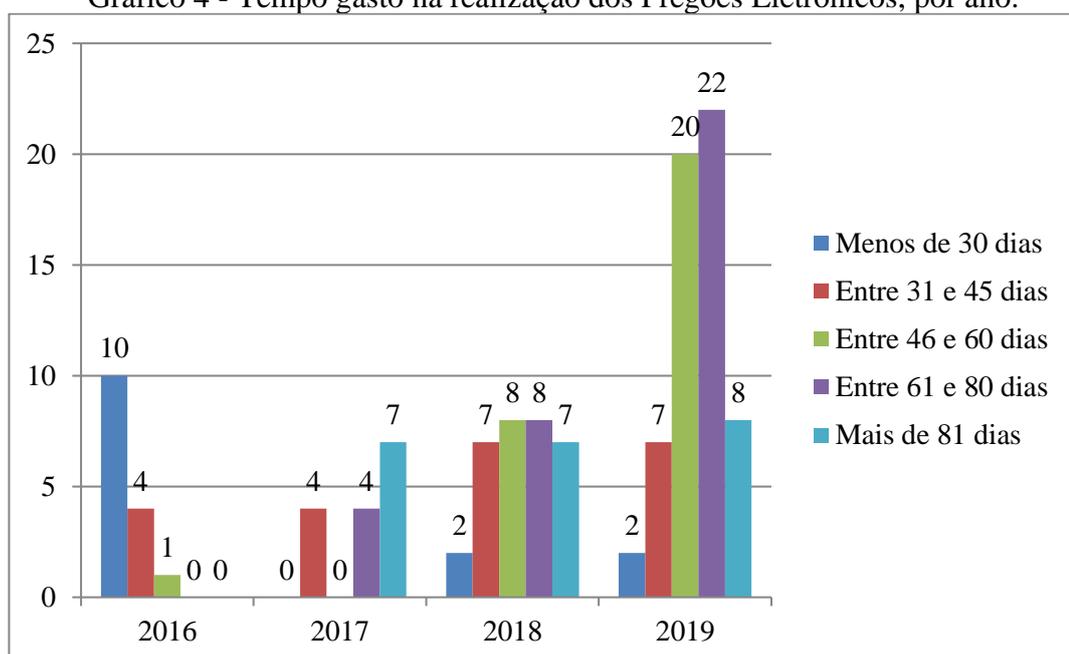
Para além da economia financeira, a economia de tempo também é um fator determinante de eficiência e é uma das premissas da regularização do Pregão Eletrônico. O tópico abaixo tem o objetivo de analisar a celeridade da condução dos processos de compras realizados através dessa modalidade pelo setor de licitação.

4.2 Indicador de celeridade

A instituição do Pregão em 2002 aconteceu pois constatou-se que as “modalidades tradicionais” de licitação resultavam em processos complexos e morosos, ou seja, grande quantidade de tempo era despendida para sua realização (NIEBUHR, 2015; HACK, 2019). A celeridade apareceu então como uma das premissas da criação dessa modalidade (MOTTA, 2010). Ela implica a conclusão de processos de compra com maior rapidez, economizando tempo e recursos financeiros (LOUREIRO, 1995; MOTTA, 2010). A regulamentação da forma eletrônica dessa modalidade em 2005 trouxe em seu escopo a intenção de trazer ainda mais ganhos de celeridade através do processamento de todas as suas etapas de forma eletrônica (VASCONCELOS, 2013).

Para verificar se os Pregões Eletrônicos estudados estão sendo concluídos com celeridade foi calculado o tempo gasto para o atendimento das demandas dos setores (SILVA; JESUS, 2009) através do número de dias transcorridos entre a data da confecção do Termo de Referência pela secretaria solicitante até a data de homologação do processo de compra. Nessa análise os processos desertos, fracassados ou cancelados também foram desconsiderados, pois não foram concluídos. Os dados foram expostos no gráfico 4 abaixo:

Gráfico 4 - Tempo gasto na realização dos Pregões Eletrônicos, por ano.



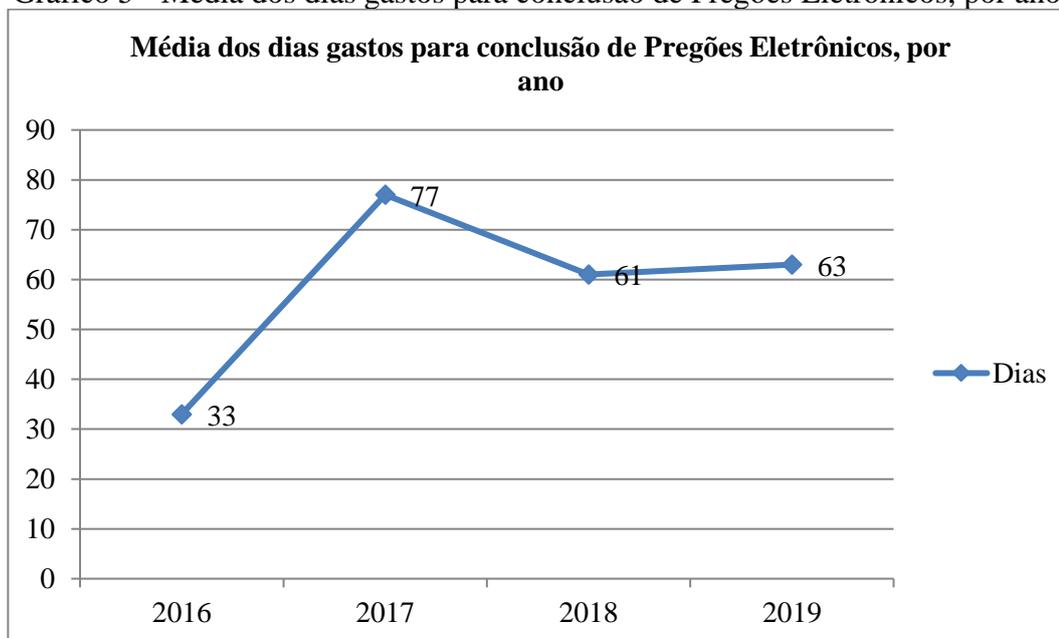
Fonte: Da autora (2020).

O gráfico 4 demonstra que em 2016 a maioria dos pregões foram concluídos em menos de 30 dias, mostrando economia de tempo e rapidez no atendimento das demandas. O PE 83/2016 destinado à aquisição de oxigênio hospitalar foi o mais rápido a ser concluído, gastando apenas 19 dias e ficou muito próximo da média ideal de dias gastos para a realização de um Pregão Eletrônico que é de 17 dias, de acordo com De Faria et al. (2011). Nesse ano, nenhum processo demorou mais de 60 dias para ser concluído. Em entrevista, um dos funcionários do setor atribuiu essa maior rapidez ao fato de a quantidade de Pregões Eletrônicos realizados nesse ano ter sido pequena, favorecendo a rapidez na realização deles. Já em 2017 e 2018 houve maior oscilação do tempo e grande parte dos pregões gastou mais de 60 dias para serem concluídos. E por fim, em 2019 observa-se que dos 59 Pregões Eletrônicos estudados, 42 deles levaram entre 46 e 80 dias para serem concluídos. Analisando

os dados tabulados no Excel, foi possível perceber que no ano de 2016 a média do tempo gasto na fase interna do certame, contado da data de confecção do Termo de Referência até a abertura da sessão pública foi de 21 dias, contra 36 dias em 2017, 31 dias em 2018 e 42 dias em 2019, ou seja, em 2016 estava-se gastando menos tempo para a realização dessa fase. Com relação ao tempo transcorrido na sessão externa o valor também é menor em 2016, da abertura da sessão pública até a data da homologação gastou-se uma média de 11 dias. A equipe do setor atribui o aumento do tempo gasto com o passar dos anos ao aumento exponencial das demandas que chegam ao setor. Em 2016, por exemplo, foram realizados apenas 28 Pregões Eletrônicos e em 2019 esse número chegou a 104. Como o setor conta com apenas 5 funcionários e somente 3 deles trabalham diretamente com a condução de pregões eletrônicos, acabam ficando sobrecarregados, tendo que trabalhar em vários processos de uma vez acarretando em uma maior demora em seu andamento.

É possível perceber (Gráfico 5), por fim, que não há uma linearidade com relação ao tempo gasto pelo setor de licitação na realização dos pregões, mas, pelos dados coletados, a média em todo o período estudado é de 58 dias. A diretora de licitação considera esse número alto e ressalta que em um cenário ideal, os pregões eletrônicos deveriam estar sendo realizados com maior rapidez, gastando no máximo de 20 a 30 dias.

Gráfico 5 - Média dos dias gastos para conclusão de Pregões Eletrônicos, por ano.



Fonte: Da autora (2020).

O tempo gasto para realização de um Pregão Eletrônico pode variar em função de diversos fatores, como por exemplo, a infraestrutura e a mão de obra do setor de licitação, o grau de complexidade do objeto de compra ou contratação, os entraves legais, etc. (ALMEIDA; SANO, 2018). Ou seja, cada processo tem suas particularidades e isso vai influenciar no tempo gasto em sua realização. Um dos funcionários do setor aponta que a quantidade de itens licitados e o tempo gasto na fase de negociação influenciam diretamente. Para outro entrevistado a ocorrência de impugnações e recursos administrativos e/ou judiciais são os maiores gargalos dos processos licitatórios em função dos prazos que são impostos, mas ressalta que é um direito de qualquer licitante e está amparado por lei, sendo assim esses casos devem ser observados e solucionados em tempo legal e hábil.

Para a diretora de licitação, o maior entrave para a celeridade do setor é o tempo gasto com o recebimento da documentação dos fornecedores na fase de habilitação. Há uma demora significativa, pois os documentos solicitados devem ser entregues fisicamente na prefeitura, o que significa que o processo fica parado por alguns dias até que o fornecedor vencedor da fase de lances encaminhe a documentação e ela chegue nas mãos do pregoeiro para análise e habilitação. É dado um prazo de três dias para o encaminhamento da documentação, mas muitas vezes esse prazo precisa ser prorrogado visto que a maioria das empresas fornecedoras é de longe, inclusive do Sul do país. A situação se torna ainda mais morosa se eventualmente esse fornecedor for inabilitado, sendo necessário repetir o procedimento para o próximo fornecedor concorrente, dando início a uma nova espera.

Porém, essa dificuldade tende a ser melhorada em breve porque a prefeitura terá que aderir ao novo decreto do Pregão Eletrônico, que traz em si algumas melhorias, inclusive com relação ao recebimento da documentação para habilitação. Ela passará a ser recebida digitalmente através do sistema usado para a realização da sessão pública (BRASIL, 2019), contribuindo assim para a redução do tempo gasto na realização dos pregões da prefeitura. Quando indagados sobre o porquê da necessidade do envio físico da documentação até os dias atuais, a diretora de licitação informou que o sistema utilizado para a realização dos pregões eletrônicos ainda não possuía a funcionalidade de envio da documentação digitalizada pelos fornecedores, sendo disponibilizada somente recentemente, e frisou que o município ainda tem tempo para se adequar ao novo decreto do Pregão Eletrônico, que torna esse procedimento obrigatório.

A diretora ressaltou ainda que na atual conjuntura os Pregões Presenciais são concluídos com maior rapidez do que os eletrônicos em razão de ser possível a finalização do certame no mesmo dia de sua abertura, pois os fornecedores já estão com os documentos em mãos e não há a necessidade da espera. Contudo, são poucos os Pregões realizados de forma presencial e para serem feitos dependem de ampla e fundamentada justificativa.

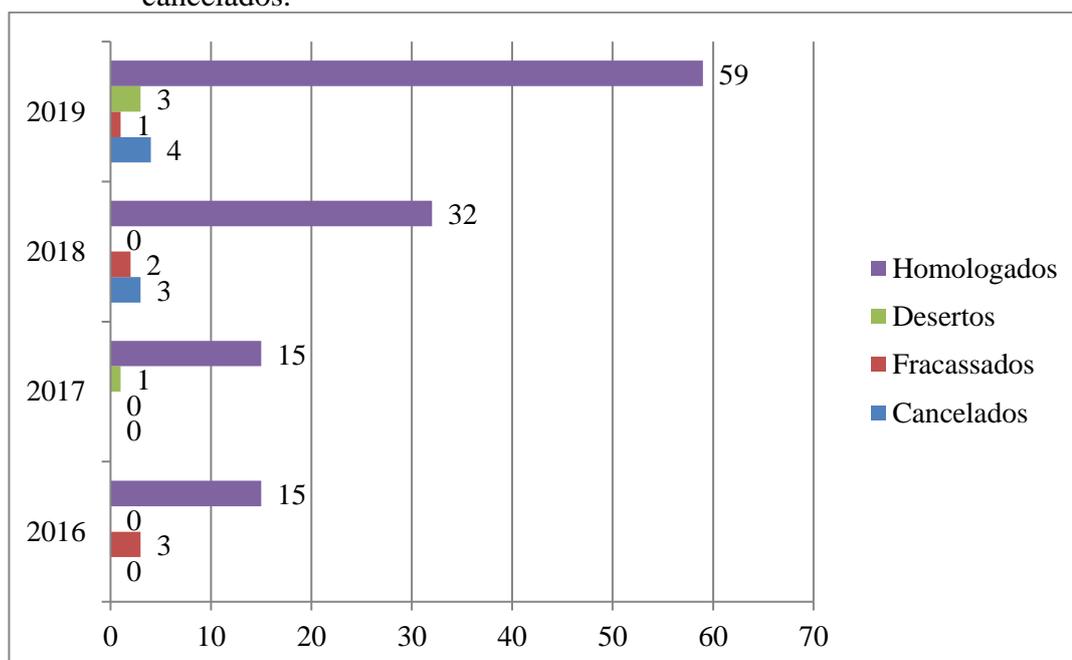
A celeridade pressupõe que o procedimento seja concluído no mínimo espaço possível de tempo, não admitindo morosidade em sua execução (CHICÓSKI, 2007). Portanto, pode-se concluir que os pregões eletrônicos realizados pela prefeitura não estão sendo conduzidos de maneira célere, visto que está sendo despendido um tempo considerável para a conclusão de compras de objetos relativamente simples, como materiais de limpeza e higiene, materiais de consumo e materiais de expediente. Isso pode vir a prejudicar o funcionamento normal dos setores demandantes e conseqüentemente causar demora na prestação de serviços aos cidadãos. Ademais, não basta apenas atender as demandas de maneira célere, é preciso atender de forma eficaz para que os bens e serviços solicitados sejam efetivamente adquiridos com o mínimo de falhas no processo. Nesse sentido, será investigado abaixo se a adoção do Pregão Eletrônico tem sido eficaz no órgão estudado, alcançando os resultados desejados pela administração.

4.3 Indicador de eficácia

A eficácia é uma das quatro dimensões da eficiência assinaladas por Loureiro (1995). De acordo com o autor, os fins pré-estabelecidos devem ser alcançados com presteza pelos administradores, ou seja, é uma dimensão que se relaciona com resultados. Para se medir essa dimensão, foi mensurado um indicador de falhas (RESENDE, 2012), onde será comparada a quantidade de pregões homologados com sucesso e a quantidade de pregões fracassados, desertos ou cancelados, pois esses últimos não alcançaram seu fim pré-estabelecido, que é a efetivação da compra do objeto licitado. Como pode ser verificado no gráfico 6, a taxa de sucesso dos pregões eletrônicos é de 87,6%. Dos 138 processos analisados, 121 foram homologados e apenas 17 processos não foram concluídos. De acordo com os entrevistados, esse resultado deve ser atribuído ao bom trabalho em equipe, ao comprometimento de todos na realização das licitações, que promovem uma divulgação adequada, fixando preços exequíveis e condizentes com a realidade do mercado. Fazendo uma análise comparativa com outros trabalhos, foi possível perceber que o indicador de eficácia do órgão estudado aproxima-se dos resultados de outros órgãos. No estudo de Santos

(2012) os Pregões Eletrônicos analisados foram eficazes em 90,96% dos casos. E Morilas et al. (2017), em seu trabalho sobre a USP, mostram que 86,12% dos Pregões Eletrônicos realizados pelo órgão foram finalizados com sucesso.

Gráfico 6 – Número de pregões eletrônicos homologados, desertos, fracassados e cancelados.



Fonte: Da autora (2020).

Os Pregões desertos ocupam a menor parcela desse indicador, apenas 2,89%, e são aqueles em que não houveram fornecedores interessados na licitação e os itens não receberam nenhum lance. De acordo com a equipe de licitação, a fixação de valores de referência muito abaixo dos preços de mercado leva a uma licitação deserta, pois os fornecedores não enxergam vantagem em participar dessa licitação e/ou não conseguem fornecer pelo valor estipulado. Esse fato chama atenção novamente para a importância de se realizar cotações de forma responsável, buscando sempre chegar ao mais próximo possível da realidade do mercado (ANDRADE, 2018). Além do preço, ainda de acordo com os entrevistados, fatores como o quantitativo dos itens e a localidade do órgão que está realizando a licitação também podem acarretar em licitações desertas pela falta de interesse das empresas em fornecer em tais condições.

Os Pregões fracassados são aqueles em que houveram fornecedores interessados e que cadastraram sua proposta, mas todos eles foram desconsiderados por algum motivo, os

quais estão relacionados à desclassificação ou inabilitação (DI PIETRO, 2017). A desclassificação acontece majoritariamente por dois motivos: inobservância das regras e disposições do edital e apresentação de proposta com preço excessivo. E a inabilitação ocorre quando o fornecedor deixa de apresentar algum documento solicitado ou em algum desses documentos constam irregularidades (CARVALHO FILHO, 2018). Isso aconteceu em 5 processos durante o período estudado, representando apenas 3,62% do total.

Além disso, houve o cancelamento de 7 Pregões Eletrônicos. Os cancelamentos geralmente ocorrem por conveniência da Administração Pública (BRAGA; NOVAES; STEFFANELLO, 2008). Analisando os Termos de Cancelamento dos referidos processos, é possível elencar aqui alguns motivos: um deles teve seu cancelamento solicitado pela Procuradoria Geral do município; outros dois tiveram respaldo no art. 49 da Lei 8.666/93, o qual explicita que o certame somente poderá ser revogado por razões de interesse público devidamente e legalmente justificadas (BRASIL, 1993); dois processos foram cancelados por razões técnicas a pedido do solicitante por causa de erros nas especificações e quantidade; e os outros dois foram cancelados por não conterem mais itens válidos. Um dos funcionários do setor ressaltou que o cancelamento a pedido da secretaria solicitante ocorre com frequência, na maioria das vezes com a justificativa de serem necessárias algumas correções no pedido.

Foi perguntado aos entrevistados o que acontece quando um Pregão Eletrônico não é concluído e de acordo com eles a maioria é revisada e corrigida para serem publicados novamente, podendo ter ou não alterações nos valores de referência e especificações. Para Dezolt e Barbosa (2016), isso acarreta em um problema imediato de atraso no atendimento dessas demandas em função do tempo adicional que é gasto para se corrigir e republicar o processo. Um dos funcionários do setor destaca que quando acontecem duas licitações seguidas desertas ou fracassadas, é permitido por lei que a administração compre através de dispensa de licitação. Porém o inciso V do art. 24 da Lei 8666/93 dispõe que isso só poderá ocorrer se a licitação anterior tiver sido deserta e a repetição do processo licitatório for prejudicial para a administração (BRASIL, 1993).

Um dos entrevistados chamou a atenção para a importância da elaboração responsável do Termo de Referência pelas secretarias solicitantes, pois ele é decisivo para a condução de uma boa licitação. De acordo com ele, a descrição correta e precisa do objeto demandado pelo requisitante, que é quem tem o conhecimento sobre sua necessidade, e a realização de

boas cotações para a fixação de um valor de referência condizente com o mercado, minimizam as chances de erros e falhas durante o processo, evitando os retrabalhos ocorridos em função de especificações incorretas e preços inexequíveis constantes no termo. Isso vai de encontro ao pensamento de Morilas et al. (2017) quando elencam os erros em Termos de Referência como uma das mais recorrentes motivações de insucesso. Ou seja, as secretarias solicitantes desenvolvem um papel importante no sucesso ou não dos Pregões Eletrônicos.

Fazendo uma comparação com outras modalidades de licitação, Del Duca e Bender Filho (2017) descobriram em seu estudo que o pregão é a modalidade com a maior taxa de sucesso também na prefeitura de Passo Fundo, seguida do convite, com 73,6% de sucesso e da concorrência, com 66,3%. A modalidade que apresentou menor taxa de sucesso foi a tomada de preços, com apenas 62,5% de êxito. No presente estudo não foram realizadas comparações com outras modalidades do órgão, em função do foco no pregão eletrônico, mas seria interessante para estudos futuros.

Passando para um estudo mais detalhado, apesar da baixa taxa de falha da modalidade, na qual apenas 12,4% dos processos não foram concluídos, percebeu-se por meio da análise da lista dos itens licitados em cada Pregão Eletrônico estudado, que na maioria continha itens desertos, fracassados ou cancelados, ou seja, que não obtiveram 100% de êxito na compra. Em mais da metade dos Pregões Eletrônicos que foram concluídos e homologados, ou seja, em 58% deles não foram comprados todos os itens constantes no Termo de Referência. Do total de 4.389 itens licitados entre 2016 e 2019, houveram 206 itens desertos, 381 fracassados e 256 cancelados, totalizando assim 843 itens que deixaram de ser comprados pela administração pública municipal. Esse total representa 19,2% de falha na aquisição de todos os itens demandados no período, o que pode ser considerado um número pequeno, visto que em 79,8% dos casos as demandas dos setores foram atendidas.

Pode-se concluir, portanto, que o uso do Pregão Eletrônico pela prefeitura foi eficaz no período analisado, pois de acordo com Loureiro (1995), um procedimento é eficaz quando alcança seu fim pré-estabelecido e seus objetivos, e no caso estudado conseguiu-se, na quase totalidade dos processos, finalizá-los e alcançar o objetivo de compra. Outro objetivo do uso dessa modalidade é a redução dos preços (LUCHI; CARNEIRO, 2006) e, como pode ser observado no tópico 4.1, sua utilização também tem sido eficaz, pois em todos os anos analisados o valor final homologado ficou bem abaixo do valor de referência, trazendo assim uma grande economia para o órgão estudado. Somente no quesito celeridade, que também é

um objetivo da modalidade estudada, nota-se uma ineficácia em razão de alguns entraves que já foram elencados no tópico 4.2, mas ainda assim é a modalidade de licitação na qual é possível concluir os processos de compra com maior rapidez, de acordo com a diretora do setor. Para ela, o Pregão Eletrônico contribui muito para o sucesso geral do setor, pois as outras modalidades de licitação têm uma tendência muito grande a fracassar. Os preços mais baixos conseguidos e também a transparência são outros dois fatores apontados pela entrevistada que possibilitam tal resultado.

Por fim, após todas essas análises, torna-se importante contribuir de alguma forma para a melhoria contínua do setor, apesar de que, de uma maneira geral, os resultados obtidos foram satisfatórios. No próximo tópico será discutido o funcionamento do setor e eventuais fatores de ineficiência que possam ser discutidos e melhorados pela sua equipe.

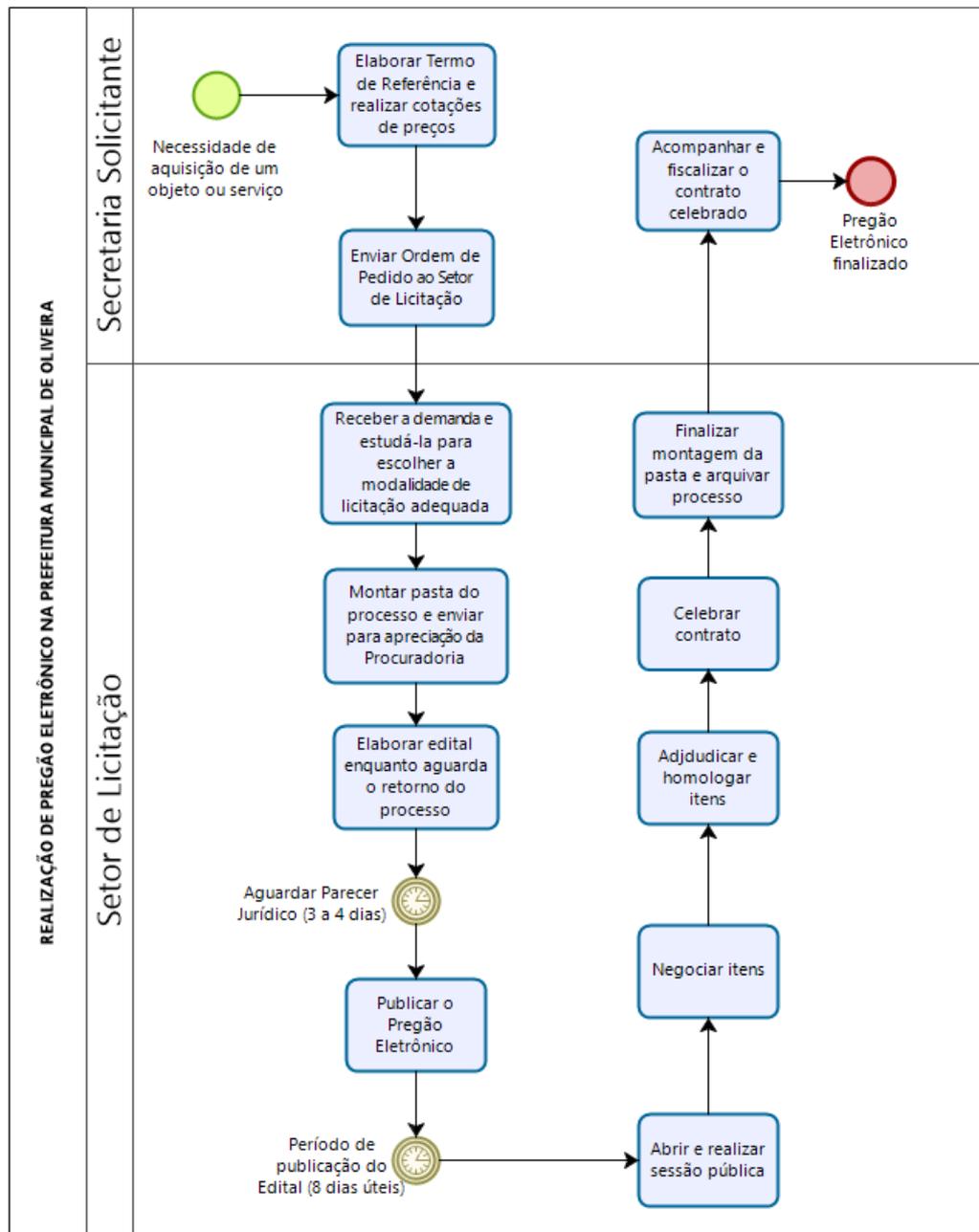
4.4 Dimensão da otimização

A quarta dimensão da eficiência proposta por Loureiro (1995) é a otimização. Ela implica verificar a ação dos administradores, se as decisões são racionais e se estão sendo escolhidos os melhores meios para a perseguição dos fins (LOUREIRO, 1995). O objetivo desse tópico, portanto, é verificar possíveis entraves e dificuldades operacionais que prejudiquem a eficiência da diretoria na condução dos Pregões Eletrônicos. Para fazer essa análise torna-se essencial conhecer o processo logístico do setor de licitações do órgão estudado, pois como lembrado por Morilas et al. (2017), a eficiência na realização de licitações depende de um olhar atento e especial aos processos internos do setor. Serão utilizados nesse tópico os dados qualitativos obtidos por meio de entrevista.

A diretora de licitação relata que o funcionamento do setor, no geral, é bom e todos os funcionários são competentes, contribuindo no sucesso das licitações da prefeitura. As maiores dificuldades enfrentadas pela diretoria aconteceram em meados de 2010 a 2012, pois todas as etapas do procedimento licitatório eram feitas pelo setor de licitações, inclusive as cotações e o acompanhamento de todos os contratos, e isso sobrecarregava os funcionários. Isso foi mudado a partir do momento em que houve uma conversa com as secretarias, que são as demandantes dos serviços do setor, para que as tarefas fossem divididas, contribuindo para a melhoria no funcionamento do setor. A racionalização e divisão de tarefas no ambiente de trabalho são apontadas por Coltro (2015) e Maximiano (2012) como instrumentos primordiais para se alcançar a eficiência produtiva nas organizações.

De acordo com a diretora entrevistada, o fluxo de trabalho no setor inicia-se com o recebimento da demanda através de uma ordem de pedido vinda da secretaria solicitante, juntamente com o Termo de Referência e as cotações de cada objeto ou serviço demandado. De posse desses documentos o funcionário da diretoria a quem a demanda foi atribuída analisa o pedido e escolhe qual a modalidade mais adequada para se licitar os objetos, que na maioria das vezes acaba sendo o Pregão Eletrônico. A diretora ressalta que ele só não é usado nos casos não permitidos, como para licitação de obras e serviços de engenharia complexos. Escolhida a modalidade, inicia-se a montagem da pasta onde tramitará o processo físico, a qual gasta-se em média um dia. Feito isso, o processo de compras vai para apreciação da Procuradoria do município onde será dado o Parecer Jurídico, que demora em média de três a quatro dias. Enquanto isso, o funcionário responsável por esse processo confecciona o Edital de abertura. Quando o processo volta, ele é publicado e inicia-se a fase externa. O Pregão Eletrônico fica publicado por oito dias úteis antes da abertura da sessão pública, a qual é operacionalizada e acompanhada pelo pregoeiro designado, por meio do Portal de Compras Públicas. Quando a sessão pública é finalizada e os preços são negociados, os itens constantes no processo passam por adjudicação e homologação das autoridades competentes e o contrato é celebrado, finalizando-se a montagem da pasta. Como ressalta Vasconcelos (2013), a montagem e finalização da pasta do processo é primordial, pois concretiza a obrigatoriedade que a administração pública tem de formalizar todos os seus atos, sendo capaz de provar sua licitude e de responder à futuros questionamentos de órgãos de controle. Por fim, o acompanhamento e a fiscalização dos contratos celebrados são de responsabilidade das secretarias solicitantes. Vale lembrar que esse é um resumo de como é realizado um Pregão Eletrônico no órgão estudado, existindo inúmeras outras ações e variáveis. A figura 2 abaixo representa de forma esquemática o fluxo relatado:

Figura 2 - Fluxo de atividades do Setor de Licitações da Prefeitura Municipal de Oliveira para realização de um Pregão Eletrônico.



Fonte: Da autora (2020).

O maior entrave relatado no presente momento foi com relação ao tempo gasto para o recebimento da documentação dos fornecedores na fase de habilitação, como já apontado

no tópico 4.2. O fato de ser necessário o recebimento dessa documentação de forma física faz com que os processos fiquem parados por alguns dias nas mesas dos funcionários. Mas, como já destacado, a adoção ao novo decreto do Pregão Eletrônico vai trazer benefícios ao setor quanto a essa questão pois os documentos passarão a ser recebidos de maneira digital no momento do cadastro da proposta (BRASIL, 2019), contribuindo assim para a redução do tempo gasto na realização dos pregões eletrônicos da prefeitura.

Outra dificuldade levantada pela diretora é a não responsabilidade de algumas secretarias com relação aos seus contratos. Via de regra, é atribuída a elas o dever de acompanhar e fiscalizar os contratos celebrados de suas demandas, mas nem sempre isso é cumprido, acarretando em encerramento de contratos por perda dos prazos de renovação e ainda em descumprimento de cláusulas contratuais pela falta de fiscalização. Com isso, a diretoria de licitação acaba por fazer também um acompanhamento remoto desses contratos, para evitar mais falhas nesse sentido, mas não é atividade de sua atribuição. Esse fato acaba lembrando a importância da ação satisfatória dos agentes públicos em seus postos de trabalho, os quais devem buscar o melhor desempenho no desenvolvimento de suas atividades para que haja uma mudança efetiva no cenário do setor público e a eficiência seja finalmente alcançada, como aponta Modesto (2000) e De Oliveira (2015). O fortalecimento dessa responsabilidade junto aos secretários torna-se uma tarefa essencial para que essa falha possa ser amenizada.

Foi percebido também através da entrevista que a prefeitura não conta com uma dinâmica concretizada de planejamento e levantamento de demandas. Quando perguntada sobre isso, a diretora de licitação diz que existe essa política de planejamento, mas não é efetivamente cumprida, sendo destacada apenas a atuação das secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social, as quais, de acordo com ela, mandam para o setor de licitação uma estimativa de demanda anual. Com relação a prazos de entrega dessas estimativas, é possível citar somente da secretaria de Educação, que costuma entregá-las entre novembro e janeiro de cada ano. A entrevistada não demonstrou muita preocupação ao relatar esse fato, pois ressaltou que um grande número de Registro de Preços é realizado pela prefeitura, tornando possível a efetivação de um “estoque virtual”, disponibilizando assim vários objetos e serviços essenciais (PAIVA, 2007; DE FARIAS; XISTO, 2015). Porém, esse é um ponto que poderia ser melhorado dentro da diretoria, pois o planejamento é etapa muito importante dentro do setor de compras na medida em que torna-se essencial antecipar as necessidades

da administração para que o interesse público continue sendo atendido e o serviço público continue sendo prestado sem interrupção. Um bom planejamento garante a qualidade e a segurança na compra do objeto, pois tem-se um controle das reais necessidades da administração e consegue-se estabelecer com precisão os critérios de compra (ALBUQUERQUE, 2015). Uma política de planejamento e levantamento de demandas pelo setor evitaria, por exemplo, um fato recorrente observado a partir da análise documental, que é a ocorrência de um número considerável de pregões eletrônicos de baixo valor e com poucos itens, que pode estar ocorrendo em função da fragmentação no recebimento das demandas. A concentração das demandas de itens do mesmo segmento em um único processo licitatório diminuiria esse número e contribuiria para a diminuição dos recursos públicos que são gastos para a realização de um certame licitatório (TEIXEIRA; PRADO FILHO; NASCIMENTO, 2015).

Por fim, no geral pode ser observado que o setor de licitação da prefeitura de Oliveira tem otimizado suas ações racionalmente, como propõe Loureiro (1995), no sentido de dividir as tarefas e trabalhar em equipe. Não foram encontrados e nem relatados muitos entraves que possam causar ineficiência no seu funcionamento. Esse resultado vai de encontro ao pensamento de Di Pietro (2017) o qual lembra que a atuação dos agentes públicos na máquina estatal deve ser pautada na busca pelo melhor desempenho e a forma de organização da máquina pública deve ser estruturada e disciplinada de forma a possibilitar o alcance dos melhores resultados possíveis, logrando êxito em suas atividades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tendência de modernização e desburocratização das ações do Estado para torná-lo mais eficiente, estendeu-se também às compras públicas. Elas têm sido alvo de mudanças relativas à sua operacionalização no intuito de torná-las mais econômicas e céleres, visto a morosidade observada na realização de um grande número de certames licitatórios (NIEBUHR, 2015; HACK, 2019). Uma dessas ações foi a instituição da modalidade Pregão, em 2002, com o objetivo de simplificar e trazer eficiência à realização de aquisições de bens e serviços comuns (HACK, 2019). Mais tarde, foi regulamentada a sua forma eletrônica, visando ganhos ainda maiores de recursos e tempo, além de proporcionar maior competitividade (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014). Recentemente, o Pregão Eletrônico ganhou inclusive um decreto próprio, que dispõe sobre todos os procedimentos para sua legal realização (BRASIL, 2019).

O presente trabalho teve como objetivo, portanto, fazer uma análise das compras realizadas por meio de Pregão Eletrônico na Prefeitura Municipal de Oliveira, no período de 2016 a 2019, a fim de conhecer os resultados que a utilização dessa modalidade na busca por compras públicas mais eficientes tem gerado para o órgão estudado. Foram traçados quatro objetivos específicos: investigar se a adoção da modalidade estudada tem gerado ganhos de economia; analisar se as compras realizadas através dela tem sido concluídas de maneira célere; verificar se a utilização da mesma tem sido eficaz; e analisar o funcionamento do setor de licitação estudado e identificar eventuais fatores que comprometam a operacionalização eficiente dos Pregões Eletrônicos. Para alcançar os objetivos propostos, foram coletados os dados de uma amostra probabilística de 138 processos de compras realizados através de Pregão Eletrônico no período estudado. Esses dados foram analisados, primeiramente, na forma de indicadores, que foram calculados e dispostos na forma de gráficos tabelas e, posteriormente, foi feita uma análise qualitativa, na qual foram utilizadas informações complementares coletadas através das entrevistas realizadas.

Através do estudo, foi possível observar que a utilização do Pregão Eletrônico tem gerado resultados satisfatórios no órgão estudado, contribuindo para a eficiência na realização das compras. Sua adoção possibilitou a economia de mais de 5 milhões de reais no período analisado e a quase totalidade das compras concluídas foram homologadas com valor abaixo do estimado, evidenciando o alcance de um dos objetivos da criação da modalidade, que é a redução dos preços. Pôde-se perceber também que seu uso foi eficaz,

pois em 87,6% dos casos a compra foi finalizada com sucesso e homologada pela autoridade competente, indicando que houve apenas 12,4% de falha na sua execução. A maior causa das falhas foi o cancelamento de 7 processos, dos quais a justificativa mais frequente para tal foi a necessidade de correção em especificações e quantidades. Um dos funcionários do setor chegou a relatar que essa situação ocorre com frequência, o que pode indicar a necessidade de uma capacitação para as secretarias no que tange à elaboração do Termo de Referência, visando melhorias nas descrições e no levantamento das quantidades dos bens e serviços demandados. Já a celeridade foi o único fator que deixou a desejar. A média do tempo gasto para a realização dos Pregões Eletrônicos durante os 4 anos estudados foi de 58 dias, muito acima do tempo considerado ideal pela diretora de licitação, que seria de 20 a 30 dias. Mas foi possível notar que não há uma linearidade com relação ao tempo gasto, gastando-se 30 dias em alguns processos e 90 dias em outros. Esse resultado é atribuído pelos entrevistados à grande quantidade de demandas que o setor recebe e ao tempo que é gasto por eles na fase de habilitação dos fornecedores, na forma que é feito atualmente.

Por fim, quanto ao funcionamento e estruturação do setor de licitação, foram constatados poucos entraves. Um deles é a necessidade de fazer um acompanhamento remoto dos contratos celebrados, sendo esta uma responsabilidade das secretarias solicitantes, para evitar vencimentos e descumprimento de cláusulas contratuais. Sugeriu-se, para amenizar essa dificuldade, uma conversa junto aos secretários para fortalecer essa responsabilização. Outro entrave constatado é a ausência de uma dinâmica consolidada de planejamento e levantamento de demandas. Foi relatado pela diretora de licitação que cada secretaria é responsável por fazer um levantamento e encaminhar ao setor, mas é preciso ficar cobrando e, por vezes, esse levantamento não é encaminhado. Isso acaba por gerar a necessidade de realização de um número grande de certames licitatórios de baixo valor, em função da não concentração das demandas em poucos processos abrangentes. Fica evidenciada, portanto, a necessidade de o setor de licitação trabalhar na construção de uma política de planejamento mais adequada, pois como bem lembrado por Albuquerque (2015), antecipar as necessidades da administração garante que o interesse público continue sendo atendido e o serviço público continue sendo prestado sem interrupção.

Ademais, foi possível constatar que a boa utilização dessa modalidade de compra é capaz de trazer resultados positivos aos órgãos públicos, como a economia de tempo e recursos e o atendimento eficaz das demandas. Mas para isso, é necessário também que os

servidores públicos envolvidos na sua realização tenham consciência da sua importância no sucesso da provisão de bens e serviços públicos à coletividade (BRESSER-PEREIRA, 2010), pois é através das compras que garante-se o suprimento contínuo dos insumos necessários à continuidade dessa prestação de serviços e do funcionamento da máquina pública (TERRA, 2018). A equipe de licitação do órgão estudado é considerada competente pela sua diretora e contribuem diretamente no sucesso dos resultados encontrados.

A realização desse estudo contribuiu para que o órgão estudado possa ter uma visão dos seus resultados e de como estão sendo conduzidas as suas aquisições através do pregão eletrônico. A partir dos indicadores levantados aqui, o setor poderá revisar estrategicamente suas ações e realizar melhorias nos pontos necessários, buscando trazer mais eficiência para dentro do setor de compras. Como limitação da pesquisa destaca-se apenas a impossibilidade da realização presencial das entrevistas com os funcionários do setor, em função do atual cenário de saúde pública do país, o que pode ter prejudicado a interpretação das questões e maiores esclarecimentos que ajudassem na análise dos dados. Mas todos os funcionários foram muito solícitos tanto por e-mail quanto por telefone, minimizando assim os prejuízos dessa limitação.

Sugere-se como estudos futuros a análise dessa mesma temática em outros órgãos públicos, tornando possível a comparação dos resultados e da percepção dos atores envolvidos. Sugere-se ainda um estudo sobre a economia conseguida em outras modalidades de licitação, utilizando o mesmo cálculo desse estudo, para que seja possível realizar uma comparação entre as modalidades, evidenciando se a economia advinda do pregão eletrônico tem sido discrepante das demais. Sugere-se ainda um estudo futuro sobre a logística de compras da prefeitura estudada em sua totalidade, pois a busca pela eficiência nas compras públicas vai muito além da operacionalização de um certame licitatório com sucesso, sendo impactado por eventos anteriores e posteriores à sua execução.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, G. J. C. de. **Gestão de compras públicas: a experiência do registro de preço nacional no fundo nacional de desenvolvimento da educação**. 2015. 77 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.
- ALMEIDA, A. A. M. de; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de administração pública**, v. 52, n. 1, p. 89-106, 2018.
- ANDRADE, J. C. de. Eficiência na cotação de preços de referência na modalidade de licitação Pregão Eletrônico: um estudo em um Instituto Federal de ensino. **Práticas em Gestão Pública Universitária**, v. 2, n. 1, p. 3-32. 2018.
- ANDRADE, M. dos S. **Análise dos principais entraves em processos licitatórios em um município de pequeno porte do sul de Minas Gerais**. 2014. 55 p. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2014.
- ARAGÃO, C.V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 104-132, dez. 1997.
- AZEVEDO, V. C. R. **Estudo e avaliação da eficiência do processo de compras públicas: Caso Embrapa**. 2011. 49 p. Monografia (Bacharelado em Administração) - Universidade de Brasília, Palmas, 2011.
- BARBOSA, K. **Sistema brasileiro de registro de preços: Virtudes e vícios à luz da teoria econômica**, Texto para Discussão, No. 1757, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2012.
- BARCELOS, D. **A modalidade pregão e a (des)necessidade de divulgação do orçamento estimativo: a visão do TCU**. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/71123/a-modalidade-pregao-e-a-des-necessidade-de-divulgacao-do-orcamento-estimativo-a-visao-do-tcu>>. Acesso em 06 abr. 2020.
- BRAGA, A. L.; NOVAES, R. dos S. J. F.; STEFFANELLO, M. **Pregão Eletrônico: O Novo Aliado da Administração Pública para Redução de Custos e Garantia da Transparência—Estudo de Caso do Banco do Brasil, Região Sudeste e Distrito Federal**. XI SEMEAD, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 set. 2019.
- _____. **Emenda Constitucional N° 19**, de 4 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: 28 set. 2019.

_____. **Decreto 5.450**, de 31 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. **Decreto N° 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

_____. **Decreto 10.024**, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm>. Acesso em: 26 mar. 2020.

_____. **Lei Complementar N° 123**, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 05 abr. 2020.

_____. **Lei N° 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. **Lei N° 10.520**, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. **Lei N° 12.462**, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. de M. **Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico**. Encontro de Administração Pública e Governança, v. 4, p. 2-16, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf>>. Acesso em 27 set. 2019.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 3, p. 423-450, 2004.

CEREIJIDO, J. H. da C. O princípio constitucional da eficiência na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, n. 226, p. 231, 2001.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Compras públicas e desenvolvimento local: Micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 8, n. 1, p. 77-101, 2019.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Rio de Janeiro (RJ): Elsevier, 2004.

CHICÓSKI, D. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 4, n. 18, p. 169-196, 2007.

COLTRO, A. Teoria Geral da Administração [**livro eletrônico**]. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2015.

CORTEZZI, F. M.; AMORIM FILHO, O. B. Oliveira-MG: uma “Cidade Média” na Zona Perimetropolitana de Belo Horizonte. **Caderno de Geografia**, v. 22, n. 38, p. 35-53, 2012.

COSTA, A. L. **Sistemas de Compras**: a lei de licitação e a função compras da empresa privada. 1994. 194 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas/EAESP, São Paulo, 1994.

COSTA, A. L. Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 35, n. 4, 2000.

COSTA, C. C. de M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas**: para além da economicidade. Brasília: ENAP, 2019.

DALLARI, A. A. Contrato regido por cláusulas uniformes. **Revista de Direito Administrativo**, v. 192, p. 82-90, 1993.

DEL DUCA, F. V. P.; BENDER FILHO, R. Processo licitatório da prefeitura de Passo Fundo: Análise das licitações sem êxito. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 7, n. 1, 2017.

DE BRITO, R. F.; DE ALMEIDA, V. L.; BRITO, A. C. T da C. Indicadores de Desempenho em Compras Públicas: o caso de um Hospital Universitário. In: **I CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, 2016, Curitiba.
Anais: <<http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41382.pdf>>. Acesso em 17 out. 2019.

DE FARIA, E. R. et al. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 16, n. 1, p. 47-61, 2011.

DE FARIAS, R. S.; XISTO, L. S. O Sistema de Registro de Preços (SRP) na visão dos principais autores brasileiros. **Revista Eletrônica da FANESE**, Aracajú, v. 4, n. 1, set. 2015.

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

DEZOLT, A. L. P.; BARBOSA, G. P. Diagnóstico das Compras Públicas Estaduais 20152. **Compras públicas estaduais–Boas práticas brasileiras**, p. 15, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS, M. A. P. **Administração de Materiais: Uma Abordagem Logística**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

DOMAKOSKI, A. **Como o governo compra: análises e procedimentos adotados**. Editora Atlas S.A., 2000.

DOMAKOSKI, A. et al. Pregão eletrônico: instrumento de gestão das administrações públicas. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 9, n. 2, p. 11-36, 2011.

FERREIRA, M. A. M.; MEDINA, S. A.; REIS, A. de O. Pregão eletrônico e eficiência nos gastos públicos municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 74-81, 2014.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOVERNO FEDERAL. Painel de Compras do Governo. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>>. Acesso em: 30 set. 2019.

HACK, E. **Licitações e Contratos Administrativos** [livro eletrônico]. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2019.

HIRLE, A. L. C. ESTIMATIVA DE PREÇOS EM COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS E MEDIDAS PARA A OBTENÇÃO DE MELHORES RESULTADOS EM MINAS GERAIS. **Compras públicas estaduais–Boas práticas brasileiras**, p. 145, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades:** Panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/oliveira/panorama>>. Acesso em: 30 set. 2019.

LAURINDO, A. M.; TEIXEIRA, A. V. **A logística na administração pública: conceitos e métodos.** Curitiba: InterSaberes, 2014.

LEAL, F. A. R. Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, 2008.

LEITE, R. V. O princípio da eficiência na administração pública. **Revista de direito administrativo**, v. 226, p. 251-264, 2001.

LOUREIRO, J. C. S. G. "**O Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares: algumas considerações**". In: Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

LUCHI, J. S. P.; CARNEIRO, T. C. J. **Análise de eficiência e eficácia do pregão presencial.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 26., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ENEGEP, 2006. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_TR450313_7693.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração:** edição compacta. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENEGASSI, C. H. M. **As dimensões do modelo burocrático nas organizações:** um estudo das empresas do Polo Empresarial Spartaco orientadas pela abordagem da Economia de Comunhão. 110 p. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Estadual de Maringá e Universidade Estadual de Londrina, Maringá, 2007.

MIGUEL, L. F. H. Licitação – Passado, presente e futuro. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 41-49, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wpcontent/uploads/2015/04/licitacao-passado-presente-futuro.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2019.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

MORAES, A. **Direito Constitucional.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, C. **Escalas de medida, estatística descritiva e inferência estatística.** 2005.

MORILAS, L. R. et al. O insucesso dos Pregões Eletrônicos sob o prisma do princípio da eficiência. In: **SIMPÓSIO EM GESTÃO PÚBLICA**, 2., 2017, Santa Maria. **Anais...** Santa Maria, 2017. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/pro-reitorias/progep/wp-content/uploads/sites/341/2019/06/Ajustado-O-INSUCESO-DOS-PREGES->

ELETRNICOS-SOB-O-PRISMA-DO-PRINCPIO-DA-EFICINCIA.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 2010. 189 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285965>>. Acesso em: 21 set. 2019.

MUNARETTO, L. F.; CORRÊA, H. L. Indicadores de desempenho organizacional: uso e finalidades nas cooperativas de eletrificação do Brasil. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 27, n. 1, p. 25-41, 2016.

NETO, E. B. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan/abr. 2017.

NIEBUHR, J. de M. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PAIVA, J. A. de C. **Sistema de Registro de Preços**: Como e por que adotá-lo. 76 p. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento Público)-Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3645/sistema_preco_paiva.pdf?sequence=4>. Acesso em: 27 set. 2019.

PALAVÉRI, M. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.

PEREIRA, J. R. Gestão social no contexto histórico e teórico das relações entre Estado, mercado e sociedade. **COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL**, v. 12, 2012.

PFETSCH, F. R. Capacidade de atuar e legitimação do Estado democrático de direito na era da globalização. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 102-117, 1998.

PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS. Disponível em: <<http://www.portaldecompraspublicas.com.br/18/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA. Disponível em: <<http://www.oliveira.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

RESENDE, H. M. **O processo eletrônico de compras públicas**: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviços. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração)- Universidade da FUMEC, Belo Horizonte, 2012.

RIBEIRO, C. G.; JÚNIOR, E I. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 14, 2014, p. 265-287.

RODRIGUES, A. C.; CANELADA, M. **Utilização de KPI - Indicadores de Desempenho na cadeia de suprimentos**: um estudo de caso em indústria metalúrgica do setor da construção civil. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração)-Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2015.

ROSA, R. de A. **Gestão de operações e logística**. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011. 160p.

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, F. J. dos. **Pregão eletrônico como ferramenta de eficiência administrativa**: Um estudo no Instituto Federal de Pernambuco – Campus Recife. 2012. 98 P. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SANTOS, P. V. S.; DOS SANTOS, L. Di P. G. Gestão de indicadores: um estudo de caso no setor de serviços. **Revista Brasileira de Engenharia de Produção**, v. 4, n. 4, p. 115-133, 2018.

SILVA, E. L.; JESUS, R. L. R. Alinhando os indicadores de compra com a estratégia empresarial. Disponível em:
<http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/936>. Acesso em: 10 mar. 2020.

SILVA, F. S. et al. Eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública: uma análise bibliométrica sobre as publicações em periódicos científicos. In: II CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 2018, Florianópolis. **Anais**. Disponível em:
<<http://www.cidesp.com.br/index.php/Icidesp/2cidesp/paper/download/431/201>>. Acesso em: 25 set. 2019.

SILVA, G. C. P. **O dever constitucional de eficiência administrativa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2016. 243 p. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação)-Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, G. P. da. **Desenho de Pesquisa**. Brasília: Enap, 2018.

SILVA, S. J. da. A APLICAÇÃO RESTRITIVA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE COMO ÓBICE ÀS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS. **Revista CEJ**, v. 23, n. 77, 2019.

TEIXEIRA, H. J. et al. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 8., **Painel 48/146**, Brasília, 2015. Disponível em:<<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-02/concentraCAo-de-compras-e-melhoria.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2019.

TEIXEIRA, H. J.; PRADO FILHO, L. P.; NASCIMENTO F. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 8., **Painel 48/146**, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-02/concentraCAo-de-compras-e-melhoria.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

TERRA, A. C. P. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual do Pregão Eletrônico**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-do-tcu/licitacoes/manuais-e-orientacoes/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

TRIDAPALLI, J.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 45, n. 2, p. 401-433, 2011.

VARESCHINI, J. M. L.; CHAVES, L. C. de A. O Novo Pregão Eletrônico. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://www.jmleventos.com.br/arquivos/editora/pdf/EBOOK_GRUPO_JML_O_Novo_Pregao_Eletronico.pdf>. Acesso em 26 mar. 2020.

VASCONCELOS, C. D. G. Processo eletrônico de compras: celeridade e transparência. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013.

VELOSO, J. F. A. et al. **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. 2011.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

Pregão Eletrônico n°: ____ Ano: ____

1) **Trata-se de Pregão Exclusivo (admitida participação exclusiva de micro e pequenas empresas, nos termos do inciso I da Lei Complementar 123/2006)?**

Sim Não

2) **Houve a adoção do Sistema de Registro de Preços?**

Sim Não

3) **Objeto:**

- Aquisição de material permanente/móveis
- Aquisição de material hospitalar/odontológico
- Aquisição de material de consumo
- Aquisição de material de escritório/expediente
- Contratação de serviços/empresas
- Aquisição de veículos/máquinas
- Aquisição de gêneros alimentícios/dietas
- Aquisição de material de limpeza/higiene
- Aquisição de material de construção/ferramentas
- Aquisição de material de Tecnologia da Informação e Comunicação
- Outro: _____

4) **Situação:**

- Homologado Fracassado
- Deserto Cancelado Motivo: _____

5) **Secretaria solicitante:**

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Saúde | <input type="checkbox"/> Obras e Serviços Urbanos |
| <input type="checkbox"/> Agricultura e Meio Ambiente | <input type="checkbox"/> Fazenda |
| <input type="checkbox"/> Cultura, Esportes, Lazer e Turismo | <input type="checkbox"/> Administração |
| <input type="checkbox"/> Assistência Social | <input type="checkbox"/> Educação |
| <input type="checkbox"/> Desenvolvimento Econômico | |
| <input type="checkbox"/> Administração Distrital de Morro do Ferro | |
| <input type="checkbox"/> Todas as secretarias | |
| <input type="checkbox"/> Não consta | |

6) **Valor estimado da compra/contratação:** _____

7) **Data do termo de referência:** ___/___/___ Não existente

8) **Data do Edital:** ___/___/___

9) **Data da Sessão Pública:** ___/___/___

10) **Número de licitantes concorrentes:**

- Um Dois Três Quatro Cinco
 Nenhum Outro: ____

11) **Número de vencedores do processo:**

- Um Dois Três Quatro
 Mais que quatro Nenhum

12) **Todos os itens do processo foram homologados?**

- Sim
 Não, houveram itens desertos. Quantidade: _____
 Não, houveram itens fracassados. Quantidade: _____

Não, houveram itens cancelados. Quantidade: _____

13) **Data da adjudicação:** ___/___/___

14) **Data da homologação:** ___/___/___

15) **Valor homologado:**

Nenhum

Menor que o valor estimado. Valor: _____

Igual ao valor estimado

Maior que o valor estimado. Valor: _____

16) **Tempo de duração do processo licitatório:**

Menos que 30 dias

Entre 31 a 45 dias

Entre 46 a 60 dias

Entre 61 a 80 dias

Mais que 80 dias

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A DIRETORA DE LICITAÇÃO

- 1) Como é a logística da diretoria? Qual é o fluxo de atividades que ocorre para o atendimento de uma demanda?
- 2) Vocês possuem algum tipo de planejamento relacionado com estoque de produtos? Se sim, explique.
- 3) Como vocês decidem pela realização do Pregão Eletrônico? O que determina?
- 4) Alguns editais e termos de referência, após 2017, não constam o preço de referência, quais seriam as causas?
- 5) A maioria dos editais tem minuta de contrato, ele é sempre celebrado ou é padrão colocar essa minuta de contrato?
- 6) O valor de referência de alguns processos é baixo, o que tornaria possível a realização de dispensa de licitação ao invés do Pregão Eletrônico. Nesses casos, por que não é feita a dispensa?
- 7) A diferença entre o preço de referência e o preço homologado, em 2016, é grande. Há alguma explicação para esse índice de economia nesse ano?
- 8) Uma das premissas do Pregão Eletrônico é a celeridade, ou seja, a rapidez na sua realização. Qual você considera o tempo ideal de conclusão de um pregão eletrônico? As outras modalidades demoram mais? (A maioria está gastando entre 45 e 80 dias).
- 9) Quais fatores influenciam no tempo de conclusão de um pregão eletrônico? Por que há uma grande variação?
- 10) A taxa de sucesso dos pregões eletrônicos é elevada (87% dos analisados foram homologados), a que você atribui esse sucesso?
- 11) Quais são as dificuldades operacionais e entraves enfrentadas para a realização de um pregão eletrônico? O que influencia no seu sucesso?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS FUNCIONÁRIOS DO SETOR DE LICITAÇÃO

- 1) Identificação:
- 2) Há quanto tempo trabalha no Setor de Licitações?
- 3) Qual a sua função no setor?
- 4) Qual a sua opinião sobre a modalidade de licitação Pregão Eletrônico? Quais são as suas vantagens e desvantagens?
- 5) Como vocês decidem pela realização do Pregão Eletrônico? O que determina a adoção dessa modalidade?
- 6) Quais são os objetos mais comprados pela prefeitura através do Pregão Eletrônico?
- 7) Vocês utilizam as outras modalidades de licitação com que frequência e em quais casos?
- 8) O valor de referência de alguns Pregões Eletrônicos é baixo, o que tornaria possível uma dispensa de licitação. Nesses casos, por que não é feita a dispensa?
- 9) No ano de 2016 a diferença entre o valor estimado e o valor homologado dos Pregões Eletrônicos analisados foi a mais gritante. Há alguma explicação para a diferença/economia de mais de 3 milhões de reais obtida nesse ano?
- 10) Foi relatado pela diretora de licitação que a participação das empresas locais nos Pregões Eletrônicos realizados pela prefeitura é baixa. Você concorda? Por que isso acontece?
- 11) Feita uma análise ao longo dos anos, percebeu-se um aumento do tempo gasto para a realização dos Pregões Eletrônicos. A seu ver, quais são as causas desse aumento? O que mudou em termos de processos e fluxos internos e externos que possa explicar esse fato?
- 12) Quais fatores influenciam no tempo gasto para a conclusão de um PE? Qual seria o tempo ideal para conclusão?
- 13) Foi relatado que os documentos para habilitação do fornecedor devem ser entregues em vias físicas e isso só será mudado agora com a adoção do novo decreto do PE. Por que isso acontece dessa forma? Por que não se recebia através do Portal de Compras até o momento?

- 14) De acordo com os dados coletados, o setor de licitação tem uma baixa taxa de falha na realização dos PE, ou seja, a maioria é finalizado e homologado com sucesso. A que você atribui esse sucesso?
- 15) Quais são as causas mais comuns de falhas na realização deles, ou seja, quais são as causas de PE desertos, fracassados ou cancelados?
- 16) O que acontece quando um PE é deserto, fracassado ou cancelado? Ele é revisado e publicado novamente ou deixa-se de licitar aqueles itens?
- 17) Quais são as dificuldades operacionais e entraves que você enfrenta para a realização dos Pregões Eletrônicos? O que influencia no seu sucesso?