

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
INSTITUTO NACIONAL DE INFECTOLOGIA
EVANDRO CHAGAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PESQUISA CLÍNICA

CARMEN PRISCILA DE ANDRADE ALVES

NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO DAS COMPRAS DE
MATERIAL HOSPITALAR PARA A PESQUISA
CLÍNICA ASSOCIADA À ASSISTÊNCIA DO
INSTITUTO NACIONAL DE INFECTOLOGIA
EVANDRO CHAGAS - Fiocruz: A PERCEPÇÃO DOS
PREGOEIROS

Rio de Janeiro

2017

**Novas Práticas de Gestão das Compras de Material
Hospitalar para a Pesquisa Clínica Associada à Assistência
do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas -
Fiocruz: a Percepção dos Pregoeiros**

CARMEN PRISCILA DE ANDRADE ALVES

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas, para obtenção do grau de mestre.

Orientador: Prof. DSc. Marcelino José Jorge

Rio de Janeiro

2017

CARMEN PRISCILA DE ANDRADE ALVES

NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO DAS COMPRAS DE
MATERIAL HOSPITALAR PARA A PESQUISA CLÍNICA
ASSOCIADA À ASSISTÊNCIA DO INSTITUTO
NACIONAL DE INFECTOLOGIA EVANDRO CHAGAS -
Fiocruz: A PERCEPÇÃO DOS PREGOEIROS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica do Instituto de Nacional de Infectologia Evandro Chagas, para obtenção do grau de mestre.

Orientador: Prof. DSc Marcelino José Jorge

Aprovada em ___ / ___ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Armando de Oliveira Schubach (Presidente)
Doutor em Biologia Parasitária
Fundação Oswaldo Cruz

Prof. Dr. Jacques Sochaczewski (Membro)
Doutor em Programa Estudos Pós-Graduados em Política Social
Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.

Prof. Dr. Alejandro Marcel Hasslocher Moreno (Membro)
Doutor em Pesquisa Clínica em Doenças Infecciosas
Fundação Oswaldo Cruz.

Prof. Dr^a. Cláudia Maria Valete Rosalino (Suplente)
Doutor em Saúde Pública
Fundação Oswaldo Cruz

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela minha vida, família e amigos. Sua presença vive em meu subconsciente.

Ao meu pai, Geraldo Alves Junior, pelos valores, ensinamentos e amor, essências marcantes que ficaram registrados em tão pouco tempo de convivência.

A minha mãe Ivone de Andrade Alves, pela perseverança, cuidado, carinho e proteção a mim, sempre proporcionados.

Ao meu esposo, anjo protetor Reinaldo Silveira e aos nossos filhos: Leandro, Júlia e Luíza por fazerem parte da minha vida e me proporcionar grandes ensinamentos.

À minha irmã Aline Cristina Zufelatto, ao meu cunhado Romeu Zufelatto e sobrinhos pela amizade e companheirismo nos momentos difíceis e alegres que a vida nos permite passar.

Muitas pessoas ainda colaboraram, direta ou indiretamente, no período do mestrado, e é com enorme satisfação e alegria que deixo aqui o meu agradecimento.

Tive o privilégio de ter como orientador o Professor Marcelino José Jorge:

- Mestre, muito obrigada pela atenção despendida e pelo incentivo a ir adiante sempre. Foram oportunidades únicas para colocar no eixo ideias e reflexões.

Agradeço ao Dr. Jacques Sochaczewski, ao Dr. Armando de Oliveira Schubach, e a Dr^a Cláudia Maria Valet Rosalino por gentilmente terem aceitado o convite para integrar minha banca de Mestrado. Sinto-me honrada! Agradeço também ao Dr. Alejandro Marcel Hassllocher Moreno, que além de ter aceito fazer parte da minha banca de Mestrado, fez o papel de revisor da dissertação, contribuindo com observações e críticas importantes.

Aos colegas do mestrado, com os quais, nestes últimos dois anos tive o privilégio do convívio e da troca de ideias.

A equipe SEAC/Cogead/Fiocruz, pela compreensão e torcida dessa minha empreitada.

À Fiocruz, pela oportunidade de proporcionar aos seus funcionários aumento de conhecimento e desenvolvimento profissional.

E aos Pregoeiros da Fiocruz, pelas contribuições dadas neste estudo.

A todos vocês o meu muito obrigada!

Dedico este trabalho
À Vida!
Tim Tim!!

Se não houver frutos
valeu a beleza das flores
Se não houver flores
valeu a sombra das folhas
Se não houver folhas
valeu a intenção da semente.

Henfil

Alves Andrade, Carmen Priscila. **Novas práticas de gestão das compras de material hospitalar para a pesquisa clínica associada à assistência do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas - Fiocruz: a percepção dos Pregoeiros.** Rio de Janeiro, 2017. Dissertação [Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica] – Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas.

RESUMO

Considerações sobre a necessidade de práticas inovadoras na gestão administrativa e sobre os avanços nas pesquisas, que se utilizam de materiais hospitalares, equipamentos, insumos e medicamentos apropriados, têm motivado a busca de aperfeiçoamento do processo de compras para o abastecimento de insumos e equipamentos dos serviços de saúde pública, com vistas a um melhor atendimento face às necessidades do usuário. Em paralelo, o processo de compras na Administração Pública tornou-se mais complexo, diante da constante necessidade de consultas às Instruções e Orientações Normativas, Portarias Governamentais e deliberações da Advocacia Geral da União por parte dos agentes envolvidos, impondo-lhes cada vez mais comprometimento e responsabilidade com o desempenho do processo administrativo de compras. O objetivo do estudo é investigar a percepção do Pregoeiro sobre novas práticas de gestão administrativa orientadas para a solução dos problemas e desafios com respeito à obtenção dos resultados esperados da adoção da modalidade Pregão Eletrônico nas compras de material hospitalar do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas (INI/Fiocruz). Os efeitos potenciais do conhecimento do arcabouço normativo de compras governamentais e das competências e responsabilidades do Pregoeiro sobre o desempenho na condução dos Processos Administrativos de Compras foram investigados através da pesquisa bibliográfica. Evidências sobre o bom desempenho da modalidade Pregão Eletrônico foram recolhidas através da pesquisa documental realizada com base nos processos administrativos de compras do INI/Fiocruz e da pesquisa empírica com a aplicação de questionário para a investigação da percepção dos Pregoeiros. A pesquisa empírica sobre as percepções dos Pregoeiros permitiu recolher evidências a respeito da associação estabelecida na literatura especializada entre a capacitação e o treinamento profissional e o desempenho na condução do processo administrativo de compras. Entre os resultados apresentados nesta dissertação, foi possível hierarquizar a importância relativa das fontes dos problemas e desafios percebidos, assim como das oportunidades vislumbradas pelos Pregoeiros da Fiocruz para a promoção de ganhos de transparência, economicidade, celeridade e qualidade na condução dos processos administrativos de compras de material hospitalar no INI/Fiocruz.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico, Licitação, Compras Governamentais, Processo Administrativo de Compras, Pregoeiro.

Andrade Alves, Carmen Priscila de. **New management practices for the purchase of hospital supplies for clinical research associated with the assistance of the National Institute of Infectology Evandro Chagas (INI) - Fiocruz: the perception of the Criers**. Rio de Janeiro, 2017. Dissertação [Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica] – Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas.

ABSTRACT

Considerations about the need for innovative practices in administrative management and research advances, which use hospital materials, equipment, supplies and appropriate medicines, have motivated the search for improvement of the procurement process for the supply of inputs and equipment of the services of public health, with a view to better attending to the needs of the user. At the same time, the procurement process in the Public Administration has become more complex, given the constant need to consult the Normative Instructions and Guidelines, Governmental Decrees and General Union Advocacy deliberations on the part of the agents involved, imposing on them each commitment to the performance of the administrative procurement process. The objective of this study is to investigate the Crier's perception of new administrative management practices aimed at solving the problems and challenges with respect to obtaining the expected results of the adoption of the Electronic Auction modality in the purchase of hospital material from the Evandro Chagas National Institute of Infectology (INI/Fiocruz). The potential effects of knowledge on the normative framework of government procurement and the competences and responsibilities of Criers on the performance in the conduction of Administrative Procurement Processes were investigated through bibliographic research. Evidence on the good performance of the Electronic Auction modality was collected through documentary research based on the INI/Fiocruz's administrative procurement processes and the empirical research with the application of a questionnaire to investigate the perception of the Criers. The empirical research on the perceptions of the Criers allowed to collect evidences regarding the established association in the specialized literature between the qualification and the professional training and the performance in the conduction of the administrative process of purchases. Among the results presented in this dissertation, it was possible to rank the relative importance of the sources of the problems and perceived challenges, as well as the opportunities envisaged by Fiocruz's Criers to promote transparency, economics, celerity and quality in the conduct of administrative procurement processes off hospital material at INI/Fiocruz.

Keywords: Electronic Auction, Bidding, Government Purchases, Administrative Procurement Process, Crier.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Dispositivos legais que foram complementando as normas estabelecidas na Lei 8.666/1993.	21
Quadro 2	Modalidades de licitação conforme o art. 22 da lei 8.666/1993.	23
Quadro 3	Responsabilidades do Pregoeiro definidas nos artigos do Decreto nº 5.450/2005.	38
Quadro 4	Extrato das Deliberações do Tribunal de Contas da União, afetas à Lei de Licitações e Contratos.	43
Quadro 5	Instrumento / Construtos / Características em Análise.	53
Quadro 6 –	Reflexos dos Problemas e Desafios Sobre o Desempenho da Condução dos Processos Administrativos de Compras – Transparência, Celeridade, Economicidade e Qualidade.	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Principais dados Básico Compilados dos Processos Administrativo de Compras do INI/Fiocruz.	59
Tabela 2	Relação entre Quantidade de Itens e o Número de licitantes Participantes por Pregão INI/Fiocruz.	60
Tabela 3	Perfil dos Pregoeiros Participantes da Pesquisa na Fiocruz.	65
Tabela 4	Percepção dos Pregoeiros da Fiocruz sobre a Mudança no Desempenho de sua Prática Profissional após a Realização de Cursos de Capacitação/Treinamento.	67
Tabela 5	Percepção dos Pregoeiros sobre os Problemas e Desafios da Função Pregoeiro na Condução dos Processos Administrativo de Compras na Fiocruz.	69
Tabela 6	Percepção dos Pregoeiros sobre a Importância da Adoção da Modalidade Pregão Eletrônico para o Desempenho na Condução dos Processos Administrativo de Compras na Fiocruz.	77

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Utilização das Atas dos Pregões SRP 2015 nos Empenhos Analisados no INI/Fiocruz.	62
Gráfico 2	Relação dos Valores Estimados, Adjudicados e Economizados nos Pregões pelo SRP 2015 Analisados no INI/Fiocruz.	63
Gráfico 3	Tempo de Condução do Processo de Contratação (em dias) / Nº de Itens para Apresentação de Amostras dos Pregões pelo SRP 2015 Analisados no INI/Fiocruz.	64
Gráfico 4	Ranking de Relevância das Características Componentes da Percepção dos Pregoeiros sobre a Importância da Capacitação/Treinamento Para o Desempenho na Condução do Processo Administrativo de Compras na Fiocruz.	68
Gráfico 5	Ranking de Relevância das Características Componentes da Percepção dos Pregoeiros sobre a Importância dos Problemas e Desafios Para o Desempenho na Condução dos Processos Administrativos na Fiocruz.	73
Gráfico 6	Ranking de Relevância das Características da Percepção dos Pregoeiros sobre Importância da Adoção do Pregão Eletrônico para o Desempenho na Condução dos Processos Administrativos de Compras na Fiocruz.	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ART.	Artigo
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CGTI	Coordenação de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação
COMPASNET	Portal de Compras do Governo Federal
COGEAD	Coordenação de Administração
COOP	Cooperativa
DIRAD	Diretoria de Administração
DIREH	Diretoria de Recursos Humanos
EPP	Empresa de Pequeno Porte
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
IFF	Instituto Fernandes Figueira
INI	Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas
IRP	Intenção de Registro de Preço
LC	Lei complementar
ME	Microempresa
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
PAC	Processo Administrativo de Compras
PF	Procuradoria Federal
RDC	Regime Diferenciado de Compras
RJU	Regime Jurídico Único

RM	<i>Rank Médio</i>
RMN	<i>Rank Médio de Nitidez</i>
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SISPP	Sistema de Preços Praticados
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRP	Sistema de Registro de Preços
SUS	Sistema Único de Saúde
TCL	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TR	Termo de Referência
VPGDI	Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1. Caracterização da Fiocruz	15
1.2. Caracterização do INI/Fiocruz.....	16
2. SITUAÇÃO PROBLEMA	16
3. REVISÃO DA LITERATURA	17
3.1. Inovação em Processos e Inovação Organizacional	17
3.1.1. Inovações em processo	19
3.1.2. Inovações organizacionais	19
3.2. Inovação nas Compras Governamentais	20
3.3. Surgimento de nova Modalidade de Compras Governamentais: o Pregão	24
3.4. Pregão Eletrônico	25
3.5. Fases do Pregão Eletrônico.....	27
3.6. Importância da Motivação dos Atos Administrativos	29
3.7. Uso do Sistema de Registro de Preços	30
3.8. Importância da Pesquisa de Mercado	32
3.9. Pregoeiro - Competências, Responsabilidades e Deveres.	35
3.10. Papel da Advocacia Geral da União em Licitações e Contratos	40
3.11. Papel do Tribunal de Contas da União nas Compras Governamentais	42
4. JUSTIFICATIVA	45
5. OBJETIVOS	48
5.1. Objetivo Geral	48
5.2. Objetivos Específicos	48
6. METODOLOGIA	48
6.1. Tipo e Método da Pesquisa.....	49
6.2. Estudo de Caso	50
6.3. Instrumentos de Pesquisa	50
6.4. Pesquisa Documental.....	51
6.5. Pesquisa Empírica	51
6.6. População e Amostra.....	54

6.7. Coleta e Tratamento dos Dados.....	55
6.8. Aspectos Éticos	56
7. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	57
7.1. Processos Administrativos de Compras de Material Hospitalar do INI/Fiocruz.....	57
7.2. Questionários Aplicados aos Pregoeiros da Fiocruz	64
8. DISCUSSÃO	81
9. CONCLUSÃO.....	89
10. PROPOSIÇÕES E DESDOBRAMENTOS	91
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	93

APÊNDICES

A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	99
B – Questionário aplicado aos Pregoeiros da Fiocruz	101

ANEXO

Aprovação do CEP	107
-------------------------	------------

1. INTRODUÇÃO

As inovações promovidas pelo Governo na área de compras públicas conferiram maior celeridade, economicidade e transparência aos processos de aquisição e contratação de serviços¹. Apesar disso, o grande arcabouço normativo e a rigidez de algumas normas e procedimentos administrativos ainda dificultam o trâmite interno das licitações nas organizações públicas.

No setor saúde, com os avanços de novas tecnologias de material hospitalar, equipamentos para laboratórios, insumos e medicamentos, também surgiu a necessidade de aperfeiçoar o processo de aquisição desses produtos para o abastecimento dos serviços de saúde pública, com vistas a proporcionar ao usuário um atendimento de qualidade e chances de cura.

Cabe salientar que os institutos de pesquisas clínicas associados à assistência, como o Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas (INI), são organizações complexas, constituindo-se em centros de interações de várias especialidades profissionais onde o foco é o ser humano.

Assim, a procura constante pela redução dos custos de transação e pela qualidade dos produtos torna-se um grande desafio diante dos efeitos da regulamentação estabelecida, principalmente em instituições que realizam pesquisa, assistência e ensino.

Nesse sentido, a gestão de suprimentos dentro de instituições de pesquisa científica finalmente começa a receber uma atenção especial², diante da necessidade de profissionalizar a gestão com novas práticas e ferramentas, a fim de proporcionar melhor desempenho da Administração Pública².

Na concepção deste estudo, portanto, a relevância da profissionalização e o conhecimento sobre o tema Compras Governamentais brasileiras, no que tange às aquisições de material hospitalar em uma unidade de pesquisa do Sistema Único de Saúde (SUS), fazem-se necessários, colaborando para a melhoria da qualidade do processo de aquisições e refletindo, conseqüentemente, na qualidade do atendimento ao usuário.

1.1. Caracterização da Fiocruz

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), vinculada ao Ministério da Saúde, com papel de destaque entre as instituições de ciência e tecnologia em saúde da América Latina, vem atuando de forma crescente, em busca da excelência na Administração Pública, por meio da

gestão da qualidade aplicada às suas diferentes funções, como à gestão logística da cadeia de suprimento – gerenciamento logístico integrado (Fiocruz)³, o que tem resultado em discussões amplas sobre a necessidade de profissionalização das atividades-meio e de investimentos em programas de desenvolvimento e capacitação dos seus recursos humanos. Além dos institutos sediados no Rio de Janeiro, a Fiocruz tem unidades nas regiões Nordeste, Norte, Sudeste e Sul do Brasil. São 16 unidades técnico-científicas voltadas para ensino, pesquisa, inovação, assistência, desenvolvimento tecnológico e extensão no âmbito da saúde.

1.2. Caracterização do INI/Fiocruz

O INI, anteriormente denominado Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas (IPEC), é uma unidade da Fiocruz voltada para a pesquisa clínica, ensino, serviços de referência e assistência clínica em doenças infecciosas, que integra diversas redes nacionais e internacionais de pesquisa clínica. O INI/Fiocruz encontra-se em rumo à sua consolidação como “Instituto Nacional”, reforçando a missão institucional que data de sua origem e, ao mesmo tempo, incorporando elementos contemporâneos que permitam aprimorar a formulação e implementação dos seus macroprocessos, tendo por foco gerar resultados para a sociedade mediante processos otimizados, com ênfase em pesquisa clínica.

2. SITUAÇÃO PROBLEMA

Em busca de celeridade operacional, promoção da concorrência e equidade, qualidade e conformidade com as especificações, a condução do processo administrativo de compras (PAC) na Administração Pública vem se tornando mais complexa, diante da necessidade frequente dos atores envolvidos realizarem leituras constantes de Instruções e Orientações Normativas, Portarias Governamentais, Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e deliberações da Advocacia Geral da União (AGU), tornando-se cada vez mais comprometidos e responsáveis pelo trâmite do PAC.

A descrição do objeto de forma imprecisa nas solicitações de compras, as falhas de comunicação, a capacitação/treinamento ineficientes, as questões relacionadas à legislação vigente e a compreensão equivocada dos pareceres jurídicos podem resultar em hipóteses díspares sobre as causas dos problemas e desafios identificados no PAC.

Antes de chegar à fase externa da licitação, é necessário o planejamento do que irá ser contratado, seja na aquisição de bens ou de serviços. É preciso definir todas as regras da

disputa que estarão vinculadas ao instrumento convocatório, o que, muitas vezes, não é simples e nem célere de ser feito⁴. Muitos dos problemas na condução do PAC surgem na fase interna do processo e os seus efeitos são percebidos nas fases posteriores deste (licitação e contrato)⁴.

A partir desses fatores, pode-se fazer a seguinte pergunta norteadora deste estudo: quais seriam, na percepção dos Pregoeiros da Fiocruz, as dificuldades e os desafios identificados na condução do PAC e como minimizá-los através de novas práticas de gestão na condução dos processos resultantes. Para abordá-la, esse estudo apresenta, sob a ótica da chamada investigação dos fatores direcionadores da inovação organizacional^{5,6}, uma caracterização do contexto geral das compras governamentais no Brasil, especificamente quanto ao seu arcabouço normativo, passando pela discussão dos PAC de material hospitalar do INI, para posteriormente adentrar na discussão sobre os problemas e desafios na condução dos PAC sob a percepção dos Pregoeiros da Fiocruz.

3. REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo explora os conceitos necessários ao desenvolvimento do estudo. O principal objetivo é possibilitar o entendimento dos construtos trabalhados na pesquisa; os critérios de referência e enunciados numéricos adotados para fundamentar a análise dos fatos observados sobre a orientação para a inovação e a inovação nos processos de compras da organização estudada.

Os temas abordados estão relacionados, principalmente, a livros, teses, dissertações e artigos científicos disponibilizados em meio virtual de autoria de diversos autores e pesquisadores dos conceitos de inovação organizacional e compras governamentais, a Acórdãos do Tribunal de Contas da União, a Manuais de Boas Práticas dos órgãos pertencentes ao Governo Federal e, especificamente, sobre a Lei 8666 de 21 de junho de 1993 e suas atualizações, com o intuito de dar sustentação teórica e científica ao estudo.

3.1. Inovação em Processos e Inovação Organizacional

Cabe dizer que o desenvolvimento do presente estudo está inserido no contexto do estudo da inovação.

Por oportuno, compreender o significado e as concepções de inovação faz com que a criatividade e o envolvimento dos trabalhadores da organização ocorram com naturalidade, a ponto de se fazer surgirem novos produtos, bens ou serviços e também a possibilidade de transformá-los através de melhoria dos processos ou de um novo modelo organizacional.

A participação de todos os trabalhadores da organização é imperiosa nesse sentido, e deve perpassar por toda a organização, causando efeitos sobre a própria rotina no desempenho das funções, para que possam contribuir efetivamente com resultados positivos para a melhoria dos processos de trabalho.

Para Drucker⁷,

[...] inovação significa a criação de novos valores e novas satisfações para o cliente [...] é, acima de tudo, trabalho [...] a maneira pela qual nos organizamos para trabalhar na inovação depende de cada empresa [...] e hoje não há desculpas [...] qualquer instituição, não importa qual seja sua função, pode hoje se organizar para tentar ser empreendedora e inovativa. (Drucker⁷ 1989, p. 227).

A Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) por meio do Manual de Oslo define inovação como a:

implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. (OCDE⁸ 2005, p. 55).

Nesse caso, o conceito de inovação abarca quatro tipos de inovação: produto, processo, marketing ou organizacional, podendo atingir um vasto conjunto de inovações possíveis de se realizar.

Lima e Vargas⁹ destacam que os estudos sobre inovação são parciais, ao se voltarem quase unicamente para a análise deste fenômeno em firmas com regulação de mercado. Para esses autores, o setor público ainda é tratado como criador de arcabouço legal regulatório.

Em que pese as dificuldades antepostas à inovação na Administração Pública e à sua evolução no setor privado, a análise de Drucker¹⁰ ressalta a sua importância, quando afirma que as instituições de serviços públicos, assim como órgãos governamentais, precisam ser tão inovadoras como qualquer negócio.

Por isso, é relevante o entendimento sobre o porquê as empresas inovam – os fatores direcionadores da inovação – e de que as atividades de inovação têm, como objetivo final, a melhoria do desempenho da organização, podendo ser medidas pela variação do seu desempenho.

3.1.1. Inovações em processo

Para que as inovações ocorram dentro das organizações, é preciso atentar para a introdução, concomitantemente às mudanças, de ações que contribuam para um ambiente favorável à inovação. Segundo a OCDE⁸, a inovação em processos, por exemplo, são transformações quanto à forma em que os serviços ou produtos são disponibilizados. “É a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou softwares” (OCDE⁸ 2005, p. 55).

Assim, a inovação propõe mudanças que possibilitam a inserção de novas práticas organizacionais, podendo ser utilizada como estratégia nas organizações; contudo, é importante e necessário envolver todos os recursos que compõem uma organização e coordenar estes recursos para o alcance do sucesso da organização.

3.1.2. Inovações organizacionais

No intuito de dar mais objetividade à compreensão da Inovação como construto para a investigação da mudança nas modalidades de compras governamentais em decorrência da mudança na gestão pública no Brasil, desenvolveremos este estudo sob a ótica de abordagem da inovação organizacional.

Com novas práticas organizacionais, há necessidade de uma atenção especial na gestão dos recursos humanos, no que diz respeito às competências, à motivação, à organização do trabalho e ao relacionamento e integração dos profissionais, o que ressalta o entendimento sobre a importância do envolvimento de todos os profissionais para que a organização alcance o sucesso.

De acordo com Lam¹¹ a relação entre organização e inovação é complexa, dinâmica e multi-nível. Porém, diversas são as experiências que, nas últimas décadas, lançaram-se à empreitada de inovar.

As inovações organizacionais compreendem a implementação de novos métodos para a organização de rotinas e procedimentos para a condução do trabalho. Significa a implementação de novas práticas para melhorar o compartilhamento do aprendizado e do conhecimento no interior da organização⁸.

As inovações na organização do local de trabalho envolvem a implementação de novos métodos para delegação de responsabilidades e poder de decisão entre os empregados na divisão de trabalho na organização e entre essas atividades. Significa a introdução de novos métodos para a organização de rotinas e procedimentos para a condução do trabalho. Podem visar a melhoria de uma organização através da diminuição dos custos administrativos, estimulando a satisfação no ambiente de trabalho⁸.

Diante do exposto, o ponto de partida para melhor compreensão sobre as diferenças entre inovações de processo e organizacionais é o tipo de atividade em que ela está inserida. Inovações de processo lidam, sobretudo, com a implementação de novos equipamentos, softwares, técnicas ou procedimentos, enquanto as inovações organizacionais lidam, primordialmente, com pessoas e a organização do trabalho. Nesse, sentido Gallouj¹² propõe uma abordagem integradora que possa reportar a inovação tecnológica e não tecnológica, tanto nos serviços como nos bens.

Por essa linha, a interpretação dada por Fleury e Fleury¹³ contribui para o entendimento do significado da inovação organizacional, quando afirmam que a divisão das tarefas, de setores e a alocação dos recursos humanos especializados resultam na abordagem dos problemas de organização do trabalho, mesmo quando a solução não seja a mais adequada, porque permitem novas práticas para a gestão dos serviços.

Portanto, os reflexos decorrentes da adoção da inovação organizacional conduzem a mudanças estruturais, dos métodos de trabalho e da cultura da organização, que acabam se modificando, contribuindo para o melhor desempenho da organização.

3.2. Inovação nas Compras Governamentais

As leis, decretos e regulações são parte da estrutura na qual as empresas operam. Padrões bem delineados e regulações podem constituir referências para sustentar e guiar atividades inovadoras, pois afetam o acesso à informação, tornando-os relevantes para as políticas de inovação⁸.

A Lei 8666¹⁴ de 21 de junho de 1993 surgiu para regulamentar o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações. Nos últimos anos, outras leis, decretos, portarias, e instruções normativas vêm sendo instituídas pelo Governo Federal para aperfeiçoar o processo de execução, acompanhamento e controle

das aquisições demandadas pela Administração Pública. O Quadro 1 mostra alguns dos novos dispositivos legais que foram complementando as normas estabelecidas na Lei 8.666/1993.

Quadro 1 - Dispositivos legais que foram complementando as normas estabelecidas na Lei 8.666/1993.

Dispositivo Legal	Ementa
Decreto 3.555/2000	Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Lei nº 10.520/2002	Institui, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto nº 5.450/2005	Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto nº 7.892/2013	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993.
Lei nº 12.462/2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

Na Administração Pública, quando é prevista a necessidade de aquisição de algum bem ou serviço, a definição da melhor proposta se realiza mediante um processo administrativo chamado Licitação, organizado formalmente, cujos termos são expostos em um documento chamado de instrumento convocatório (edital ou convite) que se encontra vinculado, e obriga todas as partes nele envolvidas a regras estabelecidas em lei.

“Licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual” (Di Pietro¹⁵ 2016, p.411). Tem por finalidade dar a mesma oportunidade a todos os interessados em contratar com a Administração Pública e promover a eficiência e economicidade nas compras governamentais. Porém, a Lei 8.666/1993 é interpretada com muitas críticas, devido ao rigor e à forma genérica do seu texto, ao deixar várias lacunas e dúvidas quanto ao melhor cumprimento dela.

Neste sentido, Mello¹⁶ contribui para maior compreensão, conceituando a licitação:

[...] procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (Mello¹⁶ 2014, p. 534).

O processo de compras na Administração Pública tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa do que se pretende adquirir, proporcionando aos fornecedores, participantes da modalidade, oportunidades idênticas de concorrência, processo este que deve ser conduzido pelos agentes responsáveis em cada uma das tarefas inseridas em seu contexto, de acordo com os princípios da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além do fato dos recursos para prover as aquisições pertencerem à sociedade, as regras preestabelecidas na Lei nº 8.666/1993 devem ser obedecidas, sendo sempre observados os princípios constitucionais, a fim de conseguir êxito na escolha da proposta mais vantajosa nas compras governamentais.

O Quadro 2 apresenta as modalidades de licitação conforme o art. 22 da lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

Quadro 2 - Modalidades de licitação conforme o art. 22 da lei 8.666/1993.

Modalidades de Licitação
1 - Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
2 - Tomada de Preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
3 - Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
4 - Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
5 - Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstos no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

As modalidades Concorrência, Tomada de Preço e Convite serão determinadas em função dos limites estabelecidos o art.23 da referida lei, quando aquisições de valores elevados (acima de R\$ 1.500.000,00), licita-se por meio de Concorrência ou Tomada de Preço (até R\$ 1.500.000,00). Esta última diferencia-se pela exigência de cadastramento prévio dos interessados a participar da licitação ou que atendam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. A modalidade convite é a mais adequada a contratações de menor valor (até R\$ 150.000,00), diferente do leilão que é somente utilizado para venda de bens móveis inservíveis ou alienações. Na modalidade Concurso busca-se a melhor técnica e não o menor preço, ou seja, escolha de trabalhos técnicos ou artísticos.

Outras formas de contratação da Lei 8.666/93 são previstas em que a licitação se torna Dispensável, conforme dispõe os art. 24 e Inexigível, art. 25.

Na seção 3.3 será apresentado um estudo mais aprofundado sobre a sexta modalidade, o Pregão, com ênfase na forma eletrônica, foco principal deste estudo.

3.3. Surgimento de nova Modalidade de Compras Governamentais: o Pregão

A sexta modalidade, denominada Pregão, surgiu da necessidade de tornar a licitação mais simples e célere e de reduzir custos. Após sofrer várias modificações, foi instituída pela Lei nº 10.520¹⁷ de 17 de julho de 2002, estendendo a aplicação do Pregão aos estados, Distrito Federal e municípios.

A forma presencial é regulamentada pelo Decreto 3.555¹⁸ de 08 de agosto de 2000, enquanto a forma eletrônica é regulamentada pelo Decreto 5.450¹⁹ de 31 de maio de 2005.

A disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns (com características observáveis) é realizada em sessão pública, que pode ser presencial ou na forma eletrônica.

Para Niebuhr²⁰:

O Pregão é uma nova modalidade de licitação pública, que visa à agilidade e eficiência, destinada a contratos de aquisição de bens e de prestação de serviços, ambos considerados comuns cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes de melhor classificação renovem as suas propostas. (Niebuhr²⁰ 2004, p. 34).

Pode-se complementar essa definição, destacando o Pregão como “a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública” (Di Pietro¹⁵ 2016, p.457).

Nessa modalidade, os licitantes participantes do certame apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances que podem ser verbais, independentemente do valor estimado da contratação.

Destaca-se a obrigatoriedade das aquisições serem realizadas por meio de licitação e do uso desta modalidade ter como regra a compra ser pelo menor preço, o que, por muitas vezes, provoca problemas de qualidade dos itens adquiridos na Administração. Nesse sentido, Fernandes²¹ afirma ser um equívoco, a interpretação de comprar pelo menor preço sem a garantia de qualidade, dizendo que esta interpretação poderia ser resolvida com treinamento dos servidores responsáveis em especificar e justificar a contratação do objeto.

O autor destaca a possibilidade de indicação e exclusão de marcas, a exigência de amostras de produtos e a indicação de características que possam definir a qualidade dos itens a serem adquiridos.

Conforme previsto no art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666¹⁴/1993:

É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.
(Sem grifo no texto original).

Para Fernandes²¹, não é admissível a restrição injustificada, porque afeta o princípio fundamental da licitação, qual seja, a isonomia entre os interessados.

Portanto, cabe à Administração indicar de forma clara e precisa o objeto pretendido na licitação, expressando a definição necessária à qualidade satisfatória do bem ou serviço a ser adquirido, mediante justificativa e motivação do ato.

3.4. Pregão Eletrônico

Atualmente, dentre todas as modalidades de licitação, o Pregão é o principal mecanismo adotado no governo federal na contratação de bens e serviços.

A Administração Pública, no intuito de adequar-se às novas tecnologias, visando minimizar gastos, dar celeridade e otimizar o procedimento licitatório, instituiu, por meio do inciso 1º, do art. 2º, da Lei 10.520¹⁷/2002, que a modalidade de licitação denominada Pregão poderá ser processada de forma eletrônica, através de um provedor, desde que haja regulamentação específica na esfera da entidade licitadora para a aquisição de bens e serviços comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

O Pregão Eletrônico é realizado em sessão pública, por meio de provedor via Internet, quando ocorre a comunicação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação (Pregoeiro e a equipe de apoio) e licitantes/fornecedores.

No âmbito federal, a regulamentação específica do Pregão Eletrônico ocorreu por meio da publicação do Decreto 5.450¹⁹/2005 como balizador para a condução dos processos de compras. Entretanto, conforme dispõe o art. 6º do referido Decreto, “a licitação na modalidade de Pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de

engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral”¹⁹. Desse modo, admite-se a impossibilidade de contratar obras e serviços de engenharia pela modalidade Pregão, devido à amplitude do conceito de serviço comum “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”¹⁹.

Porém, Bertoldo et al.²² dizem ser possível a utilização da modalidade para esse tipo de contratação, independentemente do valor, estabelecendo unicamente que obras e serviços de engenharia se encaixem na definição trazida pelo parágrafo único do art. 1º, da Lei 10.520/2002¹⁷.

Uma vez que a modalidade Pregão Eletrônico tem, como critério, a adoção do menor preço ofertado, a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, não passível de dúvidas, a fim de afastar qualquer entrave, inclusive problemas de qualidade dos bens ou serviços adquiridos, é de extrema relevância.

No setor saúde, em se tratando de material hospitalar e equipamentos para laboratórios, a atenção à especificação deve ser mais específica, diante da existência de um número elevado de marcas e suas diferentes minúcias, o que pode vir a provocar risco à vida dos usuários que se encontram em tratamento.

Segundo Braga²³, a implantação do Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet)¹ trouxe maior transparência aos processos de aquisição de bens e serviços, de redução de custos e de desburocratização dos processos. O autor esclarece que a criação do ComprasNet no ano de 1998 teve como objetivo, o avanço de melhoria das ações de logística governamental, pela necessidade de alcançar maior amplitude, transparência e divulgação nas compras públicas brasileiras.

A possibilidade de acompanhamento de todos os interessados, pela Internet, auxilia o combate à corrupção, devido à transparência dada aos processos de licitações. O benefício da publicidade das licitações dos órgãos da Administração propicia ampliação da participação de fornecedores, suscitando maior eficácia e legitimidade e, sobretudo, o controle pela sociedade.

O ComprasNet permite aos usuários (compradores, fornecedores e público em geral) o acesso a áreas como publicações, legislação, fornecedores e serviços de acesso livre, dentre outras, promovendo a transparência dos atos de todos os atores envolvidos e o

¹No endereço www.comprasnet.gov.br podem ser vistos os avisos de licitação, as contratações realizadas, a execução de processos de aquisição pela modalidade de pregão e outras informações relativas a negociações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

acompanhamento da sociedade. Seu *site* é mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e proporciona maior participação, agilidade e principalmente transparência ao processo de compras.

O Pregão Eletrônico apresenta características que o diferenciam das demais modalidades, evidenciando a transparência (em consonância com o princípio da Administração Pública, Publicidade), a celeridade (com a qual a Administração consegue realizar as licitações, sobretudo, devido à inversão das fases do processo licitatório das modalidades dispostas na Lei nº 8.666/1993) e a economicidade (devido à ordem decrescente dos lances ofertados pelos licitantes), promovendo, assim, a competitividade entre licitantes e contribuindo com a redução dos gastos públicos e a diminuição dos custos processuais.

3.5. Fases do Pregão Eletrônico

O processo administrativo, instituído pela Lei 8666¹⁴/1993, desenvolve-se por meio de duas fases: uma interna, que é a preparatória (pesquisa de mercado, elaboração do edital, definição do tipo e modalidade de licitação), e outra externa, que começa com a divulgação do ato convocatório e vai até a contratação do fornecimento do bem, da prestação de serviço ou da execução da obra.

O art. 38 da Lei 8.666¹⁴/1993 dispõe que o procedimento de licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a respectiva autorização e a indicação clara do objeto e do recurso próprio para a despesa, ao qual serão juntadas oportunamente.

A Lei 9.784²⁴ de 29 de janeiro de 1999 estabelece normas básicas sobre a formação do processo administrativo no âmbito da Administração Federal, em que deverão ser obedecidos, dentre outros, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, sendo sempre observada a objetividade no atendimento do interesse público.

Portanto, é imprescindível a correta instrução processual nas compras governamentais, expressando os atos do agente público com clareza e objetividade dentro dos preceitos da lei. Para tanto, todos os documentos emitidos pela Administração devem estar em vernáculo, datados, atrelados ao processo, com suas páginas devidamente numeradas em sequência e rubricadas, subscritos pela pessoa responsável por sua emissão, respeitada a responsabilidade

funcional de cada servidor para validação dos seus atos, com comprovada autenticidade, salvo as enviadas por meio eletrônico, o que deverá estar manifestadamente evidenciado no processo como previsto no art. 22, da referida lei.

Na fase interna do PAC, a autoridade competente designa, dentre os servidores da instituição ou entidade promotora, de acordo com a política interna estabelecida, o Pregoeiro e sua equipe de Apoio.

A autoridade competente motivará os atos, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como, os elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração conforme disposto no inciso III, § 1º do art. 9º do Decreto nº 5.450¹⁹/2005. Esse agente público deve providenciar, com base na necessidade do setor requisitante pré-definida na formulação do plano, o documento denominado Termo de Referência (TR), em que: justificará a necessidade de aquisição do bem ou serviço; definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas e as cláusulas do contrato; e fixará os prazos para o fornecimento e as sanções por inadimplência.

Nesse sentido, salienta Niebuhr²⁵:

A descrição do objeto talvez seja a fase mais delicada da licitação pública. Acontece que, por um lado, a Administração Pública não pode restringir em demasia o objeto contratado, sob pena de frustrar a competitividade. Por outro, ela não pode definir o objeto de maneira excessivamente ampla [...] se a Administração Pública descreveu o objeto de modo amplo demais, acaba por aceitar soluções díspares, inclusive as que não satisfazem o interesse público. (Niebuhr²⁵ 2005, p. 79).

O TR deve ser elaborado de forma padrão, conforme as minutas disponíveis no *site* da Advocacia Geral da União (AGU), pelo setor requisitante. As especificações devem ser definidas com clareza e precisão, sem que haja especificação desnecessária ou excessiva, para não comprometer o caráter competitivo do procedimento licitatório. A partir desses elementos, deverá ser realizada uma pesquisa de mercado, de modo a formar um critério de aceitabilidade da proposta.

Em suma, a fase interna visa o levantamento de informações necessárias à fixação das normas e procedimentos que disciplinarão a competição, e a forma de contratação compatível com as características e descrições que devem ter o objeto, com o fim de atender os interesses da Administração, e assim dar sequência à fase externa, com a divulgação do aviso de licitação ao público, quando fica disponível a qualquer cidadão que tenha interesse em consultá-lo, dirimir dúvidas ou discordâncias. Dessa forma, o regramento do arcabouço

normativo prevê a possibilidade de apresentação de pedido de esclarecimento até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico via Internet, no endereço indicado no edital e o pedido de impugnação, até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública. O pedido de esclarecimento não se confunde com a impugnação, pois o pedido de esclarecimento não é meio hábil para contestar o edital, nem reclamar a correção do mesmo; já à impugnação, é meio para expressar oposição ao edital e requerer que ele seja alterado. Ainda na fase externa deverão ocorrer outras etapas como: lances ofertados pelos licitantes, aceitabilidade das propostas, habilitação, apresentação de documentos, adjudicação, interposição de recursos e homologação.

3.6. Importância da Motivação dos Atos Administrativos

A doutrina moderna prevê que todos os atos administrativos precisam, e devem ser motivados, pois assim cumprem o regramento normativo, quando, por exemplo, a decisão e justificativa de contratar estão em conformidade com o interesse público, fato que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.

Gasparine²⁶ ensina que,

a motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, pois a falta de motivação ou indicação de motivos falsos ou incoerentes torna o ato nulo devido a Lei n.º 9.784/99, em seu art. 50, prevê a necessidade de motivação dos atos administrativos sem fazer distinção entre atos vinculados e os discricionários, embora mencione nos vários incisos desse dispositivo quando a motivação é exigida. (Gasparini²⁶ 2005, p. 23).

A motivação é princípio de direito administrativo e significa a exposição dos fatores que deram origem à prática do ato administrativo, bem como a justificativa do processo de tomada de decisão.

Para Mello¹⁶, “o Princípio da Motivação impõe a Administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada.” (Mello¹⁶ 2002, p. 70).

Além de cumprir todo o regramento de um arcabouço normativo, os artigos 2ª e 5ª da Lei 9.784²⁴/1999, que regulam o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, explicitam que a decisão pela aquisição de bens e serviços precisa estar pautada no interesse público, de modo que só possa ser demonstrada a partir da motivação, ou justificativa do ato de contratação. Esse fato torna-se mais importante, quando os integrantes do controle externo analisam a conduta dos agentes públicos algum tempo depois, levando em

conta o interesse maior do que as razões que determinaram a prática do ato, ficando registradas para não possibilitar qualquer tipo de análise equivocada no futuro.

Neste sentido, a contribuição sobre a relevância deste assunto nas palavras de Di Pietro²⁷:

A motivação é em regra necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como a própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado. Note-se que o artigo 111 da Constituição Paulista de 1989 inclui a motivação entre os princípios da Administração Pública; do mesmo modo, o artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29/01/99, que disciplina o processo administrativo federal, prevê a observância desse princípio, e o artigo 50 indica as hipóteses em que a motivação é obrigatória. (Di Pietro²⁷ 2008, p.200).

Portanto, motivar os atos na Administração significa explicar e apresentar, de maneira clara e coerente, os elementos que promovem o convencimento da autoridade, apontando os fatos e os fundamentos jurídicos que foram considerados. É de extrema importância, pois, caso no futuro ocorra algum questionamento sobre o porquê da contratação do bem ou de serviços, que estará sob análise (auditoria), o fato de ter sido devidamente justificado, com a indicação precisa das necessidades administrativas naquele momento, com observância de sua base legal e com o motivo da escolha dos caminhos adotados, colocará o agente público em uma situação confortável, em face de tranquilidade diante de auditorias realizadas pelos órgãos de controle.

3.7. Uso do Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registros de Preços deve ser utilizado quando, pelas características do bem ou do serviço, houver necessidade de contratações frequentes, ou seja, quando se pretende adquirir não somente uma única vez, e sim diversas vezes, e quando, por motivos concretos, na ausência da informação fidedigna do quantitativo, apenas com estimativa de demanda.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, é regulamentado pelo Decreto nº 7.892²⁸ de 23 de janeiro de 2013, que estabelece, em seu art. 3º, as hipóteses em que a Administração Pública Federal pode dele se utilizar, a saber:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Para o uso do SRP na licitação, faz-se necessário fundamentar formalmente nos autos do processo, em qual das hipóteses estabelecidas no artigo supracitado está amparada sua pretensão.

Como prerrogativa da Administração Pública, o art.16 da Lei 7.892/2013²⁸ dispõe:

que a existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.

Nesse sentido, o SRP não gera obrigação de contratação futura com o licitante vencedor e se coloca como uma das melhores opções para realizar aquisições diante da não necessidade de comprovação de previsão de orçamento no momento da licitação.

Essa compreensão corrobora a pertinência da abordagem de Roriz²⁹, ao mencionar que essa prerrogativa permite que a Administração Pública, através de ato licitatório, registre o preço para quantidades estimadas pelo gerenciador da Ata de Registro de Preços² de determinado bem ou serviço por um período de até 12 (doze) meses, sendo vedada a sua prorrogação.

A vantagem do registro de preço para o Pregão na licitação está na celeridade que ele proporciona, pois torna o processo mais célere, podendo atender a diversos órgãos ou unidades que necessitem contratar o mesmo tipo de bens ou serviços, através de uma única licitação.

Por se tratar de registro de preços, necessária é a publicação da Intenção para Registro de Preços, nos termos do art. 4º do Decreto 7.892²⁸/2013:

Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6º.

² Ata de Registro de Preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

A finalidade da IRP está em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade de tornar pública as intenções de realizar Pregão ou Concorrência da Administração, para Registro de Preços, com a participação de outros órgãos governamentais que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, possibilitando auferir melhores preços por meio de economia de escala.

A IRP poderá ser dispensada pela Administração, desde que justificada pelo órgão gerenciador, de acordo com o inciso 1º do art. 4º do Decreto nº 7.892²⁸/2013.

3.8. Importância da Pesquisa de Mercado

Tanto a Lei nº 8.666¹⁴/1993 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II), quanto a Lei nº 10.520¹⁷/2002 (art. 3º, inc. III), exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração. É uma etapa fundamental para a elaboração do TR por ser um dos fatores primordiais para contribuir com o sucesso na condução do PAC na Administração Pública. Esse orçamento é obtido através da pesquisa de mercado, e não deve ser visto apenas como mera formalidade legal, pois ele possibilita atingir eficiência em cada processo e as boas práticas da gestão pública. Por isso, a pesquisa de mercado é fundamental para a atividade de negociação. Sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor praticado no mercado para uma pretensão contratual.

Para Torres³⁰, o valor médio de mercado é na verdade um parâmetro que deve ser considerado de forma relativa; contudo, a etapa de estimativa de preços não pode deixar de ocorrer.

A pesquisa de mercado auxilia a Administração quanto ao planejamento da contratação, ao valor máximo a ser negociado na licitação ou demais modalidades, à decisão de prorrogação contratual ou mesmo à negociação dos preços com o fornecedor já contratado. Contudo, essa etapa do processo não consiste em tarefa fácil, porque muitos fornecedores não se interessam, por exemplo, em apresentar proposta para os processos que estão ainda na fase de estimativa de custos, o que pode provocar morosidade no PAC na Administração Pública.

O Manual de Orientação de pesquisa de preços do Supremo Tribunal de Justiça³¹ ressalta:

A pesquisa de preços tornou-se um obstáculo a ser superado na condução dos certames licitatórios públicos, exigindo um vasto conhecimento da

jurisprudência atual sobre a matéria, de forma a possibilitar o aperfeiçoamento das rotinas até então estabelecidas³¹.

No que tange aos parâmetros que poderão ser utilizados para a realização da pesquisa de mercado, o art. 2º da Instrução Normativa nº 05³² de 11 de setembro de 2014, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (MPOG/SLTI) dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral:

Art. 2º - A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;
II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

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

IV - pesquisa com os fornecedores

§1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.

§2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.

§3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no §2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.

§4º No caso do inciso IV somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

A respeito da pesquisa de mercado, o Acórdão nº 1405³³/2016 relatou que:

“[...] endereçam-se esses comandos imediatamente à Fiocruz com a adaptações e com as melhorias propostas, cabe recomendar a essa fundação que, como parte do planejamento de suas licitações:

b) Faça o orçamento do objeto a ser licitado com base em “cesta de preços aceitáveis” oriunda, por exemplo, de pesquisa junto a cotação específica com fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistema de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgão públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, só sejam aceitos exclusivamente os valores que:

b.1) representem a realidade de mercado, à luz do disposto na Lei 8666/1993, art 6º, inc IX, alínea “f”;

b.2) refiram-se a quantidades compatíveis, em ordem de grandeza, com aquela que será licitada no certame que está sendo planejado, sob risco de essa pesquisa expressar o verdadeiro preço que pode ser obtido para ela, e risco de não ser obtida suficiente economia de escala na licitação em si”

Este é o arcabouço normativo que norteia as práticas das compras públicas no Brasil, extensivo a todas as esferas da Administração Pública. Esses preceitos estão dispostos desde a instituição da Lei 8.666/1993 e, ao longo do tempo, discute-se a sua eficiência e a necessidade de imprimir maior flexibilidade às mesmas.

Os PAC no serviço público são conduzidos por meio desse grande arcabouço e submersos em conteúdo sujeito a novas regulamentações. Isso nos leva a grandes desafios na realização das compras públicas, principalmente no setor saúde, no que concerne ao suprimento adequado dos materiais e serviços necessários, considerando critérios de qualidade e, sobretudo, o de melhor preço. A busca de inovações na condução dos PAC públicos pode contribuir significativamente para a redução dessas inconsistências.

Ademais, o Projeto de Lei no Senado nº 559³⁴ de 2013, que tem como objetivo estabelecer um novo marco legal para licitações e contratos, revogando as Leis 8.666/1993 – a atual norma das licitações – e 10.520/2002 – que instituiu o Pregão, bem como os artigos 1 ao 47 da Lei 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, o RDC, teve aprovação de um substitutivo ao Projeto de Lei que propõe modernização da Lei de Licitações e Contratos. A autoria do texto é da Comissão Temporária da Modernização da Lei de Licitações do Senado Federal, formada por oito senadores que atuaram por 6 meses em 2013.

O texto incorpora a regra geral de inversão das fases, iniciada com o pregão e seguida no RDC. Dessa forma, o julgamento das propostas antecede à habilitação, que só será feita em relação ao licitante que manifestou o menor lance no processo. Pode ser admitida a inversão dessa regra por ato motivado.

Outro fato é a proposta detalha a fase preparatória da licitação, com planejamento obrigatório e detalhamento de considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação. O gestor deverá explicitar a forma de estruturação do procedimento, relacionado ao regime de contratação, à modalidade de licitação, ao modo de disputa e ao critério de julgamento.

Qualquer condição no edital com potencial restritivo, como exigências de qualificação técnica, deve ter motivação detalhada na fase preparatória, ressaltando a importância da motivação e exposição de todos os atos praticados pela Administração para constituir a garantia da legalidade dos processos.

Em 2017, o Projeto que Moderniza a Lei de Licitações recebeu um novo número (PL 6814/2017) na Câmara dos Deputados, quando foi determinada a criação de Comissão Especial para analisar a matéria.

A modernização da Lei de Licitações e Contratos é um processo difícil, que se encontra incluída na pauta de reunião no plenário do Senado Federal (Secretaria Legislativa do Senado Federal).

3.9. Pregoeiro - Competências, Responsabilidades e Deveres.

O conceito de competência é formulado a partir da noção básica de que um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes representa alguém qualificado para realizar alguma coisa³⁵. O conjunto de conhecimentos (saberes), habilidades (saber fazer) e atitudes (associado ao querer fazer) justificam um alto desempenho, incorporando a ideia de que os melhores desempenhos estão fundamentados na inteligência e personalidade das pessoas³⁵. Nesse sentido, os autores afirmam que o modelo que orienta o conceito de competência é a tarefa e o conjunto delas pertinentes a um cargo³⁵.

O profissional que conduz o PAC utilizando a modalidade de licitação Pregão é chamado de Pregoeiro. Ele é o servidor público, designado pela autoridade competente, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, responsável pela condução da fase externa do Pregão, que vai do momento da publicação do edital até a adjudicação do objeto ao licitante vencedor da sessão. Essa função, mesmo tendo a exigência de um grau alto de responsabilidade e a incumbência de representar a função de negociador da Administração Pública, não é regulamentada³⁰.

A função Pregoeiro exige conhecimento multidisciplinar, em que o servidor esteja inteirado sobre as áreas da administração, contabilidade, direito, economia, informática e, sobretudo, do tema compras governamentais e do grande arcabouço normativo em que elas se envolvem.

A atuação do Pregoeiro está inserida entre a realidade da Administração Pública, suas prerrogativas, um grande arcabouço normativo e normas de conduta do mercado privado. Essa configuração impõe diversos desafios, mas também permite conhecimento e geração de ideias incomuns ao serviço público em geral³⁶.

O Pregoeiro lida com questões que vão desde uma descrição insuficiente do objeto a problemas quanto: à obtenção de preços para composição da pesquisa de mercado; ao uso de

má-fé por parte dos licitantes, que ofertam valores consideravelmente inferiores à estimativa de preços, objetivando eliminar os seus concorrentes e que, após a licitação, percebendo não haver condições de oferecer o produto/serviço de acordo com o ofertado, solicitam cancelamento da proposta; a pedidos de esclarecimentos; às impugnações dos licitantes; e à inexistência de lances, (itens desertos), podendo resultar em um novo Pregão contendo os itens que não tiveram sucesso na negociação ou até mesmo numa aquisição por outra modalidade, a Dispensa.

É importante frisar que a designação do Pregoeiro não deve ser realizada de forma aleatória, significando dizer que não é seguro indicar servidor para desempenhar a função, considerando apenas a sua disponibilidade para tal. Há de se observar competência técnica, bem como a possibilidade de exercício em atendimento ao interesse da Administração Pública.

Para o exercício da função Pregoeiro, cabe à Administração Pública atender o disposto no art. 3º da Lei 10.520¹⁷/2002 sobre a fase preparatória do Pregão:

VI – A autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o Pregoeiro e respectiva equipe de apoio.

No Pregão Eletrônico, a designação do Pregoeiro e da sua equipe de apoio deve recair sobre os servidores do órgão ou a entidade promotora da licitação, onde a autoridade competente poderá designá-lo para período de 12 meses, podendo admitir reconduções ou para uma licitação específica.

A equipe de apoio deverá ser integrada, majoritariamente, por servidores ocupantes de cargo efetivo do órgão promotor do certame, ou empregado da administração com as orientações previstas no art.3 §1º da lei supracitada, sendo devidamente justificada.

Nesse contexto, segundo Niebuhr²⁵ “o legislador, ao exigir que o pregoeiro seja servidor, quis proibir apenas que terceirizados, que não possuem um vínculo direto com o órgão ou entidade promotora da licitação, exerçam a função de pregoeiro”. Portanto, ao eliminarmos a possibilidade de profissionais terceirizados exercerem a função de Pregoeiro, todos os demais servidores (estatutários, empregados públicos, comissionados e militares) do órgão promotor podem ser nomeados como Pregoeiros.

Ao Pregoeiro caberá, em especial, conforme o art. 11 do Decreto 5450/2005¹⁹:

- I - coordenar o processo licitatório;
- II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;

- III - conduzir a sessão pública na internet;
- IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;
- V - dirigir a etapa de lances;
- VI - verificar e julgar as condições de habilitação;
- VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
- VIII - indicar o vencedor do certame;
- IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;
- X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e
- XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.

Ademais, as responsabilidades do Pregoeiro estão ainda definidas nos artigos do referido Decreto, conforme o **Quadro 3**.

Quadro 3 - Responsabilidades do Pregoeiro definidas nos artigos do Decreto nº 5.450/2005.

Artigo	Ementa
18	Decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas.
22	Verificar as propostas apresentadas, desclassificando aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.
24	Conduzir a fase competitiva.
25	Examinar a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificar a habilitação do licitante conforme disposições do edital.
26 § 1º	Julgamento e adjudicação ³ .

Vale ressaltar que a legislação não prevê a responsabilidade do Pregoeiro em elaborar o edital para licitação.

Niebuhr frisa sobre o polêmico tema elaboração do edital:

O Pregoeiro não é responsável pela elaboração do edital, pois quem responde pelo edital é a autoridade competente. O pregoeiro recebe o edital pronto e tem a função de dar-lhe cumprimento, realizado os procedimentos nele previsto. (Niebuhr²⁵ 2005, p.91).

Nesse sentido, jurisprudência do TCU firma-se pela exclusão de responsabilidade do Pregoeiro por ato que não se insere no rol de suas atribuições e traz entendimentos em seus Acórdãos quando:

O Pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas”. (Acórdão 2.389³⁷/2006-TCU-Plenário).

À respeito cabe desde já ressaltar que os normativos legais que regem o pregão, inclusive o eletrônico (art. 3, incisos I e IV, da Lei 10.520/2002, arts. 5 e 14, do Decreto 3.697/2000 e art. 9, do Anexo 1, do Decreto 3.555/2000) não incluem, entre as competências do pregoeiro, a elaboração do edital, cabendo ser proposto dar ciência à entidade de que a atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência contraria a devida segregação de funções prevista nos normativos mencionados. (Acórdão 3381³⁸/2013-Plenário).

Todavia, o Acórdão 1.729³⁹/2015 TCU-Primeira Câmara esclarece:

Isso porque, em tais circunstâncias, compete ao pregoeiro, na condição de servidor público, caso tenha ciência de manifesta ilegalidade, recusar-se ao cumprimento do edital e representar à autoridade superior, ex VI do

³ A adjudicação é o ato formal pelo qual a Administração atribui, ao licitante detentor da melhor proposta, o objeto da licitação.

art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/1990⁴. Certamente, essa é uma das razões para que tenha sido consignado no art. 10, § 4º, do Decreto 5.450/2005, que “somente poderá exercer a função de pregoeiro o servidor ou o militar que reúna qualificação profissional e perfil adequados (sem grifo no original)

No sentido de que o Pregoeiro, a comissão de licitação e a autoridade superior devem estar inteirados da jurisprudência do TCU, compreendendo o risco com imputação de débito ou aplicação de multa, sempre que seus atos forem danosos ao erário ou constituírem grave ofensa à ordem jurídica.

Sobre o perfil desejável do profissional, Santana descreve:

Pontualidade, organização, disposição ao exercício de suas funções (motivação), discricção (sigilo), serenidade, domínio da legislação pertinente, disposição ao estudo (seja do procedimento licitatório, seja das peculiaridades de cada aquisição), defesa dos direitos da Administração e respeito aos direitos dos administrados, segurança e alto poder decisório para a resolução de conflitos são todas qualidades necessárias a qualquer pregoeiro, as quais contribuirão em bom grau para o sucesso do certame, refletindo positivamente na contratação. (Santana⁴⁰2007, p.570)

Esse autor destaca, ainda, que a conduta pautada pela honestidade; integridade; ética e responsabilidade deve ser inata aos servidores em geral e, especialmente, àqueles a quem se pretende indicar como Pregoeiro.

Ainda sobre a conduta e as habilidades, Filho⁴¹ ressalta a importância de algumas delas para o exercício da função quando afirma:

A atividade de Pregoeiro exige algumas habilidades próprias e específicas. A condução do certame, especialmente na fase de lances, demanda personalidade extrovertida, conhecimento jurídico e técnico razoáveis, raciocínio ágil e espírito esclarecido. O Pregoeiro não desempenha mera função passiva (abertura de propostas, exame de documentos, etc.), mas lhe cabe inclusive fomentar a competição - o que significa desenvoltura e ausência de timidez. Nem todas as pessoas físicas dispõem de tais características, que se configuram como uma questão de personalidade muito mais do que de treinamento. **Constituir-se-á, então, em dever da autoridade superior verificar se o agente preenche esses requisitos para promover sua indicação como Pregoeiro⁴¹.** (sem grifo no original)

Cabe destacar que, ao exercer esta função, o servidor designado Pregoeiro, tenha a atenção e o comprometimento em atender: os princípios basilares que norteiam a Administração (inscritos no art. 37 da Lei Magna Federal⁴²); o conhecimento do arcabouço

⁴ Lei Nº 8.112, DE 11 de dezembro de 1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

normativo; o conhecimento sobre a jurisprudência dada pelos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União); o conhecimento sobre os direitos, deveres e responsabilidades que norteiam os seus regimes funcionais (no caso dos servidores da esfera federal, o disposto na Lei nº 8.112⁴³ de 11 de dezembro de 1990); e a conduta ética de que dispõe a Decreto nº 11.171⁴⁴ de 22 de junho de 1994, que trata sobre o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

Ao Pregoeiro cabe a correta compreensão sobre os efeitos de atos praticados equivocadamente, que reflitam em um ato de improbidade administrativa, levando-o a responder, ao mesmo tempo, pelo mesmo ato, a vários processos, o que pode ocasionar penalidades como perda do cargo, pagamento de multas, suspensão temporária e ressarcimento ao erário, dentre outras de que a Lei 8.429⁴⁵ de 2 de junho de 1992 dispõe em seu art.12. O Pregoeiro também pode incorrer em crimes previstos no Código Penal Brasileiro⁴⁶, conforme o art. 312 parágrafos 2º e 3º e art. 313, com penas de reclusão que vão de 03 meses a 12 anos e também a multa.

Consta ainda que o servidor designado pela autoridade competente para ser o Pregoeiro não poderá recusar esta indicação, sob pena de agir contrariamente aos deveres de lealdade e obediência à Administração Pública e ao superior hierárquico. Nesse caso, somente poderá atuar como Pregoeiro aquele que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição, conforme dispõe o Decreto nº 3.555¹⁸ de 08 de agosto de 2000.

Diante do exposto, para coordenar o processo licitatório, é preciso que o profissional em questão: seja detentor da capacidade de negociar permanentemente; tenha conhecimento do grande arcabouço normativo das compras governamentais, do objeto a ser contratado, e do mercado referente a este objeto; e saiba agir e mobilizar todos esses conhecimentos com responsabilidade e visão estratégica no exercício de uma função tão relevante no contexto das compras governamentais brasileiras.

3.10. Papel da Advocacia Geral da União em Licitações e Contratos

As licitações e contratações são essenciais para o funcionamento da Administração Pública.

A atuação consultiva da Advocacia-Geral da União (AGU) se dá por meio do assessoramento e orientação aos dirigentes do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e

das fundações públicas, para dar segurança jurídica aos atos administrativos que serão por eles praticados, notadamente quanto à materialização das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos e, ainda, à proposição e análise de medidas legislativas (Leis, Medidas Provisórias, Decretos e Resoluções, entre outros) necessárias ao desenvolvimento e aprimoramento do Estado brasileiro⁴⁷.

A AGU vem buscando aprimorar a qualidade das informações dispostas em seus pareceres, demonstrando zelo pela regularidade e eficácia do seu serviço jurídico⁴⁷.

Em decorrência de suas obrigações funcionais, a Corregedoria Geral da Advocacia da União procedeu à emissão de manifestações jurídicas que, apesar da robustez e do acerto técnico, apresentam-se desprovidas de uma redação objetiva e clara quanto aos encaminhamentos propostos à autoridade pública consulente, o que bem pode provocar dificuldade na compreensão correta da conclusão do parecer opinativo, pois, ainda que dotada de formação jurídica, necessita do assessoramento jurídico pontual. Dessa forma, é de extrema relevância que os Advogados Públicos busquem, nas conclusões de suas manifestações, expor as propostas de encaminhamentos de forma simples, clara, objetiva e absolutamente inteligível àquele que consulta, podendo, inclusive, registrá-las em forma de itens sequenciados⁴⁸.

No Acórdão nº 2739⁴⁹/2010, do Tribunal de Contas da União colhe-se idêntica advertência, *in verbis*:

6. Ocorre que o simples fato de o parecer ser reconhecidamente de caráter opinativo não tem o condão de liberar automaticamente seus autores de toda e qualquer responsabilidade. Resta ainda a responsabilidade pela produção da própria peça opinativa, que não pode dissociar-se dos objetivos que a lei para ela estabelece. Como disse no voto, o parecer jurídico a que se refere a Lei 8.666/1993 tem a função de servir de controle interno dos atos sujeitos a esse crivo, ou, de constituir-se em “*mecanismo de prevenção de instrumentos defeituosos, que atendam exclusivamente à vontade do dirigente e não a da lei*”.

7. Assim, persiste ainda a responsabilidade pelo conteúdo do parecer ou pela maior ou menor eficácia do parecerista em informar corretamente o administrador acerca da decisão a ser tomada. Ao não alertar o gestor para as manifestas ilegalidades implícitas na contratação pretendida, o parecer deixa de cumprir a função precípua que lhe reserva a lei, atraindo inevitavelmente a responsabilidade dos seus autores, salvo o erro de avaliação ou a omissões escusáveis, excludentes que reputei inexistentes no caso.

Diante do exposto, o enunciado nº 02 do Manual de Boas Práticas Consultivas – (BPC)⁴⁸, no que diz respeito à melhor compreensão diante dos pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, ao elaborar manifestações jurídicas, é de que o advogado público deve redigir a conclusão de forma clara, apartada da fundamentação, com exposição de orientações

e recomendações, se possível com utilização de tópico de cada encaminhamento proposto, a fim de permitir à autoridade pública consulente fácil compreensão e atendimento da orientação do órgão consultivo.

A vulnerabilidade das licitações e contratações públicas à corrupção pode estar associada, ao grau de discricionariedade atribuído ao administrador público pelos editais. Quanto maior o grau de discricionariedade por parte do administrador, maiores serão as chances de se cometer equívocos e até limitar a competitividade, podendo ser, ou não, seguido de interesses privados e escusos.

Nesse sentido, o parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666¹⁴/1993 menciona que as minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração. Cabe ressaltar que não compete ao órgão consultivo questionar sobre a conveniência e oportunidade do objeto ou serviço a ser contratado e também dos atos administrativos que estão reservados ao gestor público legalmente competente e nem mesmo examinar questões de natureza financeira, técnica e/ou administrativa, salvo em situações anormais. Outro fato é que os pareceres realizados pelo órgão consultivo têm natureza opinativa, sem caráter vinculativo ao gestor público, que pode justificadamente adotar postura diversa, podendo dar prosseguimento do feito sem a observância e/ou atendimento dos respectivos apontamentos, o que pode gerar responsabilidade exclusiva para a Administração.

Por fim, conforme BPC – enunciado nº 5⁴⁸, ao expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos em cada caso concreto, não é função do órgão consultivo pronunciar-se posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações contidas nos pareceres.

3.11. Papel do Tribunal de Contas da União nas Compras Governamentais

O Congresso Nacional delega, por meio de leis e, principalmente, do orçamento, os meios e os mandatos para que a Administração Pública alcance objetivos políticos, econômicos e sociais. Para isso, precisa de instrumentos para avaliar e controlar o alcance dos resultados da Administração. Para aumentar a capacidade de o Congresso exercer esse controle, a Constituição Federal criou o Tribunal de Contas da União (TCU).

O TCU auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira da administração e contribui com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável⁵⁰. Compete ao órgão a responsabilidade pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

O TCU possui o papel de realizar auditorias, que podem ser destinadas a verificar se os atos dos administradores estão em conformidade com as leis ou regulamentos e avaliar o desempenho e os resultados da gestão pública. Com os resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal, podem ser feitas recomendações, determinações ou aplicação de sanções aos administradores públicos.

No exercício de suas atribuições, emite parecer, anualmente, sobre as Contas do Governo da República, que incluem as contas prestadas pelo Presidente da República, pelos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores e pelo Chefe do Ministério Público da União. Além disso, existem outras atribuições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Licitações e Contratos.

Destaca-se no Quadro 4, o extrato das deliberações da jurisprudência firmada pelo TCU, no que concerne à Lei de Licitações e Contratos.

Quadro 4 - Extrato das Deliberações do Tribunal de Contas da União, afetas à Lei de Licitações e Contratos.

Extrato	Documento
A licitação não deve perder seu objetivo principal, que é obter a proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade, a teor do art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.	Acórdão 1734/2009 Plenário (Sumário)
Não pode prosperar a licitação eivada de procedimentos anômalos não devidamente justificados no processo e que fazem malograr a prevalência de princípios básicos da licitação pública, tais como da isonomia e o da	Acórdão 925/2009 Plenário (Sumário)

<p>publicidade. A comunicação de decisão da comissão de licitação aos participantes em datas bastante afastadas, por meios diferentes, reconhecendo-se à que foi comunicada por último o ingresso de recurso não comunicado à outra licitante, a qual, ademais, foi desclassificada por motivo fútil, mediante revisão de decisão anterior que lhe facultava apresentação de proposta escoimada da falha irrelevante apontada, lança por terra a credibilidade do certame, por ofensa insolúvel aos princípios citados, cumprindo ao Tribunal determinar a anulação do procedimento.</p>	
<p>Tendo em vista o interesse público, em caráter excepcional, pode o Tribunal autorizar a continuidade de certame em que tenha sido verificada afronta à Lei de Licitações, sem prejuízo da aplicação de sanção aos que deram causa às irregularidades.</p>	<p>Acórdão 1060/2009 Plenário (Sumário)</p>
<p>A realização de procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços é obrigatória, se ficar configurada a viabilidade de competição entre fornecedores.</p>	<p>Acórdão 88/2008 Plenário (Sumário)</p>
<p>Detectadas falhas em procedimento licitatório no qual não se apurou dano ao Erário, tampouco se vislumbrou dolo ou má-fé na atuação dos responsáveis, cumpre expedir determinações corretivas à entidade.</p>	<p>Acórdão 2664/2007 Plenário (Sumário)</p>
<p>Comprovado o descumprimento de dispositivos legais básicos na realização de certame licitatório, impõe-se a fixação de prazo para que a entidade infratora adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, procedendo à anulação do respectivo processo, sem prejuízo de determinação tendente ao aperfeiçoamento de futuras convocações.</p>	<p>Acórdão 2014/2007 Plenário (Sumário)</p>
<p>Diferentemente das condições gerais do direito de licitar - que são exigidas no texto da lei para toda e qualquer licitação, independentemente das circunstâncias de uma situação concreta, as condições específicas são fixadas pelo ato convocatório, em função das características da contratação desejada em um determinado certame,</p>	<p>Acórdão 1631/2007 Plenário (Sumário)</p>

cabendo à Administração Pública, neste último caso, deliberar acerca da extensão e do conteúdo dos requisitos que serão exigidos daqueles que pretendam formular propostas.	
Comprovadas as vantagens para a Administração, e tendo em vista os princípios da economicidade e da eficiência, admite-se a combinação de aquisição de serviços com alienação em um único procedimento licitatório.	Acórdão 114/2007 Plenário (Sumário)
Abstenha de incluir cláusulas em edital que venham a impor ônus desnecessários aos licitantes, (...) por implicar restrição ao caráter competitivo do certame, em violação ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.	Acórdão 1227/2009 Plenário
Formule estudos detalhados acerca dos quantitativos ou das proporções ideais de redes de supermercados credenciados à Associação Brasileira de Supermercados (Abras), de modo que não se prejudique o caráter competitivo do certame licitatório, observados os princípios da isonomia, oportunidade e razoabilidade.	Acórdão 1071/2009 Plenário
Elabore procedimento formal para condução de processos licitatórios em atenção ao princípio constitucional da eficiência, com vistas ao atendimento da legislação pertinente, delegando atribuições e imputando responsabilidade às diversas áreas envolvidas nas contratações.	Acórdão 436/2008 Plenário

Fonte: Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU.

4. JUSTIFICATIVA

Este estudo justifica-se a partir das considerações sobre a necessidade de práticas inovadoras que a Fiocruz vem buscando desenvolver e implementar no contexto de novas práticas de gestão. No Relatório final do VI Congresso Interno da Fiocruz⁵ de 2010, por

⁵ O Congresso Interno é o órgão máximo de representação da comunidade da Fundação Oswaldo Cruz. A ele compete deliberar sobre assuntos estratégicos relacionados ao macroprojeto institucional, sobre o regimento interno e propostas de alteração do estatuto, bem como sobre matérias de importância estratégica para os rumos da instituição. As competências desse órgão colegiado estão explicitadas no Estatuto da Fiocruz.

exemplo, os serviços de compras (as aquisições e contratações) foram incluídos em um dos macroprojetos elencados no eixo “Inovação na Gestão” - Excelência da gestão operacional. Esse macroprojeto, nos seus objetivos, se ocupa de: inovar no modelo de gestão operacional com monitoramento do desempenho; aperfeiçoar e buscar eficiência na gestão de compras para a pesquisa; e desenvolver e implantar gestão de aquisições (compras, estoque, distribuição, contratos de manutenção e serviços) com qualidade e com suporte de tecnologia de informação e comunicação⁵¹.

Segundo Gadelha⁵², tanto os espaços privados quanto os públicos estão passando atualmente por processos de transformação no modelo de gestão e organização, na direção de um padrão empresarial, inclusive nos casos em que o objetivo do lucro não se coloca como finalidade, sendo substituído por metas alternativas de desempenho, como é o caso da Fiocruz.

Convém ressaltar como indispensável que, para melhor preservar os seus objetivos, o gerenciamento adequado dos procedimentos necessários à condução da pesquisa clínica, em seus diversos aspectos, sofra o mínimo de interferência. Portanto, em organizações como o INI/Fiocruz, devido à busca de posicionamento estratégico através da promoção da integração de atividades, é importante que o gerenciamento de um projeto de pesquisa clínica exija não apenas conhecimento científico, mas também conhecimento de cunho administrativo de parte do pesquisador responsável pela pesquisa, para que a condução do estudo conte com a integração do serviço administrativo atuando sinergicamente e com o reconhecimento de todos os atores envolvidos e, assim, promova o sentido de trabalho em equipe, a fim de gerar resultados que possam efetivamente contribuir com a ciência.

A atuação multidisciplinar e multiprofissional no desenvolvimento da pesquisa clínica é de grande relevância, tendo em vista a necessidade de estabelecer critérios harmonizados, em que a função compras esteja em consonância com as boas práticas da pesquisa clínica, principalmente no que se refere ao planejamento, orçamento e às aquisições de produtos, insumos e materiais diversos que serão utilizados pelo estudo.

Cabe dizer, a propósito, que as pesquisas envolvendo seres humanos devem atender fundamentos éticos e científicos: a Resolução 466⁵³ do Conselho Nacional de Saúde de 12 de dezembro de 2012 aprova as diretrizes e normas importantes para a pesquisa clínica com seres humanos. Outro documento importante é o de Boas Práticas Clínicas (BPC) - Documento das Américas⁵⁴, que: estabelece critérios harmonizados para as BPC; propõe diretrizes para as

boas práticas clínicas, que servem como fundamento para as agências reguladoras, assim como para investigadores, comitês de ética, universidades e empresas; e norteia o trabalho de todos os profissionais que lidam com a pesquisa clínica. Nesse sentido, a área de compras, responsável por realizar as aquisições dos mais diversos tipos de materiais e serviços para o atendimento das necessidades de uso da pesquisa clínica, demonstra a sua participação estratégica no seguinte contexto:

Contar com os recursos humanos e **materiais necessários** que garantam o bem-estar do participante da pesquisa, devendo o(s) pesquisador (es) possuir(em) capacidade profissional adequada para desenvolver sua função no projeto proposto⁵⁴. (Sem grifo no original)

O pesquisador deve ter disponível um número adequado de pessoal qualificado e **instalações adequadas** para a duração prevista do estudo para conduzi-lo de forma apropriada e segura. As informações detalhadas sobre os nomes das pessoas, funções e qualificações, bem como informações sobre as instalações devem ser documentadas⁵⁴. (Sem grifo no original)

Para Jorge et al.⁵⁵, entre os procedimentos mais importantes da atividade-meio no INI, estão as compras de bens e a contratação de serviços, que são realizadas por meio de procedimentos de licitação orientados, principalmente, pelas Leis n.º 8.666/1993 e n.º 10.520/2002, as quais instituem, respectivamente, as normas para licitações e contratos da Administração Pública e a modalidade de licitação denominada Pregão. Cabe considerar como referência particular dessa análise que, no dia a dia, observa-se, nas compras de determinados itens, a existência de extensa gama de produtos, que vão de “péssima” a “excelente” qualidade na classificação⁴.

Corroborando Batista⁵⁶, percebe-se na literatura o reconhecimento do papel estratégico que a área de compras vem assumindo nas organizações. Porém, pouco se agrega de novos conhecimentos e contribuições gerenciais a partir da análise: da organização e do processo de compras; do perfil e das percepções dos profissionais que atuam na área⁵⁶; e, sobretudo, do perfil da habilitação e das percepções dos que exercem a função de Pregoeiros nas licitações.

Diante dessas considerações, espera-se deste estudo de análise contribuições gerenciais sobre um tema ainda pouco explorado na literatura de gestão da organização voltada para a pesquisa clínica.

5. OBJETIVOS

Como parte de um processo de construção e aperfeiçoamento de novas formas de gestão na Administração Pública, em particular a partir da proposição de práticas inovadoras de compras sob a perspectiva de um agente público – o Pregoeiro, este estudo tem os seguintes objetivos:

5.1. Objetivo Geral

- Propor, com base na experiência do Pregoeiro, novas práticas de gestão administrativa para a solução dos problemas e desafios com respeito à obtenção dos resultados esperados da adoção da modalidade Pregão Eletrônico nas compras de material hospitalar.

5.2. Objetivos Específicos

- Verificar os critérios estabelecidos na documentação institucional brasileira de regulamentação das compras governamentais ou na literatura sobre inovação da Administração Pública para a avaliação de desempenho relativo e para a análise do desempenho esperado da modalidade de compras Pregão Eletrônico;
- Obter, nos Processos Administrativos de Compras de material hospitalar do INI/Fiocruz de 2015, evidências sobre o desempenho da modalidade Pregão Eletrônico, à luz dos critérios de transparência, economicidade, celeridade e qualidade;
- Caracterizar o perfil de habilitação do Pregoeiro da Fiocruz para a condução dos Processos Administrativos de Compras de material hospitalar sob a modalidade Pregão-Eletrônico;
- Investigar a percepção dos Pregoeiros da Fiocruz sobre os problemas, desafios e potenciais contribuições para a promoção de ganho de transparência, celeridade, economicidade e qualidade na condução dos Processos Administrativos de Compras de material hospitalar no INI/Fiocruz.

6. METODOLOGIA

Neste capítulo são explicitados os procedimentos metodológicos adotados em busca de resposta ao problema de pesquisa formulado no Capítulo 2.

6.1. Tipo e Método da Pesquisa

Para Cooper e Schindler⁵⁷ (2003, p.33), “uma boa pesquisa gera dados confiáveis, sendo derivada de práticas conduzidas profissionalmente e que podem ser usadas com segurança na tomada de decisão gerencial”. Nesse sentido, a pesquisa é um processo de perguntas e investigação, feita de maneira sistemática e metódica, visando aumentar o conhecimento.

Os diversos tipos de pesquisa podem ser classificados de acordo com:

(a) o objetivo – os motivos pelos quais ela é realizada, podendo ser exploratória, descritiva, analítica ou preditiva;

(b) a lógica – dedutiva, quando parte do geral para o específico, e indutiva se parte do particular para o geral;

(c) o resultado – se a solução de problema específico ou uma contribuição geral para o conhecimento, podendo ser aplicada ou básica; e

(d) a abordagem – maneira pela qual os dados são coletados e analisados, podendo ser quantitativa ou qualitativa⁵⁸.

Esta dissertação envolveu uma pesquisa descritiva, aplicada, dedutiva, qualitativa e quantitativa.

Quanto ao seu objetivo, a pesquisa é classificada como descritiva, pois pretende descrever o comportamento da percepção sobre o desempenho das compras na organização investigada, através da identificação das características do problema⁵⁸. “Nas corporações sem fins lucrativos, e outras organizações, as investigações descritivas têm um apelo amplo para o administrador e analista de políticas para planejamento, controle e avaliação”. (Cooper e Schindler⁵⁷ 2003, p. 31).

Quanto à lógica desta pesquisa, desenvolveu-se uma estrutura conceitual no terceiro capítulo da dissertação, como embasamento para a observação empírica, sendo, portanto dedutiva.

“O conceito clássico de pesquisa básica exige uma hipótese.” (Cooper e Schindler⁵⁷ 2003, p. 33) As hipóteses são declarações antecipadas que deverão ser testadas para a verificação de sua veracidade ou falsidade. Com foco, entretanto, na identificação das dificuldades e desafios percebidos sob a percepção de atores específicos – o Pregoeiro, tendo

em vista a prescrição de soluções corretivas orientadas para a gestão de compras na organização investigada, define-se o presente estudo como uma pesquisa aplicada.

A abordagem de coleta e análise dos dados adotada também diferencia uma pesquisa. Na pesquisa quantitativa, com enfoque na mensuração, em que os dados são coletados por meio de questionários fechados e analisados sem a utilização da análise textual das respostas, a coleta e análise de dados numéricos favorecem a maior precisão dos resultados. Segundo Collis e Hussey⁵⁸ (2005, p.58), a pesquisa quantitativa “procura os fatos ou as causas de fenômenos sociais, dando pouca importância ao estado subjetivo do indivíduo”, enquanto o método qualitativo é mais subjetivo e envolve o exame e a reflexão das percepções visando um entendimento de atividades sociais e humanas⁵⁸. De acordo com Yin⁵⁹ (2015, p.69), no entanto, a pesquisa amparada por métodos mistos “pode permitir que os pesquisadores abordem questões de pesquisa mais complicadas e coletem uma série mais rica e mais forte de evidências do que poderiam obter por qualquer método único isolado”.

A abordagem de coleta e análise dos dados desta pesquisa é tanto qualitativa quanto quantitativa, uma vez que intenta a identificação e análise das dimensões da percepção dos Pregoeiros sobre os problemas, desafios e soluções para a gestão das compras na organização pesquisada, uma questão aparentemente inédita na literatura, descrevendo-a com o recurso ao enunciado numérico e à quantificação de variáveis representativas das suas características componentes.

6.2. Estudo de Caso

O método da pesquisa é o desenvolvimento de um estudo de caso único, uma investigação empírica que, consoante a opinião de Yin⁵⁹, permite o estudo de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos, e que permite compreender problemas e situações particulares.

6.3. Instrumentos de Pesquisa

Por sua vez, os instrumentos de pesquisa incluem: a pesquisa bibliográfica, para identificar o comportamento das dimensões e respectivas características constituintes da percepção dos Pregoeiros sobre o desempenho na condução dos processos administrativos de compras (PAC) governamentais que foram examinadas no terceiro capítulo desta dissertação;

a pesquisa documental, para coletar os dados sobre o desempenho na condução dos PAC de material hospitalar para a pesquisa clínica associada à assistência do INI/Fiocruz compilados na seção 7.1; e a pesquisa empírica, mediante a aplicação de questionário com perguntas fechadas e uma pergunta aberta, para coletar as evidências apresentadas na seção 7.2 a respeito da habilitação dos Pregoeiros da Fiocruz e das características influentes no comportamento das dimensões constituintes da sua percepção sobre o desempenho, os problemas, os desafios e as oportunidades para a melhoria na condução dos PAC de material hospitalar do INI.

6.4. Pesquisa Documental

Na acepção de Gil⁶⁰ (2001, p. 45), “a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. O autor ainda esclarece que os documentos guardados em arquivos de órgãos públicos e organizações privadas estão nessa categoria.

Neste estudo, a pesquisa documental contemplou a coleta e análise de dados relativos a oito processos de compras de material hospitalar realizadas pelo Sistema de Registro de Preços no ano de 2015, tendo em vista suprir o estoque do almoxarifado do INI/Fiocruz com a finalidade de atender às necessidades da pesquisa clínica e da assistência do Instituto. O objetivo da pesquisa documental de compilação de dados para a quantificação de 15 variáveis sobre o desempenho na condução dos 8 PAC de 225 itens de material hospitalar do INI em 2015 foi identificar: se houve concorrência entre licitantes; os valores globais estimados pela pesquisa de mercado e adjudicados no pregão; o tipo de propostas que compuseram a pesquisa de mercado; o número de itens cancelados e os motivos de seus cancelamentos; os valores economizados e empenhados; e o tempo de condução do processo desde o início da pesquisa de mercado até a homologação do Pregão.

6.5. Pesquisa Empírica

Segundo Malhotra⁶¹ (2006, p.290), “o levantamento e a observação são os dois métodos básicos para a obtenção de dados quantitativos primários na pesquisa descritiva”. Neste estudo, a pesquisa empírica foi desenvolvida utilizando o questionário como instrumento de coleta de dados, a fim de possibilitar uma análise mais precisa do cenário das compras no INI/Fiocruz, pois, segundo Demo⁶²

o estudo do conhecimento empírico enriquece a argumentação, traduz maior familiaridade frente à problemática em foco, especifica tendências, relevos e informações, além de poder colaborar na direção da prática e ser resultante do senso comum, por vezes baseado na experiência, sem necessidade de comprovação científica. (Demo⁶² 1997, p.52).

Para Gil⁶³, a utilização de questionários como instrumento de coleta desse tipo de informações visa obter dados subjetivos.

Em geral, os questionários cumprem pelo menos duas funções: descrever as características e medir determinadas variáveis de um grupo social. Os questionários podem ser classificados em três categorias: questionários de perguntas fechadas; questionários de perguntas abertas; e questionários que combinam ambos os tipos de perguntas⁶⁴. O instrumento de coleta de dados utilizado na pesquisa empírica deste estudo foi um questionário estruturado, elaborado especificamente para a consecução da pesquisa, com 48 perguntas fechadas e de múltipla escolha e uma pergunta aberta, versando sobre as categorias de análise definidas com base no conhecimento empírico e na revisão de literatura.

Ainda conforme Malhorta⁶¹, o primeiro passo para a elaboração de um questionário é a especificação das informações necessárias, sendo também o primeiro passo para a concepção de uma pesquisa. O roteiro do questionário usado nesta pesquisa foi construído com base na revisão da literatura levantada para o estudo no Capítulo 3 e no conhecimento empírico da autora da dissertação, que atua como Pregoeira em uma das Unidades da Fiocruz, podendo assim fazer inferências a partir da rotina laboral e dos procedimentos determinados pelo arcabouço normativo levantado.

Vale dizer, através do referencial teórico construído com base na revisão da literatura constatou-se a importância: da gestão participativa e da orientação inovadora na seção 3.1 da dissertação; das normas gerais sobre licitações e contratos e dos princípios subjacentes às normas básicas de formação dos processos administrativos na seção 3.2; da motivação dos atos administrativos na seção 3.6; e dos fatores individuais - perfil e conduta do Pregoeiro - na tomada de decisão orientada para a melhoria do desempenho em compras na administração pública, conforme a seção 3.9.

Diante dessas constatações, a elaboração do questionário pautou-se pela busca de uma visão integrada sobre as restrições do arcabouço normativo das operações de compras da Administração Pública, os fatores individuais de conduta e habilitação do Pregoeiro da Fiocruz, e o desempenho e dilemas e desafios percebidos por estes servidores na condução dos PAC, a fim de identificar, com base na opinião do especialista, oportunidades de melhoria

do desempenho observado nas compras de material hospitalar do INI/Fiocruz, em relação ao esperado da adoção da modalidade Pregão Eletrônico.

Os assuntos essenciais abordados no roteiro do questionário: iniciam na Parte I, abrangendo 10 perguntas sobre o perfil dos servidores designados Pregoeiros na unidade de estudo (Fiocruz); na Parte II, 6 perguntas tratam da percepção do Pregoeiro sobre a importância e o impacto do Desenvolvimento (Capacitação/Treinamento) no desempenho da sua função; na Parte III, 21 perguntas buscam evidenciar a percepção do Pregoeiro sobre os problemas e desafios da função Pregoeiro de forma mais detalhada; e, na Parte IV, 11 questões visam avaliar a percepção do Pregoeiro sobre o desempenho das compras realizadas através da modalidade Pregão Eletrônico e uma questão aberta investiga as oportunidades de melhoria vislumbradas pelos participantes da pesquisa – veja a Quadro 5.

Quadro 5 – Instrumento / Construtos / Características em Análise

Instrumentos / Constituintes	Característica em Análise
Pesquisa Bibliográfica	
Abordagem de temas relacionados, principalmente, a livros, dissertações e artigos científicos de diversos autores e pesquisadores dos conceitos de inovação organizacional, compras governamentais, acórdãos do Tribunal de Contas da União, Manuais de Boas Práticas dos órgãos pertencentes ao Governo Federal e, especificamente, sobre a Lei 8666 de 21 de junho de 1993 e suas atualizações, com o intuito de dar sustentação teórica e científica ao estudo.	Levantar os critérios estabelecidos na documentação institucional brasileira de regulamentação das compras governamentais ou na literatura sobre inovação da Administração Pública para a avaliação de desempenho relativo e para a análise do desempenho esperado da modalidade de compras Pregão Eletrônico.
Pesquisa Documental	Característica em Análise
Transparência	Identificar o princípio da Publicidade (transparência) nas compras realizadas no INI/Fiocruz.
Celeridade	Verificar o tempo dispensado às compras realizadas através do Pregão Eletrônico no INI/Fiocruz.

Economicidade	Identificar os valores gastos nas aquisições no INI/Fiocruz.
Qualidade	Mostrar o alinhamento da descrição clara e precisa do objeto à qualidade no INI/Fiocruz.
Pesquisa Empírica	Característica em Análise
Perfil dos servidores designados Pregoeiros na Fundação Oswaldo Cruz	Fornecer informações demográficas sobre os Pregoeiros da Fiocruz com perguntas sobre gênero, idade, formação acadêmica, renda, entre outras.
Capacitação/Treinamento	Levantar a Percepção do Pregoeiro sobre a importância e o impacto do desenvolvimento (Capacitação/Treinamento) no desempenho da função.
Problemas e desafios da função Pregoeiro	Levantar a percepção dos Pregoeiros da Fiocruz sobre os problemas, desafios e potenciais contribuições para a promoção de ganho de transparência, economicidade, celeridade e qualidade na condução dos Processos Administrativos de Compras.
Desempenho na condução do Processo Administrativo de Compras	Avaliar a percepção do Pregoeiro sobre o desempenho em transparência, celeridade, economicidade e qualidade das compras realizada através da modalidade Pregão Eletrônico.

6.6. População e Amostra

A população alvo desta pesquisa empírica com aplicação do questionário descrito compreende 51 (cinquenta e um) servidores públicos nomeados pelas autoridades competentes para exercer a função Pregoeiro nas diferentes Unidades da Fiocruz e que lidam diretamente com a compra dos diversos tipos de materiais, produtos de laboratórios, informática, medicamentos, prestação de serviços e material hospitalar utilizados na produção de conhecimento, na assistência e no ensino, tendo em vista as semelhanças entre as funções que todos desempenham na condução dos PAC. A amostra constituída de 45 pregoeiros atingiu 88% dos profissionais aptos a participarem da pesquisa.

6.7. Coleta e Tratamento dos Dados

Os textos estatísticos costumam fazer uma distinção entre análise exploratória de dados, ou estatística descritiva, que é usada para resumir ou exibir dados quantitativos, e análise confirmatória de dados, ou estatística por inferência, que utiliza dados quantitativos coletados de uma amostra para chegar a conclusões sobre uma população completa⁵⁸.

Para atender aos objetivos explicitados no quinto capítulo desta dissertação, a análise exploratória de dados executada envolveu a construção de tabelas de frequência, com vistas a identificar e hierarquizar a importância relativa das características constituintes das dimensões da percepção dos Pregoeiros da Fiocruz sobre o desempenho, os problemas, os desafios e as oportunidades para a melhoria na condução dos PAC de material hospitalar do INI.

Para o tratamento de dados, utilizou-se o método de análise de ranqueamento e, dentre os principais achados, destaca-se que a maior parte dos Pregoeiros participantes da pesquisa está satisfeita com o exercício efetivo da função, assim como reconhece o efeito positivo do treinamento no desempenho da função, visualiza as características constituintes dos problemas e desafios sugeridos pela familiarização com a literatura e o arcabouço legal sobre licitações e também manifesta expectativa de contribuição da modalidade Pregão Eletrônico para a melhoria do desempenho na condução dos PAC.

Da população da presente pesquisa de 51 Pregoeiros da Fiocruz, 45 participantes responderam o instrumento de pesquisa de forma apropriada, e foram levados em conta na determinação do perfil do respondente. Assim, a amostra final resultou em 45 respondentes válidos para as partes II, III e IV de questões da pesquisa empírica.

O contato inicial para aplicação do questionário foi feito pela autora por telefone, quando um resumo da pesquisa foi apresentado. Obtida a adesão, o questionário foi encaminhado aos interessados, bem como foi solicitada a sua devolução. Foram encaminhados, em conjunto: o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme apêndice A; o questionário, conforme apêndice B; e os demais esclarecimentos necessários à identificação dos problemas e desafios comuns da condução dos PAC nas Unidades que compõem a Fiocruz pelos participantes da pesquisa.

Nas partes II, III e IV do questionário foi realizada uma abordagem quantitativa para estabelecer o *Ranking* Médio (RM) para o questionário, que utilizou escala tipo Likert de 5 pontos para mensurar o grau de concordância dos sujeitos que responderam os questionários⁶⁵. Realizou-se a verificação quanto à concordância ou discordância das

questões avaliadas, através da obtenção do RM da pontuação atribuída às respostas, relacionando-o à média ponderada das frequências relativas das respostas dos respondentes que fizeram tal atribuição, onde os valores de pontuação menores que 3 são considerados como discordantes e, maiores que 3, como concordantes, considerando a escala de 5 pontos. O valor exatamente 3 foi considerado “indiferente” ou “sem opinião”, sendo o “ponto neutro”, equivalente aos casos em que os respondentes deixaram em branco.

Posteriormente, os dados foram codificados e tabulados para estabelecer o *Rank Médio de nitidez (RMN)* de cada característica das dimensões componentes da percepção do Pregoeiro sobre o desempenho na condução dos PAC de material hospitalar no INI/Fiocruz investigada no questionário, que mediu o grau de concordância dos sujeitos que o responderam. Assim, neste estudo foi realizada a verificação quanto à concordância ou discordância com as questões avaliadas, através da obtenção dos RM da pontuação atribuída às respostas, relacionando-os à frequência das respostas dos respondentes.

Após a fase de coleta, os dados foram tratados com o uso dos recursos do *Microsoft Excel* para o processamento e análise, quando filtros, tabelas e gráficos puderam ser destacados, visando apresentar e explorar os achados da pesquisa com respeito às suas variáveis de análise. Utilizou-se o *software Excel - 2010* para a construção de um banco de dados compilados das questões referentes aos Pregoeiros.

Com esta pesquisa descritiva, dedutiva, aplicada e quantitativa, espera-se contribuir para o aumento do conhecimento em uma área de grande importância, onde os resultados conhecidos, em sua grande maioria, ainda são inconclusivos.

6.8. Aspectos Éticos

Seguindo as normas determinadas pela Resolução nº 466/⁵³2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que trata das diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, esta pesquisa foi avaliada e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa do INI/Fiocruz conforme CAE nº do 53660916.0.0000.5262, conforme Anexo I.

Nesses termos, foi elaborado e entregue para todos os participantes o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que assegura o sigilo da identidade dos mesmos.

7. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados e analisados os resultados das pesquisas, documental e de campo, alinhados ao embasamento teórico.

7.1. Processos Administrativos de Compras de Material Hospitalar do INI/Fiocruz

A análise dos PAC realizadas pelo INI/Fiocruz considerou o universo de 225 itens referentes à aquisição de material hospitalar, distribuídos em 08 Pregões, realizados pelo Sistema de Registro de Preços, bem como a formalização de 51 Atas de Registro de Preços. Na maioria dos editais foi previsto o critério de análise de amostras (6 pregões) representando um total de 70 itens, com o prazo para apresentação de 2 a 3 dias, e o tempo para análise de até 7 dias. Os laudos das amostras solicitadas foram emitidos por profissionais aptos para realizar tal tarefa, não acarretando, assim, a interposição de recurso administrativo do julgamento da licitação.

O INI/Fiocruz estabelece um calendário de compras dividido em 3 fases no ano. Trata-se do estabelecimento de prazos de referência, para que as contratações de bens ou serviços da mesma natureza sejam realizadas conjuntamente. Cabe dizer que o estabelecimento do cronograma não impossibilita dar seguimento a um pedido de urgência ou imprevisto entre as fases estabelecidas.

Os tipos de pesquisa que compuseram as pesquisas de mercado foram: preços SISPP (Sistema de Preços Praticados) do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) – consulta preço praticado; propostas via e-mail de fornecedores; e Banco de Preços. Muitas das propostas que compuseram as pesquisas de mercado foram de empresas que atenderam à solicitação de cotação de preços. A pesquisa de mercado realizada para todos os processos sempre foi orientada pela Instrução Normativa nº 05/2014 e, na maioria dos processos, as cotações foram obtidas pelos diversos tipos de pesquisa.

As minutas dos editais foram elaboradas de acordo com as minutas disponibilizadas no site da Advocacia Geral da União.

Os editais utilizados foram os de habilitação simplificada, exclusivos para Microempresa (ME) Empresa de Pequeno Porte (EPP) e Cooperativa (COOP) e itens para ampla participação.

Conforme observado nos encaminhamentos à Procuradoria Federal para obtenção de parecer jurídico, constatou-se que os PAC são instruídos pelos seguintes documentos:

- a) Termo de abertura;
- b) Memorando de solicitação de compras (com informações acerca da primeira estimativa de custos para cada item);
- c) Memorando de disponibilidade Orçamentária;
- d) Pesquisa de Mercado (consultas SISPP, Relatório de cotações, Solicitações de propostas a fornecedores) de acordo com a Instrução Normativa 05/2014;
- e) Mapa comparativo de preços;
- f) Portaria da Presidência da Fiocruz de Delegação de autoridade competente.
- g) Portaria de nomeação do Pregoeiro;
- h) Termo de Referência;
- i) Minuta do Edital; e
- j) Despacho de encaminhamento à Procuradoria Federal (PF) da Fiocruz.

Após o retorno do parecer emitido pela PF, o Pregoeiro verificou todas as observações e orientações feitas por ela. Foi avaliada a instrução documental elaborada pelos Pregoeiros designados quanto à observância de todas as recomendações pertinentes, inclusive a de, caso necessário, encaminhar o parecer ao setor requisitante para dar cumprimento a exigências de conteúdo técnico. Posteriormente ao cumprimento das recomendações do parecer da PF, foram realizadas as publicações dos Editais, dando início à fase externa dos PAC.

A Tabela 1 apresenta os dados básicos compilados dos processos administrativos de Compras do INI/Fiocruz, a propósito da coleta de evidências sobre o desempenho dos PAC de material hospitalar da modalidade Pregão Eletrônico, à luz dos critérios da transparência e qualidade (qualidade do arranjo de mercado, convergência entre os resultados pretendidos e realizados – “market clearing”⁶⁶), celeridade e economicidade.

Tabela 1 – Principais Dados Básico Compilados dos Processos Administrativo de Compras do INI/Fiocruz

Nº do Pregão	Nº Itens	Itens Cancelados (N)	Itens Cancelados (%)	Motivo dos Cancelamentos	Valor estimado no Pregão	Valor dos itens Cancelados	Valor estimado dos itens (menos) os itens Cancelados	Valor Adjudicado no Pregão	Valor Economizado	Valor total Empenhado	Tempo de condução do processo de contratação	Nº Atas	Nº de itens 100% Empenhadas	Nº de itens parcialmente Empenhados	Nº de itens sem Empenho
001/2015	39	9	23%	06 itens com valores acima do estimado sem sucesso na negociação; 02 itens as amostras não atenderam o solicitado; 01 item cancelamento por inexistência de proposta; 01 item cancelamento por inexistência de proposta.	R\$ 212.848,80	R\$ 11.682,60	R\$ 184.202,20	R\$ 171.436,20	R\$ 12.766,00	R\$ 149.582,70	184 dias (24/09/2015 a 27/03/2015)	15	16	13 empenhados em torno de 20% a 75%	1
29/2015	127	39	31%	24 itens cancelados na fase de aceitação por estarem acima do estimado e sem sucesso na negociação; 01 item cancelado por decisão da administração; 08 itens cancelados por inexistência de propostas; 03 itens cancelados por não ter ocorrido envio de amostras; 01 item cancelado por equívoco no valor estimado referente a quantidade e apresentação; 02 itens foram cancelados na adjudicado com intenção de recursos.	R\$ 2.171.299,98	R\$ 730.559,38	R\$ 1.440.505,60	R\$ 1.260.739,70	R\$ 179.765,90	R\$ 467.613,50	164 dias (13/03/2015 a 24/08/2015)	22	30	51 empenhados em torno de 15% a 75%	6
38/2015	34	17	50%	14 itens com valores acima do estimado sem sucesso na negociação; 03 itens por decisão da administração	R\$ 162.840,65	R\$ 35.701,65	R\$ 127.139,00	R\$ 74.039,00	R\$ 53.100,00	R\$ 49.192,08	155 dias 25/05/2015 a 28/10/2015	9	11	4	2
47/2015	1	Não	Não	--	R\$ 70.767,00	- 0 -	R\$ 70.767,00	R\$ 69.748,00	R\$ 1.019,00	R\$ 34.874,00	57 dias 22/09/2015 a 18/11/2015	1	0	1 item com 50%	0
49/2015	5	Não	Não	--	R\$ 30.620,00	- 0 -	R\$ 30.620,00	R\$ 25.200,00	R\$ 5.420,00	R\$ 10.500,00	155 dias 21/09/2015 a 11/11/2015 e 07/03/2016	1	0	4 empenhados em torno de 20 a 75%	1
50/2015	3	2	67%	01 item teve reprovação de amostra; 01 item inexistência de proposta.	R\$ 103.100,00	R\$ 41.150,00	R\$ 61.800,00	R\$ 55.875,00	R\$ 5.925,00	R\$ 55.130,00	68 dias 10/09/2015 a 18/11/2015	1	2	0	0
51/2015	8	Não	Não	--	R\$ 223.860,00	- 0 -	R\$ 223.860,00	R\$ 151.490,00	R\$ 72.370,00	R\$ 151.490,00	56 dias 22/09/2015 a 18/11/2015	1	0	07 empenhados em torno de 6% a 76%	1
53/2015	8	5	62%	02 itens Inexistências de propostas; 03 itens com valores acima do estimado sem sucesso na negociação.	R\$ 39.632,50	R\$ 20.364,50	R\$ 19.268,00	R\$ 11.118,00	R\$ 8.150,00	R\$ 11.118,00	72 dias 28/09/2015 a 10/12/2015	1	3	0	0
Total	225	72	32%		R\$ 3.014.968,93	R\$ 839.458,13	R\$ 2.158.311,80	R\$ 1.819.645,90	R\$ 338.665,90	R\$ 929.500,28		51	62	80	11

Com relação ao desempenho dos PAC sob os critérios da transparência e da efetividade do Pregão para promover o encontro entre os solicitantes e fornecedores, cinco Pregões tiveram um número significativo de cancelamentos, representando 32% do total dos itens objeto de todos os processos analisados – veja a Tabela 1

Dentre os cancelamentos de itens registrados nos Pregões, o motivo mais frequente (66% dos casos) foi o dos valores ofertados pelos licitantes estarem acima do estimado.

Foram observadas várias tentativas de negociação de redução dos valores propostos com os licitantes, porém, sem êxito, o que mostra a dificuldade de negociação no momento da sessão do Pregão, diante dos valores de referência não estarem de acordo com os preços praticados no mercado até o momento da sessão.

Para a identificação do valor economizado em cada Pregão, foi somado o valor da estimativa de preços de todos os itens, e subtraído o valor dos itens cancelados, para obter o valor estimado somente dos itens que foram concluídos nos Pregões.

Na Tabela 2 foi possível identificar a média de licitantes participantes na maioria dos itens em cada Pregão. Do total de 225 itens, 84 tiveram a maior variação do número de participantes, com a presença de 4 a 6 licitantes.

Tabela 2 – Relação entre quantidade de itens e o Número de licitantes participantes por Pregão do INI/Fiocruz

Pregão	Inexistência de proposta	1 a 3 Licitantes	4 a 6 Licitantes	7 a 9 Licitantes	10 a 12 Licitantes	Acima de 12	Total
Pregão SRP 01/2015	1	18	8	6	6	0	39
Pregão SRP 29/2015	8	23	53	24	8	11	127
Pregão SRP 38/2015		17	15	2			34
Pregão SRP 47/2015		1					1
Pregão SRP 49/2015						5	5
Pregão SRP 50/2015	1	1	1				3
Pregão SRP 51/2015			7	1			8
Pregão SRP 53/2015	2	6					8
Total	12	66	84	33	14	16	225

O Pregão SRP 29/2015 apresentou o maior número de inexistência de propostas, ou seja, em 8 itens não houve a participação de licitantes. A inexistência de propostas configurou o segundo maior motivo de cancelamento de itens.

No Pregão SRP 38/2015 ocorreu 50% de cancelamento de itens, em que o principal motivo foi o dos valores das propostas apresentadas na licitação estarem acima do valor estimado na pesquisa de mercado, sem sucesso de negociação.

No Pregão SRP 47/2015, com apenas um item incluído, participaram menos de 3 licitantes na sessão.

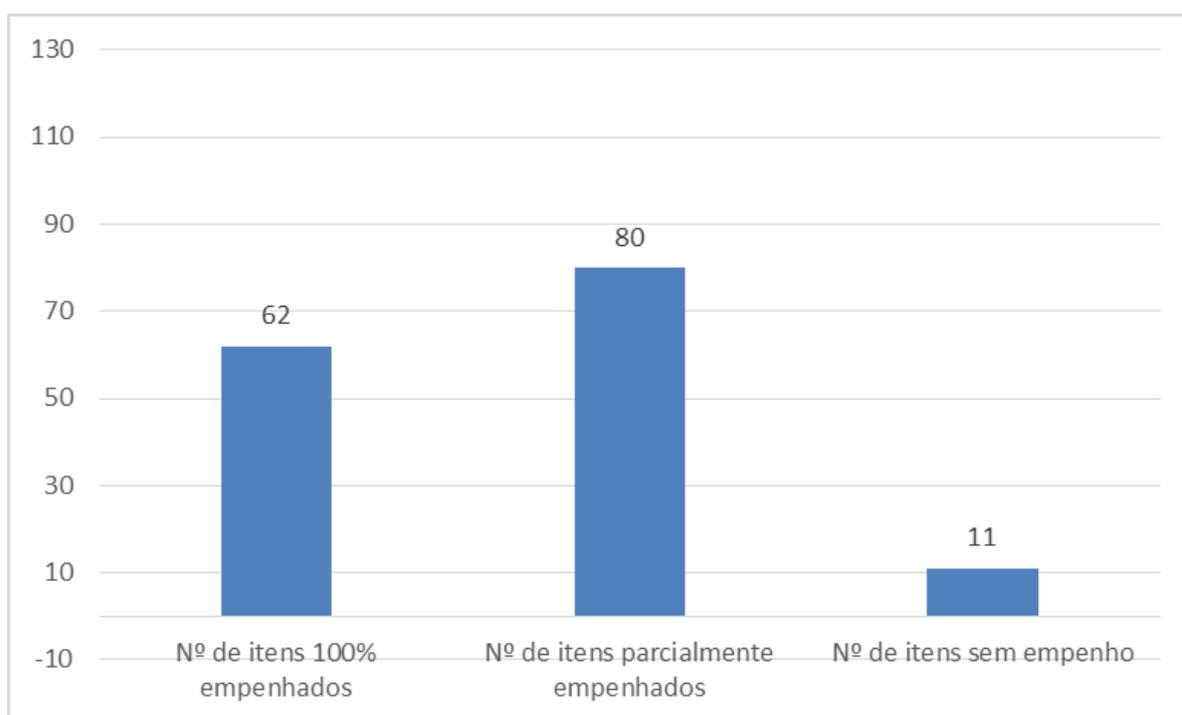
O Pregão SRP 50/2015 apresentou um número máximo de 06 licitantes participantes na licitação. Entre os 03 itens pertencentes a esse Pregão, 1 item foi cancelado por motivo de inexistência de propostas e o outro pela amostra ter sido reprovada.

No tocante ao Pregão SRP 53/2015, ocorreram cancelamentos em 2 itens por motivo de inexistência de propostas e em 3 itens por os valores das propostas apresentadas estarem acima do estimado na pesquisa de mercado, sem sucesso na negociação. Foi observada a variação entre 01 e 03 licitantes participantes nesta licitação. Nesse sentido, por ser um Pregão com um número pequeno de itens e com dois motivos de cancelamentos distintos (porém ligados a valores), destaca-se a necessidade de verificar *a priori* a clareza e objetividade da descrição do objeto e se esta é facilmente reconhecida no mercado. Assegurada a descrição adequada e pertinente ao atendimento da necessidade do solicitante, um estudo deve ser feito junto ao mercado fornecedor, em busca da justificativa com base: na pesquisa de preços realizada seguindo as orientações da IN nº05/2014; na apresentação de propostas superiores ao estimado (valores de referência) no momento do pregão; e também no porquê da inexistência de propostas.

Nesse contexto, as leis 8.666/1993 e 10.520/2002 não dispõem sobre exigência do número mínimo de participantes na licitação de modalidade Pregão, ou seja, não há delimitação da participação de licitantes para estabelecer competitividade. Logo, a licitação poderá seguir com qualquer número de participantes, como ocorreu no Pregão SRP 47/2015. Entretanto, o número menor de licitantes participantes no Pregão resulta em poucas opções para negociação e restringe a convocação para apresentação de novas amostras, ocasionando o cancelamento do item por falta de opções.

A análise dos valores empenhados referentes às Atas de Registro de Preços constantes nos PAC permitiu saber em que medida o INI/Fiocruz efetivamente utiliza as Atas decorrentes desses Pregões, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Utilização das Atas dos Pregões SRP 2015 nos Empenhos Analisados no INI/Fiocruz



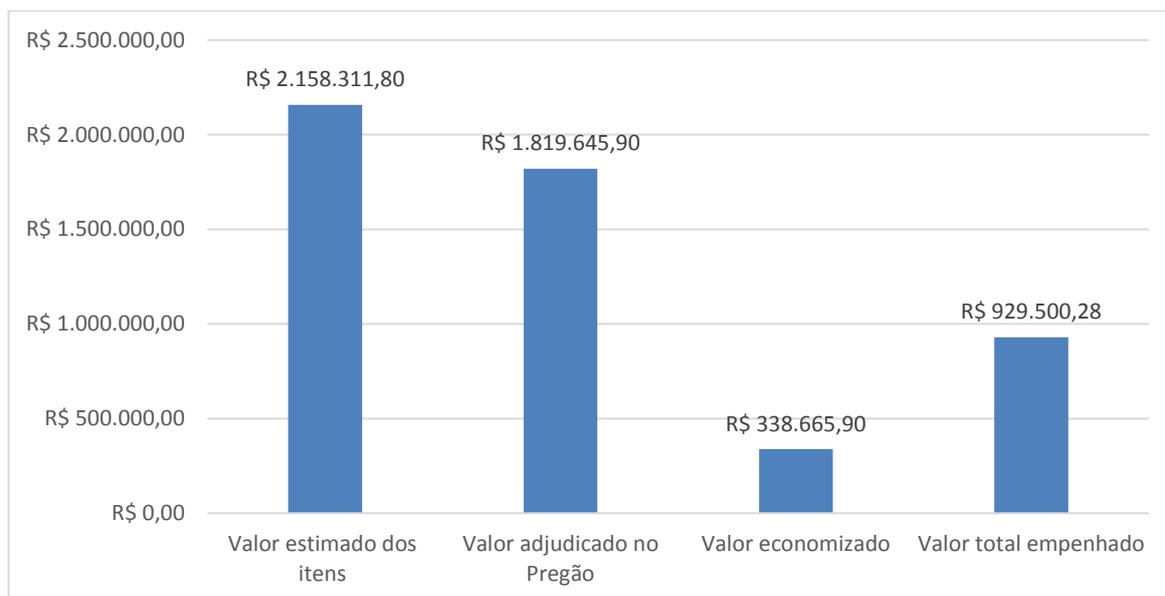
Dos 153 itens concluídos nos PAC, 62 deles tiveram empenho total, 80 itens foram empenhados parcialmente e 11 itens não foram empenhados.

Nesse sentido, percebe-se que o quantitativo de itens planejado ou declarado se revela superior ao dos itens concluídos com base nos PAC da Unidade. A superestimativa do quantitativo de itens merece atenção e cuidado, pois pode acarretar o descrédito da Unidade junto aos licitantes potenciais, ao promover expectativa futura de aquisições daqueles que, a princípio, colaboram com propostas para compor a pesquisa de mercado (fornecedores). A não contratação de itens previsto nos editais pode gerar um “desinteresse” quanto à futura participação em pesquisas de mercado e, até mesmo, em outras licitações.

De certo, as aquisições desse tipo de material apresentam uma complexidade única dentro das compras de uma organização voltada para a pesquisa, a assistência e o ensino, em função da diversidade e especificidade de itens, da quantidade e dos valores envolvidos. Nesse sentido, conhecer a demanda é essencial e programar a necessidade com base em informações consistentes é de grande importância.

Já com respeito à contribuição da modalidade Pregão para promover ganhos de desempenho na condução dos PAC sob o critério da economicidade, é possível verificar os valores estimados, adjudicados e economizados nos Pregões pelo SRP 2015 analisados no INI/Fiocruz.

Gráfico 2 – Relação dos Valores Estimados, Adjudicados e Economizados nos Pregões pelo SRP 2015 Analisados no INI/Fiocruz.

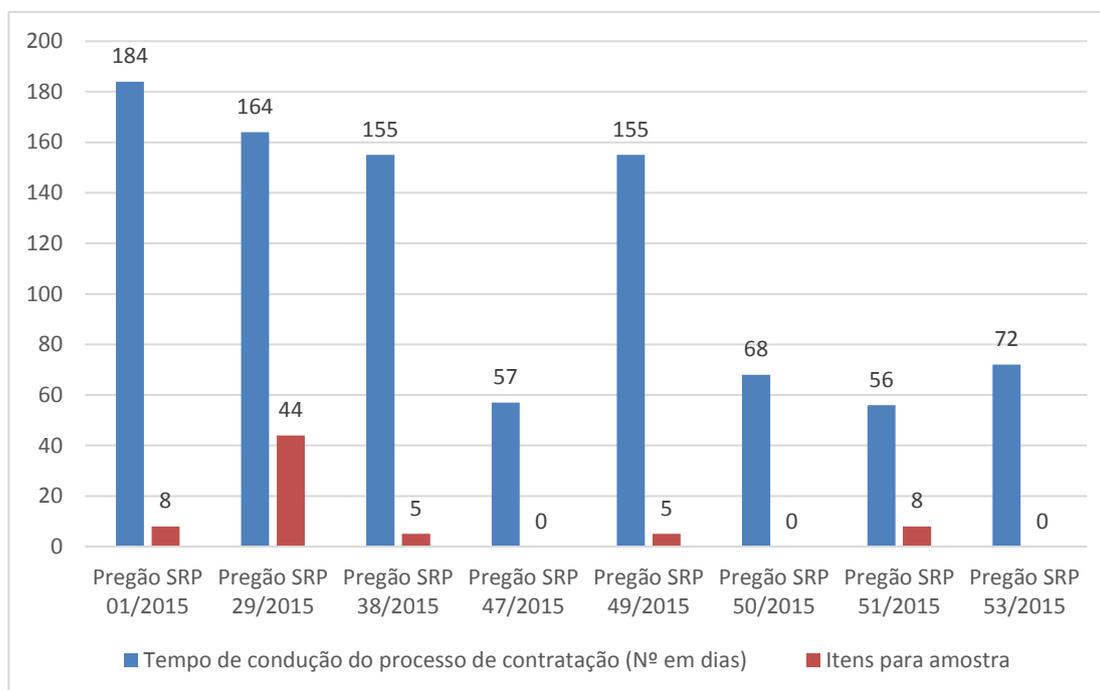


Nota-se no Gráfico 2 a diferença entre o valor estimado e o valor adjudicado dos Pregões analisados, ocasionando a economia de R\$ 338.665,90. Outro fato, já comentado nesta seção a propósito da dissociação entre as quantidades declaradas e pretendidas pelo licitante, é que apenas 51% do valor adjudicado nos Pregões foi empenhado (R\$ 929.500,28).

Quanto às implicações do Pregão para a celeridade na condução do PAC, o Gráfico 3 mostra o tempo dispensado nos PAC, desde a fase interna até a conclusão da fase externa do processo licitatório, principalmente nos Pregões que continham maior número de itens (Pregões SRP 01/2015; 29/2015 e 38/2015).

Foi considerado, como tempo dispensado à condução do PAC, o período entre a data de início da pesquisa de mercado (fase interna) até a data de homologação. Como se observa, o tempo médio de condução elevou-se acima de 150 dias.

Gráfico 3 - Tempo de Condução do Processo de Contratação (em dias) / N° de Itens para Apresentação de Amostras dos Pregões pelo SRP 2015 Analisados no INI/Fiocruz



Verifica-se no Gráfico 3, ainda, a relação do tempo dispensado nos PAC com o n° de itens com exigência de amostra. Em particular, o Pregão SRP n° 49 distingue-se dos demais, devido ao seu retorno à fase de aceitação, uma vez que o licitante vencedor apresentou penalidade no Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF)⁶.

7.2. Questionários Aplicados aos Pregoeiros da Fiocruz

O universo da pesquisa foi composto de 51 (cinquenta e um) servidores designados Pregoeiros. A amostra constituída de 45 Pregoeiros atingiu 88% dos profissionais aptos a participarem da pesquisa. A Tabela 3 mostra o perfil da amostra levantado pelo questionário aplicado neste estudo.

As Tabelas 4 a 6 apresentam o *Rank* Médio de concordância atribuído às respostas de cada Pregoeiro e, também, os percentuais de nitidez de concordância em cada ponto da escala tipo Likert de cinco pontos obtidos para cada assertiva da pesquisa e nele resultantes.

⁶ SICAF - é um subsistema ou módulo do SIASG responsável pelo cadastramento e habilitação de pessoas físicas ou jurídicas que desejam participar de licitações promovidas pelos órgãos/entidades integrantes do SISG (Sistema de Serviços Gerais).

Tabela 3 Perfil dos Pregoeiros Participantes da Pesquisa na Fiocruz

Variáveis	Níveis	N	(%)
1 - Gênero	Masculino	27	60%
	Feminino	18	40%
	Total	45	
2 - Idade	entre 25 a 29 anos	2	4%
	entre 30 a 39 anos	16	36%
	entre 40 a 50 anos	18	40%
	acima de 50 anos	9	20%
	Total	45	
3 - Tempo de serviço na Fiocruz	um a 03 anos	5	11%
	de 04 a 06 anos	11	24%
	de 05 a 10 anos	8	18%
	acima de 10 anos	21	47%
	Total	45	
4 - Formação Acadêmica	Nível médio	7	16%
	Graduado	2	4%
	Especialista	25	56%
	Mestrado	11	24%
	Doutorado	0	0,00%
	Total	45	
5 - Tempo de exercício da função Pregoeiro	Menos de dois anos	10	22%
	de 02 a 05 anos	17	38%
	de 06 a 10 anos	4	9%
	Mais de 10 anos	14	31%
	Total	45	
6 - Nível de graduação do Cargo na Instituição	Médio	11	24%
	Superior	34	76%
	Total	45	
7 - Remuneração	R\$ 3.501,00 a R\$ 4.500,00	3	7%
	R\$ 4.501,00 a R\$ 5.500,00	4	9%
	R\$ 5.501,00 a R\$ 6.500,00	3	7%
	Mais de R\$ 6.500,00	34	77%
	Total	44	
8 - Na sua Unidade a função de Pregoeiro tem remuneração adicional (FG, DAS, Outros)	Sim	8	18%
	Não	37	82%
	Total	45	
9 - Qual é o seu grau de satisfação em trabalhar como Pregoeiro	Totalmente Satisfeito	2	5%
	Satisfeito	22	50%
	Pouco Satisfeito	14	32%
	Insatisfeito	6	14%
	Total	44	
10 - Caso você tivesse a opção de mudança de função, você o faria?	Sim	31	74%
	Não	11	26%
	Total	42	

Dos servidores que exercem a função Pregoeiro e respondentes deste estudo, a maioria é do sexo masculino (60,0%)

A idade em anos varia, em sua maioria, de 30 a 39 anos (36%) e de 40 a 50 anos (40%).

Quanto ao tempo de serviço na Fiocruz, a concentração do maior número de respondentes (47%) encontra-se acima de 10 anos. Apenas 11% dos participantes da pesquisa está há menos de três anos na Fiocruz.

A formação acadêmica mostrou que 56% dos respondentes possui pós-graduação lato sensu (especialização) e 24% sensu stricto (mestrado).

Dos participantes da pesquisa, apenas 22% exercem a função Pregoeiro há menos de 02 anos.

No tocante ao nível da graduação do cargo na organização, constatou-se que 76% dos respondentes ocupa cargo de nível superior, e apenas 24% ocupa cargo de nível médio.

Quanto à remuneração percebida, obteve-se 44 (quarenta e quatro) respostas do total da amostra dos Pregoeiros da organização, em que 77% assinalou que a remuneração percebida é superior a R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais).

Os respondentes, quando questionados se a função de Pregoeiro possui remuneração adicional na unidade de lotação, responderam que não (82 %).

Quando questionados a respeito do grau de satisfação em trabalhar como Pregoeiro, 5% dos respondentes assinalou estar totalmente satisfeito e 50% satisfeito no exercício da função.

Quando consultados sobre a possibilidade de mudança de função, a resposta “sim” correspondeu ao maior percentual dos respondentes (74%).

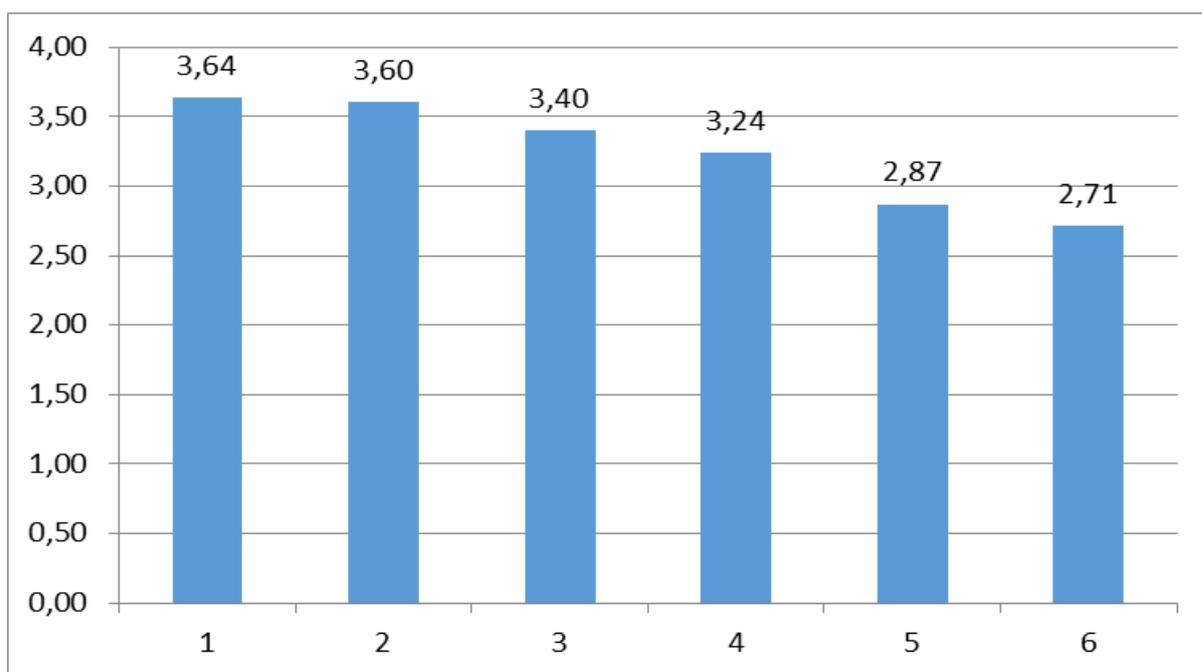
A Parte II do questionário, com 6 assertivas, identificou o grau de concordância dos Pregoeiros da organização com assertivas sobre os efeitos que percebem na sua prática profissional após a realização da Capacitação/Treinamento. A importância da Capacitação/Treinamento pôde ser confirmada nos resultados apresentados na Tabela 4, conforme o RM>3 obtido para as assertivas 2, 3, 4 e 5.

Tabela 4 – Percepção dos Pregoeiros da Fiocruz sobre a Mudança no Desempenho de sua Prática Profissional Após a Realização de Cursos de Capacitação/Treinamento.

Parte II – Indique o seu grau de concordância com as afirmações abaixo de como você percebe a sua prática profissional após a realização da capacitação/treinamento destinados a Pregoeiros?						
Assertiva	Níveis	Frequência (N)	(%)	Pontuação	Média Ponderada	Ranking Médio
1.O curso de capacitação para atual como Pregoeiro é suficiente para o exercício da função;	a) Concordo Totalmente	1	2%	5	5	
	b) Concordo Parcialmente	22	49%	4	88	
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3	
	d) Discordo	12	27%	2	24	
	e) Discordo Totalmente	9	20%	1	9	
	Total		45			129
2 - Apresenta melhor desempenho profissional	a) Concordo Totalmente	7	16%	5	35	
	b) Concordo Parcialmente	26	58%	4	104	
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3	
	d) Discordo	9	20%	2	18	
	e) Discordo Totalmente	2	4%	1	2	
	Total		45			162
3 - Apresenta mais segurança na condução do pregão	a) Concordo Totalmente	8	18%	5	40	
	b) Concordo Parcialmente	26	58%	4	104	
	c) Sem opinião/Não se aplica	0	0%	3	0	
	d) Discordo	9	20%	2	18	
	e) Discordo Totalmente	2	4%	1	2	
	Total		45			164
4 - Identifica mais facilmente os problemas na fase interna do processo de compras	a) Concordo Totalmente	8	18%	5	40	
	b) Concordo Parcialmente	20	44%	4	80	
	c) Sem opinião/Não se aplica	3	7%	3	9	
	d) Discordo	10	22%	2	20	
	e) Discordo Totalmente	4	9%	1	4	
	Total		45			153
5 - Consegue sugerir e implantar práticas inovadoras em sua área de atuação.	a) Concordo Totalmente	5	11%	5	25	
	b) Concordo Parcialmente	20	44%	4	80	
	c) Sem opinião/Não se aplica	4	9%	3	12	
	d) Discordo	13	29%	2	26	
	e) Discordo Totalmente	3	7%	1	3	
	Total		45			146
6 - De uma forma geral, a capacitação técnica dos compradores da Instituição é satisfatória para desempenhar as atividades de compras	a) Concordo Totalmente	3	7%	5	15	
	b) Concordo Parcialmente	16	36%	4	64	
	c) Sem opinião/Não se aplica	0	0%	3	0	
	d) Discordo	17	38%	2	34	
	e) Discordo Totalmente	9	20%	1	9	
	Total		45			122

O Gráfico 4 mostra a nitidez e a relevância relativa das características constituintes da percepção do Pregoeiro sobre a importância da capacitação/treinamento para o desempenho na condução do PAC na Fiocruz.

Gráfico 4 – Ranking de Relevância das Características Componentes da Percepção dos Pregoeiros sobre a Importância da Capacitação/Treinamento para o Desempenho na Condução do Processo Administrativo de Compras na Fiocruz.



Legenda:

1. Apresenta melhor desempenho profissional;
2. Apresenta mais segurança na condução do Pregão;
3. Identifica mais facilmente os problemas na fase interna do processo de compras;
4. Consegue sugerir e implantar práticas inovadoras em sua área de atuação;
5. O curso de capacitação para atuar como Pregoeiro é suficiente para o exercício da função;
6. De uma forma geral, a capacitação técnica dos compradores da Instituição é satisfatória para desempenhar as atividades de compras.

No entanto, quanto ao curso de capacitação para atuar como Pregoeiro ser suficiente para o exercício da função (RM=2,87), e quanto à capacitação técnica dos compradores da Fiocruz ser de uma forma geral satisfatória para desempenhar as atividades de compras (RM=2,71), é que foi manifestada a discordância dos respondentes diante das assertivas apresentadas nesta parte da pesquisa sobre o efeito positivo do treinamento oferecido.

Por sua vez, a Parte III da pesquisa empírica com 21 assertivas procurou identificar, em termos das dimensões constituintes da percepção dos Pregoeiros da Fiocruz sobre o

desempenho na condução dos processos administrativos de compras – transparência (concorrência e equidade), celeridade, economicidade e qualidade, quais são as dificuldades e os desafios, assim como as novas práticas de gestão que eles vislumbram para melhorar o desempenho do PAC – veja a Tabela 5.

Tabela 5.a – Percepção dos Pregoeiros Sobre os Problemas e Desafios da Função Pregoeiro na Condução do Processo Administrativo de Compras na Fiocruz.

Parte III - Indique o seu grau de concordância com as afirmações abaixo identificadas como possíveis problemas e desafios na condução do processo de compras.						
Assertivas	Níveis	Frequência (N)	(%)	Pontuação	Média Ponderada	Ranking Médio
1. Termo de Referência com a definição do objeto imprecisa, insuficiente ou excessiva;	a) Concordo Totalmente	33	73%	5	165	
	b) Concordo Parcialmente	11	24%	4	44	
	c) Sem opinião/Não se aplica	0	0%	3	0	
	d) Discordo	0	0%	2	0	
	e) Discordo Totalmente	1	2%	1	1	
	Total		45			210
2. Padronização dos editais de acordo com os Modelos/Minutas da Advocacia Geral da União - AGU;	a) Concordo Totalmente	7	16%	5	35	
	b) Concordo Parcialmente	17	39%	4	68	
	c) Sem opinião/Não se aplica	4	9%	3	12	
	d) Discordo	11	25%	2	22	
	e) Discordo Totalmente	5	11%	1	5	
	Total		44			142
3. Obtenção de propostas para compor o mapa de pesquisa de preços, que reflitam a realidade dos preços praticados no mercado;	a) Concordo Totalmente	28	62%	5	140	
	b) Concordo Parcialmente	11	24%	4	44	
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3	
	d) Discordo	4	9%	2	8	
	e) Discordo Totalmente	1	2%	1	1	
	Total		45			196
4. Dificuldades de compreensão dos pareceres jurídicos da Procuradoria federal da Fiocruz, conforme determinação do parágrafo único do art. 38 da Lei 8666/93;	a) Concordo Totalmente	13	30%	5	65	
	b) Concordo Parcialmente	19	43%	4	76	
	c) Sem opinião/Não se aplica	4	9%	3	12	
	d) Discordo	7	16%	2	14	
	e) Discordo Totalmente	1	2%	1	1	
	Total		44			168

Tabela 5.b – Percepção dos Pregoeiros Sobre os Problemas e Desafios da Função Pregoeiro na Condução do Processo Administrativo de Compras na Fiocruz.

Parte III - Indique o seu grau de concordância com as afirmações abaixo identificadas como possíveis problemas e desafios na condução do processo de compras.						
Assertivas	Níveis	Frequência (N)	(%)	Pontuação	Média Ponderada	Ranking Médio
5. Recebimento de pedidos de compras de mesmo teor em períodos curtos do mesmo exercício (ano);	a) Concordo Totalmente	21	47%	5	105	
	b) Concordo Parcialmente	15	33%	4	60	
	c) Sem opinião/Não se aplica	5	11%	3	15	
	d) Discordo	4	9%	2	8	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		45			188
6. Morosidade devido a exigência de formalidade diante das leis na construção do processo licitatório;	a) Concordo Totalmente	19	42%	5	95	
	b) Concordo Parcialmente	22	49%	4	88	
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3	
	d) Discordo	3	7%	2	6	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		45			192
7. Responder os pedidos de esclarecimento de cunho técnico;	a) Concordo Totalmente	17	38%	5	85	
	b) Concordo Parcialmente	19	42%	4	76	
	c) Sem opinião/Não se aplica	3	7%	3	9	
	d) Discordo	6	13%	2	12	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		45			182
8. Responder os pedidos de impugnação	a) Concordo Totalmente	18	40%	5	90	
	b) Concordo Parcialmente	18	40%	4	72	
	c) Sem opinião/Não se aplica	2	4%	3	6	
	d) Discordo	5	11%	2	10	
	e) Discordo Totalmente	2	4%	1	2	
	Total		45			180
9. Negociar redução de preços junto ao licitante no momento da sessão;	a) Concordo Totalmente	7	16%	5	35	
	b) Concordo Parcialmente	16	36%	4	64	
	c) Sem opinião/Não se aplica	6	13%	3	18	
	d) Discordo	13	29%	2	26	
	e) Discordo Totalmente	3	7%	1	3	
	Total		45			146
10. Análise documentação de Aceitabilidade e Habilitação;	a) Concordo Totalmente	5	11%	5	25	
	b) Concordo Parcialmente	22	49%	4	88	
	c) Sem opinião/Não se aplica	4	9%	3	12	
	d) Discordo	10	22%	2	20	
	e) Discordo Totalmente	4	9%	1	4	
	Total		45			149

Tabela 5.c – Percepção dos Pregoeiros Sobre os Problemas e Desafios da Função Pregoeiro na Condução do Processo Administrativo de Compras na Fiocruz.

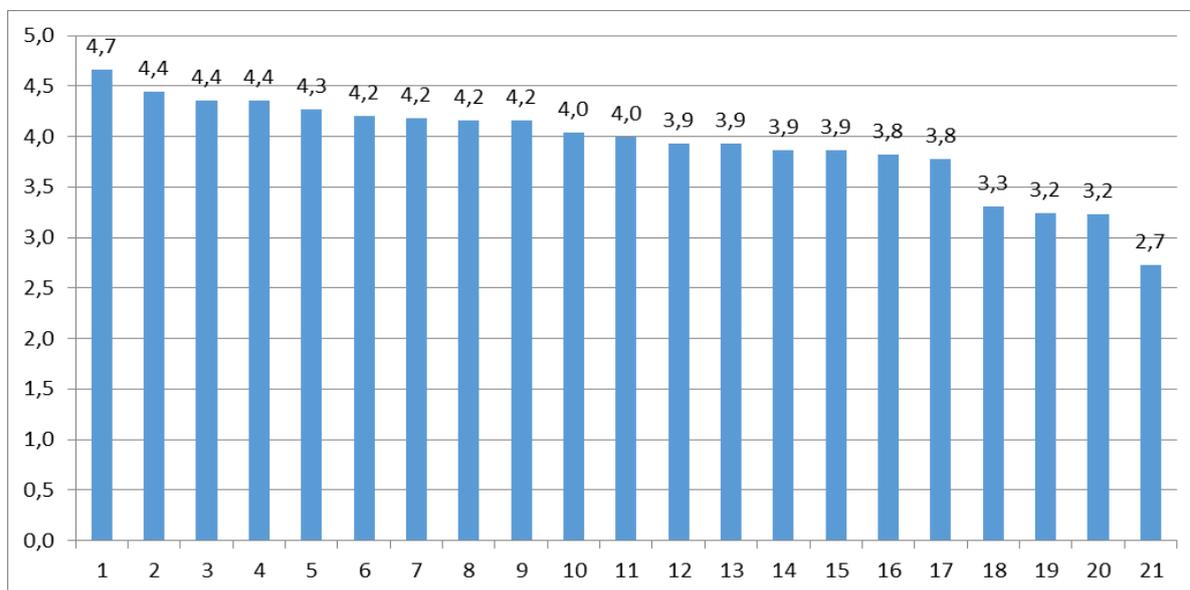
Parte III - Indique o seu grau de concordância com as afirmações abaixo identificadas como possíveis problemas e desafios na condução do processo de compras.						
Assertivas	Níveis	Frequência (N)	(%)	Pontuação	Média Ponderada	Ranking Médio
11. Os equipamentos disponibilizados pela Instituição para a execução dos serviços;	a) Concordo Totalmente	3	7%	5	15	
	b) Concordo Parcialmente	12	27%	4	48	
	c) Sem opinião/Não se aplica	8	18%	3	24	
	d) Discordo	14	31%	2	28	
	e) Discordo Totalmente	8	18%	1	8	
	Total		45			123
12.O tratamento diferenciado às microempresas e das empresas de pequeno porte nas licitações públicas à luz da LC N° 123/06 e das inovações dadas pela LC 147/2014;	a) Concordo Totalmente	15	33%	5	75	
	b) Concordo Parcialmente	18	40%	4	72	
	c) Sem opinião/Não se aplica	5	11%	3	15	
	d) Discordo	5	11%	2	10	
	e) Discordo Totalmente	2	4%	1	2	
	Total		45			174
13. Falta de feedback por parte do requisitante quanto a qualidade do objeto após a conclusão do processo de compras /contratação;	a) Concordo Totalmente	14	31%	5	70	
	b) Concordo Parcialmente	18	40%	4	72	
	c) Sem opinião/Não se aplica	9	20%	3	27	
	d) Discordo	4	9%	2	8	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		45			177
14. O Sistema COMPRASNET não bloquear as empresas impedidas de licitar;	a) Concordo Totalmente	29	64%	5	145	
	b) Concordo Parcialmente	10	22%	4	40	
	c) Sem opinião/Não se aplica	4	9%	3	12	
	d) Discordo	1	2%	2	2	
	e) Discordo Totalmente	1	2%	1	1	
	Total		45			200
15. Licitantes que retardam o andamento da sessão após o lançamento do menor lance não apresentando os documentos de Aceitabilidade.	a) Concordo Totalmente	26	58%	5	130	
	b) Concordo Parcialmente	14	31%	4	56	
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3	
	d) Discordo	3	7%	2	6	
	e) Discordo Totalmente	1	2%	1	1	
	Total		45			196
16. Solicitação de amostras, portfólios e atestados para aprovação do Requisitante;	a) Concordo Totalmente	18	40%	5	90	
	b) Concordo Parcialmente	12	27%	4	48	
	c) Sem opinião/Não se aplica	7	16%	3	21	
	d) Discordo	7	16%	2	14	
	e) Discordo Totalmente	1	2%	1	1	
	Total		45			174

Tabela 5.d – Percepção dos Pregoeiros Sobre os Problemas e Desafios da Função Pregoeiro na Condução do Processo Administrativo de Compras na Fiocruz.

Parte III - Indique o seu grau de concordância com as afirmações abaixo identificadas como possíveis problemas e desafios na condução do processo de compras.							
Assertivas	Níveis	Frequência (N)	Média (%)	Pontuação	Média Ponderada	Ranking Médio	
17. Inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações conjuntas;	a) Concordo Totalmente	9	20%	5	45		
	b) Concordo Parcialmente	22	49%	4	88		
	c) Sem opinião/Não se aplica	10	22%	3	30		
	d) Discordo	3	7%	2	6		
	e) Discordo Totalmente	1	2%	1	1		
	Total		45			170	3,78
18. Desistência da oferta de menor lance/Pedido de desclassificação de proposta;	a) Concordo Totalmente	21	47%	5	105		
	b) Concordo Parcialmente	18	40%	4	72		
	c) Sem opinião/Não se aplica	2	4%	3	6		
	d) Discordo	2	4%	2	4		
	e) Discordo Totalmente	2	4%	1	2		
	Total		45			189	4,20
19. As atribuições no desempenho da função que impliquem em acompanhar e orientar o desenvolvimento da fase interna do pregão gerando responsabilidades e consequências em atos futuros	a) Concordo Totalmente	21	47%	5	105		
	b) Concordo Parcialmente	17	38%	4	68		
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3		
	d) Discordo	5	11%	2	10		
	e) Discordo Totalmente	1	2%	1	1		
	Total		45			187	4,16
20. Atualização frequente do Pregoeiro(a) no que diz respeito às normas, decretos e leis	a) Concordo Totalmente	28	62%	5	140		
	b) Concordo Parcialmente	8	18%	4	32		
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3		
	d) Discordo	4	9%	2	8		
	e) Discordo Totalmente	4	9%	1	4		
	Total		45			187	4,16
21. Itens do pregão serem cancelados na fase de aceitação por motivo de não haver negociação dos lances ofertados.	a) Concordo Totalmente	14	31%	5	70		
	b) Concordo Parcialmente	20	44%	4	80		
	c) Sem opinião/Não se aplica	6	13%	3	18		
	d) Discordo	4	9%	2	8		
	e) Discordo Totalmente	1	2%	1	1		
	Total		45			177	3,93

O Gráfico 5 apresenta, a propósito, a relevância das características componentes da percepção dos Pregoeiros sobre a importância dos problemas e desafios para o desempenho na condução dos processos administrativo de compras da Fiocruz.

Gráfico 5 - Ranking de Relevância das Características Componentes da Percepção dos Pregoeiros Sobre a Importância dos Problemas e Desafios Para o Desempenho na Condução dos Processos Administrativos na Fiocruz.



Legenda:

1. Termo de Referência com a definição do objeto imprecisa, insuficiente ou excessiva;
2. O Sistema COMPRASNET não bloquear as empresas impedidas de licitar;
3. Obtenção de propostas para compor o mapa de pesquisa de preços, que reflitam a realidade dos preços praticados no mercado;
4. Licitantes que retardam o andamento da sessão após o lançamento do menor lance não apresentando os documentos de Aceitabilidade;
5. Morosidade devido à exigência de formalidade diante das leis na construção do processo licitatório;
6. Desistência da oferta de menor lance/Pedido de desclassificação de proposta;
7. Recebimento de pedidos de compras de mesmo teor em períodos curtos do mesmo exercício (ano);
8. As atribuições no desempenho da função que impliquem em acompanhar e orientar o desenvolvimento da fase interna do Pregão gerando responsabilidades e consequências em atos futuros;
9. Atualização frequente do Pregoeiro (a) no que diz respeito às normas, decretos e leis;
10. Responder os pedidos de esclarecimento de cunho técnico;
11. Responder os pedidos de impugnação;
12. Falta de *feedback* por parte do requisitante quanto a qualidade do objeto após a conclusão do processo de compras/contratação;
13. Itens, do Pregão, serem cancelados na fase de aceitação por motivo de não haver negociação dos lances ofertados;
14. O tratamento diferenciado às microempresas e das empresas de pequeno porte nas licitações públicas à luz da LC N° 123/06 e das inovações dadas pela LC 147/2014;
15. Solicitação de amostras, portfólios e atestados para aprovação do Requisitante;
16. Dificuldades de compreensão dos pareceres jurídicos da Procuradoria federal da Fiocruz, conforme determinação do parágrafo único do art. 38 da Lei 8666/93;
17. Inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações conjuntas;
18. Análise da documentação de Aceitabilidade e Habilitação;
19. Negociar redução de preços junto ao licitante no momento da sessão;
20. Padronização dos editais de acordo com as Minutas da Advocacia Geral da União;
21. Os equipamentos disponibilizados pela Instituição para a execução dos serviços.

Como evidenciado na Tabela 5 e no Gráfico 5, as assertivas que retratam menor grau de concordância, em ordem de importância segundo a percepção do Pregoeiro, referem-se: à análise da documentação de aceitabilidade e habilitação no pregão (RM=3,3); à negociação

quanto à redução de preços junto ao licitante no momento da sessão (RM=3,2); e à padronização dos editais, de acordo com os modelos/minutas da AGU (RM=3,2).

Por seu turno, a assertiva que diz respeito aos equipamentos disponibilizados pela Fiocruz para a execução dos serviços, obteve o *Rank* Médio inferior a três, irrelevância relativa que também pôde ser evidenciada pelo grau de discordâncias da assertiva de 49%, o que configurou a assertiva não ser um problema para os respondentes.

O Quadro 6 ilustra, em termos das dimensões constituintes da percepção dos Pregoeiros da Fiocruz, a identificação e os reflexos dos problemas e desafios identificados sobre o desempenho da condução dos processos administrativos de compras – Transparência, Celeridade, Economicidade e Qualidade.

Quadro 6 – Reflexos dos Problemas e Desafios Sobre o Desempenho da Condução dos Processos Administrativos de Compras – Transparência, Celeridade, Economicidade e Qualidade.

Problemas e/ou desafios na percepção dos Pregoeiros da Fiocruz na condução do PAC	Atributos do Pregão			
	Transparência	Celeridade	Economicidade	Qualidade
1. Termo de Referência com a definição do objeto imprecisa, insuficiente ou excessiva;				
2. O Sistema COMPRASNET não bloquear as empresas impedidas de licitar;				
3. Obtenção de propostas para compor o mapa de pesquisa de preços, que reflitam a realidade dos preços praticados no mercado;				
4. Licitantes que retardam o andamento da sessão após o lançamento do menor lance não apresentando os documentos de Aceitabilidade.				
5. Morosidade devido à exigência de formalidade diante das leis na construção do processo licitatório;				
6. Desistência da oferta de menor lance/Pedido de desclassificação de proposta;				
7. Recebimento de pedidos de compras de mesmo teor em períodos curtos do mesmo exercício (ano);				
8. As atribuições no desempenho da função que impliquem em acompanhar e orientar o desenvolvimento da fase interna do pregão gerando responsabilidades e consequências em atos futuros;				
9. Atualização frequente do Pregoeiro (a) no que diz respeito às normas, decretos e leis;				
10. Responder os pedidos de esclarecimento de cunho técnico;				
11. Responder os pedidos de impugnação;				
12. Falta de feedback por parte do requisitante quanto a qualidade do objeto após a conclusão do processo de compras /contratação;				
13. Itens, do Pregão, serem cancelados na fase de aceitação por motivo de não haver negociação dos lances ofertados.				
14. O tratamento diferenciado às microempresas e das empresas de pequeno porte nas licitações públicas à luz da LC Nº 123/06 e das inovações dadas pela LC 147/2014;				
15. Solicitação de amostras, portfólios e atestados para aprovação do Requisitante;				
16. Dificuldades de compreensão dos pareceres jurídicos da Procuradoria federal da Fiocruz, conforme determinação do parágrafo único do art. 38 da Lei 8666/93;				
17. Inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações conjuntas;				
18. Análise documentação de Aceitabilidade e Habilitação;				
19. Negociar redução de preços junto ao licitante no momento da sessão;				
20. Padronização dos editais de acordo com as Minutas da Advocacia Geral da União;				
21. Os equipamentos disponibilizados pela Instituição para a execução dos serviços.				
Total	3	15	8	6

Na Parte IV da pesquisa empírica foi solicitada aos Pregoeiros a indicação do grau de concordância quanto aos efeitos para a transparência, celeridade, economicidade e qualidade nas compras públicas realizadas através do Pregão Eletrônico diante de 11 assertivas. Os resultados são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6.a – Percepção dos Pregoeiros Sobre a Importância da Adoção da Modalidade Pregão Eletrônico Para o Desempenho na Condução dos Processos Administrativo de Compras na Fiocruz.

Parte IV - Indique seu grau de concordância com as afirmações abaixo quanto ao atendimento dos critérios de transparência, celeridade, economicidade e qualidade nas compras públicas realizadas através do Pregão Eletrônico.						
Assertivas	Níveis	Frequência (N)	(%)	Pontuação	Média Ponderada	Ranking Médio
1. Qualidade dos bens ou serviços adquiridos;	a) Concordo Totalmente	4	9%	5	20	
	b) Concordo Parcialmente	22	49%	4	88	
	c) Sem opinião/Não se aplica	5	11%	3	15	
	d) Discordo	14	31%	2	28	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		45			151
2. Tempo para conclusão do processo de compras ser suficiente de acordo com os princípios citados	a) Concordo Totalmente	6	13%	5	30	
	b) Concordo Parcialmente	12	27%	4	48	
	c) Sem opinião/Não se aplica	5	11%	3	15	
	d) Discordo	17	38%	2	34	
	e) Discordo Totalmente	5	11%	1	5	
	Total		45			132
3. Participação de um número maior de licitantes;	a) Concordo Totalmente	14	31%	5	70	
	b) Concordo Parcialmente	24	53%	4	96	
	c) Sem opinião/Não se aplica	2	4%	3	6	
	d) Discordo	5	11%	2	10	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		45			182
4. O critério de julgamento ser o menor preço;	a) Concordo Totalmente	3	7%	5	15	
	b) Concordo Parcialmente	21	47%	4	84	
	c) Sem opinião/Não se aplica	5	11%	3	15	
	d) Discordo	13	29%	2	26	
	e) Discordo Totalmente	3	7%	1	3	
	Total		45			143
5. A utilização de um sistema (Comprasnet) para realizar os pregões eletrônicos;	a) Concordo Totalmente	32	71%	5	160	
	b) Concordo Parcialmente	7	16%	4	28	
	c) Sem opinião/Não se aplica	3	7%	3	9	
	d) Discordo	3	7%	2	6	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		45			203
6. A possibilidade de acompanhamento da sessão pela sociedade;	a) Concordo Totalmente	35	78%	5	175	
	b) Concordo Parcialmente	7	16%	4	28	
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3	
	d) Discordo	2	4%	2	4	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		45			210
7. Inversão das fases de análise e habilitação das propostas;	a) Concordo Totalmente	29	64%	5	145	
	b) Concordo Parcialmente	11	24%	4	44	
	c) Sem opinião/Não se aplica	2	4%	3	6	
	d) Discordo	3	7%	2	6	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		45			201

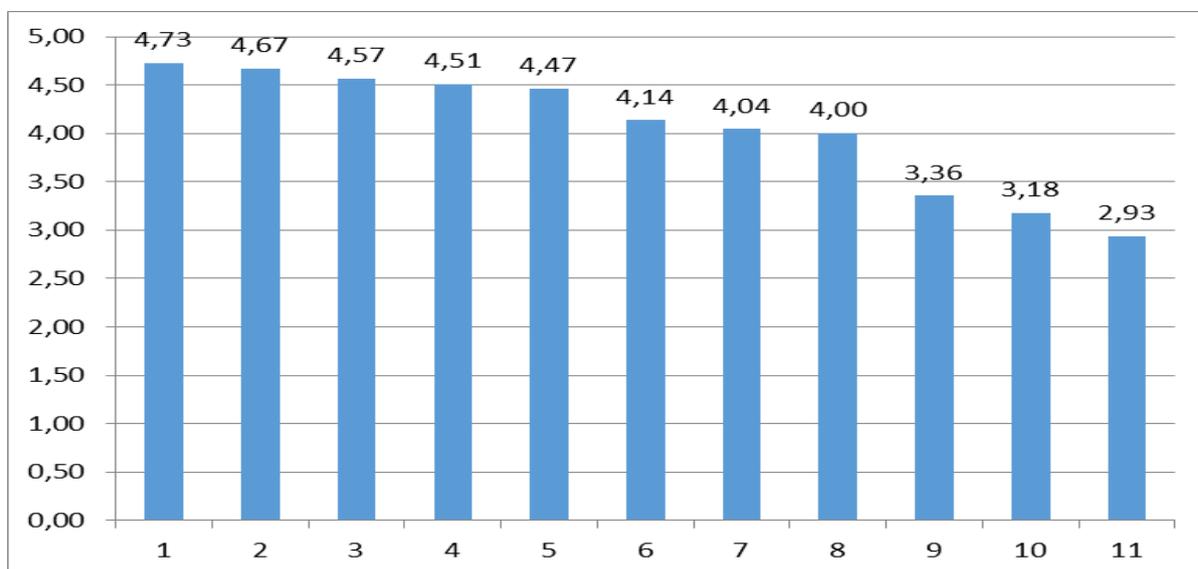
Tabela 6.b – Percepção dos Pregoeiros Sobre a Importância da Adoção da Modalidade Pregão Eletrônico Para o Desempenho na Condução dos Processos Administrativo de Compras na Fiocruz.

Parte IV - Indique seu grau de concordância com as afirmações abaixo quanto ao atendimento dos critérios de transparência, celeridade, economicidade e qualidade nas compras públicas realizadas através do Pregão Eletrônico.						
Assertivas	Níveis	Frequência (N)	(%)	Pontuação	Média Ponderada	Ranking Médio
8. Análise da habilitação apenas do licitante vencedor;	a) Concordo Totalmente	34	77%	5	170	
	b) Concordo Parcialmente	6	14%	4	24	
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3	
	d) Discordo	1	2%	2	2	
	e) Discordo Totalmente	2	5%	1	2	
	Total		44			201
9. Fase recursal apenas no final do processo;	a) Concordo Totalmente	35	80%	5	175	
	b) Concordo Parcialmente	7	16%	4	28	
	c) Sem opinião/Não se aplica	1	2%	3	3	
	d) Discordo	1	2%	2	2	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		44			208
10. As compras sempre que necessárias serem processadas através de Sistema de Registro de Preço;	a) Concordo Totalmente	16	36%	5	80	
	b) Concordo Parcialmente	19	43%	4	76	
	c) Sem opinião/Não se aplica	2	5%	3	6	
	d) Discordo	7	16%	2	14	
	e) Discordo Totalmente	0	0%	1	0	
	Total		44			176
11. Compras compartilhadas como instrumento econômico capaz de estimular padrões de consumo que incluam critérios ambientais na aquisição de bens e serviços na Administração Pública.	a) Concordo Totalmente	21	48%	5	105	
	b) Concordo Parcialmente	15	34%	4	60	
	c) Sem opinião/Não se aplica	3	7%	3	9	
	d) Discordo	3	7%	2	6	
	e) Discordo Totalmente	2	5%	1	2	
	Total		44			182

Na Tabela 6, a maioria das assertivas recebeu a concordância dos respondentes quanto ao atendimento aos critérios de transparência, celeridade, economicidade e qualidade nas compras públicas realizadas na Fiocruz através do Pregão Eletrônico.

O Gráfico 6 também apresenta a relevância das características sobre a importância da adoção do Pregão Eletrônico para o desempenho na condução dos Processos Administrativos de Compras da Fiocruz.

Gráfico 6 - Ranking de Relevância das Características da Percepção dos Pregoeiros Sobre Importância da Adoção do Pregão Eletrônico para o Desempenho na Condução dos Processos Administrativos de Compras na Fiocruz.



Legenda:

1. Fase recursal apenas no final do processo;
2. A possibilidade de acompanhamento da sessão pela sociedade;
3. Análise da habilitação apenas do licitante vencedor;
4. A utilização de um sistema (ComprasNet) para realizar os Pregões Eletrônicos;
5. Inversão das fases de análise e habilitação das propostas;
6. Compras compartilhadas como instrumento econômico capaz de estimular padrões de consumo que incluam critérios ambientais na aquisição de bens e serviços na Administração Pública
7. Participação de um número maior de licitantes;
8. As compras sempre que necessárias serem processadas através de Sistema de Registro de Preço;
9. Qualidade dos bens ou serviços adquiridos
10. O critério de julgamento ser o menor preço
11. Tempo para conclusão do processo de compras ser suficiente de acordo com os princípios citados

Verifica-se, em particular, que apenas a assertiva sobre o tempo gasto para a conclusão do processo de compras ser suficiente de acordo com os princípios citados apresentou o RM<3 assim como o maior percentual de discordância (49%) diante das demais assertivas.

A última questão da pesquisa empírica tratou de uma pergunta aberta, qual seja: Como Pregoeiro (a) qual seria a sua proposta para minimizar os problemas e desafios na condução dos processos de compras na Fiocruz?

Mais de 90% dos respondentes, além de contribuírem com propostas, ressaltaram nas respostas assinaladas nas questões fechadas, os problemas e desafios na condução do PAC, conforme alguns trechos transcritos:

[...] cabe também observar que atualmente, ser Pregoeiro passou a ser uma atividade que para o exercício da mesma requer um vasto conhecimento que envolve: pesquisa, fundamentações; motivações de fatos; acompanhamento das mutações e conflito de termos legais; finanças e legislações contábeis;
 [...] maior conhecimento das legislações relativas as compras por parte dos requisitantes;
 [...] presidir procedimento a partir de competência (conhecimento de determinado seguimento de mercado ou grupo de material ou serviço);

A maioria dos participantes identificou a necessidade de capacitação e treinamento tanto para os Pregoeiros, quanto para os requisitantes envolvidos no PAC:

[...] capacitação de todos os atores envolvidos (requisitantes, fiscais, Pregoeiros);
 [...] treinamento continuado de Pregoeiros;
 [...] encontros regulares de Pregoeiros da Fiocruz para discussão de práticas e análise de problemas;
 [...] melhoria no treinamento de servidores, inclusive com seminários internos para que os gestores das diferentes unidades possam trocar experiências;
 [...] foco e treinamento na gestão de modo a viabilizar uma cadeia mais eficiente no que tange os envolvidos na aquisição: requisitante; usuário; comprador e normas afetas aos serviços e materiais;
 [...] dar maior segurança aos pregoeiros, através de capacitação permanente.

Foi mencionada pelos participantes da pesquisa a necessidade de padronização, dos bens, materiais e serviços (objetos de aquisição), para melhor condução dos PAC:

[...] padronizar produtos para toda a Fiocruz. Padronizar compras e prestações de serviço a toda Fiocruz, ex.: Dirad cont. de prestação de serviços; INI e IFF - compras de material hospitalar e medicamentos; IOC compras de insumo para laboratórios, CGTI- compras e serviços de TI;
 [...] qualidade e padronização na condução dos processos de compras na Fiocruz;

Outro ponto abordado foi uma remuneração adicional para a Função Pregoeiro:

[...] aliado a remuneração específica e compatível com a responsabilidade da função, de forma que os mesmos se concentrem exclusivamente na atuação da função;
 [...] remuneração apropriada para Pregoeiros;
 [...] gratificação para a função.

A necessidade de apoio jurídico atuando como parceiros nos PAC, conforme os trechos transcritos, também foram abordados pelos Pregoeiros:

[...] contar com assessoria jurídica atuante;
 [...] apoio jurídico mais próximo, ou seja, que não seja somente o da Procuradoria Federal.

8. DISCUSSÃO

Os dados básicos sobre as características de desempenho na condução dos PAC de 2015 apuradas como resultados da pesquisa documental apresentados na seção 7.1 deste estudo possibilitaram a avaliação do desempenho na condução do PAC de material hospitalar do INI/Fiocruz segundo os princípios que norteiam a adoção do Pregão Eletrônico nas compras governamentais, à luz dos objetivos de transparência, celeridade, economicidade e qualidade, suscitando as seguintes considerações sobre os predicados efetivos desta modalidade de compras nos certames examinados:

- **TRANSPARÊNCIA** - Os PAC analisados no INI/Fiocruz em primeiro lugar foram realizados pela modalidade Pregão de forma eletrônica através do portal de compras do Governo Federal e do sítio www.comprasnet.com.br, onde licitantes previamente credenciados no sistema apresentam suas propostas e disputam, mediante oferta de lances virtuais, o fornecimento do objeto a ser contratado, conforme descrição do objeto no TR (anexo ao instrumento convocatório). Dessa forma, todos os atos emitidos pelo Pregoeiro e licitantes até a data contemporânea foram disponibilizados para a sociedade como um todo. Essa atuação transparente do Poder Público cumpre com o estabelecido no princípio da Publicidade da Administração Pública, quanto à exigência de tornar público o ato para que produza efeitos perante as partes e juntos a terceiros.
- **CELERIDADE** – Por sua vez, a análise dos Pregões SRP nº 01/2015 com 39 itens, 29/2015 com 127 itens e 37/2015 com 34 itens contribuiu para a avaliação do tempo dispensado à condução do PAC do INI/Fiocruz, e do comprometimento com o atributo celeridade. Nesse sentido, cabe atenção às licitações com muitos itens e às solicitações de apresentação de amostras de produtos. Nesses casos deve ser considerado o fator tempo na condução do PAC, mesmo que a solicitação de amostras seja utilizada como um critério de melhoria da qualidade e de conformidade dos produtos a serem utilizados na Unidade, pois, quanto maior a quantidade de itens para amostras, maior será o tempo gasto para a conclusão do processo, o que pode impactar na expectativa do setor requisitante e no grau de necessidade em fazer uso dos itens a serem adquiridos, ou seja, processos com grande quantidade de itens

tendem a serem mais demorados, ficando evidente que pregões eletrônicos com grande quantidade de itens demandam mais tempo para a sua conclusão.

Outro fator influente no desempenho à luz do critério celeridade é o número significativo de cancelamentos, representando 32% do total dos itens em todos os processos analisados, pois os itens cancelados possivelmente serão novamente licitados nesta ou por outra forma de contratação (Dispensa), o que eleva o tempo previsto pelo setor requisitante para seu ressuprimento e/ou um novo custo operacional.

- **ECONOMICIDADE** – Por seu turno, dos 225 itens licitados e 72 cancelados durante o processo licitatório (32% de todos os itens licitados), mais de 60% o foi em razão de o valor da proposta se encontrar acima do valor estimado sem sucesso na negociação. Considerando importante, o processo licitatório como uma negociação econômica entre a Administração Pública e terceiros, evidencia-se a busca da economicidade nesses processos. Outra evidência a propósito é sobre os valores adjudicados nos PAC analisados, em que verificou-se a economia de R\$ 338.665,90 para o INI/Fiocruz, diante da diferença do valor total estimado de R\$ 2.158.311,80 e o valor total adjudicado nos pregões de R\$ 1.819.645,90, preenchido assim o papel que a modalidade Pregão suscitou quando foi instituída pela Administração Pública: o de minimizar gastos e promover a economicidade nas compras governamentais.
- **QUALIDADE** – Finalmente, as solicitações de amostras foram identificadas neste estudo como forma de aferir a qualidade dos itens descritos nos PAC analisados do INI/Fiocruz, ou seja, a aderência do item amostrado à necessidade do objeto pretendido, descrita de forma clara e objetiva na motivação do requisitante para o ato de aquisição. É importante ressaltar que a descrição do objeto de compra no instrumento convocatório deverá obrigatoriamente indicar o objeto da licitação, com descrição sucinta e clara, conforme dispõe o inciso I, do art. 40, da Lei 8.666/1993 e que a solicitação de amostra deverá permitir uma análise passível de mensuração objetiva por profissionais habilitados e com competência para avaliá-la.

Em segundo lugar, o perfil dos Pregoeiros da Fiocruz pôde ser caracterizado mediante as informações apresentadas na Tabela 3, onde foi verificado que a concentração do maior número dos respondentes da pesquisa, quanto ao tempo de serviço na Fiocruz encontra-se acima de 10 anos, o que demonstra o conhecimento desses profissionais a respeito da instituição e seus processos internos.

A formação acadêmica é um diferencial no perfil dos Pregoeiros, pois 56% dos respondentes possuem pós-graduação lato sensu (especialização) e 24% sensu stricto (mestrado), o que mostra o interesse dos servidores da Fiocruz pela educação continuada para a obtenção de novos conhecimentos, pelo aprimoramento na área Licitações e Contratos e/ou pela remuneração adicional de titulação, conforme o plano de cargos e salários da Fiocruz.

A maioria dos participantes (79%) exerce a função Pregoeiro há mais de 02 anos, o que mostra o conhecimento desses profissionais, sobre a rotina e o tema compras governamentais.

No tocante ao nível da graduação do cargo na instituição, constatou-se que a maioria dos respondentes possui nível superior (76%), e apenas 24% possui nível médio, o que pode estar relacionado a uma tendência futura da Instituição ao realizar novos concursos públicos: a exigência da formação acadêmica de nível superior. Foi verificada também, que alguns servidores embora possuem formação acadêmica (graduação e/ou especialização), ocupam cargo de nível médio.

Grande parte dos respondentes (77%) assinalou que a remuneração percebida é superior a R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), o que está relacionado com o maior número de Pregoeiros possuírem cargo de nível superior na Fiocruz e com a maior frequência nas respostas quanto à formação acadêmica apontar servidores de nível superior com formação em pós-graduação lato sensu e stricto sensu.

Os 82% obtidos na resposta negativa sobre o recebimento de remuneração adicional para exercício da função Pregoeiro, permite cogitar os motivos pelos quais os servidores não têm interesse em desempenhar a função, tendo em vista o rol de responsabilidades e as peculiaridades que a caracterizam diante das demais funções desenvolvidas na organização.

Outro fato é que, embora 54% dos respondentes tenha se manifestado por estar satisfeito no exercício da função, ainda assim prevalece a resposta “sim” entre 74%, quando consultados sobre o desejo de mudança de função.

Em terceiro lugar, os resultados e informações apresentados neste estudo a respeito de como os Pregoeiros da Fiocruz percebem o efeito que desfrutaram na sua prática

profissional das experiências de Capacitação/Treinamento evidenciaram a concordância da maioria dos respondentes quanto a: apresentar melhor desempenho profissional; possuir mais segurança na condução do Pregão; identificar mais facilmente os problemas na fase interna do processo de compras; e conseguir sugerir e implantar práticas inovadoras na área de atuação.

Porém, de acordo com as informações levantadas, ocorre que o curso de capacitação para atuar como Pregoeiro é considerado insuficiente para o exercício da função, o que vai ao encontro de que, de forma geral, a capacitação técnica dos Pregoeiros da Fiocruz é insatisfatória para o desempenho das atividades de compras na Instituição. Tal fato pode ser considerado um indício de fragilidade do planejamento de capacitação e treinamento. Nesse sentido, verifica-se a necessidade de prever cursos pertinentes à realidade da rotina das atividades desenvolvidas na função Pregoeiro como, por exemplo, os de matéria jurídica, tendo em vista o amplo arcabouço normativo que o tema compras governamentais envolve. Ademais, ações a respeito de uma programação com formação e reciclagem que contemple as necessidades reais do conhecimento e acompanhamento das mudanças provenientes de leis, decretos e instruções normativas devem ser conduzidas para melhor qualificar os profissionais da área de licitações públicas, e responder às necessidades da organização nas suas aquisições.

Em quarto lugar, diante do $RM > 3$ obtido e do grande percentual de respondentes (95%), foi possível constatar a concordância dos Pregoeiros com as assertivas apresentadas sobre potenciais problemas e/ou desafios antepostos ao bom desempenho na condução dos PAC.

O problema considerado de maior relevância na condução do PAC refere-se ao Termo de Referência com a definição do objeto imprecisa, insuficiente ou excessiva conforme o $RM = 4,7$ representado no Gráfico 5. Isso remete à revisão da literatura já mencionada neste estudo, que destacou a importância da descrição precisa, objetiva e clara do objeto a ser contratado e demais condições necessárias para a contratação: a definição imprecisa do objeto pode acarretar problemas quanto à qualidade do bem ou serviço a ser adquirido e também prejuízos financeiros ao descrever um objeto a ser comprado com informações equivocadas, truncadas, omitidas ou até mesmo com excesso de preciosismo, sem a devida justificativa e necessidade.

O Sistema COMPRASNET não bloquear as empresas impedidas de licitar também recebeu um alto grau de importância na lista das assertivas confirmadas pela percepção dos Pregoeiros nesta parte da pesquisa. Ocorre que, de acordo com o dispositivo legal, é

possível aplicar algumas sanções, porém o Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF) não possibilita o registro específico da ocorrência do descredenciamento. Todavia, o art. 7º da Lei nº 10.520¹⁷/2002 prevê as condições para admissibilidade do impedimento de licitar e contratar dos licitantes.

As assertivas que foram reconhecidas à apreciação dos Pregoeiros para a condução dos PAC como problemas por comprometerem o atributo celeridade que a modalidade Pregão se propõe no processo de licitação, de acordo com o RM e o percentual de concordância atribuído pelos respondentes da pesquisa, conforme Tabela 5 foram:

a) a obtenção de propostas para compor o mapa de pesquisa de preços, que reflitam a realidade dos preços praticados no mercado (RM= 4,4);

b) os licitantes que retardam o andamento da sessão após o lançamento do menor lance não apresentando os documentos de Aceitabilidade (4,4);

c) a morosidade devido à exigência de formalidade diante das leis na construção do processo licitatório; e a desistência da oferta de menor lance/Pedido de desclassificação de proposta (RM=4,3); e

d) a desistência da oferta de menor lance/pedido de desclassificação de proposta resulta no exercício ineficiente na condução do PAC (RM=4,2).

De certo, essas assertivas apresentadas na pesquisa como problemas impactam, negativamente no tempo para a condução do PAC e também no custo processual das licitações realizadas na modalidade Pregão.

O recebimento de pedidos de compras de mesmo teor em períodos curtos do mesmo exercício configura um planejamento equivocado, uma vez que, antes de chegar à licitação, é necessário planejar a contratação de acordo com a necessidade e disponibilidade orçamentária. Os pedidos de compras de mesmo teor feitos em ocasiões distintas (no mesmo exercício) podem resultar em custos adicionais nas contratações, por não possibilitar uma pesquisa de mercado com estimativas reais de consumo interferindo na economicidade das aquisições (economia de escala).

A respeito das atribuições de acompanhar e orientar o desenvolvimento da fase interna do pregão, gerarem responsabilidades e consequências em atos futuros a nitidez do grau de desconforto encontrado entre os participantes (RM=4,2) permitiu retratar uma realidade de muitos que atuam como Pregoeiros. Muitos deles não exercem somente esta função possuindo, como outras atribuições, a elaboração do Termo de Referência, a elaboração do instrumento convocatório e a realização da pesquisa de mercado, o que o faz ser responsável por atribuições que vão além do previsto no art. 11 do Decreto 5.450¹⁹/2005.

O RM=4,2 e o grau de concordância de 80% dos respondentes, em relação à assertiva sobre a exigência de atualização frequente do Pregoeiro no que diz respeito às normas, decretos e leis, possibilitaram confirmar esta necessidade como um problema para os Pregoeiros na condução do PAC.

No tocante a responder os pedidos de esclarecimentos de cunho técnico e os pedidos de impugnação previstos no arcabouço normativo, respectivamente, no art. 19 e art.2, inciso II do Decreto 5.450¹⁹/2005, foi manifestado o reconhecimento de que promovem a transparência e participação da sociedade: ambas obtiveram o RM=4,0 e receberam o percentual de concordância de 80% dos respondentes. O desafio decorre de que por vezes os prazos estabelecidos na legislação são insuficientes, principalmente no que tange ao tempo da resposta a ser dada aos pedidos de impugnação, quando caberá ao Pregoeiro decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas.

A falta de *feedback* por parte do requisitante quanto à qualidade do objeto após a conclusão do processo de compras demonstra a falta de integração entre requisitantes e condutores do PAC. Nesse sentido, acredita-se na importância desses atores se comunicarem continuamente. A condução do PAC pode se beneficiar com avaliações da área demandante (requisitante) sobre o serviço de compras, ao ter conhecimento sobre a qualidade do objeto que foi contratado e, também, de informações acerca do desempenho dos licitantes que forneceram para a Administração.

O cancelamento de itens do Pregão na fase de aceitação por não haver negociação dos lances ofertados pôde ser confirmado como problema com as informações levantadas na pesquisa documental, onde o maior destaque aos casos de cancelamentos registrado nas atas dos Pregões foi o de não haver negociação dos lances ofertados, em decorrência de estarem acima dos valores de referência no Pregão. Esse problema impacta na celeridade e economicidade do PAC, pois a aquisição efetiva dos itens cancelados deverá ser realizada mediante a um novo procedimento de compras, acarretando maior tempo e custo processual.

Quanto ao tratamento diferenciado às microempresas e das empresas de pequeno porte nas licitações públicas à luz da Lei Complementar (LC) nº 123/2006 e das inovações trazidas pela LC nº147/2014, cabe dizer que a LC nº 123/06 representou um grande progresso para o desenvolvimento do setor da micro e da pequena empresa no cenário nacional, já que as alterações trazidas com a LC 147/2014 visam fomentar o crescimento das micro e pequenas empresas, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional⁶⁷. Ocorre, porém, que muitos dos pequenos empresários não têm condições de cumprir com suas obrigações quanto a manter os preços

de suas propostas, ocasionando pedidos de desclassificação e também, no momento da sessão do pregão, não apresentam o documento da habilitação fiscal necessária prevista no instrumento convocatório, o que resulta em um prazo para que estes pequenos empresários regularizem suas empresas, e que não é suficiente para saneá-las na maioria dos casos.

Também percebida como problema, a assertiva que fez menção às solicitações de amostras, portfólios e atestados para aprovação do requisitante pôde ser confirmada mediante as informações obtidas na análise dos PAC do INI/Fiocruz. Ocorre que a exigência da amostra encontra amparo legal na primeira parte do art. 43, inc. IV, da Lei nº 8.666¹⁴/1993, quando determina que a Comissão de Licitação deverá, na fase de julgamento da proposta, verificar a conformidade de cada proposta com os requisitos estabelecidos no edital. Todavia, o quantitativo de itens com exigência de amostras deve ser observado com a devida atenção pois, como regra, o julgamento é objetivo na licitação, e o exame dos bens e serviços descritos no TR deve ser feito por profissionais qualificados, com o conhecimento e habilitação técnica exigida.

As dificuldades de compreensão dos pareceres jurídicos da Procuradoria Federal da Fiocruz, conforme determinação do parágrafo único do art. 38 da Lei 8666¹⁴/1993, também fazem parte da composição da situação problema deste estudo. O entendimento equivocado dos pareceres da PF pode provocar omissões de respostas dos agentes envolvidos no PAC, devido à linguagem utilizada, na maioria das vezes, ser rebuscada, técnica, sugestiva e sem clareza, com terminologias usadas entre aqueles que atuam no ramo do direito, confrontando o que diz o enunciado nº 02 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, como já foi mencionado no presente estudo.

A inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações conjuntas como um problema adicional por muitas vezes tem, como motivo: a falta de conhecimento dos atores envolvidos no PAC, sobre o tema; um planejamento inadequado de compras governamentais; e a dificuldade em estabelecer os critérios de sustentabilidade nos editais. A inserção desses critérios nas contratações públicas significa pensar a “proposta mais vantajosa para a administração” considerando não apenas o menor preço, mas o custo como um todo, considerando a manutenção da vida no planeta e o bem estar social⁶⁸. Por oportuno, acredita-se que, para contornar essa questão, deva ser feito “*benchmarking*” em órgãos públicos que já lançam editais com objetos similares como, por exemplo, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Outro ponto relevante a ser considerado são as recomendações e cobranças da Advocacia Geral da União (AGU), e do

Tribunal de contas da União (TCU), que diante da falta desses critérios, servem de alerta e devem provocar iniciativas em cumpri-las.

Quanto à análise da documentação de Aceitabilidade e Habilitação, considerada fonte de problema pelos Pregoeiros da Fiocruz, ocorre que, em alguns casos, esta análise não é tão simples de ser realizada, principalmente quando os documentos exigidos na licitação são de habilitação completa.

Embora a assertiva sobre negociar a redução de preços junto ao licitante no momento da sessão do Pregão não tenha sido um objeto de um grau expressivo de concordância dos respondentes da pesquisa, alcançando o RM=3,2, ao relacioná-la com a análise dos PAC do INI/Fiocruz foi verificado, como motivo de cancelamento, o insucesso na negociação de redução de preços em diversos itens que estavam acima dos valores de referência.

A padronização dos editais de acordo com os Modelos/Minutas da Advocacia Geral da União (AGU), mesmo incorporando todas as inovações normativas, foi considerada como problema pelos Pregoeiros da Fiocruz, com o RM=3,20 e o percentual atribuído de respondentes de 55%, pois reflete igualmente o engessamento diante das regras pré-estabelecidas e das possíveis dificuldades na interpretação de suas notas explicativas.

Finalmente, a assertiva quanto aos equipamentos disponibilizados pela organização para a execução dos serviços foi à única refutada pelos participantes da pesquisa, de acordo com RM obtido <3 e o percentual de participantes aquiescentes, menor que 50%, o que conduz à compreensão que a Fiocruz disponibiliza infraestrutura de acordo com a necessidade da utilização do sistema proposto pelo Governo Federal para a realização de suas aquisições.

Em quinto lugar, esta pesquisa sobre a percepção dos Pregoeiros da Fiocruz confirmou que das 11 assertivas a verificação do atendimento do Pregão Eletrônico aos princípios associados à transparência, celeridade, economicidade e qualidade nas compras públicas, apenas a que se refere ao tempo para conclusão do PAC ser suficiente – celeridade – limitou-se a RM <3, e conseqüentemente, recebeu o maior percentual de discordância na parte IV da pesquisa.

Nesse sentido, cabe lembrar que o comprometimento do atributo celeridade também foi verificado na pesquisa documental realizada nos PAC do INI/Fiocruz, quando se evidenciou o tempo elevado dos Pregões com maior quantitativo de itens e solicitação de amostras.

O fato das demais assertivas - veja as tabelas 6a e 6b - terem obtido o RM>3 e analogamente percentuais maiores no grau de concordância (parcial e total), permite inferir que, mesmo diante da inflexibilidade do grande arcabouço normativo, ainda assim, a Fiocruz, como organização pertencente à Administração Pública, demonstra alcançar o desempenho pró-eficientes nas aquisições feitas através da modalidade Pregão Eletrônico, em face: da transparência ao utilizar um sistema (ComprasNet) para realizar os Pregões Eletrônicos e possibilitar o acompanhamento da sessão pela sociedade; e da economicidade, mediante a adoção ao critério de julgamento de menor preço na realização de suas licitações utilizando a modalidade Pregão.

Os resultados gerados no estudo de caso e na pesquisa empírica possibilitaram descrever os problemas e desafios percebidos pelos Pregoeiros e identificar a possibilidade destes serem minimizados, através de proposições quanto a novas práticas de gestão por eles vislumbradas.

9. CONCLUSÃO

As prescrições da literatura sobre a inovação no modelo da Nova Administração Pública estão orientadas para a promoção de ganhos de eficácia, eficiência e efetividade na alocação de recursos de suporte às atividades das organizações governamentais.

Como contribuição ao conhecimento, a conclusão da pesquisa bibliográfica desta dissertação é de que, em decorrência da adoção da modalidade de compras Pregão Eletrônico, a melhoria do desempenho nas operações de compra das organizações do setor público resulta dos ganhos de transparência, celeridade, economicidade e qualidade observados na condução dos seus processos administrativos de compras.

Ainda como contribuição ao conhecimento, a conclusão extraída da pesquisa documental desta dissertação, com o uso da métrica apropriada para a análise dos dados compilados de uma amostra dos processos administrativos de compras (PAC) da carteira do INI/Fiocruz, é de que as evidências disponíveis sobre as compras de material hospitalar destinado à pesquisa clínica associada à assistência confirmam a hipótese formulada na literatura sobre os ganhos de transparência, celeridade, economicidade e qualidade decorrentes da adoção da modalidade Pregão Eletrônico.

Como contribuição gerencial, a primeira conclusão extraída dos achados da pesquisa empírica desta dissertação sobre as percepções dos Pregoeiros da Fiocruz é de que os ganhos de desempenho nos PAC decorrentes da adoção da modalidade Pregão Eletrônico para a condução das compras de material hospitalar do INI/Fiocruz guardam associação direta: (a) com o conhecimento da administração da organização sobre o arcabouço normativo que rege as compras governamentais; e (b) com o grau de instrução e o treinamento estruturado e continuado para habilitação do Pregoeiro na condução desta nova modalidade de certame de compras.

Também como contribuição orientada para aplicações na melhoria da gestão de compras do INI/Fiocruz, a segunda conclusão da pesquisa empírica desta dissertação é que os principais obstáculos e desafios para a melhoria do desempenho nos PAC da organização estudada são originados do eventual distanciamento de práticas observadas na condução do certame de compras na modalidade Pregão Eletrônico com respeito às prescrições aplicáveis do arcabouço normativo que rege as compras governamentais.

A terceira conclusão da pesquisa empírica desta dissertação para o aperfeiçoamento da gestão da organização estudada está associada à confirmação da hipótese da literatura sobre o efeito potencial do Pregão Eletrônico na melhoria do desempenho na condução dos PAC, a partir das evidências recolhidas a respeito da percepção dos Pregoeiros sobre os ganhos de transparência, celeridade, economicidade e qualidade das operações de compra advindos da sua adoção.

Considerando a importância da promoção da eficácia, da eficiência e da efetividade entre as prescrições do modelo da Nova Administração Pública, esses resultados têm implicações importantes para a orientação de esforços efetivos dos gestores, tais como os elencados na seção a seguir com vistas ao diagnóstico dos desafios, à identificação de oportunidades de melhoria e à mobilização de incentivos corretos para a convergência do desempenho nos processos administrativos de compras aos resultados esperados da adoção do Pregão.

10. PROPOSIÇÕES E DESDOBRAMENTOS

Em resposta ao objetivo principal deste estudo, ficam as seguintes recomendações ao INI/Fiocruz: **a)** capacitar/treinar os atores envolvidos no processo de compras (Pregoeiro e Requisitante), com programação pertinente à rotina de ambas as funções como, por exemplo, sobre instrução processual, a importância da motivação dos atos, a atualização contínua da legislação (leis, decretos, instruções normativas e do Portal ComprasNet), a fim de se obter melhor alinhamento ao planejamento das aquisições, especificação do objeto e melhor elaboração do edital; **b)** incentivar os profissionais da área de compras para o exercício da inovação organizacional, mediante a revisão da própria rotina de trabalho, com vistas às melhores práticas na condução dos seus processos; **c)** realização de benchmarking, dentro da Fiocruz e em outros órgãos pertencentes ao Governo Federal, para compor novas e melhores práticas na condução do PAC; **d)** estabelecer rotina de verificação do motivo da ocorrência de cancelamentos de itens nas licitações; **e)** aplicar uma pesquisa de satisfação entre os requisitantes dos serviços de compras que não somente reflita a satisfação da área, mas que contribua para elevar o padrão de qualidade do objeto contratado e a melhoria contínua da condução do PAC. Nesse sentido, o levantamento da satisfação dos clientes internos do serviço de compras pode propiciar desdobramentos sobre novas questões que venham a contribuir para requisitantes e Pregoeiros o melhor entendimento do PAC.

À Fiocruz recomenda-se, ainda, atenção às seguintes proposições dos Pregoeiros formuladas em resposta à questão aberta do questionário, conforme transcritas a seguir:

- [...] incentivar a implementação de indicadores de desempenho das compras em todas as suas unidades, de forma homogênea, para detectar e projetar as boas práticas de cada unidade na Instituição com base nos Pregões realizados; o tempo dispensado em todo o processo administrativo de compras; o número de itens referentes aos pedidos e o grau de complexidade; número de itens concluídos com sucesso; número de cancelamento de itens alinhados aos motivos;
- [...] padronizar procedimentos, produtos e processos de acordo com suas peculiaridades e semelhanças;
- [...] ações centrais de compras, fórum de discussão permanente com presença e participação da Direh, Dirad e Vice Presidência de Gestão Institucional.
- [...] instituição de um comitê ou câmara técnica de compras na Fiocruz para discussão e deliberações comuns a toda Fiocruz;
- [...] concurso com o perfil específico para Pregoeiro;
- [...] melhora o treinamento de servidores, inclusive com seminários internos para que os gestores das diferentes unidades possam trocar experiências;
- [...] trabalhar o banco de especificação; compras compartilhadas de itens que podem ser comprados desta forma, verificar o custo/benefício do processo em razão da localização das unidades regionais da Fiocruz; e
- [...] maior rigor no planejamento de compras, responsabilização por pedidos recorrentes e desnecessários. Treinamento dos compradores quanto às

implicações legais de cada postura adotada na realização do Pregão e revisão do cadastro dos itens que deveria ser mais claro, principalmente quando envolve marcas.

Em decorrência deste estudo, houve o interesse da Diretoria de Administração da Fiocruz, hoje com nova denominação COGEAD – Coordenação Geral de Administração, pelo resultado dos questionários aplicados aos Pregoeiros da organização, por ser o primeiro estudo de levantamento de todos os servidores que exercem a função, sendo prevista a utilização desses resultados na elaboração de um documento com justificativas, argumentos e proposições para melhores condições daqueles que exercem a função Pregoeiro na Fiocruz.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

1. Carvalho AL. Compras governamentais: uma proposta de dinamização do fluxo de compras em instituições públicas em saúde (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca; 2009.
2. Batista MAC. Modelo de gestão da informação: uma proposta para acompanhamento de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde - C&T. (Dissertação de mestrado profissional em saúde pública) Recife: Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães/ Fundação Oswaldo Cruz; 2006.
3. Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) como instituição pública estratégica de Estado para a saúde. Relatório final. VI Congresso Interno; 2010 [acesso 12 Jun. 2016]. Disponível em:
http://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/relatorio_final_ultima_versao.pdf#page=30.
4. Mendes GM. O Processo de Contratação Pública: Fases, Etapas e Atos: Ed. Zênite. 2012.
5. Dejellal F, Gallouj F. Mapping innovation dynamics in hospitals. *Research Policy*. 2005; v. 34, p. 817-835.
6. Birkinshaw J, Hamel G, Mol, MJ. Management innovation. *Academy of Management Review*. 2008; v. 33, n. 4, p. 825-845.
7. Drucker PF. Administrando para o futuro: os anos 90 e a virada do século. São Paulo, 2010.
8. OCDE. Manual de Oslo. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Brasília: Finep; 2005.
9. Lima DH, Vargas ER. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, 2012. v.46 n°2. P.385-401.
10. Drucker PF. Inovação e espírito empreendedor: prática e princípios. São Paulo: Pioneira; 1987.
11. Lam A. Organizational innovation. In: Fagerberg J, Mowery DC, Nelson, RR. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press; 2005.
12. Gallouj F. Economia da inovação: um balanço dos debates recentes. Bernardes R, Andreassi T, Organizadores. *Inovação em serviços intensivos em conhecimento*. São Paulo: Saraiva, 2007. cap 1.
13. Fleury MTL, Fleury A. Aprendizagem e inovação organizacional: as experiências de Japão, Coreia e Brasil. São Paulo: Atlas; 1995.
14. Brasil. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. [acesso em 09 jun 2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm.

15. Di Pietro MSZ. Direito Administrativo. 29 ed. Revista Atualizada e Ampliada. Rio de Janeiro: Forense; 2016.
16. Mello CAB de. Curso de direito administrativo. 31 ed. São Paulo: Malheiros Editores; 2014.
17. Brasil. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. [acesso em 09 jun 2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm.
18. Brasil, Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns [acesso em 09 jun 2016]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm.
19. Brasil. Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências [acesso em 09 jun 2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm.
20. Niebuhr JM. Curso de Licitação Pública e Contrato Administrativo. São Paulo: Dialética; 2003.
21. Fernandes JUJ. A qualidade na lei de licitações: o equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 38, jan. 2000. [acesso em 12 jun 2017]. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/429/a-qualidade-na-lei-de-licitacoes>.
22. Bertoldo EC, Uehara JM, Panko L, Pereira MC, Corrêa R. Pregão Presencial e Eletrônico - Cenário Nacional: noções elementares. Curitiba: Negócios Públicos; 2014.
23. Braga E. COMPRASNET: o site da transparência das compras governamentais. In VI Congresso Internacional el CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires; 2001.
24. Brasil. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. [acesso em 20 jun 2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm.
25. Niebuhr JM. Pregão Presencial e Eletrônico. De acordo com o Decreto 5.450/2005. Curitiba: Zênite; 2005.
26. Gasparini D. Direito Administrativo – 10. ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.
27. Di Pietro MSZ. Direito Administrativo. 18 ed. São Paulo: Atlas; 2008.
28. Brasil, Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 [acesso jun. 2016]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm.

29. Roriz ABS. A Rede Integrada de abastecimento e o Sistema de Registro de Preços no gerenciamento da cadeia de suprimentos da Diretoria de Administração da Fundação Oswaldo Cruz. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca; 2011.
30. Torres RCL. Pesquisa de preços nas licitações. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3773, 30 out. 2013. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/25635/da-pesquisa-de-precos-nas-licitacoes-publicas>.
31. Manual de Orientação Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça Secretaria de Controle Interno. [acesso em 03 fev. 2017] Disponível em http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAblicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_orientacao_de_pesquisa_de_precos.pdf.
32. Instrução Normativa nº 04 de 19 de março de 2015 [acesso em 20 abril. 2017] Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-n-4-de-19-de-marco-de-2015>.
33. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1405/2016. Plenário. [acesso em 17 fev 2017]. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2016_19.pdf.
34. Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [acesso em 17 de mai 2017] Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926>.
35. Fleury MTL, Fleury A. Construindo o conceito de competência. Rev. adm. contemp. Curitiba, v. 5, n. spe, p. 183-196, 2001. [acesso 12 abr. 2017] Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552001000500010&lng=en&nrm=iso.
36. Torres RCL. Uso da Prerrogativa de Saneamento pelo Pregoeiro. 2014 [acesso em 12 jun 2017]. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/33739/uso-da-prerrogativa-de-saneamento-pelo-pregoeiro>.
37. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.389/2006. Plenário. [acesso em 17 fev 2017]. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2.389%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>.
38. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3381/2013. Plenário. [acesso em 17 fev 2017]. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/AC-3381-48%252F13-P/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>.
39. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1729/2015. Primeira Câmara. [acesso em 16 fev 2017]. Disponível em:

- <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1729%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>.
40. Santana J. Pregoeiro: Condutas Tendentes a Realizar a Melhor Contratação para a Administração Pública. 2007 [acesso 02 fev 2017]. Disponível em: <http://www.jairsantana.com.br/pregoeiro-condutas-tendentes-a-realizar-a-melhor-contratacao-para-a-administracao-publica/>.
 41. Filho MJ. Pregão Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. 6. ed. São Paulo. Dialética; 2013.
 42. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [acesso em 15 jun 2017]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
 43. Brasil. Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 [acesso 30 jun 2017]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm.
 44. Brasil, Decreto nº 11.171 de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal [acesso 30 jun 2017]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm.
 45. Brasil. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências [acesso em 20 jun 2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm.
 46. Brasil Decreto-Lei nº 2248 de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. [acesso 30 jun 2017]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm.
 47. Advocacia Geral da União [acesso em 30 jul 2017] Disponível em http://www.agu.gov.br/interna/institucional/funcao_institucional.
 48. AGU [homepage na Internet] Manual de Boas Práticas Consultivas. 2.ed. Brasília: AGU, 2012. 67 p. [acesso em 25 jun 2017]. Disponível em: <https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=153380&idSite=1104&aberto=&fechado=>>.
 49. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2739/2010. Plenário. [acesso em 07 fev 2017]. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoA>.
 50. Brasil. Tribunal de Contas da União. Conhecendo o Tribunal Contas da União. 6. ed. Secretaria-Geral da Presidência. Brasília; 2016. [acesso em 10 fev 2017]. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2574866B201574CB04D2B76AA&inline=1>.

51. Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ. Relatório final do VI Congresso Interno da Fiocruz de 2010.
52. Gadelha CAG. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro. 2003 v. 8, n.2.
53. Brasil. Conselho Nacional de Saúde, Resolução no 466, de 12 de dezembro de 2012. Diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.[acesso em 19 out 2015]. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html.
54. Boas Práticas Clínicas: Documento das Américas. [acesso em 19 out 2015. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/medicamentos/pesquisa/boaspraticas_americas.pdf.
55. Jorge MJ, Avellar CM; Melo LC, Pigatto JAM, Batista DL. Indicadores de Efetividade em Custo de Atividades-meio no Modelo de Gestão para Resultados: a Experiência do IPEC/Fiocruz. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*. 2010; v. 4, p. 1-22.
56. Batista MAC, Maldonado J. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro 2008; v. 42, 4. p. 681-699.
57. Cooper DR, Schindler PS. *Métodos de Pesquisa em Administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman; 2003.
58. Collis J, Hussey R. *Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman; 2005.
59. Yin RK. *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman; 2015.
60. Gil AC. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas; 2002.
61. Malhotra NK. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 4.ed. Porto Alegre: Bookman; 2006.
62. Demo P. *Pesquisa e construção de conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; 1997.
63. GIL AC. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* . 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
64. Richardson RJ. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas; 1999 [acesso em 30 jun 2016 Disponível em: <http://ww.paulofreire.org/MoacirGadotti/Livros/gadotti_livros_boniteza.htm>.
65. Berry LL, Zeithaml VA, Malhotra N. *Pesquisa Acadêmica de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman; 2001.
66. Varian HR. *Microeconomia: Princípios Básicos*. 6 ed. Rio de Janeiro: Campus; 2000.

67. Santana J. Novo Estatuto da ME e EPP - Lei complementar 147 de 7 de Agosto de 2014 compras públicas e pequenos negócios. Essencialidades e Orientações. Minas Gerais. Fórum; 2014.
68. Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho/Brasil. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. 2. ed. Brasília, 2014 [acesso em 16 jul 2017]. Disponível em: http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6fcf316c9e8e&groupId=955023.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa do Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica, cujo tema diz respeito a novas práticas de gestão administrativa na condução do processo de compras de material hospitalar no INI/Fiocruz que possam decorrer da análise sobre a percepção dos Pregoeiros diante dos problemas e desafios no exercício da sua função.

Você foi selecionado (a) por ter sido identificado (a) como integrante dos profissionais que atuam como Pregoeiro (a) nas áreas de compras das Unidades que compõem a Fundação Oswaldo Cruz/Fiocruz.

A motivação básica para a execução desta pesquisa é propor novas práticas de gestão administrativa para a solução dos problemas e desafios identificados na condução do processo de compras sob a percepção do Pregoeiro (a). Os objetivos deste estudo são basicamente: analisar o fluxo do processo de compras de material hospitalar do INI/Fiocruz; descrever as competências, deveres e responsabilidades da função Pregoeiro; conhecer os problemas e desafios dos Pregoeiros da Fiocruz na condução do processo de compras e identificar o custo efetivo do processo de compras e o tempo dispendido na modalidade Pregão Eletrônico.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder questões sobre sua experiência na função, procedimentos utilizados, competências profissionais e os principais problemas e desafios vivenciados no desempenho de suas atividades na condução do processo de compras.

A pesquisa consistirá na aplicação de um questionário junto aos participantes do estudo e posterior análise das respostas. Sua resposta ao questionário será tratada como material anônimo e deverá ser respondido individualmente. Todas as informações obtidas serão sigilosas e seu nome não será identificado em nenhum momento. A guarda dos dados será de responsabilidade do pesquisador, que se compromete a zelar para que os mesmos não sejam utilizados para finalidades diversas das que constituem os objetivos deste projeto de pesquisa.

Os benefícios esperados com a sua participação são muito significativos, pois através de suas respostas, procurar-se-á identificar os problemas e desafios com que se depara no desempenho de suas atividades na condução do processo de compras, de forma a possibilitar a elaboração de uma proposta de boas práticas de gestão na condução desses processos.

Os riscos decorrentes de sua participação na pesquisa podem ser considerados mínimos, no que se refere à possibilidade, ainda que remota, de algum tipo de constrangimento em expor suas ideias.

Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento.

Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição onde será proposta a aplicação do estudo.

Não serão publicados dados ou informações que possibilitem sua identificação, assegurando o sigilo sobre sua participação, focalizando o conteúdo geral e os resultados estatísticos dos mesmos.

Este estudo não acarretará nenhuma despesa para o participante da pesquisa.

Embora nenhuma compensação esteja prevista para este estudo, ao assinar esse Termo de Consentimento, você não estará abrindo mão dos seus direitos legais, sendo um deles, o seu direito a solicitação a indenização.

Este documento será elaborado em duas vias, as quais serão rubricadas em todas as suas páginas e assinadas na última página por você e pelo pesquisador, devendo cada parte ficar de posse de uma via.

Em ambas as vias deste termo constam o telefone e o endereço institucional do pesquisador e do Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/INI, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

_____ Local e Data: _____

Assinatura

Carmen Priscila de Andrade Alves

Fundação Oswaldo Cruz – Diretoria de Administração/DIRAD

Av. Brasil, 4365 – Manguinhos

Rio de Janeiro. Tel.: (21) 3836 2146/99435-0604

Comitê de Ética em Pesquisa – INI/FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos

Rio de Janeiro. Tel.: (21) 3865-9595

APÊNDICE B

QUESTIONÁRIO

ORIENTAÇÕES PARA RESPONDER O QUESTIONÁRIO

1. O questionário está dividido em 04 partes, a saber:
Parte I - Perfil dos Pregoeiros da FIOCRUZ;
Parte II – Desenvolvimento – Treinamento/Capacitação;
Parte III – Disfunções: Problemas e Desafios da função Pregoeiro;
Parte IV - Princípios da eficiência, eficácia e efetividade na condução dos processos de compras, e mais uma questão aberta, de caráter propositivo.
2. As partes II, III e IV você poderá posicionar-se quanto às afirmações, o seu grau de concordância.
3. Eventuais dúvidas podem ser dirimidas pelo e-mail. episcila@fiocruz.br ou pelo telefone cel. (21) 3836-2146/99435-0604
4. Pede-se a gentileza de retornar o questionário num prazo de até 07 dias do seu recebimento.

QUESTIONÁRIO

Parte I - Perfil dos pregoeiros da FIOCRUZ

1.Sexo	<input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Masculino
2.Idade	<input type="checkbox"/> Entre 25 a 29 anos <input type="checkbox"/> Entre 30 a 39 anos <input type="checkbox"/> Entre 40 a 50 anos <input type="checkbox"/> Acima de 50 anos
3.Tempo de Serviço na Fiocruz.	<input type="checkbox"/> Um a 03 anos <input type="checkbox"/> De 04 a 06 anos <input type="checkbox"/> De 05 a 10 anos <input type="checkbox"/> Acima de 10 anos
4.Formação Acadêmica.	<input type="checkbox"/> Nível médio <input type="checkbox"/> Graduado <input type="checkbox"/> Especialista <input type="checkbox"/> Mestrado <input type="checkbox"/> Doutorado
5.Tempo de exercício da função Pregoeiro na Fiocruz	<input type="checkbox"/> Menos de dois anos <input type="checkbox"/> De 02 a 05 anos <input type="checkbox"/> De 06 a 10 anos <input type="checkbox"/> Mais de 10 anos
6.Nível da graduação do Cargo na Instituição	<input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Superior
7.Remuneração	<input type="checkbox"/> R\$ 3.501,00 A R\$ 4.500,00 <input type="checkbox"/> R\$ 4.501,00 A R\$ 5.500,00 <input type="checkbox"/> R\$ 5.501,00 A R\$ 6.500,00 <input type="checkbox"/> Mais de R\$ 6.500,00
8.Na sua unidade, a função de Pregoeiro tem remuneração adicional (FG, DAS, outros)?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

9.Qual é o seu grau de satisfação em trabalhar como Pregoeiro?	<input type="checkbox"/> Totalmente Satisfeito <input type="checkbox"/> Satisfeito <input type="checkbox"/> Pouco Satisfeito <input type="checkbox"/> Insatisfeito
10.Caso você tivesse a opção de mudança de função, você o faria?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

Parte II – Desenvolvimento – Treinamento/Capacitação

1. Indique o seu grau de concordância com as afirmações abaixo de como você percebe a sua prática profissional após a realização da capacitação/treinamento?

A	B	C	D	E
CONCORDO TOTALMENTE	CONCORDO PARCIALMENTE	SEM OPINIÃO/NÃO SE APLICA	DISCORDO	DISCORDO TOTALMENTE

	A	B	C	D	E
1. O curso de capacitação para atuar como Pregoeiro ser suficiente para o exercício da função;					
2. Apresenta melhor desempenho profissional;					
3. Apresenta mais segurança na condução do pregão;					
4. Identifica mais facilmente os problemas na fase interna do processo de compras;					
5. Consegue sugerir e implantar práticas inovadoras em sua área de atuação;					
6. De uma forma geral, a capacitação técnica dos compradores da Instituição é satisfatória para desempenhar as atividades de compras.					

III – Disfunções – Problemas e Desafios da Função Pregoeiro

2. Indique o seu grau de concordância com as afirmações abaixo identificadas como *possíveis problemas e desafios* na condução do processo de compras.

A	B	C	D	E
CONCORDO TOTALMENTE	CONCORDO PARCIALMENTE	SEM OPINIÃO/NÃO SE APLICA	DISCORDO	DISCORDO TOTALMENTE

SITUAÇÕES	A	B	C	D	E
1. Termo de Referência ou a solicitação de compras com definição do objeto imprecisa, insuficiente ou excessiva;					
2. Padronização dos editais de acordo com os Modelos/Minutas da Advocacia Geral da União - AGU;					
3. Obtenção de propostas para compor o mapa de pesquisa de preços, que reflitam a realidade dos preços praticados no mercado;					
4. Dificuldades de compreensão dos pareceres jurídicos da Procuradoria Federal da Fiocruz, conforme determinação do parágrafo único do art. 38 da Lei 8666/93;					
5. Recebimento de pedidos de compras de mesmo teor em períodos curtos do mesmo exercício (ano);					
6. Morosidade devido à exigência de formalidade diante das leis na construção do processo licitatório;					
7. Responder pedidos de esclarecimento de cunho técnico;					
8. Responder pedidos de impugnação;					
9. Negociar redução de preços junto ao licitante no momento da sessão;					
10. Análise documentação de aceitabilidade e habilitação;					
11. Os equipamentos disponibilizados pela Instituição para a execução dos serviços;					
12. O tratamento diferenciado às microempresas e das empresas de pequeno porte nas licitações públicas à luz da LC Nº 123/06 e das inovações dadas pela LC 147/2014;					
13. Falta de feedback por parte do requisitante quanto à qualidade do objeto após a conclusão do processo de compras /contratação;					
14. O Sistema COMPRASNET não bloquear as empresas impedidas de licitar;					
15. Licitantes que retardam o andamento da sessão após o lançamento do menor lance, não apresentando os documentos de aceitabilidade;					
16. Solicitação de amostras, portfólios e atestados para					

aprovação do Requisitante;					
17. Inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações conjuntas;					
18. Desistência da oferta de menor lance/Pedido de desclassificação de proposta;					
19. As atribuições no desempenho da função que impliquem em acompanhar e orientar o desenvolvimento da fase interna do pregão gerando responsabilidades e consequências em atos futuros;					
20. Atualização frequente do Pregoeiro(a) no que diz respeito às normas, decretos e leis;					
21. Itens do pregão serem cancelados na fase de aceitação por motivo de não haver negociação dos lances ofertados.					

Parte IV – Princípios da eficiência, eficácia e efetividade nas compras através do Pregão Eletrônico.

3. Indique seu grau de concordância com as afirmações abaixo quanto ao atendimento aos **princípios da eficiência, eficácia e efetividade** nas compras públicas realizadas através do Pregão Eletrônico, definindo que:

- ❖ **Eficiência** é fazer coisa certa, é produzir mais com o mínimo de recursos;
- ❖ **Eficácia** é a capacidade de fazer o que é necessário para alcançar determinado objetivo e;
- ❖ **Efetividade** está associada ao impacto e transformação de uma realidade que se alterou, tendo como benefícios efeitos diretos ou indiretos da ação institucional (econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos).

A	B	C	D	E
CONCORDO TOTALMENTE	CONCORDO PARCIALMENTE	SEM OPINIÃO/NÃO SE APLICA	DISCORDO	DISCORDO TOTALMENTE

SITUAÇÕES	A	B	C	D	E
1. Qualidade dos bens ou serviços adquiridos;					
2. Tempo para conclusão do processo de compras ser suficiente de acordo com os princípios citados;					
3. Participação de um número maior de licitantes;					
4. O critério de julgamento ser o menor preço;					
5. A utilização de um sistema (Comprasnet) para realizar os pregões eletrônicos;					
6. A possibilidade de acompanhamento da sessão pela sociedade;					
7. Inversão das fases de análise e habilitação das propostas;					

8. Análise da habilitação apenas do licitante vencedor;					
9. Fase recursal apenas no final do processo;					
10. As compras sempre que necessárias serem processadas através de Sistema de Registro de Preço;					
11. Compras compartilhadas como instrumento econômico capaz de estimular padrões de consumo que incluam critérios ambientais na aquisição de bens e serviços na Administração Pública;					

4. Como Pregoeiro (a) qual seria a sua proposta para minimizar os problemas e desafios na condução dos processos de compras na Fiocruz?

Obrigada por colaborar com o desenvolvimento dessa pesquisa!

Essa investigação é parte integrante da dissertação de mestrado de Carmen Priscila de Andrade Alves. A orientação do trabalho está sob a responsabilidade acadêmica do Professor Dr. Marcelino Jose Jorge.

Orientador:

Prof. Dr. Marcelino José Jorge

Email: marcelino.jorge@ini.fiocruz.br

Mestranda

Carmen Priscila de Andrade Alves

cpriscila@fiocruz.br

ANEXO

APROVAÇÃO DO CEP

 Plataforma Brasil

[Público](#) [Pesquisador](#) [Alterar Meus Dados](#)

Você está em: Público > Buscar Pesquisas Aprovadas > Detalhar Projeto de Pesquisa

DETALHAR PROJETO DE PESQUISA

- DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título Público: NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO DAS COMPRAS DE MATERIAL HOSPITALAR PARA A PESQUISA CLÍNICA ASSOCIADA À ASSISTÊNCIA DO INSTITUTO NACIONAL DE INFECTOLOGIA - FIOCRUZ: A PERCEÇÃO DOS PREGOEIROS
Pesquisador Responsável: MARCELINO JOSÉ JORGE
Contato Público: MARCELINO JOSÉ JORGE
Condições de saúde ou problemas estudados:
Descritores CID - Gerais:
Descritores CID - Específicos:
Descritores CID - da Intervenção:
Data de Aprovação Ética do CEP/CONEP: 04/01/2017



- DADOS DA INSTITUIÇÃO PROPONENTE

Nome da Instituição: INSTITUTO NACIONAL DE INFECTOLOGIA EVANDRO CHAGAS - IN/FIOCRUZ
Cidade: RIO DE JANEIRO

- DADOS DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Comitê de Ética Responsável: 5262 - Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas - INI / FIOCRUZ
Endereço: Avenida Brasil 4365
Telefone: (21)3865-9585
E-mail: cep@ini.fiocruz.br

- CENTRO(S) PARTICIPANTE(S) DO PROJETO DE PESQUISA