

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - EA

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS - DCA

Francisco Aguiar Lucero

O planejamento de compras na Administração Pública e suas consequências para atuação dos  
Pregoeiros ou Agentes de Contratação: estudo de caso da rede LFDA

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2022

Francisco Aguiar Lucero

O planejamento de compras na Administração Pública e suas consequências para atuação dos  
Pregoeiros ou Agentes de Contratação: estudo de caso da rede LFDA

Trabalho de conclusão de curso de graduação  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Administrativas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2022

### CIP - Catalogação na Publicação

Lucero, Francisco Aguiar  
O planejamento de compras na Administração Pública e suas consequências para atuação dos Pregoeiros ou Agentes de Contratação / Francisco Aguiar Lucero. -- 2022.  
75 f.  
Orientador: Clezio Saldanha dos Santos.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Curso de Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Planejamento de compras. 2. Pregoeiro. 3. Compras públicas. I. Santos, Clezio Saldanha dos, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Francisco Aguiar Lucero

O planejamento de compras na Administração Pública e suas consequências para atuação dos  
Pregoeiros ou Agentes de Contratação: estudo de caso da rede LFDA

Trabalho de conclusão de curso de graduação  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Administrativas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Aprovado em: Porto Alegre, 07/10/2022

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Prof. Dr. Leonardo Granato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Coordenador do Laboratório Federal de Defesa Agropecuária/RS Fabiano Barreto

LFDA/RS – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Este estudo é dedicado aos profissionais pregoeiros e agentes de contratação, que no exercício das suas funções, contribuem para uma melhor gestão dos recursos públicos, em especial, aqueles atuantes na rede LFDA, que contribuíram para o desenvolvimento deste.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a minha família pela compreensão em relação a minha ausência do convívio familiar durante a realização deste estudo, e por me fornecerem o apoio e incentivos indispensáveis para consecução deste, a minha conquista é a nossa conquista.

Agradeço também ao meu orientador Dr. Clezio Saldanha dos Santos, pelo acolhimento e orientação indispensáveis para concretização deste trabalho.

Por fim, estendo meus agradecimentos à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a qual me proporcionou um ensino superior de qualidade, que certamente transformou minha visão de mundo e me deu condições para lutar pelos meus objetivos pessoais e profissionais.

## RESUMO

Este trabalho buscou compreender a dinâmica do planejamento de compras dos Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária – LFDA's, a partir da visão dos pregoeiros e agentes de contratação, responsáveis pela condução da fase externa do processo licitatório. Para consecução deste propósito adotou-se um estudo de caso de caráter exploratório, tendo como principais técnicas de coleta de dados as pesquisas documental e bibliográfica, além da aplicação de um questionário com perguntas abertas e fechadas. Este estudo procurou identificar e descrever a estrutura normativa vigente do planejamento de compras, para posteriormente confrontá-la com a realidade prática vivenciadas pelos servidores envolvidos com os processos de compras da rede LFDA, com o objetivo de evidenciar as principais falhas do planejamento, além de identificar e descrever as principais dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros e agentes de contratação no cumprimento de suas funções. A compreensão da dinâmica do planejamento de compras se mostrou extremamente complexa, em função das constantes alterações na legislação e pela incipiente fase de implementação de sistemas de controle e acompanhamento, como no caso do recém-criado sistema PGC. Do ponto de vista teórico-conceitual o planejamento de compras da rede LFDA, está mais próximo ao modelo tradicional de planejamento, tendo um caráter predominantemente normativo e pouco estratégico. Constatou-se que dentre as dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros, destacam-se a sobre carga de trabalho, a ocorrência de acúmulo de funções, a necessidade de treinamento e capacitação, além da não observância do princípio da segregação de funções. Por fim, foram apresentadas algumas sugestões para aperfeiçoamento do planejamento de compras, dentre elas, treinamento e capacitação da unidades requisitantes e equipes de planejamento, integração entre as equipes, escalonamento das contratações por prioridade da demanda, complementação do quadro de pessoal, padronização de especificações, entre outras.

**Palavras-chave:** Planejamento de compras; Pregoeiro; Compras públicas.

## ABSTRACT

This work sought to understand the dynamics of the procurement planning of the Federal Agricultural Defense Laboratories - LFDA's, from the point of view of the auctioneers and contracting agents, responsible for conducting the external phase of the bidding process. To achieve this purpose, an exploratory case study was adopted, having as main data collection techniques, documental and bibliographic research, in addition to the application of a questionnaire with open and closed questions. This study sought to identify and describe the current normative structure of purchase planning, to later confront it with the practical reality experienced by the servers involved with the purchase processes of the LFDA network, with the objective of highlighting the main failures of the planning, in addition to identify and describe the main difficulties faced by auctioneers and contracting agents in carrying out their duties. Understanding the dynamics of purchasing planning proved to be extremely complex, due to the constant changes in legislation and the incipient phase of implementation of control and monitoring systems, as in the case of the recently created PGC system. From a theoretical-conceptual point of view, the purchase planning of the LFDA network is closer to the traditional planning model, having a predominantly normative and not very strategic character. It was found that among the difficulties faced by the criers, the overload of work, the occurrence of accumulation of functions, the need for training and qualification, in addition to the non-observance of the principle of segregation of functions, stand out. Finally, some suggestions were presented to improve the purchasing planning, among them, training and qualification of the requesting units and planning teams, integration between the teams, scheduling of hiring by priority of the demand, complementation of the staff, standardization of specifications, among others.

**Keywords:** Procurement planning; Auctioneers; Public procurement.



## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1.	Objetivo geral .....	14
1.2.	Objetivos específicos .....	14
<b>2.</b>	<b>REVISÃO TEÓRICA</b> .....	14
2.1.	Compras públicas, pregoeiros e agentes de contratação .....	15
2.2.	Planejamento na administração pública .....	20
2.3.	Planejamento nas compras públicas.....	23
2.4.	Estudos relacionados a atividade dos pregoeiros .....	33
<b>3.</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	37
<b>4.</b>	<b>APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	39
4.1.	Estrutura normativa vigente do planejamento de compras na administração pública federal39	
4.2.	Apresentação dos dados: pregoeiros e agentes de contratação .....	40
4.3.	Apresentação dos dados: planejamento de compras.....	45
4.4.	Análise dos resultados: pregoeiros e agentes de contratação .....	50
4.5.	Análise dos resultados: planejamento de compras.....	54
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	63
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	67
<b>7.</b>	<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO</b> .....	71

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do planejamento nas compras públicas e suas implicações para atuação dos pregoeiros ou agentes de contratação dos Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária – LFDA.

Para compreensão da temática proposta é necessário a introdução de alguns conceitos inerentes às contratações públicas, por meio da consulta a algumas das normas legais que definem tais conceitos e vinculam os ritos processuais desta natureza.

Pelo que preconiza o Inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal Brasileira, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações praticados pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão contratados mediante processo de licitação pública (BRASIL, 1988).

Devido a amplitude e importância da temática Licitação, a literatura a seu respeito é extensa, entretanto, pontos como a seleção da proposta mais vantajosa, isonomia, transparência e demais princípios que regem a administração pública são recorrentes para formação do conceito e significados atribuídos à matéria.

Justen Filho, ao discorrer sobre o significado do termo Licitação, assim o define:

Licitação significa um procedimento administrativo formal realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica (JUSTEN FILHO, 2002, p. 18 apud VIEIRA, 2010, p. 7).

Na ocasião do presente estudo, o cenário normativo das licitações públicas brasileiras passa por uma profunda transformação, vigendo concomitante duas leis regulatórias principais, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, esta última com objetivo de substituir a primeira de forma definitiva a partir de abril de 2023.

Considerando o fato da nova lei se encontrar em vigor, desde abril de 2021 e que a previsão da revogação definitiva da Lei 8.666/93 está prevista para ocorrer em abril de 2023, importa ao presente estudo a contemplação do novo regramento jurídico. Em especial no tocante ao planejamento do procedimento licitatório e aos atores responsáveis pela coordenação e execução da fase de seleção dos fornecedores, como se verá adiante.

Conforme, disposto no Art. 18 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento da contratação,

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação [...] (BRASIL, 2021).

O planejamento, tanto na esfera privada, quanto na esfera pública tem sido uma poderosa ferramenta para consecução dos objetivos das organizações, proporcionando benefícios como a elevação da eficiência, eficácia e efetividade das organizações. O que contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar seus objetivos (MATIAS-PEREIRA, 2011).

Após a fase de planejamento da licitação, a legislação prevê a figura do pregoeiro ou agente de contratação para condução dos trabalhos de seleção do fornecedor, a depender da modalidade licitatória utilizada. Em se tratando de Pregão, por força do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, essa condução caberá ao pregoeiro, conforme Incisos I a XI do Art. 17, transcritos a seguir:

I - conduzir a sessão pública; II - receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos; III - verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital; IV - coordenar a sessão pública e o envio de lances; V - verificar e julgar as condições de habilitação; VI - sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica; VII - receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los 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 competente e propor a sua homologação (BRASIL, 2019).

Sendo que para as demais modalidades, atribuições similares foram delegadas à figura do agente de contratação, novo conceito, trazido pela nova Lei de Licitações 14.133/2021, em seu Inciso LX, Art. 6º, transcrito abaixo:

LX - Agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (BRASIL, 2021).

Portanto, verifica-se que a norma legal atribui enorme responsabilidade aos pregoeiros e agentes de contratação na fase do certame propriamente dito, contudo, de uma forma

desconectada do planejamento da contratação, como se a execução destas funções, nada dependesse da fase preparatório de planejamento.

A importância de se entender melhor como se dá a relação entre o planejamento da contratação e atuação destes profissionais certamente recai sobre êxito do processo licitatório, logo, sobre a maior eficiência, eficácia e efetividade das compras públicas, com benefícios diretos para sociedade como um todo, com o melhor emprego dos recursos públicos.

Para se ter uma ideia, somente no ano de 2021 foram divulgados mais de 68 mil processos de compras na modalidade pregão no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, totalizando um valor estimado de mais de 174 trilhões de reais em aquisições e contratações somente nesta modalidade, cujo, a coordenação da sessão pública, o julgamento das propostas, a habilitação das licitantes e adjudicação dos objetos couberam aos pregoeiros. Sendo que, se considerados os valores dos processos divulgados para as demais modalidades licitatórias, cuja, responsabilidade foi atribuída ao agente de contratação pela nova lei de licitações, este valor ultrapassou 219 trilhões de reais, conforme consulta ao Painel de Compras do Governo Federal<sup>1</sup>.

Considerando que a teoria administrativa propõe o planejamento como ferramenta precípua, pois, “determina, antecipadamente, o que se deve fazer, quais os objetivos a serem atingidos, quais controles serão adotados e que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios” (SANTOS, 2014, p. 61), de que forma ele afeta o trabalho dos pregoeiros e agentes de contratação?

Ainda que a problemática proposta em sua dimensão ampla possa atingir compras públicas de todas as esferas de governo: municipal, estadual e federal, dadas as limitações de coleta de informações e tempo dedicado ao trabalho desta natureza. Fez-se necessário um delineamento específico no estudo proposto.

Desta forma, considerando que o autor deste trabalho, atua como chefe do Serviço de Compras do LFDA-RS, com experiência de mais de 6 anos na área de compras, atuando como pregoeiro, inclusive, e que pelo exercício de sua função tem contatos com os demais pregoeiros e agentes de contratação de outros LFDA's, espalhados pelo Brasil, é oportuno, delimitar o âmbito da pesquisa à rede LFDA, por conveniência.

Portanto, o presente estudo se limitará a análise do planejamento e suas consequências para atuação dos pregoeiros e agentes de contratação de seis órgão específicos, integrantes da

---

<sup>1</sup> Informação disponível em: <<http://painelcompras.economia.gov.br/>>. Acesso em 12/08/2022.

rede de Laboratórios oficiais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, os quais são administrados de forma descentralizada e estão distribuídos nas cinco regiões do país:

- a) Na região Norte – Belém/PA – LFDA-PA;
- b) Na região Nordeste - Recife/PE – LFDA-PE;
- c) Na região Centro-oeste - Goiânia/GO – LFDA-GO;
- d) Na região Sudeste - Pedro Leopoldo/MG – LFDA-MG, com unidades avançadas em Belo Horizonte, Andradás, Varginha e Rio de Janeiro; e em Campinas/SP – LFDA-SP, com unidade avançada em Jundiaí; e
- e) Na região Sul - Porto Alegre/RS – LFDA-RS, com unidade avançada em São José/SC.

Estes laboratórios estão vinculados à Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, através da Secretaria de Defesa Agropecuária, que por intermédio da Coordenação-Geral de Apoio Laboratorial – CGAL, localizada em Brasília/DF, a qual exerce a competência de “gerir, coordenar, alocar recursos, monitorar, auditar e definir diretrizes e estratégias para o funcionamento destes.

O trabalho desenvolvido pelos laboratórios da rede LFDA é de extrema importância para a sociedade, pois, os resultados de suas análises balizam ações de inspeção, fiscalização e regulamentação da produção de alimentos e bebidas no país. Destacam-se também pela atuação em estudos de cooperação e projetos de pesquisa voltados para segurança dos alimentos e à detecção de fraudes econômicas.

Para o cumprimento dos seus objetivos institucionais, bem como para a manutenção de suas atividades laboratoriais, os LFDA’s consomem produtos e serviços adquiridos e contratados por meio de processos licitatórios. Sendo que, de acordo com dados obtidos no Painel de Compras do Governo Federal<sup>2</sup>, juntos, os seis laboratórios oficiais, divulgaram 1.189 processos de compras nos últimos três anos (2019 a 2021), totalizando um valor de mais de 265 milhões de reais, no período. Números que expressam a significância das compras e contratações dos mesmos, por consequência, respaldam a delimitação da pesquisa aqui proposta. Destacando-se que não existem na literatura outros trabalhos que explorem esta temática no âmbito da rede LFDA.

---

<sup>2</sup> Informação disponível em: <<http://painelcompras.economia.gov.br/>>. Acesso em 16/08/2022.

### **1.1. Objetivo geral**

O objetivo geral do presente estudo consiste em compreender a dinâmica do planejamento de compras, a partir da percepção dos pregoeiros ou agentes de contratação da rede LFDA.

### **1.2. Objetivos específicos**

Identificar e descrever a estrutura normativa vigente do planejamento de compras na administração pública federal;

Confrontar o planejamento normativo existente com a aplicação prática do planejamento das compras da rede LFDA;

Compreender as dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros ou agentes de contratação da rede LFDA para o atingimento dos objetivos do planejamento de compras;

Identificar as principais falhas do planejamento das compras no âmbito da rede LFDA, do ponto de vista do pregoeiro ou agente de contratação;

Sugerir ações para o aperfeiçoamento do planejamento das compras no âmbito da rede LFDA.

Este trabalho está estruturado em sete seções, incluída esta introdução. A segunda seção traz o arcabouço teórico que serviu de suporte às análises dos dados coletados na pesquisa. Na seção seguinte, apresenta-se a metodologia adotada. Na quarta seção, apresenta-se os dados coletados, bem como a análise dos resultados. Na sequência, a quinta seção apresenta as considerações finais construídas a partir das análises apresentadas e suportadas pelo referencial teórico utilizado, buscando compreender a dinâmica da fase preparatória do procedimento licitatório, sob a ótica dos profissionais responsáveis pela fase subsequente ao planejamento da contratação, pregoeiros e agentes de contratação. Por fim, a sexta sessão contém as referências utilizadas e na sétima seção verifica-se o apêndice contendo o questionário aplicado.

## **2. REVISÃO TEÓRICA**

A revisão teórica proposta está organizada de forma a construir um diálogo com conceitos e estudos que possam servir aos objetivos do presente trabalho. Primeiramente, apresentar-se-á uma breve revisão teórica a respeito das compras públicas de forma a contextualizar o trabalho dos pregoeiros e agentes de contratação. No segundo tópico, serão apresentados alguns conceitos teóricos sobre o planejamento, em sentido amplo, bem como

sobre o planejamento na Administração Pública. Na sequência, desenvolver-se-á um tópico específico para o planejamento nas compras públicas, buscando apresentar suas principais premissas e normas vigentes. Por fim, o último tópico desta revisão teórica, apresenta o resultado da revisão bibliográfica específica sobre estudos relacionados às atividades dos pregoeiros.

## **2.1. Compras públicas, pregoeiros e agentes de contratação**

Pelo que preconiza o Inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal Brasileira, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações praticados pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão contratados mediante processo de licitação pública. Para regulamentar este dispositivo constitucional foi aprovada, em 21 de junho de 1993, a Lei 8.666, mais conhecida como Lei de Licitações e Contratos, pois, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Antes de adentrarmos aos principais aspectos desta peça jurídica, é pertinente trazer algumas definições e significados do termo Licitação, que para Meirelles, é:

[...] o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição (2010, p. 281).

Sob este enfoque, tal instrumento é o meio pelo qual a administração pública busca realizar contratos e aquisições de forma a atender suas necessidades, sem prejuízo ao manejo do dinheiro público, e a livre competição entre os interessados em fornecer bens e serviços à Administração.

Justen Filho, ao discorrer sobre o significado do termo Licitação chama atenção para a formalidade inerente ao procedimento que se rege por regime jurídico de direito público, vejamos:

Licitação significa um procedimento administrativo formal realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica (JUSTEN FILHO, 2002, p. 18 apud VIEIRA, 2010, p. 7).

Já Rigolin e Bottino enfatizam a complexidade da Licitação como procedimento administrativo:

Licitação não é apenas um ato, mas todo um complexo procedimento administrativo através do qual a Administração elege, entre várias possíveis, a proposta mais vantajosa ao seu interesse – que é sempre o interesse público, com vista a algum contrato, em geral de aquisição, que pretenda celebrar (RIGOLIN; BOTTINO, 2002, p. 22).

Couto e Capagio, chamam a atenção para o fato de que a Constituição Federal e as leis tratam a licitação, em determinadas passagens, como procedimento e, em outras, como processo administrativo, sendo, oportuno esclarecer estes conceitos:

O processo administrativo é conjunto de atos ordenados, cronologicamente praticados e necessários a produzir uma decisão sobre certa controvérsia de natureza administrativa. Já o procedimento administrativo é uma série de atos concatenados, praticados pelas partes em colaboração, tendentes a um ato administrativo final dependente dos anteriores (COUTO; CAPAGGIO, 2022, p. 90).

Desta forma, na visão dos autores, a licitação como procedimento administrativo seria “uma série de atos concatenados, praticados pelas partes em colaboração, tendente a um ato administrativo final dependente dos anteriores” (COUTO; CAPAGGIO, 2022, p. 107), sendo um procedimento prévio à contratação, que atinge a sua finalidade quando a melhor proposta é escolhida.

Pela amplitude e importância da temática Licitação, a Literatura a seu respeito é extensa, contudo, pontos como seleção de proposta mais vantajosa, isonomia, transparência e demais princípios que regem a administração pública são recorrentes para formação do conceito e significados atribuídos à matéria. Neste sentido logo em seu art. 3º a Lei 8.666/93 reforça essa ideia, vejamos:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

O princípio da Isonomia deve estar presente em todo o processo, desde o momento da definição da especificação do objeto, para o qual se deve analisar o nível de detalhamento adequado para não comprometer a qualidade do item a ser adquirido, sem, contudo, direcionar o mesmo para uma determinada marca, sob pena de frustrar a livre concorrência.



Por essa razão, o Inciso I do Parágrafo Primeiro do Art. 3º da Lei 8.666/93, veda expressamente aos agentes públicos, “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo [...]” (BRASIL, 1993). Além desta vedação, corroboram para preservação do princípio da isonomia o tratamento impessoal e objetivo dos agentes públicos, quando da análise e/ou julgamento de quaisquer etapas do processo.

Por meio da Lei 8.666/93 foram definidas cinco modalidades licitatórias: a concorrência, a tomada de preço, o concurso, o convite e o leilão. Sendo que, sete anos depois, por meio do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000 foi introduzida a modalidade pregão no âmbito da União, e criada a função do pregoeiro na administração pública brasileira.

Posteriormente a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ampliou a uso dessa modalidade com o objetivo de dar mais celeridade às contratações, visto que neste procedimento há uma inversão das fases de habilitação e aceitação das propostas em relação as demais modalidades licitatórias.

Por meio desta Lei, foi atribuída a responsabilidade do Pregoeiro na condução do processo licitatório, conforme Inciso IV, Art. 3º da referida Lei,

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

Apesar da supracitada lei possibilitar a utilização de recursos de tecnologia da informação, foi somente por meio do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, que o pregão em sua forma eletrônica foi regulamentado, tornando-se, inclusive, obrigatório, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Governo Federal e trazendo maior celeridade ao processo licitatório e atribuindo ainda mais importância ao papel do Pregoeiro nas aquisições e contratações.

A partir deste decreto foi atribuído ao Pregoeiro a responsabilidade de coordenar o processo licitatório, receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, (apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração). Além de conduzir a sessão pública na internet, verificando a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório, dirigir a etapa de lances, verificar e julgar as condições de habilitação, receber, examinar e decidir os recursos (devendo encaminhar à autoridade competente quando mantiver sua decisão), indicar o vencedor do certame, adjudicar o objeto (quando não houver recurso),

conduzir os trabalhos da equipe de apoio e por fim, encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.

Este decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, o qual, além de regulamentar a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluiu os serviços comuns de engenharia e dispôs sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. No que tange as atividades dos pregoeiros, este novo decreto, basicamente manteve as responsabilidades previstas no decreto anterior.

Destaca-se, por fim, o lançamento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual tem por objetivo substituir a Lei 8.666/93 de forma definitiva a partir de abril de 2023.

Esta nova Lei introduz a figura do agente de contratação como responsável pela condução do procedimento licitatório em se tratando de modalidade diversa do pregão, veja-se o Inciso LX, Art. 6º, da supracitada lei, transcrito abaixo:

LX - Agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (BRASIL, 2021).

Para além da simples nomenclatura utilizada, é preciso compreender a importância e responsabilidade atribuída ao agente de contratação. Neste sentido, Couto e Capagio (2022), destacam a diferença em relação ao regime jurídico da Lei 8.666/93, na qual em seu art. 51, caput, determinava que as propostas dos licitantes devem ser “processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, três membros” (BRASIL, 1993). Desta forma, como regra geral, na Lei 8.666/93, para modalidade diversa do pregão, cabe a atuação de comissão de licitações, na qual os membros respondem solidariamente pelos atos praticados, salvo quem anotar em ata seu posicionamento divergente. Enquanto que na nova Lei de Licitações 14.133/2021 a lógica é invertida, cabendo a condução da licitação a uma única pessoa, o agente de contratação, ainda que possa contar com uma equipe de apoio, tal qual como se dá o trabalho do pregoeiro. Nas palavras destes autores:

Tal como a equipe de apoio do pregoeiro (no regime da Lei n. 10.520/2002), o agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio, e a responsabilização por seus atos será individualizada, exceto se induzido a erro pela equipe de apoio. Conjecture-se a hipótese em que a licitação requeira conhecimentos técnicos especializados, providos pela equipe de apoio, cujas informações induzam a erro o agente de contratação. Nesse

caso, cabe a responsabilização não do agente de contratação, mas dos servidores culpáveis pelo erro (COUTO; CAPAGGIO, 2022, p. 90).

Portanto, a nova Lei de Licitações em seu Art. 8º determina a necessidade designação de um servidor específico para atuar em processos licitatório que não sejam da modalidade pregão, vejamos:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (BRASIL, 2021).

Assim como o Pregoeiro, este servidor também responderá de forma individualizada, e poderá ser auxiliado por uma equipe de apoio, conforme estabelecido no Parágrafo Primeiro do Art. 8º, “§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe” (BRASIL, 2021).

Até o momento da realização do presente estudo, ainda não se tem uma regulamentação das regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio de acordo com a nova lei de licitações, tal como prevê o Parágrafo 3º do Art. 8º da Lei 14.133/2021,

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei (BRASIL, 2021).

Destaca-se que em 10 de maio de 2022, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, divulgou uma consulta pública, nº 02/2022<sup>3</sup> para fins de divulgação e obtenção da colaboração da sociedade para elaboração da minuta do decreto que estabelecerá as regras e diretrizes para a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com

---

<sup>3</sup> Disponível em:

<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/05/2022&jornal=608&pagina=1>> Acesso em 10/06/2022, 19:14.

base na nova Lei de Licitação (Lei nº 14.133/2021). Portanto, o novo decreto de regulamentação deve ser divulgado em breve.

## **2.2. Planejamento na administração pública**

Ainda que na teoria da administração existam diferentes definições de planejamento observa-se que em geral, estas definições estão relacionadas a conceitos de: lógica, racionalidade, expectativas sobre cenários futuros, mensuração dos níveis de risco e incertezas, sistematização de informações e procedimentos sequenciais, entre outros. (MATIAS-PEREIRA, 2011).

Em qualquer campo da atividade humana, especialmente os que envolvam a produção de bens e serviços, seja propiciando a geração de riquezas, seja para o atendimento do interesse coletivo, é imprescindível a utilização do planejamento, no sentido de que possa haver uma utilização adequada e pertinente dos recursos materiais, humanos e financeiros e que possibilite uma ação racional, com mais eficácia e eficiência, para o atingimento dos objetivos propostos (MILESKI, 2003).

Especificamente, em se tratando do Poder Público e da sociedade, Mileski (2003), enfatiza ainda mais a necessidade do Estado se utilizar do planejamento, a fim de poder investir e prestar melhores serviços, com uma aplicação mais inteligente dos seus recursos diante do elevado grau de necessidades coletivas.

Na mesma direção Santos (2014), indica que o planejamento governamental tem o propósito de:

[...] definir os objetivos para o futuro e os meios para alcança-los, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende intervir não sejam determinadas, simplesmente, por circunstâncias fortuitas ou externas, mas pelo resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes (SANTOS, 2014, p. 61).

Contudo, o planejamento público, se comparado ao planejamento na iniciativa privada, enfrenta desafios adicionais relacionados a rigidez burocrática e normativa preponderante na esfera pública. No Brasil, foi somente a partir da Reforma Administrativa materializada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a definição do planejamento como sendo um dos princípios fundamentais às atividades da administração pública federal, que o mesmo passou a receber a devida importância na gestão pública.

Tamanho foi a importância dada ao planejamento das ações governamentais, que até mesmo a Constituição brasileira de 1988, por meio do seu art. 165, deu ênfase na integração do planejamento com o orçamento. Desta forma, de acordo com as disposições constitucionais, o processo orçamentário brasileiro passou a contar com três instrumentos básicos a serem definidas por Leis de iniciativa do Poder Executivo:

- I - O plano plurianual (PPA);
- II - As diretrizes orçamentárias (LDO);
- III - Os orçamentos anuais (LOA).

Sendo que a lei que instituir o plano plurianual (PPA) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

No que tange aos tipos de planejamento abarcados pela teoria administrativa, verifica-se basicamente a existência de dois tipos: planejamento tradicional e planejamento estratégico. Sendo o primeiro, muito mais enfático na fase normativa inicial do planejamento na administração pública brasileira. Devido a evidente característica estática da vinculação dos planos plurianuais aos orçamentos, com pouca ou nenhuma flexibilidade, corroborando com a visão de (SANTOS, 2014), sobre este tipo de planejamento, no qual os planos poderão ser feitos e revistos com certa regularidade, mas serão estáticos entre cada revisão.

Já o planejamento estratégico, tem sido objeto de desejo na gestão pública, uma vez que permite maior flexibilidade na execução dos planos. Sendo considerado um “processo contínuo e sistemático de tomada de decisões, em que os planos são permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não segundo um calendário preestabelecido” (SANTOS, 2014, p. 73).

Apesar dos avanços na área de planejamento estratégico na administração pública brasileira, como a existência de planos setoriais, um orçamento federal, assim como a própria exigência legal da formulação do PPA e todo seu processo de controle e acompanhamento pelos órgãos oficiais de controle, há ainda muitos empecilhos para efetiva utilização das ferramentas de gestão estratégica na área pública.

Cardoso e Garcia (2015) chamam a atenção para a falta de orientação conceitual e metodológica para a elaboração de planos de desenvolvimento, e para a prática do planejamento governamental, em função da falta de regulamentação dos dispositivos Constitucionais, mais precisamente, a inexistência de lei complementar que regule os art. 164 e 174 da Constituição

Federal, o Art. 35 do ADCT<sup>4</sup>, este último, impondo prazos que inviabilizam a análise adequada das matérias propostas. Considerando as dificuldades impostas por estas indefinições, os autores criticam a atuação do Poder Executivo a esse respeito:

[...] o Poder Executivo federal optou, há treze anos, por se acomodar ou atribuir importância burocrática e economicista (ênfase no fiscal: orçamentação, administração financeira, contabilidade e controle da economicidade e legalidade dos gastos) às imprecisões e às soluções provisórias deixadas pela formulação dos constituintes de 1988 (CARDOSO; GARCIA, 2015, p. 16).

Para Cardoso e Garcia (2015), o sistema de planejamento brasileiro necessita de uma profunda reforma, e a devida atenção pelos dirigentes do país, principalmente do Executivo Federal, ao qual o autor atribui grande concentração dos recursos técnicos-políticos para realização da reforma.

A principal dificuldade para a tarefa refere-se a conseguir alocar o tempo dos principais dirigentes a ela. Ou seja, conseguir fazer dominante a compreensão de que o tempo despendido com a reforma não é tempo perdido ou dedicado a coisa menor, mas tempo aplicado na preparação das condições mais estruturais para fazer melhor e mais rápido mais à frente (CARDOSO; GARCIA, 2015, p. 7).

Core (2001), chama a atenção para o fato de que o planejamento deveria ser estratégico e por problemas, mas que na prática constata-se uma débil vinculação entre os programas e os problemas que realmente devem ser enfrentados. Atribuindo este problema, ao fato de os programas terem sido herdados de uma “situação anterior, desvinculados, portanto, do contexto de elaboração do plano, além da pouca experiência no tocante à identificação e processamento de problemas” (CORE, 2001, p. 34). Por consequência, o autor, aponta que há uma enorme dificuldade de se escolher os indicadores mais representativos da realidade dos problemas e para a gerência dos mesmos.

---

<sup>4</sup> Art. 35. O disposto no Art. 165, § 7o, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 2o - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o Art. 165, § 9o, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Contudo, Core (2001) acredita que estes empecilhos podem ser superados, na medida em que elementos da reforma gerencial forem sendo assimilados pela gestão pública, ao longo do tempo, em suas palavras:

Cabe ressaltar, entretanto, que essas dificuldades devem ser superadas na medida em que os componentes da reforma forem sendo assimilados e a lei da inércia diminuir a sua influência. Mesmo em condições de normalidade, é bom lembrar que a determinação de indicadores é sempre tarefa complexa, com significativo viés acadêmico, e, como é fundamental para a avaliação da ação pública, constitui-se, às vezes, em uma escolha politicamente delicada. Assumir compromisso de resultado em um contexto de elevada incerteza em que o governo é apenas parte da solução, é sempre uma decisão difícil (CORE, 2001, p. 34 e 35).

De fato, a experiência mais recente na elaboração dos PPA tem refletido cada vez mais a preocupação com os fins gerenciais das ações de governo, principalmente a busca pela utilização da ferramenta de planejamento, intimamente ligada à reforma gerencial, tal como, apontava Core (2001), essa ideia pode ser identificada pelo disposto no Manual de Orientação para Elaboração do PPA 2012–2015, que diz que:

[...] o novo Plano expressa a introdução de alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do Governo Federal. O sentido geral das mudanças, ainda segundo o documento, é a busca por um caráter mais estratégico ao PPA, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas. Além disso, a nova estrutura define os espaços de atuação do plano e do orçamento e visa a qualificar a comunicação com a sociedade (CGU, 2015, p. 11).

Para Rezende (2010), o principal problema do planejamento governamental, é a falta de uma visão estratégica, a qual, segundo o autor, resulta principalmente pelo foco dado ao curto prazo, em resposta à problemas da economia do país, em suas palavras:

A ausência de uma visão estratégica pode ter várias explicações, mas, fora de dúvida, a mais importante delas no Brasil de hoje deve-se ao longo predomínio das preocupações com a estabilidade macroeconômica e o consequente direcionamento do foco das atenções governamentais para o curto prazo, desprezando as consequências desse fato para a qualidade das políticas públicas e os respectivos resultados (REZENDE, 2010, p. 34).

### **2.3. Planejamento nas compras públicas**

Sendo o planejamento um princípio fundamental às atividades da Administração Pública, definido no Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, e que certamente está presente nas compras públicas, ainda que de forma incipiente, cada vez mais se verifica uma

tentativa de aprimoramento desta ferramenta, em parte, graças aos avanços tecnológicos dos últimos anos.

Ao se observar a Lei 8.666/93, verifica-se certa omissão da norma em relação ao planejamento e ao uso da tecnologia da informação, justamente, por esse dispositivo ter sido redigido em uma fase incipiente no uso destas ferramentas no Brasil.

No âmbito normativo, pode-se dizer que as primeiras diretrizes sobre o planejamento voltadas especificamente para as contratações públicas, se deram inicialmente para contratações de serviços, por meio da Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008,

Art. 2º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber (BRASI, 2008).

Mais tarde este dispositivo foi revogado pela Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que traz em seu art. 20 as seguintes etapas do planejamento:

- I - Estudos Preliminares;
- II - Gerenciamento de Riscos; e
- III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Além de definir as etapas do planejamento a referida instrução normativa contribuiu para a padronização e formalização das demandas de compras, por meio da obrigatoriedade da criação do documento denominado “Documento de Formalização da Demanda” (DFD), dando início à fase interna da licitação. Nos termos do art. 21 da Instrução Normativa nº 05/2017 da SEGES/MPDG, tal documento deverá conter os seguintes elementos:

- a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;
- b) a quantidade de serviço a ser contratada;
- c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22 (BRASIL, 2017).

A partir da Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, ratificou-se que a primeira etapa do planejamento de uma contratação, se dá por meio da elaboração do estudo técnico preliminar (ETP), documento que deve caracterizar a necessidade, descrever as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais



características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

A referida instrução normativa, define ainda, que estes ETP's serão elaborados conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, por meio de ferramenta informatizada denominada sistema "ETP digital".

Em virtude da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21), a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, lançou recentemente a Instrução Normativa nº 58, de 08 de agosto de 2022, que estabeleceu procedimentos alinhados à nova Lei e instituiu o Sistema ETP Digital como ferramenta informatizada obrigatória a ser utilizada na elaboração dos documentos para aquisição de bens e a contratação de serviços e obras pela nova lei.

Essa nova instrução normativa, reitera que o Estudo Técnico Preliminar – ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação e que este deve caracterizar o interesse público envolvido e a sua melhor solução, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Quanto aos responsáveis pela elaboração do ETP, o Art. 8º da referida instrução normativa, ratifica que o mesmo deve ser elaborado "conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação" (BRASIL, 2022). Sendo oportuno, apresentar a definição trazida por essa norma para estes agentes, em seu Art. 3º, vejamos:

[...]

V - Requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la;

VI - Área técnica: agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza; e

VII - Equipe de planejamento da contratação: conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 1º Os papéis de requisitante e de área técnica poderão ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, observado o disposto no inciso VI do caput (BRASIL, 2022).

No que tange a segunda etapa do planejamento, o gerenciamento de riscos, foi inicialmente imposto pela Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 2017, segundo a qual, este se materializa pelo documento denominado “Mapa de Riscos”, que deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - Ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - Ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - Após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - Após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Este documento busca identificar os principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos seus impactos, sendo considerado um documento dinâmico, uma vez que a própria norma prevê sua atualização diante de circunstâncias relevantes que possam afetar não apenas o processo licitatório, mas também a fase de execução contratual.

A terceira etapa do Planejamento, segundo a Instrução Normativa nº 5, de 2017, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), compreende a elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR), devendo ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares e do Gerenciamento de risco.

Sendo que o Parágrafo Segundo do Art. 29 da supracitada norma, atribui ao setor requisitante a competência para a elaboração, tanto do Termo de Referência (TR) como do Projeto Básico (PB), nos seguintes termos:

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23 (BRASIL, 2017).

Em relação ao Termo de Referência, destaca-se a recente consulta pública<sup>5</sup> elaborada pela Coordenação Geral de Normas do Ministério da Economia, que tem o objetivo de aperfeiçoar a minuta para nova instrução normativa sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e sobre a instituição do Sistema “TR digital”, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, com base na nova Lei de Licitação (Lei nº 14.133, de 2021).

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/in-termo-de-referencia>>. Acesso em 08/09/2022 às 20:42.

Conforme notícia<sup>6</sup> vinculada no site do Ministério da Economia, em linhas gerais, o novo normativo determina que o termo de referência deve estar alinhado ao Plano de Contratações Anual e ao Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração. Destacando também, que os papéis de requisitante e de área técnica podem ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto da contratação, tal qual previsto na Lei 14.133/2021.

Observa-se que, assim como a Instrução Normativa nº 58 instituiu e sistematizou a elaboração do ETP Digital, a nova norma (em fase de elaboração) prevê a instituição e sistematização do TR Digital, por meio de ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), que será disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Por fim, a peça final da etapa de planejamento, anterior à fase externa da licitação a ser elaborada é o Edital, sendo esta considerada a peça principal do procedimento licitatório. Pois, “nele devem estar contidas as diretrizes e as regras que nortearão a ação da unidade administrativa promotora da licitação e daqueles que se mostrarem interessados em participar do certame” (CALASANS JÚNIOR, 2022, p 86). Em outras palavras o edital é o documento fundamental de todo procedimento licitatório, por meio do qual a Administração indicará o objeto que pretende adquirir ou contratar e os requisitos e os critérios de avaliação da qualificação dos interessados e de julgamento de suas propostas.

Desta forma, conforme elencado por Calasans Júnior (2022), todo edital deve atender, necessariamente, aos seguintes requisitos básicos:

i) publicidade: é através dela que a Administração leva ao conhecimento do público em geral sua intenção de contratar a realização de uma obra ou serviço ou a aquisição de um bem determinado. A publicidade é da essência do edital e pode ser feita na íntegra (como costuma ocorrer no caso de um concurso) ou mediante aviso resumido, em que são fornecidos os dados indicativos fundamentais, para a ciência dos interessados;

ii) identificação do objeto da licitação: no edital deve estar bem definida a finalidade da licitação, vale dizer, o objeto do futuro contrato, com todos os elementos caracterizadores que permitam aos interessados fazer suas ofertas. Esse objeto deve ser descrito de forma precisa e clara, para não dar margem a dúvidas e não render ensejo a ofertas díspares, que não possam ser avaliadas homogeneamente;

---

<sup>6</sup> Notícia disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/agosto/ministerio-da-economia-abre-consulta-publica-sobre-norma-para-aquisicao-de-bens-e-contratacao-de-servicos>> Publicado em 18/08/2022 09h19. Acesso em 09/09/2022.

iii) delimitação do universo dos interessados: ao definir as exigências de qualificação, o edital circunscreve o universo daqueles que poderão concorrer. É claro que essa delimitação não caracteriza restrição à participação ou tratamento anti-isonômico. Ao contrário, ao mesmo tempo que evita o nivelamento dos desiguais, previne a Administração contra riscos de transacionar com quem não demonstre condições objetivas (de capacidade técnica e econômica) de bem realizar a obra, ou o fornecimento desejado. Mas essa delimitação não pode restringir a competitividade, com exigências que só possam ser atendidas por determinados “interessados”;

iv) definição dos critérios de julgamento: para que haja plena ciência dos interessados no certame, deve o edital definir, com clareza e objetividade, os critérios pelos quais serão julgadas as propostas e avaliada a qualificação dos participantes;

v) indicação da forma do procedimento: como “lei interna da licitação”, o edital deverá estabelecer a forma e os termos como se desenvolverá o procedimento, evidentemente com absoluta observância das prescrições da legislação específica, em especial no que se refere aos direitos dos licitantes (acompanhamento do processo, recursos etc.) e do público em geral;

vi) explicitação das condições do futuro contrato: uma vez que a licitação objetiva a celebração de um contrato, é fundamental que o edital indique as condições desse ajuste, de sorte que os interessados possam conhecer as regras a que estarão submetidos, em função de sua proposta (CALASANS JUNIOR, 2022, Pag. 86).

Em relação aos responsáveis pela elaboração do edital, cumpre observar que a lei não definiu especificamente um responsável. Tão pouco faz qualquer menção dessa atribuição ao pregoeiro ou agente de contratação. A lei nº 8.666/1993, em seu art. 40, § 1º, afirma apenas que a autoridade competente deverá assinar o edital, da mesma forma, a Lei nº 10.520/2002, em seu art. 3º, Inciso I, prescreve que a autoridade “[...] definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento” (BRASIL, 2002).

A nova Lei de Licitações 14.133/2021 também não definiu o responsável pela elaboração do edital. Entretanto, em seu Art. 7º, § 1º, diz que a autoridade máxima do órgão, deverá “observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação” (BRASIL, 2021).

Princípio este que, o novo regramento jurídico abarcou de forma enfática em seu art. 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável [...] (BRASIL, 2021, grifo nosso)

O estudo aprofundado destes princípios, foge ao escopo do presente estudo, contudo, a segregação de função merece alguma atenção, uma vez que, tal princípio impacta na inviabilidade dos pregoeiros ou agentes de contratação elaborarem alguns dos documentos da fase preparatória da licitação. Por força desse princípio, “obriga-se a segregação entre as atividades de planejamento da licitação, execução do certame e fiscalização do contrato” (COUTO; CAPAGIO, 2021, p.53).

Desta forma, segundo esta visão, quem elabora o termo de referência não deve exercer a função de pregoeiro ou agente de contratação. No mesmo sentido, elucidou o Tribunal de Contas da União (TCU), que o pregoeiro não deve ser incumbido pela elaboração do Edital, sob pena de afronta ao princípio da segregação das funções:

[...]a previsão, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência, identificada no Pregão Eletrônico 65/2012, afronta o princípio de segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento (ACÓRDÃO 3381/2013 – PLENÁRIO).

Verifica-se que, com a exceção da elaboração do edital, os demais documentos da fase preparatória, além de terem uma definição clara de quem são os responsáveis pela sua elaboração, estão sendo priorizados sua elaboração por meio de ferramentas informatizadas específicas, uma tentativa de incorporar a prática do planejamento de forma regulamentada nas contratações, aliada a necessidade de implementação de sistemas informatizados no âmbito das compras públicas federais.

Seguindo nesta direção, o Governo Federal lançou a Instrução Normativa nº 1, de 29 de março de 2018, que tratava sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações públicas de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da administração pública federal direta, sendo esta a primeira tentativa de consolidar o planejamento das contratações por meio do uso da tecnologia da informação, atualmente revogada.

Menos de um ano depois, o Governo Federal, no intuito de aprimorar o planejamento das contratações, lançou a Instrução Normativa nº 01 de janeiro de 2019, instituindo o Plano Anual de Contratações (PAC) com o objetivo de consolidar todas as compras e contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no ano seguinte, contemplando bens, serviços e soluções de tecnologia da informação. De lá para cá, houveram inúmeras atualizações no sistema inicialmente proposto e foram lançados novos decretos para viabilizar as regulamentações necessárias.

Dentre os decretos mais recentes, destaca-se o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, extremamente relevantes para os objetivos deste estudo.

Por meio deste novo decreto, o DFD, passa a ser considerado o documento que fundamenta o plano de contratação anual, conforme Inciso IV do Art. 2º do supracitado decreto, “IV - documento de formalização de demanda - **documento que fundamenta o plano de contratações anual**, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação” (BRASIL, 2022, grifo nosso).

Além dessa definição, importa à presente revisão teórica alguns conceitos abarcados no novo decreto, como os conceitos de “plano de contratações anual”, “setor de contratações” e “PGC”, vejamos as definições,

V - plano de contratações anual - documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração;

VI - setor de contratações - unidade responsável pelo planejamento, pela coordenação e pelo acompanhamento das ações destinadas às contratações, no âmbito do órgão ou da entidade; e

VII - PGC - ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para elaboração e acompanhamento do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades de que trata o art. 1º (BRASIL, 2022).

Conforme o Art. 3º e 6º do referido decreto o plano de contratações anual deverá ser elaborado no PGC, até a primeira quinzena de maio de cada exercício e deverão conter todas as contratações que os Órgãos pretendam realizar no exercício subsequente, tendo como objetivo:

I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;

II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;

III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;

IV - evitar o fracionamento de despesas; e

V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade (BRASIL, 2022).

Quantos aos procedimentos, o decreto estabelece que o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no sistema PGC até 1º de abril do ano de elaboração do plano de contratações anual, com as seguintes informações:

I - justificativa da necessidade da contratação;

II - descrição sucinta do objeto;

III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;

VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;

VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e

VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável (BRASIL, 2022).

Sendo que, havendo necessidade, o DFD poderá ser remetido pelo requisitante à área técnica para fins de análise, complementação das informações, compilação de demandas e padronização. Após o encerramento do prazo de elaboração, o documento deve ser enviado ao setor de contratações que consolidará as demandas encaminhadas e adotará as medidas necessárias para:

I - agregar, sempre que possível, os documentos de formalização de demanda com objetos de mesma natureza com vistas à racionalização de esforços de contratação e à economia de escala;

II - adequar e consolidar o plano de contratações anual, observado o disposto no art. 5º; e

III - elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 1º O prazo para tramitação do processo de contratação ao setor de contratações constará do calendário de que trata o inciso III do caput.

§ 2º O processo de contratação de que trata o § 1º será acompanhado de estudo técnico preliminar, termo de referência, anteprojeto ou projeto básico, considerado o tempo

necessário para realizar o procedimento ante a disponibilidade da força de trabalho na instrução do processo.

§ 3º O setor de contratações concluirá a consolidação do plano de contratações anual até 30 de abril do ano de sua elaboração e o encaminhará para aprovação da autoridade competente (BRASIL, 2022).

Por fim, a autoridade competente deverá aprovar o PGC até a primeira quinzena de maio do ano de elaboração deste, podendo ainda, reprová-lo ou devolvê-lo ao setor de contratações, se necessário, para realizar adequações junto às áreas requisitantes ou técnicas e posteriormente, depois de aprovado, será disponibilizado automaticamente no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP<sup>7</sup>.

Importante, observar que o dispositivo legal, buscou prover certo dinamismo ao PGC, permitindo a inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens, durante o ano de sua elaboração, nas seguintes hipóteses:

I - no período de 15 de setembro a 15 de novembro do ano de elaboração do plano de contratações anual, para a sua adequação à proposta orçamentária do órgão ou da entidade encaminhada ao Poder Legislativo; e

II - na quinzena posterior à publicação da Lei Orçamentária Anual, para adequação do plano de contratações anual ao orçamento aprovado para aquele exercício (BRASIL, 2022).

É possível também sua alteração durante o ano de sua execução, desde que, devidamente justificado pela autoridade competente. Essa possibilidade permite a compatibilização da demanda pelo setor de contratações que é responsável por verificar se as demandas encaminhadas constam do plano de contratações anual anteriormente à sua execução. Destacando-se que as demandas que não constarem do plano de contratações anual ensejarão a sua revisão, caso justificadas.

Uma novidade trazida pelo novo decreto, diz respeito a elaboração de relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual, uma vez que as demandas deverão ser formalizadas em processo de contratação e encaminhadas ao setor de contratações com a antecedência necessária ao cumprimento do calendário proposto. Ao final do ano de vigência do plano de contratações anual, as contratações planejadas e não realizadas serão justificadas quanto aos motivos de sua não consecução, e, se

---

<sup>7</sup> Sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, disponível em: <<https://www.gov.br/pncp/pt-br>>



permanecerem necessárias, serão incorporadas ao plano de contratações referente ao ano subsequente.

#### **2.4. Estudos relacionados a atividade dos pregoeiros**

A nível de pesquisa exploratória, que tem como objetivo principal “proporcionar maior compreensão do fenômeno que está sendo investigado, permitindo assim que o pesquisador delinieie de forma mais precisa o problema” (ACEVEDO; NOHARA, 2007, p. 46) e adotando como método de pesquisa o levantamento bibliográfico que “consiste na busca de estudos anteriores que já foram produzidos por outros cientistas e que geralmente são publicados em livros ou artigos científicos” (ACEVEDO; NOHARA, 2007, p. 48), apresentar-se-á neste tópico alguns estudos identificados pelo autor, como sendo relevantes para o presente trabalho, por estarem relacionados as atividades dos pregoeiros e ao planejamento das compras públicas. Ressalta-se que devido à recente definição do sujeito “agente de contratação” pela nova lei de licitações, não foram localizados trabalhos que se utilizam desta terminologia. Aliás, as temáticas especificamente sobre os pregoeiros são limitadas na literatura, sendo atribuído a figura do pregoeiro um papel acessório em estudos sobre compras públicas, licitações e pregões eletrônicos, na maioria das vezes.

Dentre os trabalhos identificados na pesquisa, que abordam a questão da etapa do planejamento no processo licitatório, destaca-se o trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública, desenvolvido por Santos (2019), cujo a pesquisa buscou identificar o nível de compreensão dos servidores de uma Autarquia Estadual do RS nos procedimentos envolvendo processos licitatórios e fiscalização de contratos.

Os resultados do estudo em questão indicam que há uma grande falta de compreensão do procedimento administrativo da licitação, por parte dos servidores do órgão analisado, com impactos diretos para etapa de planejamento da contratação e conseqüentemente para que a licitação atinja seus objetivos. Indica ainda que “essa prática de inobservância de planejamento pode ser o motivo gerador dos problemas verificados durante a fiscalização dos contratos ou, ainda, retrabalho na etapa de elaboração do processo licitatório” (SANTOS, 2019, p. 43). Índícios considerados relevantes para o presente trabalho, pois, ainda que os sujeitos da pesquisa não tenham sido especificamente os pregoeiros, tem-se evidenciada a necessidade de

compreensão do procedimento administrativa em âmbito geral do órgão público, como premissa básica para o planejamento.

No mesmo sentido, em artigo publicado na Revista do Serviço Público, Neves e Moré (2020), ao investigarem as causas de cancelamento de itens no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, destacam a necessidade de conscientização dos requerentes em relação a fase interna do processo licitatório, além de capacitação e treinamento destes servidores:

Dessa forma, destaca-se que é necessária a conscientização dos requerentes quanto à importância da instrução processual em sua fase interna, capacitação e treinamento desses servidores, para que possam executar as tarefas de forma correta, e revisão no fluxo de trabalho. Presume-se ainda que ações de melhorias estão diretamente associadas à mudança de comportamento, e para isso é necessário que se tenha conhecimento sobre os processos e normas que regem as licitações (NEVES; MORÉ, 2020, Pag. 202).

Novamente, se observa a importância da fase interna do processo licitatório, fundamental para fase posterior de seleção do fornecedor, de responsabilidade do pregoeiro ou agente de contratação, a depender da modalidade.

Contudo, será que a atuação do pregoeiro ou agente de contratação deve se restringir a fase de seleção de fornecedores? Em artigo publicado no Caderno de Finanças Públicas do Tesouro Nacional, desenvolvido por Almeida (2018), o autor se propôs analisar os fatores que influenciaram, preponderantemente, na execução das subfases do pregão eletrônico na Base Aérea de Natal (BANT), no ano de 2014, sendo que, quanto ao atendimento ao princípio da celeridade verificou-se a necessidade de uma maior participação do pessoal do setor de compras e dos pregoeiros na formulação das estratégias de aquisição da organização. Ademais, o referido estudo indicou fatores ditos, inéditos, com impactos para celeridade do processo licitatório: “falta de integração entre o setor requisitante e o de compras”, a “falta de integração entre o setor requisitante e o pregoeiro”, a “falta de pregoeiros especialistas” e o “banco de dados incompleto do Comprasnet” (ALMEIDA, 2018).

Essa necessidade de maior participação do pessoal de compras e dos pregoeiros na formulação das estratégias de aquisição da organização identificadas no supramencionado artigo, vai ao encontro do trabalho realizado por Almeida e Sano (2019), o qual teve o objetivo de analisar os fatores preponderantes que influenciaram as condutas dos pregoeiros do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI) na execução dos pregões eletrônicos. Onde “verificou-se que a falta de reconhecimento da importância estratégica da atuação dos pregoeiros, de dedicação exclusiva e de especialização dos compradores públicos foram os

principais fatores que influenciaram o desempenho dos pregoeiros do CLBI” (ALMEIDA; SANO, 2019, p. 345).

O citado artigo aponta também aspectos motivacionais que influenciam no desempenho dos pregoeiros, “[...] verificou-se que a falta de reconhecimento da importância estratégica da atuação dos pregoeiros por parte dos membros do alto escalão da organização é um dos principais fatores prejudiciais ao estímulo para a conduta dos pregoeiros do CLBI” (ALMEIDA; SANO, 2019, p. 346).

Ademais os autores constataram a falta de participação da equipe de apoio e de outros especialistas no desenvolvimento do certame, corroborando com o resultado de outros trabalhos já citados neste levantamento bibliográfico.

Em se tratando dos aspectos motivacionais que influenciam o desempenho dos pregoeiros, muito contribui o trabalho desenvolvido por Pancotto (2017), dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o qual por meio das ‘lentes’ dos Estudos Baseados em Prática (EBP) e da noção de knowing-in-practice, buscou identificar e descrever os saberes desenvolvidos pelo pregoeiro em seu cotidiano de trabalho.

A autora ao discorrer sobre o plano de carreira do pregoeiro, constata que apesar de se tratar de atividade de grande complexidade e risco, “a função de pregoeiro ou comprador público não possui, até o momento, uma carreira específica que considere conhecimentos, habilidades e competências identificadas” (PANCOTTO, 2017, p. 26), sendo um fator de desmotivação para atuação do pregoeiro, até então negligenciada pelo Estado.

Em sua dissertação Pancotto (2017) destaca algumas formas de desenvolvimento das capacidades do pregoeiro, de valorização, de incentivo e de permanência na função, vejamos:

[...] oportunizar momentos de capacitação; criar mecanismos compensatórios ao risco da atividade; mecanismos de suporte e apoio à tomada de decisão; investimentos em estrutura (de pessoal, tecnológica e ambiente físico); e melhor comunicação com as áreas técnicas e entre os órgãos do governo. O provimento dessas condições fica condicionado a ação dos gestores dos órgãos de lotação e dos órgãos centrais do Poder Executivo (PANCOTTO, 2017, p. 148).

Ao descrever e identificar as práticas de trabalho do pregoeiro, a autora observa que as atividades não são claramente definidas e formalizadas, em dispositivos legais ou regulamentos internos das instituições, e que os pregoeiros desempenham inúmeras atividades relativas à fase interna do processo licitatório, além da fase externa, de seleção dos fornecedores. Ponto importante, para compreensão do sobrecarga de trabalho destes

profissionais. Destaca ainda que “alguns pregoeiros, assumem também atividades de coordenação, sendo esta sua única possibilidade de receber uma função gratificada, de acordo com os Gestores de Pessoal entrevistados” (PANCOTTO, 2017, p. 144).

Por fim, em suas considerações finais a autora aponta que o acúmulo de atividades e atribuições rotineiras dos pregoeiros são os principais fatores que dificultam o knowing-in-practice destes profissionais, em suas palavras, especialmente:

[...] no que se refere aos conhecimentos por meio de pesquisa e estudo das legislações e normativos, interação com colegas e servidores de outros órgãos, participação ativa em comunidades de praticantes, além da participação em cursos de formais capacitação presenciais, visto que demandam maior tempo livre (PANCOTTO, 2017, p. 146-147).

Acrescenta ainda a existência de outros fatores que dificultam aprendizagem do pregoeiro a saber: estrutura de pessoal insuficiente, a ausência de suporte e excesso de informações, entre outros.

Diante das complexas funções exercidas pelos pregoeiros verificadas nos estudos apresentados, a de se refletir sobre as competências requeridas para ocupação da mesma. Neste ponto, é relevante ao presente estudo, o artigo elaborado por Tosta e Vieira (2017), pelo qual os autores propuseram uma sistemática de seleção de pregoeiros por competências para o Instituto Federal de Santa Catarina, Campus São José.

Os autores destacam que para além dos conhecimentos de legislação específica e geral, estes profissionais precisam possuir “habilidades que lhe permitam conduzir, de forma efetiva, as negociações, estimulando a competição através dos lances verbais (pregão presencial) ou via Internet (pregão eletrônico)” (TOSTA; VIEIRA, 2017, p. 126). Pois, haverá momentos em que somente a capacidade conciliatória poderá solucionar impasses e permitir o prosseguimento do certame, de forma satisfatória e positiva para administração, visto que a responsabilidade pelas decisões recai única e exclusivamente sobre ele.

A partir dos estudos apresentados neste tópico, é possível identificar algumas hipóteses a respeito das dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros ou agentes de contratação sujeitos da pesquisa deste estudo. Dentre as quais destaca-se a possibilidade de que estes profissionais estejam sobrecarregados com as demandas da área de compras, ou ainda estejam executando outras funções nos órgãos em que atuam. A possibilidade de estarem atuando sem o auxílio da equipe de apoio, ou seja, que esta exista apenas para cumprir uma mera formalidade determinada pela norma, sem uma atuação ativa. A questão da falta de entendimento das unidades requisitantes e dos integrantes das equipes de planejamento a respeito do processo

administrativo, ou aspectos relacionados a legislação de compras. Além das dificuldades relacionadas a capacitação e treinamento.

### 3. METODOLOGIA

Para persecução do objetivo geral proposto, bem como dos objetivos específicos relacionados a ele, foi realizado um estudo de caso, de caráter exploratório, o qual “caracteriza-se pela análise em profundidade de um objeto ou um grupo de objetos, que podem ser indivíduos ou organizações” (ACEVEDO; NOHARA, 2007, pag. 50), no caso específico o planejamento de compras da rede de Laboratórios oficiais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a partir da percepção dos pregoeiros e agentes de contratação destes órgãos.

A opção pelo estudo de caso proposto, apoiou-se também na visão de Fonseca sobre este tipo de estudo:

[...] pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico (FONSECA, 2002, P. 33 apud CÓRDOVA; SILVEIRA, 2009 p. 39).

Tendo um caráter exploratório, orientado pela visão de que o “principal objetivo da pesquisa exploratória é proporcionar maior compreensão do fenômeno que está sendo investigado, permitindo assim que o pesquisador delinear de forma mais precisa o problema” (ACEVEDO; NOHARA, 2007, p. 46), a pesquisa buscou investigar o fenômeno do planejamento de compras da rede LFDA, a partir da visão dos pregoeiros e agentes de contratação sobre esta fase do processo licitatório.

Em relação à técnica de coleta de dados, o presente estudo contou com a pesquisa documental, a qual, deve ser realizada a partir de “documentos contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados)” (GERHARDT et al., 2009, p. 69), mais especificamente, consulta a legislação e as normas vigentes. Segundo os autores esta técnica “tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências” (GERHARDT et al., 2009, p. 69). Situação perfeitamente aplicável ao caso em estudo.

Ademais, a utilização desta técnica, se justificou, pela fácil obtenção dos dados que são de caráter público, que cada vez mais, a partir da crescente utilização da internet para fomentar a transparência na administração pública, vêm sendo disponibilizados à sociedade. Disponibilização esta que, na visão de Beltrão e Nogueira (2011), são característica da era da informação, em que vivemos, e que por consequência implicam em uma maior relevância deste tipo de pesquisa. Nas palavras dos autores,

[...] a pesquisa de caráter documental apresenta potencial de assumir cada vez maior relevância, sobretudo se considerarmos o quanto rapidamente vem crescendo a produção de dados, a diversificação dos suportes de registro, a velocidade da circulação de dados, e as próprias possibilidades de acesso aos múltiplos formatos de documentos na assim chamada era da informação. Não apenas os textos, mas também fotos, vídeos, bancos de dados e vários outros tipos de documentos de origem pública ou privada estão cada vez mais disponíveis e amplamente acessíveis aos pesquisadores, apresentando-se quase sempre como “matéria-prima” a ser lapidada sob múltiplos enfoques e infinitas possibilidades (BELTRÃO; NOGUEIRA, 2011, p. 2).

Acrescenta-se também o uso do levantamento bibliográfico que “consiste na busca de estudos anteriores que já foram produzidos por outros cientistas e que geralmente são publicados em livros ou artigos científicos” (ACEVEDO; NOHARA, 2007, p. 48) para fins de investigação da problemática que envolve a função do pregoeiro e o planejamento nas contratações públicas, indispensável para fundamentação teórica deste estudo e argumentação analítica dos dados coletados.

No que tange a natureza dos dados, ressalta-se que os mesmos são de natureza qualitativa, partindo-se da visão de Córdova e Silveira, de que a pesquisa qualitativa “tende a salientar os aspectos dinâmicos, holísticos e individuais da experiência humana, para apreender a totalidade no contexto daqueles que estão vivenciando o fenômeno” (CÓRDOVA; SILVEIRA, 2009, p. 33)

A coleta de dados se deu por meio da aplicação de um formulário, Apêndice “A” deste trabalho, sendo este o documento “onde constam as perguntas e as escalas que serão apresentadas aos entrevistados ou os itens que serão observados” (ACEVEDO; NOHARA, 2007, pag. 53), no caso específico, o documento contém questionamentos sobre artefatos produzidos na fase preparatório do processo licitatório, buscando a percepção dos entrevistados, entre outras questões relevantes para o presente estudo, sendo que os detalhamentos das questões podem ser verificados no apêndice citado.

Portanto, o objeto da pesquisa é o planejamento das compras na rede LFDA, sendo os sujeitos da pesquisa os pregoeiros e agentes de contratação destes Órgãos, sendo o processo de

amostragem não probabilística por conveniência, na qual “as pessoas são selecionadas de acordo com a conveniência do pesquisador” (ACEVEDO; NOHARA, 2007, pag. 56).

Ao todo foram 13 questionários respondidos no período entre 26 a 30 de agosto de 2021, com média de 5 minutos para responder o questionário. Os questionários respondidos equivalem a 92,85 % dos pregoeiros da rede LFDA, no período da realização deste trabalho. Sendo que apenas o autor do presente estudo, que também é pregoeiro da rede, não respondeu o questionário, a fim de não comprometer os resultados da pesquisa.

#### **4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Nesta sessão, são apresentados e discutidos os resultados deste estudo, onde cada seção busca responder os objetivos específicos propostos. Primeiramente apresenta-se o resultado da pesquisa documental, por meio da qual se identificou e se descreveu a estrutura normativa vigentes do planejamento de compras na administração pública federal, juntamente com uma breve análise desta, frente ao referencial teórico abordado neste estudo. Na sequência serão apresentados os dados levantados no questionário aplicado, e a respectiva análise descritiva destas informações, para na sequência, analisá-los a luz do referencial teórico contemplado neste estudo.

##### **4.1. Estrutura normativa vigente do planejamento de compras na administração pública federal**

A partir da pesquisa documental realizada, pode-se dizer que a estrutura normativa do planejamento de compras vigente, reflete o estágio do planejamento governamental da administração pública federal como um todo, ou seja, está em fase de transformação, ainda incipiente do ponto de vista gerencial, uma vez que, apesar da Reforma Administrativa materializada pelo Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, ter definido o planejamento como sendo um dos princípios fundamentais às atividades da Administração Pública Federal, a utilização do planejamento ainda carece de uma visão estratégica para melhores resultados, tal qual já apontava Rezende (2010).

Essa similaridade dos estágios de planejamento de compras e o planejamento governamental, verifica-se na falta de orientação conceitual e metodológica de ambas as ferramentas, assim como Cardoso e Garcia (2015) chamaram a atenção para a falta de regulamentação dos dispositivos Constitucionais, que envolviam o planejamento governamental, no planejamento de compras, também se percebe esta situação. Entretanto,

graças ao desenvolvimento tecnológico, com a implementação de sistemas informatizados, se identifica uma tentativa acelerada de suprir esta falta de orientação conceitual e metodológica através da criação de novos decretos e instruções normativas.

Dentre as quais, destacam-se a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços; o Decreto nº 10.024, de 20 setembro de 2019, que regulamenta a modalidade pregão na forma eletrônica, apresentado orientações gerais sobre o planejamento nesta modalidade, a Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, por meio da qual, define-se que a primeira etapa do planejamento de uma contratação, se dá por meio da elaboração do estudo técnico preliminar (ETP), utilizando-se o Sistema ETP Digital; a Instrução Normativa nº 58, de 08 de agosto de 2022, que estabeleceu procedimentos alinhados à nova Lei de Licitações, além da própria Lei nº 14.133/21, que rege todas as compras públicas da administração pública federal, fornece as bases para as demais normas e regulamentações. Como no caso do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Portanto, este trabalho tem a perspectiva de analisar o trabalho dos pregoeiros e agentes de contratação a partir do dia 01 de abril de 2021 até o momento.

#### **4.2. Apresentação dos dados: pregoeiros e agentes de contratação**

Para compreender as dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros e agentes de contratação da rede LFDA no que tange ao planejamento de compras destes Órgãos é imperioso compreender um pouco sobre o perfil dos servidores que executam estas funções. Desta forma, apresentar-se-á neste tópico, algumas informações obtidas sobre o perfil e atuação destes profissionais, além disso, serão apresentadas informações que contribuirão para avaliação das principais dificuldades identificadas na revisão bibliográfica apresentada no tópico 2.4. “Estudos relacionados a atividade dos pregoeiros”.

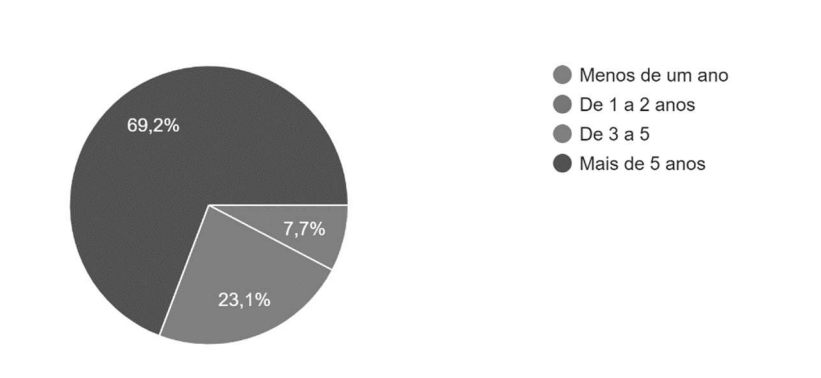
De acordo com os dados coletados constatou-se que 38,5% dos pregoeiros da rede LFDA, também são agentes de contratação, e que além dessas duas atribuições, 92,3% deles exercem outras funções no Órgão em que atuam, com destaque para execução de funções de Chefia, sendo citadas as seguintes funções: Chefe da Divisão Administrativa, Chefe do SPGL, Chefe do Serviço de Compras, Chefe da Seção de Atividades Gerais, Chefe da Seção de Licitações e da Gestão de Contratos e Chefe substituto da Seção de Almoarifado e Patrimônio.



Além dos cargos de chefia citados, também se verificou o fato de o próprio Coordenador Substituto de um dos LFDA's atuar como pregoeiro. Ademais, outras funções citadas foram: fiscal de contrato, conformista de gestão, gestor de contrato, solicitante de passagem no SCDP e até mesmo responsável técnico de laboratório, atividade predominantemente finalística do Laboratório.

Em relação ao tempo de experiência destes profissionais na área de compras, obteve-se a informação de que a maioria, 69,2%, tem experiência superior a 5 anos na área, sendo que 23,1% têm experiência de 3 a 5 anos, e somente 7,7 possuem menos de um ano de atuação na área de compras.

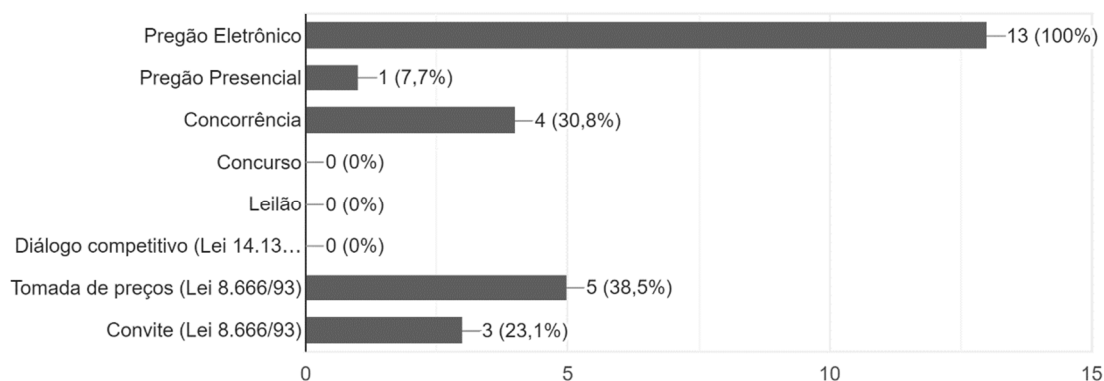
**Gráfico 1** - Tempo de experiência na área de compras



**Fonte:** Elaboração do Autor.

Quanto as modalidades licitatórias executadas pelos entrevistados, verifica-se que a todos atuam na modalidade pregão eletrônico, seguidos da modalidade tomada de preços e da concorrência, como sendo aquelas com maior atuação dos entrevistados, conforme ilustrado no gráfico 02, abaixo:

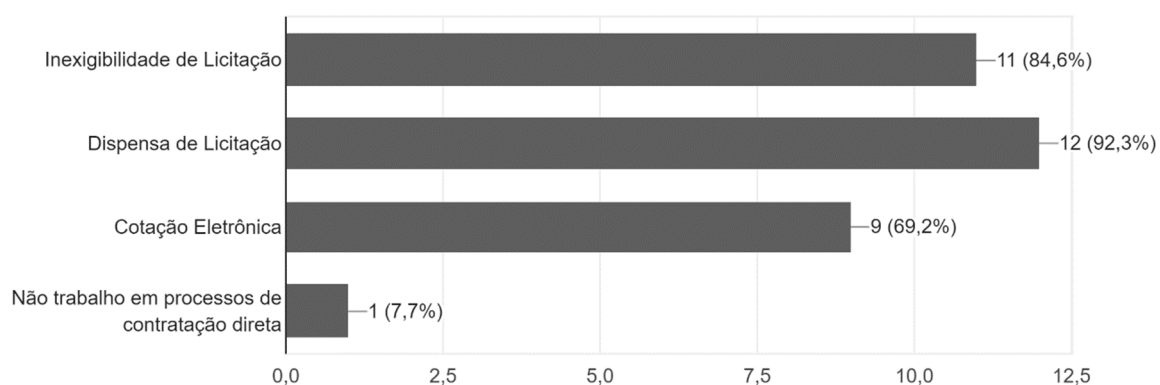
**Gráfico 2** – Atuação dos pregoeiros e agentes de contratação por modalidades licitatória



**Fonte:** Elaboração do Autor.

Além das modalidades licitatórias citadas, os dados coletados indicam que os processos de contratação direta realizados no âmbito da rede LFDA, também são de responsabilidade dos pregoeiros. Uma vez que apenas um respondente indicou que não atua em processos de contratação direta, conforme gráfico 03, apresentado a seguir:

**Gráfico 3** – Atuação dos Pregoeiros e agentes de contratação em processos de contratação direta



**Fonte:** Elaboração do Autor.

Em se tratando da condução dos trabalhos da equipe de apoio dos pregões eletrônicos, foram obtidas as seguintes informações:

- 53,85% dos pregoeiros afirmaram que a equipe de apoio vinculada ao pregão atua de forma ativa durante o certame;
- 53,85% dos pregoeiros afirmaram que o pregoeiro NÃO atua de forma isolada, sem o auxílio da equipe de apoio, apesar de existirem servidores vinculados ao pregão;
- 61,53% dos pregoeiros afirmaram que as equipes de apoio são compostas por outros pregoeiros;
- 53,85% informaram que a equipe de apoio é formada por integrantes da equipe de planejamento na maioria das vezes.

Em relação ao tempo para realização de cursos de capacitação, 69,23% dos respondentes “concordam parcial” ou “totalmente” com a afirmação de que a falta de tempo está relacionada ao excesso de trabalho, sendo que o restante 30,77% alternaram entre “discordo totalmente” e “discordo parcialmente”.

Quanto a insegurança jurídica para responder recursos administrativos, 53,84% dos pregoeiros da rede LFDA discordaram parcialmente de que se sentem inseguros juridicamente

na hora de responder os recursos administrativos, os restantes alternaram suas respostas entre “concordo totalmente” e “concordo parcialmente”.

No que diz respeito a pressão para obtenção de êxito na licitação afetar o julgamento das propostas, pelos pregoeiros, obteve-se a informação de que 69,23% dos respondentes discordam totalmente e parcialmente que se sentem pressionados e que está pressão afeta seu julgamento das propostas. Sendo que 23,7% concordaram parcialmente que ocorra essa situação e apenas 7,69% concordaram totalmente.

Sobre a afirmação de que “a falta de entendimento da área técnica e/ou requisitante sobre o processo licitatório, dificulta o julgamento objetivo das propostas”, 92,31% dos pregoeiros concordaram parcial ou totalmente com essa afirmativa e apenas 7,69% discordaram parcialmente.

A respeito da dificuldade de acompanhar a constante alteração da legislação de compras e o lançamento de novos módulos dos sistemas de compras. 84,61% dos pregoeiros concordam parcial ou totalmente com essa dificuldade, sendo que o restante, 15,38% discordaram parcialmente.

Ademais, destaca-se que 84,60% dos respondentes da pesquisa se consideram sobrecarregados por atuar na área de compras.

Por fim, destacam-se as sugestões para aperfeiçoar as atividades pertinentes à função pregoeiro e agente de contratação, obtidas em resposta a questão 19 do questionário aplicado, sendo que ao total, foram 11 respostas obtidas, tendo em vista o caráter não obrigatório da questão imposta.

Resposta questão 19. Pregoeiro 01: “Treinamento e capacitação, além de cursos de atualização”.

Resposta questão 19. Pregoeiro 02: “Capacitação, maior interação com o setor requisitante e equipe de planejamento”.

Resposta questão 19. Pregoeiro 03: “Tem que ter um programa de capacitação continuada específico para a área de compras, com cursos avançados e workshops. Atualmente, os cursos disponibilizados pela ENAP são muito básicos, não propiciam a troca de experiências entre os participantes e tem como o foco apenas o pregão eletrônico. Se precisarmos, por exemplo, licitar uma obra, estaremos totalmente sem suporte para conduzir uma concorrência”.

Resposta questão 19. Pregoeiro 04: “Sugiro que o pregoeiro seja considerado como uma Função nos órgãos públicos e que tenha uma remuneração compatível com as responsabilidades que assume ao atuar com essa função. Nós executamos o trabalho de pregoeiro, em grande

maioria, junto com tantas outras atividades e isso sobrecarrega muito o servidor. Temos dificuldades em manter os servidores na área de compras devido à sobrecarga de trabalho, imaginem então o pregoeiro que ainda agrega o trabalho de executar a fase externa dos pregões em sua rotina de trabalho. Entendo que se tivesse uma gratificação por função seria mais estimulante para o servidor”.

Resposta questão 19. Pregoeiro 05: “Buscar atualização sempre”.

Resposta questão 19. Pregoeiro 06: “O aperfeiçoamento das atividades de pregoeiro e agente de contratação passam por três vias: (1) valorização salarial do servidor da área administrativa, considerando o enorme abismo de vencimentos das áreas administrativas dos órgãos da administração pública; (2) aperfeiçoamento do servidor por meio de cursos e congressos, visto que muitas vezes esses profissionais são preteridos em relação à área fim quando se trata de capacitação; e (3) melhoria do ferramental de trabalho, uma vez que os sistemas ainda não apresentam uma interface com funções úteis a execução do trabalho com a minimização de erros”.

Resposta questão 19. Pregoeiro 07: “acredito que o principal seria a melhora na capacitação e atualização dos pregoeiros”.

Resposta questão 19. Pregoeiro 08: “Permitir a especialização do pregoeiro, no sentido que possa realizar prioritariamente os pregões e evitar o acúmulo de outras funções”.

Resposta questão 19. Pregoeiro 09: “maior número de treinamentos para as constantes alterações na legislação, maior atuação da equipe de apoio na análise dos documentos de habilitação”.

Resposta questão 19. Pregoeiro 10: “Realização de workshops práticos entre pregoeiros sobre situações reais, soluções obtidas, pareceres jurídicos pois o grande problema acontece durante a execução do pregão e muitas vezes, falta ter um apoio mais "prático" e experiente para uma solução imediata. Utilizamos grupos de WhatsApp informais que nos socorrem nesses momentos”.

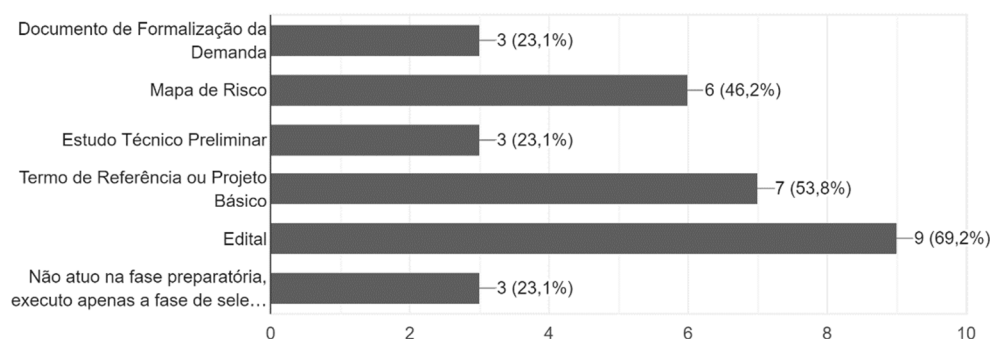
Resposta questão 19. Pregoeiro 11: “Adequação da equipe, melhoria na interação da equipe num todo, mais agilidade nas informações solicitadas pelo pregoeiro em questões relativas aos processos de pregões em andamento, que os técnicos designados para análise de propostas priorizem na agilização da análise para que possamos finalizar a operacionalização do processo a contento”.

### 4.3. Apresentação dos dados: planejamento de compras

Para fins de confrontar o planejamento normativo vigente com a prática do planejamento de compras da rede LFDA, tal como proposto em um dos objetivos específicos deste trabalho, foram levantadas algumas informações sobre a atuação e percepção dos pregoeiros e agentes de contratação sobre a fase preparatória da licitação.

De acordo com os dados coletados 76,82% dos pregoeiros atuam na fase preparatória da licitação, sendo o edital e o Termo de Referência os documentos mais elaborados por estes, abaixo apresenta-se o gráfico contendo a informação dos tipos de documentos mais elaborados.

**Gráfico 4** – Documentos da fase preparatória elaborados pelos Pregoeiros



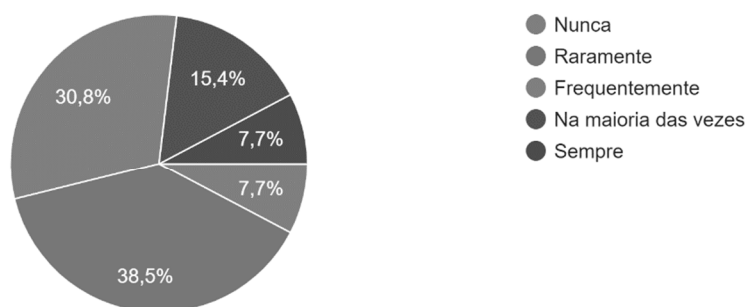
**Fonte:** Elaboração do Autor.

Especificamente sobre o Termo de Referência, obteve-se a seguinte informação sobre os responsáveis pela sua elaboração:

- 30,80% dos respondentes informaram que a responsabilidade da elaboração do TR é da Equipe de Planejamento;
- 23,1% dos respondentes informaram que a responsabilidade da elaboração do TR é do Próprio Pregoeiro ou Agente de Contratação;
- 23,1% dos respondentes informaram que a responsabilidade da elaboração do TR é atribuída a servidor da área de compras específico, que não atua como pregoeiro ou agente de contratação;
- 15,4% dos respondentes informaram que a responsabilidade da elaboração do TR é da Unidade Requisitante;
- 7,7% dos respondentes informaram que a responsabilidade da elaboração do TR é da Seção de licitações, e que a área Requisitante, analisa e assina o documento.

Em relação a análise de riscos, mais precisamente sobre a frequência de atualização do Mapa de risco no decorrer do processo licitatório, obteve-se a seguinte informação:

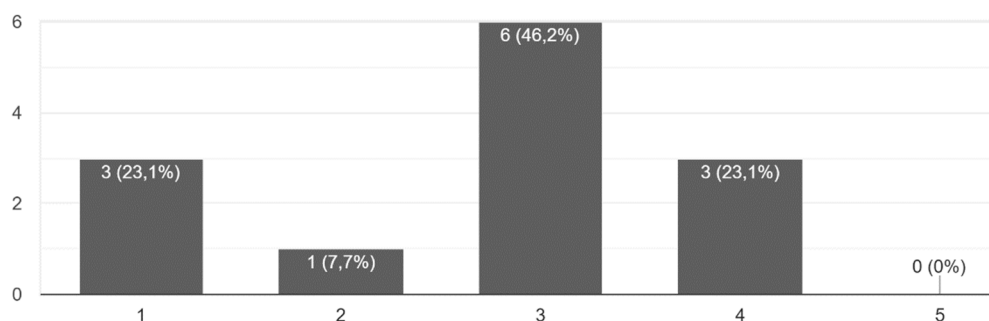
**Gráfico 5** – Frequência de atualização do Mapa de Risco



**Fonte:** Elaboração do Autor.

Quanto a percepção dos respondentes da pesquisa sobre a relevância do uso do Sistema PGC (ferramenta informatizada para elaboração e acompanhamento do plano de contratações anual pelos órgãos públicos federais), a partir de uma escala onde 1 é "pouco relevante" e 5 é "extremamente relevante", foram atribuídos os níveis de relevância apresentados no gráfico 6, apresentado abaixo:

**Gráfico 6** – Relevância do PGC na percepção do Pregoeiros



Eixo y – número de repostas

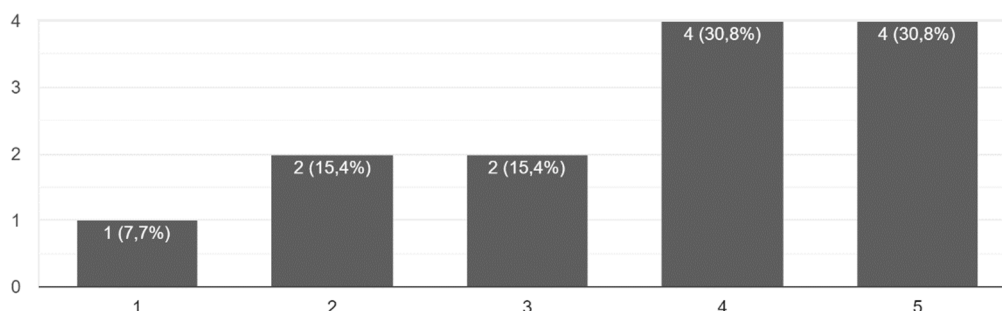
Eixo x – nível de relevância atribuído, onde 1 é "pouco relevante" e 5 é "extremamente relevante"

**Fonte:** Elaboração do Autor.

A partir dos dados obtidos, verificou-se que 75% dos pregoeiros informaram que o LFDA em que atuam não dispõem de um calendário de contratação, por grau de prioridade de demandas.

Em relação a grau de importância atribuído a participação do pregoeiro ou agente de contratação na fase de planejamento de compras, obteve-se os seguintes dados:

**Gráfico 7** – Grau de importância da participação dos pregoeiros ou agentes de contratação na fase de planejamento de compras



Eixo y – número de repostas

Eixo x – grau de importância atribuído, onde 1 é "pouco importante" e 5 é "muito importante"

**Fonte:** Elaboração do Autor.

Considerando a experiência prática dos Pregoeiros e Agentes de contratação na condução da fase externa do processo licitatório, verificou-se a percepção destes sobre a frequência da ocorrência de algumas falhas do processo licitatório, relacionadas à fase de planejamento, tendo como resultado as informações apresentadas na Tabela 1, apresentada abaixo:

**Tabela 01** – Frequência de ocorrência de falhas específicas

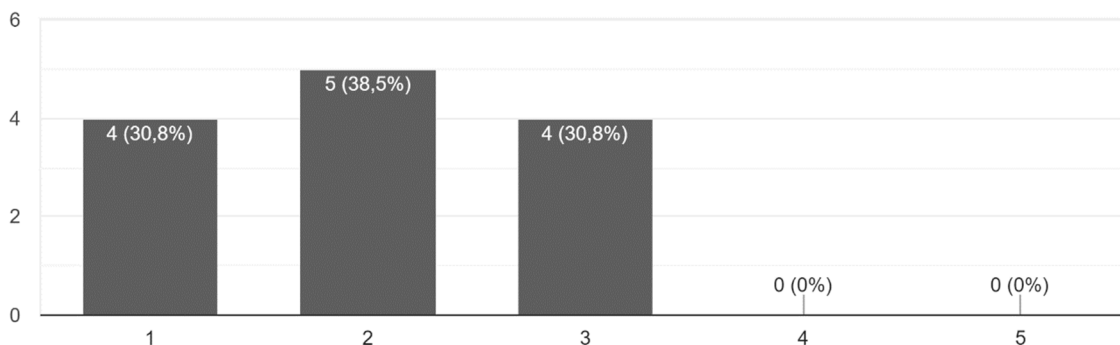
FALHAS SUGERIDAS	NUNCA OCORRE	BAIXA RECORRÊNCIA	MÉDIA RECORRÊNCIA	ALTA RECORRÊNCIA	SEMPRE OCORRE
Falha na descrição/especificação dos itens	0%	23%	38%	31%	8%
Falha na definição das condições de qualificação técnica	0%	38%	23%	31%	8%
Falha na pesquisa de preços	0%	8%	46%	23%	23%
Falha no estudo técnico preliminar	0%	31%	54%	15%	0%
Falha na elaboração do Termo de Referência	0%	54%	38%	8%	0%
Falha na elaboração do Edital	0%	69%	23%	8%	0%

**Fonte:** Elaboração do Autor.

Em relação a afirmação de que “recorrentemente identifico falhas no edital e procuro remediá-las para evitar retrabalho e/ou perda de prazos”, obteve-se o seguinte resultado: 15,38% discordaram totalmente e parcialmente desta afirmação, o mesmo percentual, 15,38% se manifestaram “indiferentes”, e 69,23% responderam que concordam parcial ou totalmente com essa afirmação.

Em se tratando da percepção dos respondentes, quanto ao seu nível de responsabilidade pelo eventual fracasso de uma licitação, em uma situação em que reconhecidamente a falha se remetesse à fase de planejamento, obteve-se a seguinte informação:

**Gráfico 8** – Percepção dos pregoeiros sobre o nível de responsabilidade por eventual fracasso de uma licitação



Eixo y – número de repostas

Eixo x – nível de responsabilidade atribuído, onde 1 é "pouco responsável" e 5 é "muito responsável"

**Fonte:** Elaboração do Autor.

Por fim, destacam-se as sugestões para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento de compras de cada LFDA, fornecidas pelos pregoeiros, destacando-se que ao total, foram 11 respostas obtidas, tendo em vista o caráter não obrigatório da questão 18, do questionário aplicado.

Resposta questão 18. Pregoeiro 01: “Participação da área de licitação de forma mais efetiva”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 02: “Capacitação, formação de equipes especializadas em determinadas aquisições de objetos específicos, estabelecer prazos para cada etapa”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 03: “Em termos práticos, o planejamento do órgão é insuficiente, se limita a uma relação de processos de compras necessários para o ano. Porém, penso que esse planejamento necessita de um maior refino, se definindo as demandas prioritárias, os prazos para as etapas processuais, os responsáveis e também construindo um calendário estimativo para efetivação das aquisições/contratações. Vale ressaltar, que essa sugestão de pouco impacto será se os envolvidos não estiverem engajados em produzir resultados”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 04: “Minha sugestão é que possamos ter acesso às informações acerca dos recursos que serão disponibilizados para as compras com maior antecedência. Fazemos a previsão no PGC com um ano de antecedência, mas as prioridades sempre mudam muito no ano em execução devido aos recursos que são disponibilizados ao



logo do ano. Para fazermos um planejamento das nossas aquisições com um ano de antecedência deveríamos ter a informação dos recursos que serão disponibilizados com um ano de antecedência também, senão fica parecendo peça de ficção”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 05: “Escalonar as contratações ao longo do exercício, sem concentrar a maior parte das contratações no segundo semestre do ano”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 06: “A Administração Pública carece de sistemas informatizados em que os registros dos dados nesses sistemas sejam os próprios atos administrativos (para que esses registros não se tornem um retrabalho) e que, com base nesses dados, forneçam informações passadas de forma útil e prática para subsidiar decisões futuras. O planejamento da contratação sem esses dados é basicamente uma documentação de impressões e palpites dos agentes responsáveis. Ocorre que se aventurar a buscar essas informações com as ferramentas existentes é um trabalho tão hercúleo que por vezes não compensa o custo-benefício, quando aplicado em demandas segregadas. Além disso, existe uma deficiência em termos de difusão de padrões técnicos no que tange à assuntos de logística, como análise de custos indiretos, parcelamento do objeto, etc. As decisões sobre esses assuntos costumam se manter em balizas puramente jurídico-normativas ou impressões e palpites sobre o mercado e não na análise de dados do caso concreto”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 07: “É necessário que ocorra melhoria na definição do objeto, principalmente em relação à descrição, a fim de evitar descrições incompletas e problemas na contratação”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 08: “Aumentar o número de colaboradores envolvidos no processo e investir em recursos tecnológicos, especialmente o acesso eficaz a rede de internet”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 09: “Revisão dos riscos com base em contratos já existentes e contratações similares, maior envolvimento do setor requisitante com a área de compras, maior número de treinamentos para as constantes alterações na legislação”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 10: “Precisaria haver uma melhor governança e engajamento da Alta Direção do órgão central e os requisitantes quanto a importância da etapa de planejamento bem feito pois tem uma visão limitada que o problema na fase externa (pregão) e não por problemas oriundos da fase interna (ETP, descritivos técnicos, descrições de produtos mal feitos). A Capacitação desse público precisa ser mais investida e não haver apenas a cobrança do Pregoeiro e Agente da Contratação, que na maioria das vezes, é a ponta do Iceberg”.

Resposta questão 18. Pregoeiro 11: “Identificação nos processos para que sejam caracterizados por Prioridade, afim de evitar interrupção de processos em instrução - Que o quadro de pessoal no setor seja compatível com as demandas atribuídas, o que atualmente não é a realidade - Melhorar a comunicação entre as áreas demandantes e a equipe de instrução dos processos licitatórios - Quando for realizado alguma melhoria na interface dos sistemas que compreendem o sistema COMPRASNET, antecipadamente um aviso que no sistema apresentará instabilidade, porque muitas vezes tivemos que lançar novamente pregões por conta da instabilidade no sistema compras governamentais. - Treinamento ou envio de documento com o passo a passo das ferramentas introduzidas ou melhoradas para que na operacionalização seja possível termos êxito nas atividades demandadas. Um mecanismo com recurso para no lançamento das várias atividades nas ferramentas do sistema “comprasnet” possa ser salva e não perdermos as informações inseridas, coisa que ocorre sempre por queda de energia ou da internet”.

#### **4.4. Análise dos resultados: pregoeiros e agentes de contratação**

Neste tópico serão analisadas as informações apresentadas no tópico 4.2, a luz do referencial teórico utilizado neste trabalho. A análise realizada está orientada para fornecer subsídios para atender ao objetivo específico de compreender as dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros ou agentes de contratação da rede LFDA, por meio do qual, juntamente com a análise que será apresentada no próximo tópico, espera-se, também, atingir o objetivo geral deste estudo, qual seja, compreender a dinâmica do planejamento de compras, a partir da percepção dos pregoeiros ou agentes de contratação.

Inicialmente, destaca-se a elevada experiência dos respondentes da pesquisa na área de compras, tendo em vista que, a maioria deles, 69,2%, tem experiência superior a 5 anos na área, sendo que 23,1% têm experiência de 3 a 5 anos, e somente 7,7% possuem menos de um ano de atuação na área de compras, fato que contribui para qualidade das informações obtidas, uma vez que, apesar do número de participantes ser limitado a 13 pessoas, tratam-se de profissionais experientes, com propriedade para falar sobre o assunto tratado.

Quanto as modalidades licitatórias executadas pelos entrevistados, verifica-se que todos atuam na modalidade pregão eletrônico, como já era esperado, seguido da modalidade tomada de preços e da modalidade concorrência, como sendo aquelas em que 38,5% e 30,8% dos entrevistados já atuaram, respectivamente. Esta informação alinha-se com o fato de que 38,5% dos pregoeiros da rede LFDA, também são agentes de contratação. Além destas modalidades

licitatórias, 92,3% dos respondentes da pesquisa, também são responsáveis pela execução das compras e contratações diretas (inexigibilidades e dispensas).

Estas primeiras informações, já apontam para umas das principais dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros, identificada na revisão bibliográfica desse estudo, qual seja, a sobrecarga de trabalho destes profissionais. A esse respeito, destaca-se que 84,60% dos respondentes da pesquisa, ao serem questionados diretamente sobre esse ponto, se consideram sobrecarregados por atuarem especificamente na área de compras.

Esta sobre carga de trabalho certamente influencia o desempenho dos pregoeiros da rede LFDA, assim como no estudo realizada por Almeida e Sano (2019), onde se verificou que a falta de dedicação exclusiva e de especialização dos compradores públicos foram os principais fatores que influenciaram o desempenho dos pregoeiros do CLBI.

Ademais, verifica-se que a sobre carga, vai para além de uma alta demanda de trabalho da área de compras, estando relacionada também a um acúmulo de funções dentre estes profissionais, uma vez que, 92,3% dos respondentes, informaram que exercem outras funções no Órgão em que atuam, com destaque para execução de funções de Chefia, na grande maioria das vezes. Havendo inclusive um caso em que o próprio Coordenador Substituto de um dos LFDA's é o pregoeiro do Órgão. Assim como no estudo realizado por Pancotto (2017), contemplado na revisão bibliográfica deste estudo, este é um ponto importante para compreensão da sobrecarga de trabalho dos pregoeiros, uma vez que, assumir estas funções de chefia e de coordenação, seria a única possibilidade destes profissionais de receberem uma função gratificada.

Verifica-se na fala dos próprios pregoeiros, essa preocupação com a sobrecarga, acúmulo de função e a falta de remuneração compatível com a função e responsabilidades assumidas, como por exemplo as sugestões dos Pregoeiro 04, 06 e 08 para o aperfeiçoamento das funções do pregoeiro, transcritas a seguir:

Pregoeiro 04: “Sugiro que o pregoeiro seja considerado como uma Função nos órgãos públicos e que tenha uma remuneração compatível com as responsabilidades que assume ao atuar com essa função. Nós executamos o trabalho de pregoeiro, em grande maioria, junto com tantas outras atividades e isso sobrecarrega muito o servidor. Temos dificuldades em manter os servidores na área de compras devido à sobrecarga de trabalho, imaginem então o pregoeiro que ainda agrega o trabalho de executar a fase externa dos pregões em sua rotina de trabalho. Entendo que se tivesse uma gratificação por função seria mais estimulante para o servidor”.

Pregoeiro 06: “O aperfeiçoamento das atividades de pregoeiro e agente de contratação passam por três vias: (1) valorização salarial do servidor da área administrativa, considerando o enorme abismo de vencimentos das áreas administrativas dos órgãos da administração pública; [...]”

Pregoeiro 08: “Permitir a especialização do pregoeiro, no sentido que possa realizar prioritariamente os pregões e evitar o acúmulo de outras funções”.

Portanto, percebe-se que a situação verificada por Pancotto (2017), de que, “a função de pregoeiro ou comprador público não possui, até o momento, uma carreira específica que considere conhecimentos, habilidades e competências identificadas” (PANCOTTO, 2017, p. 26) que é um fator de desmotivação para atuação do pregoeiro, permanece negligenciada pelo Estado.

Outra dificuldade em destaque na fala dos pregoeiros, diretamente impactada pela sobre carga de trabalho e acúmulo de funções é necessidade de capacitação e treinamento, as quais demandam a dedicação de tempo livre. A esse respeito, 69,23% dos respondentes “concordam parcial” ou “totalmente” com a afirmação de que a falta de tempo está relacionada ao excesso de trabalho. Como se pode verificar nas sugestões para aperfeiçoar as atividades pertinentes à função pregoeiro e agente de contratação propostas pelos respondentes da pesquisa, palavras, como “atualização”, “treinamento”, “capacitação”, “cursos” e “workshops” se destacam, significando uma consciência quase que unânime sobre a importância da necessidade de capacitação, podendo essa ser considerada umas das grandes dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros. A seguir seguem estas evidências:

Pregoeiro 01: “Treinamento e capacitação, além de cursos de atualização”.

Pregoeiro 02: “Capacitação, maior interação com o setor requisitante e equipe de planejamento”.

Pregoeiro 03: “Tem que ter um programa de capacitação continuada específico para a área de compras, com cursos avançados e workshops. Atualmente, os cursos disponibilizados pela Enap são muito básicos, não propiciam a troca de experiências entre os participantes e tem como o foco apenas o pregão eletrônico. Se precisarmos, por exemplo, licitar uma obra, estaremos totalmente sem suporte para conduzir uma concorrência”.

Pregoeiro 05: “Buscar atualização sempre”.

Pregoeiro 07: “acredito que o principal seria a melhora na capacitação e atualização dos pregoeiros”.

Pregoeiro 09: “maior número de treinamentos para as constantes alterações na legislação, maior atuação da equipe de apoio na análise dos documentos de habilitação”.

Pregoeiro 10: “Realização de workshops práticos entre pregoeiros sobre situações reais, soluções obtidas, pareceres jurídicos pois o grande problema acontece durante a execução do pregão e muitas vezes, falta ter um apoio mais "prático" e experiente para uma solução imediata. Utilizamos grupos de WhatsApp informais que nos socorrem nesses momentos”.

A falta de tempo para treinamento e capacitação, também ajuda a compreender a dificuldade de acompanhar a constante alteração da legislação de compras e o lançamento de novos módulos dos sistemas de compras, tendo sido verificado que 84,61% dos pregoeiros concordam parcial ou totalmente que também enfrentam essa dificuldade.

Neste sentido, pode se dizer que na percepção dos pregoeiros, oportunizar momentos de capacitação, vai ao encontro da visão de Pancotto (2017), de que seria uma das formas de desenvolvimento das capacidades do pregoeiro, de valorização, de incentivo e de permanência na função. Mas, que dadas as situações de sobre carga de trabalho, acúmulo de funções, está dentre as maiores dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros da rede LFDA.

Em se tratando da condução dos trabalhos da equipe de apoio dos pregões eletrônicos, verificou-se que, pouca mais da metade dos pregoeiros, consideram que não atuam de forma isolada no pregão e que contam com uma equipe de apoio ativa. Sendo que em 61,53% dos casos as equipes de apoio são compostas por outros pregoeiros e que em 53,85% das vezes a equipe de apoio conta com integrantes da equipe de planejamento. Informações que fortalecem a necessidade de adequação dessas equipes e melhor interação entre esta e os pregoeiros, conforme propôs o Pregoeiro 11: “Adequação da equipe, melhoria na interação da equipe num todo, mais agilidade nas informações solicitadas pelo pregoeiro em questões relativas aos processos de pregões em andamento, que os técnicos designados para análise de propostas priorizem na agilização da análise para que possamos finalizar a operacionalização do processo a contento”.

Quanto a dificuldade relacionada a insegurança jurídica para responder recursos administrativos, a maioria, 53,84% dos pregoeiros da rede LFDA discordaram parcialmente de que se sentem inseguros juridicamente na hora de responder os recursos administrativos, situação que pode ser considerada positiva, e que vai de encontro a falta de capacitação. Podendo estar relacionada a elevada experiência da maioria dos pregoeiros da rede, constatada neste estudo.

No que diz respeito a pressão para obtenção de êxito na licitação afetar o julgamento das propostas, pelos pregoeiros, obteve-se a informação de que 69,23% dos respondentes discordam totalmente e parcialmente que se sentem pressionados e que está pressão afeta seu julgamento das propostas. Sendo que 23,7% concordaram parcialmente que ocorra essa situação e apenas 7,69% concordaram totalmente. Situação também considerada positiva, visto que a grande maioria discorda que haja pressão para obtenção de êxito da licitação.

Por outro lado, em relação a afirmação de que “a falta de entendimento da área técnica e/ou requisitante sobre o processo licitatório, dificulta o julgamento objetivo das propostas”, 92,31% dos pregoeiros concordaram parcial ou totalmente com essa afirmativa e apenas 7,69% discordaram parcialmente. Situação considerada negativa para atuação dos pregoeiros e para o resultado da licitação como um todo. Corroborando com os resultados do estudo de Neves e Moré (2020), que destacaram a necessidade de conscientização dos requerentes em relação a fase interna do processo licitatório, além de capacitação e treinamento destes servidores.

Situação também verificada no estudo realizado por Santos, (2019), que indicou que a há uma grande falta de compreensão do procedimento administrativo da licitação, por parte dos servidores, com impactos diretos para etapa de planejamento da contratação e conseqüentemente para que a licitação atinja seus objetivos.

#### **4.5. Análise dos resultados: planejamento de compras**

Neste tópico, analisar-se-á as informações a respeito do planejamento de compras da rede LFDA, apresentadas no tópico 4.3, buscando confrontá-las com o planejamento normativo identificado neste estudo, em especial os normativos e a legislação sobre a matéria, sucintamente descritos no tópico 4.1, recorrendo a revisão teórica desenvolvida no item 2.3, sempre que necessário.

De acordo com os dados apresentados no tópico 4.3, 76,82% dos pregoeiros atuam na fase preparatória da licitação, sendo o edital e o Termo de Referência os documentos mais elaborados por estes. Sendo oportuno, para os objetivos específicos deste estudo, esclarecer, a luz do referencial teórico, a quem caberia a elaboração destes documentos, em especial os DFD's, ETP's, Mapa de Risco, TR's ou PB's e o próprio Edital.

Como se apurou no referencial teórico apresentado, o processo de compras inicia-se com a formalização da demanda, por meio do documento denominado “Documento de Formalização da Demanda (DFD), o qual fundamentará o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidenciará e detalhará a necessidade de contratação e cuja elaboração,

segundo a norma, caberia a unidade requisitante, ou seja, um agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação. A esse respeito verifica-se que 23,10% dos pregoeiros da rede LFDA costumam elaborar DFD's, ou seja, atuam como requisitantes de serviços e de compras, como pode ser verificado no Gráfico 4, apresentado no tópico 4.3., indicativo da não segregação de função ou ainda de estrutura de pessoal insuficiente, sendo este um dos fatores que dificultam a aprendizagem dos pregoeiros, identificados por Pancotto (2017).

Da mesma forma, conforme Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, o planejamento conta com três etapas bem definidas: estudos preliminares, gerenciamento de riscos e elaboração do termo de referência ou projeto básico. Sobre a elaboração destes artefatos, os resultados da pesquisa apontam que 46,2% dos pregoeiros da rede LFDA costumam elaborar o Mapa de Risco, e que 23,10% costumam elaborar ETP's, e ainda que 53,8% costumam elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico.

Em relação ao resultado da pesquisa a respeito do Mapa de Risco é importante, esclarecer que não se trata da atualização deste documento, após a fase de seleção do fornecedor, tendo em vista que a questão 11 cuidou de direcionar a pergunta para a fase preparatória da licitação: “Questão 11. Você costuma atuar na fase preparatória da licitação, se sim, quais tipos de documentos você elabora? (Assinale uma ou mais alternativas)”. Sendo, portando, mais um indício de que os pregoeiros atuam na fase preparatória da licitação em detrimento do princípio da segregação de função, através do qual, “obriga-se a segregação entre as atividades de planejamento da licitação, execução do certame e fiscalização do contrato” (COUTO; CAPAGIO, 2021, p.53).

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, a Instrução Normativa nº 58, de 08 de agosto de 2022, em seu Art. 8º estabelece que o mesmo deve ser elaborado “conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação” (BRASIL, 2022), podendo os papéis de requisitante e de área técnica serem exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado. Neste caso, cabe reavaliação da participação dos pregoeiros da rede LFDA na elaboração do ETP's para fins de atendimento da norma vigente.

No que tange ao percentual de 53,8% de elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico por parte dos pregoeiros, é oportuno, reiterar que a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, em seu Parágrafo Segundo, Art. 29, atribui ao setor requisitante a competência

para a elaboração, tanto do Termo de Referência (TR) como do Projeto Básico (PB), nos seguintes termos:

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23 (BRASIL, 2017).

No entanto, os dados indicam que mais da metade dos pregoeiros da rede LFDA, são responsáveis pela elaboração dos TR's, estando em desacordo com norma vigente. Situação que, se por um lado, permite maior facilidade na condução da fase externa, pelos pregoeiros, por outro, fere o princípio da segregação de função. Além do mais, como se apurou na revisão teórica deste estudo, o Sistema "TR digital", (ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG), será disponibilizada em breve pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Situação que, certamente impactará na elaboração deste documento pelos pregoeiros, visto que, poderá haver conflito de perfis dentro do sistema e o pregoeiro não poderá receber o perfil de requisitante.

Especificamente sobre o Termo de Referência, obteve-se, a informação de que 30,80% dos respondentes atribuíram a responsabilidade da elaboração do TR à Equipe de Planejamento, a qual, segundo a revisão teórica, pode ser formada por integrantes da área requisitante e técnica, ou ainda com integrantes administrativos, como nos casos de servidor da área de compras específico, que não atua como pregoeiro ou agente de contratação, ou ainda por uma seção de licitação específica, como mencionado por um respondente.

Desta forma, somando-se o percentual destes, tem-se um total de 76,9% de afirmação de que os TR's da rede LFDA, estão sendo elaborados de acordo com a norma. E que a informação de que 53,8% dos pregoeiros são responsáveis pela elaboração dos TR's ou dos PB's, se devem, em grande parte a elaboração dos Projetos Básicos, que podem inclusive estar relacionados a contratações diretas como, por exemplo, inexigibilidade de licitação, que também demanda a elaboração deste documento, e como se constatou neste estudo, atividade que também vem sendo executada pelos pregoeiros.

Por fim, os resultados da pesquisa apresentados no gráfico 4, indicaram que 69,2% dos pregoeiros são responsáveis pela elaboração do Edital. Situação que em tese afronta o princípio da segregação de função, tal qual como, propõe o Acórdão 3381/2013 – Plenário, do TCU:



[...]a previsão, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência, identificada no Pregão Eletrônico 65/2012, afronta o princípio de segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento (ACÓRDÃO 3381/2013 – PLENÁRIO).

Sendo um ponto que merece atenção das autoridades competentes dos LFDA's, para fins de adequação à norma e as recomendações dos órgãos de controle.

No que tange ao gerenciamento de riscos, que, segundo a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 2017, se materializa pelo documento denominado “Mapa de Riscos”, que deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - Ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - Ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - Após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - Após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

A esse respeito, os resultados deste trabalho, indicam que essa atualização raramente ocorre, visto que 38,5% dos pregoeiros informaram essa situação. Em contrapartida, 30,8% acreditam que a atualização ocorra frequentemente, sendo que 15,4% indicaram que ela ocorre na maioria das vezes e sendo as posições contrárias extremas, “sempre” e “nunca”, de igual percentual, 7,7% dos casos.

A partir destes resultados, excluindo-se os resultados extremos, que se anulam, considerando o somatório dos percentuais, “frequentemente” e “na maioria das vezes” que indicam uma elevada frequência, tem-se um percentual total de 46,2%, situação positiva para o cumprimento do aspecto dinâmico atribuído a esse documento, em detrimento de um percentual que refletiria uma situação negativa de 38,5%. O que contribui para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos propostos, podendo proporcionar benefícios como a elevação da eficiência, eficácia e efetividade das compras da rede LFDA, benefícios esses que na visão de Matias-Pereira (2011), estão relacionados ao planejamento.

Ainda em relação a esse resultado, é oportuno, observar a sugestão do Pregoeiro 09 sobre a revisão dos riscos para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento de compras da rede LFDA, em suas palavras: “revisão dos riscos com base em contratos já existentes e contratações similares, maior envolvimento do setor requisitante com a área de compras, maior número de treinamentos para as constantes alterações na legislação”.

Quanto a relevância do uso do Sistema PGC para elaboração e acompanhamento do plano de contratações anual, conforme o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, os respondentes do questionário, ao atribuírem uma nota ao nível de relevância desse sistema, onde 1 seria "pouco relevante" e 5, "extremamente relevante", 23,10% atribuíram nota "1", 7,7% nota "2", 46,2% nota "3", e 23,10% atribuíram nota "4", sendo que nenhum pregoeiro atribuiu nota 5, que seria "extremamente relevante". A partir destes dados é possível afirmar que a maioria dos respondentes considera baixa a relevância do PGC para atuação do pregoeiro ou agente de contratação.

Neste ponto, é necessário verificar em que medida o PGC está atingindo seus objetivos, previstos no art. 5 do supracitado decreto, quais sejam:

I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;

II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;

III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;

IV - evitar o fracionamento de despesas; e

V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade (BRASIL, 2022).

A baixa relevância do PGC verificada, corrobora com a visão do Pregoeiro 03 a respeito do planejamento: "Em termos práticos, o planejamento do órgão é insuficiente, se limita a uma relação de processos de compras necessários para o ano. Porém, penso que esse planejamento necessita de um maior refino, se definindo as demandas prioritárias, os prazos para as etapas processuais, os responsáveis e também construindo um calendário estimativo para efetivação das aquisições/contratações. Vale ressaltar, que essa sugestão de pouco impacto será se os envolvidos não estiverem engajados em produzir resultados".

Neste ponto, é pertinente destacar a sugestão do Pregoeiro 04 acerca do acesso a informação sobre o recurso financeiro com certa antecedência, em suas palavras:

"Minha sugestão é que possamos ter acesso às informações acerca dos recursos que serão disponibilizados para as compras com maior antecedência. Fazemos a previsão no PGC com um ano de antecedência, mas as prioridades sempre mudam muito no ano em execução devido aos recursos que são disponibilizados ao logo do ano. Para fazermos um planejamento das nossas aquisições com um ano de antecedência

deveríamos ter a informação dos recursos que serão disponibilizados com um ano de antecedência também, senão fica parecendo peça de ficção”.

A baixa relevância dada ao sistema PGC, também se reflete no fato de que 75% dos pregoeiros informaram que o LFDA em que atuam não dispõem de um calendário de contratação, por grau de prioridade de demandas, o qual deveria ser elaborado por meio deste sistema, pelo setor de contratações do órgão, após a consolidação das demandas, conforme Inciso III, do art. 11 do decreto nº 10.947/2022, caberia ao setor:

III - elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 1º O prazo para tramitação do processo de contratação ao setor de contratações (BRASIL, 2022).

Verifica-se certa consciência, por parte de alguns pregoeiros, em relação a necessidade da elaboração e o cumprimento de um calendário, por grau de prioridade de demanda, tal qual, como prevê a norma, conforme se verifica na sugestão proposta pelo Pregoeiro 05: “Escalonar as contratações ao longo do exercício, sem concentrar a maior parte das contratações no segundo semestre do ano”.

Importante, observar que o decreto nº 10.947/2022, buscou prover certo dinamismo ao PGC, permitindo a inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens, durante o ano de sua elaboração, sendo possível também sua alteração durante o ano da execução, desde que, devidamente justificado pela autoridade competente. Dinamismo esse que no futuro poderá aproximar o planejamento de compras da rede LFDA ao modelo estratégico de planejamento, uma vez que, permitiria maior flexibilidade na execução dos planos. No entanto, os planos precisariam ser permanentemente revistos, ou seja, seria necessário um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões conforme as circunstâncias evoluíssem, e não somente um calendário preestabelecido da forma como vem ocorrendo em alguns LFDA's, situação que caracteriza apenas o planejamento tradicional, segundo a visão de Santos (2014).

Em detrimento da pouca relevância atribuída ao PGC, pelos pregoeiros, no que se refere ao grau de importância quanto a participação destes na fase de planejamento de compras, tem-se um cenário bem diferente. Observa-se que 61,6% dos respondentes da pesquisa, atribuíram notas 4 e 5 para a questão, demonstrando que, na visão da maioria, o papel do pregoeiro é muito importante para fase de planejamento.

Quanto a percepção dos pregoeiros e agentes de contratação a respeito da frequência da ocorrência de algumas falhas do processo licitatório, relacionadas à fase de planejamento, apresentadas na Tabela 1, do item 4.3.

Verifica-se que as falhas relacionadas a descrição e especificação dos itens, na percepção de 69% dos respondentes, têm média e alta recorrência, sendo que, ainda existem 8% que consideram que estas falhas sempre ocorrem e apenas 23% indicaram baixa recorrência das mesmas. Esse resultado reflete a sugestão apresentada pelo pregoeiro 07 quando solicitado a sugerir melhorias para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento das compras públicas do seu setor, em suas palavras: “É necessário que ocorra melhoria na definição do objeto, principalmente em relação à descrição, a fim de evitar descrições incompletas e problemas na contratação”.

Distribuição similar se verificou em relação as falhas na definição das condições de qualificação técnica. Entretanto, com uma pequena redução da média recorrência, mas, que juntamente com a alta recorrência, totalizam 54%. Sendo que, ainda existem 8% que consideram que estas falhas sempre ocorrem e 38% indicaram baixa recorrência destas falhas. Tais informações podem significar falta de integração entre os responsáveis pela elaboração do edital e área técnica, esta última seria a melhor indicada para definição das condições de qualificação técnica, no entanto, não há indícios da sua participação na elaboração do edital, documento onde são estabelecidas as condições técnicas que serão exigidas e que servirão de base para avaliação das licitantes, por parte dos pregoeiros ou agentes de contratação.

Já no que diz respeito a falha na pesquisa de preços, tem-se uma frequência um pouco mais acentuada. Ficando o percentual entre média e alta recorrência em 69%, com mais 23% de indicação de que esta falha sempre ocorre, e apenas 8% atribuíram baixa recorrência para falha na pesquisa de preços. Apesar do presente estudo não adentrar nos pormenores a respeito da realização da pesquisa de preços, o qual possui normativo específico, importa esclarecer que se trata de uma atividade específica da fase preparatória.

No tocante a falha no estudo técnico preliminar, verifica-se que a grande maioria, 54% dos pregoeiros, atribuiu média recorrência nesta falha, que se considerada conjuntamente com o percentual de alta recorrência atinge o percentual de 69%, ademais, o restante, 31% atribuiu baixa recorrência para esta falha. Situação validada pela fala do Pregoeiro 10 em sua sugestão para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento das compras públicas do seu setor: “Precisaria haver uma melhor governança e engajamento da Alta Direção do órgão central e os requisitantes quanto a importância da etapa de planejamento bem feito pois tem uma visão

limitada que o problema é na fase externa (pregão) e não problemas oriundos da fase interna (ETP, descritivos técnicos, descrições de produtos mal feitos). A Capacitação desse público precisa ser mais investida e não haver apenas a cobrança do Pregoeiro e Agente da Contratação, que na maioria das vezes, é a ponta do Iceberg”.

Por outro, lado, quando considerada falha na elaboração do Termo de Referência, tem-se um cenário onde a maioria, 54% atribuiu baixa recorrência para esse tipo de falha, sendo o restante 38% para média, e 8% para alta recorrência. Esses resultados podem estar relacionados ao fato dos próprios pregoeiros estarem realizando parte destes documentos, conforme já mencionado neste tópico.

Em relação a falha na elaboração do edital, verifica-se que a grande maioria, 69% dos respondentes, indicaram baixa recorrência para este tipo de falha, e 23% média, e apenas 8% indicaram alta recorrência. Mais uma vez, faz-se necessário considerar a possibilidade deste resultado estar associada ao fato de que grande parte dos editais estão sendo elaborados pelos próprios pregoeiros. Sendo que, quando questionados sobre a afirmação de que em situações em que identificariam falhas no edital e buscariam remediá-las para evitar retrabalho e/ou perda de prazos, 69,23% dos pregoeiros responderam que concordam parcial ou totalmente com essa afirmação. Corroborando com a hipótese de que essas falhas são menos recorrentes, justamente por serem mitigadas/solucionadas pelos próprios pregoeiros, durante a condução da fase externa do processo licitatório.

Em se tratando da percepção dos respondentes, quanto ao seu nível de responsabilidade pelo eventual fracasso de uma licitação, em uma situação em que reconhecidamente a falha se remetesse à fase de planejamento, com base em uma escala em que 1 igual a "pouco responsável" e 5 é igual "muito responsável", o nível de responsabilidade atribuído pelos pregoeiros, neste caso, foi de 30,8% para o nível 1, 38,5% para o nível 2 e 30,8% para o nível 3. Com isso, verifica-se que na visão dos pregoeiros, em se tratando de falha referente à fase de planejamento, os mesmos se sentem pouco responsáveis pelo eventual fracasso de uma licitação.

Por fim, destacam-se as demais sugestões para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento de compras, fornecidas pelos pregoeiros, ainda não referenciadas neste tópico de análise, mas, que buscam atender a um dos objetivos específicos deste estudo, qual seja, sugerir ações para o aperfeiçoamento do planejamento das compras no âmbito da rede LFDA. A lista sequencial completa das sugestões dos pregoeiros pode ser verificada no tópico, 4.3 deste trabalho.

Pregoeiro 01: “Participação da área de licitação de forma mais efetiva”.

Pregoeiro 02: “Capacitação, formação de equipes especializadas em determinadas aquisições de objetos específicos, estabelecer prazos para cada etapa”.

Pregoeiro 06: “A Administração Pública carece de sistemas informatizados em que os registros dos dados nesses sistemas sejam os próprios atos administrativos (para que esses registros não se tornem um retrabalho) e que, com base nesses dados, forneçam informações passadas de forma útil e prática para subsidiar decisões futuras. O planejamento da contratação sem esses dados é basicamente uma documentação de impressões e palpites dos agentes responsáveis. Ocorre que se aventurar a buscar essas informações com as ferramentas existentes é um trabalho tão hercúleo que por vezes não compensa o custo-benefício, quando aplicado em demandas segregadas. Além disso, existe uma deficiência em termos de difusão de padrões técnicos no que tange à assuntos de logística, como análise de custos indiretos, parcelamento do objeto, etc. As decisões sobre esses assuntos costumam se manter em balizas puramente jurídico-normativas ou impressões e palpites sobre o mercado e não na análise de dados do caso concreto”.

Pregoeiro 08: “Aumentar o número de colaboradores envolvidos no processo e investir em recursos tecnológicos, especialmente o acesso eficaz a rede de internet”.

Pregoeiro 11: “Identificação nos processos para que sejam caracterizados por Prioridade, afim de evitar interrupção de processos em instrução - Que o quadro de pessoal no setor seja compatível com as demandas atribuídas, o que atualmente não é a realidade - Melhorar a comunicação entre as áreas demandantes e a equipe de instrução dos processos licitatórios - Quando for realizado alguma melhoria na interface dos sistemas que compreendem o sistema COMPRASNET, antecipadamente um aviso que no sistema apresentará instabilidade, porque muitas vezes tivemos que lançar novamente pregões por conta da instabilidade no sistema compras governamentais. - Treinamento ou envio de documento com o passo a passo das ferramentas introduzidas ou melhoradas para que na operacionalização seja possível termos êxito nas atividades demandadas. Um mecanismo com recurso para no lançamento das várias atividades nas ferramentas do sistema “comprasnet” possa ser salva e não perdermos as informações inseridas, coisa que ocorre sempre por queda de energia ou da internet”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão da dinâmica do planejamento de compras abordada neste estudo se mostrou extremamente complexa, muito em função das constantes alterações na legislação que tratam da matéria e também pela incipiente fase de implementação de sistemas de controle e acompanhamento deste, como no caso do recém-criado sistema PGC.

Do ponto de vista teórico-conceitual pode-se inferir que o planejamento de compras da rede LFDA, está mais próximo ao modelo tradicional de planejamento, com muito mais ênfase nas normas, em detrimento do dinamismo e flexibilidade necessários para considerá-lo estratégico. Reiterando-se a visão de Santos (2014), sobre este tipo de planejamento, no qual os planos poderão ser feitos e revistos com certa regularidade, mas serão estáticos entre cada revisão. Este parecer ser o caso do plano anual de contratações da rede no momento, e que, para além disso, constata-se que, a maioria dos LFDA's não dispõem de um calendário de contratação, por grau de prioridade de demandas, fato que indica, que tão pouco o planejamento tradicional vem sendo executado de forma satisfatória.

Isto posto, é importante esclarecer que não significa que o sistema PGC, seja bom ou ruim, pois, não é o objetivo deste trabalho apresentar juízo de valor sobre o mesmo. Pelo contrário, trata-se de um grande avanço para administração pública, contudo, ainda em fase inicial de implementação, existindo ainda muitos obstáculos a serem superados para melhor aproveitamento dos seus benefícios.

A situação do planejamento de compras, reflete o estágio do planejamento governamental da administração pública federal como um todo, ou seja, está em fase de transformação, ainda incipiente do ponto de vista gerencial. Essa similaridade entre os estágios dessas duas esferas de planejamento, verifica-se na falta de orientação conceitual e metodológica de ambas, assim como Cardoso e Garcia (2015) chamaram a atenção para a falta de regulamentação dos dispositivos Constitucionais, que envolviam o planejamento governamental na época, no planejamento de compras, isso também ocorreu. Sendo que, graças ao desenvolvimento tecnológico, a partir da implementação de sistemas como o PGC, há uma tentativa acelerada de suprir essa falta de orientação conceitual e metodológica, sendo o caminho normativo e legal apropriado à administração pública, na busca deste propósito.

Desta forma, identificar e descrever a estrutura normativa vigente do planejamento de compras na administração pública federal, objetivo atingido por este estudo, foi crucial para compreensão da dinâmica do planejamento na prática da rede LFDA. Uma vez que, confrontada a norma vigente com a aplicação prática do planejamento de compras da rede, foi possível

verificar como o planejamento afeta o trabalho dos pregoeiros e agentes de contratação, problemática central proposta nesse estudo.

Ao longo deste trabalho foram abordados os principais artefatos produzidos na fase preparatória da licitação, como, por exemplo, documentos de formalização da demanda, mapas de riscos, estudos técnicos preliminares, termos de referência ou projeto básico e o próprio edital, os quais, em parte estão sendo produzidos pelos próprios pregoeiros e agentes de contratação da rede LFDA, e mesmo quando não são, impactam diretamente na execução das suas atribuições, especificamente a fase de seleção de fornecedores.

A partir da percepção dos pregoeiros e agentes de contratação se confirmaram hipóteses sugeridas na revisão bibliográfica realizada, como por exemplo, a existência de sobre carga de trabalho, a ocorrência de acúmulo de funções, a necessidade de treinamento e capacitação, além da não observância do princípio da segregação de funções imposta pelo regramento jurídico. Estas foram as principais dificuldades identificadas pelos pregoeiros ou agentes de contratação da rede LFDA para execução das suas funções e conseqüentemente para o atingimento dos objetivos do planejamento de compras.

Em relação as principais falhas do planejamento das compras no âmbito da rede LFDA, do ponto de vista do pregoeiro ou agente de contratação, sobressaem-se aquelas relacionadas as etapas da fase preparatória que são de responsabilidade das unidades requisitantes e da equipe de planejamento, como por exemplo, a realização da pesquisa de preços, a descrição das especificações dos itens, a definição das qualificações técnicas, e a elaboração dos estudos técnicos preliminares. Corroborando com os resultados de outros estudos contemplados na revisão bibliográfica, que indicaram que há uma grande falta de compreensão do procedimento administrativo da licitação, por parte dos servidores que não são da área de compras, mas, que têm impactos diretos para etapa de planejamento da contratação. Como no estudo realizado por Santos (2019), que indicou que “essa prática de inobservância de planejamento pode ser o motivo gerador dos problemas verificados durante a fiscalização dos contratos ou, ainda, retrabalho na etapa de elaboração do processo licitatório” (SANTOS, 2019, p. 43), ou ainda a “falta de integração entre o setor requisitante e o de compras”, a “falta de integração entre o setor requisitante e o pregoeiro”, a “falta de pregoeiros especialistas” e o “banco de dados incompleto do Comprasnet” como verificado por Almeida (2018).

No que tange ao objetivo da obtenção de sugestões para o aperfeiçoamento do planejamento das compras no âmbito da rede LFDA, destaca-se a grande contribuição dos



pregoeiros e agentes de contratação, certamente, em função a elevada experiência na área de compras destes profissionais. Dentre as quais, destacam-se as seguintes:

- Participação da área de licitação de forma mais efetiva;
- Promoção de capacitação, formação de equipes especializadas em determinadas aquisições de objetos específicos, estabelecendo prazos para cada etapa;
- Refinamento do planejamento definindo as demandas prioritárias, os prazos para as etapas processuais, os responsáveis e também construindo um calendário estimativo para efetivação das aquisições/contratações e buscar o engajamento dos envolvidos no processo;
- Acesso às informações acerca dos recursos que serão disponibilizados para as compras com maior antecedência;
- Escalonamento das contratações ao longo do exercício, sem concentrar a maior parte das contratações no segundo semestre do ano;
- Implementação de sistemas informatizados em que os registros dos dados nesses sistemas sejam os próprios atos administrativos (para que esses registros não se tornem um retrabalho) e que, com base nesses dados, forneçam informações passadas de forma útil e prática para subsidiar decisões futuras.
- Difusão de padrões técnicos no que tange à assuntos de logística, como análise de custos indiretos, parcelamento do objeto, etc.;
- Melhoria na definição do objeto, principalmente em relação à descrição, a fim de evitar descrições incompletas e problemas na contratação;
- Aumento do número de colaboradores envolvidos no processo e investir em recursos tecnológicos, especialmente o acesso eficaz a rede de internet;
- Aperfeiçoamento da análise de riscos, com base em contratos já existentes e contratações similares;
- Integração do setor requisitante com a área de compras e maior número de treinamentos para as constantes alterações na legislação;
- Melhorar a governança buscando o engajamento da alta direção do órgão central e dos requisitantes, quanto a importância da etapa de planejamento;
- Buscar capacitação das unidades requisitantes e da equipe de planejamento;
- Identificação dos processos por prioridade, afim de evitar interrupção de processos em instrução;
- Complementação o quadro de pessoal do setor de compras e das equipes de planejamento para que seja compatível com as demandas atribuídas.

Desta forma, entende-se que o objetivo geral do presente estudo foi atingido, sendo possível compreender a dinâmica do planejamento de compras da rede LFDA, a partir da consecução dos objetivos específicos propostos e alcançados:

- Identificada e descrita a estrutura normativa vigente do planejamento de compras na administração pública federal;
- Confrontado o planejamento normativo existente com a aplicação prática do planejamento das compras da rede LFDA;
- Compreendidas as dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros ou agentes de contratação da rede LFDA para o atingimento dos objetivos do planejamento de compras;
- Identificadas as principais falhas do planejamento das compras no âmbito da rede LFDA, do ponto de vista do pregoeiro ou agente de contratação;
- Sugeridas ações para o aperfeiçoamento do planejamento das compras no âmbito da rede LFDA.

Ainda que os objetivos deste estudo tenham sido alcançados, é preciso destacar algumas das limitações deste. Primeiramente, é preciso considerar que a investigação do fenômeno em questão, planejamento de compras, foi realizada sob a perspectiva dos pregoeiros e agentes de contratação, que do ponto de vista normativo, não são responsáveis pela fase de planejamento, mas, que como se verificou, na prática, são aqueles que melhor compreendem as fases da contratação, dentre elas a do planejamento de compras, inclusive trabalhando em suas sub etapas. Segundo, dadas as recentes alterações na legislação de compras no Brasil, com o lançamento de novas leis, decretos e instruções normativas, além de novos sistemas, é preciso considerar que os agentes envolvidos nos processos de compras estejam em fase de adaptação a uma nova realidade normativa e administrativa.

Apesar destas limitações, este estudo pretendeu contribuir para aumentar a compreensão sobre o planejamento de compras na administração pública federal. Além de tratar das dificuldades enfrentadas pelos pregoeiros, pouco explorada na literatura acadêmica, e dos agentes de contratação, novo conceito imposto pela nova Lei de licitações nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Por fim, como sugestão para estudos futuros, relacionados ao planejamento de compras, destaca-se a possibilidade de uma avaliação do planejamento de compras com base em novos avanços na implementação do sistema PGC, visto que, no decorrer do uso deste, espera-se que seja possível avaliar os planos anuais de contratação que passarão a ser divulgados no PNCP. Considerando a hipótese desses avanços permitirem uma aproximação ao modelo de

planejamento estratégico. Visto que, algumas dificuldades possam ter sido superadas no futuro, em especial a flexibilidade dos planos, a padronização das especificações nos sistemas, a integração ao orçamento e ao controle de estoque, bem como a previsão da demanda dos itens a serem comprados. Obstáculos, cuja superação no momento parecem distantes da realidade dos órgãos públicos, mas, que certamente serão contemplados no futuro para melhor gerenciamento dos escassos recursos públicos.

## 6. REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Claudia Rosa; NOHARA, Jouliana Jordan. **Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma: inclui normas atualizadas da ABNT, TCC, TGI, trabalhos de estágio, MBA, dissertações, teses.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007, 192 f.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de. Gestão de compras no setor público fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos da base aérea de Natal. 2018. 76 f. **Cadernos de Finanças Públicas.** Vol. 18, nº 1 (jan-abr/2018), Repositório do Tesouro Nacional, Brasília, BR-RS, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/521842>. Acesso em 15 ago. 2022, 18:56.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de e SANO, Hironobu. Fatores que influenciaram as condutas dos pregoeiros do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI). **Revista de Administração Pública** [online]. 2019, v. 53, n. 2 [Acessado 15 Agosto 2022], pp. 331-348. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220170261>>. Epub 25 Abr 2019. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170261>.

BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez; NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **A Pesquisa Documental nos Estudos Recentes em Administração Pública e Gestão Social no Brasil** In: XXXV ENCONTRO DA ANPAD, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EPQ2700.pdf>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de dezembro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa

eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm)>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000.** Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (Revogado pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019).** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.450%2C%20DE%2031%20DE%20MAIO%20DE%202005.&text=Regulamenta%20o%20preg%C3%A3o%2C%20na%20forma,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.450%2C%20DE%2031%20DE%20MAIO%20DE%202005.&text=Regulamenta%20o%20preg%C3%A3o%2C%20na%20forma,que%20lhe%20confere%20o%20art.)>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 (Revogada pela Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017).** Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-Atualizada>>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020.** Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 58, de 08 de agosto de 2022.** Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a>>

informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 01, de 29 de março de 2018 (Revogada pela Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019)**. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-1-de-29-de-marco-de-2018-revogada-pela-in-no-1-de-2019>>. Acesso em: 26 de set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019 (Revogada pela IN nº 20, de 2022)**. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-1-de-10-de-janeiro-de-2019-atuizada>>. Acesso em: 13 de out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Decreto/D10947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D10947.htm)>. Acesso em: 26 de set. 2022.

CARDOSO, José Celso Jr.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para repensar o Sistema Federal de Planejamento**. In: Texto para discussão, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada - IPEA, Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 08 de abril de 2016.

CÓRDOVA, Fernanda Peixoto; SILVEIRA, Denise Tolfo. **A pesquisa Científica**. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa** / [organizado por]. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>> Acesso em 06 junho de 2016.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento**. In: Texto para Discussão 44 ENAP, 2001, Brasília. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/663>>. Acesso em 09 de maio de 2016.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2021. 9786555598223. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598223/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

GERHARDT, Tatiana Engel et al. **Estrutura do Projeto de Pesquisa**. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da

SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <  
<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>> Acesso em 06 junho de 2016.

CALASANS JUNIOR, JOSÉ. **Manual da Licitação**. São Paulo: Editora Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559770298. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770298/>. Acesso em: 19 set. 2022.

**Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo**. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU, 2015, Brasília. Disponível em <  
[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual\\_aepg.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual_aepg.pdf) >. Acesso em 10 de maio de 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração estratégica: foco no planejamento estratégico**. São Paulo: Atlas, 2011, 246 f.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, 400 f.

NEVES, M. Y.; MORÉ, R. P. O. Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal: Un estudio de las causas de la cancelación de artículos dentro de una universidad federal. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 71, n. 1, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i1.3937. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3937>. Acesso em: 15 ago. 2022.

PANCOTTO, Adriana. **Os saberes do Pregoeiro: um estudo à luz da noção de Knowing-in-Practice**. 2017. 172 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, 2017.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. In: TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL – IPEA, 2010, Brasília. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2984/1/TD\\_1522.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2984/1/TD_1522.pdf)>. Acesso em 10 de maio de 2016.

RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual prático das licitações: Lei 8.666/1993**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2014, 384 f.

SANTOS, José Ricardo Piber dos. **Nível de compreensão de servidores públicos nos procedimentos administrativos envolvendo processos licitatórios e fiscalização de contratos numa autarquia estadual**. 2019. 62 f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS, 2019. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001106117&loc=2019&l=629efeaffb01c39c> Acesso em 15 ago. 2022, 18:08.

TOSTA, Kelly Cristina Benetti Tonani; VIEIRA, Roberto Paulo. **Elaboração de uma sistemática de seleção de pregoeiros por competências no Instituto Federal de Santa Catarina Campus São José**. Navus - Revista de Gestão e Tecnologia, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 125-136, dec. 2017. ISSN 2237-4558. Disponível em:

<<https://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/573>>. Acesso em: 15 aug. 2022.  
doi:<https://doi.org/10.22279/navus.2018.v8n1.p125-136.573>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

VIEIRA, Michele Roque. **Licitações: A vantagem do Pregão eletrônico nas Licitações**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

## 7. APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO

Questão 01. Quais destas funções você exerce no seu órgão?

- Pregoeiro
- Pregoeiro e Agente de Contratação

Questão 02. Quanto tempo de experiência você tem na área de compras?

- Menos de um ano
- De 1 a 2 anos
- De 3 a 5
- Mais de 5 anos

Questão 03. Em quais modalidades licitatórias você já atuou? (Assinale uma ou mais alternativas)

- Pregão Eletrônico
- Pregão Presencial
- Concorrência
- Concurso
- Leilão
- Diálogo competitivo (Lei 14.133/21)
- Tomada de preços (Lei 8.666/93)
- Convite (Lei 8.666/93)

Questão 04. Você já realizou algum processo de contratação direta? (Assinale uma ou mais alternativas)

- Inexigibilidade de Licitação
- Dispensa de Licitação
- Cotação Eletrônica
- Não trabalho em processos de contratação direta

Questão 05. Além das funções de pregoeiro ou agente de contratação, você exerce outras funções no seu Órgão?

- Exerço apenas a função de pregoeiro ou agente de contratação
- Exerço outras funções

Questão 06. Quais outras funções você exerce no órgão em que atua?

---

---

---

Questão 07. Em se tratando de Pregão, por força do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, cabe ao pregoeiro conduzir os trabalhos da equipe de apoio, a esse respeito responda.

- a) A equipe de apoio vinculada ao pregão atua de forma ativa durante o certame?
  - Sim
  - Não
- b) O pregoeiro atua de forma isolada sem o auxílio da equipe de apoio, apesar de existirem servidores vinculados ao pregão?
  - Sim
  - Não
- c) A equipe de apoio geralmente é formada por outros pregoeiros?
  - Sim
  - Não
- d) A equipe de apoio é formada por integrantes da equipe de planejamento na maioria das vezes?
  - Sim
  - Não



Questão 08. Em uma escala de 1 a 5, sendo 1 igual a "pouco responsável" e 5 igual "muito responsável", como você se definiria em relação ao seu nível de responsabilidade pelo eventual fracasso de uma licitação? (Observação: considerando situações em que, reconhecidamente, a falha se remeta ao planejamento da contratação)

Valor atribuído: \_\_\_\_

Questão 09. Em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa "discordo totalmente" e 5 "concordo totalmente", discorra sobre as seguintes afirmações:

- a) Não tenho tempo para me capacitar em decorrência do excesso de trabalho. ( )
- b) Sinto insegurança jurídica para responder recursos administrativos. ( )
- c) Me sinto pressionado para obtenção de êxito na licitação, o que afeta o meu julgamento das propostas. ( )
- d) Recorrentemente identifico falhas no edital e procuro remediá-las para evitar retrabalho e/ou perda de prazos. ( )
- e) A falta de entendimento da área técnica e/ou requisitante sobre o processo licitatório, dificulta o julgamento objetivo das propostas. ( )
- f) Tenho dificuldade de acompanhar a constante alteração da legislação de compras e o lançamento de novos módulos dos sistemas de compras. ( )

Obs.: Escala completa informada no questionário:

Discordo totalmente

Discordo parcialmente

Indiferente

Concordo parcialmente

Concordo totalmente

Questão 10. Você se sente sobrecarregado por atuar na área de compras?

( ) Sim

( ) Não

Questão 11. Você costuma atuar na fase preparatória da licitação, se sim, quais tipos de documentos você elabora? (Assinale uma ou mais alternativas)

( ) Documento de Formalização da Demanda (DFD)

( ) Mapa de Risco

( ) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

- Termo de Referência ou Projeto Básico (TR ou PB)
- Edital
- Não atuo na fase preparatória, executo apenas a fase de seleção do fornecedor

Questão 12. No órgão em que você atua quem são os responsáveis pela elaboração do Termo de Referência?

- Próprio Pregoeiro ou Agente de Contratação
- Equipe de Planejamento
- Unidade Requisitante
- Servidor da área de compras específico, que não atua como pregoeiro ou agente de contratação
- Outro: \_\_\_\_\_

Questão 13. Considerando o disposto no Inciso X, do Art. 18, da Lei 14.133, de que a fase preparatória do processo licitatório compreende a realização da análise dos riscos que possam comprometer a sucesso da licitação, com que frequência há atualização do MAPA DE RISCOS nos processos licitatórios do seu órgão?

- Nunca
- Raramente
- Frequentemente
- Na maioria das vezes
- Sempre

Questão 14. Sendo o PGC - ferramenta informatizada para elaboração e acompanhamento do plano de contratações anual pelos órgãos públicos federais, em uma escala onde 1 é "pouco relevante" e 5 é "extremamente relevante", qual o nível de relevância do PGC para atuação do Pregoeiro ou agente de contratação?

Valor atribuído: \_\_\_\_

Questão 15. Em uma escala de 1 a 5, sendo 1 igual a "pouco importante" e 5 igual a "muito importante", que nota você atribui à participação do pregoeiro ou agente de contratação na fase de planejamento de compras?

Valor atribuído: \_\_\_\_

Questão 16. No órgão em que você atua existe calendário de contratação, por grau de prioridade das demandas?

Sim

Não

Questão 17. Considerando sua experiência prática na condução da fase externa do processo licitatório, qual recorrência, você atribui para as seguintes falhas da fase preparatória da licitação:

Definir a recorrência das falhas conforme segue:

Nunca ocorre

Baixa recorrência

Média recorrência

Alta recorrência

Sempre ocorre

a) Falha na descrição/especificação dos itens. (\_\_\_)

b) Falha na definição das condições de qualificação técnica. (\_\_\_)

c) Falha na pesquisa de preços. (\_\_\_)

d) Falha no estudo técnico preliminar. (\_\_\_)

e) Falha na elaboração do Termo de Referência. (\_\_\_)

f) Falha na elaboração do Edital. (\_\_\_)

Questão 18. Dê sugestões para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento das compras públicas do seu setor.

---

---

---

---

Questão 19. Dê sugestões para aperfeiçoar as atividades pertinentes à função pregoeiro e agente de contratação.

---

---

---