



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO

**Gestão de compras públicas com a implementação do pregão em uma
instituição de ensino superior: Estudo de caso do IFPR**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ANTONIO MARCOS DE SOUZA SANTOS

BRASÍLIA/DF

2025

**Gestão de compras públicas com a implementação do pregão em uma
instituição de ensino superior: Estudo de caso do IFPR**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e Desenvolvimento da
Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
como requisito para obtenção do título de Mestre
em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Antonio Marcos de Souza Santos

Orientador: Ciro Campos Christo Fernandes

Brasília - DF

2025

S2373g Santos, Antonio Marcos de Souza
Gestão de compras públicas com a implementação do
pregão em uma instituição de ensino superior: estudo de caso
do IFPR / Antonio Marcos de Souza Santos. -- Brasília: Enap,
2025.

83 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de
Administração Pública, 2025.

Orientação: Prof. Dra. Regina Luna Santos De Souza

1. Contrato público. 2. Licitação. 3. Pregão. 4. Legislação.

I. Título. II. Fernandes, Ciro Campos Christo orient.

CDD 352.53

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

ANTONIO MARCOS DE SOUZA SANTOS

**Gestão de compras públicas com a implementação do pregão em uma
instituição de ensino superior: Estudo de caso do IFPR**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e Desenvolvimento da
Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
como requisito para obtenção do título de Mestre
em Governança e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes, Orientador - ENAP

Prof. Dr. Mauro Santos Silva - ENAP

Prof. Me. Felipe Vilaça Loureiro Santos - University of Gävle

BRASÍLIA

2025

Dedico este trabalho ao meu filho, Lucas.
Ambos foram gerados na mesma época,
com muito carinho e amor.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação de Mestrado é uma experiência árdua, mas também enriquecedora, hoje concebo como um ato de superação. Para as pessoas que compartilharam comigo desse momento, que inicialmente parecia uma tarefa interminável e inalcançável, mas que tornou-se possível em razão da presença de cada uma delas nessa trajetória. E é a essas pessoas que eu gostaria de agradecer:

Antes de tudo, quero agradecer a Deus por abrir novos caminhos e me dar força para trilhá-los.

Agradeço à minha esposa Juliane Costa Cabral pelo apoio e paciência nos momentos de inquietação, pelas palavras de incentivo nos momentos de cansaço, pelo alento nos momentos e dificuldades, minhas sinceras manifestações de admiração, respeito e carinho, pois, sem você não seria possível conciliar o trabalho, o mestrado e a vida familiar.

À Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, pela construção do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, que está possibilitando não apenas o meu, mas o crescimento profissional de muitos servidores públicos.

Ao IFPR pela concessão de liberação das horas de trabalhos durante os horários de aulas e elaboração da dissertação, bem como aos servidores pregoeiros que aceitaram participar das entrevistas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes, por me orientar, pela paciência, pelos ensinamentos, pela confiança e pelas grandes contribuições dadas na edificação deste trabalho, todo meu respeito e admiração a esse profissional com muita bagagem e conhecimento.

Ao Professor Dr. Mauro Santos Silva e ao Prof. Me. Felipe Vilaça Loureiro Santos, pelas contribuições nas bancas de qualificação e defesa.

E, por fim, mas não por último, aos grandes amigos e amigas do mestrado que levarei para a vida!

RESUMO

Esta dissertação de mestrado analisa a gestão de compras no Instituto Federal do Paraná (IFPR) no contexto da implementação da modalidade de licitação do pregão, explorando seus desafios, benefícios e avanços. A pesquisa examina o pregão, comparando-o com outras modalidades de licitação e avaliando seu impacto na modernização das compras públicas. O estudo aborda a legislação do pregão, sua criação, características inovadoras e impactos. A dissertação discute as diferenças entre compras públicas e privadas, bem como a organização e as ferramentas de gestão utilizadas na administração pública federal, com foco no IFPR. A metodologia adotada foi o estudo de caso apoiado em entrevistas com pregoeiros e análise documental. A pesquisa buscou levantar as percepções dos servidores em relação ao pregão e obteve como resultados a identificação de desafios enfrentados na implementação do pregão relacionados com pessoal, sistemas, procedimentos e tecnologias. Por fim, foram destacados os benefícios e avanços, com destaque para agilidade, simplificação e redução de custos com o uso do pregão.

PALAVRAS-CHAVE: Pregão, Licitação, Desafios, Benefícios e Inovação

ABSTRACT

This master's thesis analyzes procurement management at the Federal Institute of Paraná (IFPR) in the context of the implementation of the public bidding method, exploring its challenges, benefits and advances. The research examines the auction, comparing it with other bidding methods and assessing its impact on the modernization of public procurement. The study addresses the legislation of the auction, its creation, innovative features and impacts. The dissertation discusses the differences between public and private procurement, as well as the organization and management tools used in the federal public administration, with a focus on the IFPR. The methodology adopted was a case study based on interviews with auctioneers and document analysis. The research sought to certain the perceptions of civil servants in relation to public procurement and the results were the identification of challenges faced in the implementation of public procurement related to personnel, systems, procedures and technologies. Finally, the benefits and advances were highlighted, in particular the agility, simplification and cost reduction achieved through the use of the auction.

KEYWORDS: Auction, Bidding, Challenges, Benefits and Innovation

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
2. CONTEXTO.....	18
2.1 Compras no setor público e privado: semelhanças e diferenças.....	18
2.2 Organização e ferramentas de gestão das compras na administração pública federal.....	21
2.3 A criação do pregão, suas características inovadoras e impactos.....	24
3. METODOLOGIA.....	32
3.1 Problema e questões de pesquisa.....	32
3.2 Objetivos.....	34
3.3 Métodos e procedimentos.....	35
4. REFERENCIAL ANALÍTICO.....	37
5. DESCRIÇÃO DO CASO.....	48
6. RESULTADOS.....	51
7. DISCUSSÃO.....	71
8. CONCLUSÕES.....	73
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
APÊNDICE A.....	83
APÊNDICE B.....	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Sistematização das etapas do pregão no SEI e no Comprasnet.....	37
Quadro 2 - Desafios, obstáculos e dificuldades enfrentadas no pregão.....	41
Quadro 3 - Desafios para futuros avanços inovadores do pregão.....	44
Quadro 4 - Recorte analítico da relação de autores que subsidiaram a pesquisa com as categorias geradas.....	44
Quadro 5 - Benefícios esperados do pregão sobre as compras públicas.....	45
Quadro 6 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Agilidade no processo.....	52
Quadro 7 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Desafios operacionais.....	54
Quadro 8 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Burocratização.....	56
Quadro 9 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Experiência e aprendizado.....	57
Quadro 10 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Melhoria de sistema.....	59
Quadro 11 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Capacitação e suporte.....	62
Quadro 12 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Desafios de padronização.....	64
Quadro 13 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Flexibilidade e adaptação.....	64
Quadro 14 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Obtenção de economias.....	66
Quadro 15 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Inovação tecnológica.....	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade total de licitações no IFPR, por modalidade - 2008 a 2023...49

LISTA DE FIGURAS:

Figura 1: Organograma PROAD IFPR - Portaria 76 de 28/02/24 Anexo I.II.....48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantidades de compras por modalidade no IFPR no período de 2008 a 2023.....	50
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações

API - *Application Programming Interface*

CA - Coordenadoria Administrativa

CATMAT - Catálogo de Material

CATSER - Catálogo de Serviços

CCFO - Coordenadoria Contábil, Financeira e Orçamentária

CCL - Calendário de Compras e Licitações

CCT - Convenção Coletiva de Trabalho

CPLC/AGU - Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-geral da União

DFD - Documento de Formalização da Demanda

DGL - Diretoria de Gestão de Licitações

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

ET-UFPR - Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná

ETP - Estudo Técnico Preliminar

FAQ - *Frequently Asked Questions*

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IFPR - Instituto Federal do Paraná

IRP - Intenção de Registro de Preços

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

NELCA - Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos

NLLC - Nova Lei de Licitações e Contratos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECD - *Organisation for Economic Cooperation and Development*

PCA - Plano de Contratações Anual

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PGC - Planejamento e Gerenciamento de Contratação

PNCP - Portal Nacional de Compras Públicas

PNP - Plataforma Nilo Peçanha

PROAD - Pró-Reitoria de Administração

RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SECCON - Seção de Compras e Contratos
SEI - Sistema Eletrônico de Informações
SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG - Sistema de Integrado de Administração e Serviços Gerais
SICAFWEB - Sistema de Cadastro de Fornecedores
SICON - Subsistema de Gestão de Contratos
SIDECE - Subsistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações
SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SIG - Sistema de Serviços Gerais
SISME - Subsistema de Minuta de Empenho
SISPP - Subsistema de Preços Praticados
SISRP - Subsistema de Registro de Preços
SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SUAP - Sistema Unificado de Administração Pública
TAE - Técnicos Administrativos em Educação
TCU - Tribunal de Contas da União
TI - Tecnologia da Informação
TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

1. INTRODUÇÃO

Os processos de compras e contratações públicas sofreram mudanças ao longo dos últimos anos com a implementação de novas normas legais que trouxeram benefícios, mas também se tornaram um desafio no dia a dia do gestor de compras, como o pregão, que é uma modalidade licitatória empregada pela administração pública para compra de bens e contratação de serviços comuns de qualquer valor, sendo que a disputa entre os fornecedores é feita por meio de propostas e lances que podem ser julgados sob o critério de menor preço ou maior desconto.

Sendo assim, há necessidade de estudos mais amplos sobre a temática “compras e contratações públicas por meio do pregão” que tem o interesse de entender melhor qual o seu papel na formulação de políticas públicas como instrumento de desenvolvimento local, incentivo à sustentabilidade, inovação tecnológica e inclusão social. Além disso, pode-se considerar a melhoria nos processos e o aumento da eficiência por meio de novas regras impostas pelas novas regulamentações. No Instituto Federal do Paraná (IFPR) houve mudanças e benefícios gerados pelo pregão, como a necessidade de mudança institucional e adaptação ao mercado para ter o maior número de pregões bem-sucedidos. O benefício da forma eletrônica de realizar o pregão é destacado pelos servidores do IFPR no que tange à facilidade de negociar com o licitante, como no *e-commerce*, conforme evidenciam os resultados dessa pesquisa.

A dissertação está dividida em 9 seções: A seção 1 apresenta a introdução com a apresentação geral do tema da pesquisa; a seção 2 traz a revisão de literatura onde é feita a descrição do tema e explicação sobre sua importância; na seção 3, sobre a metodologia, é apresentado o problema e a questão de pesquisa; na seção 4 é demonstrado o referencial analítico, com as referências teóricas e categorizações utilizadas na análise; em seguida, na seção 5 é descrito o caso objeto da pesquisa, com dados do IFPR; na seção 6, é apresentada a análise dos dados obtidos por meio das entrevistas realizadas; na seção 7, os resultados são discutidos com base no referencial analítico; a seção 8 traz as conclusões da pesquisa.

2. CONTEXTO

Essa seção analisa a criação do pregão eletrônico como modalidade de licitação na administração pública federal. A principal temática é a inovação trazida pelo pregão, comparando-o com outras modalidades de licitação, destacando sua simplicidade, rapidez e aumento da competitividade através da participação online via Comprasnet. Ainda é feita a comparação entre as compras públicas e privadas, contrastando a complexidade regulatória e os controles presentes no setor público com a maior flexibilidade do setor privado. Também é detalhada a estrutura e ferramentas de gestão empregadas na administração federal, com ênfase no papel do Comprasnet e do Sistema de Serviços Gerais (SISG), como demonstrado no Quadro 1. Finalmente, são abordados os impactos positivos, como redução de preços e agilidade, mas também reconhece limitações, como a possibilidade de contratos com preços inexequíveis.

2.1 Compras no setor público e privado: semelhanças e diferenças

Os procedimentos da compra pública impõem regras que precisam ser seguidas, além da verificação da aptidão do participante e objetiva assegurar a inclusão do maior número possível de licitantes, tornando o processo mais complexo e demorado, o que pode afastar interessados em fornecer ao governo. O pregão surgiu justamente para inovar e reverter algumas características das licitações na administração pública para torná-las mais competitivas e atrativas aos fornecedores. Fernandes (2016b, pág. 18), a propósito da dos benefícios da criação do pregão, verificou que:

“A melhoria da eficiência dos procedimentos e por consequência, dos custos de transação do governo e dos fornecedores é um benefício esperado da agilização e redução dos prazos dos processos de licitação por pregão. Trata-se de impactos que decorrem das inovações procedimentais que acompanharam a sua criação.”

As compras e contratações públicas precisam de estratégias conectadas aos objetivos da instituição para atingir o seu fim de maneira satisfatória. Em uma organização pública ou privada, todos os níveis (estratégico, tático e operacional) devem estar alinhados para obter vantagens, eficiência e economicidade.

Mas na administração pública, há a necessidade de planejar e cumprir normas e orientações seguindo processos que podem demandar tempo e recursos. O procedimento administrativo de compra e contratação na administração pública é a licitação pública, realizada na administração federal por meio do portal Comprasnet. Justen Filho (2005, p. 45) cita que:

"...inversamente do que ocorre na iniciativa privada, o agente público não é livre para contratar quem bem entender ou quem quer que seja, seus contratos, via de regra, dependem de um procedimento licitatório."

As compras públicas configuram uma função indispensável na administração pública que é responsável pela compra de bens e contratação de serviços e obras públicas que são importantes para o desenvolvimento das atividades do governo e o funcionamento das organizações públicas. O processo de compras e contratações envolve etapas e especificidades que diferenciam de maneira significativa a administração pública da privada. Diferente da administração privada, a administração pública possui processos de compras e contratações regulados por normas e leis específicas. As normas para os procedimentos licitatórios e de contratação para a administração pública tem como um dos seus objetivos principais evitar que os recursos públicos sejam objeto de fraude e desvios e que sejam adequadamente utilizados. Além disso, as compras públicas devem assegurar o mais amplo espaço de participação de modo que nenhum fornecedor apto seja excluído. Outra especificidade é que os procedimentos licitatórios regulados objetivam assegurar a transparência, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e eficiência nas compras e contratações públicas, com o objetivo de evitar a corrupção com o direcionamento das licitações.

A prevenção à corrupção por meio de normas não é suficiente e depende também dos processos e instrumentos de organização e gestão. Segundo Costa (2019, pág. 93):

"O desafio de evitar a corrupção nas compras públicas vai além da busca por garantir transparência e impor limites à discricionariedade dos agentes. Segundo destaca a OECD (2012), isso

requer a transformação das compras em um sistema estratégico e profissional em vez de um processo administrativo."

O processo licitatório para realizar as compras e contratações públicas necessita de um rigoroso planejamento e elaboração anual de um Plano de Compras/Contratação onde são previstas as necessidades da instituição pública ao longo do ano. Além disso, há o rigoroso controle e fiscalização que é exercida por meio da auditoria do órgão de controle interno e dos Tribunais de Contas (controle externo) que busca garantir a conformidade dos procedimentos. Desse modo, é possível deduzir que para o IFPR realizar suas atividades de compras e contratações de maneira a atender às necessidades dos docentes, discentes, servidores e comunidade acadêmica, é importante um bom planejamento das licitações para a atividade finalística (ensino e pesquisa) ser desempenhada com sucesso.

Ainda sobre as diferenças das compras e contratações do setor público para a iniciativa privada, outras particularidades que distinguem ambos os setores e podem ser destacadas são a necessidade de publicidade e transparência. Na administração federal, tanto o edital que rege a licitação quanto os resultados, são publicados no site oficial de compras do governo, o que permite a participação e fiscalização do uso do dinheiro público a quem interessar.

Os órgãos públicos devem assegurar condições iguais para todos os participantes da licitação, ou seja, todas empresas que demonstrem interesse numa licitação devem obter acesso igual a informações e documentos para não haver favorecimento e comprometer a lisura do certame.

Os procedimentos de compras e contratações na administração pública devem cumprir uma legislação específica rigorosa, o que não se aplica à empresa privada. Para participar da seleção de um fornecedor ou prestador de serviços para a administração pública, devem ser providenciados documentos, cumpridos prazos e fases burocráticas que podem tornar a compra complexa e lenta com grande quantidade de obrigações a cumprir por parte do fornecedor.

A finalidade das compras e contratações públicas é o atendimento aos objetivos e metas da administração pública e dos governos, que necessariamente contemplam o interesse público e o bem-estar da população. O setor privado realiza

compras com objetivo de alcançar um desempenho satisfatório no mercado e atender às demandas dos seus clientes. Isso sugere que, no setor público, as decisões de compras buscam o benefício de um coletivo e implica na necessidade de concentrar esforços no uso consciente dos recursos públicos.

Por fim, os órgãos públicos estão sujeitos a um controle institucional e social, ou seja, as despesas devem ser justificadas e passíveis de auditoria para prestação de contas aos órgãos de controle e à população. Já na iniciativa privada, os controles visam proteger os interesses dos proprietários e/ou acionistas e assegurar o cumprimento das normas legais.

As compras e contratações públicas desempenham um importante e crucial papel para a administração pública, moldada por normas e procedimentos focados na transparência, controle e interesse da sociedade. Tais características fazem substancial diferenciação no processo de compras e contratações da administração pública em relação à administração privada onde há em geral mais autonomia, flexibilidade, sigilo e uma orientação predominantemente voltada para assegurar a lucratividade da empresa que é requisito para a sua sobrevivência. O conhecimento dessas particularidades é importante para compreender o quão fundamental é assegurar a eficiência, legalidade e a lisura nas licitações.

2.2 Organização e ferramentas de gestão das compras na administração pública federal

Para a gestão e organização do enorme montante de recursos públicos gastos em compras e contratações e que são movimentados a cada ano, a administração pública federal, inclusive o IFPR, utiliza-se de uma estrutura sistêmica que apoia a gestão de todas as licitações, por meio do SISG, que é um sistema estruturante da administração federal que organiza as compras e contratações públicas (Brasil, 1994).

Há diversas ferramentas que ajudam a gerenciar as atividades de compras e contratações integradas no âmbito do SISG para padronizar e coordenar os processos e o IFPR utiliza-se delas. O SIASG reúne as ferramentas do SISG e é composto pelos módulos: Catálogo de Material e Catálogo de Serviços (CATMAT/CATSER), que são referências para cadastro de itens em licitações; COMUNICA, que atualiza informações entre os usuários do SIASG; Subsistema de

Gestão de Contratos (SICON), utilizado para o registro de dados, envio de extratos dos contratos à Imprensa Nacional e realização do seu cronograma físico-financeiro; Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), que apoia a modalidade de contratação de obras e serviços; Subsistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações (SIDECE) que cadastra os processos de compra e envia os avisos e resultados de licitação para divulgação no DOU e Comprasnet; Subsistema de Registro de Preços (SISRP) (Subsistema de Registro de Preço), que registra as atas com os preços registrados das licitações para futuras contratações; Subsistema de Preços Praticados (SISPP) que registra os valores praticados nos processos licitatórios realizados, utilizado para planejar as compras e contratações e elaborar os editais de licitação; Subsistema de Minuta de Empenho (SISME), que auxilia a emissão de nota de empenho; Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), que auxilia a análise da habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira dos licitantes; Intenção de Registro de Preços (IRP), utilizado para tornar pública a intenção de licitar ou participar de licitação para registro de preços, permitindo que outros órgãos possam participar do certame; Sessão Pública, sistema onde são operacionalizados os processos licitatórios; Comprasnet (www.comprasnet.gov.br) que é o portal de compras e contratações públicas do governo federal.

O Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), é um site web do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – (MGI) que disponibiliza aos fornecedores e à sociedade informações referentes às compras e contratações promovidas pela administração federal, bem como permite a realização de procedimentos eletrônicos nas licitações. No portal, os fornecedores podem ter acesso a diversos serviços, como o pedido de inscrição no cadastro de fornecedores da administração federal, a obtenção de editais e a participação nos processos eletrônicos de aquisição de bens e contratação de serviços.

No endereço do portal podem ser encontrados os avisos de licitação, as contratações realizadas, a execução dos processos de aquisição pela modalidade de pregão e outras informações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O Comprasnet disponibiliza, também, a legislação e normas que regulam as atividades de serviços gerais e de compras e contratações, além de diversas publicações relativas ao tema.

O Comprasnet é um sistema eletrônico utilizado pelo governo brasileiro para apoiar a gestão e a transparência nas compras públicas. Seu papel é crucial e pode ser resumido em alguns pontos principais:

Centralização das informações: o Comprasnet agrega informações sobre licitações de todos os órgãos da administração federal, tornando mais fácil para que os fornecedores acessem editais e informações de interesse.

Transparência: o uso do sistema aumenta a transparência nos processos licitatórios, permitindo que cidadãos e órgãos de controle acompanhem diariamente as oportunidades de compras e resultados das licitações.

Agilidade no processo: facilita a submissão de propostas e a comunicação entre os órgãos públicos e os fornecedores, reduzindo burocracias e otimizando o tempo de tramitação das licitações.

Padronização: contribui para a padronização dos procedimentos licitatórios, garantindo que as regras sejam claras e seguidas por todos os participantes.

Acesso às informações: possibilita o acesso a dados sobre o histórico de compras, o que ajuda fornecedores a entenderem melhor o mercado e a formularem suas propostas de maneira competitiva.

O Comprasnet desempenha, portanto, um papel fundamental na modernização das compras públicas, promovendo eficiência, competitividade e integridade nos processos licitatórios.

Outro sistema importante que ajuda a gerenciar as atividades de compras e contratações é o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) que é um sistema contábil e foi desenvolvido para registrar e controlar a execução orçamentária e financeira do Governo Federal.

2.3 A criação do pregão, suas características inovadoras e impactos

O pregão é uma modalidade licitatória empregada pela administração pública para compra de bens e contratação de serviços comuns, definidos como aqueles com padrões de desempenho e qualidade adotados no mercado, tendo como característica sua simplicidade e rapidez em relação a outras modalidades. A forma de uso prioritário é a eletrônica na qual é usado o sistema comprasnet, no âmbito da

administração federal, para a realização da fase externa do certame. O pregão pode ser realizado também de forma presencial.

O pregão foi regulado pela Lei nº 10.520/2002 até a publicação da nova Lei de Contratações. O período abrangido por essa pesquisa corresponde à vigência da Lei mencionada em conjunto com a Lei 8.666/1993. A sua criação se deu sob a Lei nº 8.666/1993 cujas normas se aplicavam complementarmente às da Lei 10.520. O Decreto nº 5.450/2005 regulamentou o pregão eletrônico estabelecendo normas operacionais detalhadas para a administração federal.

O pregão é uma inovação que trouxe mudanças importantes para as normas e procedimentos das compras e contratações na administração pública. O pregão foi inovador em relação às modalidades de licitação previstas na antiga lei de licitações (Lei 8.666/1993) ao agilizar e desburocratizar as compras e contratações a partir da experiência da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Essa experiência serviu de base para a proposta de uma nova modalidade de licitação, criada por meio da Medida Provisória 2.026/2000, posteriormente convertida na Lei 10.520/2002. A inovação do pregão foi introduzida sem precisar alterar a Lei 8.666/93, permitindo uma menor complexidade de aprovação legislativa. Arelado às discussões da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei n. 101/2000), por ocasião da sua criação, esta nova modalidade contribuiria para redução de despesas com licitações, pois atendia a requisitos de responsabilidade fiscal.

A oportunidade de criação do pregão remonta à época da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), órgão da administração pública federal que era responsável pela política de compras e contratações públicas e foi decisiva a identificação oportuna do momento para a promoção de mudanças que levaram à inovadora forma de comprar e contratar com a administração pública, o pregão. Segundo Fernandes (2020: pág. 310):

"A criação do pregão foi um episódio exemplar de mudança da política de compras públicas pela conjunção oportuna e exitosa entre oportunidades de decisão abertas num momento de crise financeira durante a transição entre o primeiro e o segundo governo FHC, em 1999, que ameaçava a

consolidação da estabilização da economia pelo Plano Real."

Embora a reforma gerencial, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1998, tenha proposto inovações e atribuído importância à temática compras públicas, os desenvolvimentos efetivos na implementação da agenda reformista ocorreram a partir de 1999, após a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Agenda essa que trouxe melhoria na gestão e resultados positivos, devido à implementação de mudanças nos procedimentos e regras de licitação trazidas pela criação do pregão, juntamente com a contínua melhoria das funções do portal Comprasnet e do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG). Conforme Fernandes (2020, pág. 301):

"Entretanto, de forma talvez distinta de outras agendas da reforma gerencial, as compras públicas seguiram uma trajetória surpreendentemente bem-sucedida, na qual a reestruturação legal abrangente, ambicionada nos marcos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995a), deu lugar a inovações pontuais, mas de alto impacto e disseminação, como o pregão, o Comprasnet e o registro de preços. Essas inovações foram, em medida significativa, viabilizadas pelas tecnologias emergentes da informatização e da internet, que potencializaram a capacidade de coordenação, articulação e comunicação interna e externa da administração federal."

No segundo governo FHC (1998-2002), a agenda de compras públicas foi redesenhada e obteve novos significados e estratégias para alcançar o sucesso, abandonando a perspectiva de grandes mudanças no arcabouço legal e enfatizando os resultados de curto prazo, com a criação do pregão como inovação incremental com potencialidade de disseminar e aprofundar relevantes transformações nas compras públicas. Conforme Fernandes (2020, pág. 309):

"Ao mesmo tempo, esse aparente incrementalismo não deixava de introduzir rupturas pontuais, como a simplificação normativa, e o empoderamento dos pregoeiros, que acompanhou a criação do pregão e o incentivo à coordenação horizontal das compras entre os órgãos, a partir da regulamentação do registro de preços."

Segundo Fernandes (2020), é possível encontrar duas inovações principais no período depois da reforma gerencial: a inovação de procedimento do pregão e a utilização da internet, através do Comprasnet, para a participação dos fornecedores nas licitações. Essas inovações vistas no início como simples mudanças incrementais, se tornaram um marco de transformação na área de compras, sendo que a criação do pregão foi uma estruturação propositiva da SLTI para uma futura nova lei de licitações.

Ainda à época da reforma gerencial, as tecnologias de informação voltadas para compras públicas ganharam força dinamizadora com o desenvolvimento do SIASG-Comprasnet em 1994, instituído pelo decreto nº 1.094/1994, no art. 7º e, mesmo após criação do pregão, conforme Fernandes (2020), o sistema se consolidou como *modus operandi* de quase todas as inovações em compras públicas.

O pregão pode ser considerado o marco da transformação da agenda de compras, quando a administração pública assumiu seu papel de protagonista após ser "esquecido" quando da edição da antiga lei de licitação (Lei n. 8.666/93). Conforme Rosilho (2011, pág. 170):

"É curioso notar que, com o pregão, a administração pública reassumiu o papel de protagonista nas reformas em matéria de licitações públicas, o qual havia sido abandonado quando da edição da Lei nº 8.666/93. Afinal, esta nova modalidade de licitação, vista pela primeira vez na Lei Geral de Telecomunicações, foi expandida a toda a administração em função do envolvimento e

empenho do Poder Executivo, que, para tanto, se valeu, inclusive, de medidas provisórias."

O pregão é uma modalidade de licitação inovadora em relação ao arcabouço normativo e legal regido pela Lei 8.666/93, mas é possível apontar as limitações dessa inovação, conforme trata Fernandes (2019, pág. 6):

"Mas há limitações na experiência com o pregão, particularmente o caráter circunscrito e incompleto de que se revestiu a sua criação, como modalidade de uso alternativo que se sobrepunha ao arcabouço legal e normativo das licitações. Teixeira, Prado Filho e Salomão (2016) problematizaram a bem-sucedida disseminação do pregão como inovação que se presta à seleção de propostas pelo menor preço, mas não equaciona aspectos de qualidade e de adequação às necessidades, que depende do planejamento e de estratégias de compra."

Como inovação para estimular a competição, o pregão permite usar o modo de disputa aberto ou aberto e fechado. No modo aberto os lances são visíveis (públicos) e sequenciais e no modo aberto e fechado além dos lances visíveis e sequenciais, há o lance final fechado ("secreto"). Este procedimento inovador veio dar possibilidade de redução de preços significativos para a administração pública. Porém há a necessidade de realizar análise cuidadosa para os valores inexequíveis serem descartados do certame, pois compromete a qualidade do serviço prestado podendo o contrato ser rescindido logo após seu início. Conforme Fernandes, (2019, pág. 6):

"Amorim (2016) estudou os resultados da utilização do pregão na contratação de serviços continuados. Identificou um elevado percentual de contratos rescindidos (30%) devido a falhas atribuíveis a problemas como a saúde financeira das empresas (op. cit.). Como as empresas são levadas à redução de preços das suas propostas, motivadas pelo ambiente competitivo do pregão, os resultados da

sua pesquisa indicam a necessidade de discutir a tendência à celebração de contratos com preços inexecutáveis.”

A redução do prazo de realização da licitação trazida pelo pregão por meio da junção da interposição de recursos com a contrarrazão em uma fase recursal única. Outra inovação que promoveu a redução de tempo de uma licitação foi a inversão de fases na modalidade pregão, na qual somente é realizada a conferência dos documentos de habilitação da empresa vencedora. Diversas pesquisas constataram a redução do tempo de realização das compras e contratações devido à utilização da modalidade pregão, tais como Lima (2008), Bastos, (2011), Frossard (2011), Resende (2012) e Campos (2013).

O advento da modalidade pregão proporcionou possibilidades de mudanças impactando outras políticas públicas como a de promoção das micro e pequenas empresas, por meio de regras favorecidas no pregão. A implantação do empate técnico (ficto) por meio da Lei Complementar 123/2006 que acontece quando uma empresa, de micro e pequeno porte, oferta lances com até 5% do valor superior ao dos demais licitantes, tendo a mais bem classificada preferência para oferecer um valor menor que desempate a disputa. De acordo com Rosilho (2011, pág. 171):

"É preciso dizer, contudo, que o pregão enfrentou resistências e desencadeou reações. Uma delas foi a Lei das Micro e Pequenas Empresas que, para este nicho empresarial, reduziu a intensidade da competição nos procedimentos licitatórios na modalidade pregão. As micro e pequenas empresas passaram a ter a possibilidade de, uma vez terminada a fase dos lances, cobrir a melhor proposta e, assim, vencer o certame."

Os processos de licitação devem seguir regras e estão condicionados aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da

razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos (TCU, 2024).

As regras e procedimentos do pregão são inovadoras em relação às demais modalidades de licitação e trouxeram impactos efetivos como a redução de preços e agilidade dos procedimentos. O pregão se tornou rapidamente uma das modalidades de licitação mais utilizadas na administração federal (Fernandes, 2016b).

Dentre os procedimentos inovadores do pregão estão a redução dos prazos de publicação do edital, o credenciamento prévio dos licitantes, a possibilidade de apresentação de lances sequenciais enviados pelos licitantes em um determinado prazo com o propósito de reduzir os preços, e a habilitação somente do licitante vencedor.

Existem muitos desafios nas compras públicas entre eles destaca-se a necessidade de ter um melhor entendimento sobre a compra e contratação a ser feita e a adequada avaliação da sua viabilidade técnica e econômica a fim de definir qual o melhor tipo de solução a ser contratada.

Além disso, há fragilidade institucional, limitações técnicas e dificuldades de coordenação das compras e contratações públicas. De acordo com Fernandes (2016a, pág 428):

De forma geral, a trajetória da área de compras e contratações no Brasil é um caso de exemplar fragilidade das capacidades estatais e da estruturação da administração pública, como resultado de condições difíceis e de descontinuidades, a despeito de alguns notáveis avanços.

Entre as possíveis vantagens do pregão eletrônico para a administração pública, destacam-se ele ser mais transparente, incrementar a competitividade com a disputa por lances e a maior facilidade de participação levando à ampliação do número de licitantes e das oportunidades de negócio, garantir economias imediata nas aquisições de bens e serviços comuns e dar mais agilidade nas licitações, devido à simplificação dos procedimentos realizados durante as etapas da licitação. Conforme Leal e Rocha (2006, pág. 6):

A utilização do ambiente virtual para os processos licitatórios, consultas, cadastramento de fornecedores (SICAFWEB), entre outros, resulta em importantes benefícios, tais como: ampliação do universo de participantes e consequente aumento da competitividade, redução das despesas do Governo com recursos de TI (servidores, circuitos, redes, etc.), celeridade, transparência e redução nos preços de mercado, além de proporcionar à sociedade, em tempo real, o conhecimento dos fatos ocorridos.

Conforme Faria et al (2010) e Sêne Pereira et al (2015) foi constatado aumento significativo da participação de licitantes e da sua amplitude em relação à localidade geográfica, como resultado positivo do uso do pregão eletrônico. Desse modo, foi ampliado o universo de participantes nas licitações, permitindo que empresas de diversas partes do país participem resultando em mais licitantes na disputa para alcançar o objetivo da modalidade, que é o menor preço ou maior desconto.

A automação dos procedimentos contribuiu para a celeridade da modalidade pregão, ou seja, a possibilidade de utilizar uma plataforma eletrônica para a execução de várias etapas do processo proporcionou mais agilidade, reduzindo o tempo que uma licitação leva para ser concluída e aumentou a transparência, pois a sociedade consegue ter acesso aos procedimentos via internet e em tempo real.

Ainda sobre os benefícios trazidos pelo pregão, é possível mencionar a característica de inovação da nova modalidade frente às regras da Lei 8.666/1993¹ quando possibilitou a inversão das fases, na qual primeiro são analisadas as propostas de preço e somente depois se analisam as condições de habilitação dos licitantes, sendo essa uma das principais inovações advindas do pregão com implicação direta na duração da realização de uma licitação, reduzindo o tempo que era investido analisando habilitação de empresas que não seriam aprovadas na fase de julgamento das propostas. Fernandes (2016b, pág. 11) menciona que:

¹ A Lei 8666/1993 foi o principal dispositivo legal a regulamentar licitações e contratos desde sua publicação e permaneceu válida até dia 29 de dezembro de 2023, quando foi substituída pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), a Lei 14.133/21, que passará a ser o regramento para a realização de compras e contratações públicas no país.

"A simplificação e agilização de procedimentos diferenciam substancialmente o pregão das demais modalidades previstas na Lei 8.666, em especial a chamada "inversão de fases": só é examinada a documentação de habilitação técnica, econômico-financeira e de regularidade fiscal, do fornecedor vencedor do pregão, evitando o prolongamento desnecessário do certame, que muitas vezes demandava de dois a três dias, assim mesmo quando não ocorresse a interposição de recursos entre os licitantes."

A modalidade pregão trouxe também a figura do pregoeiro, com prerrogativas de discricionariedade nas decisões sobre o andamento da licitação. Segundo Fernandes (2019, pág. 6) pregoeiro é:

"[...] um servidor público designado para conduzir os pregões, dotado de autonomia e atribuições legais da função que lhe permitem decidir sobre o andamento e o encerramento do rito e a aceitação ou não de recursos interpostos pelos participantes."

A discricionariedade do pregoeiro foi uma fundamental mudança que o pregão trouxe para as licitações, como um importante impacto na atuação dos servidores das unidades de compras das instituições públicas. Sendo assim, a "autoridade" que receberam supostamente tornou os pregoeiros um agente de mudança na área de compras e licitações e pode ter contribuído para a modalidade ter alcançado sucesso e passado a ser uma das mais utilizadas nas compras públicas. Fernandes (2016b, pág. 9) analisou que:

"O pregão incorporava mudanças em características essenciais das regras, procedimentos e mesmo da cultura cristalizada em torno da Lei n. 8.666/93: ampliava a autonomia do administrador público responsável pelo procedimento (o pregoeiro),

abreviava prazos processuais e estimulava uma competição intensa pela redução de preços."

Em resumo, a realização por meio digital torna o pregão eficiente, reduz erros humanos, assegura mais transparência e mais economia em relação às outras modalidades licitatórias. Os avanços inovadores, tal como a possibilidade da disputa diretamente entre os fornecedores e a negociação com o pregoeiro tem efeito positivo no tempo e na qualidade da compra.

3. METODOLOGIA

Esta seção traz o problema e as questões de pesquisa, seus objetivos, bem como os métodos e dados utilizados para a realização deste trabalho.

3.1 Problema e questões de pesquisa

O pregão trouxe mudanças significativas para as compras e contratações públicas, mas é necessário se perguntar como as inovações de regras, normas, procedimentos e prazos foram recebidas e implementadas pelos órgãos e entidades da administração federal, como o IFPR; se foram bem-sucedidas, se incentivaram transformações e se enfrentaram dificuldades e limitações. Necessário, portanto, saber quais os desafios, benefícios e avanços que os servidores responsáveis pela gestão das compras enfrentaram na execução dos seus trabalhos.

As inovações do pregão trouxeram desafios que os servidores precisaram enfrentar, desafios estes que podem ser associados a limitações, obstáculos e dificuldades, a exemplo da falta de treinamento, necessidade de conhecimento das novas normas e falta de aparatos tecnológicos e recursos humanos. O pregão trouxe também benefícios, na forma de vantagens estratégicas em relação à sua operação e resultados, tais como o alcance de um número maior de fornecedores e a criação da fase de lances, que estimulou maior competição entre eles e consequente redução dos preços. Já em relação aos avanços inovadores do pregão, não havia uma modalidade de licitação que facilitasse e agilizasse a compra e contratação dos produtos e serviços padronizados. Além disso, o pregão permitiu o avanço tecnológico do uso de plataforma eletrônica para a sua realização e a simplificação procedimental da análise documental apenas do licitante com a proposta vencedora.

Há dificuldades de estruturação das compras e contratações como função administrativa, inclusive no que se refere à gestão das modalidades de licitação. A criação do pregão trouxe o desafio da inserção da nova modalidade com características muito diferentes das demais, no contexto das organizações da administração pública. Porém, a sua implementação impulsionou a atuação de articulação e de coordenação do órgão central (a SLTI), em conexão com as unidades responsáveis pelas compras nos órgãos da administração pública federal. As deficiências de estruturação das compras como função administrativa trouxeram limitações que impedem o aproveitamento total do poder de inovação do pregão quando o processo de planejamento da contratação não é bem executado. Conforme Almeida (2009, pág. 24):

"A inovação [do pregão], porém, mascara um ponto vulnerável no processo de contratação/aquisições do Estado, que é a falta de planejamento para aquisição do grande volume de bens e serviços."

Sendo assim, o presente trabalho tem as seguintes perguntas de pesquisa principal e específicas:

Questão Principal: Quais os desafios, benefícios e inovações percebidas pelos servidores responsáveis pelas compras e contratações do IFPR em relação à experiência da implementação do pregão?

Questões Específicas

1. Como as inovações de regras e procedimentos foram recebidas e implementadas? Quais foram os desafios, limitações, dificuldades e obstáculos enfrentados? Como foram superados?
2. As inovações do pregão impulsionaram mudanças e avanços na gestão das compras e contratações? Que benefícios resultaram da implementação da nova modalidade de licitação?
3. Como os pregoeiros do IFPR atuaram na implementação do pregão? Eles foram agentes de mudanças na área de compras e contratações?

3.2 Objetivos

Como objetivo geral, a pesquisa descreveu a experiência e demonstrou o impacto que as mudanças transformadoras nas compras e contratações públicas trouxeram a partir da criação da nova modalidade de licitação pregão no IFPR. A pesquisa focalizou a unidade central de compras da reitoria², abrangendo o período desde o início do uso do pregão no IFPR, em dezembro de 2008, até dezembro de 2023. Apesar da modalidade pregão ter sido criada em 2000, a delimitação temporal inicial do trabalho foi 2008, quando foram criados os Institutos Federais, de acordo com a Lei 11.892/2008 (Brasil, 2008). Porém, foram envidados esforços para resgatar o perfil de compras pela modalidade no período anterior à lei, quando o papel do IFPR era representado pela Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná (ET-UFPR), mas não foi possível encontrar servidores que atuavam na época e ainda estivessem em exercício na instituição.

Os resultados esperados da implementação do pregão foram inferidos a partir de pesquisa bibliográfica e analisados na pesquisa com base no levantamento da percepção dos servidores responsáveis pela gestão das compras e, especificamente, dos pregoeiros. Foram objetivos da pesquisa:

1. Identificar os desafios que os pregoeiros enfrentaram nas atividades de compras e contratações;
2. Descrever a percepção dos pregoeiros em relação à superação dos desafios e das limitações que o IFPR vivenciou, em função das transformações decorrentes da implementação da nova modalidade de licitação;
3. Identificar e analisar os benefícios e avanços que o pregão trouxe para a administração pública, no contexto do IFPR.

3.3 Métodos e procedimentos

Para a realização da pesquisa, foi utilizado o método de estudo de caso e, com base na problemática considerada neste trabalho, adota o modo de pesquisa explicativa, abordagem de natureza teórico-empírica. O estudo de caso permite analisar o contexto e a experiência vivida pelo IFPR, entidade da administração pública federal. Segundo Yin (2001), o estudo de caso se mostra como uma

² Central de compras é uma unidade da Diretoria de Gestão de Licitações da Pró-Reitoria de Administração que elabora o calendário de compras e atribui aos pregoeiros dos *campi* a responsabilidade por realizá-las de acordo com o porte de cada campus.

investigação empírica e abrange um método amplo, com a lógica de planejar, coletar e analisar os dados e inclui estudos de caso único ou múltiplos com abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa.

A escolha do IFPR para estudo de caso e que serviu para elaboração deste trabalho se deu devido às seguintes razões: por ser de grande importância educacional no estado do Paraná e entidade de lotação e exercício do pesquisador, onde busca pesquisar e contribuir para melhoria dos processos de gestão das compras e contratações públicas.

Com o objetivo de estruturar este trabalho, iniciou-se o estudo por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisando livros, sites e artigos que tratam do pregão. Em seguida, foram analisados dados estatísticos referentes à quantidade de licitação por modalidades, acessados pelo portal da transparência e pelo site Dados Abertos (<https://dadosabertos.ifpr.edu.br/>); informações detalhadas do processo de planejamento da compra foram extraídas do SEI (<https://sei.ifpr.edu.br/>) que é utilizado para o gerenciamento de processos de compras e contratações; documentos da fase de seleção do fornecedor e gestão do contrato foram consultados pelo API (*Application Programming Interface*) do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) (<https://www.gov.br/pncp/pt-br>). Estes dados proporcionaram uma visão sobre a evolução das compras e a participação do pregão, que ganhou importância ao longo dos anos. Ainda nessa fase, foram feitas entrevistas com roteiro semiestruturado junto a uma amostra intencional de gestores e pregoeiros. Essas entrevistas foram codificadas, categorizadas, abstraídas e por fim, teorizadas para compor o estudo dessa dissertação.

Os entrevistados foram selecionados mediante amostragem qualitativa, não probabilística e não aleatória, seguindo critérios de conveniência e relevância para as perguntas da pesquisa. Os servidores entrevistados individualmente por vídeo foram escolhidos por atuarem como pregoeiro do IFPR, ou seja, na gestão do pregão de sua unidade, como ator principal ou importante para a implementação e desenvolvimento da modalidade de licitação do pregão na área de compras do IFPR. As experiências relatadas nas entrevistas demonstraram a evolução do pregão de acordo com a trajetória de cada entrevistado. O roteiro preliminar da entrevista foi construído de forma que fosse possível analisar a percepção dos entrevistados em

relação aos desafios, benefícios e avanços inovadores que o pregão trouxe para as compras e contratações públicas.

As entrevistas foram realizadas e gravadas pelo aplicativo *Google Meet* entre os dias 16/07 e 31/10/2024, junto aos pregoeiros do IFPR, sendo 2 da reitoria, 1 do campus Curitiba, 1 do campus Pitanga, 1 do campus Ivaiporã, 1 do campus Jaguariaíva e 1 do campus Cascavel. Posteriormente, os arquivos das entrevistas foram convertidos em textos (transcritos) para análise via ferramenta por aplicativo *Meetpulp/AIQDA*.

A análise dos dados qualitativos foi realizada a partir da meta-análise de conteúdo, utilizando a técnica da análise temática (pré-análise, exploração do material, codificação, categorização, validação das categorias, tratamento dos resultados e discussão). Desde já, esclarece-se que a codificação e categorização não buscou limitar e exaurir as características que poderiam ser encontradas entre os diferentes pontos de vista observados nos processos de compras e contratações públicas.

Foram coletados dados qualitativos a partir de entrevistas com 7 pregoeiros denominados neste trabalho como P1, P2, P3, P4, P5, P6 e P7, na forma de relatos dos gestores de compras e contratações quanto à sua experiência com as limitações, benefícios e avanços inovadores que essa modalidade de licitação trouxe ao IFPR. Foram realizadas meta-análises dos detalhes dos processos de compras e contratações e sua evolução a partir dos dados coletados por meio de pesquisa documental e entrevistas realizadas com atores selecionados que atuam nas compras e contratações públicas.

4. REFERENCIAL ANALÍTICO

Em geral, o processo de compras no SISG/SIASG-Comprasnet é composto pelas etapas do planejamento da contratação (fase interna), seleção do fornecedor (fase externa) e gestão e fiscalização do contrato. No Quadro 1, abaixo, que será utilizado para descrever e analisar o uso do pregão pelo IFPR, é possível ver o detalhamento de cada etapa do processo de licitação por pregão, descrevendo as etapas desde o planejamento da contratação até a gestão do contrato, utilizando o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) e o Comprasnet. Cada etapa é sistematizada,

indicando quem executa a ação e como ela é realizada, incluindo a utilização de formulários e sistemas eletrônicos para otimizar o processo. A documentação digital e a integração entre diferentes sistemas são destaques, facilitando o acompanhamento e a transparência. A publicação eletrônica de informações é crucial em todas as fases, assegurando a acessibilidade pública. Finalmente, o processo inclui ferramentas utilizadas e mecanismos de controle e avaliação de desempenho na gestão das compras.

Este Quadro está dividido em três partes onde são detalhadas as três fases do pregão. A primeira é a de planejamento da contratação, que é a fase interna, quando são preparados os documentos necessários antes da publicação do edital ao público. A segunda é a fase de seleção do fornecedor para a escolha da proposta mais vantajosa para a administração e, por fim, há a fase de gestão e fiscalização do contrato que gera um vínculo mais duradouro, como a terceirização de serviços como limpeza, segurança e apoio administrativo.

Quadro 1 - Sistematização das etapas do pregão no SEI e no Comprasnet

Etapa	Ação	Quem faz e como faz?
Planejamento da contratação		
Identificação de necessidades de compra e contratação/documento de formalização da demanda (DFD)	Consulta a informações sobre compras	Unidade responsável pela licitação
	Encaminhamento eletrônico de requisição	Unidade Requisitante via formulário eletrônico ou DFD Digital do Comprasnet (compras.gov.br)
Descrição técnica do produto ou serviço	Consulta a catálogos com especificações de produtos e serviços	Unidade requisitante por meio do Catálogo de Materiais (Catmat) e do Catálogo de Serviços (Catser)
Elaboração de termo de referência ou de projeto básico	Consulta a informações às unidades requisitantes	Unidade responsável pela licitação conforme base de legislação, normas e manuais
	Consulta a modelos digitais da CPLC/AGU para elaboração de termo de referência ou projeto básico	Unidade responsável pela licitação via termo de referência digital no Comprasnet (compras.gov.br)
	Assinatura eletrônica dos documentos	Equipe de planejamento da unidade responsável pela licitação via sistema eletrônico SEI e/ou Comprasnet (compras.gov.br)
Elaboração de Estudo Técnico Preliminar	Acesso a modelos digitais para elaboração de estudo técnico preliminar	Equipe de planejamento da unidade responsável pela licitação via Estudo Técnico Preliminar-ETP digital no Comprasnet (compras.gov.br)
Gestão/Matriz de riscos	Consulta a modelos digitais para elaboração da matriz de riscos	Equipe de planejamento da unidade responsável pela licitação por meio do mapa de gestão de riscos digital no Comprasnet (compras.gov.br)
Designação de responsáveis pela condução e operacionalização da licitação	Consulta a modelos digitais para ato de designação	Autoridade competente da unidade responsável pela licitação
	Encaminhamento eletrônico dos atos	Coordenadoria de licitação da Pró-reitoria de Administração (PROAD) do IFPR
	Publicação eletrônica da designação	Pró-reitoria de Administração (PROAD) do IFPR
Consulta e definição de preço de referência do contrato	Consulta a sistemas de registro eletrônico de preços praticados (ex.: painel de preços) e de preços de mercado	Unidade requisitante via Sistema de Preços Praticados (SISPP)

Etapa	Ação	Quem faz e como faz?
Reserva de dotação orçamentária para a licitação	Consulta e emissão eletrônica de empenho prévio de dotação orçamentária Integração com sistema de orçamento	Coordenadoria de Contabilidade, Finanças e Orçamento (CCFO) via Sistema de Minuta de Empenho (SISME)
Parecer jurídico sobre legalidade da licitação (no caso de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra)	Envio de processo eletrônico à Procuradoria Federal para emissão de parecer	Unidade responsável pela licitação via reitoria
Elaboração do edital da licitação	Consulta a modelos digitais da CPLC/AGU para elaboração de edital	Autoridade competente e equipe de planejamento da unidade licitante via Edital Digital no Comprasnet (compras.gov.br)
	Encaminhamento eletrônico do edital para publicação Integração com imprensa oficial e privada	Equipe de planejamento da unidade responsável pela licitação via Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (SIDECE)
Seleção do fornecedor		
Acesso aos editais pelos fornecedores	Publicação eletrônica do edital	Equipe de planejamento da unidade responsável pela licitação via Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (SIDECE)
Escrutínio do edital por fornecedores e público em geral	Publicação eletrônica de informações e esclarecimentos	Agente de contratação/pregoeiro por meio de publicação dos esclarecimentos no Comprasnet
	Comunicação eletrônica na Internet	Agente de contratação/pregoeiro por meio de e-mail institucional
Credenciamento de fornecedores para participação em licitações eletrônicas	Preenchimento de formulários eletrônicos para credenciamento de fornecedor	Licitante via Comprasnet (compras.gov.br)
Recebimento das propostas	Preenchimento de formulários eletrônicos para encaminhamento de propostas às licitações	Licitante via Comprasnet (compras.gov.br)
	Comunicação eletrônica na Internet	Licitante e agente de contratação/pregoeiro via chat do Comprasnet (compras.gov.br)
Negociação e/ou disputa por lances (modo aberto ou aberto e fechado) entre fornecedores, por meio de procedimentos de pregão	Comunicação eletrônica na Internet, com fornecedores	Licitante e agente de contratação/pregoeiro via chat do Comprasnet (compras.gov.br)
Julgamento, aceitação e classificação das propostas	Comunicação eletrônica na Internet, com fornecedores com envio de documentos	Agente de contratação/pregoeiro e licitante via chat do Comprasnet (compras.gov.br)

Etapa	Ação	Quem faz e como faz?
	necessários (proposta e planilha de custo, se o caso)	
Habilitação de fornecedores: exame de requisitos de regularidade fiscal, jurídicos, econômico-financeiros e técnicos (Atestado de Capacidade Técnica)	Preenchimento de formulários eletrônicos para cadastramento e habilitação de fornecedor. Encaminhamento eletrônico da solicitação de cadastramento, de habilitação e documentos solicitados para a habilitação	Agente de contratação/pregoeiro via conferência do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) (A solicitação de cadastramento (pré-cadastramento) pode ser preenchida e encaminhada eletronicamente) e solicitação de documentos necessários via diligência
	Consulta eletrônica a informações sobre os fornecedores, para fins de habilitação Integração com órgãos de arrecadação de tributos e contribuições	Agente de contratação/pregoeiro via conferência do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) (A consulta permite a verificação dos requisitos de habilitação fiscal, relativos a tributos e contribuições no âmbito da União. Abrange a regularidade fiscal relativa aos tributos estaduais e municipais
Recebimento, análise e decisão sobre recursos e contrarrazões	Resposta aos recursos interpostos	Agente de contratação/pregoeiro via Comprasnet (compras.gov.br)
Indicação da proposta vencedora (adjudicação/homologação)	Comunicação eletrônica na Internet	Autoridade competente (Diretoria Geral se for licitação local e Pró-reitoria de Administração se for multicampi) por meio do Comprasnet (compras.gov.br)
Acesso aos resultados da licitação	Publicação eletrônica	Automaticamente via Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (SIDECA)
Gestão e Fiscalização do contrato (se houver)		
Celebração e execução do contrato	Consulta a modelos digitais da CPLC/AGU para emissão de contratos	Coordenadoria Administrativa (CA)/Seção de compras e contratos (SECCON) por meio do Contrato Digital no contratos.gov.br
	Encaminhamento e publicação eletrônica	Coordenadoria Administrativa (CA)/Seção de compras e contratos (SECCON) via Sistema de Gestão de Contratos (SICON)/contratos.gov.br
	Acesso aos contratos celebrados	Interessado via Sistema de Gestão de Contratos (SICON)/contratos.gov.br

Etapa	Ação	Quem faz e como faz?
	Indicação de gestor e fiscais (técnico e administrativo) do contrato	Autoridade competente por meio de sistema eletrônico (SEI) e no contratos.gov.br
	Acompanhamento eletrônico da execução do contrato	Gestor e fiscais do contrato via Sistema de Gestão de Contratos (SICON) (abrange somente a liberação de pagamentos vinculados aos “atestes” de cumprimento do cronograma físico-financeiro)
Acesso público a editais, contratos e documentos de licitações	Publicação e consulta eletrônica a documentos pelo público	Interessado via Comprasnet (compras.gov.br)
Acesso público a estatísticas e informações sobre compras e contratações governamentais	Geração de relatórios estatísticos consolidados	Interessado por meio do Comprasnet (Informativo Comprasnet) (compras.gov.br)
Controle e avaliação de desempenho das compras e contratações	Geração de relatórios estatísticos gerenciais. Cruzamento e integração entre dados estatísticos, inclusive de outros sistemas e bases de dados	Gestor de compras/Auditor/Diretor de Planejamento via Comprasnet (Informativo Comprasnet) (compras.gov.br). A informação disponível é composta pela resultante do cruzamento de dados do SIASG/Comprasnet com dados financeiros (SIAFI)

Fonte: Adaptado de Fernandes (2005, pág. 208-2014)

O Quadro 2, a seguir, traz a sistematização dos resultados identificados em trabalhos de pesquisa quanto aos desafios, obstáculos e dificuldades enfrentados na implementação e na execução do pregão.

Segundo Silva (2024), a integração e modernização dos sistemas tecnológicos são importantes para que haja eficácia no acompanhamento, mas também é um desafio quando se trata de estrutura e recursos. Ribeiro e Furtado (2015) relataram que a dependência tecnológica de outros países é um obstáculo que dificulta o desenvolvimento industrial devido à falta de capacitação tecnológica das organizações brasileiras. Sturmer (2022, pág. 8) conclui em sua pesquisa que:

“Vários são os atores envolvidos nos processos de compra e muitos são os riscos enfrentados; a ausência de competências e falta de capacitação tecnológica das empresas, somadas à inexistência de política formal de inovação e desorganização na

oferta dos produtos pelo Estado impede a promoção das compras de cunho inovativo que podem incentivar o desenvolvimento local.”

Calixto (2017), traz a preocupação com o combate aos cartéis como um dos desafios na condução da licitação, pois, segundo ele, essa prática tem o objetivo de excluir os concorrentes do certame, sendo os únicos beneficiados e gerando prejuízo até mesmo para a administração pública com essa grave violação na disputa entre os licitantes.

Silva (2024) traz a estratégia como indispensável para a mitigação dos riscos que permeiam uma licitação e aumento do controle para prevenção e detecção de ocorrências que podem comprometer a eficácia do certame. Já Vasconcelos (2008) afirma que é indispensável chegar a uma conclusão de como utilizar a informação estrategicamente, para que seja útil à instituição, oferecendo auxílio ao processo decisório. Frossard (2011) também aponta como desafio a identificação e utilização das informações de forma estratégica.

Silva (2024, pág. 59) confirma o resultado da pesquisa em que os entrevistados citaram a complexidade do entendimento das normas que regulamentam as compras, o que reforça a necessidade de investimento em treinamento e profissionalização do pregoeiro, abordando que:

“A complexidade e a abrangência das novas normas exigem um entendimento detalhado e atualizado, o que demanda investimentos em treinamento e educação.”

Quadro 2 - Desafios, obstáculos e dificuldades enfrentadas no pregão

Categoria	Desafio/Obstáculo/ Dificuldade	Descrição
Tecnologia	Dependência tecnológica	Falta de capacitação tecnológica das empresas brasileiras e dependência tecnológica estrangeira
	Dificuldade em operar plataformas eletrônicas	Plataformas complexas ou pouco intuitivas para operadores iniciantes

	Falta de integração entre os sistemas	Dificuldade na operação dos variados sistemas utilizados no processo de licitação na modalidade pregão
Mercado	Formação de cartéis	Forma ilegal das empresas participantes dos cartéis serem beneficiadas nas licitações
Estratégia	Falta ou falha de planejamento estratégico	Operar sem uma estratégia de prevenção e detecção definida ou sem seguir um plano pré-estabelecido de riscos e controles.
		Uso incorreto da informação estratégica no processo decisório
	Dificuldade na estratégia informacional (análise de dados e obtenção de informações)	Volume excessivo de informações para averiguação ou falta de ferramentas adequadas para análise
		Dados desatualizados ou lentidão na chegada de informações relevantes para o pregão
Regulatório	Mudanças nas regras do mercado e legislação	Alterações nas normas, leis ou regulamentações que impactam as operações

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com base em Silva (2024), Sturmer et al (2022), Calixto (2017), Ribeiro e Furtado (2015), Frossard (2011) e Vasconcelos (2008).

No quadro 3, abaixo, é apresentada a sistematização dos resultados identificados em trabalhos de pesquisa quanto aos desafios, obstáculos e dificuldades enfrentados, porém voltados para os desafios futuros referente ao avanço das experiências de disseminação da inovação trazida pelo pregão.

Ferreira (2018) levanta o risco de inflação (derivadas de crise econômica ou não) quando se está diante da redução de fornecedores devido ao caminho de inovação que as compras sustentáveis estão trilhando, o que alerta para a necessidade da construção de capacidades por parte dos fornecedores e com incentivo governamental.

Silva (2024) aponta para a necessidade de superar os desafios que podem surgir no futuro em relação às novas regras advindas da nova lei de licitação em relação à aplicação da lei de maneira geral, porém é possível imaginar o impacto

quando se trata da modalidade pregão, entre outras dificuldades na governança pública que virão a ser percebidas no decorrer da vigência da nova lei.

Betiol (2012) aborda a importante questão socioambiental em que traz a necessidade de mudança de modelo econômico das compras públicas para um modelo que direcione o futuro do planeta nos passos da sustentabilidade por meio das compras institucionais sustentáveis.

Silva (2024, pág. 14) ainda menciona sobre a importância da nova lei de licitações como inovação para a modernização da administração pública e busca da eficácia nas atividades operacionais:

“Cabe pontuar que as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 desempenham um papel crucial no funcionamento e no futuro eficaz da Administração, uma vez que são os processos licitatórios e as contratações públicas que permitem que os órgãos e entidades desenvolvam suas atividades. Essa legislação visa assegurar a obtenção de resultados e propostas mais eficazes para a gestão pública. Diante do exposto, considera-se que a nova lei de licitações representa uma medida legislativa crucial que visa modernizar os dispositivos legais que regem as contratações públicas. Isso se deve ao fato de que tais contratações devem ser encaradas como instrumentos destinados a promover a eficiência e a alcançar os interesses públicos.”

Sturmer (2022, pág. 8), menciona sobre a importância do planejamento para a construção do governo eletrônico como ferramenta de agilidade, controle e combate à corrupção por meio da Nova Gestão Pública:

“O Planejamento e a execução dos procedimentos de aquisição, com utilização de Inteligência Artificial e outros mecanismos que hoje podem ser observados no que se denomina “governo eletrônico” é uma realidade indissociável à nova Gestão Pública, pois alia procedimentos padronizados, ágeis e

transparentes ao combate aos desperdícios, com economias significativas à medida que se pode centralizar e compartilhar as compras gerando ganhos de escala, e ainda é ferramenta poderosa para o controle e combate à corrupção.”

Quadro 3 - Desafios para futuros avanços inovadores do pregão

Categoria	Desafio/Obstáculo/Dificuldade	Descrição
Desafios de Mercado e Econômicos	Crises econômicas	Eventos macroeconômicos, como recessões ou inflação descontrolada, que impactam o mercado
	Intervenções regulatórias	Mudanças nas regras ou políticas governamentais que afetam o funcionamento do pregão
	Questões socioambientais	Transição para o modelo econômico sustentável
Desafios Estratégicos e de Tomada de Decisão	Manutenção operacional	Desafios relativos à garantia da eficácia do funcionamento da administração pública
	Planejamento de gestão de risco	Exposição a riscos não calculados, como a corrupção

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) conforme Silva (2024), Sturmer et al (2022), Ferreira (2018) e Betiol (2012).

Os trabalhos que tratam dos benefícios e avanços do pregão trazem conteúdos para a análise sistemática dos impactos esperados sobre a gestão de compras e contratações que ajudam a coletar e analisar os dados da experiência do IFPR e a responder às perguntas dessa pesquisa. Os trabalhos que fundamentam o referencial analítico da pesquisa são os de José de Alencar (2006), Bastos (2011), Campos (2013), Rodrigues de Faria (2010), Farias (2010), Frossard (2011), Lacerda (2012), Lima (2008), Malischeski et al (2013), Resende (2012) e Silva (2007). Abaixo é apresentado, no Quadro 4, a conexão dos trabalhos e autores com o roteiro da entrevista e categorias geradas a partir dela.

Quadro 4 - Recorte analítico da relação de autores que subsidiaram a pesquisa com as categorias geradas.

Descrição	Categorias	Autores/trabalhos
Benefícios ou melhorias constatados com a utilização do pregão	Agilidade no Processo; Eficiência Econômica	Leal e Rocha (2006, pág. 6) e Quadro 5
Desafios enfrentados, dificuldades, obstáculos enfrentados na utilização do pregão	Desafios Operacionais; Burocratização	Costa (2019, pág. 93, 101 e 114) e Quadro 2
Fatores constatados que foram importantes para a implementação do pregão	Experiência e Aprendizado; Capacitação e Suporte; Inovação Tecnológica	Fernandes (2020) e Fernandes (2019, pág. 6)
Desafios futuros e perspectivas de melhoria do pregão e da gestão das compras	Melhoria de Sistema; Desafios de Padronização; Flexibilidade e Adaptação	Ribeiro e Furtado (2015) e Quadro 3

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O Quadro 5 abaixo, extraído de Fernandes (2016b), é um roteiro de estudo que busca sistematizar e categorizar os impactos positivos esperados sobre as compras e contratações públicas de acordo com o potencial do pregão, além dos problemas e limitações do seu uso. Conforme Fernandes (2016b, pág. 16-17):

"Para avaliar adequadamente a complexidade e diversidade de impactos é necessário distinguir entre aqueles diretamente decorrentes da sua utilização como procedimento de seleção e negociação das propostas dos licitantes e os que decorrem das inovações nos procedimentos precedentes e subsequentes ao pregão e ainda, dos impactos do sistema eletrônico, com suas funcionalidades de comunicação e interação virtual com os fornecedores, por meio da internet."

Quadro 5 - Benefícios esperados do pregão sobre as compras públicas

Tipo/Benefício Esperado	Indicadores e/ou Evidências
Impactos diretos do pregão	
Intensificação da competição entre os fornecedores, com redução de preços ao final da licitação.	Redução de valores entre preços estimados e preços finais. Redução ou convergência entre valores dos preços finais e preços de mercado. Ampliação da participação das compras realizadas por pregão em relação às demais modalidades de licitação.
Impactos das inovações nos procedimentos de licitação	
Melhoria da eficiência dos procedimentos do governo e dos custos de transação dos fornecedores, com a simplificação e agilização dos processos de compra e redução dos prazos dos processos de licitação.	Redução do tempo requerido para realização da licitação na modalidade pregão em relação às modalidades tradicionais. Aumento da participação dos fornecedores nos pregões em relação às modalidades tradicionais. Ampliação da participação das compras realizadas por pregão em relação a processos não competitivos de licitação (dispensa e inexigibilidade).
Impactos da utilização dos sistemas eletrônicos de compras públicas	
Melhoria do acesso a informações do mercado e maior qualidade e precisão das especificações dos produtos e serviços e da estimativa de preços das licitações.	Redução da incidência de pregões anulados por interposição de recursos entre os licitantes ou por descumprimento de cláusulas contratuais.
Melhoria do acesso e da conveniência para a participação dos fornecedores nas contratações públicas, por meio de informações, cadastramento e modalidades virtuais de licitação (pregão e dispensa eletrônica).	Aumento da participação dos fornecedores nas licitações divulgadas e/ou processadas por meio de sistemas eletrônicos, em relação aos meios tradicionais de divulgação. Diversificação e democratização do perfil geográfico e/ou socioeconômico dos fornecedores participantes nas licitações.
Alavancagem do poder de compra do governo, por meio da agregação das requisições e dos processos de licitação, por meio das funcionalidades da comunicação eletrônica.	Aumento das compras e contratações compartilhadas entre órgãos, por meio de contratação conjunta (registro de preço) e outros procedimentos.
Melhoria da gestão das compras governamentais, por meio da melhoria e automação de procedimentos, disponibilidade de informações gerenciais e eficiência dos controles. Maior transparência das compras governamentais perante a sociedade, por meio da melhoria do controle sobre ilegalidades e equalização do acesso à informação.	Redução da incidência de pregões anulados por interposição de recursos e/ou irregularidades.
Fomento ao comércio eletrônico, por meio da preparação da cadeia de fornecedores.	Ampliação da participação dos fornecedores nas compras e contratações públicas por meio do pregão eletrônico.

5. DESCRIÇÃO DO CASO

O Instituto Federal do Paraná (IFPR), está localizado no Paraná com 26 unidades, sendo 20 *campi* e 6 *campi* avançados³, além de 4 Centros de Referência⁴ espalhados estrategicamente pelas cidades do estado (PNP, 2024 - Ano base 2023). Foi fundado em dezembro de 2008 por meio da Lei 11.892 que criou a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, a partir da transformação da ET-UFPR no IFPR.

O IFPR é formado por 29 mil estudantes, 1.430 docentes⁵ e 965 servidores Técnicos Administrativos em Educação (TAE) e oferta 436 cursos, entre técnicos, superiores, de qualificação profissional e de pós-graduação nas áreas de pesquisa em tecnologias, licenciaturas com atuação na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Médio e Superior e Bacharelado que combinam teoria e prática (IFPR, 2024).

Diante da sua alta capilaridade, extensão, abrangência e diversidade de áreas de atuação, é necessária uma gestão de compras e contratações públicas otimizada para que a instituição forneça uma educação adequada, gratuita e de qualidade de acordo com seus objetivos e planejamento descritos no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para o desenvolvimento das áreas de ensino, pesquisa e extensão. O PDI 2024-2028, por exemplo, estipula que as demandas de compras sejam registradas após serem incluídas no Calendário de Compras e adquiridas conforme a existência de orçamento (PDI IFPR, 2024-2028, pág. 203), possibilitando uma melhor administração do fluxo de aquisição de materiais e serviços demandados.

No IFPR o setor responsável pela gestão de compras é a Diretoria de Gestão de Licitações (DGL), subordinada à Pró-reitoria de Administração (PROAD) (veja Figura 1). A DGL tem como função a avaliação e desenvolvimento de estratégias, mecanismos e políticas para a melhoria constante na execução de licitações de

³ Extensão do IFPR em regiões menos desenvolvidas do estado e consideradas pelo governo federal como polos de desenvolvimento, embora ainda carentes de recursos.

⁴ Centros de referência são unidades vinculadas à reitoria ou aos *campi* do IFPR que visam ofertar, geralmente por meio de parceria com outras instituições de ensino, cursos de formação à comunidade na qual estejam inseridos.

⁵ Entre efetivos, substitutos e temporários.

materiais e serviços e contratos administrativos do IFPR. Atualmente a equipe é composta de 9 servidores, sendo divididos nas seguintes posições: Diretoria (1 servidor), Coordenadoria de Planejamento e Controle (3 servidores) e Coordenadoria de Licitações (5 servidores).

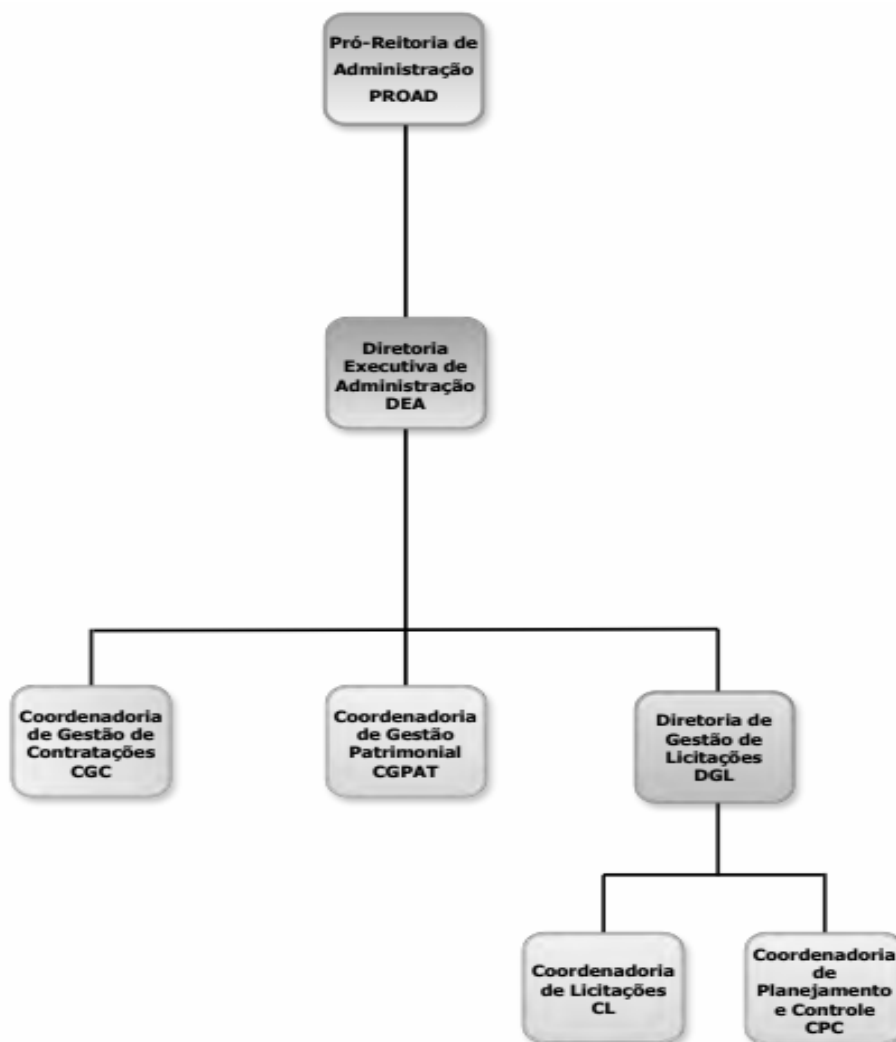


Figura 1: Organograma PROAD IFPR - Portaria 76 de 28/02/24 Anexo I.II

As compras e contratações no IFPR estão organizadas em licitações centralizadas na Reitoria, para obras de engenharia, equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e outros objetos comuns a todos os *campi* da instituição. Além disso, há licitações locais, nas quais o planejamento e seleção do fornecedor são feitos pela equipe de contratação de cada unidade, descentralizando os procedimentos de planejamento e seleção do fornecedor para dar autonomia e

agilidade nos processos licitatórios. Já a gestão dos pregões é feita no SIASG-Comprasnet, onde são realizados todos os processos licitatórios do governo federal.

Desde a criação do IFPR as compras e contratações têm sido realizadas em diversas modalidades e procedimentos de licitação, sendo a dispensa predominantemente utilizada, devido à sua facilidade e limites reduzidos de valores, seguida da inexigibilidade, que possui especificidades relacionadas com a impossibilidade de concorrência. Porém, ao desconsiderar a dispensa e inexigibilidade, é possível notar que o pregão figura como o formato de compra e contratação mais utilizado, conforme mostrado na Tabela 1 abaixo.

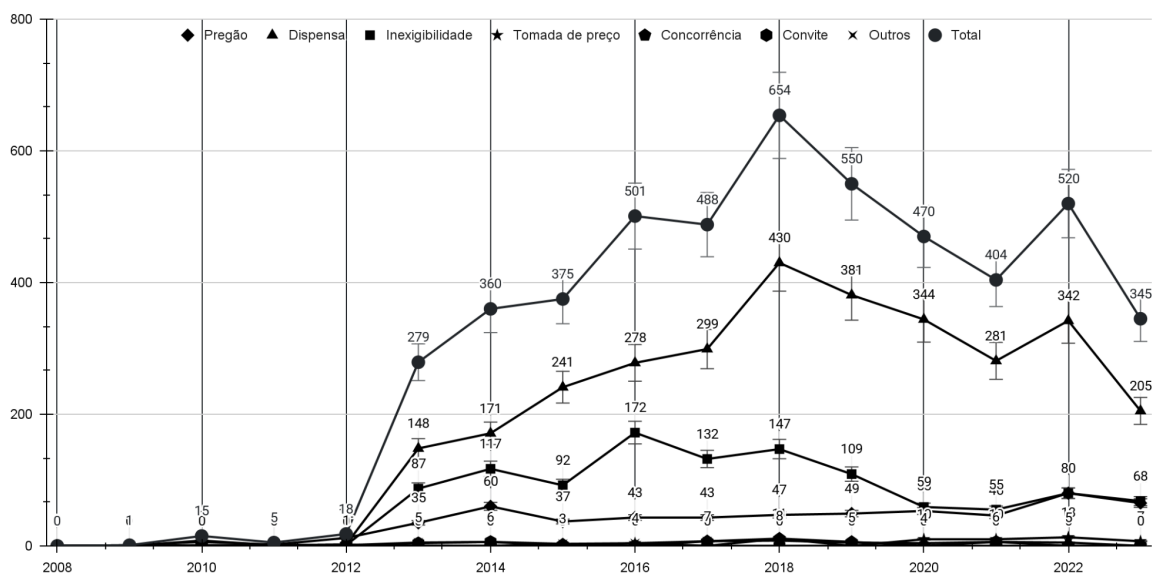
Tabela 1 - Quantidade total de licitações no IFPR, por modalidade - 2008 a 2023.

Modalidade	Quantidade
Pregão	579
Dispensa	3.131
Inexigibilidade	1.120
Tomada de Preços	55
Concorrência	30
Convite	16
Outros	54
Total	4.985

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor (2025).

O pregão foi utilizado com predominância (excluindo a dispensa e inexigibilidade), exceto nos anos de 2018 e 2021 quando foi menor que a Tomada de Preços e nos anos de 2011 e 2019 quando empatou com a modalidade Concorrência, conforme mostrado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Quantidades de compras por modalidade no IFPR no período de 2008 a 2023.



Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor (2025).

Observa-se que a partir de 2012 ocorreu um aumento significativo no número de licitações, comparado com os anos anteriores, dando início a uma sequência de crescimento com oscilações. Essa variação pode ser devida a falhas no registro das informações sobre as licitações devido à estruturação do IFPR como uma autarquia autônoma, que se deu a partir de 2008 pela incorporação de outras entidades, ampliando o seu quadro de servidores e número de *campi*. Ao longo do período, desde 2012, possivelmente houve um aumento da necessidade de aquisições para expansão de atividades do IFPR.

6. RESULTADOS

Essa seção apresenta os resultados obtidos das entrevistas em que os entrevistados compartilharam suas percepções sobre a experiência e o impacto do pregão na transformação da gestão das compras no IFPR, dificuldades e desafios enfrentados, benefícios e vantagens do pregão, avanços inovadores que observaram ao longo dos anos, ferramentas utilizadas e apresentaram sugestões para melhorias no processo. As entrevistas revelam a importância do pregão na modernização das compras do IFPR, bem como os desafios e oportunidades que surgem nesse contexto.

Como resultado das entrevistas foram geradas categorias para a análise qualitativa construídas em consonância com o referencial analítico da pesquisa e com a revisão da bibliografia sintetizada no Quadro 4.

Nos Quadros 6-15, a seguir, são apresentadas análises das percepções dos gestores de compras correspondentes a cada categoria, bem como a transcrição das respectivas falas. As análises foram produzidas pelo autor de maneira crítica gerando uma interpretação fundamentada nos resultados produzidos e embasada na discussão dos trabalhos apresentada no referencial analítico.

As evidências sobre a agilidade nos processos de licitação estão apresentadas no Quadro 6. O entrevistado P1 destacou o pregão como ferramenta que transformou as compras e contratações públicas e que revolucionou as compras públicas, agilizando processos e ampliando a concorrência e se diferencia das modalidades tradicionais de licitação, destacando a celeridade e a desburocratização proporcionadas. Como sugestões para aperfeiçoamento apontou o foco em resultados e simplificação, defendendo uma abordagem menos legalista e baseada em resultados, priorizando a celeridade e a eficiência nas contratações.

O entrevistado P2 também abordou a agilidade e abrangência do pregão destacando como resultado a celeridade na aquisição de itens proporcionada pelo pregão em comparação a outras modalidades, facilitando a obtenção de bens e serviços. Além disso, mencionou a ampliação do alcance de fornecedores, enfatizando a abrangência nacional do pregão eletrônico, permitindo contato com fornecedores de todo o país e potencializando a competitividade. A isonomia e abrangência na participação proporcionada pelo pregão eletrônico garantiria a participação de empresas de todo o Brasil, ampliando a possibilidade de diversificação de fornecedores na contratação.

O entrevistado P4 relacionou o pregão com a expansão e aceleração do desenvolvimento do IFPR, relatando que ele foi crucial para a construção dos *campi*, agilizando a aquisição de materiais e equipamentos. Comentou também sobre como o pregão eletrônico permitiu a contratação de empresas de todo o Brasil, superando as dificuldades de encontrar fornecedores locais.

Foi destacado pelo entrevistado P5 a melhoria do calendário de compras, com maior organização e planejamento das demandas, otimizando a fase interna do

pregão. Outro impacto positivo relatado foi a implantação do SEI, eliminando a necessidade de documentos físicos e envio por malote, o que agilizou o processo.

Foi destacada pelo entrevistado P6 a importância das plataformas eletrônicas, como o Comprasnet e o SEI, na agilização dos processos, na transparência e na eficiência das contratações.

Como vantagem, foi citada pelo entrevistado P7 a celeridade e eficiência, com agilidade no julgamento e na habilitação tornando o processo mais eficiente, especialmente para compras de grande vulto.

Quadro 6 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Agilidade no processo

Descrição	Entrevistado/Falas
Melhoria da velocidade do processo de licitação ou contratação. O pregão eletrônico é unanimemente reconhecido por sua agilidade em comparação a outras modalidades de licitação, tornando o processo de compras mais eficiente. Permite a realização de compras em um tempo muito menor do que as modalidades tradicionais, agilizando o processo de aquisição de bens e serviços.	<i>P1</i> <i>“A sessão pública é ótima, é cada vez mais automática.”</i> <i>“Agora, a forma eletrônica, ela é muito melhor.”</i> <i>“[...] e também ser [o Comprasnet] mais célebre para cadastrar.”</i> <i>“Eu acho uma coisa [pregão eletrônico] que melhorou demais para os órgãos públicos. Deixou muito mais célebre.”</i> <i>“[...] uma coisa [convocação de remanescente da licitação] que realmente melhorou bastante, não vai gerar retrabalho”</i> <i>“[...] licitação [pregão] tem que ver resultado, né? Daí ser menos legalista e mais resultado.”</i> <i>P2</i> <i>“Eu acho que o pregão, assim como nenhuma outra modalidade, ele traz uma agilidade que é surreal, assim, né? Eu acho que isso facilita muito pra gente adquirir os itens, né?”</i> <i>“O primeiro ponto eu vejo como agilidade do procedimento. Um procedimento mais ágil, um procedimento que você consegue fazer ele em menos tempo. Desde a fase da preparação até a fase da homologação é um procedimento mais simplificado.”</i> <i>P3</i> <i>“[...] a inovação [dos sistemas eletrônicos internos] que eu percebi mesmo foi nesse sentido aí, dos sistemas novos que vieram para ajudar, realmente tem ajudado, tem auxiliado, facilitado cenário, mais ágeis”</i> <i>“Mas uma vez que tá o sistema tudo montadinho, abriu a sessão [do pregão], etc., é tocar, né? O sistema vai dando ali o passo a passo e vai me seguindo.”</i> <i>P4</i>

	<i>“Os primeiros cinco anos [do câmpus Ivaiporã] foram um avanço muito grande na compra de materiais e equipamentos.”</i> <i>“Então isso [possibilidade do licitante dar o melhor lance e não somente valor inferior ao primeiro lance da sessão pública do pregão] ajudava bastante ali na hora de julgar, a gente não perdia tanto tempo tendo que negociar tanto, às vezes era só uma negociação para arredondamento.”</i> <i>“Então [sistema eletrônico de processos] isso ajudou bastante para a gente deixar a compra um pouco mais rápida.”</i> <i>P5</i> <i>“Acho que foi um grande avanço, né? Os processos têm mais agilidade, né?”</i> <i>P6</i> <i>“[...] é inquestionável a facilidade, a agilidade que o pregão trouxe”</i> <i>“[...] a questão das plataformas eletrônicas mesmo. Primeiro, do pregão eletrônico, porque, como eu falei, quando eu comecei a trabalhar com licitação, eu fazia as licitações presenciais, Então, embora, como eu disse, eu enxergasse vantagens nessa modalidade de licitação presencial, assim como eu falei, em relação aos benefícios que são trazidos pela tecnologia, a questão das plataformas, a questão do processo, os processos que antes eram físicos e agora são todos eletrônicos, a gente não lida mais com papel. Então, assim, isso faz com que os processos sejam muito mais ágeis e eficientes”</i> <i>P7</i> <i>“[...] a gente ainda tem celeridade no processo, tanto no julgamento quanto na habilitação, então torna mais eficiente, eu acho, a compra pública, principalmente essas que eu falei, de grande vulto, grande quantidade de material.”</i>
--	--

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

Em relação aos desafios e limitações do pregão (Quadro 7), o entrevistado P1 citou obstáculos operacionais e dificuldades enfrentadas na utilização da plataforma, incluindo bugs, falta de funcionalidades e interface pouco intuitiva. Quanto à adaptação à realidade do mercado, foi discutida a necessidade de o sistema se adequar às práticas do mercado, como a inclusão de funcionalidades como "menor acréscimo" e a gestão de itens agrupados⁶.

Como sugestões para aperfeiçoamento do pregão, foi mencionada, pelo P4, a criação de um banco de dados de experiências para serem compartilhadas dúvidas e

⁶ Quando itens de uma licitação, que, em tese, poderiam ser negociados e adjudicados separadamente, são reunidos em um único objeto licitatório para redução do custo logístico.

soluções encontradas pelos pregoeiros, facilitando a tomada de decisão e a resolução de problemas.

Como desafio, foi pontuada, pelo P6, a necessidade em lidar com a participação de empresas aventureiras, sem solidez e compromisso e a importância da utilização de mecanismos de controle e penalização. O entrevistado P6 ainda sugeriu mais rigor nas sanções previstas em lei para empresas aventureiras, garantindo a qualidade dos serviços e protegendo a administração pública de prejuízos.

Como desvantagem associada ao pregão, o P7 apontou a participação de empresas aventureiras, sem experiência e capacidade de cumprir os contratos.

Quadro 7 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Desafios operacionais

Descrição	Entrevistado/Falas
Desafios operacionais Desafios enfrentados durante a operação do pregão, especialmente em relação ao sistema eletrônico ou procedimentos. A facilidade de participação no pregão eletrônico atrai empresas sem solidez, compromisso ou capacidade para cumprir os contratos e que podem gerar problemas na execução dos contratos. Apesar da legislação oferecer mecanismos para coibir a participação de empresas aventureiras, a sua aplicação nem sempre é efetiva. É necessário aprimorar os mecanismos de controle e fiscalização para coibir a participação de empresas sem capacidade técnica ou financeira. Necessidade de criação de uma base de dados com perguntas e respostas frequentes (FAQ): compilar as dúvidas e soluções encontradas pelos pregoeiros em uma base de dados online, facilitando a resolução de problemas e a troca de informações.	<i>P1</i> <i>“E também teve que arrumar alguns problemas de bugs, tem muitos bugs.”</i> <i>“Em cadastro de pregão, às vezes, o campus demora muito tempo para lançar uma IRP [Intenção de Registro de Preço].”</i> <i>“[...] imagina fazer [cadastro de itens no Comprasnet] 610 itens, você entrar em campo, um por um, e colocar lá, é sem benefício.”</i> <i>P2</i> <i>“Lógico que não é 100 por cento. Tem algumas funcionalidades [Comprasnet] que ainda estão meio truncadas ali.”</i> <i>P3</i> <i>“Eu acho que isso [utilização interna do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos] é um atraso.”</i> <i>P4</i> <i>“Hoje, o que dá mais dificuldade para mim, é o próprio pessoal que participa em licitação, o que a gente chama de aventureiro. Pessoal que vai lá só para dar uma tumultuada no pregão, tirar, às vezes, um fornecedor responsável da disputa e a gente tem que ficar vendo formas de, primeiro, inibir ele de participar, colocando regras ali, não que restrinja [impeça] a concorrência, mas que evite esse aventureiro participar e, mesmo assim, parece que é difícil.”</i> <i>“No interior, a gente tinha muita dificuldade [de realizar as compras e contratações no interior], até por causa dos fluxos institucionais na época, eles foram se alterando, mas dificultava muito.”</i>

	<i>“Antes você só podia dar lance se o seu lance fosse inferior ao primeiro, mesmo se fosse um centavo. Isso travava muito, na minha visão pelo menos, isso travava muito o licitante porque às vezes ele não queria dar um lance tão baixo, ele queria dar o melhor lance dele.”</i> <i>“[...] eu sinto falta de uma base de dados. Principalmente assim, eu vi em outros órgãos, eu imagino que talvez deva ser difícil, né, para você compilar essas informações, mas eu vi bastante no IF [Instituto Federal] que talvez, não lembro se foi de Goiás ou de Minas Gerais, basicamente é [...], não perguntas e respostas, mas eu vi que era muito parecido com o que às vezes eu estava procurando.”</i> <i>P6</i> <i>“Que é [ressalva do papel transformador do pregão sobre a abrangência da modalidade como ônus (ponto negativo)] justamente a facilidade das empresas participarem O que faz com que [...] Acaba permitindo a participação de empresas aventureiras”</i> <i>“[...] as licitações presenciais as empresas levam mais a sério”</i> <i>P7</i> <i>“[...] tem muita empresa aventureira que coloca um preço que realmente atende um requisito você não consegue desclassificar, mas que realmente é uma empresa aventureira, que não consegue cumprir o contrato.”</i>
--	--

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

As evidências sobre burocratização de normas e procedimentos estão apresentadas no Quadro 8. O entrevistado P1 menciona que a burocratização exercida pelo controle exagerado dos processos licitatórios pelas autoridades competentes retarda a rapidez da compra e que a NLLC, segundo ele, irá auxiliar na desburocratização.

Segundo o entrevistado P2, um dos benefícios do pregão, particularmente a sua versão eletrônica, foi a redução da burocracia, a otimização do tempo e a simplificação das etapas. Outro benefício foi a economicidade e a otimização de recursos. A economicidade proporcionada pelo pregão se deu com a obtenção de propostas com preços menores do que o estimado e a otimização dos recursos públicos para aplicação de acordo com a estratégia orçamentária de cada unidade.

O entrevistado P4 sugeriu o aprimoramento da central de compras do Governo Federal, que é utilizada pelo IFPR para consulta de dúvidas em comuns relacionadas à condução da licitação, com respostas mais rápidas e eficazes às dúvidas dos pregoeiros, evitando informações redundantes e processos demorados. Além disso,

foi sugerida, ainda, pelo entrevistado, a unificação de sistemas utilizados e eliminação de planilhas eletrônicas utilizadas para as compras e contratações públicas, eliminando a necessidade de utilizar planilhas e múltiplas plataformas, agilizando o processo e reduzindo a burocracia.

Como sugestão, foi comentado pelo entrevistado P7 a necessidade de desburocratizar e simplificar os processos internos, eliminando checklists excessivos e documentos redundantes. E, por fim, defendeu a eliminação da superposição de sistemas utilizados para o mesmo processo, buscando a integração entre plataformas e a eliminação de etapas burocráticas.

Quadro 8 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Burocratização

Descrição	Entrevistado/Falas
Obstáculos ou dificuldades do processo de compra e contratação decorrentes de normas e processos que foram simplificados pelo pregão. A falta de planejamento e a urgência constante nas demandas das áreas demandantes são apontadas como um dos principais obstáculos para a eficiência do pregão. A falta de conhecimento sobre os trâmites e prazos do processo licitatório por parte dos demandantes gera dificuldades para os pregoeiros e demandas urgentes com prazos irreais, dificultando o trabalho do pregoeiro. Apesar dos avanços, a burocracia e a necessidade de utilizar múltiplos sistemas para um único processo ainda são apontadas como entraves para a celeridade e eficiência do pregão. É necessário buscar a integração entre os sistemas utilizados no processo licitatório, eliminando redundâncias e simplificando os procedimentos. A integração entre os sistemas e a simplificação dos	<i>P1</i> <i>“Porque a burocracia, eu acho que é essencial pra fiscalização, né? Porque é dinheiro público. Mas essa parte da burocracia é a parte que realmente procrastina, né?”</i> <i>“Eu, quando entrei no Instituto Federal [...]jera tudo um processo físico, a gente imprimia...”</i> <i>“[...] a nova lei de licitações desburocratizou e trouxe situações que melhoraram muito”</i> <i>“[...] quando é demais [burocracia], daí acaba sendo um problema”</i> <i>“[...] inclusive na seção pública [do pregão] ela é bem difícil também, porque ela acaba gerando lá impugnações, pedidos de esclarecimentos, depois que passa a fase da habilitação, gera recurso. E mesmo assim, decidindo o recurso, pode gerar até mandado de segurança e pedir para travar tudo.”</i> <i>P2</i> <i>“E como uma coisa que a gente não tem na administração pública, pelo menos na parte de compras, é tempo para estar instruindo processos, para estar correndo atrás, para estar com toda aquela documentação.”</i> <i>P3</i> <i>“[...] eu sou meio ressentido, não entendo ainda por que a gente está, hoje em dia, com esse fato [uso de alguns sistemas internos]. Eu acho que ainda é um atraso nas formas fazer pregão”</i> <i>P4</i> <i>“Acompanhar esse arcabouço de leis, normativas, jurisprudência. Era muito difícil acompanhar tudo isso e aprender tudo isso ao</i>

procedimentos são demandas frequentes dos pregoeiros. Também é preciso simplificar os procedimentos e reduzir a quantidade de documentos exigidos, tornando o processo mais ágil e eficiente.	<i>mesmo tempo em que se ia colocando em prática.”</i> <i>“Alguns eram bons fornecedores, mas não pagavam muito bem os impostos e acabavam ficando em nada em pleno.”</i> <i>“Isso [licitante dar um lance maior que o primeiro colocado] não era permitido, a não ser que ele passasse o primeiro colocado. Às vezes travava, a gente tinha que ficar negociando demais.”</i> <i>“Tem essa acumulação de função [atividades do cargo e a função de pregoeiro] que ajuda, às vezes dificulta, mais dificulta, na verdade, do que ajuda, né?”</i> <i>“Ao passo que a normativa vai chegando, e vai colocando algumas coisas ali no meio que dá uma travadinha, você tem que gastar um pouco mais de tempo estudando a situação.”</i> <i>P7</i> <i>“Então, eu acho isso [uso de diversas ferramentas diferentes para planejar a licitação] burocrático e demorado, embora seja inovador ainda, como era feito há muito tempo atrás.”</i> <i>“Pra mim, isso [introdução de novos checklists e documentos obrigatórios] só burocratiza, só mais um documento que você tem que colocar no processo.”</i>
---	---

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

Em relação à experiência e aprendizado, foi mencionada pelo entrevistado P2 a sua importância para a tomada de decisão sobre a habilitação de fornecedores, com a superação das lacunas na interpretação de documentos.

Quanto a dificuldades na execução do pregão, o entrevistado P7 enfatizou a falta de experiência dos pregoeiros devido à baixa frequência de pregões realizados por cada servidor, o que dificulta o aprendizado e a familiarização com o processo.

Quadro 9 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Experiência e aprendizado

Descrição	Entrevistado/Falas
Fator percebido como importante para a melhoria contínua e superação de desafios nos processos de licitação. Foi destacado que as dificuldades foram sendo mitigadas ao longo do tempo da experiência de cada	<i>P2</i> <i>“[...] a gente vai ter que se utilizar da experiência, se utilizar de outros meios para a gente conseguir sanar essas dificuldades [interpretação de documentos].”</i> <i>P4</i> <i>“Então, conforme a gente foi pegando essa expertise [da condução do pregão], foi ajudando muito esses grupos ali [grupos de questões sobre o pregão, como a comunidade</i>

pregoeiro e de acordo com o acesso que cada um possuía a treinamentos e atualizações, sendo que a reitoria promovia formações via cursos presenciais com contratação de empresas especializadas em treinamento e via remoto por meio de cursos da ENAP. Sendo assim, a expertise foi adquirida consultando meios eletrônicos e pessoalmente de servidores experientes para troca de ideias para tirar dúvidas sobre a condução de uma sessão do pregão.	<i>NELCA - Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos, atualmente chamado de GestGov].”</i> <i>“Internamente, tiveram uns fluxos, o pessoal foi adequando conforme vai passando essas trocas de gestão que a gente vai tendo, vai proporcionando isso.”</i> <i>“Essas pessoas [novos servidores] foram adquirindo conhecimento junto à comunidade [NELCA] para ajudar também nessas compras [compras de itens que estavam em andamento] e foram passando para os demais [servidores].”</i> <i>P7</i> <i>“Mas eu acho que a maioria [das dificuldades] vem da falta de experiência [...]”</i>
--	---

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

As evidências sobre necessidades de melhorias de sistema estão apresentadas no Quadro 10. O entrevistado P1 pontuou que o sistema Comprasnet precisa de alguns ajustes para ser compatível com as práticas de mercado no que se refere aos parâmetros de seleção do fornecedor e de melhorias na usabilidade, principalmente no que se refere à economia de tempo ao parametrizar a configuração dos itens da licitação.

Quanto a alterações no sistema Comprasnet, foi destacado pelo entrevistado P2 a necessidade de mudanças, porém foi percebida alguma melhora na usabilidade comparado à versão antiga do mesmo sistema.

Já em relação às inovações em sistemas e plataformas, o entrevistado P3 vê o impacto positivo do Comprasnet, reconhecendo que as melhorias proporcionadas com a interface mais intuitiva, agilidade nos processos e redução de erros agregam benefícios para o pregão. Porém, considerou a plataforma ruim para o lançamento e cadastro de informações.

Foram citadas pelo entrevistado P7 as dificuldades geradas pelas mudanças nos sistemas de compras governamentais e na legislação, o que exige adaptação constante e gera insegurança.

Quadro 10 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Melhoria de sistema

Descrição	Entrevistado/Falas
-----------	--------------------

Sugestões ou observações sobre a necessidade de melhorias nos sistemas eletrônicos que apoiam as licitações (Comprasnet, SICAF, etc). A mudança constante dos sistemas, a ausência de um sistema unificado para todas as etapas do processo e a falta de experiência prática dos pregoeiros geram dificuldades operacionais e atrasos, portanto foi sugerido integrar os diferentes sistemas utilizados nas etapas do processo licitatório, eliminando a necessidade de utilizar múltiplas plataformas e planilhas. A implementação de plataformas como o Comprasnet e o SEI, juntamente com suas constantes atualizações, contribuíram significativamente para a otimização e digitalização dos processos de compras. Indicativo de que há muitos sistemas internos (SEI, SIPAC, SUAP) além do uso de planilhas e editores de texto para reunir as informações para preparar um pregão. Foi dada sugestão de eliminação do SIPAC que, segundo os entrevistados, é pouco útil e ultrapassado, tornando a rotina do pregoeiro menos ágil e complexa.	<i>P1</i> <i>“[...] tem algumas coisas que têm que ser ajustadas ali no sistema do pregão eletrônico.”</i> <i>“Porque, realmente, o sistema [Comprasnet] carece de uma... fazer lá, parametrizar com a realidade de mercado.”</i> <i>“E também a parte que eu já mencionei, na pergunta 1 [se o pregão foi um auxiliar na transformação das compras públicas], principalmente, que é melhorar o sistema para a realidade de mercado.”</i> <i>“Na verdade, devia ter lá [comprasnet] um botão assim, deixar menor preço para todos os itens.”</i> <i>“E a gente teve que até inserir parâmetros objetivos para fazer esse desempate [de um pregão], porque ainda eles não habilitaram no sistema, no SICAF [Sistema de Cadastramento Único dos Fornecedores], lá de raio-x, que vai dar nota para as empresas por desempenho”</i> <i>“Daí o pregão, mesmo vindo assim, sendo ótimo pra administração pública, daria para melhorar o sistema [Comprasnet] de ter o menor acréscimo.”</i> <i>“Mas é bom [critérios de desempate] pelo fato de fomentar, mas o sistema poderia fazer de uma forma automática para as empresas que já leram o edital, já anexaram documentos e não perder tanto tempo lá para ficar fazendo as tratativas por chat.”</i> <i>P2</i> <i>“Ainda precisamos de algumas adaptações, mas comparado ao sistema anterior [versão anterior do Comprasnet] a gente teve uma melhora bem significativa.”</i> <i>P3</i> <i>“O sistema [Comprasnet] tem, principalmente, antes de operar o pregão, a fase de você lançar os itens ali é bastante detalhezinho e você tem que estar dedicado aqui, estar com tempo, estar com atenção para não fazer nenhum lançamento equivocado.”</i> <i>P4</i> <i>“Eles [licitantes aventureiros] estão mais adiantados que a gente, essa é a minha visão. Saiu a normativa nova, eles já sabem como burlar.”</i> <i>“Então a gente vai, a gente sabe que está acontecendo aquilo [tentativa das empresas aventureiras de burlar as regras e participar do certame], mas até o sistema [Comprasnet] às vezes se adequar àquilo, até vir uma normativa que ajude a gente a precaver isso aí, às vezes demora um pouco mais.”</i> <i>“Eu vi também que o sistema, ele foi ficando um pouco mais flexível na questão de cadastro de propostas, a visualização dos itens.”</i> <i>“Então quando eles tiraram essa restrição do sistema, que cada um podia dar seu melhor lance, então isso foi ajudando ali o pessoal que participava também das licitações a jogar um lance</i>
---	---

	<i>ali [Antes dessa alteração o fornecedor seguinte ao primeiro só podia dar um lance menor que o anterior, não sendo, necessariamente, o melhor lance dele. Isso impedia a celeridade do processo, pois era necessário analisar a exequibilidade de muitos licitantes participantes.]</i> <i>P6</i> <i>“E a legislação, quanto mais ela avança, mais ela traz ferramentas e mecanismos [meios de impedir a participação de empresas aventureiras a partir de novas funcionalidades e melhorias do sistema de compras Comprasnet] pra gente lidar com essas questões”</i> <i>P7</i> <i>“Então, quando a gente vai fazer um pregão, desde a fase preparatória, a gente começa com a planilha do CCL [Calendário de Compras e Licitações], a gente usa o SIPAC [Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos], aí você tem que utilizar os orçamentos para poder colocar e você tem que utilizar o Word para colocar.”</i>
--	---

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

O Quadro 11 apresenta as evidências sobre necessidades de capacitação e suporte. O entrevistado P2 mencionou a necessidade de investimento em capacitação e atualização, com a defesa de uma política de capacitação para pregoeiros, com programas, cursos e atualizações constantes sobre legislação e procedimentos. Outra sugestão foi a criação de um órgão consultivo ou a designação de profissional especializado para oferecer suporte técnico e jurídico aos pregoeiros, auxiliando na resolução de dúvidas complexas.

O entrevistado P3 tratou do desafio da conciliação de funções do pregoeiro, pois falta tempo para dedicação exclusiva. Foi relatada a dificuldade em conciliar a função de pregoeiro com outras atividades, o que impede a dedicação integral e o aprofundamento no tema com a sobrecarga de tarefas e de trabalho. O entrevistado defendeu a criação de um cargo específico para pregoeiro, permitindo dedicação exclusiva com tempo para estudo, atualização e acompanhamento das mudanças na legislação.

O entrevistado P4 constatou que houve evolução e melhoria do suporte à gestão das licitações, com a resolução rápida de dúvidas, compartilhamento de experiências e indicação de caminhos para a tomada de decisão. Foi destacada, ainda, a necessidade de elaboração de referências conforme a especialização dos *campi* em objetos específicos de compra, com a criação de uma rede de apoio e troca

de experiências entre os pregoeiros. Enfatizou a necessidade e importância de capacitação e da troca de experiências para a consolidação do conhecimento e da expertise dos pregoeiros.

O entrevistado P5 comentou sobre os desafios da gestão de demandas de múltiplos *campi* quanto a dificuldades logísticas na entrega dos itens licitados, devido à distância entre as unidades, à entrega em locais diversos com múltiplos demandantes. Relatou também a dificuldade em lidar com sobrecarga de trabalho nos pregões com alta quantidade de itens, especialmente em compras de materiais de expediente. Como sugestões para aperfeiçoamento do pregão, citou a necessidade do investimento em capacitação e suporte aos pregoeiros, oferecendo treinamentos e auxiliando na resolução de dúvidas e problemas. Além disso, defendeu a criação de mecanismos de proteção contra responsabilização indevida e suporte jurídico e técnico aos pregoeiros para a tomada de decisão.

Já o entrevistado P6 mencionou a falta de incentivos e reconhecimento para a função de pregoeiro, o que gera alta rotatividade na área e desmotivação, mesmo com a alta responsabilidade, inclusive com o risco de responsabilização criminal. Como sugestões para aperfeiçoamento do pregão, sugeriu a criação de incentivos e reconhecimento para a função de pregoeiro, com gratificações, progressão na carreira ou outros benefícios, visando incentivar a permanência na área e valorizar o conhecimento adquirido. Além disso, sugeriu a realização de encontros anuais entre os pregoeiros das unidades do IFPR promovendo a troca de experiências, a discussão de problemas e a busca por soluções conjuntas.

Como sugestões para aperfeiçoamento do pregão, o entrevistado P7 levantou a necessidade de realizar treinamentos presenciais para pregoeiros com maior frequência, pelo menos uma vez ao ano, para promover a troca de experiências, o aprimoramento profissional e a atualização sobre as mudanças na legislação.

Quadro 11 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Capacitação e suporte

Descrição	Entrevistado/Falas
Sugestões ou observações sobre a importância da	P2 “O que poderia fazer para melhorar os processos dos pregões?”

capacitação contínua e do suporte adequado para os pregoeiros: promover treinamentos, workshops e outros eventos que possibilitem a atualização e a troca de experiências entre os pregoeiros, além de criar mecanismos para a disseminação de boas práticas e soluções para problemas comuns devido à necessidade de constante atualização e a complexidade das situações enfrentadas pelos pregoeiros que demandam capacitação e troca de experiências frequentes. A criação de mecanismos mais eficientes para a disseminação de conhecimento e a realização de treinamentos periódicos são apontadas como medidas importantes para aprimorar a atuação dos pregoeiros. A função de pregoeiro exige amplo e alto nível de conhecimento técnico, constante atualização da legislação e grande responsabilidade na tomada de decisões, sem que haja incentivos ou recompensas proporcionais. A falta de incentivos, seja na carreira ou financeiramente, contribui para a alta rotatividade na área. Sugerido, então, implementar mecanismos de reconhecimento e valorização da função, seja por meio de progressão na carreira, incentivos financeiros ou outras formas de recompensa, reconhecendo a importância da função e oferecer incentivos para atrair e reter profissionais qualificados. Foi sugerido realizar encontros presenciais ou online para promover a troca de experiências, a discussão de problemas comuns e a criação de soluções conjuntas. Promover treinamentos e cursos para atualizar os pregoeiros sobre as mudanças na legislação e nos sistemas, além de proporcionar a troca	<i>Eu acho que, não sei se chega a ser um processo em si, mas uma política mais expressiva com relação a programas, cursos, capacitação, que traga não só novos conceitos, como também atualizações de forma constante.”</i> <i>“E também um órgão consultivo, um órgão consultivo que fosse expert nessa área, uma pessoa, não sei, um profissional específico para isso.”</i> <i>P3</i> <i>“Penso que o pregoeiro deveria ter uma função exclusiva de pregoeiro, para ele poder se dedicar, estar inteirado nas leis, estudando as armadilhas, estar sempre tendo uma orientação ou outra sobre o que está mudando.”</i> <i>P4</i> <i>“Eu estudei bastante, encontrei alguns grupos de apoio [...] que agora é o GestGov.”</i> <i>“E a Reitoria ficou nesse suporte, então acredito que o pessoal ainda se capacitando também foi um ganho aí que a gente teve, né?”</i> <i>“Então acredito que sim, esses agentes [agentes de mudança] lá no começo foram primordiais para a manutenção desses campi, inovar também, ajudar a inovação do que os campi pretendiam no começo, ajudar a repassar isso para a segunda leva de pregoeiros que teve ali a partir de 2014 e esses hoje replicando, né?”</i> <i>P5</i> <i>“É, eu acho que na capacitação [...] que a gente tivesse mais suporte mesmo.”</i> <i>P6</i> <i>“[...] exige responsabilidade, tomada de decisão, sem nenhum incentivo ou recompensa, seja financeira, seja de carreira [...]”</i> <i>“Assim, não tem nenhum incentivo, nenhum tipo de incentivo, então não tem interesse de permanecer, né?”</i> <i>“[...] nas demais a questão do incentivo ou recompensa não temos, né, e em relação à responsabilização, na verdade piorou um pouco, né, com a 1433 na questão da responsabilização.”</i> <i>“E também o incentivo e algum tipo de incentivo seja de carreira ou financeiro para os pregoeiros.”</i> <i>“E as pessoas às vezes têm, já possuem um grande histórico de conhecimento, uma grande base de dados nelas, e só que daí por não ter esse incentivo [financeiro], elas acabam não permanecendo, né?”</i> <i>“E é isso que acontece, porque aí com elas vai embora todo esse conhecimento [sobre o pregão] que poderia ser aproveitado se existisse um incentivo para isso.”</i> <i>P7</i> <i>“Eu acho que mais treinamentos, pelo menos um treinamento no</i>
---	---

de experiências entre os profissionais.	<i>ano, porque assim, é muito fácil a gente falar assim, [...] mas treinamento você entra na Enap [Escola Nacional de Administração Pública] e faz um treinamento online. É muito diferente de você fazer, porque é a visão daquele problema, daquele treinamento em questão, que você vai compartilhar e trocar a experiência com outros cantos. Então, a gente aprende muito. O último que nós fizemos online, ano passado, foi muito proveitoso.”</i>
---	--

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

Sobre os desafios de padronização de processos e documentos (Quadro 12), foram comentadas pelo entrevistado P2 as dificuldades de análise dos documentos de habilitação em relação à subjetividade na sua interpretação que, mesmo com padronização e *checklists*, coloca a necessidade de experiência para lidar com casos específicos.

O entrevistado P6 apontou a falta de planejamento das áreas demandantes, com desconhecimento dos prazos e da complexidade do processo licitatório, gerando demandas intempestivas, sem padrão e urgentes e trouxe a necessidade de reforço do planejamento, com a conscientização das áreas demandantes sobre a importância de sua participação e responsabilidade no processo para garantir a eficiência e a qualidade nas contratações. Foi citada também a complexidade da função de pregoeiro e necessidade de atualização constante, estudo e interpretação da legislação, o que exige tempo e dedicação para analisar a documentação das empresas iniciantes e aventureiras que enviam documentos fora do padrão e com planilhas com erros de cálculos.

Foi citada pelo entrevistado P7 a ausência de um orçamento definido para as compras, o que dificulta o planejamento e obriga à improvisação, gerando incertezas e atrasos. Por fim, citou as dificuldades na gestão das demandas internas, no Planejamento e Gerenciamento de Contratação (PGC), no relacionamento com os demandantes e na administração do Plano de Contratações Anual (PCA).

Quadro 12 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Desafios de padronização

Descrição	Entrevistado/Falas
-----------	--------------------

Desafios relacionados à padronização de processos e documentos no contexto do pregão. Foi pontuada a padronização dos documentos utilizados para o planejamento da compra e contratação e também a falta dela na análise da documentação de julgamento e habilitação de um licitante.	<i>P2</i> <i>“Os documentos são melhores agora de serem visualizados com relação à própria missão mesmo, né? Ficou bem melhor [ficaram mais padronizados para visualizar na questão do formato de preenchimento].”</i> <i>P6</i> <i>“[...] nas licitações eletrônicas tem muito mais empresas, assim, aventureiras que mandam a documentação de qualquer jeito.”</i>
---	--

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

Como evidências da necessidade de flexibilidade e adaptação na implementação e operação do pregão (Quadro 13), foram citados pelo entrevistado P1 os desafios das aquisições complexas que trazem dificuldades em usar o pregão para licitações que exigem expertise técnica para a elaboração de editais e gestão dos recursos, como as de hardware. Sobre a superação de limitações e perspectivas futuras foi citada, pelo entrevistado P1 a persistência de dificuldades na área de serviços especializados. Foi dada ênfase à necessidade de incorporar práticas do mercado, como a regulamentação do piso salarial por meio de Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), para melhor utilização do pregão na contratação de serviços específicos, como o de tradutores e intérpretes.

O P7 destacou a autonomia do pregoeiro na condução da licitação por meio do pregão, com liberdade para tomar decisões e adaptar o processo a necessidades específicas, garantindo maior flexibilidade.

Quadro 13 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Flexibilidade e adaptação

Descrição	Entrevistado/Falas
Necessidade de os processos serem adaptados às circunstâncias ou ao mercado. Os pregoeiros destacam a autonomia que possuem na condução do pregão, permitindo a tomada de decisões estratégicas com base em sua expertise e conhecimento da legislação.	<i>P1</i> <i>“Ele [pregão eletrônico] tem alguns ônus, né? Mas o bônus é maior. Os ônus que têm é que, realmente, ele, na parte de certame, ele não atende alguns requisitos que são do mercado.”</i> <i>“Por exemplo, no acervo bibliográfico, a gente teve que inventar uma forma de fazer pregão para atender a realidade de mercado.”</i> <i>“Na realidade de mercado, precisa às vezes fazer esses ajustes</i>

O pregoeiro possui maior autonomia na condução do processo, o que permite uma atuação mais eficiente e adaptada às necessidades específicas de cada compra.	<i>[alteração do valor de um item no mesmo grupo] Porque, às vezes, dentro de um grupo tem vários itens e o licitante lá dá várias ofertas, vários lances.”</i> <i>“Daí a gente colocou lá [no edital] um critério objetivo de contratos firmados e atas firmadas decorrente de um ano, a partir da data de abertura da sessão.”</i> <i>“Esses são os desafios [expertise técnica sobre itens valiosos e complexos, adaptação à realidade de mercado e celeridade no cadastro dos itens]. E aí precisa ainda ser um ajuste que é desafiador para a SERPRO [Empresa Nacional de Inteligência em Governo Digital e Tecnologia da Informação] lá que vai ter que desenvolver melhor esse sistema.”</i> <i>“A gente não consegue mudar o mercado. O mercado é acima da gente. É o macroambiente. Daí a gente tem que se moldar, ser flexível.”</i> <i>“E falta essa situação [adaptação à realidade de mercado], a gente se moldar para ter mais pregões bem-sucedidos, não fracassados e desertos.”</i> <i>“[...] não precisa ter contratação direta [inexigibilidade ou dispensa de licitação] com o ensino especial, e só tem que atender lá [critérios de seleção do fornecedor] o que deixou muito flexível”</i> <i>P4</i> <i>“E quem vem na sequência vê o que o outro vinha fazendo, melhora, aproveita o que tá dando certo.”</i> <i>“Mas eu acredito que também isso [acumulação de função de pregoeiro] ajuda, né? Deixa um pouco o pessoal estressado, mas também ajuda a ver o processo de uma forma sistêmica, sabendo todas as etapas que ele vai passar até o final lá.”</i> <i>P7</i> <i>“[...] eu acho que a gente tem um pouco de autonomia. Como pregoeiro, a gente tem um pouco mais de autonomia, com base na lei, claro, mas a gente tem autonomia para levar ou tratar, operacionalizar o pregão da maneira como a gente achar melhor, né?”</i> <i>“Eu acho que para cada contratação, cada órgão vai saber exatamente o que melhor vai atender.”</i>
--	--

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

As evidências sobre obtenção de economias com o pregão estão apresentadas no Quadro 14. O entrevistado P4 apontou vantagens em relação ao uso do pregão na ampliação da competitividade e redução de preços destacando a participação de empresas de todo o Brasil, o que resultou na obtenção de preços mais vantajosos.

Também foi percebida a profissionalização dos fornecedores, com melhoria da qualidade e maior expertise em logística, entrega e faturamento.

Foi apontada, pelo P5, a importância da descentralização das compras, com cada campus responsável por determinados objetos, evitando a sobrecarga de um único setor. Além disso, outra melhoria observada no IFPR foi a gestão das demandas e recursos dos *campi*, garantindo a aquisição de bens e serviços de forma organizada e econômica pela modalidade pregão.

O entrevistado P6 citou alguns benefícios do pregão, tais como agilidade, competitividade e economicidade, facilitando as contratações e garantindo a obtenção de melhores preços.

O entrevistado P7, destacou como vantagens do pregão a ampliação da participação de empresas de todo o Brasil, aumentando a competitividade e a possibilidade de obtenção de melhores preços. Como benefícios da atuação em rede para a realização dos pregões, o entrevistado P7 também trouxe a possibilidade de realizar compras conjuntas entre os *campi*, obtendo melhores preços e economia de escala. Outro ponto que destacou foi a vantagem em participar de pregões realizados por outros órgãos, como o Ministério da Educação, ampliando as possibilidades de compra e obtendo melhores condições de preço. O entrevistado P7 ainda comentou sobre a abrangência nacional do pregão eletrônico e a possibilidade de atuação em rede, como um dos principais avanços em relação às outras modalidades licitatórias.

Quadro 14 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Obtenção de economias

Descrição	Entrevistado/Falas
Benefícios na forma de ampla participação dos fornecedores e obtenção de economias uso do pregão. A abrangência nacional do pregão eletrônico permite a participação de empresas de todo o país, aumentando a competitividade pela concorrência e resultando em preços mais vantajosos para a instituição com a possibilidade de obter melhores preços.	P1 <i>"[...] é sustentável não só pelo meio ambiente, mas também econômico, assim, de forma que não há crises mais econômicas"</i> P2 <i>"E mais do que isso, pra gente conseguir também ter contato com diversos fornecedores. A abrangência que essa modalidade traz, eu acho que isso traz benefícios [economicidade, alcance do certame e aumento da concorrência que leva a possibilidade de preços e qualidades melhores] pra nós."</i> <i>"O pregão traz uma economicidade exorbitante comparada a outras modalidades. Então, o fator financeiro eu acho que deve</i>

	<i>ser ressaltado também.”</i> <i>“Por a gente conseguir ser atendido por fornecedores de todo o território, a gente tem propostas melhores, então é um outro facilitador e é um outro ponto que merece destaque.”</i> <i>P4</i> <i>“Então, o pregão, ele ajudava muito, porque tem empresas do Brasil todo querendo fornecer para você [o pregão leva a maior participação devido ao uso da tecnologia e por ser o processo remoto, tendo um maior alcance nacional].”</i> <i>“Até a concorrência hoje, que era puramente presencial, ela tá eletrônica, aí conversei com alguns colegas que fizeram [compras e contratações na modalidade concorrência], basicamente é o pregão.”</i> <i>“O pessoal aqui no interior não tinha interesse de vender para órgão público, muito além da esfera estadual. No máximo, a esfera estadual.”</i> <i>P5</i> <i>“Os processos têm mais agilidade, né? Com pregão, mais autonomia da administração e também acho que fica mais vantajoso, né? O valor, né? Para a administração, o valor dos itens sai mais [barato], o preço melhor, né?”</i> <i>P6</i> <i>“Aumenta a competitividade, inclusive, em especial, quando se refere ao pregão eletrônico, né? aumenta ainda mais essa questão de todas as empresas do Brasil inteiro poderem participar”</i> <i>P7</i> <i>“Com certeza, em relação às outras modalidades, você consegue preços melhores [com o pregão].”</i> <i>“[...] com certeza é a vantagem do pregão, porque aí, em conjunto, você consegue um preço melhor.”</i>
--	---

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

No que se refere a vantagens e inovações tecnológicas do pregão eletrônico (Quadro 15), foi sugerida pelo entrevistado P1 o *e-commerce* público, em analogia com o *e-commerce*, praticado na iniciativa privada, vislumbrando um futuro com maior interação entre governo e fornecedores.

Quanto a inovações da plataforma Comprasnet, foi destacado pelo entrevistado P2 as melhorias na interface e usabilidade decorrentes das últimas atualizações na visualização de documentos e agilidade dos processos.

O entrevistado P3 tratou da abrangência do pregão eletrônico garantindo transparência e acesso público às informações, ampliando a participação e a

competitividade, expandindo o alcance geográfico, com abrangência nacional do pregão eletrônico permitindo a participação de empresas de todo o país, o que não era possível com as modalidades presenciais. O entrevistado ainda sugeriu o desenvolvimento de um sistema interno que auxilie e facilite a realização do pregão, com integração entre plataformas e otimização dos fluxos de trabalho. Como sugestões para aperfeiçoamento do pregão, a padronização dos cadastros de materiais - CATMAT/CATSER - para evitar confusões na descrição dos itens e facilitar o processo de licitação.

No que se refere a inovações de flexibilidade do pregão, foi comentada, pelo entrevistado P4, a inversão de fases no pregão, com a habilitação posterior ao julgamento das propostas, agilizando o processo e otimizando o tempo. A flexibilidade na submissão de lances permitiu aos licitantes reduzirem preços independentemente da proposta apresentada, incentivando a competitividade e a obtenção de preços mais justos. Além disso, constatou melhorias na plataforma Comprasnet, com interface mais dinâmica, visualização dos itens e comunicação com os fornecedores.

Quadro 15 - Evidências das entrevistas por categoria de análise: Inovação tecnológica

Descrição	Entrevistado/Falas
Sugestões ou observações sobre a tecnologia como um fator importante para a melhoria dos processos de licitação. O advento do pregão na forma eletrônica foi o aspecto mais comentado em relação à sua facilidade de operação, agilidade e abrangência em termo de território.	<i>P1</i> <i>“[...] ela [Diretoria de Tecnologia da Informação] que faz lá os artefatos técnicos. Então, embora esses são os maiores desafios, são itens, aquisições, que ela tem uma expertise maior, uma complexidade maior, precisa ter uma expertise técnica para desenvolver a parte do planejamento da contratação”</i> <i>“Principalmente quando é informatizado, ele [fluxo processual] tem que ser mais automático, assim, né?”</i> <i>“O grande benefício [do pregão], eu vejo a forma eletrônica.”</i> <i>“Talvez um dia a gente vai conseguir fazer uma obra com um projeto eletrônico, que seja tudo eletrônico do projeto já.”</i> <i>“Quando é na forma eletrônica, o pregão, ele tem muito mais vantagem que desvantagem. Eu vejo assim como uma forma inovadora, né?”</i> <i>“Talvez até é como se fosse lá... um e-commerce em que você pode dar lances [pregão eletrônico]. Uma coisa [possibilidade de dar lances] que nem o consumidor final tem. Pode ser que você seja um futuro até para o e-commerce novo.”</i>

	<i>“E com as formas eletrônicas, tanto de pregão, processo eletrônico, tudo melhorou drasticamente, visivelmente.”</i> <i>“Ficou mais inteligente [Comprasnet].”</i> <i>P2</i> <i>“[...] o próprio sistema Comprasnet. Nessas últimas atualizações que a gente teve ele está muito mais muito melhor assim está muito mais muito mais ágil.”</i> <i>P3</i> <i>“[...] o próprio Comprasnet, o próprio sistema de compras que foi desenvolvido [Comprasnet], do jeito que ele atua e que atinge ao grande público.”</i> <i>“Talvez um sistema interno nosso que facilitasse de alguma forma também auxiliar isso [a transformação das compras no IFPR], né? Seria uma inovação.”</i> <i>P4</i> <i>“E a gente sentia muita falta de um chat mais dinâmico [no Comprasnet] para trocar [indistinguível] com os fornecedores.”</i> <i>“[...] eu mencionei [...] a questão da inversão de fase. [...] eu achava que essa era uma inovação interessante, né, para a celeridade, para a gente diminuir o tempo de licitação no manual da instituição.”</i> <i>P6</i> <i>“Primeiro, do pregão eletrônico, porque [...] quando eu comecei a trabalhar com licitação, eu fazia as licitações presenciais, Então, embora [...] eu enxergasse vantagens nessa modalidade de licitação presencial [...] em relação aos benefícios que são trazidos pela tecnologia, a questão das plataformas, a questão do processo, os processos que antes eram físicos e agora são todos eletrônicos, a gente não lida mais com papel. Então, , isso faz com que os processos sejam muito mais ágeis e eficientes”</i> <i>P7</i> <i>“[...] a reestruturação do calendário de compras [dada a partir de afinação dos trabalhos de consolidação da reitoria com as dificuldades de preenchimento que os campi enfrentavam] foi um avanço.”</i>
--	---

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor

7. DISCUSSÃO

O cenário identificado no IFPR, conforme apresentado neste trabalho, apresenta similaridades com os desafios e vantagens observados em pesquisas sobre tendências, avanços e experiências da administração pública no Brasil, no geral, associadas com a implementação do pregão nas suas licitações. Dessa forma,

as percepções dos entrevistados do IFPR convergem com resultados dessas pesquisas quando consideradas as categorias analíticas utilizadas na seção 6:

Agilidade no processo: Os entrevistados ressaltaram que o pregão eletrônico agilizou os processos de compra, diferenciando-se das modalidades tradicionais. Essa percepção é consistente com a de Silva (2007), onde aponta sobre o pregão eletrônico como um formato que intensifica a competição e simplifica procedimentos, sendo a agilidade nas compras uma das suas vantagens.

Desafios operacionais: Foram mencionados obstáculos como a participação de empresas aventureiras e a necessidade de mecanismos de controle de riscos. A pesquisa de Sturmer et al. (2022) também aponta como desafios nos processos de compras públicas a falta de planejamento e conhecimento do seu papel como instrumento na aplicação das políticas públicas, comprometendo a sua eficácia e enfraquecendo a sua governança.

Melhoria de sistema e burocratização: A necessidade de unificação de sistemas e de interfaces mais intuitivas e menos formais foi levantada nas entrevistas. Fernandes (2019) destaca o desenvolvimento do Siasg-Comprasnet como responsável por um importante impacto da informática nas compras públicas, mas as dificuldades de uso e a necessidade de melhorias são temas recorrentes em discussões sobre sistemas de compras governamentais. Costa (2019) menciona que o formalismo é uma das disfunções burocráticas relacionadas à perda de eficiência do processo. Outro aspecto abordado pelo mesmo autor é que o excesso dessas disfunções aumenta o custo dos processos de compras públicas.

Capacitação e suporte: A importância do investimento em capacitação e atualização dos pregoeiros foi mencionada pelos entrevistados. A pesquisa de Sousa e Carvalho (2018) também defende a necessidade de qualificação dos servidores responsáveis pelas compras. Costa (2019, pág. 114) ainda afirma que:

“A falta de valorização e qualificação do profissional que atua no setor de compras [...] são exemplos de problemas ainda comuns quando se analisam exemplos de órgãos ligados ao ente federal.”

Desafios de padronização: A dificuldade na padronização de processos e documentos foi apontada nas entrevistas. A padronização de materiais e serviços é mencionada como uma das ferramentas de gestão das compras por Fernandes (2019).

Autonomia do pregoeiro: Foi ressaltada a autonomia do pregoeiro, dentro da lei. Silva (2007) menciona o papel do pregoeiro na condução do processo licitatório em relação às decisões que seu papel permite tomar de forma autônoma.

Obtenção de melhores preços: Os entrevistados confirmaram a obtenção de melhores preços com o pregão. A pesquisa de Silva (2007) buscou verificar o impacto do pregão na obtenção de economias na administração pública no que tange ao seu objeto de pesquisa conforme abaixo:

“A prefeitura Municipal de Fortaleza teve uma economia média de 25% com os pregões realizados no ano de 2006. Os índices divulgados pelo Governo Federal [...] situam-se no patamar de 14%.”

Inovação tecnológica: O pregão eletrônico é visto como uma inovação que ampliou a participação de empresas. Fernandes (2019) discute a importância dos sistemas informatizados e portais na internet para as compras públicas.

Gestão de demandas: A organização e o planejamento das demandas e recursos dos *campi* foi percebida como uma melhoria associada à implementação do pregão. O planejamento das compras é apontado por Fernandes (2019) como uma das metodologias de gestão das compras.

Os achados deste trabalho confirmam argumentos sobre as vantagens (agilidade, melhores preços, maior competição, inovação tecnológica) e os desafios (operacionais, necessidade de melhoria de sistemas, capacitação, padronização) associados à implementação do pregão nas organizações públicas. A agilidade proporcionada pelo pregão, destacada nas entrevistas, corrobora a visão de Silva (2007) e Fernandes (2019) sobre a eficiência e rapidez dessa modalidade de licitação. A percepção de melhores preços obtidos com o pregão está alinhada com o objetivo principal buscado com a criação do pregão, conforme apontado por Fernandes (2019) e pelos resultados da pesquisa de Silva (2007).

Os desafios relacionados à participação de empresas sem capacidade técnica ou experiência encontram voz nas discussões sobre a necessidade de melhor governança e gestão de riscos nas compras públicas, como mencionado por Sturmer et al. (2022). A necessidade de capacitação e suporte para os pregoeiros reforça a importância da profissionalização da área de compras públicas, conforme discutido por Teixeira et al. (2014) e a necessidade de qualificação dos servidores, apontada por Sousa e Carvalho (2018).

Por fim, a pesquisa realizada no IFPR reflete um cenário amplamente observado na administração pública brasileira em relação à utilização do pregão. Os desafios e as vantagens identificadas são recorrentes na literatura sobre compras públicas, o que sugere que, apesar das particularidades de cada organização, existem aspectos comuns na implementação e utilização dessa modalidade de licitação. Os achados da pesquisa no IFPR, portanto, confirmam em grande medida os argumentos e tendências identificadas em pesquisas anteriores.

8. CONCLUSÕES

As entrevistas sobre o pregão com os servidores do IFPR permitiram uma série de conclusões sobre a utilização do pregão eletrônico na instituição. O pregão é visto como um instrumento essencial para a transformação das compras públicas no IFPR. Sua implementação trouxe uma série de desafios, benefícios e avanços inovadores nas compras e contratações públicas, respondendo à questão e objetivos da pesquisa. No que se refere à análise dos resultados, a pesquisa buscou compreender os desafios, benefícios e inovações percebidos pelos servidores na implementação do pregão, desde sua adoção em 2008, até 2023. Os resultados permitiram concluir que o pregão trouxe mudanças significativas para as compras e contratações públicas no IFPR, mas também evidenciaram desafios e limitações que precisam ser superados para maximizar seu potencial.

Os vários desafios enfrentados na implementação do pregão que a pesquisa identificou foram a falta de treinamento e capacitação: os servidores relataram dificuldades iniciais, devido à falta de treinamento adequado para operar a nova modalidade, especialmente em relação às regras, normas e procedimentos específicos do pregão. A estruturação das compras como função administrativa é

pontuada pela pesquisa no sentido de que a falta de planejamento estratégico nas contratações limitou o aproveitamento total dos benefícios do pregão. A insuficiência de recursos humanos qualificados e de aparatos tecnológicos adequados também foi um obstáculo significativo, especialmente no início da implementação.

Sobre os benefícios e avanços trazidos com o pregão, pode ser concluído que houve agilidade e redução de custos, pois a nova modalidade de licitação mostrou-se eficaz na diminuição de tempo na realização das compras e na redução de preços. O pregão estimulou a competição, gerada pela fase de lances e pelo maior alcance de fornecedores. É possível concluir também que a simplificação dos procedimentos, com a análise documental apenas do licitante vencedor e o uso de plataformas eletrônicas, simplificou o processo, aumentando a eficiência.

Sobre as inovações e transformações impulsionadas pelo pregão, é possível concluir que os pregoeiros do IFPR atuaram como agentes de mudança, adaptando-se às novas demandas. Por fim, a inovação tecnológica por meio da adoção de plataformas eletrônicas para a realização do pregão representou um avanço tecnológico significativo, alinhando o IFPR às melhores práticas de compras públicas.

Diante das respostas dos entrevistados, a questão principal e as específicas foram respondidas, sendo que a pesquisa identificou desafios como a falta de treinamento, recursos, planejamento insuficiente e limitações tecnológicas, mas eles foram superados por meio de capacitação, articulação interna e uso de tecnologias. A pesquisa, também, destacou benefícios como maior agilidade, redução de custos e simplificação procedimental. Os pregoeiros foram agentes de mudança, adaptando-se às novas demandas e contribuindo para a melhoria do processo. As inovações do pregão foram bem recebidas e implementadas com dificuldades iniciais, mas os servidores adaptaram-se por meio de capacitação e apoio mútuo.

Com base nas evidências coletadas, foram sugeridas a melhoria da capacitação contínua, com a implantação de programas de treinamento regulares para os servidores envolvidos no pregão, focando em normas, procedimentos e uso de tecnologias; a realização do planejamento estratégico das contratações para garantir que o pregão seja utilizado de forma eficiente e alinhada às necessidades institucionais; o investimento em tecnologia, com a ampliação do uso de plataformas eletrônicas e outras ferramentas tecnológicas, para aumentar a eficiência e a

transparência do processo; o aumento do número de servidores atuantes na área com a alocação de mais recursos humanos qualificados para a gestão das compras, reduzindo a sobrecarga de trabalho e melhorando a qualidade do processo. Por último, sugere-se o uso da avaliação contínua e o estabelecimento de mecanismos de feedback pós-pregão para identificar pontos de melhoria e ajustar o processo.

Recomenda-se, com base no caso estudado, o fortalecimento da articulação institucional para manter o relacionamento entre o órgão central de compras da administração federal e as unidades de compras do IFPR para garantir alinhamento e suporte técnico, o incentivo à participação de fornecedores, ampliando a divulgação dos pregões, especialmente junto aos pequenos e médio empresários; a adoção de boas práticas, incorporando aquelas já identificadas em outras instituições que utilizam o pregão com sucesso, adaptando-as ao contexto do IFPR e o monitoramento e avaliação, implantando um sistema de acompanhamento e medição contínua da qualidade do pregão para identificar e corrigir falhas, garantindo melhoria constante.

Como consideração final, a pesquisa demonstrou que o pregão trouxe avanços significativos para as compras e contratações no IFPR, mas também evidenciou a necessidade de superar desafios estruturais e operacionais. Com as melhorias sugeridas, o IFPR pode maximizar os benefícios do pregão, tornando-o uma ferramenta ainda mais eficiente e alinhada às necessidades da administração pública. Além disso, o pregão eletrônico se consolidou como uma ferramenta importante para a modernização e agilização das compras públicas no IFPR. No entanto, para que seu potencial seja plenamente explorado, é crucial que a instituição enfrente os desafios existentes, investindo em planejamento, capacitação, combate às empresas aventureiras e simplificação de processos. A implementação dessas medidas poderá contribuir para a melhoria contínua do processo de compras públicas na instituição e impulsionará avanços, tornando o pregão eletrônico uma ferramenta ainda mais eficiente e eficaz.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marcos Ozorio de. **Pregão eletrônico do Governo Federal: análise de aderência à metodologia para a avaliação de sistemas nacionais de aquisição de bens e serviços da OCDE**. 2009.

AMORIM, Patrícia Carneiro Leão. **Os efeitos da modalidade pregão na execução dos contratos continuados**: um estudo de caso. 2012. Tese de Doutorado.

BASTOS, Karen Juliana Weigner de. **Análise do impacto financeiro após a adoção pela CEEE-GT do Sistema de Compras Eletrônicas**. 2011.

BETIOL, Luciana Stocco et al. **Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV, 2012.

BRASIL. **L8666consol/1993**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 17 out. 2024a.

BRASIL. **L10520/2002**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 17 out. 2024b.

BRASIL. **Constituição 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 nov. 2024c.

BRASIL. **L14133/2021**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 17 out. 2024d.

BRASIL. **D1094/1994**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1094.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025a.

BRASIL. **L11892/2008**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm.

Acesso em: 24 jan. 2025b.

BRASIL. **Painel de Compras - Processos de Compras**. Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>. Acesso em: 17 out. 2024e.

CALIXTO, Marcos Aurélio; ALVES, Luiz Felipe de Paula. **O combate aos cartéis em licitações e contratos administrativos**. Brasília: Editora da Câmara dos Deputados, 2017.

CAMPOS, Suamir Jorge de Azevedo. **Compras Públicas**: estudo de caso da Universidade de Brasília. 2013.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas**: para além da economicidade. 2019.

FARIAS, Rogério Assunção de. **Contratações públicas no cenário de governança pela internet**: o pregão eletrônico na UFPE. 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública** – análise do Siasg/Comprasnet. Revista do Serviço Público, v. 56, n. 2, p. 195-216, 2005.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira**: o elo frágil. Revista do Serviço Público, v. 67, n. 3, p. 407-432, 2016a.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A experiência do pregão nas compras públicas**: oportunidade e inovação. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF. 2016b.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Compras Públicas no Brasil**: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. Administração Pública e Gestão Social, v. 11, n. 4, 2019.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Compras públicas**: da reforma gerencial à inovação impulsionada pela tecnologia In: Reformas do estado no Brasil, trajetórias, inovações e desafios. 2020.

FERREIRA, Cláudio Márcio Dias. **Desafios para a implementação de compras públicas sustentáveis no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais**. 2018.

FROSSARD, Leila Barbieri de Matos. **Desafios da eficiência no contexto da gestão de compras de medicamentos em hospital público**: o caso do Hospital das Forças Armadas-HFA. 2011.

GARCIA RIBEIRO, Cássio; INÁCIO, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017)**: mensuração e análise. Texto para Discussão, 2019.

GUSTAFSSON, Johanna. **Case studies**. In: Advanced research methods for applied psychology. Routledge, 2024.

HEALE, Roberta; TWYLCROSS, Alison. **What is a case study?** Evidence-based nursing, v. 21, n. 1, p. 7-8, 2018.

IFPR. **ORGANOGRAMA - Portaria 76** de 28 de fevereiro de 2024. Disponível em: <<https://ifpr.edu.br/wp-content/uploads/2024/03/org-reitoria-76.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

IFPR. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI**., 11 set. 2023. Disponível em: <<https://ifpr.edu.br/gestao-e-administracao/planejamento-institucional/plano-de-desenvolvimento-institucional/>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

IFPR. **Sobre o IFPR – Instituto Federal do Paraná**., 23 jul. 2024. Disponível em: <<https://ifpr.edu.br/institucional/o-instituto/sobre-o-ifpr/>>. Acesso em: 17 out. 2024.

JOSÉ DE ALENCAR, Eduardo. **Estudo sobre aspectos gerenciais do pregão**: uma análise gerencial de sua utilização pela Administração Pública do Estado de Pernambuco. 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. Dialética, 2005.

LACERDA, Luiz Carlos Neiva. **Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na administração pública federal**. 2012. Mestrado em Administração. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2012.

LEAL, Edvalda Araújo; ROCHA, Sandra Aparecida. **Inovação na gestão de compras públicas**: O pregão eletrônico. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2006.

LIMA, Priscilla Pecene de. **Pregão eletrônico**: um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas. 2008.

MALISCHESKI, Karyne; AZEVEDO, Beatriz Marcondes de; ERDMANN, Rolf Hermann. **Análise da efetividade do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços públicos**. Anais XXXIII Encontro nacional de engenharia de produção, Salvador, 2013.

PRADO FILHO, L. P. C. et al. **Reduzindo os Custos das Contratações de Serviços Terceirizados com Planejamento, Inovação e Produtividade**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF. 2016.

PNP, Plataforma Nilo Peçanha. **Observatório de Dados e Informações**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnp>. Acesso em: 31 jan. 2025.

RATNASARI, Anisza; SUDRADJAT, Iwan. **Case study approach in post-occupancy evaluation research**. ARTEKS: Jurnal Teknik Arsitektur, v. 8, n. 3, p. 427-434, 2023.

RESENDE, HM de. **O processo eletrônico de compras públicas**: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviços. Projetos, dissertações e teses em Administração, 2012.

RIBEIRO, C. G., & Furtado, A. T. (2015, set.). **A política de compras da Petrobras**: o caso da P-51. Revista Brasileira de Inovação, 14 (2), 289.

RODRIGUES DE FARIA, Evandro et al. **Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes no Pregão Eletrônico**: um enfoque na administração pública. Revista de Economia e Administração, v. 9, n. 2, 2010.

ROMITELLI, Gabriel; FASSIO, Rafael Carvalho de. **É possível promover a inovação por meio do pregão?** 2022.

ROSILHO, André Janjácomo. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?** as reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. 2011. Tese de Doutorado.

SÊNE PEREIRA, Sabrina; MARTINS, Pablo Luiz; MARTINS, Caroline Mirã Fontes. **Pregão eletrônico e orçamento público**: Eficiência e influência na economia das contratações públicas no Município de Baependi/MG. 2015.

SILVA, Ana Carolina Augusto da. **A lei 14.133/2021 e o controle externo dos contratos públicos**: análises sobre os avanços, desafios e perspectivas. 2024. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

SILVA, Antonio Araújo da. **A economia das compras governamentais em decorrência do pregão eletrônico** – uma abordagem econométrica. 2007.

SOUSA, E. d. S., & Carvalho, D. B. d. (2018, jan.). **A função social das compras públicas pela inserção da variável ambiental**: Caso de uma instituição federal de ensino superior. Gestão & Planejamento, 19 , 4–19.

STURMER, Robinson Alexander et al. **Compras públicas: uma revisão sistemática dos riscos e desafios**. AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento, v. 11, p. 1-11, 2022.

TCU. 3.2. **Princípios das licitações e dos contratos administrativos**. In: Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-2-principios-das-licitacoes-e-dos-contratos-administrativos/>. Acesso em 20 jan. 2025.

TEIXEIRA, H. J., Prado Filho, L. P. C. & Salomão, S. M. (2016, julho). **A experiência dos estados brasileiros com o pregão:** avanços, limitações e perspectivas. Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, 9.

TEIXEIRA, H. J., Silva, F. N. & Salomão, S. M. (2014, março). **A prática das compras públicas nos estados brasileiros:** a inovação possível. Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, 7.

VASCONCELOS, M. C. R. L. **Gestão estratégica da informação:** do conhecimento e das competências no ambiente educacional. Curitiba: Juruá, 2008

YIN R. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2a ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Tenho a honra de convidá-la(o) a participar de entrevista sobre gestão de compras e contratações públicas no IFPR.

O objetivo é obter informações sobre as mudanças nas compras e contratações do IFPR de forma a subsidiar a construção de um estudo em que visa saber sobre os desafios, benefícios e avanços inovadores dos processos licitatórios na modalidade pregão na instituição, bem como para servir de referência para outros órgãos que queiram utilizar as informações do presente trabalho.

Caso aceite participar, solicito a assinatura do presente termo e o seu envio para o e-mail antonio.desouza@ifpr.edu.br. Caso possua qualquer dúvida sobre o trabalho, coloco à disposição o mesmo e-mail de contato e pelo telefone (41) 99168-8774.

Informações importantes:

- O áudio da entrevista será gravado apenas para fins de facilitar a transcrição das informações de forma mais fidedigna possível, sem divulgação ou qualquer uso do material fora deste trabalho.
- Não haverá riscos ou problemas decorrentes das informações colhidas em função do seu mau uso. Poderão existir riscos apenas de caráter institucional relativos à descrição do funcionamento ou de fatos intrínsecos à instituição pesquisada. No entanto, caso assim opte o entrevistado, não serão identificados nomes, locais ou a instituição para fins de preservação da privacidade e da segurança organizacional, bem como para mitigar quaisquer problemas que possam decorrer do presente trabalho.
- As entrevistas serão realizadas por videoconferência.
- A(o) entrevistada(o) não necessitará responder a perguntas que possam trazer quaisquer constrangimentos e poderá também, a qualquer tempo, retirar seu consentimento para o uso das informações fornecidas no presente trabalho.

- As informações obtidas ficarão armazenadas junto ao responsável pelo presente trabalho e no IFPR, podendo ser divulgadas exclusivamente para fins acadêmicos.

- Por fim, é importante esclarecer que as informações consolidadas no presente trabalho poderão fomentar a melhoria da gestão dos processos de compras e contratações públicas, e que a(o) entrevistada(o) terá reconhecidas sua participação e contribuição de forma indireta para preservar sua identidade, garantindo o anonimato.

Declaro que concordo com a minha participação no presente trabalho.
Assinatura entrevistada(o)/responsável pela pesquisa

APÊNDICE B

ROTEIRO DE PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS

1. Na sua opinião, o pregão foi um auxiliador na transformação das compras públicas? Por quê?
2. Quais as dificuldades, limitações, obstáculos e desafios que você, como agente de contratação/pregoeiro, enfrentou/enfrenta na realização dos pregões?
3. As limitações informadas anteriormente foram superadas ou ainda persistem?
4. Na sua visão, o que é mais benéfico e vantajoso no uso do pregão para compras e contratações públicas?
5. Quais os avanços inovadores percebidos por você nas compras públicas institucionais desde o início de atuação na área?
6. Como as regras inovadoras do pregão levaram a transformações na instituição (IFPR)?
7. Como os pregoeiros do IFPR atuaram e se foram agentes de mudanças na área?
8. Quais as ferramentas de apoio o IFPR utiliza nas compras e contratações?
9. Teria alguma sugestão de melhoria, mudança ou implantação de novos procedimentos no processo de licitação por pregão?