

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) EDEN VAGNER DE MELO JUNIOR

VIESES COGNITIVOS EM PREGÕES ELETRÔNICOS:

ferramentas disponíveis para mitigar seus efeitos antieconômicos e retardatários

Rio de Janeiro

2017

CC (IM) EDEN VAGNER DE MELO JUNIOR

VIESES COGNITIVOS EM PREGÕES ELETRÔNICOS:

ferramentas disponíveis para mitigar seus efeitos antieconômicos e retardatários

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval
como requisito parcial para a conclusão do Curso
de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1) Nilson da Silva Moreira

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2017

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelas bênçãos sem medidas que me permitiram chegar até aqui.

À minha amada e dedicada esposa Elaine, juntamente com meus queridos filhos Erick e Elano, pela incessante abnegação em prol de nossa família.

A todos os meus colegas da turma do C-EMOS 2017, pela camaradagem, e em especial aos CC (IM) Roméro e CC (IM) Uriel, cujos debates sobre o tema desta dissertação me permitiram abordá-lo com maior propriedade.

Ao meu orientador, CMG (RM1) Nilson, e ao meu instrutor da disciplina de Metodologia Científica, CF (RM1) Nagashima, pelas relevantes orientações.

RESUMO

Este trabalho teve o propósito de identificar e analisar as principais tendências a erros de negociação, resultantes de alguns vieses cognitivos associados ao funcionamento intuitivo da mente, que se refletem nos lances formuladas pelos candidatos à futura contratação em licitações na modalidade pregão eletrônico, bem como sugerir o emprego de ferramentas disponíveis no arcabouço normativo correlato para mitigar seus efeitos. A partir dos conhecimentos contidos nesta pesquisa, foi possível compreender as razões de ordem psicológica que determinam a formulação de propostas indesejadas, em termos de preço. Essas propostas têm a capacidade de limitar o potencial de obtenção de economia para o órgão promotor da licitação ou provocar retardos no processo licitatório. Com vistas a atingir o propósito em lide, abordou-se, inicialmente, o quadro teórico sobre o qual se apoiaram as análises empreendidas, destacando-se os aspectos do funcionamento da mente humana e o comportamento dos indivíduos em relação às variações de seus respectivos estados de riqueza. Em seguida, descreveu-se os vieses tidos como mais influentes nos erros de negociação. Nesse compasso, distinguiu-se a licitação na modalidade pregão eletrônico das modalidades tradicionais, e nessa ocasião constatou-se que, em relação àquelas, oferece maior probabilidade de materialização desses vieses. A pesquisa realizada, segundo o procedimento adotado, foi do tipo descritiva, lhe dando forma as pesquisas bibliográficas, documental e de motivação. Por ter o intuito de contribuir para fins práticos, também foi classificada como aplicada. Concluiu-se que no pregão podem ocorrer os vieses da ancoragem e ajustamento, da escalada irracional do compromisso e da praga do vencedor. A fim de mitigar seus efeitos nos lances, indicou-se algumas abordagens apropriadas, as quais o pregoeiro pode adotar sem o receio de ir de encontro ao que regulamenta o arcabouço normativo de licitações.

Palavras chave: Vieses Cognitivos. Erros de Negociação. Pregão Eletrônico. Lances Indesejados.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valor psicológico de ganhos e perdas	13
--	----

LISTA DE TABELAS

1 – Características de cada modalidade de licitação.....	26
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IN -	Instrução Normativa
MPOG -	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
SIASG -	Serviço Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISG -	Serviço Integrado de Serviços Gerais
SLTI -	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU -	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	O QUADRO TEÓRICO	9
2.1	Aspectos da teoria da decisão	9
2.1.1	Os dois sistemas de pensamento: intuição e racionalidade	10
2.1.2	Aspectos de finanças comportamentais	12
2.2	A negociação: heurísticas e vieses	15
2.2.1	Escalada Irracional do Compromisso.....	16
2.2.2	Ancoragem e Ajustamento.....	18
2.2.3	A praga do vencedor	19
3	PREGÃO COMO MODALIDADE DE PROCESSO LICITATÓRIO	24
4	ERROS DE NEGOCIAÇÃO EM PREGÕES ELETRÔNICOS	32
5	CONCLUSÃO	44
	REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

As atividades dos órgãos que compõem a Administração Pública¹ são realizadas com vistas a proporcionar serviços de qualidade à sociedade. Entretanto, para que esses órgãos públicos possam desenvolvê-las, funcionando adequadamente, faz-se necessário a contratação de terceiros para o fornecimento de bens ou para execução de serviços ou obras. Os contratados são geralmente pessoas jurídicas especializadas no ramo de atividade daquele objeto pretendido pelo órgão público.

Por sua vez, as contratações públicas são antecedidas por uma concorrência entre os interessados em celebrar o acordo. Essa espécie particular de negociação é conhecida como licitação, sendo o pregão, processado na forma eletrônica, uma de suas modalidades.

Em que pese o rigor da legislação e das diversas normas correlatas que estabelecem as condutas de todos os envolvidos no processo, as licitações não deixam de ser, no fim das contas, uma relação negocial entre pessoas – gestores públicos e prepostos de determinada empresa. Portanto, aspectos da cognição podem provocar erros de negociação e assim influenciar o desenrolar do pregão eletrônico, sendo capaz de reduzir seu potencial de produzir economia ou retardá-lo, o que justifica a realização de um estudo específico.

A relevância deste trabalho reside em contribuir para que os pregões eletrônicos sejam realizados de modo que possam produzir maior economia ao erário público e com mais eficiência, o que justifica a seguinte questão de pesquisa: que erros de negociação, induzidos

¹ Para fins deste trabalho, considera-se Administração Pública como “[...] a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas” (BRASIL, 1993, p.5).

por vieses cognitivos, se refletem em lances² indesejados em pregões eletrônicos e como mitigar esses efeitos?

O propósito do presente trabalho é identificar e analisar as principais tendências a erros de negociação, resultantes de alguns vieses cognitivos associados ao funcionamento intuitivo da mente, que se refletem nos lances formulados pelos candidatos à futura contratação em licitações na modalidade pregão eletrônico; e sugerir o emprego de ferramentas disponíveis no arcabouço normativo³ correlato para mitigar esses efeitos.

Os objetivos secundários da pesquisa são: identificar e descrever algumas tendências de erro em negociação considerados mais evidentes nesse contexto, decorrentes do modo de funcionamento da mente e de como indivíduos se comportam em termos financeiros; descrever as características da licitação na modalidade pregão eletrônico, em comparação com as modalidades tradicionais; e demonstrar os efeitos desses erros de negociação dos licitantes nos pregões eletrônicos, com vistas a detectar, mediante verificação do arcabouço normativo, a possibilidade de mitigar os efeitos antieconômico e retardatário desses erros.

Cabe ressaltar que o estudo do tema é relevante porque permite a compreensão de alguns fatores cognitivos que implicam em lances indesejados em pregões eletrônicos. A partir da compreensão desses fatores, espera-se que o pregoeiro possa empregar a ferramenta adequada para mitigar seus efeitos, gerando economia ao erário e eficiência processual.

Quanto ao procedimento geral utilizado para investigação, será adotada a pesquisa do tipo descritiva, lhe dando forma as pesquisas bibliográfica, documental e de motivação. Em razão de contribuir para fins práticos, será classificada ainda como do tipo aplicada, tomando por base as definições de Cervo; Bervian (2002, p. 65-67).

Além desta introdução, a pesquisa será desenvolvida em mais três capítulos.

² Lances são ofertas ou propostas comerciais formuladas pelos licitantes em fase específica do pregão eletrônico, em termos de preço, com vistas a arrematar o objeto que o órgão público deseja contratar.

³ O arcabouço normativo de licitações encerra as leis, instruções normativas, as jurisprudências de tribunais e manuais de operacionalização, entre outros.

O capítulo seguinte versará sobre o quadro teórico a ser utilizado como apoio às análises. Serão descritas algumas tendências a erros em negociação e heurísticas e vieses⁴ associados, apoiando-se nos conceitos indicados por Max H. Bazerman (1955-) para viabilização de negócios racionais. Antes disso, serão apresentados aspectos da teoria da decisão, apoiados no modo de funcionamento da mente e no modo como indivíduos reagem psicologicamente às variações de seu estado de riqueza, conforme abordagem realizada por Daniel Kahneman (1934-).

No terceiro capítulo serão descritos os principais aspectos das licitações públicas, destacadamente a modalidade pregão eletrônico em comparação com as modalidades utilizadas até o seu advento. O intuito será demonstrar como o pregão deu margem ao surgimento de vieses cognitivos em negociações.

No quarto capítulo serão demonstrados, à luz do referencial teórico, os efeitos antieconômicos e retardatários dos erros de negociação em pregões eletrônicos, seguidos de sugestões de adoção de determinadas ações para mitigá-los. As demonstrações se darão por meio da investigação de referências documentais e bibliográficas, além da colaboração do próprio autor desta pesquisa, fruto de sua experiência profissional em contratações públicas, ao passo que as sugestões se basearão no arcabouço normativo que regulamenta as licitações.

Por fim, o quinto capítulo desfechará o trabalho, quando serão expostas as conclusões e indicada a possibilidade de linhas de pesquisa futuras.

⁴ Cumpre antecipar, de forma sucinta e com vistas a uma melhor compreensão, os conceitos associados a tais expressões, contidos no capítulo 2. Heurística consiste em uma tendência cognitiva de simplificação de situações complexas. Vieses são erros sistemáticos advindos das heurísticas, relacionados com a incapacidade, dentre outras, de filtrar e reter dados lógicos para tomada de decisões.

2 O QUADRO TEÓRICO

Um dos assuntos de maior relevância para o mundo corporativo é a negociação. Ela é empregada para que diferenças sejam resolvidas ou para que recursos sejam distribuídos. Apesar de estar associada ao cotidiano das empresas, a negociação é uma relação muito mais ampla que se estabelece entre pessoas que representam não só organizações empresariais, como também órgãos governamentais e outras entidades dos mais variados níveis de complexidade. Uma vez submetidas a uma negociação, pessoas julgam e tomam decisões movidas por razão e intuição, esta geralmente afetada pela emoção. Daí a importância da compreensão dos fatores cognitivos e de emoções associadas que conduzem a certas decisões das partes envolvidas.

O presente capítulo apresentará os principais conceitos da teoria da decisão que se refletem no âmbito das negociações, estando estruturado em duas subseções. Na primeira subseção será descrito o modo de funcionamento dual da mente e como variações de riqueza são percebidas por ela, neste particular sob o prisma da teoria da perspectiva. A segunda subseção versará sobre a influência direta de heurísticas e vieses cognitivos no processo negocial. É o que será descrito a seguir.

2.1 Aspectos da teoria da decisão

Até a década de 1970, o que se tinha como irracional na tomada de decisões era confundido com a emoção. Contudo, em trabalhos sobre incoerências nas tomadas de decisão, emergiu a consideração da constância do raciocínio mesmo nessas circunstâncias de maior expressão emocional. Kahneman (2012) indicou a atuação de dois sistemas de pensamento

que operam de formas diferentes, possuindo características próprias, conforme será descrito na próxima subseção.

2.1.1 Os dois sistemas de pensamento: intuição e racionalidade

Mediante estímulos, os indivíduos apresentam modos de pensamento distintos, os quais podem ser classificados dependendo de qual esforço é empreendido na atividade cognitiva. Na maioria das vezes, os pensamentos surgem de forma não controlada, não consciente. Esse modo espontâneo será denominado de sistema 1, o qual realiza operações velozes, associativas, sem esforço e, com frequência, carregadas de emoção. Por outro lado, o modo de pensamento que será denominado sistema 2 responde pelo raciocínio. Sua operação exige esforço, pois trabalha em série, de forma conscientemente controlada. (KAHNEMAN, 2004).

Segundo Kahneman (2012), as interações entre o sistema 1 e o sistema 2 se dão de maneira que o primeiro fornece sugestões ao segundo: impressões, intuições, intenções e sentimentos. O sistema 2, por sua vez, converterá impressões e intuições em crenças, e impulsos em ações voluntárias, caso endosse os estímulos provenientes do sistema 1. Em situações de maior complexidade, o sistema 1 recorrerá ao sistema 2 para que este desenvolva um raciocínio mais elaborado.

Essa interação entre os sistemas é altamente eficiente na maioria das vezes, pois o sistema 1 possui modelos e situações familiares precisos. Contudo, o sistema 1 apresenta vieses, erros sistemáticos que tende a cometer em situações específicas. Ele lida mal com lógica e estatística e algumas vezes responde a perguntas mais fáceis da que lhe foi apresentada (KAHNEMAN, 2012).

Kahneman (2012) segue na explicação da trama entre os dois sistemas, indicando outro aspecto do funcionamento integrado entre eles. Consiste no fenômeno de substituição da pergunta difícil pela fácil, pelo sistema 1, na tentativa de simplificação de situações mais complexas. Isso é conhecido como heurística, sendo ela capaz de dar margem ao surgimento de vieses, principalmente quando o indivíduo não é diligente em relação àquilo que está julgando, relaxando quanto ao emprego do sistema 2.

O fator emocional, por sua vez, não pode ser olvidado. É outro vetor de distorções da racionalidade. Segundo Bernabeu (2008), na medida em que as emoções se intensificam, afetam o raciocínio lógico e o comportamento, levando a percepções distorcidas da realidade. Kahneman (2004) destaca o papel do medo na percepção do risco, alinhando-se com estudos que apontam que primeiro surge esse tipo de emoção, a partir da qual percebe-se o risco. Segundo o psicólogo, a visão do risco está se tornando cada vez menos cognitiva. Quanto mais envolvida por emoções, as pessoas tornam-se insensatas. Nesse caso, o medo provoca a superestimação de um evento com baixa probabilidade de ocorrência. O medo do pior cenário tem muito mais força emotiva sustentando a perspectiva do pior cenário.

Em síntese, tem-se que a mente processa os estímulos de duas formas: a intuitiva, automática e carregada de emoção, e racional: deliberada e laboriosa. O modo intuitivo – sistema 1 – busca solucionar os problemas apresentados conforme sua “bagagem” associativa, sendo eficiente na maioria das vezes. Mas em situações de maior complexidade irá substituir a pergunta difícil por uma mais fácil para fornecer uma solução, a qual será, por consequência, imperfeita. No âmbito dos negócios, os vieses de relevância para este trabalho, decorrentes dessas heurísticas, serão abordados mais adiante.

Agravando esse quadro, as emoções remetem à perda de sensatez e ao prejuízo da racionalidade. O medo, sobretudo, acarreta a superestimação da probabilidade do pior cenário, deteriorando a percepção de risco nas tomadas de decisão.

Dessa forma, ganha relevância a compreensão de como as percepções, juízos automatizados e emoções, características operantes do sistema 1, permeiam o comportamento financeiro dos indivíduos, o que permitirá compreender certas atitudes dos negociadores. Para considerar a influência desses fatores, será empregada a teoria da perspectiva, uma nova abordagem desenvolvida por Daniel Kahneman no âmbito da teoria das finanças, a qual será abordada na próxima subseção.

2.1.2 Aspectos de finanças comportamentais

O quadro complexo apresentado até aqui indica a dificuldade que se estabelece para tomada de decisões eminentemente racionais. Kahneman (2012) desenvolveu a teoria da perspectiva para auxiliar na explicação do comportamento dos indivíduos nas decisões de cunho financeiro. Nela, as decisões são abordadas levando em conta as operações dos sistemas mentais vistos anteriormente, sobretudo aquelas associadas ao sistema 1, bem como a influência de fatores emocionais. A teoria proposta explora a avaliação dos riscos pelas pessoas, sua aversão a perdas e sua dependência de referência, sendo uma nova abordagem ao papel central da racionalidade na teoria econômica básica.

Kahneman (2012) conduziu testes nos quais as pessoas deveriam decidir entre ganhar determinado valor com certeza ou apostar, com alta probabilidade de ocorrência, em um ganho de maior valor. Outra proposta consistiria em decidir sobre perder determinado valor com certeza, ou apostar, com alta probabilidade de ocorrência, em perder maior valor. Valores e probabilidades são alterados nos experimentos. O que restou evidente desses testes foi que a aversão a perdas é altamente relevante. Isto porque, quando é para ganhar, os indivíduos não realizam a aposta e optam por receber o valor garantido, mesmo que de menor valor que aquele proposto na aposta. Ao contrário, quando a escolha implica em perder, a

despeito de uma grande probabilidade de perder maior valor apostando, preferem a aposta a perder, de forma certa e imediata, uma quantia de menor valor. Isto é, resistem à alternativa que implica na perda concreta, sem antes tentar não perder importância alguma, mesmo que isso tenha remota probabilidade de ocorrer.

O GRAF. 1 representa a síntese da teoria perspectiva desenvolvida por Kahneman (2012). Ele sintetiza o impacto psicológico às variações de riqueza. Três características encontram-se nela. Um ponto de referência neutro, a partir do qual se percebe ganhos ou perdas (cruzamento dos eixos), a sensibilidade decrescente à variação da riqueza (que responde pela curva na forma “S”) e a aversão às perdas (que responde pela maior inclinação da curva no campo das perdas, quando comparada com a inclinação no campo dos ganhos).

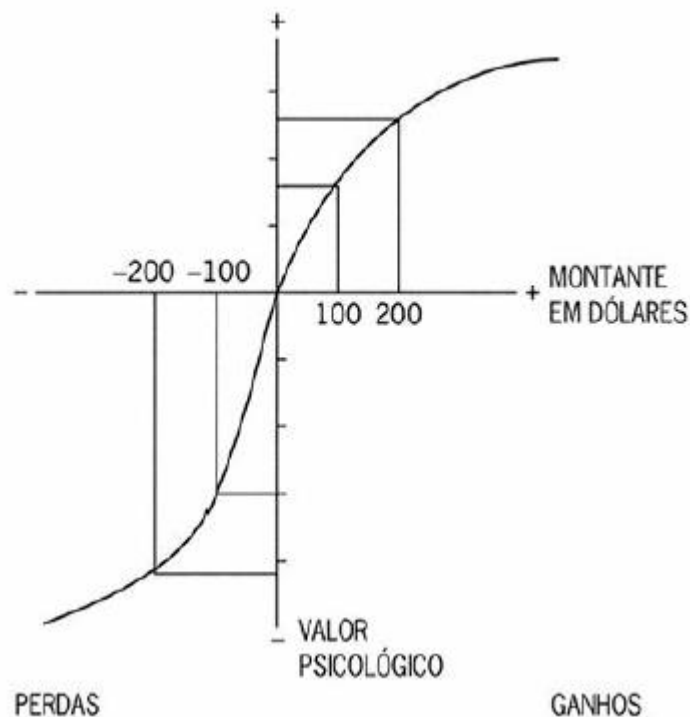


GRÁFICO 1 – Valor psicológico de ganhos e perdas.
Fonte: KAHNEMAN, 2012, p. 352.

É interessante destacar que ponto de referência geralmente está associado ao *status quo* psicológico em relação ao estado de riqueza, mas pode estar ligado ao resultado que se espera ou que determinado indivíduo se sinta no direito. Ou seja, pode estar de acordo

com as expectativas do indivíduo. A aversão a perdas merece destaque na medida em que, quando direta (e psicologicamente) comparadas, tais perdas assomam como maiores do que os ganhos (KAHNEMAN, 2012), razão pela qual se requer maior atenção do leitor quanto a assimetria da curva nos campos da perda e do ganho, sendo de maior inclinação no primeiro.

No contexto deste trabalho, esse novo modelo se torna significativo, pois segundo o mesmo “[...] os Humanos descritos pela teoria da perspectiva são guiados pelo impacto emocional imediato de ganhos e perdas, não por perspectivas de longo prazo de riqueza [...]” (KAHNEMAN, 2012, p.357).

As reações a ganhos e a aversão a perdas ocorrem de forma que se pode considerar instantânea, no âmbito dos negócios que se dão mediante disputa entre concorrentes, como aqueles que são empreendidos por meio de licitação pública da modalidade pregão eletrônico. Os concorrentes estabelecem para si seus pontos de referência psicológicos, que estão relacionados com o lucro esperado, este sendo o resultado de cálculos prévios que estabelecem faixas de preços que podem ser ofertados durante a disputa. As perdas começariam a ser percebidas a partir do ponto em que seus lances resultassem em prejuízos.

Contudo, conforme será abordado mais adiante, a exposição aos lances dos concorrentes, em período de tempo relativamente curto para que se decida apresentar uma nova oferta de menor valor, altera a percepção dos licitantes durante a disputa, conduzindo-os a prosseguirem na formulação de lances, enquanto a decisão racional e esperada era que saíssem dela quando penetrassem na zona de prejuízo previamente calculado.

Ao longo desta subseção, verificou-se que componentes cognitivos e emocionais permitem entender a grande possibilidade de ocorrência de vieses associados ao modo intuitivo de interpretação da realidade pelo sistema 1, mesmo no âmbito dos negócios. De fato, independentemente da rigidez das regras de negociação: as pessoas, não raro, substituem

perguntas difíceis por mais fáceis, quando defrontadas com situações novas ou mais complexas; têm a percepção do risco não em função da probabilidade de ocorrência de um pior cenário, mas pela simples possibilidade de que ele ocorra; possuem forte aversão a perdas; e são geralmente imediatistas. Mesmo profissionais especializados, empresários e gestores públicos, estão sujeitos a tais distorções em suas tomadas de decisão.

Chegou-se a um ponto em que é necessário trazer à baila alguns vieses cognitivos relevantes que se passam entre os licitantes e que podem impactar nos negócios empreendidos pelos órgãos públicos, quando promovem pregões eletrônicos. Os erros no processo negocial e os vieses associados serão abordados na próxima subseção.

2.2 A negociação: heurísticas e vieses

Diante de tantos fatores que influenciam a tomada de decisão, um desafio se estabelece: tirar o máximo proveito de uma negociação⁵, obtendo o que se deseja de outrem por meio de um acordo. Ocorre que os fenômenos cognitivos e fatores emocionais vistos até aqui provocam tendências indesejáveis entre aqueles que desejam contratar com determinado órgão público. Entre eles estão: não contemplar uma escolha mais benéfica, ao se apegar a um curso de ação inicialmente adotado, escalando irracionalmente o compromisso assumido; adotar um dado irrelevante como base para uma avaliação, depender de informações prontamente disponíveis (e ignorar dados que deveriam ser aprofundados); e ter excesso de confiança em obter resultados favoráveis, entre outras (BAZERMAN, 1998).

A primeira tendência será denominada escalada irracional do compromisso, a segunda, ancoragem e ajustamento, e as demais constituem os elementos que caracterizam o

⁵ Segundo Fisher *et al.* (2014, p.21), “a negociação é um meio básico de conseguir as coisas que você deseja de outras pessoas. É uma comunicação de ida e volta, concebida para que se chegue a um acordo quando você e a outra parte têm tanto interesses em comum quanto divergências [...]”. ”

que será denominado como “praga” do vencedor. Tais tendências, as quais, por motivo de simplificação, poderão doravante ser indicados como erros de negociação ou vieses, serão apresentadas conforme se segue:

2.2.1 Escalada Irracional do Compromisso

Bazerman (1998, p. 27) define essa tendência como “continuar, muito além daquilo que seria recomendável por análise racional, um curso de ação previamente selecionado”. Esse apego, se for mal direcionado, leva ao desperdício de tempo, energia e até mesmo dinheiro. Na verdade, é necessário que as decisões pretéritas e seus custos associados não sejam considerados no momento de tomar uma decisão quanto às alternativas de curso de ação futuras, enquanto estas representem opções mais benéficas em termos de fluxos de caixa futuros.

Nessas circunstâncias, os custos incorridos no passado precisam ser considerados como “perdidos”⁶, mas esse conceito não é facilmente compreendido. Ocorre que, uma vez dedicados a um determinado rumo de ação, pessoas tendem a alocar recursos de forma a justificar suas escolhas anteriores, sendo indiferentes quanto à validade dessas escolhas (BAZERMAN, 1998).

Em um experimento proposto por Bazerman (1998, p. 28), um leilão da nota de vinte dólares teria como característica exclusiva que o arrematante classificado em segundo lugar deveria pagar pelo arremate, como o faz aquele que venceu, mas sem levar a nota. De forma sucinta, conclui-se que nas negociações que passam por ofertas em forma de lances entre concorrentes, as tendências de escalada irracional do compromisso e de aversão a perdas

⁶ Também conhecidos como “*SUNK COST*”: “são valores já gastos no passado [...], por isso são irrelevantes para uma série de decisões [...]” (MARTINS, 2003, p. 175).

tornam-se evidentes. Leilões e Pregões podem representar uma armadilha para os competidores, na medida em que houver a desconsideração de informações relevantes do objeto do acordo e o menosprezo da perspectiva dos concorrentes. No experimento, é de causar estranheza que a nota de vinte dólares foi arrematada por valor bem superior.

Cumprido antecipar que nos pregões promovidos por órgãos públicos, torna-se fundamental a prestação de informações em nível de detalhamento adequado, a fim de proporcionar uma preparação suficientemente racional aos futuros competidores. Na fase de disputa, eles estarão sujeitos a escalar irracionalmente o compromisso assumido tendo como base um lance ofertado pelo concorrente e estarão, de acordo com a teoria da perspectiva, experimentando impactos psicológicos de perdas em relação aos seus pontos de referência, em termos de lucros esperados. Isso lhes gera tensão emocional e desgaste psicológico.

Por conta disso, o pregoeiro deverá ter especial atenção com lances excessivamente baixos. Afinal, alguns licitantes poderão deixar-se dominar pela escalada irracional do compromisso, em que pese resistirem a perdas. Ainda, poderão tender a reduzir seus lances a um ponto que, de forma paradoxal, apesar de parecer refletir em um contrato economicamente mais vantajoso para o órgão público, mais tarde poderá se revelar como um acordo inexecutável. Ou, até mesmo, os licitantes poderão se arrepender da escalada que realizaram, recobrando a racionalidade tão logo se encerre a fase de disputa do pregão, quando então, avessos às perdas futuras que incorrerão, poderão solicitar o cancelamento dos lances ofertados, gerando ineficiência no processo licitatório. Esses aspectos serão aprofundados mais adiante.

2.2.2 Ancoragem e Ajustamento

O efeito de ancoragem ocorre quando as pessoas consideram um valor particular para algo cuja quantidade lhes é desconhecida. Daí que o fenômeno psicológico se explica pelo fato de a estimativa dessa quantidade ficar próxima do valor considerado previamente. O ajustamento, por sua vez, explica-se pelo esforço mental em afastar-se daquele valor ancorado previamente, buscando aprimorá-lo até que represente o valor mais próximo da realidade possível. Contudo, muitas vezes, o ajuste termina de forma prematura, dada a percepção de que a zona de incerteza está próxima (KAHNEMAN, 2012).

Nesse sentido, cabe a consideração acerca desses efeitos nas negociações. Kahneman (2012) atesta, após suas pesquisas, que âncoras aleatórias são tão eficazes quanto âncoras com potencial informativo. Ciente disso, quando o que está em jogo é apenas o preço a ser acertado entre um vendedor e um comprador, estará em vantagem a parte envolvida que primeiramente lançar a âncora.

Em razão do potencial de influência cognitiva da âncora, indiferente de quão legítima seja o valor a ela associado, seus efeitos não poupam sequer os *experts*. As âncoras estimulam o sistema 1, o qual recorre às suas memórias associativas. Conforme explicado previamente, o funcionamento dos sistemas mentais resultará que o sistema 2 receberá os estímulos provenientes do sistema 1 e irá esforçar-se, dependendo do grau de diligência empreendido pelo indivíduo, em verificar a razoabilidade da âncora, promovendo ajustes. Contudo, não raro os ajustes psicológicos são insuficientes. Por essa razão, mesmo profissionais são afetados pelos efeitos irracionais da ancoragem e ajustamento.

Portanto, em negócios que envolvem uma única questão, preço, os esforços de atenção e raciocínio a serem conferidos pelo Sistema 2 deverão ser destacados, uma vez que,

se a âncora lançada for aleatória e o ajustamento realizado pela contraparte for insuficiente, será concretizado um acordo onde não houve a maximização do resultado esperado.

Uma postura prudente requer certa desconfiança quanto ao valor ancorado pelo oponente e, sobretudo, a busca prévia de informações que validem o valor coerente do objeto negociado. Bazerman (1998, p. 47) aduz que é necessário não atribuir muito peso ao valor ofertado pelo oponente no início das negociações, porque esses valores iniciais influenciam mais no acordo final decorrente que as concessões mútuas que ocorrem durante o processo negocial, especialmente quando as questões sob consideração são de valor incerto.

Nos pregões eletrônicos, alguns órgãos não divulgam seus preços estimados previamente à fase de disputa de lances, o que parece ser contra intuitivo, na medida em que estariam abrindo mão da vantagem de serem pioneiros no estabelecimento de âncoras. Serão abordadas as razões subjacentes a essa medida, mas vale aqui antecipar que o pressuposto para que tais âncoras sejam válidas a ponto de merecerem divulgação como referências é que estejam bem fundamentadas em uma pesquisa de preços, sendo esta calcada em uma estrutura de base científica, algo que raramente os órgãos públicos têm.

2.2.3 A praga do vencedor

A expressão é considerada apropriada por ser capaz de caracterizar aquela sensação que ocorre após realizar uma oferta para determinado objeto de valor incerto e, de imediato, ser aceita pelo vendedor. Restará a desconfiança quanto à realização de um bom negócio. Em concorrências, como leilões, a praga do vencedor decorre das consequências de o vencedor realizar uma oferta de valor muito superior em relação às ofertas dos demais arrematadores (BAZERMAN, 1998).

No seio desse fenômeno encontra-se uma assimetria de informações quanto ao objeto da negociação, a qual pesa em favor de quem o vende. Em concorrências, tem-se que, em relação ao vendedor, e nesse particular em relação aos demais concorrentes, o vencedor sofre dessa desvantagem informativa (BAZERMAN,1998).

Bazerman (1998) segue em suas considerações, aduzindo que o aspecto mais comum de uma concorrência é que cada lado deseja que sua oferta seja a vencedora, o que potencializa o fenômeno em análise, conforme a dinâmica detalhada a seguir:

Sua chance de perder e a dimensão da perda em uma situação de concorrência aumentam proporcionalmente ao número de concorrentes e a sua incerteza quanto ao valor do objeto. A maioria das pessoas aumenta seus lances se o número de concorrentes aumenta; um número ainda maior de arrematadores reforça a confiança no valor do objeto. Essa maior confiança aumenta a necessidade psicológica de dar um lance maior e derrotar todos os outros arrematadores. Na verdade, quanto mais arrematadores participarem de uma concorrência ou de um leilão, maior a chance de alguém cometer um erro grosseiro de cálculo e dar um lance muito mais alto do que o valor do item. A entrada de cada novo arrematador é um motivo adicional para abandonar o leilão. Infelizmente, sua intuição diz justamente o oposto (BAZERMAN, 1998, p. 176).

No contexto acima exposto, observa-se uma destacada interação dos elementos cognitivos e emocionais vistos até aqui. A racionalidade justificaria o abandono da disputa, mas sua degradação ocorre na medida em que a intuição e a aversão a perdas, sob o enfoque de não querer perder a disputa, se tornam mais atuantes. Ocorre que as más decisões advêm da insuficiência de informações quanto ao objeto em disputa, da negligência quanto a análise de tais informações e na confiança em pressentimentos que validem as decisões adotadas. O medo de ofertas competitivas incentiva o aceite de menos informações do que se gostaria de ter, e isso resulta no aumento dos lances para além daqueles que seriam feitos se os

concorrentes dispusessem de informações mais completas (DICKIE *et al*⁷, 1987, *apud* BAZERMAN, 1998).

Portanto, os compradores que possuem excesso de confiança em suas estimativas e ignoram as informações de mercado tendem a superestimar o valor do alvo da negociação e assim sofrer a praga do vencedor. No caso particular das concorrências, considerar o efeito adverso provocado pela existência de múltiplos competidores e obter previamente melhores informações acerca do objeto pretendido são cuidados que devem ser tomados antes de iniciar a formulação de lances.

O fenômeno ocorre de forma semelhante quando o leilão é de lances mais baixos, caso do pregão, no qual empresas disputam por um serviço ou fornecimento de bens que será formalizado em um contrato. Verifica-se que essa “praga” leva o vencedor a oferecer lance cujo valor é inferior aos custos em que incorrerá futuramente (BAZERMAN, 1998), provocando as consequências abordadas na subseção que versa sobre a escalada irracional do compromisso.

Por conta dos fatores expostos, percebe-se a íntima ligação entre os fenômenos da escalada irracional do compromisso e a praga do vencedor.

No decorrer deste capítulo, a forma dual de funcionamento da mente humana foi considerada, destacando as características relacionadas com a intuição, a qual se denominou sistema 1, e a racionalidade, que foi denominada como sistema 2. Embora o funcionamento dual seja eficiente na maioria das vezes, em alguns casos a simplificação de situações mais complexas pelo sistema 1, passando pela substituição da pergunta difícil pela mais fácil, dará margem a erros sistemáticos, denominados vieses. Por isso, nessas circunstâncias deve-se

⁷ DICKIE, R., MICHEL, A., SHAKED, I. The winner's curse in the merger game. *Journal of General Management*, p. 32-51, Sept. 1987.

recorrer ao sistema 2, que por meio de um raciocínio mais diligente poderá oferecer uma solução mais apropriada ao desafio imposto à mente.

No âmbito das finanças comportamentais, a teoria da perspectiva destaca a aversão a perdas, a partir de uma referência psicológica relacionada ao *status quo* ou a uma expectativa em relação à riqueza. Essa teoria leva a concluir que o comportamento que se destaca é aquele que reflete o destaque do impacto psicológico da perda, a qual assoma mais que o ganho, quando diretamente comparados.

Contudo, em razão das distorções provocadas pelas heurísticas cognitivas, reforçadas por emoções, alguns vieses se fazem presentes na realização de negócios, mesmo entre profissionais. Especialmente em concorrências, a escalada irracional do compromisso e a praga do vencedor podem responder pela formulação de lances excessivamente baixos (no caso dos pregões eletrônicos), seja pelo apego irracional a uma linha ação em curso ou pelo menosprezo das perspectivas daquele que promove a disputa e dos demais participantes. Pregões podem ser armadilhas para os licitantes, caso estes não obtenham informações suficientes acerca do objeto pretendido ou se deixem dominar pela intuição de que o importante é que seu lance seja o que vença.

A ancoragem e o ajustamento, por sua vez, respondem pela grande influência sobre o resultado da negociação, sobrepujando até mesmo as concessões que se realizam durante o processo. Isso requer preparo para reconhecer que um valor fixado como âncora esteja descolado da realidade. O ideal é que o órgão que promove o pregão eletrônico divulgue seus preços previamente à disputa de lances se tiver obtido os preços com base em uma pesquisa de preços muito bem fundamentada. Não atendido esse requisito, poderá ter que lidar com lances que fiquem em uma faixa muito estreita em relação ao preço fixado previamente, em razão da aversão a perda que permeia o comportamento dos licitantes.

Em razão da possibilidade de os licitantes escalarem irracionalmente o compromisso e de sofrerem da praga do vencedor, o pregão eletrônico deve ter, no bojo de seu edital e anexos, informações sobre o objeto em nível de detalhamento suficientemente adequado, o que contribui para redução do grau de incerteza quanto ao valor do objeto da negociação. Ademais, o pregoeiro deve ser vigilante quanto aos lances formulados, empregando ferramentas disponíveis na plataforma eletrônica onde o pregão se processa, a fim de neutralizar lances ou confirmar sua validade, quando considerados excessivamente baixos. Isso pode evitar maiores transtornos no processo licitatório ou no futuro contrato a ser celebrado, quando aqueles autores de lances distorcidos se derem conta da perda que incorrerão.

Com efeito, apesar do aperfeiçoamento constante da plataforma eletrônica que viabiliza o pregão, no que tange aos recursos disponíveis para ganhar agilidade no processo, bem como a atualização de normas que regulamentam essa licitação, tem grande parcela de contribuição para êxito do negócio a percepção do pregoeiro quanto a ocorrência dos fenômenos até aqui discorridos. O treinamento e capacitação desse gestor se torna fundamental para que realize pregões cada vez mais eficientes, em que a ocorrência de lances que expressem as distorções cognitivas dos licitantes tenha seus efeitos minimizados. Essas questões serão aprofundadas no penúltimo capítulo.

Pelas razões expostas, cabe um aprofundamento sobre as características da modalidade pregão, na forma eletrônica. No próximo capítulo, o pregão será distinguido das modalidades de licitação que o antecederam, com vistas a demonstrar como tal processo permitiu o surgimento dos vieses cognitivos analisados.

3 PREGÃO COMO MODALIDADE DE PROCESSO LICITATÓRIO

Neste capítulo será exposto o modelo de negócio que os órgãos da Administração Pública utilizam quando visam contratar obras, serviços, compras e alienações. A Constituição Federal do Brasil estabelece a regra de promover licitação para esses fins (CF, art. 37, XXI), cabendo registrar, como será apresentado adiante, que tal procedimento apresenta margem para realizar negociações. Para abordar o modelo negocial proposto, será necessário passar pela apresentação dos principais aspectos desse modo particular do setor público de interagir com os agentes do mercado, como a finalidade da licitação, seus princípios e modalidades.

Para melhor elucidar os fenômenos descritos no segundo capítulo e realizar uma abordagem mais simples, o foco será nas compras. A aquisição de bens geralmente passa por uma especificação tal que pode ser esgotada no instrumento convocatório (edital) da licitação, dispensando os licitantes de efetuarem um aprofundamento de suas características, além do que naquele documento estiver descrito. Ou seja, não requer um esforço mais acentuado por parte dos licitantes para levantamento de informações atinentes ao objeto a ser licitado, quando comparado com a diligência necessária para esmiuçar detalhes de um serviço ou de uma obra, restando para posteriores negociações somente a questão do preço. É o caso da compra de resmas de papel tipo A4, por exemplo.

A licitação é um processo administrativo cuja finalidade pode-se depreender do que está expresso no artigo 3º da Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993, p.1)

Tendo isso em vista, é possível identificar nas licitações os elementos assinalados no conceito de negociação utilizado. No exemplo anterior, haverá um processo negocial para que o órgão obtenha as resmas de papel A4 que deseja, no qual será estabelecida uma comunicação bidirecional entre ela e o licitante, no sentido de chegarem a um acordo sobre o preço. O interesse do órgão que promove a licitação é possuir determinado insumo para consecução de suas atividades, pelo menor custo de aquisição. O do licitante é realizar a venda desse material pelo preço que lhe assegure o maior lucro. O desafio imposto por lei ao órgão é, assegurando o tratamento isonômico para com os concorrentes, maximizar o resultado do negócio, selecionando a proposta mais vantajosa aquela que consignar o menor preço. A negociação será ainda norteadada pela vinculação ao instrumento convocatório e pelo julgamento objetivo, princípios particulares para as licitações, entre outros gerais aplicados nas atividades da Administração Pública. Os dois princípios em comento contribuem para o afastamento de uma postura parcial entre as partes envolvidas, estando todos vinculados às regras previamente estabelecidas no edital, o que permite que o julgamento dos fatos ocorridos seja realizado de forma objetiva.

As peculiaridades e regras de processamento desse tipo de negócio público estão contempladas na mencionada Lei Federal⁸. No artigo 22 desse diploma legal está prevista a classificação das licitações em cinco modalidades, sendo elas: concorrência; tomada de preços; convite; concurso, e leilão. Excetuando o concurso e o leilão, que não se aplicam nos casos de compras, as distinguem o valor estimado do futuro acordo. Resumidamente, tem-se que, em função do vulto da futura contratação, haverá menor ou maior grau de rigor procedimental (como, por exemplo, maior tempo de divulgação do edital na praça para que os licitantes possam formular suas propostas). O QUADRO 1 apresenta sinteticamente as

⁸ Na pesquisa bibliográfica verificou-se que a Lei 8.666/93 era também denominada como Estatuto de Licitações e Contratos ou Lei de Licitações e Contratos, expressões que serão empregadas neste trabalho na forma de Estatuto de Licitações ou Lei de Licitações. É a principal referência para o assunto de licitações e contratos administrativos no Brasil, criada para disciplinar o mandamento constitucional de realizar licitações.

características das modalidades de licitação, inclusive o pregão. A intenção é registrar algumas diferenças entre elas. O pregão terá sua norma legal abordada mais adiante.

QUADRO 1
Características de cada modalidade de licitação

Modalidades	Convite	Tomada de Preços	Concorrência	Pregão
Prazo entre a divulgação do ato convocatório e a data da licitação (art. 21 da L8666 e art. 4o, V, da L10520)	5 dias	15 dias	30 dias	8 dias
Compras e Serviços art. 23, II	Até R\$ 80.000	Até R\$ 650.000	Acima de R\$ 650.000	Não tem limite
Restrição ao objeto	Não há	Não há	Não há	Bens e serviços comuns
Fundamento Legal	L8666	L8666	L8666	L10520

Fonte: adaptado de FERNANDES, 2008, p. 161.

Além dessas diferenças, cumpre destacar um aspecto comum quando um órgão público desencadeia uma compra de acordo com a Lei de Licitações, independentemente das modalidades de licitação previstas no referido diploma legal, que é o procedimento básico para seu processamento. No artigo 43 está indicada a sequência a ser observada, da qual extrai-se os passos de relevância para este trabalho: primeiramente se realiza a abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos licitantes, e após isso procede-se a abertura dos envelopes que contêm as propostas das empresas que foram habilitadas. As propostas, por sua vez, depois de passarem por uma verificação de conformidade com o especificado no edital, são classificadas em ordem crescente de valor. Confere-se ao melhor classificado a adjudicação do objeto pretendido pelo órgão.

No transcorrer de nove anos de utilização das modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, vislumbrou-se a possibilidade de ganho de tempo de processamento da licitação e

potencial para obtenção de propostas ainda mais vantajosas⁹, obtidas mediante aumento de competitividade entre os licitantes. Em 17 de julho de 2002, com a aprovação da Lei nº 10.520, surgiu uma nova modalidade de licitação. Trata-se do pregão.

Essa lei estabeleceu que a licitação na modalidade pregão poderia ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns¹⁰. Cumpre destacar que a faculdade quanto ao emprego dessa modalidade, para os órgãos da Administração Federal, encerrou-se em 31 de maio de 2015, quando o Decreto Presidencial¹¹ nº 5.450 que regulamenta o pregão na forma eletrônica (pregão eletrônico) - tornou a aplicação da modalidade obrigatória para esses fins, indicando como preferencial a utilização na forma eletrônica¹² (em detrimento do pregão presencial). A partir de então, a utilização do pregão como modalidade licitatória passou a ser predominante¹³, ao passo que as modalidades previstas na Lei nº 8.666/93 passaram a ser empregadas quando houvesse necessidade de contratação de bens e serviços “não comuns”.

O pregão eletrônico utiliza a internet como meio de comunicação. A sessão pública acontece em ambiente virtual, viabilizado pelo sítio conhecido como ComprasNet, um dos módulos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), desenvolvido para o processamento das operações de compras governamentais dos órgãos integrantes do Sistema Integrado de Serviços Gerais (SISG)¹⁴. Para acessá-lo é necessário

⁹ De acordo com Tolosa Filho (2010, p. 3), “A redução dos preços pagos por bens e serviços pode ser creditada à celeridade do procedimento[...]”.

¹⁰ Conforme preconizado no parágrafo único, do artigo 1º, da Lei nº 10.520/02, bens e serviços comuns são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

¹¹ Tolosa Filho (2010, p. 74) ressalta que o “decreto mencionado somente se aplica aos órgãos da União, da mesma forma [...]”.

¹² De acordo com o artigo 4º, do Decreto 5.450/05, “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. ”

¹³ Em 2017 foram realizados 6799 pregões, 75 concorrências, 63 tomadas de preços e 18 convites. Dados extraídos do Painel de Compras do Governo Federal, que fornece estatísticas sobre contratações públicas de órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais (SISG). Disponível em: <www.painelcompras.planejamento.gov.br>. Acesso em: 01 jul. de 2017.

¹⁴ Tolosa Filho (2010, p. 75) indica que “Em nível da União, o pregão na forma eletrônica será conduzido pelo órgão [...] promotora da licitação, com apoio técnico e operacional da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que atuará como provedor do sistema eletrônico para os órgãos integrantes do SISG [...]”.

passar pelo Portal de Compras do Governo Federal, onde também é possível consultar sessões públicas de licitações realizadas, contratos firmados, licitações em andamento, editais, bem como informações genéricas como leis, portarias e afins.

Uma leitura da Lei 10.520/02 e do Decreto do pregão eletrônico remete às vantagens trazidas por essa modalidade, quando comparada com aquelas da Lei de Licitações e Contratos.

No que tange a economia processual, o fato de ter invertido a ordem de processamento tornou-se bastante relevante. Como discorrido previamente, nas modalidades clássicas os envelopes de documentação de todos licitantes eram abertos, os julgados inabilitados tinham seus envelopes de propostas devolvidos e todos os envelopes de propostas dos remanescentes eram abertos, passando pela verificação de conformidade e pela classificação crescente de valor – mesmo sendo óbvio que apenas uma delas pudesse vencer a licitação. Havia duas fases para interposição de recursos, após a fase de habilitação e após o julgamento de propostas.

Com o pregão, primeiramente as propostas apresentadas são verificadas quanto à conformidade com o edital. As consideradas aptas seguem para fase de disputa de lances. Aquela que consignar o menor preço é que passará pela fase de aceitação do pregoeiro. Uma vez aceita, o licitante que a detém será solicitado a apresentar seus documentos, sendo logo habilitado se tudo estiver como previsto. A fase para interposição de recursos ficou concentrada ao final dessa sequência, havendo apenas uma oportunidade para que os licitantes se manifestem contrariamente aos atos do pregoeiro. Fernandes (2008) é feliz ao sintetizar essa característica do pregão, em comparação com as demais abordadas, quando destaca que nessa modalidade antecede-se a fase de julgamento da proposta à da habilitação. Ainda nesse diapasão, destaca que o julgamento da habilitação passou a ser referente aos documentos

oferecidos pelo licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, só havendo julgamento da habilitação dos remanescentes se forem inabilitados os licitantes vencedores.

Quanto às chances de obtenção de propostas ainda mais vantajosas, isso se deveu ao incremento da competitividade, tanto pela possibilidade de participação de licitantes de qualquer lugar do Brasil, viabilizada pelo ambiente virtual onde acontece o pregão eletrônico, quanto pela existência de uma fase de disputas de lances. Tolosa Filho (2010) corrobora com essa abordagem, na medida em que registra que a forma eletrônica do pregão reduz em maior escala os preços em relação ao pregão presencial, justamente por atingir potencialmente maior número de interessados e garantir uma transparência mais eficiente.

As modalidades do Estatuto de Licitações não davam margem ao prosseguimento da disputa, restando a mera abertura e classificação das propostas. O pregão foi uma inovação pública¹⁵ não só por ter alcançado maior eficiência processual, mas também porque quebrou a forma estática de competição e promoveu uma disputa dinâmica. A possibilidade de os licitantes reduzirem suas respectivas margens de lucro esperado é concretizada na medida em que ofertam preços menores que aqueles indicados em seus lances prévios. Isso porque os lances previamente ofertados são, a cada momento, ameaçados por ofertas de menor valor de um concorrente. Essa dinâmica prossegue até o momento em que o pregoeiro bate o martelo.

No caso específico do pregão eletrônico, uma vez batido o martelo, o sistema encarregar-se-á de, aleatoriamente (de zero até trinta minutos), encerrar a fase de disputa por determinado item¹⁶. É quando os licitantes penetram em uma zona de elevada tensão: a escassez de tempo para decisões e a presença de concorrentes, em quantidade potencialmente

¹⁵ Ao tratar sobre inovação pública Farah (2005, p. 42-43) destaca que “[...], o movimento de inovação tem como foco a eliminação de obstáculos à eficiência [...] o foco da intervenção inovadora são os sistemas de produção e de prestação de serviços padronizados, com suas rígidas rotinas e pouca flexibilidade. [...] A adoção contínua de novos modos de agir focados na eficiência é a marca de um governo inovador”.

¹⁶ “O sistema eletrônico encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de tempo de até trinta minutos, aleatoriamente determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances”. (BRASIL, 2005, p. 6).

elevada, tornam-se geradores de um ambiente propício para surgimento de percepções distorcidas do que está ocorrendo, acentuadas pelo fator emocional de não querer perder.

Por fim, como destaca Fernandes (2008), outro fator que distingue o pregão é que há no processo a valorização do comportamento idôneo das partes envolvidas, na medida em que admite negociação pública entre o pregoeiro e o licitante vencedor, podendo o gestor público perseguir uma proposta final que as partes julguem razoável. Essa negociação ocorre após a fase de disputa, constituindo um momento interessante para verificação de ocorrência de erros cometidos por licitantes em seus lances, no sentido de depurá-los.

No transcorrer deste capítulo foram descritos os principais aspectos das licitações públicas, como sua finalidade, princípios e modalidades. O pregão foi apresentado como uma dessas modalidades, regulamentado por lei específica, cujas características inovadoras são marcadas por maior eficiência processual e potencial de proporcionar mais economicidade, sobretudo quando realizado de forma eletrônica

Verificou-se que, se por um lado o pregão merece homenagem devido à quebra de paradigma materializada pela possibilidade de disputa de lances entre os licitantes, essa modalidade é capaz de gerar um período breve e de elevada tensão para os licitantes. Isso pode ensejar a ocorrência de vieses cognitivos e, conseqüentemente, os erros de negociação apresentados no capítulo anterior. Por sua vez, esses erros podem causar retardo no processo e até mesmo impossibilidade de adimplir o futuro contrato.

Espera-se que o aparato normativo e procedimental que suporta as atividades relacionadas com as licitações ofereça ferramentas suficientes para o combate aos efeitos dos erros cometidos pelos licitantes em pregões eletrônicos. Com isso em vista, o próximo capítulo transcorrerá sobre o emprego de ferramentas específicas para tal finalidade, além de sugestões de abordagem que o pregoeiro poderá se valer para mitigar os efeitos nocivos processo licitatório, em termos de economicidade e eficiência. Ainda, como desfecho, ficará

registrada sugestão de novas linhas de pesquisa para aprofundamento do estudo aqui proposto.

4 ERROS DE NEGOCIAÇÃO EM PREGÕES ELETRÔNICOS

Embora o pregão tenha proporcionado as vantagens indicadas no capítulo anterior, quando comparado com as modalidades tradicionais, percebe-se a existência de aspectos vulneráveis que podem provocar ineficiência no processo licitatório ou reduzir seu potencial de produzir economia.

Neste capítulo, os reflexos das distorções de julgamento e tomada de decisões dos licitantes nos pregões eletrônicos serão indicados, com evidências dos efeitos da ancoragem e ajustamento, da escalada irracional do compromisso e da praga do vencedor, estas duas últimas analisadas em conjunto. Em cada caso será sugerida uma abordagem considerada apropriada, utilizando os recursos existentes no aparato normativo e procedimental que dá suporte ao pregão eletrônico. O intuito é contribuir para que os efeitos antieconômicos e retardatários decorrentes desses erros de negociação sejam mitigados. É o que será abordado nos tópicos a seguir.

Ancoragem e Ajustamento

Na a pesquisa bibliográfica, alguns autores ressaltaram que a fixação de preços de referência ou preços máximos no edital do pregão eletrônico acabava por provocar lances em faixa próxima daquele valor. Tolosa Filho (2010, p. 33-34) classifica como de má técnica a fixação no edital do preço máximo que o órgão se propõe a pagar, ressaltando que, na prática, o que se verifica é uma espécie de cartelização, com ofertas próximas da fixada como máxima, motivadas pelo receio do licitante em ter seu preço mais baixo considerado inexecutável.

É possível estabelecer uma relação desse fenômeno com o efeito de ancoragem e ajustamento, na medida em que aquele valor fixado no edital para o item a ser licitado passaria a representar a âncora, e as ofertas finais próximas a ela seriam o reflexo de ajustamentos insuficientes dos licitantes.

A consequência indesejada desse viés é a impossibilidade de se extrair dos licitantes o menor preço para eles viável, isto é, de maximizar a vantagem para Administração, finalidade da licitação. Vale lembrar que, segundo a teoria da perspectiva, eles tenderão a ter como referencial psicológico um estado de riqueza associado ao lucro que aquele valor fixado no edital lhes poderia proporcionar. O medo ou receio de perder mais do que esperam servirá como freio ao prosseguimento dos lances. Logo, razões de ordem psicológica contribuiriam para que os preços ofertados, mesmo após a competição, ficassem próximos ao valor estimado pelo órgão promotor da licitação.

Por outro lado, a supressão de tão valiosa informação no edital contribui para o aumento do nível de incerteza do negócio para os licitantes. Alguns deles podem reagir negativamente quanto a omissão de informação relativamente ao preço, pois terão de ser mais criteriosos e competitivos quando decidirem formular a sua oferta final, aquela que constituiria, de forma racional, o lance capaz de arrematar o pregão. Nesse diapasão, ao julgar o questionamento de certo licitante quanto à ausência da fixação do preço máximo (e sua divulgação) no edital de determinado pregão, o Tribunal de Contas da União (TCU) não o considerou procedente, destacando diferenças entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.520/02 consideradas pertinentes. Ao longo de seu posicionamento, o TCU valeu-se ainda do racional contido na doutrina de renomado autor na área de licitações e contratos administrativos, conforme se depreende da leitura de trecho do acórdão nº 580/09 - plenário, a seguir:

[...] Tal raciocínio é esposado pela doutrina de Jorge Ulysses Jacoby, in Sistema de Registro de Preços e Pregão, Ed. Fórum, 2006, pp. 462/463: [...] a) a norma não exige o detalhamento do orçamento em planilha de custos unitários, como faz a Lei nº 8.666/93;

b) a Administração Pública ainda não estruturou, em base científica, uma confiável estrutura de custos, tendo que se servir muitas vezes de pesquisas de preços realizadas com base em informações de futuros licitantes. Esse fato, introduz no processo decisório variáveis que dificultam a correta avaliação da vantagem da proposta, pois se baseia em preços ofertados em pesquisa e não em preços praticados;

c) a divulgação do orçamento unitário pode obviar a busca de vantagem na futura fase de negociação do pregão, quando o pregoeiro examinará a aceitabilidade de preços.

Por esse motivo, vários órgãos quando promovem licitação na forma de pregão não mais informam os preços obtidos na pesquisa aos licitantes. Após realizar a estimativa, numa licitação de vários itens, apresentam nos autos o valor global, de forma a impedir, que numa eventual consulta aos autos, um licitante tome conhecimento dos valores que a Administração apurou e considerou correto. [...]

O procedimento não contraria a literalidade da lei e apresenta algumas vantagens:

a) inibe a tentativa de o licitante limitar seu preço ao estimado na pesquisa;

b) permite ao pregoeiro obter na fase de lances e na negociação preços inferiores aos da pesquisa;

c) não vincula os preços a época da pesquisa permitindo a equipe de apoio atualizá-los até no dia da própria sessão do pregão[...] (BRASIL, 2009, p. 4).

Mais recentemente, o TCU, por meio do acórdão nº 2.166/2014 – plenário, destacou que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, na modalidade pregão, mas deve constituir o processo administrativo relativo ao certame. Contudo, naquele documento registrou-se importante ressalva que é a obrigatoriedade de divulgar o preço de referência ou preço máximo no edital, quando forem utilizados como critério de aceitabilidade de preços (BRASIL, 2014).

Com isso em vista, tem-se que para mitigar o efeito antieconômico da ancoragem e ajustamento é possível realizar duas abordagens. A primeira seria, valendo-se da faculdade de fixar (e divulgar) os preços de referência ou máximos no edital, na modalidade pregão eletrônico, não o fazer. Adotando tal alternativa, são esperadas as vantagens indicadas no Acórdão nº 580/09 do TCU, sobretudo inibir a prática de limitar as ofertas, por parte dos licitantes.

A segunda alternativa seria fixar o preço máximo e se valer da vantagem de ser pioneiro no estabelecimento de uma âncora em uma negociação. Contudo, essa alternativa implicaria na assunção de maior risco pelo órgão, na medida em que esta assume que a pesquisa de mercado que fundamentou os preços de referência foi realizada com acurácia, sendo assim válida e confiável para constituir a referida âncora. Registre-se aqui que, nesse caso, por mais que as ofertas possam ficar limitadas pelo efeito da âncora, o resultado final esperado seria próximo daquele caso de não fixar o preço, dada a elevada confiança de que os preços estimados resultam de uma pesquisa de preços precisa.

Felizmente, o quadro apresentado no acórdão nº 580/09 do TCU, quanto à dependência de cotações de futuros licitantes para fundamentação da pesquisa de mercado, evoluiu significativamente com o advento da Instrução Normativa (IN) nº 5/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG). Essa norma estabelece o procedimento para realização de pesquisa de mercado. Dos possíveis parâmetros para fundamentação do preço estimado, a Administração se valerá da pesquisa de preços por meio de consulta ao Portal de Compras Governamentais, às contratações similares de outros entes públicos, à pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e a pesquisa com fornecedores (BRASIL, 2014). A referida IN confere ao parâmetro relativo ao preço obtido por meio de consulta diretamente com fornecedores uma menor prioridade, quando comparado com a consulta ao Portal de Compras Governamentais e às contratações similares de outros órgãos.

Afinal, tais fornecedores podem inflacionar os preços que servirão de base para estabelecer o preço de referência, o que poderá gerar uma economia artificial no pregão.¹⁷

É de boa prática que os avanços trazidos pela IN nº 5/14 SLTI/MPOG sejam incorporados às pesquisas de mercado¹⁸, especialmente nos casos em que os preços estimados sejam adotados como critério de aceitabilidade no edital. Entretanto, independentemente se os preços de referência serão ou não fixados no edital, seguir o que a IN preconiza tende a proporcionar uma pesquisa bem fundamentada, capaz de produzir menor discrepância entre os preços estimados e aqueles efetivamente obtidos no pregão. Estimando preços dessa forma, o gestor poderá prever com mais acurácia o valor do futuro contrato, para fins de planejamento orçamentário de seu órgão, e ser mais coerente quanto ao julgamento das propostas, conforme será indicado mais adiante.

A recomendação é, portanto, que o gestor responsável julgue quanto a conveniência e oportunidade de fixar os preços máximos no edital, estando ciente dos benefícios de cumprir os procedimentos contidos na IN 5/2014 SLTI/MPOG e divulgar tais preços somente se adotados como critério de aceitabilidade das propostas, conforme preconizou o Acórdão 2.166/2014 Plenário do TCU. Ressalta-se, contudo, que a não revelação de preços pode contribuir de forma mais efetiva para mitigar o erro associado ao viés da ancoragem e ajustamento, por parte dos licitantes. Por essa razão, tal medida sugere ser de melhor técnica e tenderia a proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Ademais, ter os preços estimados como peça do processo administrativo do pregão eletrônico, e não como critério de aceitabilidade de propostas no edital, conferiria ao

¹⁷ O acórdão 299/2011 do TCU assinala: “a estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados” (BRASIL, 2011, p. 3).

¹⁸ É de utilização obrigatória para os órgãos que integram o SISG.

pregoeiro certa flexibilidade. Isso porque, se forem fixados, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório impeliria o pregoeiro a declarar a licitação fracassada¹⁹, nos casos em que todas as ofertas apresentadas, mesmo após a disputa, consignassem preços maiores que aqueles divulgados no edital. Não fixando preços no edital, o pregoeiro os teria apenas como parâmetros para seu julgamento e, se observasse a ocorrência relatada, poderia interromper o processo para verificação da validade da pesquisa de preços efetuada, conforme indicado no acórdão nº 580/09 do TCU. Se a pesquisa estiver desatualizada, poderia ser reformada para posterior prosseguimento do certame licitatório, cabendo a avaliação da conveniência e da oportunidade de assim proceder. Destaca-se que tal flexibilidade poderia ensejar o aproveitamento do processo em curso, ao passo que na primeira hipótese restaria apenas abandoná-lo, descartando com ele todos os recursos consumidos para prepará-lo.

Nada obstante, um fenômeno que não raro ocorre em pregões eletrônicos é a desistência de alguns licitantes quanto os lances ofertados²⁰, podendo ser considerado mais intrigante nos casos em que o órgão promotor da licitação tratou de fixar no edital os preços máximos ou de referência. É o que será abordado a seguir.

¹⁹ Fernandes (2008, p. 352) indica como fracassada, dentre outras condições, aquela licitação que não gerou adjudicação em razão de não apresentação de propostas válidas.

²⁰ Como profissional do Corpo de Intendentes da Marinha, o autor já exerceu, por quatro anos, a função de encarregado da Divisão de Obtenção do Depósito Naval de Belém e, por três anos, função similar na Escola Naval. Nesse lapso temporal, atuou em processos licitatórios de diversas modalidades, com maior ênfase nos pregões eletrônicos. Foram conduzidos mais de duzentos pregões eletrônicos na qualidade de pregoeiro, membro da equipe de apoio e elaborador de editais. A experiência profissional permite afirmar que existe relativa frequência nos pedidos de desistência quanto a lances formulados, por parte dos licitantes. Esse fenômeno causava espécie nos casos em que os preços estimados eram divulgados previamente no edital.

Escalada Irracional do Compromisso e a Praga do Vencedor

Convém, nesse momento, efetuar a análise a partir de alguns pressupostos: que as empresas que participam de pregões eletrônicos agem de boa-fé, no sentido de não promoverem, de qualquer forma, acordos prévios para combinarem preços a ofertar. Também se considera que, ao solicitar a desistência de seu lance, não o fazem por motivos de frustração quanto ao resultado da disputa em outros itens de seu interesse na mesma licitação. Tampouco, não querem ser penalizados administrativamente por promoverem retardos em licitações. Sendo assim, os argumentos serão realizados tendo em vista os reflexos dos vieses até aqui abordados.

Foi ainda considerado apropriado abordar os dois vieses a uma, devido a uma destacada inter-relação no que tange à questão da negligência quanto a informação relativa ao objeto da negociação. Pelo prisma da escalada irracional, entende-se como é possível limitar-se a decidir com base em informações disponíveis, buscando confirmá-las, em vez de buscar aprofundamento sobre informações não imediatamente disponíveis. A praga do vencedor, por sua vez, seria o corolário evidente da desvantagem informativa que o licitante possui, na medida em que age com excesso de confiança em suas estimativas, e passa a ignorar a perspectiva de seus concorrentes. Como abordado no capítulo dois, quanto mais concorrentes existirem no pregão, uma maior quantidade de lances é esperada, até que aconteça um erro grosseiro. Por sua vez, a licitação na modalidade pregão, processado eletronicamente, viabilizou justamente a participação de mais concorrentes, em escala nacional, passando a constituir uma armadilha para aqueles que desconsideram a necessidade de se preparar apropriadamente para uma disputa dinamicamente tocada.

Considera-se que, após experimentarem os vieses cognitivos ensejados pelo pregão eletrônico, os licitantes recobram a racionalidade e percebem a inviabilidade de sua

proposta final, haja vista estar excessivamente baixa em relação ao preço de seus concorrentes (e ao preço estimado pelo órgão, quando este fixou-o previamente no edital). Resta a eles solicitar a retratação de sua oferta ou abdicarem dela.

Em que pese haver possibilidade de retardos administrativos mais prejudiciais, provocados pelos licitantes, como faltar quando convocado para celebrar o contrato ou não o executar, total ou parcialmente, após assinado, este estudo limitar-se-á a verificar o efeito dos vieses em sua gênese, restringindo-se aos casos dos pedidos de desistência do lance final formulado, atitude considerada como expressão mais provável dos erros negociação em análise.

Não obstante essa conduta retardatária possa lhes submeter a penalidades administrativas severas²¹, considera-se que preferem se sujeitar a elas a suportar um contrato que futuramente lhes implique pesado encargo financeiro, razão pela qual o pregoeiro deverá acerrar-se de cuidados específicos antes da publicação do edital do pregão e adotar uma postura proativa contra essas tendências indesejadas.

O cuidado primeiro seria verificar que grau de confiança pode conferir à pesquisa de preços contida no processo administrativo da licitação. Uma atitude proativa passaria por um olhar atento quanto ao desenrolar dos lances ofertados. A seguir desenvolve-se essas recomendações.

Quanto à pesquisa de preços, mais do que conferir o atendimento dos parâmetros para estabelecimento do preço de referência, conforme previsto na IN 5/2014 da SLTI/MPOG, verificará se houve um tratamento crítico por parte de quem a efetuou. Preços

²¹ “Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, **não mantiver a proposta**, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.” (BRASIL, 2002, p. 3, grifo nosso)

que estejam muito destoantes em relação aos demais devem ser desconsiderados para que se obtenha um preço médio mais acurado. Esse procedimento e outros afins são abordados no Caderno de Logística – Pesquisa de Preço, publicação desenvolvida pelo MPOG (BRASIL, 2017), sendo um guia de orientação sobre a aplicação da referida IN. Como abordado anteriormente, uma pesquisa de preços bem elaborada é de fundamental importância para o sucesso do julgamento de preços.

A diligência durante o desenrolar dos lances, por sua vez, está associada à confiança que o pregoeiro terá em relação à pesquisa de preços. A partir dos preços estimados, o pregoeiro poderá concluir que determinada oferta tenha o preço excessivo ou inferir que a mesma seja inexequível. O inciso II, do artigo 48, da Lei Federal 8.666/93 revela a ação esperada desse gestor, quando estabelece que serão desclassificadas:

propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ser demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação (BRASIL, 1993, p.31).

Sendo assim, espera-se que o pregoeiro desclassifique aquelas ofertas cujos preços estejam superiores à sua estimativa, após esgotada a fase de lances e de negociação. Vale o mesmo para aquelas consideradas inexequíveis, mas nesse caso a solução não é tão simples como no caso das ofertas de valor excessivo.

Ocorre que a economicidade no pregão é proporcionada justamente pela possibilidade de se obter preços cada vez menores, mediante lances. Daí a dificuldade de se estabelecer um limiar entre aquilo que o processo oferece de forma legítima e o que é produto do viés da escalada irracional ou da praga do vencedor. Reforça essa dificuldade o fato de não ser o pregoeiro responsável pelas decisões dos licitantes, em termos de propostas comerciais. Não pode esse gestor realizar qualquer ingerência quanto à decisão empresarial de reduzir drasticamente o preço para eliminar o estoque de algum produto

ocioso ou indesejado, por exemplo. O que resta são indícios de inexequibilidade, os quais devem passar por um crivo mais apurado.

Curiosa e felizmente, o desenvolvedor do sistema Comprasnet disponibilizou uma ferramenta muito útil, que é a opção “excluir lance”. Ao consultar o Manual do Usuário – Pregão Eletrônico – Órgão Público – Pregoeiro, de autoria do MPOG, verifica-se que tal gestor pode utilizá-la para testar a validade de uma oferta excessivamente baixa. Isso se deve ao fato de que a exclusão de determinado lance não inviabiliza o seu reenvio, caso o licitante que o detém não concorde com a desclassificação sumária de sua oferta. O sistema se encarregará de emitir mensagem que determinado lance foi excluído pelo pregoeiro por ter sido considerado inexequível. Caso o fornecedor não concorde com a exclusão de seu lance, a mensagem é concluída com a solicitação de seu reenvio. (BRASIL, 2015, p. 56).

Portanto, o que se sugere é agir na gênese da disputa, após abrir a fase de disputa de lances do pregão e até que bata o martelo, que o pregoeiro exclua lances que considere inexequíveis tão logo sejam ofertados, à luz dos preços que possui como referência. Essa abordagem é preventiva na medida em que não inibe que o fornecedor siga ofertando novos lances, caso aquele excluído não consista em efetiva inexequibilidade. Apesar de ser uma antecipação interessante, ela é de difícil implementação a partir do momento em que o martelo é batido, pois o sistema poderá encerrar a fase disputa a qualquer momento, até trinta minutos, e a exclusão de um lance julgado equivocadamente como inexequível pode não ser reparado tempestivamente por seu titular. Nesse período particular, quando excluir lances se torna mais arriscado, recomenda-se que o pregoeiro não mais interfira. Ao final da fase de encerramento aleatório de lances, quando se iniciam as negociações, inferindo que a proposta classificada em primeiro lugar seja inexequível, restará ao pregoeiro solicitar ao arrematante que encaminhe os documentos que comprovem a sua viabilidade, conforme aduz o artigo 48 da Lei de Licitações.

Por conta disso, o pregoeiro deve procurar aperfeiçoar a capacidade de utilizar oportunamente a ferramenta “excluir lance”, pois o ganho de eficiência obtido por evitar eventuais transtornos posteriores, relacionados a pedidos de desistências por lances irracionalmente escalados, tenderá a ser perdido quando, no momento de manifestar intenção de recorrer, o licitante prejudicado com essa ação preventiva indicar a vontade de impetrar recurso quanto aos atos desse gestor.

Pelos fatores cognitivos percorridos nesta dissertação, já se sabe que a possibilidade de ocorrer lances irrisórios é um fenômeno relativamente comum no pregão eletrônico. Inclusive, há trabalhos científicos que indicam o julgamento de propostas quanto a inexequibilidade como uma desvantagem dessa modalidade de licitação²², quando comparadas com aquelas da Lei 8.666/93. Nas modalidades tradicionais, ao não serem os licitantes submetidos a concorrência por meio de lances, as propostas que se revelam com preço muito abaixo dos demais concorrentes (e do preço do órgão) permitem concluir uma provável inexequibilidade com mais facilidade, havendo no Estatuto de Licitações, em seu art. 48, até mesmo regra matemática para determiná-la, nos casos de obras e serviços²³. Cuidado semelhante não se observou nos normativos específicos para o pregão.

Portanto, a capacidade de identificar preços excessivamente baixos como lances inexequíveis é uma habilidade que deve ser aperfeiçoada com a experiência e com treinamento do pregoeiro. Espera-se que o conhecimento agregado por esse gestor lhe permita extrair conceitos mais abrangentes sobre aquilo que geralmente conduz ao sucesso nas licitações. Sobretudo, que tenha a capacidade de adaptar suas experiências a situações

²² Souza (2011, p. 40) indica a necessidade de solicitar planilha de custos da empresa para que comprove a exequibilidade de sua proposta, para então julgar essa proposta como exequível ou não.

²³ “Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram -se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:[...]” (BRASIL, 1993, p.31).

similares que se apresentem, desenvolvendo perícia²⁴, o que lhe permitirá conduzir pregões com mais eficiência.

Talvez seja este o motivo pelo qual não se encontra, na Lei 10.520/02 ou no Decreto 5.450/05, algum indicativo direto que permita classificar um lance como inexequível, ao passo que a última referência é clara acerca da necessidade de aferir a qualificação do agente público que desempenhará a função de pregoeiro²⁵.

Enfim, ressalta-se que este trabalho, ao estimular o uso do mecanismo “excluir lances”, tem o intuito de prestar um singelo auxílio ao pregoeiro em sua árdua tarefa de conduzir a sessão pública do pregão, combatendo os erros discorridos neste tópico.

No decorrer deste capítulo verificou-se os erros de negociação mais comuns em pregões eletrônicos, para os quais foram indicadas algumas abordagens e ferramentas que poderão ser adotadas pelo pregoeiro para mitigá-los. Os vieses de ancoragem e ajustamento, escalada irracional do compromisso e a praga do vencedor são alguns deles, dentre outros que podem ser pesquisados no intuito de compreender os fatores que inibem a economicidade e a eficiência nas licitações.

²⁴ Bazerman (1998, p. 132) afirma que para converter experiência em perícia é necessária a capacidade de, compreendendo os fatores que levaram ao sucesso, adaptar a experiência a novas situações. Portanto, a adaptabilidade é um dos critérios que distingue a perícia da experiência.

²⁵ “Somente poderá exercer a função de pregoeiro o servidor ou o militar que reúna qualificação profissional e perfil adequados, aferidos pela autoridade competente” (BRASIL, 2005, p.3).

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o propósito de identificar e analisar as principais tendências a erros de negociação, decorrentes de vieses cognitivos associados ao funcionamento intuitivo da mente, que se materializam em propostas indesejadas de licitantes em pregões eletrônicos, bem como sugerir o emprego de ferramentas disponíveis no arcabouço normativo correlato para mitigar esses efeitos.

Sem ter a pretensão de esgotar o assunto, foi possível assinalar algumas características cognitivas e aspectos de finanças comportamentais capazes de interferir no julgamento e tomada de decisões. Esses fatores, por sua vez, podem determinar condutas relacionadas com erros de negociação, conforme se segue.

O esquema de funcionamento da mente humana foi apresentado como dual. O modo de operar do sistema 1, intuitivo, é tido como rápido, associativo e carregado de emoções. O do sistema 2, racional, é caracterizado por ser mais laborioso e deliberadamente controlado. Embora a interação entre esses dois sistemas seja altamente eficaz, o sistema 1 tende a uma regra de simplificação de estímulos mais complexos, uma heurística, substituindo uma questão difícil por outra mais fácil. O sistema 2, se não devidamente ativado para mitigar essa tendência de julgar rapidamente, permitirá que dessa heurística surjam vieses cognitivos.

Demonstrou-se que o fator emocional agrava o quadro supracitado. O medo, em especial, promove a superestimação da probabilidade do pior cenário, deteriorando a percepção do risco nas tomadas de decisão, o que pode torná-la incoerente.

No campo das finanças comportamentais, abordou-se como a teoria da perspectiva sintetiza o papel desempenhado pela intuição, pela racionalidade e pela emoção, sendo capaz de expressar graficamente essa relativa racionalidade dos indivíduos quando têm que decidir acerca de temas financeiros. Por meio dela, foi possível compreender que, a partir de um

referencial psicológico em relação ao seu estado de riqueza, geralmente o *status quo*, os indivíduos evitam situações que possam lhes provocar perdas financeiras. Verificou-se que doses de perda geram elevado *stress* emocional e custo psicológico; sendo relativamente maior que a satisfação psicológica proporcionada pelas mesmas doses de ganho.

A partir da compreensão desses aspectos da mente humana e do comportamento dos indivíduos em relação às finanças, foi possível realizar certas correlações com erros de negociação cometidos por licitantes em pregões eletrônicos.

Em negociações são estabelecidas comunicações entre as partes para que seus respectivos interesses sejam alcançados. Nos negócios públicos, demonstrou-se que os licitantes buscam maximizar seus lucros e o órgão que promove a licitação visa selecionar a melhor proposta, aquela que, tratando de assegurar a isonomia entre os interessados de com ele contratar, consigne o menor preço. Essa é a essência do processo administrativo e negocial denominado licitação.

Uma das modalidades de licitação é o pregão, que pode ser realizado de forma eletrônica. Neste caso, ele é operacionalizado em plataforma eletrônica na internet, meio de comunicação entre as partes. Foram apresentadas as características marcantes dessa modalidade, que são a possibilidade de proporcionar eficiência processual e o potencial de obter-se maior economicidade. Este último aspecto é decorrente da notável expansão da disputa entre licitantes, em nível nacional, viabilizado pela internet, e à possibilidade de formular ofertas em forma de lances.

Quanto aos erros de negociação nesse tipo de negócio, foram assinalados os relacionados com os vieses da ancoragem e ajustamento, da escalada irracional do compromisso e da praga do vencedor.

Demonstrou-se que o viés da ancoragem e ajustamento decorre da incapacidade de refinar apropriadamente a informação quanto ao valor de determinado objeto. Ao lançar

determinada expressão monetária como referência (âncora), não importa o de fato corresponder a um valor legítimo ou aleatório. De alguma forma a intuição tratará de fixá-la como referência inicial. Isso explica porque tende a sair na vantagem aquela parte que trata de lançar antecipadamente o valor que corresponde ao seu interesse, ao passo que a outra cuidará de, a partir dela, pleitear ajustes. No fim, tais ajustes geralmente tendem a ser insuficientes quanto ao valor apropriado do bem.

A compreensão desse viés remeteu a reflexões sobre a prática de fixar no edital de pregões eletrônicos os preços estimados pelo órgão que os promove. Em que pese contribuir para maior transparência e facilitar o julgamento da aceitabilidade das propostas quanto ao preço, fatores que concorrem para o atingimento dos princípios de vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, o trabalho demonstrou referências que apontam que a fixação dos preços estimados no edital de pregões é facultativa. Por conta disso, sugeriu não realizar a fixação de preços no edital, pois passariam a representar âncoras a partir das quais os licitantes tenderiam a realizar ajustes insuficientes, resultando em lances que ficariam com valores em faixa muito estreita em relação àqueles que o órgão estimou.

Recomendou-se não ancorar os preços no edital por dois motivos: o primeiro é que o grau de confiança quanto à acurácia da pesquisa de preço que resultou no valor a fixar tem que ser elevado; e o segundo diz respeito à eventual impossibilidade de se extrair dos licitantes o menor preço para eles possível, o que limita a chance de se obter no pregão a maximização da economia que o mesmo pode proporcionar.

Quanto ao primeiro aspecto, por mais que a IN 5/2014 SLTI/MPOG tenha aprimorado o processo de pesquisa de preços, nele ainda se faz necessária intervenção humana para, por exemplo, excluir preços muito destoantes. Caso não seja realizada uma manipulação adequada das cotações que servirão de base, o preço resultante a ser fixado

poderá estar distorcido e servir de parâmetro viciado para o julgamento das propostas, gerando uma economia artificial no pregão.

O segundo aspecto pode ser explicado pela aversão a perdas abordada na teoria da perspectiva e pela inconveniência de ir muito abaixo daquilo que órgão indicou como parâmetro aceitável. Mediante âncoras explicitamente indicadas, os licitantes poderiam limitar sua capacidade de reduzir preços porque estariam resistindo a perdas financeiras e porque os ajustes a essas âncoras tenderiam a ser insuficientes. O receio de que sua oferta final seja considerada de valor inexecutável, e assim seja desclassificada pelo pregoeiro, reforça a necessidade psicológica dos licitantes em não ajustarem, não baixarem seus preços até o ponto que efetivamente poderiam alcançar.

Contudo, um fato intrigante foi constatado pelo autor, quando no exercício de funções na área de licitações: a recorrência nos pedidos de desistência de lances. Esse fato lhe causava espécie porque o preço estimado pelo órgão estava fixado no edital, razão pela qual não se esperava que alguns licitantes reduzissem seus preços excessivamente, pelos motivos até aqui expostos.

Entretanto, os vieses da escalada irracional do compromisso e da praga do vencedor foram indicados no intuito de auxiliar na compreensão desse tipo de ocorrência. Devido ao apego a informações disponíveis, principalmente àquelas que confirmam o curso de ação inicialmente adotado, e a desvantagem informativa caracterizada pelo desprezo da perspectiva dos concorrentes, alguns licitantes podem julgar e tomar decisões equivocadas, no afã de arrematar o pregão. Entre outros fatores, viu-se que um elevado número de concorrentes pode agravar a probabilidade de ocorrer um lance distorcido, muito abaixo das expectativas, podendo até mesmo ser considerado inexecutável. E foi demonstrado previamente como o pregão eletrônico contribuiu para que houvesse mais concorrentes, reforçando a possibilidade desses tipos de erro.

A partir dessas considerações, compreendeu-se a dificuldade imposta ao pregoeiro. Se por um lado o pregão gerou maior economia, restou ao referido gestor cuidar para que os lances finais de fato correspondam a valores que viabilizem a execução do futuro contrato.

Para mitigar os dois últimos erros, apresentou-se a ferramenta excluir lances. Sua utilização oportuna pelo pregoeiro teria o potencial de eliminar, na gênese, a eventual distorção expressada na oferta do licitante, em termos de preços excessivamente reduzidos. No entanto, destacou-se que a ferramenta deve ser utilizada com cautela, não sendo recomendada a sua aplicação no período de encerramento aleatório da fase de disputa de lances, sob o risco de se eliminar uma oferta legítima que depois não possa ser reformulada por seu titular. Se, mesmo após a fase de disputa, persistir indícios de inexecuibilidade da proposta, sugeriu-se que o pregoeiro solicitasse ao licitante o encaminhamento de documentos que comprovem que o valor expressado na mesma não é irrisório.

Finalmente, considerou-se que, apesar de o pregão eletrônico ter representado uma inovação pública em termos de eficiência e economicidade, essa modalidade de licitação possibilitou a materialização de vieses cognitivos por parte dos licitantes, com efeitos em suas propostas. A legislação e demais normas que regulamentam o pregão não lograram impedir que isso ocorra. Caberia ao pregoeiro, ciente das heurísticas a que estão sujeitos os licitantes, ficar atento aos efeitos dos vieses abordados neste trabalho, utilizando, se julgar conveniente e oportuno, as ferramentas aqui apresentadas para mitigá-los.

Como sugestão de linha de pesquisa futura fica o estudo de outros vieses cognitivos que influenciam na formulação de ofertas em licitações na modalidade pregão. A escassez de tempo para realização da pesquisa não permitiu a exploração e aprofundamento de vieses considerados relevantes nesse contexto, como o da confirmação e o do excesso de confiança nas tomadas de decisão.

REFERÊNCIAS

BAZERMAN, MAX H.; NEALE, Margaret A. *Negociando Racionalmente*. Tradução Darrel Champlin. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998, 199 p.

BERNABEU, Francisco Guirado. *Negociadores da Sociedade do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2008. p. 26.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas emendas constitucionais de revisão n. 1 a 6/94, pelas emendas constitucionais n. 1/92 a 91/2016 e pelo decreto legislativo n. 186/2008. Brasília: Senado Federal, 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Caderno de Logística: Pesquisa de Preço: Guia de orientação sobre a Instrução Normativa n. IN 5/2014 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. v. 2. [Brasília], 2017. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-Logistica_Pesquisa-de-Preços-2017.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2017.

_____. _____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa n. 05/2014, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. [Brasília], 2014. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/istrucoesnormativas/301-instrucao-normativa-n-5-de-27-de-junho-de-2014-compilada>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

_____. _____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Pregão Eletrônico. Órgão Público – Pregoeiro: Manual do usuário – parte 1., v. 1. [Brasília], [2015]. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/manuais/pregao/manual-pregao-eletronico-pregoeiro-parte-i-01062015.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

_____. Presidência da República. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1º de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017

_____. _____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. _____. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 18 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 580. Silva Rent a Car Locadora de Veículos Ltda e Hertz Rovema Locadora de Veículos Ltda versus Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Rondônia. Relator: Valmir Campelo. [Brasília], Acórdão de 01 de abr. de 2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A580%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. _____. Acórdão n. 299. Relator: José Múcio Monteiro. Brasília, Acórdão de 09 de fev. de 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A299%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. _____. Acórdão n. 2166. Allbrax Consultoria e Soluções em Informática Ltda versus Conselho Regional de Biomedicina 3ª Região. Relator: Augusto Sherman. Brasília, Acórdão de 20 de ago. de 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2166%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

CERVO, Amado L., BERVIAN, Pedro A., *Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002. 242 p.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação Pública. *GV Executivo*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 41-45, maio/jul. 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta*. 7. ed. 2. tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 770 p.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões. Tradução Ricardo Vasques Vieira. Rio de Janeiro: Solomon, 2014. 196 p.

KAHNEMAN, Daniel. Como nascem os erros. *Revista HSM Management*, [São Paulo], n. 44, p. 46-50, maio-jun. 2004. Entrevista concedida a Michael Schrage.

_____. *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. 588 p.

MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de custos*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 175.

SOUZA, Karine Daniele Byhain de. *Pregão: vantagens e desvantagens para a Administração Pública*. 2011. 56 páginas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Pregão – uma nova modalidade de licitação – comentários teóricos e prático, pregão presencial e pregão eletrônico*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. 185 p.