

Gustavo Gabriel Theiss

**ANÁLISE DIAGNÓSTICA DA FASE PREPARATÓRIA DE  
PREGÕES NA UDESC: ESTUDO SOBRE COMPRAS PÚBLICAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação Profissional em Gestão Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC - como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Claudio José Amante, Dr.

Florianópolis - SC  
2016

T376a Theiss, Gustavo Gabriel

Análise diagnóstica da fase preparatória de pregões na UDESC: estudo sobre compras públicas / Gustavo Gabriel Theiss; orientador, Claudio José Amante. - Florianópolis, SC, 2016.

161 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Administração Universitária.

Inclui referências

1. Gestão – pública e universitária. 2. Compras públicas. 3. Licitação. 4. Suprimentos. 5. UDESC. I. Amante, Claudio José. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

CDU 35

Gustavo Gabriel Theiss

## **ANÁLISE DIAGNOSTICA DA FASE PREPARATÓRIA DE PREGÕES NA UDESC: ESTUDO SOBRE COMPRAS PÚBLICAS**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Administração Universitária e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 10 de junho de 2016.

---

Prof.<sup>a</sup> Alessandra de Linhares Jacobsen, Dr.<sup>a</sup>  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração  
Universitária

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Claudio José Amante, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof.<sup>a</sup> Alessandra de Linhares Jacobsen, Dr.<sup>a</sup>  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Luis Carlos Cancellier de Olivo, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Marcus Tomasi, Dr.  
Universidade do Estado de Santa Catarina

---

Roberto Amaral, Dr.  
SCC – Sistema Catarinense de Comunicação



Dedico este trabalho primeiramente a Deus, meu alicerce, à UDESC grande incentivadora dos seus servidores, que me deu a oportunidade de concluir esse mestrado, à minha amada esposa Michelle, que esteve sempre me incentivando, me encorajando e assumindo responsabilidades que eram minhas para que eu pudesse me dedicar, e aos meus pais que desde muito cedo libertaram-me para o mundo e ensinaram que eu sou o responsável pelas minhas motivações.



## AGRADECIMENTOS

Sempre tive por verdadeiro que a gratidão é uma das mais bonitas virtudes de um homem, desta forma, não posso perder essa oportunidade e agradecer a todas essas pessoas que cito a partir desse momento.

A Deus principalmente, pela sua maior criação no meu entender, as pessoas. E são as pessoas, muito especiais, que dedico esse momento único.

Aos meus pais pela vida e a minha irmã pelo incentivo, pelo carinho e pelos momentos juntos. Amo vocês!

A minha esposa Michelle Morais, pelo total suporte às minhas loucuras, dentre uma delas, o mestrado a 220 km de casa. Só o amor, a paciência e a fé em Deus para suportar durante este período as ausências e as responsabilidades a mais absorvidas.

Agradeço imensamente à família Schweitzer Morais, meus sogros, Sr. Nequinho e a Dna. Maria Helena, que são meus segundos pais e ao temporão Gabriel. Vocês também foram responsáveis pelo sucesso dessa jornada, se preocupavam a cada viagem e me ajudaram com os cuidados com a nossa casa e esposa quando eu estava ausente.

À família Feldhaus, que me ofereceram moradia em Florianópolis incondicionalmente. Obrigado Mateus por ter me recebido tão bem e dividir o apartamento e sua privacidade comigo, tenho em você um grande parceiro. Muito obrigado professor Feldhaus e Soenia, pela confiança, pelo coração bondoso e por seus ensinamentos dentro e fora da UNIPLAC.

A UDESC, instituição que tenho o maior orgulho de pertencer a mais de 10 anos. Agradeço incansavelmente a oportunidade a mim disponibilizada. Quero muito poder contribuir para construirmos sempre uma universidade melhor.

Aos meus colegas da UDESC, especialmente dos Setores de Compras e licitações e de Transportes da UDESC pela convivência, pelas caronas a Florianópolis e pelo apoio.

Aos meus companheiros de empreitadas na Garden Center e no sítio, Alex, Ana Dias, Iassanara, Sr. Nilson, Sr. Wilson, Jean, Bianca, André, Deivid e Henrique, que mesmo com a minha ausência, provaram que o porco engorda igual, sem o olho do dono, quando existe amor, comprometimento e afinidade. Sem o empenho de vocês jamais daria conta de tudo.

Aos colegas e amigos do PPGAU, turma de 2014, pela convivência em sinergia tão enriquecedora durante o primeiro ano de

mestrado e pelo convívio diário “digital”, que traz tranquilidade, suporte, convívio e momentos de muitas risadas.

Aos professores do PPGAU que compartilharam seu conhecimento durante o curso: professores Pedro Melo, Gilberto De Oliveira Moritz, Carla Burigo. Irineu Manoel De Souza, Luís Moretto Neto e Marcus Vinícius Andrade de Lima.

A todos os funcionários da UFSC que indiretamente contribuíram para minha estada durante o curso. Especialmente ao competente servidor Maurício Rissi, sempre disponível às orientações sobre os tramites do programa.

Ao Instituto Negócios Públicos, organizador do Congresso Brasileiro de Pregoeiros, que me permitiu realizar as entrevistas necessárias para a conclusão da minha pesquisa durante o evento, facilitando dessa forma o acesso aos palestrantes do evento.

Aos palestrantes do Congresso Brasileiro de Pregoeiros de 2015, que foram todos muito prestativos e comprometidos com a entrevista concedida, Daniel Ferreira, Davi Melo, Edgar Guimarães, Hamilton Bonatto, Jair Eduardo Santana, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Larissa Panko, Lucas Furtado, Luciano Reis, Marcus Bittencourt, Marcus Vinicius Reis de Alcântara, Ministro Benjamin Zymler, Murilo Jacoby Fernandes, Paulo Roberto Teixeira, Paulo Rui Barbosa, Rodrigo Pironti, Ronny Charles e Rudimar B. Reis.

Na sequência faço meus **agradecimentos especiais**.

Gostaria de declarar minha crença aos Anjos, no entanto, sei que eles estão aqui entre nós. Dito isso, gostaria de agradecer imensamente à professora Alessandra de Linhares Jacobsen e, em seu nome, todos os outros anjos que me ajudaram e protegeram ao longo da jornada desse mestrado.

Ao meu orientador e amigo Prof. Claudio Amante, figura querida e cativante, pelos incentivos, pela paciência, pela amizade e pelo ser humano maravilhoso que és. Obrigado pelas orientações e convívio.

Aos demais membros da banca, professor Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo,

Dr. Marcus Tomasi e Dr. Roberto Amaral, por aceitarem participar e contribuir na defesa da minha dissertação.

Enfim, a todos aqueles que de alguma forma se fizeram presentes ainda que em pensamento. Meus sincero obrigado!

## RESUMO

O presente trabalho visa a analisar como se desenvolve a fase preparatória do processo licitatório da UDESC, quando utiliza a modalidade Pregão. O desenvolvimento do trabalho proposto está baseado em uma metodologia de caráter aplicado e de abordagem qualitativa, devendo-se, também, realizar um estudo de caso, uma pesquisa descritiva, documental e bibliográfica. Como instrumento de coleta de dados primários, é considerada a realização de entrevistas semiestruturadas junto a doutrinadores, estudiosos e especialistas do tema em foco e questionário estruturado aos sujeitos envolvidos com os pedidos de compras na UDESC, divididos em três grupos, representados por gestores, chefes de departamento e servidores que atuam no setor de compras e licitações. Em seguida, busca-se descrever como se desenvolve a fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão. Os dados foram analisados com base na abordagem interpretativa, com vistas a realizar o cruzamento das opiniões coletadas com os especialistas, servidores e com a literatura disponível sobre o assunto. A pesquisa trata de identificar os desafios e as possibilidades dessa fase e conclui-se que a fase preparatória ou fase interna, ainda é pouco estudada e valorizada no Brasil e na UDESC de igual maneira. No entanto, constata-se que na UDESC já existe um despertar e vontade para reverter o problema.

**Palavras-chave:** Gestão Pública e Universitária. Compras públicas. Licitação. Fase preparatória. Suprimentos.



## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the development of the preparatory phase of the bidding process at UDESC when applying Auction mode. The basis for the development of the proposed study is an applied characterization methodology and a qual-quantitative approach that should conduct a case study as well as a description, documentary and bibliographical research. As a primary data collection tool, the study conducts semi-structured interviews with experts on the subject as well as structured questionnaire to the subjects involved with purchase orders in UDESC divided into three groups, represented by managers, department heads and servers who work in purchasing and bidding. Then, try to describe how it develops the preparatory phase of the bidding process in UDESC when it uses the Auction mode. The interpretive approach will be the basis for the data analysis, in order to carry out the intermixing from the experts, servers opinions and collected from the available literature. The research pursuits was to identify the challenges and possibilities of this phase and it was concluded that the preparatory phase or internal phase, is understudied and devalued in Brazil and UDESC equally. However, it appears that the UDESC already has an awakening and desire to reverse the problem.

**Keywords:** Public and University Management. Public procurement. Bidding. Preparatory phase. Supplies.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CAV - Centro de Ciências Agro veterinárias  
CCT - Centro de Ciências Tecnológicas  
CEAD - Centro de Educação a Distância  
CEART - Centro de Artes  
CEAVI - Centro de Educação Superior do Alto Vale do Itajaí  
CEFID - Centro de Ciências da Saúde e do Esporte  
CEO - Centro de Educação Superior do Oeste  
CEPLAN - Centro de Educação do Planalto Norte  
CERES - Centro de Educação Superior da Região Sul  
CESFI - Centro de Educação Superior da Foz do Rio Itajaí  
CF - Constituição Federal  
CLC - Coordenadoria de Licitações e Compras  
ESAG - Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas  
FAED - Centro de Ciências Humanas e da Educação  
RDC - Regime diferenciado de Contratações  
SIGECOM - Sistema de Gerenciamento de Compras  
SRP - Sistema de Registro de Preço  
UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Em qual fase do pregão você enfrenta mais dificuldades ...	24
Quadro 2 - Visão geral, em números, da UDESC .....	25
Quadro 3 - Modalidades Licitatórias .....	46
Quadro 4 - Grupos e universo de pesquisa na UDESC .....	65
Quadro 5 - Palestrantes, Doutrinadores e Estudiosos de Compras Públicas entrevistados durante o 10º Congresso Brasileiro de Pregoeiros.....	69
Quadro 6 - Categorias de análise relativas aos objetivos específicos....	73
Quadro 7 - Servidores respondentes do questionário da pesquisa.....	108



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Respostas da pergunta número 01.....	109
Gráfico 2 - Respostas da pergunta número 02.....	110
Gráfico 3 - Respostas da pergunta número 03.....	112
Gráfico 4 - Respostas da pergunta número 04.....	113
Gráfico 5 - Respostas da pergunta número 05.....	114
Gráfico 6 - Respostas da pergunta número 06.....	115
Gráfico 7 - Respostas da pergunta número 07.....	116
Gráfico 8 - Respostas da pergunta número 08.....	118
Gráfico 9 - Respostas da pergunta número 09.....	119
Gráfico 10 - Respostas da pergunta número 10.....	120
Gráfico 11 - Respostas da pergunta número 11.....	121
Gráfico 12 - Respostas da pergunta número 12.....	122
Gráfico 13 - Respostas da pergunta número 13.....	124



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>21</b>
1.1	UM BREVE HISTÓRICO DA UDESC .....	24
1.2	Problemática .....	26
1.3	OBJETIVOS .....	26
1.3.1	Objetivo geral.....	26
1.3.2	Objetivos específicos.....	26
1.4	JUSTIFICATIVA.....	27
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>29</b>
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E UNIVERSITÁRIA .....	29
2.2	COMPRAS PÚBLICAS .....	38
2.3	LICITAÇÃO .....	41
2.3.1	Fases da Licitação.....	50
2.3.1.1	Fase Interna.....	50
2.3.1.2	Fase Externa .....	52
2.3.2	Gestão de compras e licitação.....	53
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>61</b>
3.1	DELIMITAÇÃO DO LOCAL DA PESQUISA .....	62
3.2	PARTICIPANTES DESTE ESTUDO .....	63
3.3	Caracterização da pesquisa .....	70
3.4	COLETA DOS DADOS .....	72
3.5	TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS .....	76
3.6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	76
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS</b> .....	<b>79</b>
4.1	DESCRIÇÃO DA FASE INTERNA DE PREGÕES NA UDESC .....	79
4.2	Percepção dos especialistas entrevistados sobre a fase preparatória dos processos licitatórios.....	86
4.3	Percepção dos servidores envolvidos com a fase preparatória dos pregões na UDESC .....	107
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>125</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>129</b>
	<b>APÊNDICE A – Instrumento de Coleta de Dados Palestrantes...</b>	<b>143</b>
	<b>APÊNDICE B – Instrumento de Coleta de Dados UDESC.....</b>	<b>145</b>
	<b>ANEXO A – Relação de Palestrantes “X Congresso Brasileiro de Pregoeiros” (Mini Currículo).....</b>	<b>149</b>
	<b>ANEXO B – Termo de Consentimento dos Participantes do Estudo.....</b>	<b>157</b>
	<b>ANEXO C – Programação 10 Congresso Brasileiro de Pregoeiros.....</b>	<b>159</b>



# 1 INTRODUÇÃO

Administrar uma organização, independentemente de suas características, seja ela pública, privada ou do terceiro setor, é uma tarefa que requer distintas habilidades e constantes buscas pelo aperfeiçoamento da forma de gestão, uma vez que não existem receitas prontas que possam ser replicadas de uma organização para outra. A administração é o “processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da organização e usar todos os recursos disponíveis da organização para alcançar os objetivos estabelecidos” (STONER; FREEMAN, 2000, p. 4).

A complexidade que envolve a administração de uma organização é ampliada quando se trata de uma universidade. Esta executa múltiplas tarefas (relacionadas com ensino, pesquisa e extensão), cada qual com metodologias de trabalhos próprias, e apresenta uma condição de instituição especializada (LEITÃO, 1985). Baseada na tríade ensino, pesquisa e extensão, como atividades finalísticas, a gestão de uma universidade inclui em seu processo uma série de outras tarefas, tidas como meio, que precisam ser executadas como forma de a instituição alcançar seus objetivos. E todas as tarefas envolvidas na gestão de uma universidade, sejam elas direta ou indiretamente ligadas às atividades meio ou fim, tem seu grau de complexidade elevado, quando se tratarem de instituições públicas.

Neste contexto, pode-se citar a área de compras ou suprimentos que de acordo com a experiência do pesquisador<sup>1</sup>, constitui se com o objetivo de atender as demandas de contratações de obras, serviços, aquisições e alienações. Porém, para que isso ocorra, ela deve atentar à legislação vigente, que estabelece uma série de normas e procedimentos com o intuito de garantir que os princípios constitucionais brasileiros – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, art. 37) - sejam respeitados.

Essas normas e procedimentos decorrem da determinação de que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá adotar o processo de licitação pública como forma de realizar as contratações que se fizerem necessária, conforme consta no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal Brasileira (1988):

---

<sup>1</sup> O autor deste estudo já atuou como coordenador de compras e licitações em uma das instituições públicas de ensino superior no país.

[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

A licitação pública objetiva a seleção da proposta mais vantajosa para a administração por meio de processo e julgamento que esteja em conformidade não só com os princípios expostos anteriormente, mas também com os princípios da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e outros correlatos (BRASIL, 1993, art. 3).

As Leis Federais Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e Nº 10.520, de 17 de julho de 2002, estabeleceram diferentes modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão) que devem ser adotadas pelos órgãos públicos de acordo com o objeto e valor a ser licitado.

O pregão pode ser considerado uma evolução dos processos de licitação – já que possui mecanismos mais efetivos de fiscalização, utiliza novas tecnologias e garante maior transparência, agilidade e redução de gastos nas aquisições governamentais (LIMA, 2008) – por isso tornou-se a principal modalidade adotada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e é a modalidade em foco neste trabalho.

Tal fato pode ser verificado no Relatório de Gestão do Exercício de 2011 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012), no qual consta informação de que o pregão (principalmente em sua forma eletrônica) foi responsável por 49,56% do valor gasto em compras durante o ano de 2011 nestas entidades, além de ter sido a principal modalidade de licitação adotada nos processos de compra deste mesmo ano.

Corroborar com o relatório anteriormente mencionado o que foi demonstrado pelo Instituto Negócios Públicos (2015), segundo o qual o pregão é a modalidade licitatória mais utilizada em 2014, tanto no modo eletrônico e presencial e, ainda, que, no país, 57% dos certames deram-se na forma presencial, sendo o distrito federal onde mais foram utilizados pregões eletrônicos (94% dos casos), no estado do Piauí, 85%

foram presenciais e, em Santa Catarina, 79% dos pregões se deram no formato eletrônico.

O pregão é regulamentado pela Lei Federal Nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e estabelece duas fases bem distintas em todo o seu processo: a fase preparatória, que está no artigo 3º e tem apenas quatro incisos que vai até a publicação do edital no diário oficial; e a fase externa, que está no artigo 4º e tem vinte e três incisos que vai até a publicação dos resultados (BRASIL, 2002).

O que se pretende demonstrar, ao enumerar a quantidade de incisos descritos por fases, é a liberdade que o legislador deixou para a administração conduzir sua fase preparatória, ao contrário da fase externa, em que a administração se obriga a observar e cumprir todos os seus vinte e três incisos (BRASIL, 2002).

Segundo Santana (2015), o legislador não foi negligente ao construir o texto legal do artigo 3º da lei 10.520, de 2002, pois cada órgão licitante tem estruturas e características diferentes de gestão e, por conta disso, tem que organizar e fazer seu processo de contratação na fase preparatória de acordo com sua realidade.

Ainda, o mesmo autor reforça que essa liberdade legal é aproveitada pelas administrações públicas que são preocupadas com a eficiência, eficácia e efetividade (SANTANA, 2015).

Corroborando com essa afirmação, o Instituto Negócios Públicos (2015) oferece um contraponto dizendo que maioria das administrações não consegue aproveitar essa liberdade sendo negligentes na elaboração de toda a fase interna resultando em elevados índices de pregões desertos, fracassados, com impugnações de editais dentre outras consequências negativas que geram custos diretos e outros intangíveis.

O mesmo Instituto realizou uma pesquisa com pregoeiros em todo território nacional e uma das perguntas foi: “Em qual fase do pregão você enfrenta mais dificuldades?” (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2015). O resultado segue no quadro 1:

Quadro 1 - Em qual fase do pregão você enfrenta mais dificuldades

<b>FASE DO PREGÃO</b>	<b>PORCENTAGEM QUE TEM DIFICULDADES</b>
Fase Preparatória	43%
Fase Externa – Publicação	2%
Credenciamento	3%
Classificação e Disputa de preços	15%
Fase recursal	36%
Homologação e Adjudicação	1%

Fonte: Adaptado de Instituto Negócios Públicos (2015).

Resumindo, e concluindo as considerações iniciais, pode-se apontar como pressupostos desta pesquisa, os que seguem:

- a) A universidade pública, considerando-se a legislação em vigor, estará submissa aos processos licitatórios.
- b) O pregão, em suas duas formas (presencial e eletrônica), é a modalidade mais utilizada nos dias atuais.
- c) A fase interna é a mais importante no resultado do processo licitatório e, também, a que recebe menos importância por parte das administrações públicas.

Declarados os pressupostos do presente estudo, passa-se, na sequência, a explorar o contexto da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), unidade escolhida para a realização da pesquisa.

## 1.1 UM BREVE HISTÓRICO DA UDESC

A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) completou, em maio de 2016, cinquenta e um anos de existência. Criada pelo Decreto Estadual nº2.802, de 20 de maio de 1965, nasceu para acolher primeiramente os cursos noturnos da capital do estado, atendendo funcionários públicos e pequenos empresários e, em seguida, para contribuir para o desenvolvimento do estado de Santa Catarina. Desde então, esse espírito de acolher e de contribuir para o desenvolvimento das regiões do estado, não sucumbiu ao longo de sua

existência e, atualmente, pode-se afirmar que a UDESC segue com seu propósito, disponibilizando aos catarinenses, 12 *campi*, 27 polos de ensino a distância e estando presente em mais de 31 cidades (UDESC, 2015).

No sentido ainda de demonstrar a importância desta Instituição, destacam-se os seus números, trazidos no quadro 2, seguinte:

Quadro 2 - Visão geral, em números, da UDESC

<b>Informação</b>	<b>Quantidade</b>
Campi	12
Cursos de graduação	53
Mestrados e Doutorados	38
Alunos	15.000
Egressos	55.000
Professores efetivos	822
Técnicos efetivos	793
Grupos de pesquisa	142
Ações de extensão	500
Pessoas beneficiadas anualmente por ações de extensão	600.000
Acervos das bibliotecas	230.000
Orçamento estimado para 2014	300.000.000

Fonte: UDESC (2015).

Essa estrutura é mantida com o repasse financeiro do governo estadual de Santa Catarina chamado de duodécimo. O valor corresponde à fração de 2,49% da Receita Líquida Disponível (RLD). No ano de 2014, o valor total repassado foi próximo de R\$ 300.000.000 (trezentos milhões de reais), destes, R\$ 225.000.000 destinados a cobrir a folha de pagamento, R\$ 50.000.000 para despesas de custeio e R\$ 27.000.000 para investimentos. (SANTA CATARINA, 2013).

## 1.2 PROBLEMÁTICA

Um problema é um aspecto ou dúvida que leva ao início de uma pesquisa, e sua percepção é a razão do raciocínio da pesquisa, sendo, portanto, a sua solução o centro da pesquisa (GIL, 2000; SILVA; MENEZES, 2005).

Assim, levando-se em consideração os relatos encontrados na literatura e as características da Instituição que se pretende estudar anteriormente mencionados, culmina na seguinte pergunta: **Como se desenvolve a fase preparatória do processo licitatório da UDESC, quando se utiliza a modalidade Pregão?**

## 1.3 OBJETIVOS

Na sequência, são definidos os objetivos geral e específicos do estudo atual, considerando-se a pergunta de pesquisa anteriormente formulada.

### 1.3.1 Objetivo geral

Analisar como se desenvolve a fase preparatória do processo licitatório da UDESC, quando se utiliza a modalidade Pregão.

### 1.3.2 Objetivos específicos

- a) Descrever como se desenvolve a fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão;
- b) Levantar a opinião de especialistas do tema compras públicas, de renome nacional, a respeito da fase preparatória do processo licitatório;
- c) Identificar desafios e possibilidades da fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão, na percepção dos atores envolvidos com os pedidos de compras;
- d) Apontar alternativas de ação para o aperfeiçoamento da fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão.

## 1.4 JUSTIFICATIVA

Diante das informações anteriormente descritas, segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 82), deve-se refletir “o porquê” da realização da pesquisa, procurando-se identificar as razões da preferência pelo tema escolhido e sua importância em relação a outros temas. Desta forma, este trabalho se justifica em virtude dos seguintes elementos:

- a) Social: este estudo demonstra que a Universidade pública pode obter melhores resultados nos seus processos de compras e, desta forma, pode investir mais em pesquisa, ensino e extensão atendendo de modo eficiente a sociedade na qual está inserida;
- b) Acadêmico: esta pesquisa visa contribuir no conhecimento sobre administração universitária, estabelecer a participação dos envolvidos no processo de compras da UDESC e conhecer a opinião dos doutrinadores e estudiosos do tema, elucidando as características da instituição em estudo e trazendo mais informações relevantes sobre o processo preparatório das compras públicas cada vez mais frequentes na preocupação do gestor público universitário;
- c) Científico: trazer ao conhecimento das pessoas uma temática de extrema importância e relevância, visto que se aplica não somente ao PPGAU e à UDESC, mas como a todas as instituições públicas de ensino superior e às instituições públicas que são por força de Lei submetidas ao processo licitatório. Dessa forma, os resultados da pesquisa podem auxiliar em projetos futuros já que o tema é pouco explorado no meio científico;
- d) Pessoal: o pesquisador atuou por muitos anos no setor de compras e licitações da UDESC, onde foi por quatro anos coordenador. Nessa condição, pode conhecer, na prática, dificuldades, frustrações e desentendimentos que ocorrem na rotina dessa atividade, mas também teve o profissionalismo e prazer de vivenciar momentos de superação. Esse trabalho pode, portanto, ampliar o horizonte de quem se envolve nas compras públicas, trazendo uma visão holística do processo, pois o profissional que atua na área se afasta e se torna pesquisador, por meio de uma busca científica e imparcial da realidade, na perspectiva de poder evoluir e contribuir com um tema complexo e cheio de pré-julgamentos. Além disso, sua

realização apresenta uma importância significativa para a formação acadêmica e profissional do pesquisador envolvido.

Além das justificativas anteriores, destaca-se que foi constatada, por intermédio de uma busca *on-line*, durante o segundo semestre do ano de 2015, ao acervo de dissertações e teses da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), da UDESC e da SciELO<sup>2</sup>, a escassez de trabalhos e publicações referentes a compras públicas e a inexistência especificamente sobre a fase interna dos processos licitatórios.

Desta forma, o presente trabalho pretende abrir um caminho para essa frente de pesquisa e, quem sabe, formar um grupo dentro do PPGAU que tenha por objetivo estudar e contribuir com a efetividade das compras públicas realizadas pelas universidades.

---

<sup>2</sup> A Scientific Electronic Library Online – (SciELO) é uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, tem-se a finalidade de sustentar teoricamente o que é obtido por meio do estudo de caso, fazendo necessário abordar às áreas da administração pública e universitária, a licitação e a modalidade de pregão incluindo as suas fases e, por fim, a gestão de compras, almejando demonstrar a relevância da fase interna no processo de compras públicas universitárias, no cumprimento de sua função estratégica e legal que consiste na promoção do aperfeiçoamento público administrativo.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E UNIVERSITÁRIA

Trata-se aqui de debater a Administração Pública e Administração Universitária, em um diálogo entre autores e pesquisadores da área no intuito de obter maior cientificidade a esse estudo.

Com suas peculiaridades, o estudo de caso proposto envolve aspectos relacionados à Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Para Chiavenato (1997), a palavra Administração vem do latim “*ad*” (direção, tendência para) e “*minister*” (subordinação ou obediência), e significa aquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outro. No entanto, a palavra, ao longo do tempo, sofreu transformações e, atualmente, é definida como o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos (CHIAVENATO, 1997).

Para Silva (2008, p. 6), administração é “um conjunto de atividades dirigidas à utilização eficiente e eficaz dos recursos, no sentido de alcançar um ou mais objetivos ou metas organizacionais”.

Maximiniano (2004, p. 26), por sua vez, sintetiza o conceito dizendo que se trata do “processo de tomar e colocar em prática decisões sobre objetivos e utilização de recursos”. Entretanto, Kwasnicka (2006, p. 20) salienta que o termo administração pressupõe que ele seja visto como “um processo interativo fundamental, buscando a obtenção de resultados específicos”.

Se a administração for encarada como um desafio na esfera privada, esse desafio torna-se ainda mais provocativo no serviço público, em que as mudanças e reformulações de posturas percebem-se mais comedidas. Segundo Betiol (2011), tal demanda fica por conta da

responsabilidade com a boa administração dos recursos públicos, além da garantia do respeito aos valores éticos, às pessoas, à comunidade, ao meio ambiente e a parca legislação.

A análise evolutiva permite uma verificação do atuar da Administração Pública e de seus consectários, para que o Estado possa tornar mais eficiente a prestação de seu serviço e, principalmente, para que não seja colocado à margem do processo evolutivo e de inovação tecnológica da sociedade (CASTRO, 2007, p. 11).

Nota-se que a evolução do Estado impõe à Administração Pública uma alteração contundente em seu agir administrativo, caracterizado por uma tendência de intersetorialização e de horizontalização das competências administrativas (CASTRO, 2007, p. 11).

É neste contexto, e se seguindo a análise evolutiva do Estado, que se propõe uma apresentação dos modelos de gestão pública, com sua concepção patrimonialista, burocrática e gerencial (CASTRO, 2007, p. 11).

Segundo Souza (2009, p. 39), o Estado patrimonialista predominou no Brasil até a década de 30, quando, típico dos estágios primitivos da sociedade, o aparelho estatal nada mais era que uma extensão do poder do soberano. Destacam-se as seguintes características da administração patrimonialista:

- a) Relações de lealdade pessoal;
- b) Clientelismo, corrupção e nepotismo;
- c) Ausência de carreiras e critérios de promoção;
- d) Fronteira nebulosa entre o público e o privado;
- e) Casuísmo e particularismo de procedimentos.

Corroborando, Castro (2007, p. 58) apresenta que

o modelo de gestão administrativa patrimonialista, modelo típico dos regimes autoritários, ressaltava-se a vontade do soberano como principal determinação da vontade da Administração, ou seja, o que prevalecia era a vontade do príncipe, utilizando-se da coisa pública em seu interesse egoístico. O patrimônio público era, pois, confundido com a propriedade particular do soberano.

Na sequência histórica, Souza (2009) apresenta o modelo de estado burocrático trazendo que, no final do século XIX, começaram a

ser difundidas as ideias weberianas de administração racional-legal, ou administração burocrática. O caráter racional apontado por Weber se consubstanciava na escolha dos meios mais adequados e eficientes para a realização dos fins visados, sendo que esse novo modelo de administrar consagrava o formalismo, a impessoalidade, a divisão do trabalho, a hierarquia funcional, a competência técnica baseada em um sistema de mérito e, ainda, de um rígido controle a priori dos procedimentos adotados pelo administrador público (SOUZA, 2009).

O modelo burocrático é, pois, um modelo satisfatório sob a ótica estrutural e, quando bem implementado, apresenta bons resultados para a Administração, mormente porque propicia um distanciamento da coisa pública do patrimônio do gestor, e seus regulamentos traduzem fortes entraves ao atuar desregrado em prol do individualismo na gestão administrativa (CASTRO, 2007, p. 63).

No Brasil, ocorreu a consolidação da burocracia na era de Vargas (1930-1945) e as principais críticas já datadas desta época à administração pública burocrática eram, e ainda são, segundo Souza (2009), as que seguem:

- a) Centralização;
- b) Verticalização das estruturas;
- c) Ênfase na posição e não na pessoa;
- d) Privilégio da norma em detrimento da busca de resultados;
- e) Lentidão do processo decisório;

A reforma burocrática, ou reforma do serviço público, tornou o aparelho do Estado mais profissionalizado e mais efetivo, mas não particularmente mais eficiente (CASTRO, 2007).

Nos anos 1980, começa, na Grã-Bretanha, a segunda grande reforma administrativa da história capitalista – a reforma da gestão pública, que buscou tornar o aparelho do Estado mais eficiente. O Brasil, a partir de 1995, foi o primeiro país a iniciar essa reforma, que, ao mesmo tempo, tornava-se dominante nos principais países desenvolvidos E, com exceção da Alemanha, França e Japão, a reforma da gestão pública não progrediu, pois a burocrática constituiu as burocracias mais sólidas e fortes (CASTRO, 2007).

No entendimento de Souza (2009), na segunda metade do século XX, diante do ritmo acelerado em que se imprimiram às relações sociais e econômicas, a gestão pública passou a exigir uma forma de administrar mais ágil, surgindo, assim, a chamada administração gerencial.

Nesta mesma seara, Castro (2007, p. 12) argumenta que sobre o tema,

O estudo se faz necessário do ponto de vista teórico, pois não apenas a falência do modelo burocrático – ou melhor, sua errônea implementação no estado brasileiro – justifica a adoção concomitante de um modelo gerencial, mas também a crescente modernização das regras de mercado e a globalização da economia, a escassez de recursos financeiros e o distanciamento das decisões da Administração dos interesses dos cidadãos.

No modelo gerencial, segundo Souza (2009, p. 39-40), o controle deixaria de ser apenas um controle burocrático de procedimentos, realizado pelo próprio administrador e por órgãos de controle interno e externo e evoluiria para:

- a) Controle de resultados, a partir de indicadores de desempenho estipulados nos contratos de gestão;
- b) Controle contábil de custos, que pode ser entendido como o elemento central do controle de resultado;
- c) Controle por quase-mercados ou competição administrada; e
- d) Controle social, pelo qual os cidadãos exercitam formas de democracia direta.

É nesse sentido, pois, que se propõe uma nova orientação, complementar à noção burocrática, da Administração Pública, com vistas à eficiência e flexibilidade na gestão administrativa (CASTRO, 2007).

Ante esta nova proposta de gestão, pode-se afirmar que,

[...] em contraponto ao modelo burocrático, no qual existe uma estrutura administrativa centralizada e rígida, preocupada em atender os regulamentos e procedimentos administrativos e com desempenho medido pela observância de normas legais; o modelo gerencial pretende uma descentralização política e administrativa, transferindo recursos para níveis regionais e locais e dotando de autonomia decisória administradores responsáveis em suas respectivas regiões. Da mesma forma, pretende uma organização

administrativa com poucos níveis hierárquicos, pautada na confiança limitada e com controle de resultados, retirando da Administração Pública o sentido auto-referencial e voltando-a ao atendimento das necessidades do cidadão (CASTRO, 2007, p. 66).

O que de fato acontece é que a reforma administrativa brasileira foi instituída com uma concepção parcial do modelo gerencial, eliminando os excessos de padronização, a ineficiência e a demora nos meios necessários à tomada de decisão. Porém, o que se quer com a análise concomitante de instrumentos de controle gerenciais e burocráticos eficientes é a modernização das técnicas administrativas, ou seja, uma Administração eficiente e com um controle efetivo de meios e de resultados, em oposição a algumas exigências da administração burocrática, que prima pelo controle de procedimentos, vínculos rígidos de hierarquia e excesso de regras técnicas que acabam por impedir a rápida e eficiente satisfação do interesse público (CASTRO, 2007).

A partir desse ponto, explora-se o tema Administração Universitária no contexto da Administração Pública, considerando-se a organização em foco deste trabalho a UDESC. Para Lück (2006), pode-se dizer que o conceito de gestão universitária deve ser entendido como algo mais amplo do que a implantação de ações de planejamento, ou qualquer outra forma tradicional de gestão. Os aspectos gerenciais englobam um conjunto de normas, diretrizes, estrutura organizacional e ações. Já, os aspectos administrativos referem-se ao uso de recursos humanos, materiais e financeiros. Ademais, cabe destacar que a gestão está baseada no desenvolvimento de funções administrativas específicas de planejar, organizar, dirigir e avaliar dentro de um sistema organizacional.

E, mais precisamente,

[...] a gestão educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometido com os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo

(soluções próprias, no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada de decisões conjunta e efetivação de resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) e transparência (demonstração pública de seus processos e resultados) (LÜCK, 2006, p. 111).

Nesta mesma seara, Schlickmann (2013) conceitua a administração universitária a partir dos conceitos de Administração e Universidade e chega à seguinte definição:

[...] processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da universidade, e de usar todos os seus recursos disponíveis para atingir os objetivos de: formar quadros profissionais de nível superior; realizar pesquisa e extensão; bem como dominar e cultivar o saber humano (SCHLICKMANN, 2013, p. 47).

Assis e Bonifácio (2011, p. 40) afirmam a necessidade de conceber a Universidade como uma instituição escolar na qual desenvolva um projeto articulado entre ensino, pesquisa e extensão. Estes três eixos norteadores devem coexistir. Pois, a desarticulação destes eixos prejudica o processo de formação profissional.

Aprofundando-se mais ao assunto, Schmits e Bernardes (2008) afirmam que, por serem consideradas organizações complexas, as universidades apresentam um método de trabalho distinto de outras organizações. Justamente por ter o conhecimento como insumo, e sua função consistir em prestar serviço à sociedade, além de atuar também no desenvolvimento desta sociedade e proporcionar profissionais de qualidade ao mercado.

Corroborando, Silva Filho (1998, p. 1) traz que,

[...] as peculiaridades do ensino universitário - como a necessidade de estar sempre próximo à fronteira do conhecimento, de desenvolver novos conceitos e técnicas, aliadas à importância fundamental da qualidade individual para obter qualidade global e à compreensão do processo educativo, cujos insumos, produtos, agentes e clientes se confundem e se superpõem, exigem

algo mais do que os bons conhecimentos dos princípios gerais de administração de empresas.

Além disso, o complexo sistema universitário brasileiro é composto de tipos distintos de instituições públicas federais e estaduais, comunitárias, confessionais e particulares. Cada uma delas compreendendo universidades de porte, localização e propósitos distintos. Essa diversidade implica em problemas e desafios próprios de cada setor e de cada tipo de instituição. Não há, portanto, uma receita que possa ser universalizada (SILVA FILHO, 1998, p. 2).

Nesse mesmo contexto, Assis e Bonifácio (2011) apontam que as universidades são desafiadas a intervir na realidade da comunidade na qual estão inseridas, e a contribuir no processo de formação de profissionais com qualidade, de distintas áreas a fim de habilitá-los ao mercado de trabalho. Depreende-se, daí, que a preocupação do gestor público universitário vai além de colocar, no mercado de trabalho, profissionais capacitados tecnicamente.

Para Silva Filho (1998), a Gestão Universitária reside na mescla da visão acadêmica e da técnica-administrativa. O autor segue considerando que a referida mescla deve permitir o

[...] controle institucional, a busca de objetivos comuns e globais sem inibir ou amordçar a capacidade individual de gerar ideias, conhecimentos e tecnologias é um equilíbrio difícil de se obter, que precisa ser revisto periodicamente e que depende em essência da postura dos dirigentes, de sua respeitabilidade no meio acadêmico e de sua capacidade de liderança (SILVA FILHO, 1998, p. 1).

Neste sentido, Melo (2002, p. 295) compreende que

a universidade precisa criar mecanismos de capacitação de dirigentes que tenham formação específica na área de gestão universitária, e que sejam preparados para gerenciar um sistema moderno de interação com a sociedade e seus diversos setores, entre eles o empresarial. Dirigentes que saibam administrar e conviver com os entraves burocráticos próprios da administração pública, mas que sejam capazes de ser e fazer pensar, criativo a equipe. [...] que

tenham uma visão ampla das novas competências requeridas pela sociedade e pela universidade, ou seja, que consigam rapidamente por meio de uma demanda constituída, identificar os grupos, laboratórios e indivíduos capazes de responder e atender as necessidades sociais requeridas.

Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, Chauí (2003) declara que as universidades de caráter público sempre estiveram reconhecidas como instituições de caráter social, fundamentadas no reconhecimento de sua legitimidade e atribuições, apresentando uma série de distinções que são responsáveis por conferir autonomia em relação a outras instituições. A relação entre universidade e sociedade, porém, não consiste em aparências e, justamente por esse motivo, não é possível considerar a universidade como independente, tendo esta o dever de encontrar meios para estabelecer relação com a sociedade. Em verdade, o ideal seria considerar o inverso e, portanto, tratá-la como instituição social que expressa de determinada maneira a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo (BERNHEIM; CHAUI, 2008).

A discussão apresentada da relação universidade/sociedade permite explicar que, desde a sua origem, a universidade pública foi uma instituição social, logo:

[...] uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela (CHAUI, 2003, p. 1).

A gestão consiste em um conjunto de condições e de meios utilizados para assegurar o funcionamento dos cursos oferecidos em uma instituição de ensino superior (IES). Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2007, p. 318), “a gestão é uma atividade pela qual são mobilizados os meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos”.

Os autores, Luck (2006), Chiavenato (1997) e Schlickmann (2013) destacam o significado de gestão de recursos ou gestão de meios como

uma das funções administrativas. Dentre esses, citam os recursos humanos, que são representados pelos colegas de trabalho, os subordinados, a comunidade interna e todas as pessoas que tem vínculos nas organizações. Os autores ainda assinalam que a organização é constituída a partir das pessoas que fazem parte dela e de sua história (LUCK, 2006; CHIAVENATO, 1997; SCLICKMANN, 2013).

Por isso, para Chiavenato (2004), é preciso entender a organização, o seu modo institucionalizado de pensar e agir, como ela atua diante de processos de mudanças e quais efeitos eles provocam no seu ambiente. Neste contexto, é preciso perceber a relação que se estabelece entre cultura e a forma como a organização fará a gestão de seu pessoal e, sobretudo, como mudanças que ocorrem na organização afetam seus elementos culturais e o comportamento de seus colaboradores.

A cultura organizacional será construída por meio das relações que consolidam um ambiente empresarial, implicando no compartilhamento de valores e objetivos, tanto pela administração, quanto pelos colaboradores da organização considerada (CHIAVENATO, 2010; BARBOSA, 2003).

Os estudos sobre cultura organizacional, como as pesquisas de Schein (2009), mostram que existem diferenças e fragmentos que revelam uma multiplicidade heterogênea de componentes culturais sob a aparente homogeneidade da cultura dominante na organização, significando que a cultura e identidade organizacionais, do ponto de vista dos funcionários da organização, são instáveis (CHIAVENATO, 2010).

Estabelecendo estreita relação com a cultura organizacional, a identidade organizacional também é um elemento que precisa ser considerado ao longo da presente reflexão. Magalhães (2006), considerando o universo da Administração Universitária, situa a identidade institucional como preocupação do gestor, na busca do conhecimento e sua aplicação. Pela percepção do autor, as universidades enfrentam uma crise de identidade ocasionada pelas forças externas a exemplo das políticas de governo, globalização do mercado capitalista e tecnologias interferindo diretamente na gestão destas instituições:

Esta crise de identidade também surge como um interessante campo de investigação, por exemplo, como é que os reitores percebem, enquanto reitores, a sua cada vez maior função de gestão? Descrever-se-ão a si mesmos como acadêmicos

desempenhando funções de gestão ou como gestores de questões acadêmicas? (MAGALHÃES, 2006, p. 31).

Para Bauman (2005), a identidade nasce do pertencimento e do empenho que suscitou a recriação da realidade à semelhança da ideia. Neste sentido, o processo da fase interna de pregões é uma realidade que está em construção e que dependerá de uma liderança capaz de fazer com que os servidores sintam-se parte importante desse contexto.

Contudo, a identidade e o pertencimento, para Bauman (2005), não contêm rigidez constante, mas sim a transitoriedade de um instrumento que atua um poder de transformação contínua. Assim, a identidade está incluída em uma realidade em movimento constante, proveniente de diversas fontes e, também, da interação com o outro e com o meio, convivida especificamente em um âmbito social, político e econômico, onde o autor retrata que "as identidades flutuam no ar, algumas de nossa escolha, mas outras infladas e lançadas pelas pessoas em nossa volta" (BAUMAN, 2005, p. 19).

De forma a tentar resumir essa fundamentação teórica acerca da Administração Pública e Administração Universitária, pode-se dizer que são grandes os desafios destes Gestores. Pois, a capacidade técnico-administrativa do gestor universitário não simplifica em apenas planejar, organizar, dirigir e controlar, mas sim em conhecer a fundo o contexto no qual está inserido, saber entender, respeitar e potencializar a identidade e cultura individual e permanecer construindo a cultura organizacional proativa a fim de contemplar os anseios da sociedade.

## 2.2 COMPRAS PÚBLICAS

Para destacar a importância das compras públicas, argumenta Santana (2015, p. 20) que todo aparato governamental se justifica para a prestação de serviços e fornecimento de utilidades públicas para a comunidade. E a concretização deste pressuposto ocorre, no geral, pela via dos suprimentos públicos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Santana (2015, grifo nosso) utiliza a expressão **suprimentos públicos** (ou suprimentos governamentais) para referir, de modo genérico, a bens, materiais, serviços e obras. É que compra pública, na definição legal, abrange apenas os bens.

Ainda neste contexto, as atividades finalísticas que não se materializam no Brasil acabam tomando o setor de compras e licitações como o bode expiatório para a ausência da governança pública que deveria ser onipresente (SANTANA, 2015, p. 21).

Em outras palavras, é corriqueiro se escutar, em todos os cantos e recantos do Brasil, que determinada ação governamental não acontece (ou aconteceu) por culpa das licitações, ou seja, das compras públicas (SANTANA, 2015, p. 21).

A evolução e história das compras públicas no Brasil datam da segunda metade do século dezenove. A aquisição de bens e serviços pela Administração Pública foi, segundo Barbosa (2008), regulamentada no Brasil pelo Decreto nº. 2.926, de 14 de maio de 1862, para atendimento às demandas do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Assevera-se, ainda, que no Código de Contabilidade Pública da União, produto do Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922, as compras públicas passaram a ser estabelecidas por meio de procedimento concorrencial, denominação essa posteriormente substituída pela expressão “licitação”, conforme dispõe o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre os procedimentos administrativos exigidos para a contratação perante a Administração Pública.

Tais procedimentos foram revistos, segundo Silva (2010), por meio do Decreto-Lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, que visou reprimir desvios de conduta dos agentes públicos aprimorando, dessa forma, o conceito de licitação. Salienta-se que o marco de transformação do processo de compras na Gestão Pública ocorreu com a Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988, por meio da qual se eleva a licitação ao patamar constitucional (PEREIRA JUNIOR, 2009).

Essas normas e procedimentos decorrem da determinação de que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá adotar o processo de licitação pública como forma de realizar as contratações que se fizerem necessária, conforme consta no inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal Brasileira, que

[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de

qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Com a promulgação da CF que estabelece, em seu art. 37, XXI a licitação como forma de contratação com a Administração Pública (BRASIL, 1988), fez-se necessária a publicação de uma Lei Ordinária que ditasse os parâmetros e procedimentos legais para formalização do processo na aquisição de bens e serviços para o ente público.

Diante disso, em 21 de junho de 1993, sancionou-se a Lei 8.666 quando se estabeleceu que, no setor público brasileiro, as compras, por força de lei, deveriam ser realizadas atendendo ao que dispõe os seguintes artigos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Em se tendo tratado da gestão de compras públicas, em geral, na sequência, discorre-se especificamente sobre o processo licitatório.

## 2.3 LICITAÇÃO

Todas as atividades desenvolvidas pelo poder público no setor dos suprimentos governamentais dependem, em maior ou em menor proporção, das regras jurídicas existentes (SANTANA, 2015, p. 25). Ao conjunto formado por tais normas, denomina-se de marco regulatório. Esse plexo normativo é integrado por uma vastíssima gama de regras que obedecem à disciplina posta a partir da Constituição Federal vigente (SANTANA, 2015, p. 25).

A licitação, enquanto procedimento-regra, tem regime constitucional dual. Cada um deles se submete a uma série de normas subalternas à Constituição Federal, sempre se acomodando aos diversos níveis de governo (Federal, Estadual, Municipal e Distrital). O duplo regime licitatório e contratual administrativo brasileiro é guiado vetorialmente pelo art.37, inciso XXI, no primeiro caso, e na outra hipótese, fica o regime submisso à diretriz do art. 173, §1º, III. Ambos da Constituição Federal (SANTANA, 2015, p. 26).

São regimes inconfundíveis que se pautam por regras muito diferentes. Na hipótese do art.37, o regime atrai regras primárias (normas gerais) a exemplo das leis 8.666/93 e 10.520/02 (licitação e pregão, respectivamente). No segundo caso, são de observância obrigatória tão somente os princípios da Administração Pública (SANTANA, 2015, p. 27).

Destaca-se, na Lei 8666, de 21 de junho de 1993, o art. 3º, o contexto, a saber:

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.

Como se observa, a Administração Pública, a fim de suprir suas demandas de bens e serviços, deve valer-se prioritariamente de procedimento licitatório, salvo os casos expressos em lei, que viabilizam a dispensa de licitação, sua inexigibilidade ou, ainda, tornam-na

dispensada. Dessa forma, a licitação objetiva a seleção da proposta mais vantajosa, visando à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com a observância do disposto nas normas do Direito Público, diferentemente do ente privado que realiza suas contratações de forma discricionária (GASPARINI, 2010).

Apresentado de forma didática, para a utilização dos órgãos públicos, o conceito de licitação, para Mendes (2011, p. 26), é:

[...] serve para possibilitar que a Administração Pública selecione uma pessoa capaz de viabilizar a solução que ela deseja para satisfazer a sua necessidade. A seleção é necessária porque, para a Administração resolver o seu problema, ela dependerá de um terceiro. A Administração precisa identificar qual é o seu problema, definir a solução para resolvê-lo e encontrar um terceiro capaz de viabilizar tal solução.

Encontram-se, na doutrina, outras definições complementares acerca da temática, destacando-se a exarada por Di Pietro (2010, p. 350), na qual licitação é compreendida como o

[...] procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Na mesma seara, Meirelles (2010) entende que o conceito de licitação visa buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, por intermédio de uma sucessão de atos vinculantes aos participantes do processo, proporcionando igualdade de competição entre os interessados e, dessa forma, almeja a limpidez e eficiência das compras públicas. Enfatiza a questão técnico-legal para verificação das melhores condições de execução de obras e serviços e as compras de materiais.

Corroborando com o entendimento anterior, Justen Filho (2010, p. 60) conceitua licitação como sendo um “instrumento jurídico para a realização de valores fundamentais e concretização dos fins impostos à Administração”. Afirma, também, a necessidade de definição prévia, no

procedimento de licitação, quanto às determinações de fato e de direito que regularão esta relação jurídica (JUSTEN FILHO, 2010).

No âmbito da esfera pública administrativa, ressalta-se, ainda, a importância da manutenção da relação de isonomia entre os participantes quando se conceitua procedimento licitatório. Tal ênfase reportada à relação de igualdade garantida pelos entes governamentais no momento do certame é defendida por Mello (2010), na concepção da manutenção da competição, travada isonomicamente entre aqueles que preencham os atributos e aptidões necessários, capazes de cumprir as obrigações que, por ventura, venham a assumir.

A licitação enfrenta críticas pela forma como é conduzida no cotidiano de sua gestão, mesmo assim, orienta Niebuhr (2012), que não deve ser entendida como um instrumento que visa burocratizar o processo de gestão, pois foi criada com a finalidade de garantir a transparência na realização de contratos com a Administração Pública, isentando-a de corrupção ou imoralidade. Contudo, essa questão não tem se mostrado inquestionável quanto aos objetivos de prevenção de possíveis prejuízos ao dinheiro público.

Nesta mesma linha de pensamento, Santana (2015, p. 15) faz o seguinte relato: “Sempre achei curioso o fato do marco regulatório não ser impeditivo para melhorias nos procedimentos operacionais ou, tampouco, para formulação de estratégias de desenvolvimento de planos compreensivos para o setor”.

No entanto, não se pode deixar de lembrar que a lei das licitações foi elaborada e aprovada em contexto histórico peculiar marcado pela repercussão sobre a opinião pública de denúncias de corrupção no Estado, segundo ressalta Fernandes (2008). Esta circunstância, que sensibilizava particularmente o Congresso, concorreu para o detalhismo de procedimentos e o caráter exaustivo da lei, a qual deixa pouca ou nenhuma margem para a tomada de decisão pelo gestor público, para a adaptação de procedimentos a circunstâncias específicas e para a normatização autônoma, em cada órgão ou entidade (FERNANDES, 2008).

Percebe-se, no entanto, em relação ao conceito, um consenso entre os autores que abordam a licitação quanto à busca pela proposta mais vantajosa. Niebuhr (2012) esclarece que a definição da expressão “vantagem para a administração” não deve ser restrita à ideia de baixo preço a ser pago, nem como forma de desprezo à qualidade dos produtos, pois somente poderão participar do processo, os fornecedores que atenderem condições mínimas estipuladas pelo ente público. Dessa

forma, tais “condições mínimas” previamente estabelecidas passam a ser o meio tangível pelo qual a Administração efetiva suas escolhas.

Reforçando o que já foi dito nesse capítulo, no Brasil, está estabelecida na Constituição a exigência do processo licitatório para a compra ou alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, visando assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado (BRASIL, 1988). Santana (2015), ainda, acrescenta que se inclui aí toda a administração pública em sentido largo para alcançar tanto a função do Executivo, quanto as demais (Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Defensoria Pública), enquanto atuarem na condição de compradores públicos).

As modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificados na Lei n.º 8.666/1993, conhecida como Lei das Licitações, na Lei 10.520/2002 (lei que regulamentou o Pregão) e, lei 12.462/11 (lei do regime diferenciado de contratações – RDC). Os dispositivos dessas leis alcançam também a aquisição de bens e serviços pelas entidades da administração indireta e pela administração pública dos Estados e dos Municípios.

O pregão eletrônico não é tratado como uma modalidade, e, sim, uma das formas de realização da modalidade licitatória de pregão. Está previsto no parágrafo 2º, do art. 2º, da Lei 10.520/2002, tendo sido regulado pelo Decreto 3.697, de 21.12.2000, o qual recentemente foi revogado e substituído pelo Decreto 5.450, de 31.5.2005. Seu procedimento segue as regras básicas do pregão comum, mas, como é evidente, deixa de ocorrer na presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas por via eletrônica (CORRÊA, 2014).

O Sistema de Registro de Preço - SRP, também, não é uma modalidade licitatória. Na lei 8.666/93, art. 15 II, descreve que as compras públicas, sempre que possível, deverão ser processadas por intermédio desse sistema que é regulamentado por decreto, atendendo as peculiaridades regionais (BRASIL, 1993).

Na esfera federal, o SRP foi regulamentado pelo Decreto 7.892/2013, que o define como: “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013).

O mesmo decreto que regulamento o SRP, no art. 7, estabelece, claramente, quais as modalidades que podem ser utilizadas para a realização do registro: “A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei

nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado” (BRASIL, 2013).

Segundo Santana (2015), pode-se compreender como modalidades tradicionais as que são regidas pela Lei nº 8.666/93, que prevê, em seu art. 22, os variados meios pelos quais a gestão pública poderá licitar, Nesse sentido, tais modalidades podem ser categorizadas em cinco modalidades, a saber:

- a) Concorrência;
- b) Tomada de preços; Leilão;
- c) Concurso; e
- d) Convite.

O pregão, possuindo procedimento incidente sobre tudo aquilo que se possa denominar de bens e serviços comuns acabou por dominar e se sobrepôr às demais vias de se contratar no Brasil (SANTANA, 2015, p. 32).

Pelo advento da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, agregou-se a possibilidade da escolha da modalidade pregão à Administração Pública e, ainda, corroborando com as tecnologias existentes e almejando a ampliação da concorrência nos processos, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta o pregão na forma eletrônica (OLIVEIRA, 2013).

Assim sendo, o ente público, ao se valer do processo licitatório para aquisição de bens, serviços ou obras, deverá aplicar uma das modalidades expostas, respeitando as determinações legais quanto ao seu enquadramento, conforme segue quadro 03:

Quadro 3 - Modalidades Licitatórias

(continua)

Modalidade	Conceito Legal	Preceito Legal	Valor
<b>Concorrência</b>	Licitação em que qualquer interessado pode participar desde que comprove requisitos mínimos de qualificação exigidos no Edital	Lei 8.666/93 Art. 22, I	*Obras e serviços de engenharia: acima de R\$1.500.000,00 *Compras e serviços: acima de R\$650.000,00
<b>Tomada de Preço</b>	Licitação em que somente os devidamente cadastrados ou que atendem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento da proposta	Lei 8.666/93 Art. 22, II	Obras e serviços de engenharia: até de R\$1.500.000,00 Compras e serviços: até de R\$650.000,00
<b>Convite</b>	Licitação entre interessados do ramo, cadastrados ou não, com no mínimo 3 escolhidos e convidados, podendo os demais cadastrados participar desde que haja manifestação com 24 horas de antecedência a apresentação das propostas	Lei 8.666/93 Art. 22, III	Obras e serviços de engenharia: até de R\$150.000,00 Compras e serviços: até de R\$80.000,00
<b>Concurso</b>	Licitação em que qualquer interessado pode participar, para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmio ou remuneração ao vencedor	Lei 8.666/93 Art. 22, IV	Independente de valor, vincula-se ao objetivo
<b>Leilão</b>	Licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou produto legalmente apreendido ou penhorado, ou para alienação de bens imóveis, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao da avaliação	Lei 8.666/93 Art. 22, V	Independente de valor, vincula-se ao objetivo

Quadro 3 - Modalidades Licitatórias

(conclusão)

Modalidade	Conceito Legal	Preceito Legal	Valor
<b>Pregão Presencial</b>	Licitação em que qualquer interessado que cumpra as exigências de habilitação podem participar, para aquisição de bens e serviços comuns	Lei 10.520/02 Art. 1º	Independente do valor, vincula-se ao objetivo
<b>Pregão Eletrônico</b>	Com o mesmo conceito do pregão presencial, o pregão eletrônico utiliza-se dos recursos de tecnologia da informação, para aquisição de bens e serviços comuns com sessão feita à distância	Decreto 5.450/05 Art. 1º e 2º	Independente do valor, vincula-se ao objetivo
<b>Regime Diferenciado de Contratações</b>	Regulamentado para dar celeridade contratações de obras, serviços e bens, relativos as: a) Jogos Olímpicos e paraolímpicos; b) Copa do mundo; c) Obras de infraestrutura de aeroportos; d) Programa de Aceleração do Crescimento; e) Obras do sistema público de ensino; f) Programa Nacional de dragagem Portuária; g) Obras e serviços no Sistema Único de Saúde;	Lei 12.463/2011	Independente do valor, vincula-se ao objetivo e utiliza-se parte da mesma sistemática do Pregão

(\*Ressalvado o art. 23, §3º que autoriza o uso da Concorrência independente do valor). Tabela 1 – Modalidades e formas de realização de licitação.

Fonte: Oliveira (2013). Baseado em Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, Lei. 12.463/11 e Decreto 5.450/05.

Sobre as modalidades, Santana (2015) observa

que existe uma extensa série de regras, como se vê, e se não bastasse essa inflação legislativa que nos tipifica, vivenciamos a enfermidade dessas mesmas regras. A Lei 8.666/93, por exemplo, sofreu dezenas de modificações desde a sua edição. Mas noto que a lei do Pregão, ao reverso, nunca foi alterada na sua essência em 15 anos de existência. O motivo disso é, no meu entender, a simplicidade de que se reveste o que comprova a necessidade e a possibilidade de se construir um marco regulatório menos opaco que o atual (SANTANA, 2015, p. 31).

Ainda sobre o tema Licitação, é necessário conhecer os tipos, que são, nada mais, que os critérios utilizados no julgamento da proposta apresentada pelos participantes do certame. Tais critérios devem estar definidos em edital, para que os licitantes interessados e os órgãos de controle possam verificar sua compatibilidade. A Lei 8.666/93 é taxativa nos tipos de julgamento a serem aplicados, tendo em vista que não pode o Ente Público criar novas formas de ponderação, mesmo que haja similaridade com os definidos em Lei. Os tipos de licitação enumerados pela legislação são (BRASIL, 1993):

- a) Menor Preço: critério de seleção pela proposta mais vantajosa, sendo o preço seu fator determinante. Esse tipo de licitação somente deve ser usado quando o objeto for precisamente definido quanto às especificações técnicas, a fim de que não haja prejuízos em decorrência de produtos que não atendam às necessidades da Administração Pública. Logo, conforme outrora mencionado, o menor preço não representa descaso com a proposta (JUSTEN FILHO, 2010; NIEBUHR, 2012);
- b) Melhor Técnica: esse julgamento vincula-se à aquisição de produtos ou serviços de natureza predominantemente intelectual. Em um primeiro momento, será avaliada a questão da técnica, por intermédio de critérios previamente estabelecidos no edital. Após esta primeira avaliação, deverá ser observado se o valor da proposta de melhor técnica está compatível com o preço máximo que a Administração se propõe a pagar, ficando como vencedor o proponente da melhor técnica e com a consequente apresentação de menor preço (DI PIETRO, 2010; NIEBUHR, 2012);

- c) Técnica e Preço: o juízo de avaliação encontra-se atrelado também à aquisição de produtos ou serviços de natureza predominantemente intelectual. Haverá atribuição de pesos para viabilizar a análise dos critérios técnicos e para o critério preço, assim sendo, após avaliação da viabilidade das propostas dos participantes, haverá a apreciação da média ponderada dos critérios apresentados. Poderá o Ente Público determinar pesos diferentes entre a técnica e o preço, prevalecendo àquela que se mostrar mais relevante para a obtenção do objeto almejado (DI PIETRO, 2010; NIEBUHR, 2012);
- d) Maior Lance ou Oferta: utilizado em processos cuja modalidade pretendida seja o Leilão, prevalece o interesse da Administração Pública pelo critério de maior valor pago ao objeto leiloadado. Nesse tipo de licitação, quem deve receber o valor financeiro é o Ente Público. Alguns doutrinadores o denominam como “menor preço às avessas”, já que o que se almeja é o atendimento do interesse público, logo, o valor a ser percebido deve, nesse caso, ser o maior possível (PEREIRA JUNIOR, 2009; NIEBUHR, 2012).

É importante mencionar que a lei não explicita um tipo de julgamento específico para a modalidade concurso, ainda assim, antes de atender às peculiaridades de cada tipo de licitação, a Lei 8.666/93 em seu art. 45, orienta que primordialmente o critério de julgamento deve ser baseado nos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Por fim, conforme assevera Niebuhr (2012), deve a Administração Pública, preferencialmente escolher o tipo menor preço para utilização nos processos licitatórios, devendo utilizar os demais tipos de licitação apresentados na Lei de Licitação, somente nos casos em que, após avaliação e aprovação, sejam devidamente acompanhados de justificativa. Independentemente do critério de julgamento ou da modalidade aplicados aos trâmites processuais, o Ente Público deve recorrer às suas determinações legais e inovações.

A CF, em seu art. 37, XXI, impõe a exigência de contratação mediante licitação prévia, com o intuito da manutenção da isonomia, da impessoalidade e da moralidade. No entanto, no seu regulamento, impõem-se ressalvas, já que nem todo o processo de contratação pode ser atribuído a um prévio procedimento licitatório, casos estes especificados na Lei de Licitações, a exemplo da Licitação Dispensada, normatizada no art. 24 da referida legislação, que disciplina em trinta e

três incisos o que poderá ser dispensável de licitação e da inexigibilidade de licitação, normatizada no Art. 25 com três incisos (BRASIL, 1993).

As hipóteses apresentadas diferenciam-se no fato de que, na Dispensa de Licitação, há possibilidade de competição entre os fornecedores, havendo, para tanto, condições específicas enumeradas na Lei 8666/93, ficando facultada ao agente público a contratação direta (BRASIL, 1993). Nos casos definidos como Inexigibilidade, seu fundamento legal consiste na inviabilidade de competição entre fornecedores, seja por se tratar de natureza específica de objeto ou fornecedor único almejado pela Administração Pública (DI PIETRO, 2010; JUSTEN FILHO, 2010).

### **2.3.1 Fases da Licitação**

Em uma visão simplificada, pode-se interpretar o processo licitatório como um ciclo de atos sequenciais vinculados, em que se distinguem duas fases de execução, uma interna e outra externa. Contudo, essas fases comportam os mais variados atos e ações exercidos pelo agente público, conforme apresentadas a seguir.

#### *2.3.1.1 Fase Interna*

A Lei 8.666/93, em seu artigo 14º (BRASIL, 1993), menciona que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”. Com base no referido artigo, observa-se que nenhum processo licitatório pode ser iniciado sem que seja realizada uma detalhada descrição daquilo que se deseja comprar, bem como a vinculação à fonte de recursos a ser utilizada. Outras especificidades são requeridas, como aquelas previstas no artigo 15º da referida lei:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [...] V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado [...] § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda: I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; II - a definição

das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação (BRASIL, 1993).

A Lei 10.520, de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), que institui a modalidade de licitação denominada pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, reforça ainda mais os artigos da Lei, anteriormente citados e, ainda, indica em qual momento do processo de compras deverão ser realizadas estas tarefas, isto é, conforme o

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados [...] (BRASIL, 2002).

Trata-se, segundo Meirelles (2010), da motivação do ato administrativo inicial do procedimento licitatório que, diante dos requisitos impostos pela lei, transforma-se em elemento vinculante dele, cuja ausência dá lugar à nulidade de todo o procedimento.

Pode-se observar que a fase preparatória, ou interna, é um momento crucial do processo licitatório em que há a necessidade de um maior envolvimento de técnicas e práticas administrativas por parte dos servidores públicos envolvidos no processo de compras e que é neste momento que se verifica a complexidade de tal processo para as instituições públicas (SANTANA, 2015).

### 2.3.1.2 Fase Externa

Após a conclusão da fase anterior, fazem-se necessários os procedimentos pertinentes à fase externa que, segundo Mendes (2011, p. 25) pretendem apurar “as condições pessoais dos licitantes e identificar a melhor relação benefício-custo para a Administração”.

A fase externa inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço (BRASIL, 2006a). Segundo Pereira Júnior (2009), o ato convocatório deve ser publicado pela imprensa ou em local apropriado a sua versão resumo. A publicação do edital, principal instrumento convocatório utilizado, visa proporcionar a publicidade dos atos administrativos, bem como chamar os interessados a participar do processo licitatório.

Na mesma linha de pensamento, Mukai (2008, p. 48) escreve que esta “se inicia com a publicação do edital ou com a expedição da carta-convite, e termina com a adjudicação do objeto da licitação e sua homologação pela autoridade superior”.

No entendimento de Justen Filho (1998), na fase externa, realizam-se os atos destinados diretamente a selecionar fornecedor e proposta mais vantajosa. Essa fase externa da licitação desdobra-se em diversas etapas, a saber:

- a) Fase de divulgação: destinada a dar publicidade da existência da licitação para possíveis fornecedores;
- b) Fase da proposição: destinada à formulação de propostas dos interessados (vendedores) em participar da licitação;
- c) Fase da Habilitação: destinada à Administração verificar se os licitantes possuem condições de satisfazer as obrigações que pretendem assumir;
- d) Fase de julgamento: destinada à seleção da proposta mais vantajosa;
- e) Fase da deliberação: destinada à revisão dos atos praticados e avaliação da conveniência e legalidade do resultado.

Vale destacar que, no caso da modalidade pregão, a fase de julgamento das propostas ocorre anteriormente à fase da habilitação (BRASIL, 2002). Santana (2015) corrobora, quando traz que o pregão

desenvolve-se de baixo de procedimento mais ágil, célere e racional, com fases invertidas em relação ao procedimento tradicional, pois, no

pregão, decide-se a proposta comercial e, posteriormente, avalia-se os aspectos relativos à habilitação. A fase recursal, unificada em termos, fica relegada para a etapa pós-habilitação. O procedimento do pregão é extremamente simplificado e, por essa razão em especial, foi muito bem assimilado pelo setor de licitações. O denominado leilão reverso foi concebido para ocorrer em sessão única, após a publicação do(s) aviso(s) relacionados ao edital em prazo de, no mínimo oito dias úteis (SANTANA, 2015, p. 35).

Na fase externa do Pregão, os licitantes apresentam, portando, dois envelopes (proposta de preço e documentos de habilitação) que serão verificados no momento do certame, com intuito de confirmar a capacidade e a viabilidade de fornecimento do objeto e demais condições estabelecidas no memorial descritivo. Afirma ainda, Justen Filho (2010), que se faz imprescindíveis o julgamento das propostas, o valor apresentado, bem como a sua compatibilidade com o interesse da Administração Pública.

Na continuidade dos atos, segundo Di Pietro (2010), encontram-se a homologação e a adjudicação, que doutrinariamente encerram a fase externa. Nesse momento, o agente público ratifica seus atos até então executados e permite a convocação para assinatura do contrato dos licitantes vencedores. Todos esses procedimentos administrativos culminam em um documento com o Poder Público, tratado por contrato administrativo.

### **2.3.2 Gestão de compras e licitação**

A gestão de compras é o relacionamento entre empresas e seus fornecedores, sejam estas da esfera privada ou pública. Na esfera privada, o principal objetivo dessa aproximação está no aumento da lucratividade da empresa pela favorável negociação de bens e serviços (JORGENSEN; SCHULTZ-NIELSEN, 2000).

No centro desse relacionamento entre empresa-fornecedor, está a área de compras de uma organização que pode ser definida, segundo Ballou (2001), como sendo a função da empresa que se envolve com a compra de matérias-primas, suprimentos, componentes e bens para a organização, assim como a contratação de serviços. Ainda, de acordo com o autor, algumas das atividades associadas a essa função são:

- a) Selecionar e qualificar fornecedores;

- b) Avaliar os desempenhos;
- c) Negociar contratos;
- d) Comparar preços, qualidade e níveis de serviço oferecidos pelos fornecedores;
- e) Especificar as formas de recebimento dos bens e serviços negociados.

Nessa mesma seara, Garcia (2015, p. 1) apresenta que

a administração de compras é uma atividade fundamental para uma gestão eficaz das empresas e que influencia diretamente nos seus estoques e no relacionamento com os clientes, estando também relacionada à competitividade e ao sucesso da organização. A aquisição de produtos e serviços representa um fator decisivo na atividade de uma empresa, pois podem gerar redução nos custos e melhorias consideráveis nos lucros.

Contrapondo, na tentativa de elucidar a esfera pública, Santana (2015), por sua vez, relata não conseguir pensar na gestão de compras como um procedimento apenas formal. Antes disso, observa que o Brasil (União Federal, Estados, Municípios, Administrações diretas e indiretas) movimentava valores financeiros estratosféricos no setor. E essa circunstância não pode ser considerada apenas sobre o prisma jurídico-formal, mas que, apesar de pensar desta forma, constata nos estudos que as discussões no Brasil insistem em ser travadas neste plano e nunca na dimensão estratégica ou operacional, a exemplo de como ocorre noutros cantos do mundo e na esfera privada.

Ainda nesse mesmo segmento, o mesmo autor afirma que

provavelmente isso explique o fato de haver literatura jurídica farta à nossa disposição. Mas não há quem se aventure a depositar no estudo dos suprimentos públicos visões plurais, mais afetas à governança administrativa (SANTANA, 2015, p. 13).

Santana (2015), que trata a gestão de compras sob a perspectiva pública, afirma que, dada a dependência lógica da efetividade das finalidades governamentais em relação aos suprimentos públicos, os

fatores, tempo, valor e qualidade são os pontos importantes que integram a eficiência que deveria estar estampada e vetorizada no setor.

O fator tempo é um componente importantíssimo em todo o contexto. Santana (2015) descreve que os tempos procedimentais para se realizarem as aquisições governamentais no Brasil são elevadíssimos e acabam implicando e interferindo diretamente em todo o ciclo dos procedimentos e, o que é pior, nas ações finalísticas do poder público. A “opressão causada por essa variável acaba por impedir ou prejudicar” - de forma curiosa- o necessário planejamento das aquisições (SANTANA, 2015, p. 23).

Contudo, chega a ser paradoxal o fato do marco regulatório vigente não ser impeditivo para uma melhor *performance* no setor. Os prazos legais são todos bem razoáveis. Podem e tem sido diminuídos em muitas unidades administrativas, mas, a “falta de planificação impede o bom trâmite procedimental” (SANTANA, 2015, p. 22).

Na sequência, para Santana (2015), o fator valor das aquisições

é outro elemento de preocupação constante de todo aquele que milita no setor. E sob perspectivas diversas, dada a natureza intrínseca da atividade de suprir que pressupõe, de um lado, um comprador (público) e, de outra parte, o fornecedor (mercado, de regra privado). O natural contraste existente entre interesses opostos já dá, intuitivamente, a dimensão do tema sob tal enfoque. (SANTANA, 2015, p. 23)

Ainda sobre o fator valor, o autor, que de forma próxima relaciona-se também com a teoria dos sistemas vivos, afirma que

precisamos avançar muito na questão do justo preço ou do menor melhor preço quando esse for o critério (principal ou secundário) para a seleção da melhor contratação. Não entendo que não se tenha ainda bem claro o que venha a ser a vantagem na contratação pública, muito embora, seja ela (a vantagem) uma diretriz vigorosa de índole constitucional e legal (SANTANA, 2015, p. 23).

Por último, e não menos importante, sobre o fator qualidade do objeto que se quer contratar, Santana (2015) sugere à essa preocupação, dimensões ampliadas, já que

tal análise deve resgatar questões mais abrangentes e sensíveis como é o caso da própria qualidade do gasto público em si. E por aí podemos até falar de desperdícios e desnecessidades. Tudo, enfim, perpassando transversalmente pelo título desse trabalho: planejamento e estratégias no setor dos suprimentos públicos (SANTANA, 2015, p. 23).

De uma maneira geral, no entanto, constata-se um reposicionamento da função suprimento<sup>4</sup> de simples atividade de apoio administrativo e operacional ao nível de decisão estratégico das organizações (FERNADES, 2001).

Para se entender a importância da mudança na forma de gestão de compras das organizações, Martins (1999) alega ser possível observar à evolução histórica dos sistemas de produção e de seus modelos de gestão, que obrigaram a área de suprimentos a se adaptar, iniciando-se com o sistema de produção artesanal (século XVI a XIX), passando pelo taylorismo e pela manufatura em massa (século XX), e chegando a modelos ou paradigmas modernos como o sistema Toyota de produção (também denominado manufatura enxuta), na segunda metade do século XX, manufatura responsiva, customização em massa e manufatura ágil (sendo as três últimas do início dos anos 90).

Esse conjunto de alterações nos modelos de gestão dos sistemas de produção foi impulsionado por mudanças cada vez mais rápidas do ambiente capitalista, forte concorrência e contínuas inovações tecnológicas, que pressionam as empresas tanto a reavaliar seus produtos, quanto a reduzir seus custos (MARTINS, 1999).

Essa evolução no ambiente competitivo levou as organizações a adotarem novos modelos de gestão da manufatura, e essa evolução trouxe novos desafios para a gestão de compras obrigando as empresas a enxergarem essa função como um ponto estratégico na conquista de competitividade. Porter (1986) e Martins (1999) defendem a

---

<sup>4</sup> Embora a terminologia ainda não tenha aceitação universal, em vista de serem relativamente novas as práticas nessa área, a gestão de compras e suprimentos designa “a função que lida com a interface da unidade produtiva e seus mercados fornecedores” (SLACK *et al.*, 1999, p. 306).

importância estratégica da gestão de compras para o sucesso competitivo das organizações, sendo que o primeiro identifica esses elementos do cenário industrial como parte integrante das forças críticas na criação e manutenção da competitividade.

Apesar dessa necessidade, de acordo com Chen, Paulraj e Lado (2004), pesquisas que mostram o papel estratégico da gestão de compras ainda se encontram em um estágio muito inicial, sendo que as poucas que existem são de natureza teórica. Essa constatação também está de acordo com o que afirmam Das e Handfield (1997). Segundo esses autores, a maior parte da literatura sobre gestão de compras ainda se encontra dispersa e sem muito foco, estando espalhada em inúmeras outras áreas (por exemplo, gestão da cadeia de suprimentos, pesquisa operacional, planejamento e controle da produção, teoria das organizações, logística, entre outras).

Esta tendência deve ser percebida no contexto de intensificação da competição e de busca da sustentação de vantagens competitivas pelas empresas. Como práticas generalizadas, têm sido amplamente adotadas a ampliação da terceirização de atividades de suporte e o enfoque no corte de custos (FERNANDES, 2001, p. 01).

A redução de custos em suprimentos é objetivo perseguido por 94% das organizações, sendo mencionados ainda a diminuição de estoques (39%) e a melhoria da qualidade (39%), conforme levantamento internacional realizado junto a 162 empresas em 28 países, para “Estudo de Excelência de Suprimentos” (KEARNEY, 2001, p. 23).

A aquisição e/ou contratação de matérias-primas, bens, obras, e serviços que serão utilizados por uma instituição é uma atividade fundamental e altamente estratégica, impactando nos custos de produção e das mercadorias vendidas. Para Ballou (2001), a função compras em uma empresa é fundamental, uma vez que geralmente os itens comprados representam entre 40 e 60% do custo do produto vendido. Corroborando, Braga (2006), apresenta dados semelhantes aos apresentados anteriormente, 50% a 60% do custo de produção ou revenda são representados pela compra de componentes, materiais e serviços, que são adquiridos de fornecedores externos. Isto significa que ganhos relativamente pequenos na função de compras têm grande impacto nos lucros das empresas.

Como definem Martins e Campos (2001, p. 63), a gestão da aquisição – a conhecida função de compras – assume papel verdadeiramente estratégico nos negócios de hoje em face do volume de recursos, principalmente financeiros, envolvidos, deixando cada vez

mais para trás a visão preconceituosa de que era uma atividade burocrática e repetitiva, um centro de despesa e não um centro de lucros.

Na esfera pública, não é diferente. Santana (2015) afirma que o governo não consegue aproveitar o seu poder e dimensão de compra, ou seja, parece desconhecer que o Brasil movimenta algo em torno de 10 a 15% do seu Produto Interno Bruto (PIB) no setor das aquisições governamentais (cerca de R\$450 bilhões ao ano, no mínimo). Se assim o soubesse, faria processos melhor planejados.

O objetivo da atividade de compras é a obtenção e coordenação do fluxo contínuo de suprimentos, a fim de atender aos programas de produção; comprar os materiais pelos melhores preços, não fugindo aos parâmetros qualitativos e quantitativos, além de procurar as melhores condições para a empresa (DIAS, 2005).

Moraes (2005) defende que o setor de compras pode também desempenhar outros papéis, sendo um deles mais voltado para a negociação. Este setor seria o negociador de preços junto aos fornecedores, sendo que essa negociação que irá determinar o preço final dos produtos e, conseqüentemente, a competitividade da empresa.

Na esfera pública, segundo Santana (2015), a negociação ocorre principalmente na modalidade pregão, motivada pela atuação do pregoeiro e a equipe de apoio. Salienta que, no entanto, as licitações representadas por diversas modalidades, por si só deveriam motivar os fornecedores a oferecer seus preços mais baixos uma vez que concorrem com outros fornecedores.

Braga (2006) fez a divisão da evolução de um setor de compras em quatro níveis de estágios, sendo que as empresas já passaram, ou a maioria, ainda está migrando e evoluindo de estágios, ou seja, tem-se que:

- a) No primeiro estágio, o autor considera que a função básica era comprar materiais e serviços externos para atender às necessidades dos departamentos requisitantes de bens ou serviços, uma vez que estes realizavam quase todas as atividades associadas à negociação da obtenção, deixando para o setor de compras apenas a operacionalização da transação, que consiste na emissão da ordem de compra, acompanhamento da entrega e escrituração de contratos cujas cláusulas são previamente acertadas entre o setor interno requisitante e o fornecedor;
- b) No segundo estágio, a preocupação é responder aos estímulos das outras funções dentro da organização. Contava com o suporte de um coordenador e, na maioria dos casos, reportava-

se à área administrativa ou financeira da organização, no qual não há praticamente nenhuma agregação de valor realizada por compras pelas aquisições de bens e serviços nas organizações. Nesses termos, tem-se processos mais bem definidos, em que as aquisições passam a ser conduzidas dentro do departamento de compras e pelo setor competente dentro deste departamento para o tipo de mercadoria a ser obtida. Com o objetivo de reduzir perdas nos processos de aquisições e aprimorar o entendimento do cliente interno, houve uma abertura maior e a comunicação, com os outros departamentos e usuários, passa a existir. Começa a surgir nessa fase, a preocupação com redução de custos, com a redução nas margens de lucro em um mercado acirrado, garantir índices de lucratividade maiores exigem redução de custos. Observam-se, ainda nessa fase, novas preocupações nas relações organizacionais, se tem uma evolução nas técnicas e nas práticas em relação à fase anterior em busca da modernização, embora ainda não seja possível verificar-se um direcionamento estratégico;

- c) Na terceira fase, o seu cliente interno é envolvido a participar dos processos de aquisições realizadas, garantindo que todos os aspectos técnicos e do custo total estejam devidamente alinhados entre todos os entes envolvidos do processo. Inicia-se a prática de suportar a estratégia competitiva da empresa, por meio da adoção de processos bem definidos, técnicas e atividades que ofereçam fortalecimento na posição competitiva da empresa (BRAGA, 2006). Nesta terceira fase, surge o emprego de equipes multifuncionais (representantes dos diversos setores da organização) para seleção/prospecção de fornecedores e compras de bens e serviços;
- d) No quarto estágio, tem-se o alinhamento total das atividades de compras com a estratégia competitiva da empresa. Ela passa a constituir parte de um esforço conjunto com as outras funções correlatas, para formular e implementar um plano estratégico no nível departamental, decorrente da estratégia da empresa, além de, também junto com as outras funções, influenciar a formulação da estratégia da empresa numa relação recíproca (BRAGA, 2006).

A evolução do setor de compras está ligada ao processo de alinhamento da sua estratégia com a da empresa e, por conseguinte, o

emprego de práticas gerenciais que contribuem diretamente para o aumento de vantagens competitivas, que são percebidas por uma nova configuração da estrutura organizacional, percepção e respeito de compras ou suprimentos pelos outros setores e a disponibilidade de tecnologia de informação e amplitude de decisão, que suportam o posicionamento estratégico de compras (MORAES, 2005).

Segundo Braga (2006), o setor de compras, apesar da sua importância, antes era visto como uma área de funções rotineiras, de caráter tático e de cunho administrativo dentro das empresas, sem grande representatividade nas decisões organizacionais. Hoje é compreendido como parte diretamente integrante dos processos logísticos das organizações. O autor ressalta que seu sentido passou a envolver a definição das necessidades das empresas, minuciosa seleção de fornecedores e negociações que garantam preços atrativos somados à qualidade.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objetivo deste capítulo é descrever os procedimentos metodológicos percorridos, para a formatação e realização da pesquisa, concentra-se na definição do tipo e a natureza do estudo, da determinação do universo e dos sujeitos da pesquisa, na caracterização das técnicas de coletas de dados e das técnicas para análise dos dados coletados, e, finalmente, relata as limitações do estudo que está centrada na área de concentração da gestão universitária e, mais precisamente, tendo como fenômeno de investigação a fase interna do processo licitatório na modalidade pregão da UDESC.

Para Triviños (2001), a definição e a formulação de um problema de pesquisa dependem basicamente do envolvimento do pesquisador com a questão a ser pesquisada, e se o mesmo está direta ou indiretamente, envolvido com a realidade daquele problema, ou, ainda, se pretende investigar uma questão que até então não foi esclarecida. Neste caso, o autor do trabalho, atua na instituição pesquisada, sendo esta, a Universidade do Estado de Santa Catarina. No período de setembro de 2005 a maio de 2010, exerceu função de suporte no setor de compras e licitações no CAV, e, em março de 2009, já foi nomeado pregoeiro oficial do centro anteriormente mencionado, até que, em maio de 2010 a março de 2014, ocupou o cargo de coordenador de compras e licitações. Essa experiência de quase 10 anos atuando nas compras públicas, fez com que despertasse no atual pesquisador o seu interesse em investigar acerca do processo interno das compras da instituição estudada.

No entanto, o conhecimento prático não, necessariamente, equivale ao conhecimento científico, já que, pesquisar cientificamente significa realizar busca de conhecimentos, com base em procedimentos capazes de dar confiabilidade aos resultados (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 44).

Dessa forma, a pesquisa destinou-se a compreender o problema que foi apontado anteriormente e, para a sua consecução, faz-se necessário planejar as etapas a serem desempenhadas, com a definição dos problemas, objetivos, como ocorrerá a coleta, análise e apresentação dos resultados, enfim, todos os procedimentos metodológicos (TRIVIÑOS, 2001; VERGARA, 2010). Mas, sem perder de vista, o "pressuposto de que o conhecimento não é algo acabado, mas uma construção que se faz e refaz constantemente" (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18).

### 3.1 DELIMITAÇÃO DO LOCAL DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada na UDESC e, por se tratar de uma universidade multi-campi que atua no estado de Santa Catarina, foi enviado questionário digital para os servidores de todos os seis *campi* descritos no item 3.2, dessa dissertação.

A UDESC mantém, atualmente, sua sede administrativa na capital Florianópolis, dispondo de uma gestão descentralizada, doze centros de ensino, satisfazendo a seguinte distribuição, segundo Relatório de Auto avaliação Institucional (UDESC, 2012a):

- a) Campus I - UDESC Grande Florianópolis (Florianópolis): Centro de Artes (CEART), Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), Centro de Ciências da Saúde e do Esporte (CEFID), Centro de Ciências Humanas e da Educação (FAED), Centro de Educação a Distância (CEAD). Atende sobremaneira cursos orientados à educação e à prestação de serviços;
- b) Campus II - UDESC Norte Catarinense (Joinville e São Bento do Sul): Centro de Ciências Tecnológicas (CCT) e Centro de Educação do Planalto Norte (CEPLAN). Voltado principalmente às atividades do setor industrial, informação e moveleiro;
- c) Campus III - UDESC Planalto Serrano (Lages): Centro de Ciências Agro veterinárias (CAV). Contemplam atividades agropecuaristas, com foco nas Ciências Agrárias;
- d) Campus IV - UDESC Oeste Catarinense (Chapecó, Palmitos e Pinhalzinho): Centro de Educação Superior do Oeste (CEO). Busca manter profissionais na região, por meio de conhecimentos da área de alimentos e zootecnia, além do curso de enfermagem;
- e) Campus V - UDESC Vale do Itajaí e Litoral Norte Catarinense (Ibirama e Balneário Camboriú): Centro de Educação Superior do Alto Vale do Itajaí (CEAVI) e o Centro de Educação Superior da Foz do Rio Itajaí (CESFI). Observa as engenharias, bem como a preservação do meio ambiente;
- f) Campus VI - UDESC Sul Catarinense (Laguna): Centro de Educação Superior da Região Sul (CERES). Contempla atividades de destaque no sul catarinense, como o desenvolvimento do turismo e a indústria da pesca, além do curso de Arquitetura.

Para melhor observação acerca da disposição dos *Campi* da UDESC nas mesorregiões do Estado de Santa Catarina, segue a figura 1:

Figura 1 - Abrangência da UDESC nas mesorregiões do Estado de Santa Catarina



Fonte: Sítio UDESC, adaptado pelo autor (2016).

Após ser situada a unidade de estudo desta pesquisa, segue-se com a identificação dos sujeitos participantes, que colaboraram como respondentes dos instrumentos de coleta de dados.

### 3.2 PARTICIPANTES DESTE ESTUDO

Na definição dos participantes da pesquisa, buscou-se atingir os objetivos que se propôs. Para tanto, foi necessário estabelecer critérios tangíveis e viáveis à realidade em foco e fazer os cortes necessários para que fosse possível concluir esse estudo em tempo viável.

O delineamento da pesquisa, de acordo com Roesch (2013), consiste em apontar quem foi pesquisado e quais questões foram abordadas. Vergara (1998) endossa, observando que, o universo da pesquisa compreende ainda a população, que caracteriza e faz parte daquele universo, sendo que amostra é a parte deste universo, ou seja, a parte desta população.

Uma amostra, parte da população capaz de representá-la, pode ser do tipo probabilística, baseada em procedimentos estatísticos, ou não probabilística, quando é escolhida de forma intencional, por acessibilidade e/ou tipicidade (VERGARA, 1998). Neste estudo, foi adotada a amostra não probabilística, considerando-se a tipicidade dos

sijeitos, quando escolhidos como participantes do estudo, representantes da população que possuem vínculo com as compras dentro da universidade em estudo e, externamente a ela, estudiosos, doutrinadores e pesquisadores sobre o tema compras públicas que gozam de reconhecimento nacional na área.

Neste sentido, a população desta pesquisa é formada por servidores da UDESC, envolvidos na fase interna do processo licitatório, subdivididos em três grupos. E, ainda, por pesquisadores, doutrinadores e estudiosos da área das compras públicas.

A técnica utilizada para a seleção dos participantes da pesquisa foi a amostragem não probabilística “por quota”. O objetivo foi conseguir que a amostra total tenha representatividade proporcional dos estratos da população alvo. Neste caso, a seleção de elementos é feita com base na conveniência, isto é, “envolve a seleção de elementos de amostra que estejam mais disponíveis para tomar parte no estudo e que podem oferecer as informações necessárias” (HAIR JÚNIOR *et al.*, 2005, p. 247).

Além disso, levando-se em conta a opinião de Hair Júnior *et al.* (2005), e como são conhecidos os valores referentes ao grau de segurança especificado para os resultados da pesquisa (GS), o desvio padrão da população (V) e a diferença aceitável entre a estimativa da amostra e o valor da população (PD), aplicou-se a seguinte fórmula para cálculo do tamanho da amostra:

$$\bullet \text{ Tamanho da amostra (TA)} = [(GS \times V / PD)]^2$$

Desta forma, o tamanho calculado para a amostra ( $TA = [(2 \times 1 / 0,33)]^2 \rightarrow TA = [6,06]^2 \rightarrow TA$ ) é de 36,72 pessoas, que, por arredondamento, representam 37 pessoas.

Isso significa dizer que, se a amostra da população a ser questionada tivesse 37 pessoas, já estaria em padrões aceitáveis para ser representativa do todo. No entanto, pelo acesso que o pesquisador possui em utilizar o e-mail institucional da UDESC, em que todos os servidores estão cadastrados e utilizam a ferramenta para as tarefas profissionais, foi possível enviar o instrumento de coleta de dados, o questionário Online (Apêndice B) para todos os 119 servidores que possuem relação direta à fase preparatória de pregões.

Na implementação do plano de amostragem, utilizou-se Hair Júnior *et al.* (2005, p. 250), quando esses destacam que, “se a unidade de amostragem é uma empresa, os tipos de empresas devem ser especificados, bem como os cargos e talvez os nomes dos indivíduos

que serão entrevistados”. Desta forma, a proposta é criar três grupos de participantes da UDESC, conforme segue:

- a) **Direção:** pessoas envolvidas com o macro planejamento administrativo da instituição, ocupantes dos cargos que representam a Instituição junto à sociedade, a exemplo dos reitores, pró-reitores de Administração e Planejamento, diretores gerais e administrativos dos campi;
- b) **Operacional burocrático:** pessoas envolvidas na montagem, elaboração e execução de processos licitatórios, a exemplo dos servidores que atuam no setor de compras e licitações e pregoeiros;
- c) **Solicitantes:** pessoas envolvidas com as atividades fins da universidade (ensino, pesquisa e extensão). São professores ou técnicos universitários solicitantes de compras e contratações para atender suas demandas profissionais. Para essa dimensão, por se tratar de um universo muito grande, serão questionados os chefes de departamento da Instituição, pois, entende-se que estes representam os solicitantes, uma vez que são eleitos para tal fim.

Consequentemente, com o propósito de se quantificar e esclarecer sobre os três grupos desta pesquisa dentro da UDESC, realizou-se o levantamento, cujos resultados estão apresentados o quadro 04, a seguir:

Quadro 4 - Grupos e universo de pesquisa na UDESC

(continua)

<b>Campi</b>	<b>Cidade</b>	<b>Primeira Grupo</b>	<b>Segundo Grupo</b>	<b>Terceiro Grupo</b>	<b>Total</b>
		<b>Direção</b>	<b>Compras</b>	<b>Departamento</b>	
Centro de Artes - CEART	Florianópolis	2	5	5	12
Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG	Florianópolis	2	1	3	6
Centro de Ciências da Saúde e do Esporte – CEFID	Florianópolis	2	2	3	7
Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED	Florianópolis	2	1	5	8

Quadro 4 - Grupos e universo de pesquisa na UDESC

(conclusão)

<b>Campi</b>	<b>Cidade</b>	<b>Primeira Grupo</b>	<b>Segundo Grupo</b>	<b>Terceiro Grupo</b>	<b>Total</b>
		<b>Direção</b>	<b>Compras</b>	<b>Departamento</b>	
Centro de Ciências Tecnológicas - CCT	Joinville	2	6	8	16
Centro de Educação a Distância - CEAD	Florianópolis	2	1	1	4
Centro de Educação do Planalto Norte – CEPLAN	São Bento do Sul	2	1	3	6
Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí – CESFI	Balneário Camboriu	2	2	2	6
Centro de Educação Superior da Região Sul - CERES	Laguna	2	3	2	7
Centro de Educação Superior do Alto Vale do Itajaí - CEAVI	Ibirama	2	2	3	7
Centro de Educação Superior do Oeste – CEO	Chapecó	2	4	3	9
Centro de Ciências Agroveterinárias – CAV	Lages	2	8	6	16
Reitoria	Florianópolis	4	11	0	15
<b>Total</b>		<b>28</b>	<b>47</b>	<b>44</b>	<b>119</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de fontes primárias da UDESC e sítios eletrônicos dos centros, realizado em outubro de 2016.

Uma vez que se pôde identificar o universo, a amostra pesquisada dentro da UDESC é representada por essas 119 pessoas diretamente envolvidas com a fase interna de pregões, divididas em 03 grupos,

passaram-se a buscar, conhecer e catalogar todos esses indivíduos para que pudessem ser contatados de forma individual, por meio da utilização de e-mail personalizado e não em forma de *spam*, no intuito de demonstrar a importância do questionário, a valorização do indivíduo e de se obter *feedback* do sistema, informando quem recebia e abria esse e-mail.

Vergara (2010) orienta que o questionário pode ser enviado, entregue pessoalmente ou até mesmo pode ser apresentado na mídia eletrônica. No entanto, destaca que não é fácil a obtenção de questionários respondidos e que, desta forma, deve-se acompanhar sua aplicação, provocando o maior retorno possível. Nessa perspectiva, preocupou-se em escolher a melhor época para a aplicação dos questionários e, desta forma, foi mandado por primeira vez em 09 de dezembro de 2015. Na semana subsequente, realizou-se a conferência de confirmação de e-mails recebidos e de questionários respondidos na plataforma Google, e com posse dessas informações, foi mandado um segundo e-mail a todos os participantes, em 15 de dezembro, por meio do qual fez um agradecimento da participação aos que responderam ao questionário e lembrando, aos que não haviam respondido, que ainda poderiam fazê-lo até o início do período de recesso da UDESC, no início de janeiro de 2016. Desta forma, fica caracterizada a temporariedade deste estudo.

Participou também desse estudo uma segunda população que foi responsável por atingir o seu segundo objetivo específico, que era o de levantar a opinião de especialistas, doutrinadores e estudiosos do tema compras públicas, de renome nacional, a respeito da fase preparatória do processo licitatório. Essa meta foi motivada pela constatação de que existia pouca publicação sobre o assunto principal que deveria fundamentar teoricamente esse estudo (conforme revelado na Justificativa do trabalho, no seu capítulo 1), e, porque, segundo Mattar (2008, p. 10), “grande parte das experiências e dos conhecimentos adquiridos não está escrita. Muitas pessoas, em função da posição profissional privilegiada que ocupam, acumulam experiências e conhecimentos sobre um tema ou problema em estudo”.

Desta forma, procurou-se identificar uma oportunidade para que houvesse um número satisfatório desses sujeitos no mesmo local e no mesmo período. Para tanto, concluiu-se que um congresso ou um evento de renome nacional seria a melhor oportunidade para a realização dessas entrevistas.

Ao longo de quase uma década atuando no setor de Compras e Licitações da Universidade em estudo e, tendo por regramento legal e

institucional, participado de inúmeros treinamentos e eventos da área das compras públicas, o autor dessa dissertação já conhecia o Congresso Brasileiro de Pregoeiros que ocorre anualmente durante o mês de março, todos os anos em Foz do Iguaçu. No entanto, para descobrir ou ratificar qual congresso ou evento seria preciso participar para alcançar esse objetivo, utilizou-se, em fevereiro de 2015, do portal da Google de pesquisas, utilizando-se as seguintes palavras:

- a) Congresso sobre compras públicas;
- b) Congresso sobre licitações;
- c) Congresso de pregoeiros.

Como resultado a essas pesquisas on-line, o Congresso Brasileiro de Pregoeiros, figurou sempre entre os primeiros cinco resultados. Considerando essas qualificações, a acessibilidade, localização e pela isenção do valor da inscrição (R\$ 3.895,00) do autor, cedida pela organização do evento para fins desta pesquisa, optou-se em confirmar o “X Congresso Brasileiro de Pregoeiros” como o evento onde seriam realizadas as entrevistas dos especialistas, doutrinadores, palestrantes e estudiosos de renome nacional quanto ao assunto compras públicas.

Uma vez sacramentado o evento anteriormente descrito, buscou-se conhecer quem seriam todos os possíveis entrevistados para fazer parte desta pesquisa e os horários de suas apresentações durante o evento que constam no Anexo C dessa dissertação. A partir disso, foi descrito um cronograma com o nome e os horários de apresentação, pois a ideia era exatamente abordar esses indivíduos ao final para agendar um horário ou, de imediato entrevistar os que aceitarem participar desse estudo voluntariamente. Nessa perspectiva, estão apresentados no quadro 05, apenas os nomes dos entrevistados, e por um mini currículo no Anexo A – Mini Currículo dos palestrantes entrevistados no “X Congresso Brasileiro de Pregoeiros”.

Quadro 5 - Palestrantes, Doutrinadores e Estudiosos de Compras Públicas entrevistados durante o 10º Congresso Brasileiro de Pregoeiros

NUM.	NOME
01	Daniel Ferreira
02	Davi Melo
03	Edgar Guimarães
04	Hamilton Bonatto
05	Jair Eduardo Santana
06	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
07	Larissa Panko
08	Lucas Furtado
09	Luciano Reis
10	Marcus Bittencourt
11	Marcus Vinicius Reis de Alcântara
12	Ministro Benjamin Zymler
13	Murilo Jacoby Fernandes
14	Paulo Roberto Teixeira
15	Paulo Rui Barbosa
16	Rodrigo Pironti
17	Ronny Charles
18	Rudimar B. Reis

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Os resultados dessas entrevistas, devidamente analisadas pela análise de conteúdo, estão descritos no Capítulo 4.2 dessa Dissertação. Ao final do evento citado anteriormente, foi possível realizar 15 entrevistas durante o próprio congresso e agendar outras 04 entrevistas que foram realizadas ao telefone e por conferência digital durante o mês de fevereiro de 2016.

Desta forma, dos 22 palestrantes confirmados pelo o evento, 15 destes foram entrevistados. Os outros três entrevistados estavam no Congresso por outras razões, mas de igual maneira, seus trabalhos são reconhecidos nacionalmente, a exemplo de Jair Santana, autor do livro “Planejamento nas licitações e contratações governamentais”, que, inclusive, é citado nessa dissertação e estava sendo lançando no evento e, Rudimar B. Reis que é o presidente do Instituto e Editora Negócios Públicos e coordenador geral do Congresso Brasileiro de Pregoeiros.

### 3.3 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa caracterizou-se como uma pesquisa aplicada e de abordagem qualitativa e quantitativa.

Segundo Vergara (2010, p. 43), “uma pesquisa aplicada é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos ou não”. Tem como finalidade gerar soluções práticas aos problemas humanos, entender como lidar com um problema (ZANELLA, 2006, p. 30).

Assim, este estudo foi tido como aplicado já que pretendeu trazer alternativas de ação que permitam o aperfeiçoamento da fase preparatória do processo licitatório na modalidade Pregão no âmbito da UDESC.

Segundo Flick (2009), na pesquisa qualitativa, as situações são analisadas a partir de dados descritivos, identificando-se relações, efeitos, consequências e outros aspectos necessários à compreensão de fenômeno estudado. Já, para Collis e Hussey (2005), a pesquisa qualitativa tem como meta observar práticas e trazer à luz fenômenos, indicadores e tendências observáveis. Para estes autores,

a investigação qualitativa trabalha com valores, crenças, hábitos, atitudes, representações, opiniões e adequa-se a aprofundar a complexidade de fatos e processos particulares e específicos a indivíduos e grupos. A abordagem qualitativa é empregada, portanto, para a compreensão de fenômenos caracterizados por um alto grau de complexidade interna (COLLIS; HUSSEY, 2005, p. 63).

Neste caso, optou-se pelo tipo de pesquisa qualitativa, a fim de investigar as percepções dos diversos sujeitos envolvidos na pesquisa quanto à importância da fase preparatória das licitações na modalidade pregão da UDESC, contribuindo, dessa maneira, para os resultados da Instituição.

Em contrapartida, buscando medir a opinião dos servidores da unidade de estudo sobre o tema em foco, optou-se pela pesquisa quantitativa que, conforme afirma Flick (2009), trata de apresentar o cenário em análise por meio de uma visão quantitativa da realidade.

Na continuidade, observa-se que o delineamento da pesquisa foi realizado por dois critérios básicos, propostos por Vergara (2010), quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, foi de natureza descritiva, porque evidencia características de uma população ou fenômeno. "Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza" (VERGARA, 2010, p. 42).

Nesse contexto, Martín Pérez (2006, p. 29) acrescenta que o estudo descritivo "realiza o retrato de um grupo por meio de análise de suas características e propriedades e, principalmente, das relações encontradas nesse grupo".

Ainda sobre a pesquisa descritiva, Triviños (1991) relata que esta procura conhecer a realidade estudada, suas características, seus problemas, descrevendo com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Quanto aos meios, foi utilizado o estudo de caso, visando realizar uma detalhada interpretação dos fatos e as atribuições normativas do ordenamento jurídico aplicáveis, procurando descrever e analisar as características próprias que a fase interna possui, além dos seus limites, restrições e aplicabilidades. A pesquisa foi efetuada no local onde acontece o fenômeno e que possui elementos para explicá-lo, o que possibilitou compreender o contexto no qual está inserido e a sua relação com os resultados da Instituição. Segundo Yin (2001, p. 18),

o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas (YIN, 2001, p. 18).

Para complementar as informações, foi realizada pesquisa de campo e investigação documental, representada por instruções normativas, calendários licitatórios e outros documentos que poderiam conter informações relevantes à argumentação dessa dissertação.

### 3.4 COLETA DOS DADOS

A coleta de dados ocorreu de forma diferente ao longo dessa dissertação. Para compor o arcabouço teórico, utilizaram-se fontes secundárias, por meio de levantamento bibliográfico e documental e normativo. Estas fontes são consideradas até a conclusão do estudo, uma vez que foi relevante estabelecer, a todo o momento, relações com os autores, assim como a legislação envolvida.

Em um segundo momento, após a qualificação dessa dissertação, busca-se coletar dados essencialmente primários, sendo feito o uso de entrevistas semiestruturadas e questionários estruturados, no intuito de se atingirem os objetivos específicos.

O que foi dito tem amparo em Roesch (2013), para a qual, dependendo do tipo de técnica adotada, o pesquisador terá acesso a dados secundários e primários, sendo o primeiro, relativo a dados existentes, em formato de arquivos, banco de dados, ou relatórios, já o segundo refere-se às informações coletadas diretamente pelo pesquisador, como por exemplo, no momento da entrevista ou aplicação de questionário, sendo estes os tipos de dados coletados nesta pesquisa.

Para o alcance dos objetivos específicos propostos para este estudo, compreendeu-se como sendo necessária a realização de entrevistas semiestruturada junto aos estudiosos e doutrinadores das compras públicas pois,

podemos entender por pesquisa semiestruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 2001, p. 146).

Na mesma seara de atingir os objetos específicos, utiliza-se outro instrumento de coleta de dados. O questionário estruturado de múltipla escolha para os servidores da UDESC envolvidos nos processos de compras da instituição.

No questionário estruturado ou fechado, o respondente faz escolhas, ou pondera, diante de alternativas apresentadas. Um questionário não deve ter mais do que três tipos de questões, para não confundir o respondente [...] um tipo de pergunta que pode ser solicitada é que o leve a atribuir grau, por exemplo (VERGARA, 2010, p. 57).

Esses dois instrumentos de coleta estão representados, na sequência, como Apêndices A e B, respectivamente. Estes participantes da pesquisa estão detalhados na seção 3.2 da presente dissertação. Para a composição do citado roteiro, foram consideradas as seguintes categorias de análise, e respectivos fatores, descritas no quadro 06.

Quadro 6 - Categorias de análise relativas aos objetivos específicos

(continua)

<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>FATORES DE ANÁLISE</b>	<b>COLETA DE DADOS</b>
a) levantar a opinião de especialistas do tema compras públicas, de renome nacional, a respeito da fase preparatória do processo licitatório	Opinião sobre a fase preparatória do processo licitatório;	- Papel da fase preparatória do processo licitatório; - Vantagens e desafios;	- entrevista semiestruturada junto a especialistas de renome nacional na área de Licitação durante o X congresso de pregoeiros
b) Descrever como se desenvolve a fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão	Desenvolvimento do processo de preparação das compras e contratações. Foco na fase preparatória de Pregões	- Fluxos internos; - Etapas da fase; - Contribuições dos atores envolvidos; - Instruções Normativas;	Pesquisa Documental e entrevista semiestruturada

Quadro 6 - Categorias de análise relativas aos objetivos específicos

(conclusão)

<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>FATORES DE ANÁLISE</b>	<b>COLETA DE DADOS</b>
c) Identificar desafios e possibilidades da fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão, na percepção dos atores envolvidos com os pedidos de compras	-Desafios e possibilidades da fase preparatória do processo licitatório	-Pontos fortes e fracos da UDESC; - Desafios da fase preparatória do processo licitatório; - Possibilidades da fase preparatória do processo licitatório;	Questionário estruturada com sujeitos envolvidos com pedidos de compras; Forma de envio <i>online</i> ;
d) Apontar alternativas de ação para o aperfeiçoamento da fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão Eletrônico	Não se aplica	Não se aplica	Cruzamento de dados

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Com base na identificação das categorias e dos fatores de análise (quadro 6), delineados a partir da literatura estudada nesta pesquisa, foram elaborados os instrumentos de coleta de dados, disponíveis nos Apêndices A e B.

O Apêndice A, que se refere ao documento elaborado de maneira semiestruturada, roteiro para as entrevistas com os doutrinadores,

contém 05 perguntas aos palestrantes do X Congresso Brasileiro de Pregoeiros.

O Apêndice B, que se refere a um questionário *online* elaborado com o apoio do aplicativo da plataforma Google denominado *Google forms*, contém 13 perguntas de múltipla escolha, com uma escala de 01 a 05, em que o número 01 representa a opinião de discordância total à afirmação da questão, e o número 05 representa a concordância total. Esse instrumento de coleta de dados também contém duas questões abertas, a primeira para saber se os questionados teriam mais alguma contribuição acerca da fase interna de pregões da UDESC, não contemplado nas questões fechadas anteriores e, a segunda apenas para saber se o questionado gostaria de receber o resultado da pesquisa (*feedback*), deixando seu e-mail de contato, para que lhe fossem enviados os resultados, após análise do material.

Para aplicar o citado roteiro (Apêndice A), cada palestrante foi pessoalmente contatado no X Congresso de Pregoeiros, momento em que se esclarecia o objetivo e importância da entrevista e lhe é solicitada a permissão formal de utilização das respostas para esse trabalho acadêmico.

Outro aspecto a ser mencionado refere-se à realização de pré-teste, em 07 de dezembro de 2015, com dois professores do CAV/UDESC, que haviam sido chefes de departamento, dois servidores técnicos administrativos que atuam no setor de compras do CAV e com um professor em exercício do cargo de Vice-Reitor. Desta forma, o pré-teste foi distribuído para análise nos três grupos descritos na seção 3.2 - Participantes de Estudo. Com o *feedback* de todos os pré-testados, percebeu-se que os conteúdos das questões estavam claros, objetivos e que as respostas seriam suficientes para atender os objetivos específicos dessa dissertação. O formato de questionário *online* também foi aprovado pelos pré-testados. Não foi necessário realizarem-se ajustes e, desta forma, o questionário foi encaminhado para a amostra selecionada.

Foi garantido, a todos os participantes, sigilo de suas informações, tanto para o grupo externo da UDESC (Pesquisadores, Doutrinadores e Estudiosos das Compras Públicas), como também para o grupo dos servidores da UDESC. No entanto, no grupo dos Doutrinadores, foi solicitada uma permissão formal de cada entrevistado para referenciar as suas respectivas citações. Já, no segundo grupo, dos servidores da UDESC, tal solicitação não se fazia necessária, pois o próprio sistema do Google Forms não registra quem responde ao questionário. Desta maneira, não foram identificadas suas respostas nas transcrições do Capítulo 04.

Por fim, as entrevistas foram gravadas, com o consentimento dos participantes, e posteriormente, transcritas, pois, conforme preconizam Barros e Lehfeld (2004), somente será gravada a entrevista se o entrevistado assim o permitir, conselho este seguido pelo autor do trabalho.

### 3.5 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

Com vistas à caracterização da pesquisa, por adotar a abordagem qualitativa, o tratamento dos dados foi realizado por meio da técnica de análise interpretativa. Perseguindo a definição de Triviños (2001), que indica que esta técnica favorece a análise dos dados, quando aplicada à pesquisa qualitativa, já que as informações são primeiramente agrupadas, por meio da gravação da entrevista e, posteriormente, transcritas, para serem interpretadas.

O autor (TRIVIÑOS, 2001) ainda sugere que algumas etapas devam ser respeitadas durante o processo de análise dos dados, indicando inicialmente a leitura das respostas transcritas, na sequência propõe que o investigador sublinhe as ideias expostas, e que se aproximam da fundamentação teórica. E, por fim, aconselha analisar as respostas agrupando as que são divergentes e as que coincidem entre si, tendo como base o referencial teórico do trabalho (TRIVIÑOS, 2001).

Quanto às respostas obtidas por meio da aplicação de questionários junto aos servidores da UDESC, optou-se pelo uso de ferramentas estatísticas destinadas a produzir a frequência das respostas, as quais, a partir da sua obtenção, passaram a ser ilustradas por meio de gráficos.

### 3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Vergara (1998) considera que todos os métodos apresentam limitações, no entanto, os métodos escolhidos para a sua pesquisa são os que o pesquisador julgou estarem de acordo com o estudo, e, que, dessa maneira, o levará até as soluções dos problemas.

Neste sentido, diante da quantidade restrita de fontes sobre o tema, este trabalho debruçou-se intensamente no que define a lei de Licitações (Brasil, 1993), a lei de Pregões (Brasil, 2002) e na Constituição Federal (Brasil, 1988).

Ademais, buscou-se também conhecer a opinião de doutrinadores, estudiosos e especialistas de renome nacional a respeito da fase interna de pregões. Ao todo, foram entrevistados 18

especialistas, somando-se, aproximadamente, 03 horas de diálogos e, ao transcrever e tabular essas informações, alinhados com os objetivos da proposta e a pergunta da pesquisa, foi revelado um conteúdo extenso em mais de 90 páginas. Desta forma, apresenta-se a limitação dos cortes necessários, pois, o apresentado representa apenas uma parte do conteúdo transcrito.

Por fim, assinala-se que, como o trabalho é um estudo de caso, o da UDESC, não é possível que seus dados sejam aplicados em outra realidade.



## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

A apresentação e a análise dos dados coletados nesta pesquisa são apresentadas na mesma sequência dos objetivos específicos dessa dissertação, atendendo o que foi tratado no capítulo 03, procedimentos metodológicos.

Os dados são, assim, analisados com base na abordagem interpretativa proposta por Triviños (2001) que, para tanto, considera a necessidade de se levar em conta 3 dimensões: a experiência do pesquisador, a teoria sobre o assunto e a realidade pesquisada.

Desta forma, neste capítulo, com base na análise dos dados, são apresentados os resultados, a partir dos objetivos específicos do estudo. Inicia-se o capítulo com a descrição da fase interna de pregões da UDESC, na sequência as opiniões e percepções dos entrevistados do X Congresso Brasileiro de Pregoeiros acerca da fase interna de pregões e, por último, a percepção dos servidores da UDESC sobre o mesmo assunto em tela, buscando-se junto a esses últimos identificar os desafios e possibilidades da citada etapa da licitação.

Diante do exposto, a partir da elaboração do presente capítulo, busca-se sustentar o que está descrito no próximo, que trata de apontar as alternativas de ações para o aperfeiçoamento da fase preparatória de pregões da UDESC.

### 4.1 DESCRIÇÃO DA FASE INTERNA DE PREGÕES NA UDESC

Nesta seção, é realizada a descrição de como se desenvolve a fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando essa utiliza a modalidade pregão. A intenção é atender o objetivo específico “a” dessa dissertação.

Uma vez que a bibliografia existente sobre o assunto é restrita, como já comentado, e que não existe um consenso de onde se inicia a fase interna de pregões por parte dos doutrinados e estudiosos das compras públicas, utiliza-se, aqui, o entendimento do setor mais envolvido com assunto na UDESC, que é a Coordenadoria de Licitações e Compras (que está subordinada a Pró-reitora de Administração), uma vez que é no âmbito desta que ocorrem os processos licitatórios, incluindo a modalidade pregão.

Vale destacar, no entanto, que, na Universidade em estudo, as etapas pertinentes à fase interna do processo de compras encontram-se dispostas na Instrução Normativa 008/11, que regulamenta os trâmites administrativos dos processos de licitação da UDESC, substituindo a

Instrução Normativa anterior de 2005. A abrangência dessa instrução pode ser entendida no “Art. 1o. A presente instrução normativa tem como objeto a regulamentação dos procedimentos internos a serem observados para a realização das licitações na UDESC” (UDESC, 2011c, p. 1).

Considerando apenas a Instrução normativa 008/2011, anteriormente descrita, não é possível identificar onde, de fato, desenvolve-se o início da fase interna de pregões e, tampouco, identifica-se quem de fato é responsável por determinadas ações descritas como mandatórias no processo, como se demonstra a seguir: “Art. 2º. Os processos para aquisição de bens, realização de obras e contratação de serviços ao serem solicitados deverão conter os seguintes requisitos” (UDESC, 2011c, p. 1). Mas, daí surge a questão: Quem faz a solicitação?

A Coordenadoria de Licitação e Compras (CLC) da UDESC é composta pelo Setor de Licitações, Setor de Compras, Setor de Importações e Setor de Cadastro e Preparação de Pagamentos e, em termos de estrutura organizacional, está localizada na Reitoria. No entanto, a referida Coordenadoria existe também junto aos demais centros de ensino, Setores de Compras e licitações que, por sua vez, estão subordinados às Direções de Administração e às orientações e normativas da Reitoria.

É responsabilidade da Coordenadoria de Licitações e Compras, conforme determina o art. 29 da Proposta de Regimento Interno da Reitoria (UDESC, 2013, p. 11-12):

- I) planejar, organizar, coordenar, orientar e acompanhar a execução do procedimento licitatório relacionado à compra de materiais, de serviços, de obras e de locações da UDESC;
- II) gerir administrativamente, acompanhar o andamento, verificar os prazos, elaborar minutas de termos aditivos dos contratos vigentes na UDESC e identificar a necessidade de deflagração de processos licitatórios, quando necessário;
- III) alimentar o Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no módulo jurídico referente às licitações do Campus I;
- IV) executar outras atividades inerentes à coordenadoria, ou que venham ser delegadas pela autoridade competente.

Não se pode dizer que existe um padrão nas estruturas dos centros, no que tange aos setores de compras e licitações, pois, os centros das UDESC diferem-se muito uns dos outros. Com isso, há setores totalmente dependentes das estruturas da reitoria, sem pessoas suficientes para a execução de todas as tarefas necessárias, como também centros que não dependem em mais nada da estrutura da Reitoria (inclusive com setores jurídicos estabelecidos). Vale assinalar que, depois da descentralização da ordenação primária da Reitoria, mentado pelo plano de gestão 2012-2016, que delega poderes aos diretores de centro, pode-se iniciar e finalizar um processo de compras sem que o processo tenha que viajar para Florianópolis (UDESC, 2012b).

A UDESC possui um calendário anual de licitações que é publicado no final do ano anterior, quando todos os centros comunicam os processos que planejaram realizar. Neste calendário, ficam evidenciadas determinações, como seguem:

- a) Em todas as licitações, qualquer Centro poderá participar com outro Centro, que é o responsável pela montagem do processo. Para isto, o interessado deverá solicitar, via e-mail ao responsável pelo Setor de Compras e Licitações do Centro responsável pela montagem do processo, com a respectiva justificativa da sua solicitação a qual será acatada ou não, também com a respectiva justificativa em caso de recusa. Desta forma, em qualquer licitação poderá ser incluída a demanda de outro Centro ou Reitoria, além daquela do Centro que está montando o processo;
- b) Os processos que serão realizados com demanda centralizada ou regionalizada, somente poderão ser licitados individualmente quando houver autorização expressa do Pró-Reitor de Administração da UDESC e ciência do Coordenador da CLC para o email (clico.reitoria@udesc.br). O mesmo se aplica às alterações pretendidas para este Calendário de Licitações, para que este Calendário não fique obsoleto;
- c) Todos os Centros deverão observar a data limite para informação da demanda ao Centro responsável pela montagem do processo, sob pena de ficar fora do processo licitatório e assim ter que instruir processo e realizar sua própria licitação de forma individualizada.
- d) A CLC sugere aos responsáveis pela montagem de processo licitatório que solicitem as demandas com antecedência mínima de 02 meses da realização do certame, no caso de

- Pregão e Tomada de Preços e 03 meses de antecedência da realização do certame no caso de Concorrência, para haver tempo suficiente para a instrução do processo;
- e) O sistema de Registro de Preços será usado nos casos previstos na Lei nº 8.666/93 e Decreto Estadual nº 2.617/09 e legislação correlata;
  - f) As demandas referentes à aquisição de materiais e bens serão feitas, preferencialmente, através do SIGECOM;
  - g) O uso do Pregão eletrônico será decisão do Centro responsável por licitar;
  - h) No caso de licitação onde restarem lotes ou itens desertos ou cancelados, o Setor de Licitações do Centro responsável pela licitação deverá informar, por email, os itens desertos para todos aqueles que participaram da licitação, os quais deverão informar, também, por email, o interesse ou não no relançamento. Em caso de nova licitação deverão ser sanados os motivos que levaram o item ou lote a restar deserto antes de relançar a licitação.

Em virtude de a UDESC ter o modelo de gestão *multi-campi*, cabe à Coordenadoria de Licitação e Compras a compilação dessas demandas em um único processo licitatório, ressalvados os casos em que os centros solicitaram pelo calendário anual gerenciar determinado objeto e foram autorizados a realizar os processos de forma descentralizada no *campus*.

Quando do envio das demandas, cada centro solicitante indica um servidor que realizará a fiscalização do contrato, no momento da entrega dos bens e na verificação da conformidade dos serviços prestados, denominado fiscal de contrato. Ainda, deverá constar no processo um responsável técnico que, segundo a Instrução Normativa da UDESC 008/11, “definirá as especificações técnicas do objeto a ser licitado”.

Verifica-se a variedade de insumos inerentes à natureza da Universidade, devendo prover desde aspectos voltados à manutenção das atividades administrativas (material de expediente e mobiliário, por exemplo) até a aquisição de equipamentos requeridos para o aprimoramento das atividades-fim da Instituição, ou seja, o ensino, pesquisa e extensão superior, conforme demanda de cada Centro em razão da especificidade de cada curso (equipamentos técnicos, insumos para projetos, novas tecnologias, por exemplo).

No Sistema de Gerenciamento de Compras da UDESC – SIGECOM, pode-se constar que há mais de 6000 itens de material de

consumo descritos e, que variavam desde ração para pequenos animais, camundongos por exemplo, a reagentes importados de DNA, para o laboratório de análises de paternidade.

O SIGECOM foi desenvolvido pelo CAV/UEDESC, por meio de uma parceria estabelecida entre os setores de Informática e de Compras, com o apoio integral da Direção Geral do CAV, com a finalidade inicial de padronizar descrições e viabilizar a solicitação das compras *on-line*.

O *software* fora instituído inicialmente com os seguintes objetivos (UEDESC, 2011b):

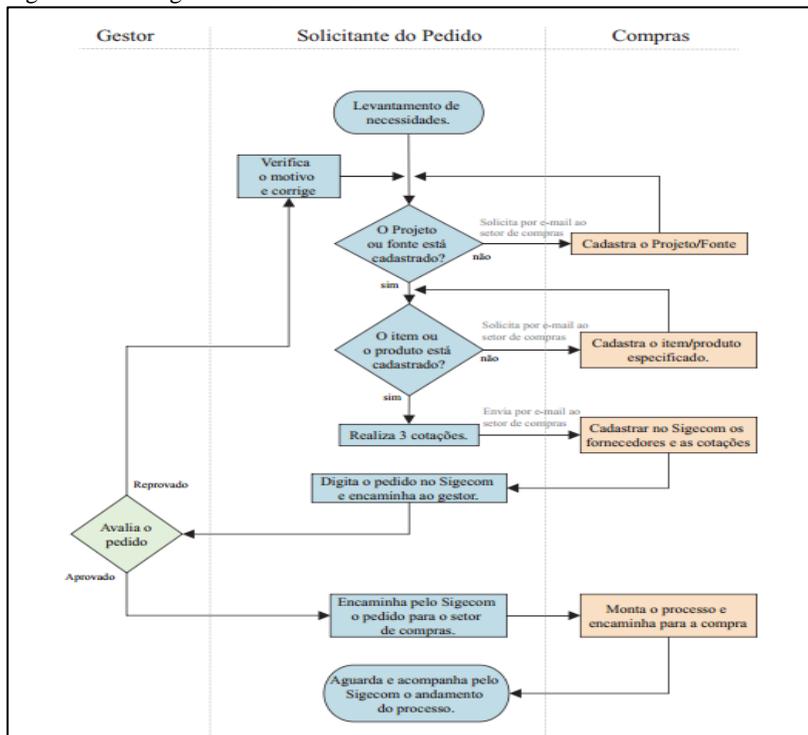
- a) Permitir maior agilidade nos trâmites internos;
- b) Possibilitar o controle e monitoramento do andamento do processo, desde o levantamento das necessidades até a compra do item; e,
- c) Emitir relatórios de gestão.

Desta forma, o sistema gera dados e informações confiáveis que auxiliam na identificação de problemas, bem como na propositura de melhorias. Também é uma importante ferramenta para otimização do tempo, agilizando a abertura e instrução dos processos de compras de bens e serviços.

Ao entrevistar o programador do SIGECOM, este afirmou que o SIGECOM nasceu da necessidade de padronizar as descrições dos bens e serviços a serem adquiridos. Dadas as suas atualizações e modificações, hoje engloba uma série de ferramentas gerenciais como parte do sistema. Antes da criação e utilização do sistema SIGECOM, era relativamente comum que processos licitatórios restassem desertos, por conta de erros de especificação e de cotações de mercado. Desta forma, salienta-se que o sistema trouxe benefícios imediatos e claramente percebidos dentro da instituição.

A Figura 2, a seguir, demonstra o fluxograma do sistema SIGECOM.

Figura 2 - Fluxograma do SIGECOM



Fonte: Manual do usuário SIGECOM (UDESC, 2011b).

O SIGECOM, no entanto, a partir de 2008, em ordem cronológica foi sendo utilizado para preparar pregões nos seguintes Centros da UDESC: CAV, CEO, CCT, CESFI, CERES e, somente depois de 2013, passou a ser usado pela Reitoria e demais centros da UDESC.

Pode-se constatar, nas entrevistas, que os Centros da UDESC, que utilizaram o SIGECOM por primeiro, como ferramenta de apoio à fase preparatória de pregões ainda no modo presencial, tiveram inúmeras vantagens operacionais na época em comparação aos centros que não o utilizavam, como por exemplo, o pedido *online* realizado diretamente por quem utiliza o material (professores e técnicos) separados por fontes orçamentárias, autorização *online* por parte da autoridade Competente (chefes de departamento e diretores), a padronização de descrições, aglutinação de itens a licitar no sistema separados por classificação orçamentaria, ganhos na velocidade de

relançamento de itens não comprados são alguns dos exemplos citados por servidores dos setores de compras.

Pelo que foi dito sobre o SIGECOM, pode-se observar que não se tratava de um sistema que fizesse parte de uma política ou Instrução Normativa da UDESC, desta forma foi utilizado pelo Centro que o desenvolveu por vontade própria e na sequência por centros que simpatizaram com a ideia e solicitaram o sistema para CAV.

O SIGECOM passou a fazer parte da Política Institucional da UDESC oficialmente, somente a partir da instituição do Calendário Unificado de Licitação da UDESC de 2013, o que ocorreu no mesmo ano em que foi regulamentado o Decreto 1.408/2013, que trata do Sistema de Registro de Preços pela UDESC, mas, mesmo assim, não de forma exclusiva. Pode ser verificado no texto desse Calendário que “as demandas referentes à aquisição de materiais e bens serão feitas, preferencialmente, através do SIGECOM” (UDESC, 2016).

O Sistema de Compras, para ter sido absorvido naquele momento pela Reitoria, por condição, teve que ser modificado para atender demandas da CLC / Reitoria, a exemplo da compatibilidade dos materiais (descrições de itens) da base de dados, com as referências numéricas da tabela oficial de Classificação de Materiais do Estado de Santa Catarina e de se adequar para ser utilizado no Sistema de Registro de Preço.

Essas adequações, segundo a CLC / REITORIA, ainda hoje não estão prontas. Sejam por motivos de contingência de programadores ou até mesmo pela dificuldade de transformar um sistema que foi desenvolvido para o fluxo da fase interna de pregão presencial e transformá-lo para outra demanda/fluxo totalmente diferente.

Por oportuno, é detectada a ausência de comissão interna que busque viabilizar o aprimoramento contínuo da fase interna de pregões e tampouco, nas outras modalidades licitatórias, a fim de melhor delimitar e atender às demandas compatíveis com a realidade da UDESC.

Diante dessa trajetória, de forma simplificada podemos dizer que para as compras realizadas na UDESC, por pregão tem seus pedidos originados em três pontas:

- a) Demandas de setores Administrativos: solicitações específicas de setores internos dos Centros, a exemplo de pneus pelo setor de transporte e até mesmo vacinas, pelo setor de saúde;
- b) Demanda contínua: solicitações de itens a exemplo de materiais de limpeza, café, açúcar, materiais descartáveis (copos plásticos), água mineral e, que tem histórico de utilização registrado no almoxarifado dos centros;

- c) Demandas esporádicas: geralmente são itens de projetos de pesquisa e extensão, que são solicitados por professores e pesquisadores e que variam muito em tipo e quantidade de ano em ano.

Pode-se observar que não é tarefa fácil operacionalizar essas demandas administrativas, científicas e operacionais, pois solicitações surgem a cada minuto nos setores, de diferentes fontes financiadoras e de diferentes sujeitos. Cada solicitação pode se enquadrar dentro de diferentes procedimentos, dentre eles está, o procedimento de preparação da fase interna de pregões.

Com base no que foi exposto anteriormente, observa-se o rígido atendimento das instruções normativas, o arcabouço legal, na perspectiva documental, quanto às fases de execução dos processos, devidas publicações, respectivas autorizações, dentre outros procedimentos, a busca pela proposta mais vantajosa por meio da economicidade dos recursos públicos, conduzido pelas Coordenações de Compras da UDESC.

Nesse sentido, por meio de uma visão holística acerca da realidade empregada na UDESC, apresenta-se, como última etapa deste estudo, um conjunto de propostas para a fase interna de pregões da Instituição em foco.

#### 4.2 PERCEPÇÃO DOS ESPECIALISTAS ENTREVISTADOS SOBRE A FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

Nesta seção, buscou-se identificar a percepção dos especialistas, estudiosos e doutrinadores de renome nacional que foram entrevistados, acerca da fase preparatória dos processos licitatórios na modalidade pregão. A intenção é atender o objetivo específico “b” dessa dissertação - Levantar a opinião de especialistas do tema compras públicas, de renome nacional, a respeito da fase preparatória do processo licitatório;

Ao todo foram entrevistados 18 especialistas, somaram-se, aproximadamente, 03 horas de diálogos e, ao transcrever e tabular essas informações, alinhados com os objetivos da proposta e a pergunta da pesquisa, foi revelado um conteúdo extenso em mais de 90 páginas. Para otimizar o processo de análise, discussão e resultado desse trabalho, apenas algumas partes foram selecionadas, a partir das categorias de análises e pelo princípio da exaustão e repetição dos dados coletados, assim sendo, o apresentado constitui-se em uma parte do conteúdo

transcrito, como comentado anteriormente, para que, nesse momento, seja viável o alcance do objetivo proposto dessa seção.

Os nomes dos entrevistados são apresentados, na medida em que são trazidas as respectivas falas, uma vez que, todos os entrevistados autorizaram formalmente a vinculação de seus respectivos nomes. Para tanto, utiliza-se, de forma padrão, apenas o sobrenome de cada entrevistado (quadro 6) e o ano em que a entrevista foi concedida.

Com o intuito de atingir este objetivo, o primeiro questionamento feito aos entrevistados foi para que conceituassem a fase preparatória ou interna de licitações, uma vez que não foi exaustivamente trabalhado tal conceito nessa dissertação pela escassez de referências nessa área.

As respostas a esta solicitação trazem informações particulares e individuais de todos os entrevistados, no entanto podem-se perceber aspectos comuns em diversas falas.

Nesse contexto, inicia-se a análise dos entrevistados destacando-se que, para Daniel Ferreira (2015), Davi Melo (2015), Edgar Guimarães (2015), Hamilton Bonatto (2015), Jair Eduardo Santana (2015), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2015), Lucas Furtado (2015), Luciano Reis (2015), Marcus Vinicius Reis de Alcântara (2015), Paulo Roberto Teixeira (2015), Paulo Rui Barbosa (2015), Rodrigo Pironti (2015), Ronny Charles (2015) e Rudimar B. Reis (2015), a fase preparatória da licitação é a mais importante dentro de todo o processo das compras públicas.

Para Guimarães (2015), Charles (2015), Teixeira (2015), Barbosa (2015) e Reis (2015), a fase preparatória, não apenas de pregão, mas como de qualquer licitação, é um fator determinante para o sucesso ou para o fracasso da contratação.

Pironti (2015) compreende, contudo, que a,

fase interna ou preparatória de pregões é um procedimento, e é bastante relevante que isso seja conceituado como um procedimento necessário ao ato externo [...], portanto, trabalhar com a fase interna do pregão é trabalhar com a moralização deste procedimento.

Outro destaque observado é a falta de regramento legal para a fase preparatória. Nessa lógica, Zymler (2015) destaca que,

a lei 8666/93 e as leis subsequentes, que tratam sobre as compras públicas, enfatizam muito mais

a fase externa, ou seja, tudo que vem depois da publicação do edital, mas ela é um pressuposto de uma licitação bem conduzida [...]. É ali sem dúvida onde você tem as principais deficiências nos procedimentos realizados no Brasil.

Santana (2015) complementa, observando que,

há fartíssima bibliografia no Brasil sobre isso, livros muito bons sobre leis 8666, sobre pregão, lei 10520, sobre concessão, permissão, parceria público-privado. Mas todas essas abordagens que são feitas, via de regra por juristas, por pessoas que tem uma visão monocular, uma visão linear, cartesiana [...] o conhecimento e mostrando que nós não investimos no Brasil nesta parte, nem de estratégia, nem de planejamento, muito menos na parte operacional. Que são os momentos mais desgastantes do processo de suprimentos.

Segundo B. Reis (2015), a fase preparatória da licitação é uma das mais complexas, o que fica evidenciado por meio da sua fala, a seguir: “dividindo o processo licitatório em 100%, eu poderia apostar que 45% de todas as dificuldades estão na fase preparatória da licitação”.

Bonato (2015) corrobora, afirmando que tal fase “é o fundamento de todo o pregão [...], é onde você toma todas as decisões, onde a administração atua [...]. A participação técnica é fundamental nesse momento, [...] infelizmente é muito comum, nessa fase interna, os órgãos públicos trabalharem com leigos”.

Seguindo a premissa sugerida por Bonatto (2015), Alcântara (2015) lamenta afirmando que, “a estrutura que é emprestada para dar suporte à fase interna das contratações pela administração, de maneira geral, é deficiente e precária. Ou não se tem qualificação, ou não se tem o número suficiente de servidores”.

Nessa seara, Teixeira (2015) adverte que

a grande maioria simplesmente faz aquele ato como sempre foi feito pelos seus demais companheiros. Aprenderam com todos os vícios, com todas as manias que um aplica para o outro e que não sabem nem porque aplica, simplesmente aplica. É o que eu, vulgarmente, chamo de

síndrome de Gabriela (nasci assim, cresci assim, vou ser sempre assim).

Já, Ferreira (2015) tem um posicionamento mais enfático quando coloca a referida fase do processo licitatório em dúvida, pois para ele, “se é que a fase interna existe, ela existe apenas formalmente [...]. A administração pública está muito acostumada a replicar as experiências do passado [...], a práxis administrativa é do *control C Control V*”.

Na sequência, Ferreira (2015) retrata-se comentando que

a questão é um profundo desconhecimento e descompromisso com a finalidade da licitação e um absoluto descompasso entre o que era no passado e o que é agora [...] a experiência de antes não se aplica no agora [...] é necessário evoluirmos no serviço público.

Com vistas a explicar o posicionamento dos entrevistados, até aqui expostos, tem-se o fato de que a lei de licitações, isto é, a Lei n.8666 (BRASIL, 1993), já tem mais de 20 anos, apesar de e o mercado ter evoluído para novas perspectivas, demandando soluções e necessidades organizacionais novas, concepção esta confirmada pelo relato de Ferreira (2015), já que, para ele,

Os termos de referência não se encontram adaptados para essa nova realidade, tecnológica, econômica, financeira e jurídica e portanto quando existe investigação de fase interna, essa é uma simples e pura experiência do passado ou o resultado da expressão de vontade de um sujeito [...] é uma vontade que ele não sabe justificar nem objetivar, é a impressão subjetiva de alguém que determina a contratação pública seja o objeto que for (FERREIRA, 2015).

Ferreira (2015) ainda destaca a realidade atual das compras públicas, asseverando que

No momento como nosso, quem vai impugnar o edital de licitação não é mais quem, por exemplo, vende computador e sim a empresa que faz locação de máquinas, não é mais quem loca máquinas, mas sim a empresa que fornece

mediante locatício todo um arsenal de tecnologia de informação colocando à disposição hardware, software e mais os sujeitos operadores desses instrumentos.

Porém cabe lembrar que a questão da contemporaneidade não está centrada no fato de o modelo fechado da licitação estar desatualizado, mas, na compreensão de que o desafio é novo, de que as propostas são novas e tem que ser construídas multidisciplinarymente (FERREIRA, 2015).

Em verdade, há lacunas que precisam ser resolvidas, não somente pela lei (BRASIL, 1993, 2002), mas também pela gestão. Na expectativa de elencar os gargalos da fase interna Santana (2015) destaca,

É uma série de pontos, que nós aqui no Brasil não tratamos bem e reclamamos muito: fator tempo, fator valor e, fator qualidade em relação aos processos. Tempo porque há uma gritaria geral de que os processos são demorados. Há uma gritaria geral sobre preço, paga-se mal e isso tudo está vinculado diretamente à questão da qualidade.

O discurso de Santana confirma a opinião de Porter (1986) e Martins (1999), para os quais a gestão de compra, como um todo, deve ser tratada de forma estratégica para as organizações, e igualmente a opinião de Chen, Paulraj e Lado (2004) que entendem a visão estratégica de compras como algo que precisa ainda evoluir.

Como próximo passo da análise das entrevistas, fez-se um esforço no sentido de encontrar palavras que aglutinassem os pensamentos dos especialistas entrevistados, referindo-se à fase interna de pregões. Para tanto, utilizou-se a ferramenta de localização do editor de texto, a partir de que foram encontradas palavras repetidas nas 18 entrevistas. Na sequência, partiu-se para a contabilização da quantidade de vezes que estas são repetidas, chegando-se ao seguinte resultado das três mais usadas:

- a) O verbo “planejar” e suas variações apareceram 82 vezes;
- b) A palavra “processo” apareceu 72 vezes;
- c) A palavra “importante” apareceu 35 vezes.

Alcântara (2015) considera a palavra planejamento em sua definição, “quanto mais você planeja, mais fácil a execução do contrato,

quanto pior seu planejamento, mais dificuldades tem na execução. A fase interna é a fase de planejar.”

Já, Bittencourt (2015) compara e exemplifica, apontando que

a fase de planejamento seria equivalente a uma estratégia para ver qual é o melhor objeto, o melhor serviço, a melhor obra que pode ser contratada pela administração pública, tendo aquela preocupação com a sustentabilidade em todos os seus aspectos (social, econômico e ambiental).

Sem se preocupar exatamente com o significado de planejar, Zymler (2015) destaca a problemática que envolve tal função, e não tem a menor dúvida, “esse são os pontos frágeis da área de licitações no Brasil, fase interna, planejamento, boas especificações, bons termos de referência, bons projetos base”.

Ainda sobre planejar, Santana (2015) relata a experiência de mais de 30 anos atuando no setor dos suprimentos públicos, na qual

Meus estudos mostram que nós não investimos nesta parte de estratégia, nem de planejamento, muito menos na parte operacional. Que são os momentos mais desgastantes do processo de suprimentos [...] Eu acho isso no mínimo incrível, porque o Brasil já está movimentando um pouco mais de 500 bilhões de reais do setor. Mas não nos preocupamos com políticas, por exemplo, de capacitação de pessoal e poder de compra.

Alcântara (2015) confirma as posições anteriores sobre o sentido de planejar para a fase interna de licitação ao alegar que

sem um bom planejamento, é difícil você ter uma boa execução do contrato. Precisamos nos conscientizar. Vamos investir um pouco mais em planejamento, vamos pesquisar mais a fase interna, vamos gastar mais tempo nisso aqui, gaste um mês a mais e você vai ter dois meses a menos na execução do contrato.

Na perspectiva do surgimento de novas modalidades licitatórias, novos sistemas de aquisições públicas, na esperança dos servidores do

surgimento de regramentos facilitadores, B. Reis (2015), de modo semelhante, enfatiza que

nada substituirá o bom planejamento, e cita que o sistema de Registro de Preços, foi apresentado por muitos órgãos, como o salvador da pátria, no entanto seria adequado se existisse planejamento. Hoje em dia, é usado por refúgio quando não há recursos financeiros ainda. Usam desse sistema, para quando tiver financeiro.

Ferreira (2015) de modo mais pontual, faz alusão à questão do Registro de Preço, detalhando que a Administração pública utiliza-o com tamanha falta de planejamento que os fornecedores cobram valores bem acima do mercado, pois, seguidamente, criam-se expectativas sem fundamento nenhum.

Já, Zymler (2015) traz à tona, uma perspectiva caracteristicamente legal, uma vez que considera

a falta de planejamento, muitas vezes, leva a contratações ineficientes, ilegais, traz a necessidade de contratos com aditivos para alteração do objeto que muitas vezes tendem a ultrapassar os 25% e ferir a lei 8666/1993 [...] não há como realizar uma boa licitação sem uma fase interna adequada, obviamente que os sistemas de controle tendem a determinar a anulação ou alteração de licitações com déficit de planejamento.

Charles (2015) complementa corroborando, “a gente precisa perceber que, no Brasil, consome-se muito na execução e pouco no planejamento. Nós precisamos de uma canalização de energia no planejamento e, menos energia na execução. E isso exige capacitação para o planejamento”.

Percebe-se, do exposto, que a Administração tem que entender que a essência do processo não está em buscar o melhor objeto, mais sim, obter a melhor solução. Ou seja, “a gente tem que parar de pensar na ideia que a fase interna é pensar no objeto por si só. Tem que pensar na melhor solução” (REIS, 2015).

Ainda, nessa esfera, as contratações das universidades são diferentes, já que têm nuances específicas, que vão repercutir no próprio

planejamento. Não adianta usar modelos de outros entes públicos para a universidade. Com esse mesmo raciocínio Charles (2015) adverte que, em algumas situações, não adianta usar outros modelos porque vai haver certa incompatibilidade.

É por meio de tais advertências que se começa a identificar o enfoque dado pelos entrevistados à palavra **importância** no âmbito das suas falas sobre a fase interna de licitações, objeto de interesse da atual pesquisa. Com esse mesmo entendimento, Guimarães (2015) apresenta também sua percepção sobre o assunto em tela, ao afirmar que:

me parece que agora que as pessoas estão se apercebendo da importância da fase preparatória da licitação [...] Ocorre que lamentavelmente ainda hoje nós percebemos, com raras exceções, absoluta falta de planejamento [...] licitações que são feitas na base do atropelo [...] acarretando contratação direta sem licitação, com base em uma emergência [...] é fruto de uma desídia, de uma procrastinação, da falta de planejamento, no erro do planejamento, coisa que hoje não se pode tolerar mais que é este amadorismo, esta falta de profissionalismo na administração.

É nessa mesma perspectiva que entrevistados, como Charles (2015), B. Reis (2015) e Alcântara (2015), afirmam que a fase interna de pregões inicia com a apresentação da demanda. Por isso, fazendo um paralelo com a legislação, Charles (2015) considera que

foi uma sabedoria do regulamento do pregão, de deixar claro que o termo de referência é uma obrigação do setor requisitante. Então é necessária a comunicação do setor requisitante, com o setor de logística, o setor de licitação, a central de compras ou o nome que se queira dar, para se fazer um bom planejamento do procedimento licitatório.

Quando se busca identificar questões relativas ao ato de requerer, Reis (2015) chama a atenção para outro detalhe, como se nota a seguir,

temos grandes dificuldade na fase interna, porque os envolvidos passam em um jogo de empurra e empurra [...] eu pedi, agora não veio, está

atrasado, mas a pessoa que recebeu diz que não comprou porque não deram detalhamento [...] No meu entender, é necessário normatizar pois essa fase é complexa e, os envolvidos precisam ser treinados para isso.

Mas, apesar das demandas já explicadas, para B. Reis (2015), dificilmente se vai encontrar uma instituição que já tenha especificação certa dos materiais, pois,

o usual é fazer a cópia da cópia. Copia o edital anterior e publica com as mesmas especificações. A sequência disso, se esse modelo teve eficiência ou não, se funcionou, se precisam ser estudados novos critérios, especificações para a compra dela, dificilmente alguém faz esse acompanhamento.

Defende-se, do quadro até aqui exposto, que a fase interna é muito mais do que a compreensão do objeto e da descrição da pretensão da administração no edital de licitação (FERREIRA, 2015). Afinal, diz Alcântara (2015),

eu não gosto muito quando a demanda começa na fase interna já pedindo a solução, acho mais interessante quando a área que percebe a necessidade dirige-se a unidade [...] dizendo qual o problema a ser resolvido e dali vai se buscar uma solução. Então, para mim, a fase interna serve para isso. Para planejar, pesquisar, identificar. Muitas vezes, com o estudo aprofundado na fase interna, você percebe outras possibilidades [...] não é incomum na administração você descobrir que existe uma solicitação de compra, por exemplo, e aquele produto já existe em estoque.

Pode-se observar nas entrevistas o tema da discricionariedade da administração em relação aos seus procedimentos internos. Dentre estas, destaca-se Guimarães (2015) que expõe:

Veja, no processo licitatório nós temos vários atores, alguns principais e outros coadjuvantes nesse cenário. A questão da organização

administrativa é uma opção administrativa do administrador público. O que eu quero dizer com isto, por exemplo, a definição do objeto, a quem compete definir o objeto a ser licitado, isto depende de cada regramento interno de cada ente, de cada órgão.

Analisando-se as entrevistas, foi possível observar doutrinadores alertar que a fase interna não deve se limitar a ficar apenas dentro dos muros das repartições. Furtado (2015) demonstra como ultrapassar essas limítrofes, relatando suas percepções sobre o assunto:

defendo que, há a necessidade de que a administração pública converse com o setor privado, mas isso deve ser feito não para que seja dada preferência a A, B ou C. deve ser feito de forma clara, transparente, permitindo inclusive o controle por parte da sociedade. É importante que haja a conversa entre o setor público e o privado, porque não adianta a administração pública dizer o que quer e aquilo não ser oferecido pelo setor privado.

As nuances da fase licitatória investigada não param por aí. O anseio da sociedade, por exemplo, foi abordado junto aos doutrinadores, pode-se observar a preocupação com a responsabilidade que a administração tem em atender a sociedade pelas falas que seguem. Pois,

O servidor público que requisita, está vinculado absoluta e estritamente vinculado à necessidade pública ser atendida. Então ele não pode, ao seu bel-prazer, requisitar o que lhe bem entender, ele não pode ao seu bel prazer, definir os requisitos mínimos aceitáveis para um determinado objeto. Por quê? Porque ele está atrelado a uma necessidade pública específica a ser atendida (GUIMARÃES, 2015).

A Administração Pública tem ainda que demonstrar responsabilidade com o dinheiro público,

em decidir instaurar uma licitação antes de qualquer coisa exige um juízo discricionário, um

juízo de valor propriamente dito, não de obrigação. O ordenador de despesa deve se perguntar: Essa necessidade se sustenta? E ainda que haja necessidade, na minha hierarquia de prioridades ela se mantem? (Nos períodos de dinheiro escasso as prioridades vêm à tona) [...] Eu tenho interesse? (eu não na primeira pessoa, digo, eu administração e, quando digo eu administração, digo, o interesse coletivo na perspectiva do cumprimentos dos fins da administração (FERREIRA, 2015).”

Em síntese, a administração pública tem que ser responsiva, ou seja, corajosa e que responda ao interessa da coletividade, não podendo ficar se “escondendo atrás de um estado esquizofrênico” (PIRONTI, 2015).

A segunda pergunta aos especialistas buscava captar a opinião deles, se as instituições públicas, incluindo universidades, davam a devida atenção à fase preparatória. Dos especialistas entrevistados, 16, entre 18, concordaram que as instituições públicas não dão a atenção devida à fase preparatória de pregões. Sobre o assunto, afirma Furtado (2015) que, a rigor, ninguém dá a devida atenção, e depois, “tentam remediar, mas não é possível. Nenhum órgão, nenhuma entidade da administração pública dá a devida atenção a fase interna, que é fundamental, porque ela evita, como eu disse, muitos problemas futuros.

Infelizmente, constata Reis (2015), que os Administradores pensam em licitações a partir, sempre, da fase externa, esse é um “grande erro que nós temos. Eu sempre digo, e gosto de enfatizar, o ciclo da contratação pública. Esse ciclo inclui a fase interna, a fase externa da licitação, e a fase contratual” (REIS, 2015). Então, essas 3 fases são importantes, são interdependentes, sendo que, uma falha na fase interna é tão grave quanto uma falha na fase externa, que é tão grave quanto uma falha na fase contratual (REIS, 2015). E continua Guimarães (2015), ao argumentar que

Muitas vezes nós percebemos que uma licitação feita no atropelo, uma licitação fruto da falta de planejamento, uma licitação em que não são tomados os cuidados necessários na fase preparatória, ela muitas vezes não chega ao seu final, ela é revogada ou anulada no meio do

caminho em razão desses problemas ocorridos na fase preparatória (GUIMARÃES, 2015).

Reis (2015) ironiza dizendo, “Há quem diga que a fase interna é um consórcio. Se é malfeita, questão de tempo será contemplada. Ou seja, você vai ser contemplado com algum problema, é só aguardar.

No entanto a, mesmo diante de tantas opiniões negativas sobre o assunto “observarmos, por uma análise jurisprudencial das cortes de contas, que, na última década, há uma ênfase na fase interna e na fase contratual. Porque até então se pensava muito na fase externa da licitação (REIS, 2015)”. Pironte (2015), corroborando, contribui, alertando que, “talvez hoje com esses atos de corrupção que demonstram que a fase interna é frágil, haja o início de uma nova ótica”.

Sobre a solicitação ou requisição de pedidos de contratação, particularmente, pode-se verificar detalhes a partir do entendimento dos especialistas entrevistados, como seguem apresentados.

Para Guimarães (2015), “o ato inaugural da fase preparatória é a requisição ou solicitação de compra. Este ato é o pontapé inaugural para a fase preparatória da licitação”. Já para B. Reis (2015) enfatiza o papel do requisitante, que

tem de ser minucioso nos detalhes. Só que é difícil descrever uma coisa que é corriqueira para ele. Que é tão simples [...] você sabe as especificações que deseja, mas, muitas vezes, não consegue descrever isso de forma coerente para que outros possam entender. Sempre afirmo que quando se fala em escrever edital ou termo de referência, temos uma dificuldade muito grande. [...] Então, a partir do termo, eu diria que, o melhor momento para verificar erros é quando você entrega o objeto adquirido e o solicitante diz, “nossa, essa cadeira tinha de ter braços”. Mas na hora que pediu, não lembrou disso.

B. Reis (2015) cita ainda mais um exemplo de efeitos causados por falhas na requisição:

Já ouvi casos em que foi solicitado “uma geladeira”. Um frigobar também é uma geladeira, no certame, tinha um fornecedor apresentando uma geladeira duplex e outro oferecendo uma geladeira frigobar. Isso demonstra que a

especificação foi completamente falha e negligenciada.

B. Reis (2015) observa, com a constatação de erros dessa natureza, segundo atualmente muitos órgãos públicos têm investido cada vez mais na capacitação de servidores. Afinal

nós sabemos que, muitas vezes, a Administração tem insistido, apoiado e investido muito em formar pessoas para fazer as licitações. Por outro lado, ela negligencia o processo, porque não investe na capacitação de outros servidores que não estão diretamente envolvidos no dia-a-dia da licitação, mas que são pessoas chaves que vão promover o início da licitação, são essas, requisitantes por exemplo [...] Dificilmente, você vê alguém sendo treinado para ser um bom requisitante. É o início da licitação. Se fizerem uma boa especificação, detalhamento do objeto, do que quer, com certeza, todo o resto do procedimento licitatório será com muito mais facilidade.

Daniel Ferreira (2015) acredita também que os órgãos públicos não dão a atenção devida à fase preparatória, por isso ainda sugere, sobre as universidades, particularmente, que nelas,

talvez seja pior ainda que em qualquer outro órgão público, pois um reitor pode ser de qualquer área do conhecimento e pode não ter nenhuma compreensão do direito e a opção da ordenação de despesa pode recair a um sujeito que si quer tenha formação jurídica, econômica ou contábil, é questão de confiança [...] Tenho certeza que as universidades não estão preparadas, e reitero, não é porque elas não desejem se preparar, mas sim por uma questão cultural!

Na mesma linha de pensamento Jacoby (2015) afirma, “a universidade não dá a devida atenção a fase interna de licitações, o próprio nome já diz, Universidade vem de Universo, e o universo é muito complexo, você dificilmente vai convencer um cientista, um

professor, o magnífico reitor a pensar na licitação”, e ainda complementa,

Eu penso que as universidades de fato sofram mais que as outras instituições públicas, porque gestão é atividade meio e não atividade fim [...]. A atividade de compras e contratações não são atividades fim na universidade [...]. Para que isso seja atenuado é necessário conscientizar o professor e os agentes de pesquisa e extensão que ele depende deste trabalho (JACOBY, 2015).

A constatação de Ferreira (2015) e Jacoby (2015), em verdade, confirma acerca da complexidade em que está envolta a gestão universitária, como indicam Luck (2006), Schmitz e Bernardes (2008) e Silva Filho (1998). Para tal condição, B. Reis (2015) sugere, às Universidades que desejam dar mais atenção à fase interna de licitações,

a Administração tem que se preocupar em adquirir ou desenvolver ferramentas práticas para o trabalho do servidor público, porque a burocracia já existe de forma única, ninguém precisa criar, ela já é instantânea. Mas precisamos criar soluções que tentem minimizar o trabalho do servidor e não complicar. Não adianta fazer um sistema que depende de 20, 30, 50 cadastros, porque todo mundo será contra para fazer isso. Deve-se buscar, criar soluções que possam realmente ser imediatas, que tragam uma maior facilidade para a gestão pública e respeito pelos servidores.

É fato de que as peculiaridades da organização universitária, tem impacto na gestão da fase preparatória dos processos licitatórios em universidades públicas, mesmo assim, no entendimento de Pironti (2015), a Administração, não dá a devida atenção a fase interna da licitação, vezes por falta do conhecimento dos procedimentos que contemplam a fase interna. Seria o caso, aqui, de se garantir informações e conhecimento suficientes para que possam lidar de forma eficiente com a fase interna licitatória, de modo que,

como a fase interna é uma fase que independe de exteriorização e independe de publicidade, muitas

vezes ela é, ou flexibilizada a proveito da administração ou, maximizada a prejuízo do interesse público [...] o que eu quero dizer com isso, é que, se há uma politização do procedimento, a fase interna é abreviada de uma maneira prejudicial a própria lógica do procedimento, até por que não se consegue uma fase interna bem preparada em meio dia de atuação [...] a minha opinião portanto em relação a fase interna é que faz-se necessário que alguns procedimentos sejam especificados e obrigatoriamente determinados (PIRONTI, 2015).

A terceira pergunta realizada aos especialistas pretende compreender a importância do envolvimento de diferentes pessoas no processo de construção da fase interna. O reconhecimento da importância da aludida fase, conforme já comentado anteriormente, é passo fundamental para o êxito do processo de compras públicas, o que leva a crer ser impossível construir um processo licitatório por uma única pessoa, pois, como entende Bonatto (2015),

não adianta, é relação. Processo de licitação de qualquer objeto é relação, é comprometimento. É necessário que o cara que vai fazer licitação compreenda o cara que fez o estudo de viabilidade. O cara que fez o estudo de viabilidade, compreenda o cara que vai licitar.

Reis (2015), sobre o assunto em tela, traz um seu entendimento sobre as universidades,

quando nós falamos de uma instituição de ensino, a área das atividades fim, as vezes acham que é perda de tempo. Infelizmente, ainda tem a cultura da despesinha por nota, ou comprar por nota e depois justificar numa dispensa, o que não é em nenhum momento adequado. Foge do processo licitatório, fraciona a despesa e burla o dever licitar, acha que, eu sou professor, não tenho que fazer a Definição do objeto, ora mas quem tem que fazer a definição do objeto, se não quem conhece aquele objeto específico!

A fala anterior, de Reis (2015), revela que, entre tantos intervenientes a fase interna da licitação também está sujeita a ação de aspectos culturais, seguindo-se a visão de autores como Chiavenato (2004; 2010) e Barbosa (2003). Ademais, nessa mudança de cultura o pressuposto é que se instale a prática da colaboração. Reis (2015) entende que uma forma de contribuir para a compreensão da colaboração mútua, seja organizado, primeiramente reuniões mensais, bimestrais, ou no mínimo semestrais, entre todos os setores envolvidos na área de compras públicas. E aí, Barbosa (2015) enfatiza que

no mínimo 4 setores devem ser representados. O demandante, o setor que vai executar a compra, o departamento jurídico e o gestor do contrato. Eu entendo que deve haver envolvimento desses departamentos todos. Especialmente do futuro gestor do contrato. Ele que sofrerá as consequências, que dirá o que pode ou não ser feito [...] É muito importante a opinião do futuro gestor do contrato.

Desta forma, quanto mais aprofundado for o estudo e a prática de atos adequados na fase interna, melhores serão os resultados da licitação. Ou melhor, melhores são os resultados na contratação e no atendimento do interesse público (BARBOSA, 2015).

Zymler (2015) corrobora com a impossibilidade de desenvolver a fase interna de maneira isolada e destaca, ainda, a necessidade de ultrapassar a dimensão interna da instituição, uma vez que,

A fase interna da licitação, pressupõe uma abertura da administração para com outros órgãos da mesma entidade e também com o mundo exterior (fornecedores e empresas), por que é na fase interna que se faz o orçamento, elabora-se o projeto, a descrição detalhada do objeto. E não há como fazer isso sem olhar o mundo exterior. Quais produtos estão disponíveis? Então esse contato com os professores, com as unidades que vão afinal usar o equipamento, ser os destinatários dos serviços é absolutamente indispensável. Por isso a fase interna é o momento onde você tem pareceres técnicos, pareceres jurídicos, você tem uma série de atos que visam a melhor contratação possível.

Novamente Ferreira (2015), altissonante, propõe que é impossível fazer uma boa fase interna na perspectiva de um único sujeito, “porque ninguém é bom sozinho, o que precisasse conhecer por exemplo é a necessidade da unidade requisitante, o mercado (opções que oferece) e, não confundir objeto como solução como referir [...] precisamos pensar em licitação de uma forma multidisciplinar”.

A bem da verdade, na realidade das universidades, as leis que se usam são as mesmas,

mas como os objetos a serem atendidos e as demandas são muito grandes, torna tudo complexo[...] no dia a dia das universidades são necessários produtos específicos, reagentes da área Química, produtos para o laboratório de Física, para o curso de Museologia, para o curso de História entre outros mais. Então, a demanda é muito diversificada. Eu não me arriscaria a chutar quantos itens são necessários para viabilizar as rotinas de uma Universidade (ALCÂNTARA, 2015).

Depreende-se, daí, que as palavras anteriores, de Alcântara (2015), vão ao encontro daquelas proferidas por Silva Filho (1998), ao reconhecer que, para as instituições Universitárias, não há receita pronta que possa ser universalizada.

A quarta questão apresentada aos especialistas entrevistados visava esclarecer a percepção do autor com relação à falta de determinação de etapas para a fase preparatória de pregões. A priori, contudo, é preciso lembrar que a lei 8.666 de 1993, não define rigidamente quais são os atos que devem ser praticados na fase preparatória de uma licitação, ao contrário da fase externa. Na fase externa, tem-se um rito procedimental, uma cartilha da qual ninguém pode fugir que está no Art. 43 da lei mencionada (JACOBY; FERREIRA; MELO; BONATTO; SANTANA; FURTADO; REIS; BITTENCOURT; ALCANTARA; ZYMLER; FENANDES; TEIXERA; BARBOSA; PIRONTI; CHARLES; B. REIS, 2015).

Agora, no que toca à fase preparatória, o que se é obrigado a fazer?

Uma interpretação sistemática da lei e cada qual constrói o seu entendimento, o seu procedimento a ser seguido para os atos que compõe a fase interna

de uma licitação. Isto ocasiona, muitas vezes, desencontros, ocasiona falha no preparo de uma licitação pública (GUIMARÃES, 2015).

Percebe-se, com isso, que quando o legislador não cria as etapas de um procedimento, ele tá dando uma mensagem ao aplicador da regra de que ele conferiu espaços discricionários para que ele escolha; “ele o aplicador da lei, que ele escolha as etapas que devem compor no nosso caso a fase interna da licitação [...] por uma inteligência do legislador ele não fixou a priori essas etapas mesmo por que elas dependem visceralmente da complexidade do objeto licitado” (ZYMLER, 2015). Completa, ainda, Bonatto (2015), lembrando que “a fase interna é difícil, o resto é fácil. O duro é fazer um termo de referência muito bom, um estudo de habilidade bem feito ou, um projeto básico bem detalhado. O resto é tranquilo. Segue a norma, lá e acabou”.

Alcântara (2015), citando a lei do processo administrativo no âmbito federal (Lei 9784/99), indica que a primeira fase do processo é a administração pública constatar que tem uma necessidade que deve ser suprida, e depois analisar quais são os caminhos para melhor supri essa necessidade.

Nós temos que falar da fase preparatória. Quando você encontra elaboração do edital, termo de referência, análise dessas necessidades da administração pública, tudo isso diz respeito a uma preocupação da fase interna. Então eu acredito que muitas vezes o bom andamento de um contrato depende da boa elaboração desse edital (ALCÂNTARA, 2015).

Observando as questões legais inerente as etapas que contemplam a fase interna da licitação, Alcântara (2015) enfatiza que os setores envolvidos com as compras públicas devem criar e atender as orientações internas do órgão (seguir os atos normativos), e adverte: “Se não há normativos, já recomendo de plano que se faça, normatize, regulamente, crie as normas, portarias, atos internos para disciplinar o processo e que estes sejam sabidos por todos”. É preciso, assim, esclarecer-se sobre o fluxo desejado para a realização da aludida fase licitatória. Na perspectiva de descrever um fluxo para a fase interna, Guimarães (2015) pormenoriza,

a fase preparatória ou na fase interna de uma licitação, o próprio nome já nos induz a uma conclusão, são praticados todos os atos necessários e imprescindíveis para o desencadeamento da competição. Nesta etapa, a administração define o que ela pretende adquirir ou qual é o serviço que pretende contratar. Ela define as condições mínimas, aceitáveis para esse objeto a ser colocado em competição. Ela define se existe ou não um recurso orçamentário para fazer frente à despesa. Ela define as regras do instrumento convocatório, define as condições de habilitação. Portanto, nesta fase preparatória nós temos a prática de inúmeros atos, dentre eles que reputo um dos principais atos desta fase preparatória, é a definição do objeto, a elaboração do termo de referência ou projeto básico, conforme o caso, e especialmente a elaboração do instrumento convocatório da licitação (Edital) que todos nós sabemos, é a lei interna da licitação, é a lei que vai comandar todos os atos a serem praticados durante a fase externa daquela competição (GUIMARÃES, 2015).

Charles (2015) apresenta a sequência que ele observa sobre a fase em tela,

a gente primeiro identifica nossa pretensão contratual, depois a gente tenta identificar como o mercado atende essa nossa pretensão, depois nós vamos estimar os custos dessa contratação, vamos identificar se vamos ter recursos financeiros para firmar essa contratação e depois vamos escolher a melhor proposta.

Guimarães (2015) ainda traz outros aspectos da esfera legais que devem ser apreciados, por exemplo, a observância das regras dispostas nos Art. 16 e 17 da lei de responsabilidade fiscal que incide e impactam na fase preparatória de uma licitação.

Quando a administração, por exemplo, recebe um pedido de um carro, se existe financeiro, essa nunca se preocupa em primeiro perguntar se esse é necessário. “Na fase interna, a Administração se limita a justificar a descrição do objeto, nunca mentar e resolver o

problema da solução [...] as pessoas confundem o objeto com a necessidade administrativa coletiva, quem disse que a solução é a aquisição do automóvel? Porque não uma locação? Porque não a contratação de uma cooperativa de taxi (FERREIRA, 2015)?”

Mas, o problema é que, como alerta Ferreira (2015),

as pessoas não estão acostumadas via de regra a pensar , e quando digo pessoas, incluo servidores públicos porque eles imaginam que não tem nem a possibilidade de criticar [...] Quem disse que atender ao pedido atende ao interesse público? O Interesse público pode redundar com a negação de um pedido, não importando de quem seja.

Finalizando esse capítulo, apresentam-se sugestões e relatos apresentados pelos especialistas entrevistados.

Jacoby (2015) relata uma experiência das consultorias que presta pelo Brasil a fora, que retrata uma realidade comum,

Eu sou contratado de uma instituição e pude verificar que ao se buscar a solução do problema, ninguém soube ilustrar uma solução a não ser apenas de acusações recíprocas. [...] Para resolver conflitos internos, temos que fazer as pessoas conversarem [...] No meu entendimento o setor de compras e licitações é o setor com maior capacidade de agregar pessoas!

Ferreira (2015) sugere às Universidades públicas:

é importante que o conselho universitário estabeleça uma política institucional para as compras para os próximos 20 anos, para que não haja descontinuidade administrativa e, desta forma as mudanças não ocorram ao sabor do gestor e do vento. A construção pela participação de várias classes no conselho universitário (professores, técnicos, representantes de classes e comunidade) permitem o controle social prévio, uma administração cidadã.

Pironti (2015) sugere que, no próprio edital, deveria contemplar o procedimento interno adotado, “como se formou [...] no próprio preâmbulo, você pode dizer”

Modalidade concorrência nº tal, edital nº tal formatado pela fase interna XYZ com tais procedimentos [...] isso deveria ser exposto publicamente [...] existe uma percepção equivocada de que a fase interna seria uma fase oculta ao público, uma fase que simplesmente compete a administração.

Larissa Panko (2015) destacou que percebe que

existe uma grande falha com relação à fase interna das licitações, há muita preocupação com aquilo tudo que é divulgado, passível de questionamento. Mas tudo o que acontece ainda internamente, em especial em elaboração do orçamento estimado e do termo de referência se costuma deixar de dar a devida atenção.

Finalmente, Alcântara (2015) aponta,

há diversos relatos de licitações sendo processadas quando durante a licitação já se sabe que o projeto está errado. Já se sabe na licitação que vai se precisar de aditivos do contrato, isso é absurdo. Isso dá azas a manobras de licitantes, jogo de planilhas [...] isso compromete a isonomia, o julgamento da licitação, a participação.

Em síntese, dos depoimentos obtidos, torna-se evidente a necessidade de se reconhecer a importância da fase interna de licitação, momento em que os gestores universitários precisam estar preparados para lidar com as idiosincrasias inerentes a esta instituição. Sendo assim, a partir do que afirmam os especialistas consultados, há diversos fatores que podem afetar o processo em estudo, sejam eles relativos à dedicação do gestor no planejamento das aquisições, ou no fato de que a universidade é uma organização complexa, onde nem todos que definem os requisitos de uma compra tem competência para isso. Para esses sujeitos, faltam informações e conhecimento especializado tanto

de ordem teórica, como legal, e, especialmente, falta a devida capacitação para atuar no processo, como bem lembra Melo (2002).

Aspectos culturais também são vistos pelos respondentes como um forte interveniente, assim como a necessidade de atualização da lei (BRASIL, 1993) e a definição adequada de um fluxo que se inicie com a identificação das necessidades, objetivos e poder de compra da instituição.

Por último, é preciso garantir a colaboração de todos que se relacionam com a fase interna ou preparatória de pregões.

Com o atingimento do objetivo “b”, passa-se na seção seguinte à apresentação e análise dos dados que permitem o alcance do objetivo específico “C” – Identificar desafios e possibilidades da fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão, na percepção dos atores envolvidos com os pedidos de compras.

#### 4.3 PERCEÇÃO DOS SERVIDORES ENVOLVIDOS COM A FASE PREPARATÓRIA DOS PREGÕES NA UDESC

Nesta seção, buscou-se identificar a percepção dos servidores da UDESC que tem envolvimento direto com a fase preparatória de pregões. Estes foram divididos em 03 grupos descritos na seção “3.2 - Participantes desse estudo”. A intenção é atender o objetivo específico “C” dessa dissertação.

Os nomes dos questionados foram preservados, uma vez que foi oferecido para esse grupo total sigilo das respostas. O próprio sistema do Google Forms, de entrega da pesquisa omite a identificação dos respondentes. No entanto, é possível identificar, em quais dos três grupos se qualifica, uma vez que a primeira pergunta solicitava exatamente isso, como se demonstra, no quadro 7, a seguir:

Quadro 7 - Servidores respondentes do questionário da pesquisa

<b>Grupo</b>	<b>Nome utilizado nos gráficos</b>	<b>Quantidade de possíveis respondentes</b>	<b>Quantidade de respostas recebidas</b>	<b>Percentual de resposta</b>
Direção	Grupo Diretores	28	11	39%
Operacional burocrático	Setor de compras	47	25	53%
Solicitantes	Chefes de departamento	44	16	36%
Totais		119	52	44%

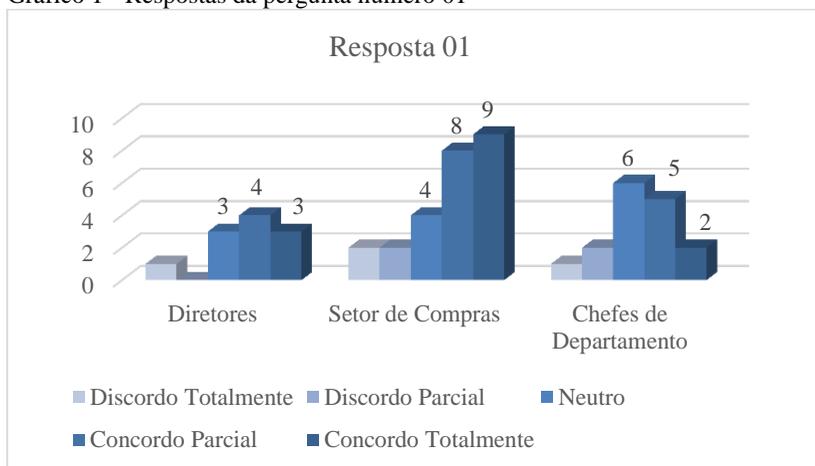
Fonte: Dados primários (2015).

Como exposto anteriormente, com o intuito de se atingir o objetivo específico dessa seção, sem se perder de vista as categorias e fatores de análises, descreve-se a partir deste ponto, cada um dos 13 questionamentos, com a representação gráfica das respostas apresentada por cada grupo e, na sequência a análise dos mesmos.

O primeiro questionamento feito refere-se à transcrição parcial do artigo 3, da Lei n. 10.520/2002 (BRASIL, 2002), como segue:

1) Em se tratando de processos de licitação na modalidade pregão, a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

Gráfico 1 - Respostas da pergunta número 01



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre o primeiro questionamento, analisa-se que, por se tratar de um recorte apenas da lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002), e as respostas serem de entendimento pessoal, pode-se constatar o que segue.

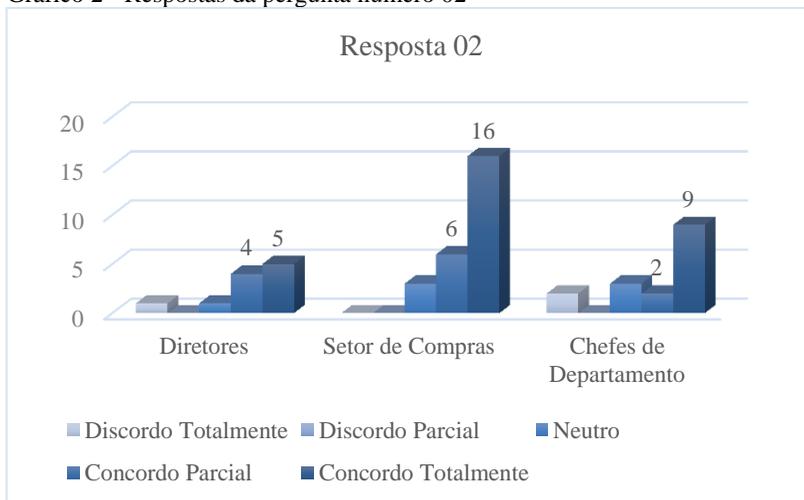
- a) Os chefes de departamento em sua maioria se mantiveram neutros, o que é compreensível, pois estes são de diversas áreas de conhecimento e representam a multidisciplinaridade na UDESC. As leis específicas de compras públicas, não são necessariamente conhecidas por eles;
- b) Os Servidores que atuam nos setores de compras e licitações, por outro lado, em sua maioria, concordaram com a afirmação, pois mesmo podendo não corroborar com o texto legal que é opaco simplista, o conhecem e não podem deixar de considerar. Santana (2015) afirma nesta seara que o marco regulatório vigente não é impeditivo a uma melhor *performance* do setor;
- c) O grupo de direção ficou bem dividido entre as posições de neutralidade às de concordância. Pode-se analisar, com isso, que se tem no comando da UDESC gestores com conhecimentos distintos e multidisciplinares.

O segundo questionamento feito tem a intenção de identificar o envolvimento dos grupos com relação a uma das atividades inerentes da

fase interna de pregões que é a de descrever o objeto a ser licitado como segue:

2) Eu também sou responsável por definir a descrição dos objetos (bens ou serviço) os quais são necessários para o desempenho das minhas atividades profissionais dentro na Universidade;

Gráfico 2 - Respostas da pergunta número 02



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre o segundo questionamento, analisa-se que todos os grupos se sentem responsáveis por descrever os materiais e serviços que são necessários para o desenvolvimento das suas atividades profissionais na UDESC. A Lei 10.520, de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), sobre o assunto em tela, descreve apenas:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, [...]; II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os

quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados [...] (BRASIL, 2002).

Mas, entende-se que, no contexto da complexidade da universidade, é impossível considerar apenas o que diz o Art 3º. Pois, nesta instituição, como seria possível a autoridade competente definir todos os objetos necessários e justificá-los?

Segundo Reis (2015), muitas vezes, os servidores que atuam na atividade fim dizem, “eu sou professor, não tenho que fazer a definição do objeto! Ora, mas quem tem que fazer a definição do objeto, se não quem conhece aquele objeto específico!”.

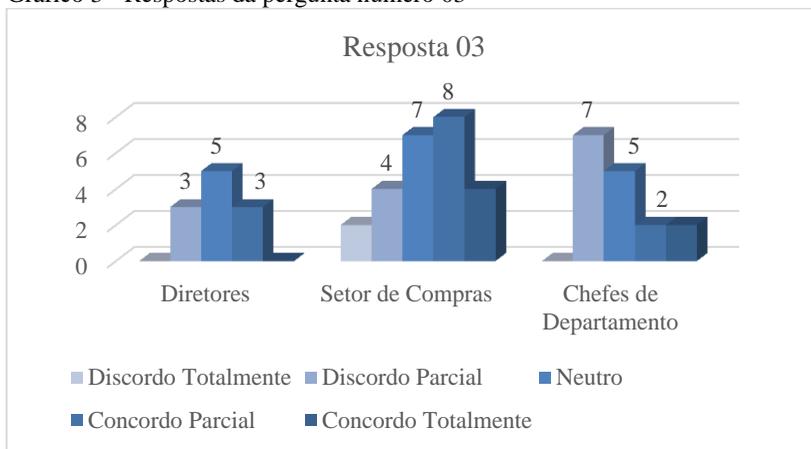
Considera-se, então, importante essa cultura de corresponsabilidade da descrição e solicitação dos materiais por parte dos servidores da UDESC, percebida nas respostas da afirmação 02.

A terceira afirmação buscou identificar se os questionados tinham a percepção da importância da fase preparatória no resultado do processo licitatório, pois segundo Guimarães (2015), Charles (2015), Teixeira (2015), Barbosa (2015) e Reis (2015), a fase preparatória, não apenas de pregão, mas como de qualquer licitação, é um fator determinante para o sucesso ou para o fracasso da contratação.

A pergunta em forma de afirmação foi:

3) O resultado negativo de um pregão a exemplo de: certames sem concorrentes (deserto), itens cancelados, itens não adjudicados, impugnações de edital são ocasionados no relapso do preparo da fase preparatória dos pregões;

Gráfico 3 - Respostas da pergunta número 03



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre o terceiro questionamento, analisa-se:

- a) Os chefes de departamento, em sua maioria, discordaram da afirmação, mas muitos ainda se mantiveram neutros também;
- b) Os Servidores que atuam nos setores de compras e licitações, em sua maioria, concordaram parcialmente com a afirmação, mas, muitos ainda se mantiveram neutros também;
- c) O grupo de direção ficou em sua maioria neutro também.

Pode-se concluir, nesse momento da dissertação, que não há dúvidas; se a fase preparatória for realizada corretamente, ela influenciará diretamente no resultado do pregão ou de qualquer outra modalidade licitatória. Desta maneira, pode-se afirmar que a maioria dos entrevistados está equivocada em suas percepções.

Na sequência a essa análise, descreve-se a consideração deixada pelo questionado número 30, que caracteriza uma preocupação sobre a fase preparatória:

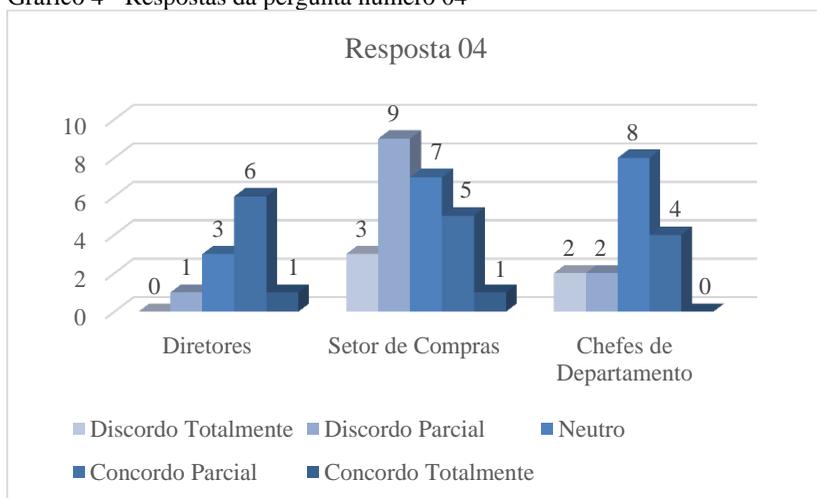
A UDESC deveria se preocupar com a agilidade na tramitação de processos licitatórios de material permanente, porque a demora na data da sessão do certame deste tipo de material, acarreta em lotes desertos e/ou infrutíferos por questões de influência do câmbio da moeda, na maioria das vezes, inviabilizando os orçamentos, e ainda, em

se tratando de final de ano, muitas vezes não há tempo viável para relançamento da licitação.

No quarto, quinto e sexto questionamentos, buscou-se identificar as opiniões dos grupos com relação à percepção que cada um deles tem sobre o comprometimento dos outros na fase preparatória de pregões, como segue:

4) A **direção** da UDESC dá atenção necessária à fase preparatória dos pregões;

Gráfico 4 - Respostas da pergunta número 04



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre o quarto questionamento, pode-se constatar que:

- Os chefes de departamento em sua maioria ficaram neutros em relação à afirmação;
- Os Servidores que atuam nos setores de compras e licitações, por outro lado, em sua maioria discordaram parcialmente;
- O grupo de direção, em sua maioria, concordou que eles enquanto gestores dão atenção necessária à fase preparatória de pregões.

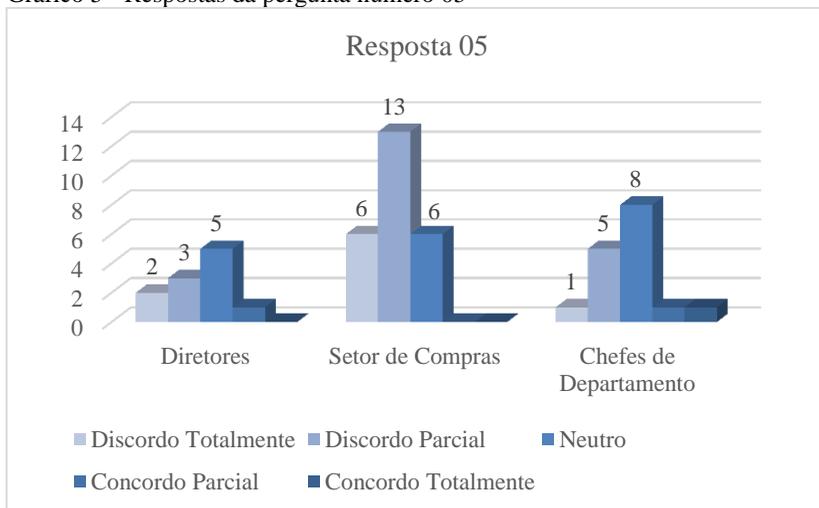
Fica então a comprovação que existe uma percepção divergente entre os grupos sobre essa questão. Desta forma, o grupo de gestores

pode propor ações e políticas que explicitem mais essas preocupações e ações relacionadas à fase interna.

O quinto questionamento feito foi:

5) Os **professores** da UDESC dão atenção necessária à fase preparatória dos pregões?;

Gráfico 5 - Respostas da pergunta número 05



Fonte: Dados primários (2016).

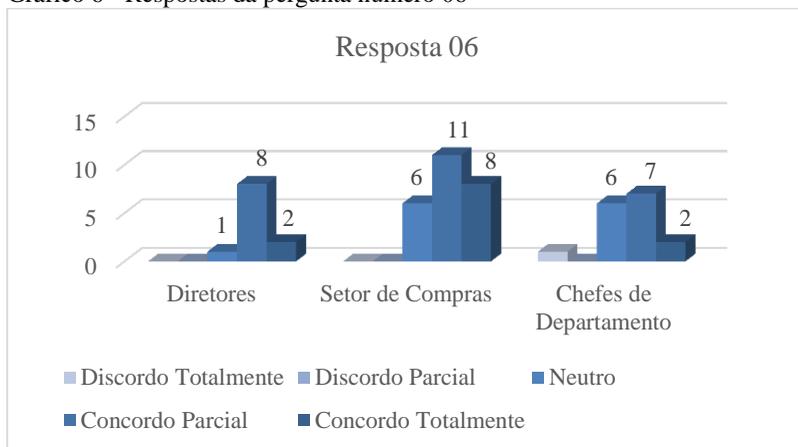
Sobre o quinto questionamento, pode-se constatar que:

- Os chefes de departamento, em sua maioria, ficaram neutros à afirmação, no entanto, 5 entre 16 discordaram parcialmente da afirmação;
- Os Servidores que atuam nos setores de compras e licitações, por outro lado, demonstraram discordar que os professores dão atenção à fase preparatória;
- O grupo de direção ficou bem dividido entre uma posição de neutralidade e de discordância à afirmação acerca dos professores.

O Sexto questionamento feito foi:

6) Os **servidores dos setores de Compras e licitações** da UDESC dão atenção necessária à fase preparatória dos pregões;

Gráfico 6 - Respostas da pergunta número 06



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre o sexto questionamento, pode-se constatar que todos os grupos concordam que os servidores que atuam nos setores de compras e licitações dão atenção à fase preparatória dos pregões. Em verdade, essa constatação nos parecia necessária, uma vez que as atribuições desse grupo são diretamente ligadas às realizações das fases internas, externas e contratuais dos processos licitatórios da UDESC.

No sétimo questionamento feito, buscou-se perceber a afinidade e a qualidade de comunicação entre os grupos, pois, percebe-se a importância dessas relações nas falas dos especialistas entrevistados que seguem:

Não adianta, fase interna é relação. Processo de licitação de qualquer objeto é relação, é comprometimento. É necessário que o cara que vai fazer licitação compreenda o cara que fez o estudo de viabilidade. O cara que fez o estudo de viabilidade, que compreenda o cara que vai licitar (BONATTO, 2015).

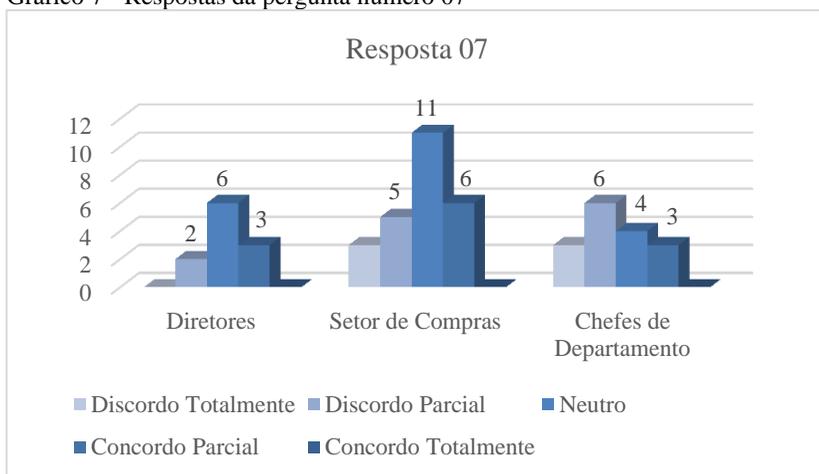
Reis (2015), sobre o assunto em tela, traz um seu entendimento, “quando nós falamos de uma instituição de ensino, a área das atividades fim, às vezes acham que é perda de tempo a relação com as atividades meio. Infelizmente, ainda se tem essa cultura”. Por isso, Santana (2015) complementa: “faz-se necessário, primeiro a disseminação de sensibilização, na sequência, as pessoas precisam se interessar por isso.

Nesse imediatismo que se tem nos dias atuais, as pessoas se preocupam apenas com o resultado daquele processo específico”.

Desta forma, o sétimo questionamento feito foi:

7) A Reitoria da UDESC, as direções dos Centros, os professores, técnicos administrativos e setores de compras e licitações trabalham em sintonia e a comunicação entre eles é boa;

Gráfico 7 - Respostas da pergunta número 07



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre o sétimo questionamento, pode-se constatar que os três grupos têm um entendimento neutro sobre a afirmação, sendo que os chefes de departamento ainda são mais pessimistas, uma vez que, 6 entre 16 discordam parcialmente.

Deve-se destacar esse assunto, pois, constata-se a importância da comunicação. O questionado 32, que é um técnico que atua em compras e licitações e, relatou:

Frequentemente, professores reclamam que não sabiam, ou que não foram avisados [...] mandamos as comunicações pelo e-mail institucional da UDESC [...] Será que teremos que fazer as comunicações pelos canais de acesso pessoal de cada um, para que este fique sabendo? Telefone residencial, aplicativo Whatsapp, telefone celular, e-mail particular ou qualquer

outra forma que não a estabelecida pela política institucional de comunicação?

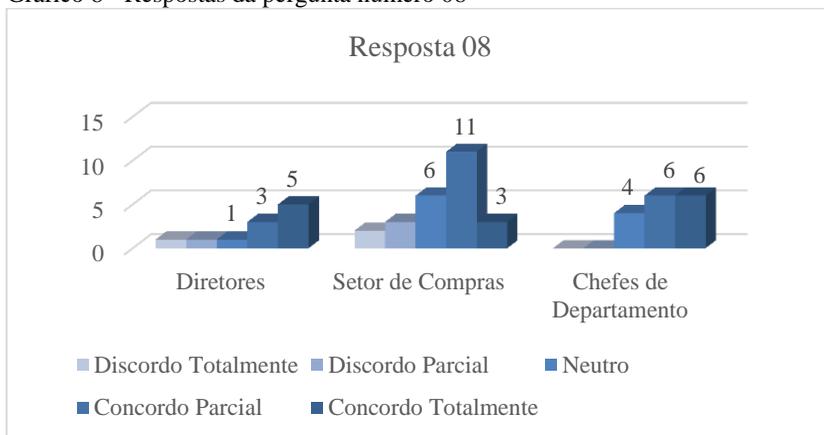
Na mesma seara do questionado 32, o atual pesquisador encontrou dificuldades em obter respostas ao questionário *online*, que foi enviado utilizando-se o e-mail institucional (nome\_sobrenome@udesc.br). Dos 119 e-mails enviados, apenas 79 foram abertos, tal constatação se deu pela ferramenta de confirmação de leitura. Dos 79 e-mails lidos, obteve-se 52 questionários respondidos. Ao buscar as razões para um retorno do baixo índice de leitura, descobriu-se que inúmeros professores e técnicos, simplesmente, não utilizam o e-mail institucional e que, inclusive, muitas vezes, utilizam-se dos portais eletrônicos dos centros para divulgar os e-mails pessoais. Assim. O questionado 16 relata uma prática usual em seu setor,

nos deparamos rotineiramente, quando os professores são instigados à manifestarem suas necessidades de aquisições (produtos ou serviços), muitos não dão a importância devida. Obviamente estas demandas não são alocadas nos pregões. Quando necessitam, aí sim se lembram que não responderam o e-mail, ou achou que não era com eles e via de regra este "ente abstrato" LICITAÇÃO acaba levando a culpa e aí, pobre do servidor que trabalha neste setor.

No oitavo questionamento, buscou-se a percepção dos questionados com a relação à burocracia e o foco do desenvolvimento dos processos internos. Segundo Santana (2015), “a licitação, nunca foi um debate jurídico tão somente, é um debate que envolve diversas categorias de pensamento, é multidisciplinar, é fácil enxergar que aqui nós temos um campo inesgotável de trabalho”. Desta forma, a afirmação formulada foi:

8) A UDESC dá mais importância aos aspectos legais e burocráticos do que encontrar soluções que resolvam as dificuldades;

Gráfico 8 - Respostas da pergunta número 08



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre a oitava afirmação analisa-se que todos os 03 grupos acreditam que a UDESC dá mais importância aos aspectos legais e burocráticos do que buscar soluções para resolver os problemas. É compreensível constatar essa resposta, pois, “há fartíssima bibliografia no Brasil sobre as leis 8666, sobre pregão, lei 10520, sobre concessão, permissão, parceria público-privado. Mas, todas essas abordagens que são feitas, são feitas via de regra por juristas, por pessoas que tem uma visão monocular, uma visão linear, cartesiana” (SANTANA, 2015).

Parece também que negar as demandas, justificando no arcabouço legal, que envolve as compras públicas é mais simples do que pensar em novas soluções para os desafios do dia a dia. Ferreira (2015) comenta que

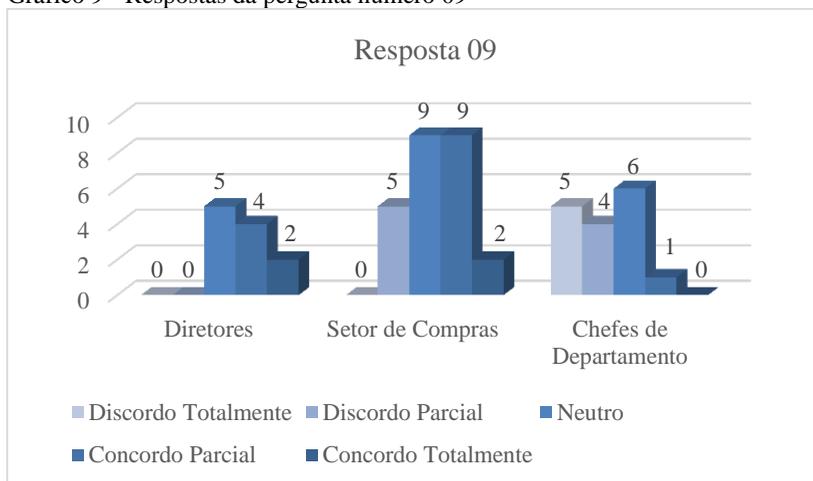
as pessoas não estão acostumadas via de regra a pensar, e quando digo pessoas, incluo servidores públicos, porque eles imaginam que não tem nem a possibilidade de criticar, nunca mentir e resolver o problema da solução [...] porque a questão não se trata da aplicação do direito e sim da compreensão do direito, para além da aplicação e compreensão do direito é uma questão cultural.

No nono questionamento, buscou-se captar a percepção dos grupos de entrevistados a partir da afirmação de Santana (2015), “nós não investimos no Brasil nesta parte de estratégia, nem de planejamento,

muito menos na parte operacional. Que são os momentos mais desgastantes do processo de suprimentos”. Partindo do princípio que capacitação de servidores é uma forma de se investir, segue a pergunta:

9) A UDESC oferece treinamentos, cursos, palestras e debates sobre processos de compras e licitações de forma satisfatória;

Gráfico 9 - Respostas da pergunta número 09



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre a nona afirmação, analisa-se que apenas o grupo de chefes de departamento não se sentem contemplados pela UDESC nos cursos, treinamentos e cursos oferecidos, sobre o tema compras e licitações.

A esse respeito, B. Reis (2015) entende que “a nossa dificuldade é nos 2 extremos do processo licitatório, que é fazer o preparatório e, depois, a gestão de contrato. O Governo e as Administrações tem de olhar com outros olhos para essa capacitação e treinamento nesses dois lados da moeda”.

Ilustram também esse tema das capacitações, os servidores, na fala do Questionado 19, que lembra: “Creio que os treinamentos deveriam ser para todos os servidores e no nosso centro é direcionado só para o setor de Compras”.

Já, o Questionado 31 diz que:

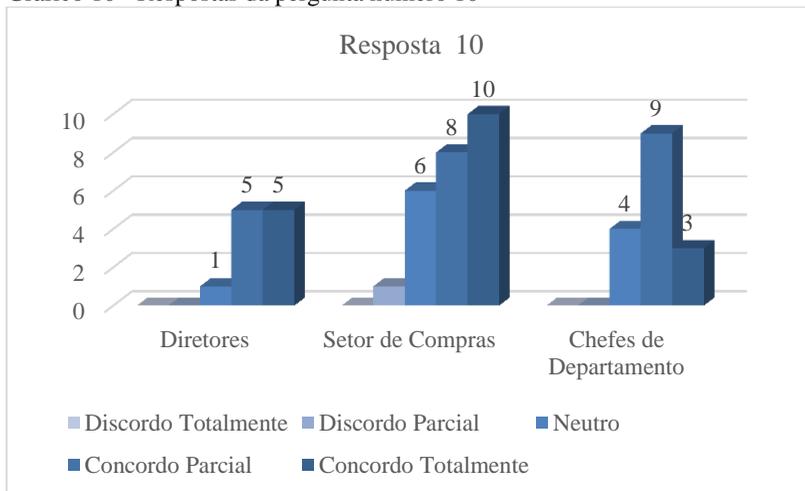
Vejo que falta capacitação para técnicos e docentes apreenderem a especificar o seu

material. Seria interessante se a UDESC realizasse cursos principalmente para os docentes para sensibilizá-los dessa importância. Os setores de compras utilizam muitas horas do seu tempo fornecendo informações básicas que poderiam ser facilmente resolvidas se houvesse uma política de capacitação. Visando conhecer o que é a UDESC, porque precisamos realizar processo licitatório? O que é uma licitação? Qual o papel de cada um no processo licitatório. Etc.

A décima afirmação busca resgatar o autocrítica dos indivíduos, como segue:

10) Eu me coloco à disposição e busco conhecer melhor os processos de compras da UDESC;

Gráfico 10 - Respostas da pergunta número 10



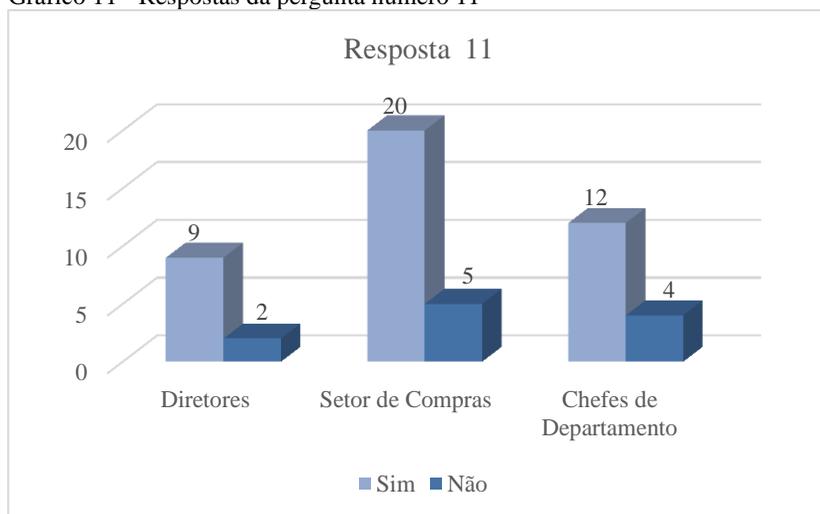
Fonte: Dados primários (2016).

Sobre o resultado à décima afirmação, pode-se constatar que todos os grupos afirmaram estar disponíveis a conhecer melhor os processos de compras da UDESC. Isso deve ser visto como uma oportunidade.

A décima primeira afirmação tinha a pretensão apenas de identificar se os indivíduos conheciam o Sistema de Gerenciamento de Compras – SIGECOM -, como segue:

11) A fase preparatória de pregões é ampla e complexa. Nesta fase, são processadas várias informações (descrições de materiais, volumes e unidades comerciais, preços entre outras) e são feitos e registrados os pedidos (materiais de consumo e permanentes e serviços) do que é necessário para o desempenho de nossas funções na UDESC. A UDESC possui algum sistema informatizado que auxilie nesse processo?;

Gráfico 11 - Respostas da pergunta número 11



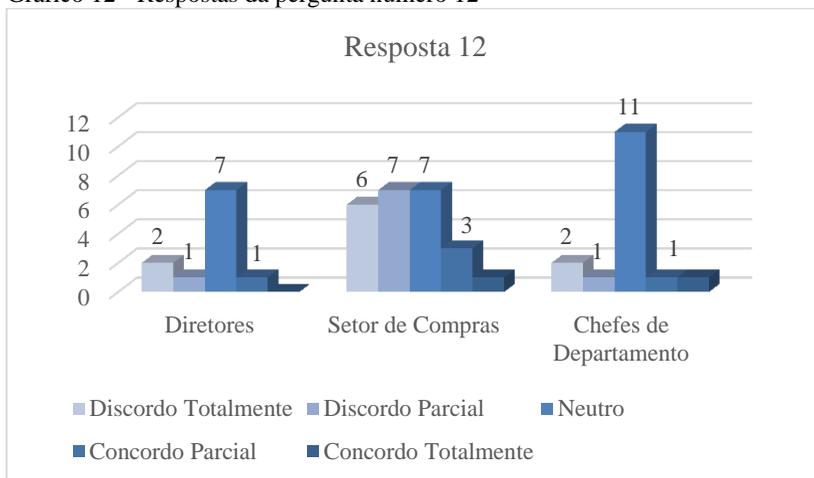
Fonte: Dados primários (2016).

Sobre o décimo primeiro questionamento, analisa-se que todos os grupos sabem, em sua maioria, da existência de um sistema para compras. No entanto, é estranho entender que 5, entre 25, servidores que atuam diretamente com compras e licitações na UDESC desconhecem a existência dessa ferramenta. Com relação aos outros dois grupos, até é compreensível, pois muitos chefes de departamento e gestores tinham há pouco tempo assumido os cargos.

O décimo segundo questionamento trata de conhecer a avaliação que os usuários têm sobre o SIGECOM, como segue:

12) Se você respondeu "SIM", na resposta anterior, se a UDESC possui um sistema de gerenciamento de compras e licitações. Esse sistema é efetivo e facilita a vida dos usuários na construção da fase preparatória de pregões da UDESC;

Gráfico 12 - Respostas da pergunta número 12



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre as respostas obtidas à decima segunda afirmação, pode-se afirmar:

- a) Os grupos de diretores e chefes de departamento desconhecem se o sistema ajuda ou não no preparo da fase interna de pregões, uma vez que a maioria posicionou-se de forma neutra;
- b) Para os Servidores que atuam nos setores de compras e licitações, o SIGECOM não é bem visto como uma ferramenta que visa auxiliar na fase preparatória de pregões.

Na sequência, descrevem-se comentários sobre o SIGECOM:

Questionado 08: “A falta de vontade do setor responsável (CLC-Reitoria) em implantar o sistema usado por poucos centros faz com que não tenhamos uma forma única, padronizada de contratação, o que nos prejudica na uniformidade das compras e dos processos de licitação”.

O questionado 11 detalha particularmente, em sua fala, o contexto, conforme se nota a seguir:

É lastimável ver a preparação de licitações por meio de planilhas excel. Já ocorreram muitos erros humanos, de digitação, provocando sérios prejuízos. Acredito que o sistema atual precisa ser aperfeiçoado, mas ainda assim é melhor que planilha excel. Acredito que seja necessário mais

treinamento aos Setores de Compras, principalmente para orientarem na especificação do produto a ser licitado, e aperfeiçoar a comunicação entre os Setores de Compras da UDESC, a fim de possibilitar a troca de experiências, problemas, soluções, etc.

Na mesma seara, o questionado 18 contribui, mencionando que: “o atual sistema de gestão de compras da UDESC (SIGECOM) está passando por uma grande reforma para atender ao Sistema de Registro de Preços, que está sendo muito utilizado na UDESC”.

E, por último, sobre o SIGECOM, o questionado 45 finaliza, alertando que

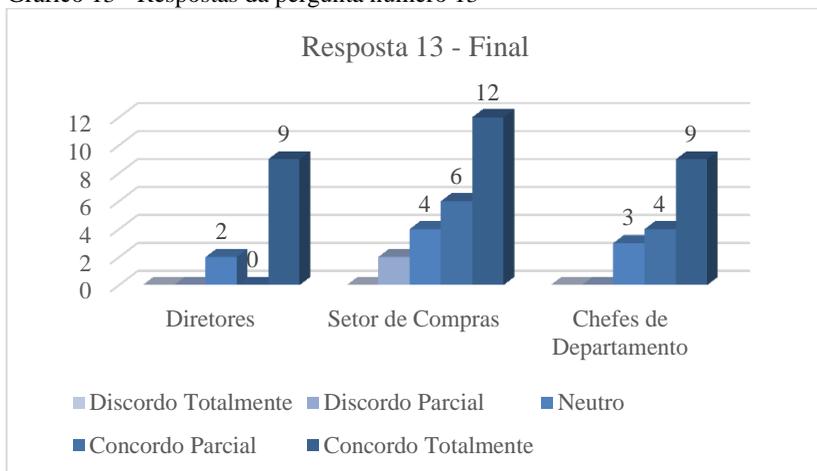
não há uma política interna que sensibilize todos os Centros a adotar um sistema informatizado e único que viabilize de forma efetiva a fase preparatória dos pregões. [...] Não há um cadastro dos materiais que seja preciso em suas especificações, podendo afetar a escolha quanto ao pedido de materiais para a compra.

O questionado 18 traz a informação de outro sistema que vem contribuindo com a fase preparatória da UDESC, "atualmente na fase preparatória dos Pregões, a UDESC contratou o Banco de Preços de Negócios Públicos, o que tem auxiliado significativamente na busca dos preços referenciais para os processos, atividade esta que tornava o processo demorado e burocrático.

A décima terceira e última pergunta buscou resumir as respostas anteriores afirmando:

13) A UDESC precisa melhorar o processo de sua fase preparatória de pregões.

Gráfico 13 - Respostas da pergunta número 13



Fonte: Dados primários (2016).

Sobre o décimo terceiro questionamento, analisa-se que a maioria dos servidores nos três grupos concorda que precisa melhorar.

Para o Questionado 45, “a UDESC, atualmente, funciona em feudos, em que cada setor faz a parte que acha correto, mas não há unanimidade em procedimentos internos embora tenhamos INs, mas nem todos as observam com o cuidado devido ou as mesmas foram elaboradas sem observância da realidade de cada Centro de Ensino.

Segundo o Questionado 50, contudo, há a “necessidade de observância quanto ao efetivo e real planejamento, bem como, ao respeito aos prazos definidos em IN emitidas pela Instituição”. Afinal, diz ele, sem o devido planejamento, “as demandas 'surgem' em cima da hora, sem tempo hábil para a corra análise processual, o que enseja, muitas vezes, falhas e/ou processos licitatórios mal elaborados”.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Iniciam-se as conclusões, a partir dos ensinamentos de Santana (2015), segundo o qual “se a universidade precisa se suprir, é porque ela tem uma missão por detrás daquilo tudo”. Tem que ter bem claro, cada servidor da UDESC, sejam, técnicos, professores, terceirizados e, pessoas em função de gestão, que há uma missão maior, e que é preciso manter a UDESC, como Universidade pública, gratuita, de qualidade e de todos os catarinenses, crescendo. Por isso, ao final desse estudo, ao concluir cada etapa proposta, cada objetivo específico, tornou-se possível, para o atual pesquisador, perceber sobre a urgência em se expandir os olhares míopes para uma visão holística sobre a UDESC.

Assim, as conclusões e recomendações delineadas aqui, neste capítulo, são apresentadas na mesma sequência em que os objetivos da pesquisa foram propostos, por ocasião do capítulo deste estudo.

A presente pesquisa teve como objetivo geral, analisar como se desenvolve a fase preparatória do processo licitatório da UDESC, quando se utiliza a modalidade Pregão, tendo como universo de estudo a Universidade do Estado de Santa Catarina, contemplando todos os campi. Após desenvolvê-la, considera-se que o objetivo citado foi atingido, visto que, por intermédio das pesquisas bibliográficas, documentais, somando-se às coletas de dados primários realizadas por meio das entrevistas junto aos especialistas do tema compras públicas e por meio da aplicação dos questionários junto aos servidores da UDESC, foi possível conhecer a realidade da Instituição estudada e, mais que isso, conhecer a opinião dos indivíduos que vivem o dia a dia do processo de compras. Neste contexto, na análise dos dados, fez-se a contraposição dos dados sobre a realidade da UDESC com a opinião dos já mencionados especialistas de renome nacional.

Na seara de se atingir o primeiro objetivo específico, que era descrever como se desenvolve a fase preparatória do processo licitatório na UDESC quando esta utiliza a modalidade Pregão, buscaram-se dados secundários representados pelas instruções normativas vigentes (IN) e decorrentes, inicialmente, da análise de processos físicos relativos à matéria em foco, no intuito de verificar a sua tramitação, e de dados primários obtidos pelo diálogo com servidores do setor. Examinaram-se estas informações, e, por meio delas, foi possível atingir o objetivo que foi materializado no capítulo 4.1 - descrições da fase interna de pregões na UDESC.

Na busca pelo segundo objetivo específico da pesquisa - que era de levantar a opinião de especialistas do tema compras públicas, de

renome nacional, a respeito da fase preparatória do processo licitatório -, constatou-se que não havia bibliografia suficiente acerca do assunto. Desta forma, a solução seria buscar informações primárias. O objetivo foi, portanto, atingido a partir de uma visita ao X Congresso Brasileiro de Pregoeiros. Nesse evento, foram entrevistados, a partir de um roteiro semiestruturado, 18 especialistas, que elucidaram o tema, suprindo esse estudo de informações necessárias para o atingimento dos próximos objetivos.

O terceiro objetivo específico era identificar desafios e possibilidades da fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão, na percepção dos atores envolvidos com os pedidos de compras. Esse objetivo foi perseguido primeiramente pela aplicação, recebimento e tabulação de um questionário estruturado que foi aplicado junto a servidores da UDESC que tem contato com a fase preparatória de pregões. Com a intenção de tornar as informações coletadas ainda mais interessantes, dividiu-se essa população em três grupos, na intenção de se propor soluções de maneira mais pontual e, com isso, orientando a proposição de ações por grupo.

No desenvolvimento da seção 4.3 - Percepção dos servidores envolvidos com a fase preparatória dos pregões na UDESC -, como já se tinha a percepção dos especialistas e o referencial bibliográfico, foi possível construir o texto, apresentando-se concordâncias e contrapontos do que se ia analisando, a partir dos gráficos que contém as respostas dos grupos. Desse diálogo construído entre servidores, especialistas, leis e autores, por conseguinte, foi possível atender o terceiro objetivo específico.

Finalmente, no quarto, e último objetivo específico, que oferece a oportunidade de se apontarem alternativas de ação para o aperfeiçoamento da fase preparatória do processo licitatório na UDESC, quando esta utiliza a modalidade Pregão, já se tinha percorrido e concluído outros objetivos que, certamente, deixam o pesquisador atual em uma condição confortável de destacar pontos relevantes dessa pesquisa e, com isso, propor **ações**, como as que seguem:

- a) As universidades, de fato, sofrem mais que as outras instituições públicas, porque gestão é atividade meio e não atividade fim. A atividade de compras e licitações não são atividades fim na universidade;
- b) Para que essa dificuldade seja atenuada, é necessário conscientizar gestores e professores sobre a importância deste trabalho;

- c) É necessário usar da discricionariedade administrativa que o arcabouço legal permite às Universidades e estabelecer políticas internas para a área de suprimentos. Por exemplo, modernizar as instruções normativas e readequar os fluxos dos processos de compras;
- d) Percebe-se que o setor de compras e licitações possui capacidade de agregar pessoas, bastando somente ter apoio das instâncias superiores;
- e) É necessário reunir, de forma multissetorial, discutir e implementar ações em prol do desenvolvimento e celeridade da fase preparatória de pregões;
- f) A UDESC tem que conhecer melhor o seu poder de compra, e a partir daí, implementar políticas das demandas;
- g) Estabelecer políticas internas na UDESC e desta forma combater a descontinuidade administrativa. As aquisições, contratações e obras, tem que ter a “cara da UDESC”, e não mais ser associado a figura de indivíduos, assim como, parar determinado projeto por conta da troca de gestores;
- h) Influenciar nas políticas externas, uma vez que, a UDESC, faz parte do executivo do Estado de Santa Catarina. Deve-se fortalecer a participação e articulação da Universidade nas discussões políticas do Estado, pois é missão auxiliar no desenvolvimento desse;
- i) Não se pode esquecer que a Universidade é construída a partir das pessoas. Desta forma, é necessário estar sempre fortalecendo por ações pró-ativas o sentimento de identidade e de pertencimento dos indivíduos nesse contexto;
- j) Há que se efetivarem treinamentos para os envolvidos na fase preparatória de pregões. Ainda, sugere-se que tais treinamentos sejam mantidos e ampliados para os que atuam diretamente nos setores de compras e, principalmente, que se invistam, quanto a este aspecto, nos demandantes;
- k) Indica-se que os docentes que pretendem assumir cargos administrativos sejam preparados para as práticas administrativas que passaram a exercer, dente elas, atuar na fase em foco da licitação. As rotinas administrativas, às vezes, estão muito distantes das rotinas docentes;
- l) É necessário investir em tecnologias que atendam as demandas da fase interna da licitação e, neste âmbito, que os usuários de tais tecnologias tenham o suporte necessário para operá-las;

- m) É indispensável ampliar a conscientização sobre o papel do dinheiro público para a sociedade, limitação que ficou evidenciada nas entrevistas. Algumas perguntas devem ser respondidas, tais como: Por que comprar e como comprar? Existem outras soluções para essa demanda? Essa demanda é de fato necessária ou apenas se quer utilizar o recurso financeiro?
- n) Jamais perder de foco e a cada dia ampliar o respeito à sociedade na qual estamos inseridos. Devemos prestar contas e dar transparência das ações. As escolhas devem sempre atender os anseios dessa sociedade e ao controle social.

Já, como **sugestões para futuras pesquisas**, aconselham-se:

- a) A realização de estudo similar em outras universidades públicas, onde também ocorre o fenômeno, buscando-se, dessa forma, um comparativo de experiências sobre a fase preparatória de pregões;
- b) Estudos que verifiquem como as concepções dos especialistas, trazidas aqui, manifestam-se nas universidades públicas;
- c) Estudo que apresente uma proposta de fluxograma otimizado para a fase preparatória de universidades públicas.

O estudo ora desenvolvido conclui, assim, sobre os desafios de gestão impostos à realização da fase interna de processos licitatórios, sobretudo, em decorrência das limitações impostas pela lei, pela cultura organizacional, pela insuficiência de preparo técnico e, especialmente, pelo fato de se estar falando de uma instituição que, por si só, já é complexa, a universidade, aqui representada pela UDESC. Concomitantemente, o estudo trata os pontos fortes e ameaças como verdadeira oportunidade para se otimizar a forma como o processo é atualmente gerido. Este é o nosso desejo e contribuição!

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ASSIS, R. M.; BONIFÁCIO, N. A. A formação docente na universidade: ensino, pesquisa e extensão. **Revista Educação e Fronteiras On-line**, Dourados, v. 1, n. 3, p. 36-50, 2011. Disponível em:  
<[http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/viewFile/1515/pdf\\_97](http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/viewFile/1515/pdf_97)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos: planejamento, organização e logística empresarial**. Porto Alegre: Bookman, 2001. 532 p.

BARBOSA, L. **Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BARBOSA, P. R. **Sistema de Registro de Preço – SRP**. Curitiba: Negócios Públicos do Brasil, 2008.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica**. 2. ed. ampl. São Paulo: Makron Books, 2004. 122 p.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade: entrevista a Benedetto Vecch**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BERNHEIM, C. T.; CHAUI, M. S. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento: cinco anos depois da conferência mundial sobre educação superior**. Brasília: UNESCO, 2008. 44 p.

BETIOL, L. Compras sustentáveis no setor público. **Negócios Públicos: Negócios Públicos do Brasil**, Curitiba, ano VII, n. 83, jun. 2011.

BRAGA, Ataíde. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. 2006. Disponível em: <<http://www.forumlogistica.net/site/new/>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 nov. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.926, de 14 maio de 1862. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 maio 1862. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jan. 1922. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103694/decreto-4536-22>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 maio de 2005. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 out. 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jan. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Guia de compras públicas para a administração federal:** relatório. Brasília: Ministério do Planejamento, 2011c. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 002/2008, de 30 de abril de 2008. Dispõe acerca do regime de contratação de serviços na Administração Pública. **Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão**, Brasília, DF, 30 abr. 2008. Disponível em: <[http://transparencia.pi.gov.br/phocadownload/Legislacao\\_Controlerno/Instrucoes\\_Normativas/in02\\_np.pdf](http://transparencia.pi.gov.br/phocadownload/Legislacao_Controlerno/Instrucoes_Normativas/in02_np.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 dez. 2006b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2006/leicomplementar-123-14-dezembro-2006-548099-norma-pl.html>>. Acesso em: 08 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 8666, 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, 21 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10520, 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, 17 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis no 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 12.462, de 05 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 ago. 2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília, DF: Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, 2012. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo\\_contas/2012/SLTI/SLTI2011\\_relatorio\\_de\\_gestao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo_contas/2012/SLTI/SLTI2011_relatorio_de_gestao.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos:** orientações básicas / Tribunal de Contas da União. 3. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006a. 409 p.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Controle interno da administração pública:** uma perspectiva do modelo de gestão administrativa. 2007. 216f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp024862.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista brasileira de educação - Anped**, Poços de Caldas, p. 5-15, out. 2003. Disponível em: <[http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE24/RBDE24\\_04\\_MARILENA\\_CHAUÍ.pdf](http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE24/RBDE24_04_MARILENA_CHAUÍ.pdf)>. Acesso em: 01 abr. 2015.

CHEN, I. J.; PAULRAJ, A.; LADO, A. A. Strategic purchasing, supply management, and firm performance. **Journal of Operations Management**, [S.l.], v. 22, p. 505-523, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento organizacional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas:** o novo papel dos recursos humanos em organizações. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **Introdução à teoria geral da administração.** Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração:** um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Tradução Lúcia Simonini. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CORRÊA, Luiz A. S. Pregão eletrônico: aspectos gerais segundo a Lei nº 10.520/02. **Jus Navigandi**, São Paulo, nov. 2014. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/34262/pregao-eletronico-aspectos-gerais-segundo-a-lei-n-10-520-02>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

DAS, A.; HANDFIELD, R. B. A meta-analysis of doctoral dissertations in purchasing. **Journal of Operations Management**, [S.l.], v. 15, p. 101-121, 1997. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272696396001015>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

DIAS, M. A. P. **Administração de materiais**. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **As tendências atuais na gestão de suprimentos diante do Marco Legal das Licitações**. São Paulo, 2001. (Seminário do mestrado em gestão empresarial da EBAPE-FGV). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1695>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira. **Revista Compras Públicas**, Brasília, ano 1, n. 5, p. 50-70, nov. 2008. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1713>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405p. (Coleção Pesquisa Qualitativa, coordenada por Uwe Flick).

GARCIA, Giovani Ribeiro. **A importância da função de compras nas organizações**. Savassi: Instituto de Educação Tecnológica – IETEC, 2015. Disponível em: <[http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe\\_artigo/541](http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/541)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

HAIR JÚNIOR, Joseph F. *et al.* **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Tradução Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471p.

INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. **Compres públicas**: estudos, conceitos e infográficos. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015. (Edição Especial).

JACOBSEN, Alessandra de L.; CRUZ JUNIOR, João B. da; MORETO NETO, Luiz. **A administração**: introdução e teorias. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.

JACOBSEN, Alessandra de L. **Metodologia do trabalho científico**. Florianópolis: FEPESE/UFSC, 2008.

JORGENSEN, N.; SCHULTZ-NIELSEN, A. Extended Supplier Co-Operation - A Life Cycle Perspective. In: DIERDONCK, R. V.; VEREECKE, A. (Eds.). **Operations Management**: crossing borders and boundaries: the changing role of operations. Ghent: Academic Press Scientific Booksellers, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: (de acordo com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e com a Lei federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998). São Paulo: Dialética, 1998.

\_\_\_\_\_. **Comentário à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

KEARNEY, A. T. **Estudo de excelência em suprimentos**. São Paulo: Mimeo, 2000.

\_\_\_\_\_. **Identificação das melhores práticas internacionais e locais e as respectivas tendências na função de gestão de suprimentos**. Brasília: Mimeo, 2001.

KWASNICKA, Eunice Lacava. **Introdução a administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LEITÃO, Sérgio Proença. A questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzioni e Rice. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, out./dez. 1985.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, José C. S. **Um estudo sobre a reconfiguração da função compras em empresas do setor automotivo**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia) - Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LIMA, P. P. D. **Pregão eletrônico**: um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. CIPAD. Rio de Janeiro: FGV, 2008. Disponível em: <[http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08CIPAD\\_PecenePriscilla.pdf](http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08CIPAD_PecenePriscilla.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2015.

LUCK, Heloísa. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. (Cadernos de Gestão).

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAGALHÃES, Antônio Malheiros. A Identidade do Ensino Superior: a Educação Superior e a Universidade. **Revista Lusófona de Educação**, Portugal, n. 7, p.13-40, 2006.

MARTÍN PÉREZ, Jesus, **Seminários de pesquisa**: projeto e relatório. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 2006.

MARTINS, P. G.; CAMPOS, P. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. Editora Saraiva, 2001.

MARTINS, M. F. **Análise da função suprimentos nas empresas de manufatura**: o caso das empresas da indústria de linha branca. 1999. Tese (Doutorado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 1999.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**: edição compacta. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAXIMILIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução industrial. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELO, Pedro A. **A cooperação universidade/empresa nas universidades públicas brasileiras**. 2002. 332 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MENDES, R. G. **Lei de licitações e contratos anotada**. 8. ed. rev. amp. atual. Curitiba: Zênite, 2011.

MORAES, André. **Gestão de compras**. Rio de Janeiro: CEFDET, 2005. (Apostila do Curso de Administração Industrial).

MUKAI, Toshio. **Licitações e contratos públicos**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 407 p.

NIEBUHR, J. M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA, Natasha Giarola Fragoso de. **Compras públicas sustentáveis**: uma proposta de práticas de licitação para a Universidade do Estado de Santa Catarina. 2013. 178 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Centro de Ciências Administrativas e Socioeconômicas – ESAG, Florianópolis, 2013.

PEREIRA, F. C. B. **Determinantes da evasão de alunos e os custos ocultos para as instituições de ensino superior**: uma aplicação na Universidade do Extremo Sul do Oeste. 2003. 172 .Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia

de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

PEREIRA JUNIOR, J. T. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública**. 8. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva**: técnica para análise de indústria e concorrência. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo, SC: Feevale, 2013.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 308 p.

SANTA CATARINA. Lei nº 16.287, de 20 de dezembro de 2013. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2014. **Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, SC, 20 dez. 2013. Disponível em: <[http://udesc.br/arquivos/id\\_submenu/214/loa\\_2014\\_\\_\\_texto\\_da\\_lei.pdf](http://udesc.br/arquivos/id_submenu/214/loa_2014___texto_da_lei.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SANTANA, J. E. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais**: estratégia para suprimentos públicos. Curitiba, PR: Editora Negócios Públicos, 2015.

SCHEIN, Edgar H. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

SCHLICKMANN, R. **Administração universitária**: desvendando o campo científico no Brasil. 2013. 287 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SCHMITZ, A. L. F; BERNARDES, J. F. Atitudes empreendedoras e desafios da gestão universitária. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 8,

2008, Assunção. **Anais...** Assunção: [S.n.], 2008. Disponível em: <[http://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/61474/Atitudes %20Empreendedoras](http://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/61474/Atitudes%20Empreendedoras)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

SENAPESCHI NETO, Alberto; GODINHO FILHO, Moacir. **A evolução da gestão de compras em uma empresa do segmento de material escolar**: estudo de caso longitudinal. Prod. São Paulo, v. 21, n. 1, p. 76-93, mar. 2011. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65132011005000007>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Rev. Atual. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA FILHO, R. L. L. **Gestão universitária e seus desafios**. São Paulo: Instituto Lobo, 1998. Disponível em: <[http://www.institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art\\_008.pdf](http://www.institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art_008.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2015.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Reinaldo O. da. **Teoria da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2008.

SIMÕES, E.; MICHEL, Murillo. Importância da gestão de compras para as organizações. **Revista Científica Eletrônica de Ciências Contábeis**, [S.l.], ano II, v. 3, 2004.

SLACK, Nigel *et al.* **Administração da produção**. ed. comp. São Paulo: Atlas, 1999.

SOUZA, I. M. **Gestão das Universidades Federais Brasileiras**: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento. 2009. 399 f. Tese (doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

STONER, James A.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 2000.

STONER, James A.; FREEMAN, R. Edward. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2001.

UDESC - UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Balanco social**: UDESC 2011. 2011a. Disponível em: <[http://www.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/789/balanco\\_social\\_2011.pdf](http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/789/balanco_social_2011.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Calendário de licitações da UDESC - ano 2016**. 2016. Disponível em: <[http://www.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/2379/calend\\_rio\\_de\\_licita\\_es\\_2016.pdf](http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/2379/calend_rio_de_licita_es_2016.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 008/2011. Regulamenta os trâmites administrativos dos processos de licitação no âmbito da UDESC. **UDESC/PROAD/PROPLAN**, Florianópolis, SC, 2011c. Disponível em: <[http://www.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/206/in\\_0082011.pdf](http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/206/in_0082011.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual do usuário SIGECOM**: edição do solicitante 2011. 2011b. Disponível em: <<https://sigecom2.cav.udesc.br/manual/manualSolicitante.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Estratégico – Plano 2010-2030**. 2010. Disponível em: <[http://www.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/429/vers\\_o\\_ioesc\\_final\\_cor\\_rigida.pdf](http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/429/vers_o_ioesc_final_cor_rigida.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão – 2012-2016**. 2012b. Disponível em: <[http://200.19.105.194/udesc/arquivos/id\\_submenu/762/plano\\_de\\_gestao\\_o.pdf](http://200.19.105.194/udesc/arquivos/id_submenu/762/plano_de_gestao_o.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Regimento Interno da Reitoria**. Florianópolis: UDESC, 2013.

UDESC - UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA.  
**Regimento Interno da UDESC**. 2008. Disponível em:  
<<http://www.udesc.br/?id=728>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Autoavaliação Institucional da UDESC 2012**.  
2012a. Disponível em:  
<[http://www.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/1005/relatorio\\_de\\_avaliacao\\_institucional\\_30\\_11\\_2012.pdf](http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/1005/relatorio_de_avaliacao_institucional_30_11_2012.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. UDESC 50 anos: a trajetória da Universidade dos Catarinenses.  
**Revista Udesc 50 anos**, Florianópolis, maio 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed.  
São Paulo, SP: Atlas, 1998. 90 p.

\_\_\_\_\_. Tipos de pesquisa em administração. **Cadernos da EBAP**, Rio de Janeiro, n. 52, 1990.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da pesquisa: curso de graduação em administração a distância**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.



## APÊNDICE A – Instrumento de Coleta de Dados Palestrantes

<b>ITENS DE CONTROLE DE PESQUISA</b>		Entrevistado nº 001
Nome		
Titulação		
Local de trabalho		
Área de atuação		
<b>QUESTIONÁRIO</b>		
Item nº 01	Pergunta: Como o senhor (a) conceituaria a fase preparatória ou interna de pregões?	
	Resposta:	
Item nº 02	Pergunta: O senhor (a) acredita que as instituições públicas, incluindo universidades, dão a devida atenção à fase preparatória?	
	Resposta:	
Item nº 03	Pergunta: O senhor (a) acredita que possa ser feita uma boa fase preparatória sem o envolvimento de várias partes?	
	Resposta:	
Item nº 04	Pergunta: A legislação não determina etapas para a fase preparatória. Quais etapas vc estabeleceria?	
	Resposta:	
Item nº 05	Pergunta: O senhor (a) considera relevante o estudo da fase preparatória?	
	Resposta:	



## APÊNDICE B – Instrumento de Coleta de Dados UDESC

10/05/2016

PESQUISA COM SERVIDORES DA UDESC

### PESQUISA COM SERVIDORES DA UDESC

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) participante:

Sou estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e estou realizando uma pesquisa sob a supervisão do Prof. Cláudio José Amante (PPGAU/UFSC), cujo objetivo geral é Analisar e diagnosticar a fase preparatória de licitações, na modalidade pregão da UDESC. Sua participação envolve responder as perguntas do questionário, cujo propósito é identificar a percepção que você tem, quanto a fase preparatória de pregões da UDESC.

A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo. As informações provenientes deste instrumento de pesquisa são confidenciais e anônimas, e serão utilizadas única e exclusivamente para fins acadêmicos, sendo que, em nenhuma hipótese suas respostas serão identificadas.

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico. Estará contribuindo também para que a UDESC possa obter um estudo sobre a fase preparatória de pregões e desta forma, quiçá, buscar melhorar os resultados nos processos de compras.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelo pesquisador, no fone (49) 8801-2085 ou pela unidade responsável – PPGAU/UFSC, fone (48) 37216525.

Florianópolis, 04 de novembro de 2015.

Gustavo Gabriel Theiss (Mestrando) - Prof. Dr. Cláudio José Amante (Orientador)

\*Obrigatório

1. Se você concorda com o Termo de Consentimento acima, clique em Continuar.

Marcar apenas uma oval.

CONTINUAR

#### Questionário a ser respondido

Este questionário faz parte da pesquisa de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da UFSC, cujo título é: ANÁLISE DIAGNÓSTICA DA FASE PREPARATORIA DE PREGÕES DA UDESC: estudo de caso sobre compras públicas.

O objetivo é conhecer qual a percepção e conhecimento que os servidores: Técnicos Universitários, Professores e Gestores têm, quanto ao processo da fase preparatória de pregões da UDESC. Visando facilitar a compreensão do tema.

Para efeito desta pesquisa, entende-se por fase preparatória de pregões, todo o processo e etapas que antevem à publicação do edital de licitação. Ao responder todas as perguntas, favor clicar no botão "Enviar", para que as informações sejam encaminhadas.

10/05/2016

PESQUISA COM SERVIDORES DA UDESC

**2. Você atua na UDESC na função de? \****Marcar apenas uma oval.*

- Reitor, Pró-Reitor, Diretor de Centro
- Professor
- Técnico Universitário

**3. 1) Em se tratando de processos de licitação na modalidade pregão, a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; \****Marcar apenas uma oval.*

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

**4. 2) Eu também sou responsável por definir a descrição dos objetos (bens ou serviço) os quais são necessários para o desempenho das minhas atividades profissionais dentro na Universidade; \****Marcar apenas uma oval.*

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

**5. 3) O resultado negativo de um pregão a exemplo de: certames sem concorrentes(deserto), Itens cancelados, Itens não adjudicados, Impugnações de edital são ocasionados no relapso do preparo da fase preparatória dos pregões. \****Marcar apenas uma oval.*

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

**6. 4) A direção da Udesc dá atenção necessária à fase preparatória dos pregões. \****Marcar apenas uma oval.*

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

**7. 5) Os professores da Udesc dão atenção necessária à fase preparatória dos pregões. \****Marcar apenas uma oval.*

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

10/05/2016

PESQUISA COM SERVIDORES DA UDESC

8. 6) Os servidores dos setores de Compras e licitações da Udesc dão atenção necessária à fase preparatória dos pregões. \*

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5		
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

9. 7) A Reitoria da Udesc, as direções dos Centros, os professores, técnicos administrativos e setores de compras e licitações trabalham em sintonia e a comunicação entre eles é boa. \*

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5		
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

10. 8) A Udesc dá mais importância aos aspectos legais e burocráticos do que encontrar soluções que resolvam dificuldades. \*

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5		
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

11. 9) A Udesc oferece treinamentos, cursos, palestras e debates sobre processos de compras e licitações de forma satisfatória. \*

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5		
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

12. 10) Eu me coloco a disposição e busco conhecer melhor os processos de compras da Udesc. \*

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5		
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

13. 11) A fase preparatória de pregões é ampla e complexa. Nesta fase, são processadas várias informações (descrições de materiais, volumes e unidades comerciais, preços entre outras) e são feitos e registrados os pedidos (materiais de consumo e permanentes e serviços) do que é necessário para o desempenho de nossas funções na Udesc. A Udesc possui algum sistema informatizado que auxilie nesse processo? \*

Marcar apenas uma oval.

sim

não

10/05/2016

PESQUISA COM SERVIDORES DA UDESC

14. 12) Se vc respondeu "SIM", na resposta anterior, se a Udesc possui um sistema de gerenciamento de compras e licitações. Esse sistema é efetivo e facilita a vida dos usuários na construção da fase preparatória de pregões da Udesc. \*

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

15. 13) A Udesc precisa melhorar o processo de sua fase preparatória de pregões. \*

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente				

16. 14) Gostaria de observar outros aspectos relacionados a fase preparatória de pregões da Udesc não contemplados nas questões anteriores?

.....

.....

.....

.....

.....

17. 15) Gostaria de receber o resultado desta pesquisa? Deixe seu e-mail que lhe enviaremos.

.....

.....

.....

.....

.....

## ANEXO A – Relação de Palestrantes “X Congresso Brasileiro De Pregoeiros” (Mini Currículo)



### Ministro Benjamin Zynler

- Ministro do Tribunal de Contas da União desde 2001, onde ingressou no cargo de Ministro-Substituto em 1998 por meio de concurso público de provas e títulos.
- Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília, com vasta experiência em Direito Administrativo e Direito Constitucional.
- Ministrou cursos na Escola da Magistratura do Distrito Federal e Territórios, Escola da Magistratura do Trabalho, Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Instituto Superior de Brasília – IESB, Centro Universitário de Brasília – UniCeub, Instituto Serzedello Corrêa, entre outros.
- É autor das obras “Direito Administrativo e Controle”, “O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas”, “Direito Administrativo” e “Política & Direito: uma visão autopoietica”.
- Formado em Engenharia Elétrica pelo Instituto Militar de Engenharia – IME e em Direito pela Universidade de Brasília.



### Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

- Advogado, mestre em direito público, professor de direito administrativo, escritor, consultor, conferencista e palestrante. Desenvolveu uma longa e sólida carreira no serviço público ocupando vários cargos, dos quais se destacam: Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Membro do Conselho Interministerial de Desburocratização, Procurador e Procurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, Advogado e Administrador Postal da ECT e, ainda, consultor cadastrado no Banco Mundial.
- Publica periodicamente vários trabalhos principalmente na seara do direito administrativo, com destaque para uma abundante produção de artigos científicos nas principais publicações jurídicas brasileiras: revistas O Pregoeiro, Fórum de

Contratação e Gestão Pública, Fórum Administrativo, Capital Público, Boletim de Direito Administrativo NDJ e caderno Direito & Justiça do Correio Braziliense. Colabora como conselheiro editorial na Editora Fórum.

- Autor dos seguintes livros: “Tribunais de Contas do Brasil, jurisdição e competência”, “Vade-mécum de Licitações e Contratos Administrativos”, “Tomada de Contas Especial – 4ª ed. 2009”, “Sistema de Registro de Preços e Pregão”, “Lei nº 8.666/93 (Versão bolso) – Organização de texto e índice de assuntos”, “Lei de Responsabilidade Fiscal (Versão bolso) – organização de texto e índice de assuntos”, “Contratação Direta sem Licitação”, “Responsabilidade Fiscal – Questões Práticas”, “Lixo: limpeza pública urbana sobre o enfoque do Direito Administrativo” e “Responsabilidade Fiscal” (este em coautoria).



Daniel Ferreira

- É laureado pela Faculdade de Direito de Curitiba (FDC-1993), Mestre (1999) e Doutor (2008) em Direito do Estado (Direito Administrativo) pela PUC-SP, além de graduado em Engenharia Industrial Elétrica pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (1988).
- Atualmente é diretor acadêmico do Instituto Brasileiro de Estudos da Função Pública (IBEFP), membro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), do Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado (IIEDE), do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA) e do Instituto dos Advogados do Paraná (IAP).
- Ex Coordenador (2009-2011) e, ainda, professor do Corpo Docente Permanente do Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA); ex Coordenador (2001-2003) e ex-chefe do Departamento de Direito Público (1999-2001) da Faculdade de Direito de Curitiba (do UNICURITIBA), na qual é Professor Titular de Direito Administrativo (desde 1996).
- É, também, parecerista e sócio-fundador do FERREIRA & KOZICKI DE MELLO Advogados Associados (desde 1996), onde exerce a advocacia consultiva e contenciosa.

- Atua, principalmente, com os seguintes temas: poder de polícia; infrações e sanções administrativas; serviço público; parcerias público-privadas; agências reguladoras; processo administrativo geral, sancionador e disciplinar; licitações e contratos administrativos; sustentabilidade; desenvolvimento sustentável; função social da propriedade, da empresa, do contrato, das licitações e dos contratos administrativos; direito empresarial.



Edgar Guimarães

- Graduado em Ciências Econômicas pela FESP e em Direito pela PUC-PR.
- Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP.
- Consultor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
- Ingressou no quadro permanente de pessoal desta Instituição em agosto de 1981, tendo ocupado os cargos de Diretor de Tomada de Contas, Diretor de Assuntos Técnicos e Jurídicos, Inspetor de Controle e Diretor Geral.
- Professor de Direito Administrativo e de Licitação em cursos de Pós-graduação.
- Membro dos Institutos Brasileiro e Paranaense de Direito Administrativo e do Conselho Científico do Instituto de Direito Romeu Bacellar.
- Membro do Instituto dos Advogados do Paraná.
- Autor de livros e artigos sobre temas do Direito Administrativo.
- Ministra cursos e palestras sobre Licitações e Contratos Administrativos em diversas capitais brasileiras.



Hamilton Bonatto

- Graduado em Engenharia Civil pela UFPR, Licenciatura Curta em Ciências e Plena em Matemática pela FAFIPAR, Direito pela PUC/PR;
- Especialista em Construção de Obras Públicas, pela UFPR, e Especialista em Direito Constitucional pela UNIBRASIL;
- Procurador do Estado do Paraná;
- Procurador-Chefe do Núcleo Jurídico da Administração junto à Secretaria de Estado de

Infraestrutura e Logística do Paraná e da Paraná Edificações;

- Professor instrutor da Escola de Governo do Estado do Paraná na área de licitações e contratos de obras e serviços de engenharia;
- Professor convidado de diversas Instituições de Ensino em cursos de Pós-Graduação;
- Teve atuação na Administração Pública em cargos do Poder Executivo como Secretário Municipal de Obras Públicas, Secretário Municipal de Educação, Secretário Executivo do Conselho de Desenvolvimento do Litoral Paranaense, Coordenador do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Paraná, Superintendente da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Chefe Regional do Instituto Ambiental do Paraná;
- Autor do Livro “Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia” – Editora Fórum;
- Autor da Coletânea de Cadernos Orientadores para Contratação de Obras e Serviços de Engenharia – Edificações da Procuradoria Geral do Estado do Paraná e da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística;
- Autor do livro “Contratações Públicas – Curso de Residência Técnica” – Universidade Estadual de Ponta Grossa;



Luciano Reis

- Advogado;
- Sócio do escritório Reis, Correa e Lippmann Advogados Associados;
- Mestre em Direito Econômico pela PUCPR;
- Especialista em Processo Civil e em Direito Administrativo, ambos pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar;
- Presidente da Comissão de Gestão Pública e Controle da Administração da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná;
- Professor de Direito Administrativo da UNICURITIBA;
- Professor convidado de diversas Instituições de Ensino em cursos de Pós-Graduação.
- Autor das obras “Licitações e Contratos: um guia da

jurisprudência” (Editora Negócios Públicos, 2013) e “Convênio administrativo: instrumento jurídico eficiente para o fomento e desenvolvimento do Estado” (Editora Juruá, 2013);

- Autor de diversos artigos jurídicos e coautor das obras “Estado, Direito e Sociedade” (Editora Iglu), “Estudos dirigidos de gestão pública na América Latina”(Editora Fórum), “Direito Administrativo Contemporâneo” (2. Ed. – Editora Fórum) e “Direito Público no MERCOSUL” (Editora Fórum, 2013);
- Cocoordenador dos “Anais do Prêmio 5 de junho 2011: Sustentabilidade na Administração Pública.” (Editora Negócios Públicos);
- Ministrante de cursos e palestras na área de licitações públicas e contratos administrativos.



**Marcus Vinicius Reis de Alcântara**

- Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Sergipe – UFS.
- Pós-graduado em Perícia Contábil pela Fundação Visconde de Cairu, Salvador/BA.
- Pós-graduado em Gestão Estratégica de Pessoas pela Faculdade de Negócios de Sergipe – FANESE.
- Professor dos cursos de “Licitações e Contratos” e “Pregão Presencial e Eletrônico” do SENAC/SE.
- Secretário de Controle Interno do TRT da 20ª Região – Sergipe. Pregoeiro desde 2001.



**Rodrigo Pironti**

- Doutorando e Mestre em Direito Econômico e Social pela PUC-PR.
- Especialista em Direito Administrativo pelo IDRFB.
- Especialista em Direito Empresarial pela PUC-PR.
- Professor convidado da Universidade Católica de La Plata – Argentina, da Universidade Michoacana de San Nicholas de Hidalgo – México, da Universidade Complutense de Madrid – Espanha e do Cento de Estudos Ítalo-Argentino – Roma – Itália.
- Professor de graduação da Universidade Positivo.
- Professor do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar e da Escola Superior de Advocacia.
- Conselheiro Estadual da OAB-PR.
- Ex-presidente da Comissão de Gestão Pública e

- Assuntos da Administração da OAB-PR.
- Ex Membro de Comissão do Conselho Federal da OAB.
  - Vice-Presidente do Foro Mundial de Jovens Administrativistas FOMUJAD (México).
  - Membro do Instituto Ibero-americano de jovens juristas.
  - Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo e do Instituto dos Advogados do Paraná.
  - Membro fundador do Instituto Brasileiro da Função Pública e do Instituto de Estudios Avanzados en Derecho Administrativo.
  - Autor das obras “Processo Administrativo e Controle da Atividade Regulatória” (Ed. Fórum) e “Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial” (Ed. Fórum).
  - Coordenador de várias obras coletivas e autor de diversos artigos publicados em revistas especializadas.
  - Palestrante Nacional e Internacional, tendo participado como conferencista em países como Itália, Espanha, México e Argentina.
  - Ex Procurador Geral do Município de Pinhais/PR e atual advogado-sócio da banca Pironti Advogados.



Ronny Charles

- Advogado da União.
- Palestrante e professor universitário.
- Mestre em Direito Econômico, pós-graduado em Direito tributário e em Ciências Jurídicas.
- Consultor Jurídico Adjunto da Consultoria Jurídica da União perante o Ministério do Trabalho e Emprego.
- Ex-coordenador Geral de Direito Administrativo da Consultoria Jurídica da União perante o Ministério da Previdência Social.
- Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: “Leis de licitações públicas comentadas” (4ª Edição. Ed. JusPodivm), “Licitações públicas: Lei nº 8.666/93” (4ª Edição. Coleção Leis para concursos públicos: Ed. Jus Podivm), “Direito Administrativo” (2ª Edição. Ed. Jus Podivm) e “Direito Administrativo” (Coleção para a OAB: 2ª edição. Ed. Jus Podivm).



Paulo Rui Barbosa

- Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Coursou Matemática na PUC-RS e Engenharia Mecânica na UNISINOS.
- Recebeu certificado de Capacitação de Pregoeiros, dentro dos padrões estabelecidos pelo Ministério do Planejamento e participou também de diversos cursos de especialização na área de licitações e contratos administrativos.
- Desenvolveu atividades como coordenador do departamento técnico de empresa de assessoria, consultoria e informações sobre licitações, e também foi colaborador, redator, de artigos em revistas especializadas em licitações e contratos.
- Autor do Livro “Sistema de Registro de Preços – SRP” usado como ferramenta no III Congresso Brasileiro de Pregoeiros em Foz do Iguaçu.



Paulo Teixeira

- Advogado, Consultor em Licitações e Contratos Administrativos, Professor em Cursos sobre diversos temas ligados a licitações junto à Bigmaster Licitações, NP Treinamentos e Instituto Negócios Públicos.
- Palestrante Convidado em diversos Congressos voltados ao estudo de Compras Governamentais, com destaque para o Congresso Brasileiro de Pregoeiros e SRP Week, Articulista das Revistas O Pregoeiro e Negócios Públicos, da Editora Negócios Públicos.
- Organizador do Livro Legislação Licitações e Contratos Administrativos, Pregão Eletrônico – Presencial e Leis Complementares, da Editora Negócios Públicos, Co-Autor do Livro 101 Dicas Sobre o Pregão, da Editora Negócios Públicos.
- Possui 15 anos de experiência em compras governamentais tendo atuado na última década como Pregoeiro e Presidente da Comissão Permanente de Licitação e Pregoeiro Oficial da PROCERGS – Cia. De Processamento de Dados do Rio Grande do Sul.
- Sua atuação na área de compras públicas lhe rendeu reconhecimento nacional durante sua participação no V Congresso Brasileiro de Pregoeiros, em Foz do Iguaçu/PR, onde lhe foi conferido o Prêmio de Pregoeiro com o maior número de pregões realizados

com propostas válidas e, também, o de Pregoeiro com o maior número de pregões realizados sem interposição de recursos.



#### Murilo Jacoby Fernandes

- Advogado, Consultor, Professor e Diretor Presidente do Instituto Protege.
  - Foi servidor público federal concursado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, onde exerceu as funções de Pregoeiro, Membro de Comissão Permanente de Licitação, Chefe do Setor de Editais, Adjunto do Diretor de Material e Patrimônio, responsável pelas contratações diretas.
  - Tem experiência na área de Direito Administrativo, atuando principalmente na elaboração de regulamentos de licitação e contratos e no acompanhamento de processos licitatórios.
-

**ANEXO B – Termo de Consentimento dos Participantes do Estudo***TERMO DE CONSENTIMENTO*

Eu, abaixo assinado, autorizo o aluno do mestrado em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação do Professor José Claudio Amante a utilizar a entrevista gravada durante o 10 Congresso Brasileiro de Pregoeiros que ocorre entre os dias 16 e 19 de Março de 2015 em Foz do Iguaçu no estado do Paraná, para ser utilizado na elaboração de sua Dissertação com o tema “ **A fase interna de pregões na Universidade do Estado de Santa Catarina, uma análise e proposição para melhores resultados**” e em outros possíveis artigos científicos sobre o assunto.

---

Assinatura do Entrevistado

---

Nome do entrevistado



## ANEXO C – Programação 10 Congresso Brasileiro de Pregoeiros

16/03/2015 10º Congresso Brasileiro de Pregoeiros

**10º CONGRESSO BRASILEIRO DE PREGOEIROS**  
2006 - 2015

**16 A 19 DE MARÇO**  
FOZ DO IGUAÇU/PR



**O Congresso** 10º Congresso Brasileiro de Pregoeiros

O Congresso Brasileiro de Pregoeiros chega para comemorar os 10 anos, consolidando-se cada vez mais como o maior e mais completo na capacitação e aperfeiçoamento dos agentes públicos responsáveis pelas contratações na Administração Pública.

Com um programação diferenciada e um recorde de público em cada nova edição, o 10º Congresso tem todos os motivos para ser especial, proporcionando aos participantes as melhores ferramentas para as práticas do dia a dia.

09:54 HD

**11724**  
Servidores Capacitados

**26h**  
de Capacitação

**21**  
Oficinas

<http://www.negociospublicos.com.br/congresso/> 1/4

## Motivos para você não ficar de fora

- ✓ Maior evento nacional na área de Compras Públicas
- ✓ 25 horas de capacitação de qualidade
- ✓ Presença e representação dos órgãos de Controle e Autarquias
- ✓ 21 oficinas de capacitação e aperfeiçoamento
- ✓ Debates sobre a Legislação, Doutrina e jurisprudência atuais
- ✓ Presença de todos a cada nova edição
- ✓ Atualização e consolidação das novas normas legais
- ✓ Material didático elaborado exclusivamente para o evento
- ✓ Presença dos mais renomados palestrantes e professores
- ✓ Excelência de capacitação do Grupo Negócios Públicos
- ✓ Melhor equipe de apoio para você aproveitar ao máximo este momento de aprendizagem e capacitação
- ✓ Networking com pregoeiros e gestores de compras públicas de todo o Brasil!

## Palestrantes



Ministro Benjamin Zymir ✓



Jorge Ulisses Jacoby Fernandes  
ANACUIZA ✓



Edgar Guimarães ✓



Anderson Sant'Ana Pedra



Daniel Ferreira ✓



Ronny Charles ✓



Alessandro Dantas Coutinho



Davi Melo ✓



Hamilton Bonatto ✓



Jonas Lima



Karine Machado



Larissa Panko ✓

16/03/2015

10º Congresso Brasileiro de Pregoeiros



Lucas Furtado



Luciano Reis



Luiz Eduardo Lippel Braga



Marcus Bittencourt



Marcus Vinicius Reis de Alcântara



Paulo Rui Barbosa



Paulo Sérgio de Monteiro Reis



Paulo Teixeira



Rodrigo Pironti



Tulio Bastos Barbosa

## Local do Evento



**NOVO LOCAL**

**Recanto Cataratas Themas Resort & Convention**  
**Maestra Convention Center**  
 Av. Costa e Silva, 3500  
 Foz do Iguaçu / PR  
 (45) 2102-3033 / 0800-707-2400  
<http://www.ecmiltonparahotel.com.br>



Congresso de Pregoeiros

2.587 pessoas curtiram Congresso de Pregoeiros.



## Patrocínio e Apoio

<http://www.negociospublicos.com.br/congresso/>