

Meryellem Yokoyama Neves

**PREGÃO ELETRÔNICO: UM ESTUDO DAS CAUSAS DE
CANCELAMENTO DE ITENS NO ÂMBITO DE UMA
UNIVERSIDADE FEDERAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Pereira Ocampo Moré.

Florianópolis
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Neves, Meryellem Yokoyama

Pregão Eletrônico : um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal / Meryellem Yokoyama Neves ; orientador, Rafael Pereira Ocampo Moré, 2019.
193 p.

Dissertação (mestrado profissional) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Compras e licitações. 3. Pregão eletrônico. 4. Cancelamento de itens. I. Pereira Ocampo Moré, Rafael. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

Meryellem Yokoyama Neves

**PREGÃO ELETRÔNICO: UM ESTUDO DAS CAUSAS DE
CANCELAMENTO DE ITENS NO ÂMBITO DE UMA
UNIVERSIDADE FEDERAL**

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

Florianópolis, 10 de Junho de 2019.

Prof. Cláudio José Amante, Dr.
Coordenador em exercício do Programa de Pós-Graduação em
Administração Universitária

Banca Examinadora:

Prof. Rafael Pereira Ocampo Moré, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Gerson Rizzatti Júnior, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Isaías Scalabrin Bianchi, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Ricardo da Silveira Porto, Me.
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

A Deus pela oportunidade da vida e todas as suas belezas.

À minha família. Especialmente minha mãe e minha irmã, amores da minha vida, por todo amor e carinho dedicados a mim desde sempre, por sempre estarem ao meu lado e não me deixarem desistir.

Aos meus amigos Diego e Graice, presentes de Deus, pelo incentivo, carinho e por todos os momentos compartilhados. Acredito que seja um lindo reencontro e independente da distância, sei que estamos sempre juntos.

A todos do Departamento de Licitações, pela amizade, carinho, companhia de todos os dias e por compartilharmos ideias, buscando melhorar sempre como profissionais e como pessoas.

Ao grupo dos trabalhos de aula, Adriano, André, Fernanda e Heliete, pela companhia, carinho, apoio e conhecimentos adquiridos.

E a todos que de alguma forma contribuíram para conclusão deste trabalho, muito obrigada!

“Ainda que eu falasse a língua dos homens
E falasse a língua dos anjos
Sem amor, eu nada seria”.
Renato Russo

RESUMO

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), constituídas nas formas de fundações ou autarquias, por fazerem parte da Administração Pública, estão obrigadas a seguir as regras da licitação. Deste modo, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por ser classificada como uma autarquia federal e estar sujeita às normas especificadas na Constituição Federal, deve adotar a licitação como meio para efetivação de suas compras. Esta pesquisa propõe analisar os cancelamentos de itens de material de consumo em pregões eletrônicos realizados no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, no período de 2014 a 2018. A pesquisa, quanto aos fins, caracteriza-se como aplicada e descritiva, e quanto aos meios foram utilizadas as pesquisas de campo, documental e bibliográfica. Utilizou-se a pesquisa de campo com a pretensão de analisar o fluxo e as características dos processos licitatórios executados na UFSC, que motivam o cancelamento de itens em pregões eletrônico direcionados à aquisição de materiais de consumo. Com relação às técnicas e instrumentos de coletas de dados, foram utilizados como fonte de dados primários os processos licitatórios realizados pela UFSC e um questionário aplicado aos servidores do Departamento de Compras e de Licitações. Os dados secundários foram obtidos por meio da consulta aos manuais e relatórios dos Departamentos de Compras e de Licitações da UFSC, artigos científicos, livros, jurisprudências e teses e dissertações. Os relatos dos servidores participantes da pesquisa confirmaram diversos achados que emergiram das coletas de dados realizadas nos processos licitatórios. Desta forma, considerando as informações identificadas a partir do cumprimento dos objetivos específicos, observa-se que a fase interna é de extrema importância para o sucesso da licitação, pois os principais motivos de cancelamento de itens, identificados neste estudo, estão relacionados diretamente à especificação do objeto e pesquisa de preços, os quais possuem relação direta com a fase preparatória do certame. Ações de aprimoramento para os processos de compras e licitações foram propostas, dentre elas destaca-se a necessidade de maior conscientização e capacitação por parte dos servidores requerentes quanto às suas atribuições na fase interna do certame.

Palavras-chave: Compras e Licitações. Pregão Eletrônico. Cancelamento de Itens. Administração Universitária.

ABSTRACT

The Federal Institutions of Higher Education (IFES), constituted in the forms of foundations or autarchies, for being part of the Public Administration, are obliged to follow the rules of the bidding. Thus, the Federal University of Santa Catarina (UFSC), once it is classified as a federal autarchy and subject to the norms specified in the Federal Constitution, must adopt the bidding as a way of accomplish its purchases. This research proposes to analyze the cancellations of items of consumer material in electronic bidding carried out within the scope of the Federal University of Santa Catarina, from 2014 to 2018. The research, in terms of ends, is characterized as applied and descriptive, and about the means, documentary and bibliographical research were used. Field research was used to analyze the flow and characteristics of the bidding processes executed at UFSC, which motivate the cancellation of items in electronic trading sessions directed to the acquisition of consumables. Regarding the techniques and instruments of data collection, the primary data source was the bidding processes carried out by UFSC and a questionnaire applied to the employees of the Department of Purchases and Bids. Secondary data were obtained by consulting the manuals and reports of the Departments of Procurement and Procurement of UFSC, scientific articles, books, jurisprudence and theses and dissertations. The reports of the employees participating in the survey confirmed several findings that emerged from the data collection conducted in the bidding processes. In this way, considering the information identified from the fulfillment of the specific objectives, it is observed that the internal phase is extremely important for the success of the bidding, since the main reasons for cancellation of items, identified in this study, are directly related to the specification of the object and price survey, which are directly related to the preparatory phase of the event. Improvement actions for the procurement and bidding processes were proposed, among them the need for greater awareness and qualification by the requesting employees regarding their assignments in the internal phase of the event.

Keywords: Purchases and Bids. Electronic trading. Cancellation of Items. University Administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de vida BPM.....	69
Figura 2 - Ciclo de aprendizagem.....	83
Figura 3 - Etapas da pesquisa.....	92
Figura 4 – Organograma do Departamento de Compras da UFSC.....	95
Figura 5: Organograma Operacional do Departamento de Licitações da UFSC.....	97
Figura 6: Etapas do processo licitatório de material de consumo.....	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modalidades de licitação.....	43
Quadro 2 - Novos valores limite para aquisições públicas por meio de licitação.....	45
Quadro 3 - Meio de divulgação dos editais em relação aos valores estimados para contratação.....	61
Quadro 4 - Categorias básicas de elementos do BPMN.....	70
Quadro 5 - Características de processos de aprendizagem e respectivas questões orientadoras.....	78
Quadro 6 - Etapas do processo licitatório de material de consumo.....	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Definição da amostra de pregões realizados em 2014, analisados na pesquisa.....	90
Tabela 2 - Relação entre a quantidade estimada de itens a serem licitados e a quantidade de itens cancelados.....	108
Tabela 3 - Frequência de cancelamento de itens distribuídos por ano e unidade requerente.....	109
Tabela 4 - Distribuição das categorias de itens cancelados por ano.....	111
Tabela 5 - Frequência dos motivos de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos entre os anos de 2014 a 2018.....	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União

BPMN - Business Process Modeling Notation

DCOM - Departamento de Compras

DPL – Departamento de Licitações

IFES: Instituições Federais de Ensino Superior

PRAE: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

PROAD: Pró-Reitoria de Administração

PRODEGESP: Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de
Pessoas

PROEX: Pró-Reitoria de Extensão

PROGRAD: Pró-Reitoria de Graduação

PROPESQ: Pró-Reitoria de Pesquisa

PROPG: Pró-Reitoria de Pós-Graduação

RDC – Regime Diferenciado de Contratação

TCU: Tribunal de Contas da União

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	15
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.3 OBJETIVOS	21
1.3.1 Objetivo geral	21
1.3.2 Objetivos específicos	22
1.4 JUSTIFICATIVA.....	22
1.5 ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA.....	26
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	29
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	29
2.1.1 Gestão universitária	34
2.1.2 Compras públicas.....	37
2.1.2.1 Princípios norteadores	39
2.1.2.2 Modalidades de licitação.....	42
2.2 PREGÃO ELETRÔNICO.....	48
2.3 GESTÃO DE PROCESSOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	65
2.4 GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	74
2.4.1 Aprendizagem organizacional.....	78
3 DELINEAMENTO METODOLÓGICO	85
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	85
3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	87
3.3 TÉCNICAS DE PESQUISA	88
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	93
4.1 MAPEAMENTO DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS NAS FASES INTERNA E EXTERNA DA LICITAÇÃO	93
4.2 CARACTERÍSTICAS DOS CANCELAMENTOS DE ITENS EM PREGÕES ELETRÔNICOS.....	107
4.3 ANÁLISE DAS CAUSAS E IMPACTOS DOS CANCELAMENTOS DE ITENS EM PREGÕES ELETRÔNICOS .	124

4.4 PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS PARA OS PROCESSOS LICITATÓRIOS	136
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
REFERÊNCIAS	147
APÊNDICE A - Questionário aplicado aos servidores técnico-administrativos da UFSC (DCOM e DPL)	159
APÊNDICE B – Respostas - Questionário	161
APÊNDICE C - Etapas do processo licitatório de material de consumo.....	169
ANEXO A - Parecer jurídico referencial.....	171
ANEXO B - Atestado de conformidade jurídica.....	183
ANEXO C – Checklist	185

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, é apresentada a contextualização do tema no que se refere às compras públicas e processos licitatórios na modalidade de pregão eletrônico, o problema de pesquisa, os objetivos, a justificativa e a organização da pesquisa.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A responsabilidade dos agentes públicos na adequada aplicação do orçamento das instituições públicas tem aumentado, já que a fiscalização dos atos administrativos relacionados à utilização dos recursos públicos também tem se tornado mais ampla e eficaz. Tal fato pode ser comprovado pelo número de leis e decretos que foram surgindo sobre o tema, desde a Constituição Federal de 1988, visando incrementar e modernizar a Lei 8.666 de 1993, conhecida como Lei de Licitações, vigente há 26 anos.

Parte-se do pressuposto de que a Administração Pública só pode fazer o que a lei estabelece. Neste sentido, a licitação é regulada pela Lei 8.666/93, que apresenta as normas que norteiam o cumprimento do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal; pela Lei 10.520/02, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, que visa a aquisição de bens e serviços comuns; e regulada também pela Lei 12.462/11, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Além disso, somam-se os Decretos, Instruções e Orientações que normatizam a aplicação das leis.

Os processos licitatórios são necessários para que seja assegurada a igualdade de condições a todos que desejam contratar com

a Administração Pública, fazendo-se cumprir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme previstos no artigo 37 da Constituição Federal, e ainda os princípios previstos no artigo 3º da Lei 8.666/93, tais como a isonomia, probidade administrativa, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório. A instrução dos processos de compras e licitações, em toda a Administração Pública, deve seguir os preceitos legais e ser alvo de atenção dos servidores que participam destes processos, visando evitar futuros retrabalhos e desperdício de recursos públicos e humanos. Assim, faz-se necessário que os agentes públicos tenham conhecimento acerca das normas que regem as licitações, para que as compras públicas sejam feitas de forma correta e eficiente, atendendo a todos os seus princípios norteadores.

Destaca-se, também, a ampla veiculação de notícias relacionadas aos processos de compras e licitações nas mídias local e nacional, por abordar aspectos grandiosos em termos econômicos, políticos e sociais. Como exposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013), a exposição dos problemas públicos e das soluções propostas pela mídia condiciona o modo pelo qual os problemas são entendidos pelo público e por muitos membros do governo. A mudança de comportamento é extremamente necessária nessa área, tanto dos servidores quanto daqueles que tem interesse em contratar com a Administração Pública, pois a cultura está associada ao conhecimento. O conhecimento tem uma característica essencial, que é ser fator de mudança social, de servir não apenas para descrever a realidade e compreendê-la, mas também aportar caminhos e contribuir para sua modificação (SANTOS, 2009).

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), constituídas nas formas de fundações ou autarquias, por fazerem parte da Administração Pública, mesmo que em sua forma indireta, estão obrigadas a seguir as regras da licitação. Deste modo, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por ser classificada como uma autarquia federal e estar sujeita às normas especificadas na Constituição Federal, deve adotar a licitação como meio para efetivação de suas compras. A partir do contexto apresentado, o estudo visa demonstrar possíveis soluções para o problema evidenciado na próxima seção.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Esta pesquisa pretende responder a um problema formulado a partir das limitações do conjunto de investigações realizadas sobre o tema, e a partir das limitações identificadas no exercício da prática profissional da pesquisadora, mais especificamente no Departamento de Licitações da UFSC (DPL), atuando como pregoeira desde o ano de 2013. Espera-se apresentar uma contribuição para o conhecimento científico e também para a prática profissional dos servidores que, de alguma forma, se fazem presentes no decorrer de um processo licitatório, sejam como requerentes (docentes e técnico administrativos) ou como servidores que trabalham diretamente nas atividades de compras e de licitações da Universidade. Um serviço público de qualidade, segundo Olivo (2012), que atenda às expectativas dos cidadãos só será possível na medida em que os servidores públicos sejam qualificados e assumam as responsabilidades que os cargos exigem.

Conforme dados disponíveis no endereço eletrônico do Departamento de Licitações ¹da UFSC, em 2018 foram tramitados 397 processos licitatórios, sendo 97% na modalidade de pregão eletrônico. Considerando o total de 10.219 itens licitados em 2018, 73,40% são de material de consumo. De todos os itens licitados em 2018 pelo DPL, 25,25% foram cancelados, dentre os quais, 80,07% foram itens de material de consumo, que totalizaram 1984 itens, o que denota a importância de se analisar os motivos que levaram a tais cancelamentos e as possíveis ações a serem realizadas de modo a evitar estes resultados. A escolha pela análise dos itens de material de consumo se deu, portanto, pela sua representatividade. Os materiais de consumo são aqueles cuja duração é limitada a curto espaço de tempo, tais como itens de escritório, de almoxarifado, de limpeza, de laboratórios, gêneros alimentícios, entre outros.

As causas de cancelamento de itens não foram exploradas, até o presente momento, pela literatura científica. Os artigos científicos foram buscados na base de dados Redalyc e no Google Acadêmico. Também foram consultados os trabalhos acadêmicos relacionados à temática do estudo, a partir da Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Apesar da lacuna em relação à quantidade de estudos que abordam a temática, o acompanhamento dos processos de compras e licitações realizados pela UFSC, entre os anos de 2014 a 2018, tem demonstrado que uma parcela significativa dos pregões eletrônicos tiveram itens cancelados, ou seja, houve a previsão de licitar e

¹ <http://licitacao.paginas.ufsc.br/files/2019/02/5.-Relat%C3%B3rio-2018-v1.pdf>

futuramente adquirir os itens/produtos, porém os mesmos fracassaram por diferentes motivos, os quais são objeto de análise neste estudo. A avaliação das causas de cancelamento de itens em pregões eletrônicos é relevante, pois envolve recursos públicos financeiros, como os custos com a publicação e republicação de editais de licitação no Diário Oficial da União e em jornais locais e de grande circulação, além dos recursos humanos, que atuam nas fases interna e externa da licitação. Não menos importante, há o tempo dispendido pelos servidores nas atividades de pesquisa de preços, elaboração do edital, execução da fase externa da licitação, publicação do resultado de licitação fracassada, republicação, entre outros.

Conforme indicado anteriormente, o levantamento de informações a partir de teses e dissertações, relacionadas ao estudo de pregões eletrônicos, possibilitou a identificação das seguintes recomendações para futuras investigações:

- Elaborar um modelo de gestão de processos de compras que possibilite ao gestor a avaliação, de forma objetiva e simplificada, do andamento dos processos e seus procedimentos, de modo a possibilitar o rápido diagnóstico e resolução dos problemas enfrentados, considerando-se, dentre eles, os motivos de cancelamento de itens (ALVES, 2017);
- Avaliar a criação de novos registros de preços para atendimento às demandas comuns dentro das Instituições de Ensino Superior (IES), por meio do levantamento dos materiais frequentemente requisitados e agrupamento desses materiais por natureza de despesa, com vistas à padronização e correção de possíveis

falhas nos processos de compras e licitações (ANDREÃO, 2015);

- Propor estratégias de aprimoramento dos sistemas de informação para divulgação dos processos licitatórios, pois além de conseguir reduzir substancialmente os preços registrados nas negociações em razão da publicidade e reduzir a frequência de itens cancelados, poderá resultar em maior transparência dos atos administrativos (FARIA et al, 2010);
- Analisar como ocorre o planejamento da demanda do que se pretende adquirir por meio de processos licitatórios, bem como o processo de capacitação dos servidores públicos que atuam nas etapas dos processos de compras e licitações (FARIA, 2013);
- Analisar a utilização e acompanhamento dos seguintes indicadores de eficiência em pregões eletrônicos: valor total dos itens cancelados e percentual de itens cancelados, de modo a fornecer um diagnóstico sobre os processos, bem como auxiliar no planejamento, execução e gestão dos processos de compras e licitações (FARIA, 2017);
- Estudos acerca de possíveis melhorias a serem consideradas nos pregões eletrônicos são necessários para aperfeiçoar ainda mais esta ferramenta, por exemplo, no sentido da formação dos profissionais, estabelecimento de sanções aos fornecedores “mal-intencionados”, excesso de burocracia, pregões de valor não atrativo e, especialmente, acerca das especificações dos itens e qualidade do edital (FILARDI et al, 2012).

- Aprofundar os estudos acerca do cancelamento de itens em licitações públicas, com ênfase nos processos de formação dos preços de referência, de especificação dos itens a serem licitados e na junção de materiais de diversos segmentos do mercado em uma mesma licitação (SCHUCH, 2010);
- Propor ações relacionadas ao estabelecimento de políticas internas para as áreas de compras e licitações, considerando-se a discricionariedade administrativa possibilitada aos gestores por meio de arcabouço legal (THEISS, 2016).

Em conjunto com as recomendações anteriores, a experiência profissional da pesquisadora e de seus pares no âmbito do DPL possibilitou a formulação da seguinte pergunta de pesquisa:

De que forma as características dos processos licitatórios motivam o cancelamento de itens de material de consumo em pregões eletrônicos realizados no âmbito da UFSC?

1.3 OBJETIVOS

Nesta seção, estão apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos do estudo.

1.3.1 Objetivo geral

Analisar os cancelamentos de itens de material de consumo em pregões eletrônicos realizados no âmbito da UFSC, no período de 2014 a 2018.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Mapear os procedimentos adotados nas fases interna e externa da licitação, na modalidade de pregão eletrônico;
- b) Identificar as características dos cancelamentos de itens de materiais de consumo em pregões eletrônicos, realizados pela UFSC entre os anos de 2014 a 2018;
- c) Analisar as causas e os impactos dos cancelamentos de itens de materiais de consumo em pregões eletrônicos, realizados pela UFSC entre os anos de 2014 a 2018;
- d) Propor ações de melhorias para os processos licitatórios de material de consumo, na modalidade de pregão eletrônico.

1.4 JUSTIFICATIVA

A pesquisa científica deve avançar no que se refere à proposição de melhorias nos processos de compras e licitações públicas, inclusive no contexto da gestão universitária, haja vista a importância da temática tanto do ponto de vista dos processos internos à Universidade, de aprimoramentos em procedimentos específicos, quanto do ponto de vista social, econômico e de prestação de contas à sociedade.

Desta forma, se faz necessário destacar a importância do avanço no conhecimento acerca das normas que regem a licitação, já que a adequada utilização dos recursos públicos também é de responsabilidade dos agentes envolvidos nos processos licitatórios, e apesar de ser uma atividade meio, interfere diretamente nas atividades fim da instituição, quais sejam: ensino, pesquisa e extensão. As instituições federais de ensino superior (IFES), assim como as demais instituições da Administração Pública, devem estimular e investigar como o

conhecimento pode ser gerenciado para melhor atender às suas necessidades estratégicas e melhorar seu desempenho.

O cancelamento de um item em um processo licitatório, seja ele fracassado ou deserto, é um dos principais motivos que pode acarretar em futuros retrabalhos, desperdício de recursos públicos (econômicos e de tempo) e atraso nas aquisições que a instituição necessita efetuar para o cumprimento das pesquisas, do ensino e da extensão universitária. Com isso, pretende-se analisar os processos licitatórios de material de consumo, pois são os que apresentam maior número de itens cancelados em comparação às demais categorias (obras, serviços, materiais permanentes e concessões).

Os processos licitatórios na modalidade de pregão eletrônico, com vistas à aquisição de materiais de consumo, ganham ainda maior destaque quando se realiza a comparação com as demais categorias licitadas em 2018, considerando o total de 397 processos tramitados no DPL²: 60% materiais de consumo; 20% materiais permanentes; 13% serviços de manutenção; 3% concessão de espaço físico; 2% reformas; 1% obras e serviços de engenharia; e 1% alienação de bens. Os números das licitações de materiais de consumo também possuem notoriedade quando são analisados sob a perspectiva dos itens cancelados. No ano de 2018, o DPL licitou um total de 10.219 itens, dentre os quais 2.478 foram cancelados. Do total de itens cancelados, 80,07% são de materiais de consumo; 10,53% serviços de manutenção; 9,36% materiais permanentes; e 0,04% alienações.

² <http://licitacao.paginas.ufsc.br/files/2019/02/5.-Relat%C3%B3rio-2018-v1.pdf>

No ano de 2018, os recursos envolvidos nos processos licitatórios de material de consumo tramitados pelo DPL totalizaram R\$ 73.745.087,75. Este valor representa o montante estimado para as aquisições de materiais de consumo, mas que ao final resulta em um valor inferior, pois os itens licitados passam pelas etapas de lances e negociação por parte do pregoeiro. Os números, portanto, evidenciam a relevância do estudo acerca das causas de cancelamentos de itens em pregões eletrônicos que visam à aquisição de materiais de consumo, que no caso da UFSC refere-se a diversos tipos de materiais.

Além disso, em muitos casos os requerentes consideram longo o tempo para a realização de um processo licitatório e, considerando o cancelamento de itens, este tempo acaba aumentando. Dependendo do motivo do cancelamento, o processo licitatório deve ser refeito, incluindo-se novas publicações e recontagem dos prazos, que no caso do pregão eletrônico deve ser de, pelo menos, oito dias úteis. As publicações devem ser realizadas no Diário Oficial da União, bem como na mídia local de grande circulação, o que acaba acarretando em novos gastos.

No que se refere à viabilidade da pesquisa, há bibliografia relacionada à temática das compras e licitações públicas, especialmente em livros, teses e dissertações, publicações de órgãos fiscalizadores e uma vasta legislação e jurisprudência acerca da modalidade de pregão eletrônico. A viabilidade do estudo também é caracterizada pelo acesso da pesquisadora à documentação elaborada pelo do DPL, como planilhas de controle dos processos licitatórios tramitados, onde constam as informações necessárias para a coleta e análise dos dados referentes aos processos e respectivos itens cancelados. Portanto, a viabilidade do

estudo justifica-se pela inserção da pesquisadora no contexto da pesquisa, ou seja, por atuar na função de pregoeira do DPL, pela facilidade para revisar o estado do conhecimento e por identificar-se com o tema.

Considera-se relevante a apresentação de evidências teóricas e práticas acerca do tema, as quais poderão fornecer indicativos de aspectos a serem aprimorados no que se refere às fases interna e externa dos processos licitatórios realizados no âmbito da UFSC, resultando, inclusive, em possível economia de recursos públicos. Objetiva-se apresentar um avanço no conhecimento científico ao fornecer subsídios para outras pesquisas. Estudos futuros poderão avaliar se houve alguma mudança no fluxo processual dos procedimentos licitatórios, ou algum aprimoramento com o intuito de dirimir as perdas econômicas geradas pelo excessivo número de itens cancelados em pregões eletrônicos de material de consumo.

Batista e Maldonado explicam que:

a gestão de suprimentos é um dos principais pilares de qualquer instituição pública, tendo uma considerável importância estratégica, pois é um dos locais em que se aplicam os recursos orçamentários existentes, por meio da efetivação dos processos de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos da instituição (BATISTA; MALDONADO, 2008, p.685).

Corroborando com os autores, entende-se que o cancelamento de itens é um problema sério e gera um impacto econômico que vai muito além do retrabalho, pois tempo e recursos são escassos na Administração Pública e geram um custo que normalmente não é mensurado. A relevância social do estudo consiste na identificação e

proposição de melhorias relacionadas ao fluxo processual das licitações, na modalidade de pregão eletrônico, cujo custo com itens cancelados é pago pela sociedade por meio de seus impostos, pelos estudantes universitários e servidores docentes e técnico administrativos, que nem sempre recebem os materiais de consumo necessários para a execução de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Para que haja mais eficiência no atendimento dos interesses e necessidades da coletividade, é necessário que a Administração Pública tenha um amplo conhecimento sobre seus processos. Sendo assim, no presente estudo, deu-se início a gestão de processo para mapear os procedimentos adotados pelos Departamentos de Compras e de Licitações, sendo esta, uma das metas para 2019, prevista no Relatório Anual 2018 do Departamento de Licitações, visando identificar e analisar os possíveis aspectos limitadores de sucesso nos processos licitatórios de material de consumo da UFSC. Dentre os resultados almejados com a pesquisa, espera-se que os gestores utilizem o conhecimento produzido para aprimorar o processo de gestão universitária no contexto da UFSC.

A partir desta análise, e alinhada às normas que regem as licitações e à gestão do conhecimento, o estudo propõe melhorias com o intuito de contribuir para evitar e/ou minimizar o cancelamento de itens nos pregões eletrônicos de material de consumo, para que não haja atrasos nas compras e desperdícios de recursos públicos.

1.5 ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA

O trabalho está estruturado da seguinte forma: no capítulo 1, são apresentadas a contextualização do tema, o problema de pesquisa, os

objetivos, a justificativa e a estrutura do trabalho. No capítulo 2, são apresentados os principais assuntos que constituem o referencial teórico desta pesquisa, como Administração Pública, pregão eletrônico, gestão de processos e gestão do conhecimento. O delineamento metodológico é apresentado no capítulo 3, no que se refere à caracterização, à delimitação e às técnicas de pesquisa. No capítulo 4, são apresentados os resultados e a discussão. E no capítulo 5, são apresentadas as considerações finais e proposições para trabalhos futuros. Ao final, são apresentadas as referências, os apêndices e anexos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, é apresentado o referencial teórico que fundamenta o estudo no que se refere à Administração Pública, Gestão Universitária, Compras Públicas, Pregão Eletrônico, Gestão de Processos, Gestão do Conhecimento e Aprendizagem Organizacional. A teoria apresentada serve de base para o delineamento do estudo, bem como para subsidiar a discussão dos resultados.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Di Pietro (2013) analisa e conceitua a Administração Pública em dois aspectos: critério formal, também chamado de orgânico ou subjetivo, e critério material ou objetivo. O critério formal compreende toda a estrutura estatal, os sujeitos da Administração Pública, ou seja, todo o conjunto de órgãos, agentes e entidades públicas, que por sua vez, são os responsáveis pela efetivação das atividades administrativas. O critério material ou objetivo refere-se ao conjunto de atividades e funções administrativas desenvolvidas pelas entidades, órgãos e agentes, isto é, abrange em sua totalidade o objeto de atuação da Administração Pública.

De acordo com o artigo 4º do Decreto Lei 200/67, a Administração Federal estrutura-se como:

- I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
 - a) Autarquias;
 - b) Empresas Públicas;
 - c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

As entidades pertencentes à Administração Direta são subordinadas diretamente às pessoas jurídicas públicas. Segundo Carvalho Filho (2010, p. 491), a “Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado”. O desenvolvimento das atividades administrativas se dá, portanto, de forma centralizada. Desta forma, a prestação dos serviços públicos é fornecida pelo próprio Estado e seus órgãos.

Já na Administração Indireta, as entidades são criadas com o objetivo de exercer funções específicas e especializadas e possuem personalidade jurídica própria, ou seja, possuem autonomia administrativa e financeira. Carvalho Filho (2010, p. 496) explica que “a Administração Indireta é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada”. Este estudo está circunscrito no âmbito da Administração Indireta, mais especificamente de uma autarquia – a Universidade Federal de Santa Catarina.

Segundo o artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal, somente as autarquias precisam de lei específica para sua criação, ao passo que as demais entidades públicas necessitam de autorização legal específica:

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia

mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Di Pietro (2013) define autarquia como “pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei”. As autarquias são entidades administrativas vinculadas à Administração Direta e exercem a atividade administrativa de forma descentralizada, gozam de personalidade jurídica de direito público e possuem autonomia administrativa, orçamentária e patrimonial, e, por esse motivo, por possuírem personalidade jurídica de direito público, atuam como se fossem a própria Administração Pública central. Destacam-se como exemplos de autarquia, as agências reguladoras, conselhos de fiscalização de profissão, Banco Central e também Instituições de Ensino Superior (IFES).

Compete à Administração Pública a prática de atos administrativos, tendo como objetivo primordial atender os interesse e necessidades da coletividade, portanto, as expectativas do todo e não do particular, pois “o interesse público pertence à coletividade, jamais a particulares, por maiores que sejam os seus atributos morais ou as suas autoridades” (NIEBUHR, 2012, p. 253).

A Constituição Federal de 1988 estabelece um conjunto de normas que regem a Administração Pública e, em seu artigo 37, determina que a mesma deve pautar-se em certos princípios, tais como: da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O princípio da legalidade é bastante claro, determinando que a

Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. Di Pietro (2013, p. 65) esclarece que “a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”. Sendo assim, decorre a ideia de que apenas a lei, em regra, pode introduzir inovações primárias, criando novos direitos e novos deveres na ordem jurídica como um todo.

A partir da instituição do princípio da impessoalidade, fica estabelecido que o administrador público deve objetivar o interesse público, não podendo visar seus próprios interesses ou de um particular específico. A impessoalidade dos atos administrativos é pressuposto da supremacia do interesse público, de modo que a atividade administrativa deve ser destinada a todos, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza (GASPARINI, 2012). Meirelles afirma que:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 1990, p.81).

A moralidade administrativa como princípio, segundo Bittencourt (2012), constitui-se no pressuposto da validade dos atos da Administração Pública. Não se trata da moral comum, mas da moralidade jurídica, entendida pelo autor como o conjunto de regras de conduta. A noção de moral administrativa não está vinculada às

convicções íntimas do agente público, mas sim a noção de atuação adequada e ética existente no grupo social.

O princípio da publicidade “exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei” (DI PIETRO, 2013, p. 72). Todo ato praticado pela Administração Pública estar ao alcance de todos, não podendo haver omissão de informação ou qualquer outro ato desprovido da legalidade. Esse princípio torna obrigatória a divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, para conhecimento, controle e início de seus efeitos (GASPARINI, 2012).

Além dos princípios já citados, a Emenda Constitucional 19, de 04 de Junho de 1998, acrescentou ao artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da eficiência. Os agentes públicos devem exercer suas funções públicas de forma célere e tecnicamente adequada, sempre objetivando um melhor desempenho e melhores resultados. Neste sentido, Gasparini (2012, p. 76) traz que “o desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral”.

Fundada em dezembro de 1960, por meio da Lei 3.849/60, a UFSC “é uma autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação com autonomia administrativa, didático-científica, gestão financeira e disciplinar” (UFSC, 1982). Por fazer parte da administração pública indireta, está sujeita às normas que regem a administração pública.

2.1.1 Gestão universitária

De acordo com a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, as universidades são definidas como “instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano” (BRASIL, 1996). Schlickmann explica que:

quando se fala em administração universitária no Brasil, não se está necessariamente fazendo menção à universidade recente (estabelecida pela LDB/1996) somente, mas também – e, em considerável parte – da universidade como sinônima dos termos “escolas de ensino/educação superior”, “instituições de ensino/educação superior”, “faculdades”, e mais recentemente (a partir da LDB/1996) “centros universitários”. Ou seja, antes de ser definida pela legislação atual, a universidade existia, porém sua denominação sofreu uma série de mudanças desde o estabelecimento da primeira iniciativa de se estabelecer uma no Brasil (SCHLICKMANN, 2013, p.47).

As universidades são sistemas complexos, com características próprias, que interagem com o ambiente em que estão inseridas, influenciando e sendo influenciadas pela sociedade que as cerca. Assis e Bonifácio (2011), corroboram com tal entendimento. Para os autores as universidades são desafiadas a intervir na realidade da comunidade onde estão inseridas, contribuindo no processo de formação. Ainda neste sentido, Tachizawa e Andrade (2002, p. 44) explicam que:

uma organização, ou uma instituição de ensino, como um organismo vivo, é um agrupamento humano em interação, que, ao se relacionar entre si, e com o meio externo, através de sua

estruturação interna de poder, faz uma construção social da realidade, que lhe propicia a sobrevivência como unidade, segundo os mesmos princípios pelos quais mutações são preservadas dentro de cadeias ecológicas do mundo vivo. De sua adequação ou não às condições ambientais que a cercam, dependerá sua sobrevivência ou extinção.

A complexidade que envolve a administração de uma organização é ampliada quando trazida para o contexto universitário, pois a universidade desempenha atividades relacionadas com ensino, pesquisa e extensão, cada qual com metodologias específicas de trabalho (LEITÃO, 1985). Para o autor, a gestão universitária contempla uma diversidade de atividades meio, as quais necessitam ser operacionalizadas para que a instituição possa alcançar seus objetivos, além de estar baseada no tripé do ensino, da pesquisa e da extensão como atividades fim. Todas essas tarefas, relacionadas às atividades meio ou finalísticas, tem um alto nível de complexidade, especialmente quando se tratam de instituições públicas. Davies e Lockwood (1985, p. 27) esclarecem que “as interações dos elementos burocrático e acadêmico na natureza da universidade como uma organização é a causa principal da complexidade da estrutura e de pressões internas, e serve para explicar a existência de limitada manejabilidade”.

Neste sentido, Schlickmann (2013) conceitua administração universitária como um processo de planejar, organizar, liderar e controlar os trabalhos desenvolvidos pela universidade, dando os recursos disponíveis para atingir seus objetivos relacionados ao ensino, à pesquisa e à extensão, bem como dominando e cultivando o saber humano.

As instituições federais de ensino superior, constituídas nas formas de fundações ou autarquias, fazem parte da Administração Pública e estão vinculadas ao Ministério da Educação. Por este motivo, devem observar algumas políticas públicas, para que possam cumprir seu papel social, gerando conhecimento, formando indivíduos conscientes de suas responsabilidades como cidadãos e bons profissionais. Para Meyer Jr. (2003, p.177), essas instituições precisam “desenvolver sistemas administrativos mais eficientes e eficazes, portanto mais competentes, e basear-se em uma administração profissional”. Para o autor, é necessário quebrar o imobilismo gerencial das universidades, flexibilizando a legislação vigente, permitindo melhores condições de governabilidade às instituições universitárias.

As transformações no contexto das organizações têm exigido da administração universitária novas formas de gestão. Nos últimos anos a gestão universitária vem passando por adequações, e desde os anos de 1990, o modelo é disciplinado pela lógica gerencialista (RIBEIRO, 2013). Quando são materializadas em práticas gerenciais modernas, as políticas estratégicas de gestão podem produzir sucesso no sentido de possibilitar maior eficiência, eficácia e produtividade. Além disso, reduzem custos e permitem maior articulação com a sociedade, que passa a cobrar, cada vez mais, melhores resultados (RIBEIRO, 2013).

Neste sentido, está implicada a proposta deste estudo, pois ao final do trabalho são apresentadas ações práticas que visam minimizar os cancelamentos itens e os impactos negativos, aumentando a eficiência no que se refere ao uso dos recursos públicos.

2.1.2 Compras públicas

Diferente do que ocorre em empresas privadas, que possuem liberdade para adquirir um bem e podem fazer tudo que a lei não proíbe, a Administração Pública, direta e indireta, só poderá fazer o que a lei permite. Sendo assim, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública só poderá adquirir um bem ou contratar um serviço mediante processo licitatório. Neste sentido, Coelho afirma que ao contrário do que ocorre com os particulares, a Administração Pública não tem liberdade de escolha para contratar. Assim, deverá proceder à licitação na qual se assegure a igualdade entre os participantes, salvo as exceções previstas na legislação (COELHO, 2004).

A legislação aplicada às licitações e contratos realizados pela Administração Pública compreende a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

Art.37, XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, 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 qualidade técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Niebuhr (2012) destaca que a Lei 8.666/93 compreende diversos artigos, a maior parte deles fragmentada em vários parágrafos,

inciso e alíneas, cujos teores constituem um emaranhado de normas que praticamente exaurem a matéria. Além de servir como norteadora para as compras públicas, atendendo aos preceitos constitucionais, a Lei 8.666/93 foi criada com o intuito de barrar e extinguir atos de corrupção e fraudes nas licitações e contratações do setor público.

Nesse sentido, a licitação deve ser o principal meio para aquisição de bens e serviços no setor público. Assim, para adquirir um bem ou contratar um serviço pela Administração Pública os agentes públicos devem observar as normas dispostas em lei, visando identificar a proposta mais vantajosa em termos econômicos e de qualidade. Di Pietro (2013) define licitação como sendo o procedimento administrativo pelo qual um ente público abre a possibilidade aos interessados, de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Para o Tribunal de Contas da União (2010, p.19), licitação é conceituada como um “procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”. Por ser um procedimento administrativo, a licitação desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade aos interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2010).

Nota-se, pelo número de leis e decretos sobre o tema, uma busca constante pela atualização das normas que regem as licitações. A instituição da modalidade Pregão, o Regime Diferenciado de

Contratação (RDC), as compras sustentáveis e atualização dos valores para licitações e contratos, são alguns exemplos de aperfeiçoamento e otimização de procedimentos. Júnior (2009) comenta que desde o nascimento da Lei 8.666/93, ela é alvo de fluxo ininterrupto de modificações e aperfeiçoamentos, sem contar a grande quantidade de instruções e orientações normativas.

Para Olivo (2012, p.24) “é preciso entender que o procedimento licitatório tem dois objetivos bem claros: garantir a observância do princípio constitucional da isonomia; e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.” Por melhor proposta deve se entender não somente aquela que oferecer o menor preço, mas também, e principalmente, a que guardar consonância com os requisitos impostos pela Administração como necessários à sua elaboração. Sendo assim, de nada adianta uma proposta que apresente valor reduzido se, na sua elaboração, não foram obedecidos os critérios previstos expressamente no instrumento convocatório.

Na sequência, são apresentados os princípios norteadores da legislação correlata à licitação.

2.1.2.1 Princípios norteadores

A Lei 8.666/93 traz ainda em seu artigo 3º quais princípios, além dos constitucionais, devem ser observados pelos agentes públicos para realização dos processos licitatórios:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade

com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Olivo (2012) afirma que qualquer ato praticado pelo agente público que contrarie esses princípios tornará nula a licitação e gerará responsabilidade administrativa, civil ou penal, conforme o caso.

O princípio da isonomia estabelece que todos os interessados em participar dos processos licitatórios devem competir em igualdade de condições, não podendo haver qualquer tipo de discriminação no ato convocatório. Quebrada a isonomia no tratamento com os particulares, o administrador deixa de observar o interesse da coletividade, bem maior e objeto principal da Administração Pública. Segundo Nascimento (2012), o princípio da igualdade ou isonomia trata do direito que todo licitante tem de competir em igualdade de condições com os demais, sem qualquer forma discriminatória ou favorecimento. Contudo, tal princípio não proíbe que, dentro da legalidade, sejam estabelecidos requisitos mínimos para participar do certame. A isonomia não impede que a Administração estabeleça requisitos mínimos de participação, desde que sejam necessários à garantia da execução do contrato, à segurança, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público, é o que indica Meirelles (2006).

Estabelecidos os critérios do certame por meio do instrumento convocatório, tornam-se obrigatórios para todo o procedimento licitatório e para todos os participantes, não podendo haver inclusão de novos critérios durante a realização do certame. Niebuhr (2005) comenta que ao analisarem o edital, os licitantes devem ter condições de

identificar tudo o que serão obrigados a fazer, caso sejam vencedores do certame. A Administração Pública, por sua vez, só pode exigir aquilo que efetivamente estiver no edital. Nesse contexto, o instrumento convocatório deve evidenciar, com muita clareza, os documentos a serem apresentados pelos licitantes para que tenham suas propostas aceitas e sejam habilitados no certame (NIEBUHR, 2005).

A conduta de todos os envolvidos em um processo licitatório está relacionada ao princípio da probidade administrativa, que visa o cumprimento dos objetivos segundo o interesse público, devendo agir de forma idônea e transparente. Nascimento (2012) afirma que a probidade tem o sentido de honestidade, lealdade, boa-fé, exigindo a atuação honesta da Administração com os licitantes. Agindo com lealdade em relação às instituições e com relação aos licitantes no atendimento do interesse público.

Os critérios de julgamento do certame devem ser objetivos e claramente estipulados no instrumento convocatório, princípio este que obriga a Administração Pública a se ater aos critérios adotados no edital para promover o julgamento do processo (NASCIMENTO, 2012). Justen Filho (2010) ainda afirma que a vantajosidade da proposta deve ser verificada segundo um julgamento objetivo, no sentido de que o ato convocatório deve conter critérios objetivos de julgamento que não se fundem nas preferências subjetivas ou escolhas dos julgadores, de modo que o julgamento das propostas subordine-se obrigatoriamente àqueles critérios.

A obediência aos princípios é dever da Administração e direito dos licitantes, já que a licitação deve ser processada e julgada observando-se procedimentos formais e sucessivos. Conforme artigo 4º

do Decreto 3.555/00, as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, não podendo comprometer o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

2.1.2.2 Modalidades de licitação

As licitações possuem objetos e valores que se diferenciam a cada processo licitatório instruído. Cada um dos processos licitatórios persiste em atender um propósito específico, ou seja, atender determinada demanda, seja adquirir um bem, contratar um serviço ou obra de engenharia. Segundo Niebuhr (2012), o legislador criou modalidades de licitação pública, cujos procedimentos se diferenciam de acordo com a conveniência de cada espécie, conforme juízo do legislador. As modalidades de licitação representam formas diferentes de regular o procedimento de seleção da proposta mais vantajosa. Elas distinguem-se entre si pela variação em relação à complexidade de cada etapa do processo (JUSTEN FILHO, 2012).

A modalidade adotada em cada processo licitatório vai depender do objeto e valor a ser licitado. Para cada modalidade, fica estabelecido um procedimento específico (NIEBUHR, 2005). Sendo assim, conforme a Lei 8.666/93, artigo 22, incisos I ao VIII, as modalidades de licitação são definidas como concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, além da modalidade pregão, regida pela Lei 10.520/02, e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), por meio da Lei 12.462/11.

O artigo 22 da Lei 8.666/93 descreve as modalidades de licitação conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Modalidades de licitação.

MODALIDADE	DESCRIÇÃO	PRAZO DE PUBLICAÇÃO
Concorrência	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.	30 dias 45 dias - quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço".
Tomada de preços	Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atendam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.	15 dias 30 dias - quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço".
Convite	Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que	5 dias úteis

	manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.	
Concurso	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital.	45 dias
Leilão	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.	15 dias

Fonte: Adaptado da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

As modalidades licitatórias são, ainda, determinadas em função dos limites estabelecidos no artigo 23, da Lei 8.666/93, atualizados pelo Decreto 9.412, de 18 de junho de 2018, tendo em vista o valor estimado da contratação, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Novos valores limite para aquisições públicas por meio de licitação.

	CONVITE	TOMADA DE PREÇOS	CONCORRÊNCIA
Obras e Serviços de Engenharia	Antes: Até R\$ 150 mil Agora: Até R\$ 330 mil	Antes: Até R\$ 1,5 milhão Agora: Até R\$ 3,3 milhões	Antes: Acima de R\$ 1,5 milhão Agora: Acima de R\$ 3,3 milhões
Demais licitações	Antes: Até R\$ 80 mil Agora: Até R\$ 176 mil	Antes: R\$ Até R\$ 650 mil Agora: R\$ Até R\$ 1,43 milhão	Antes: Acima de R\$ 650 mil Agora: Acima de 1,43 milhão

Fonte: Adaptado do Ministério do Planejamento (2018).

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, instituído pela Lei 12.462, de 04 de agosto de 2011, constitui um novo regime jurídico licitatório e corresponde a outro grande passo dado pela União a caminho da modernização das contratações públicas. Dentre as leis que complementam a 12.462/11, destaca-se a Lei 12.722/12, alterada pela Lei 13.190 de 19 de novembro de 2015, que amplia a utilização do RDC às licitações e aos contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia. De acordo com Gasparini:

O RDC foi concebido com os objetivos legalmente declarados de ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; e, incentivar a inovação tecnológica (GASPARINI, 2012, p.761).

Quanto ao andamento procedimental do RDC, cabe destacar que deverá ser preferencialmente eletrônico, ampliando a competição,

conforme fundamentado no artigo 13 da Lei 12.462/11, e em seu parágrafo único, “nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração Pública poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico”.

As fases do RDC são semelhantes às da modalidade pregão, abrindo as propostas no início do certame e os documentos de habilitação somente daquele classificado em primeiro lugar. Neste entendimento, Bittencourt comenta que:

[...] assim, nas competições com o uso do RDC, de regra, a fase de julgamento antecederá a fase de habilitação, o que, como já comentamos em obras sobre o pregão, acarreta enorme agilidade à licitação, uma vez que a Administração, após o julgamento, analisará tão somente os documentos de habilitação do licitante vencedor” (BITTENCOURT, 2012, p.155).

A fase recursal, também semelhante ao pregão, previsto no artigo 27, da Lei 12.462/11, será única para o julgamento de todos os eventuais recursos interpostos, após a habilitação do vencedor. O RDC, assim como as demais modalidades, também deverá ser regido pelos princípios já citados anteriormente. “Os princípios são normas adotadas como guias norteadoras da atividade exercida pelos administradores públicos durante as licitações, sendo consideradas impreterivelmente em todas as etapas do certame” (BITTENCOURT, 2012, p.45).

A Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Trata-se de norma geral de licitação, sendo fundamentada no artigo 22, da Constituição Federal, e com aplicabilidade válida para todas as esferas. Meirelles (2010) relata que o administrador não pode criar modalidade

nova de licitação, ao contrário do legislador federal. Assim, no exercício da competência para legislar sobre norma geral de licitação, foi editada a Medida Provisória 2.026 de 2000, depois convertida na Lei 10.520, de 2002. Esta lei, válida para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelece normas gerais de licitação na modalidade de pregão.

Diferente das outras modalidades de licitação, onde são estabelecidas em função do valor do objeto licitado, a Lei 10.520/02, em seu artigo 1º, estabelece que:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Conforme mencionado no artigo 3º do Decreto 3.555, de 08 de agosto de 2000, que aprovou o regulamento para esta modalidade licitatória, o pregão destina-se às contratações relacionadas à aquisição de bens e serviços comuns, visando garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente. Com relação ao bem e serviço comum, Niebuhr (2012) afirma que para serem qualificados como comuns, é fundamental que tais especificações sejam usuais no mercado. Ainda neste sentido, Olivo (2012) esclarece que de acordo com a Lei n. 10.520/2002, os bens e os serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais

no mercado. Trata-se, portanto, de bens e serviços geralmente oferecidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, possibilitando a decisão de compra com base no menor preço (OLIVO, 2012). Na sequência, é apresentada a legislação relativa ao pregão eletrônico e as principais características dessa modalidade, objeto de análise do presente estudo.

Importante comentar que está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 1.292/95. O PL unifica as Leis 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11; extingue as modalidades tomada de preços, convite e RDC; inclui o diálogo competitivo; e dá outras providências.

2.2 PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão é uma modalidade de licitação que busca incrementar a competitividade e agilizar as contratações públicas (BITTENCOURT, 2010). Apresenta características como a inversão de fases, quando comparado com as demais modalidades, desenvolvendo-se por procedimento mais ágil, célere e racional. Um dos grandes pontos positivos do pregão, de acordo com Santana (2009), foi inverter a fase de habilitação em relação à análise da verificação da proposta comercial. Diferentemente do que ocorre na licitação convencional, o preço é discutido em primeiro lugar, o que confere agilidade ao certame, pois a administração somente realiza a habilitação do licitante vencedor na oferta de lances (SANTANA, 2009).

A Lei do Pregão, ao contrário da Lei 8.666/93, nunca foi alterada na sua essência, em 17 anos de existência. O motivo disso é, segundo Santana (2009), a simplicidade que reveste essa modalidade. O Pregão pode ser executado de duas formas, presencial e eletrônica.

Define-se o pregão como o gênero, e o fato de ser presencial ou eletrônico, como as espécies. Essas espécies, por certo, têm características comuns do gênero e próprias da espécie, permitindo sua distinção (GASPARINI, 2009, p.32).

Em sua forma eletrônica, objeto de investigação neste estudo, é regulamentado pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005. Tem como objetivo aumentar a quantidade de participantes nos processos licitatórios, permitindo uma maior disputa entre os concorrentes. Olivo (2012) explica que a forma eletrônica consiste no tipo menor preço, visando a seleção da proposta mais vantajosa, através de propostas seguidas de lances, em que os atos da Administração Pública e dos interessados são feitos com utilização da internet. Gasparini (2009, p.31) define o pregão eletrônico como “a espécie de pregão em que a disputa pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços comuns à Administração Pública é feita à distância, em tempo real e em sessão pública, por meio de propostas de preços e lances visando melhorá-las, apresentados pela internet”.

De acordo com o Manual do Pregão Eletrônico - Pregoeiro parte I, disponibilizado no portal Comprasnet:

Esta modalidade de licitação, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, possui como importante característica a celeridade nos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública e vem se consolidando como a principal forma de contratação do Governo Federal (COMPRASNET, 2006, p.5).

A obrigatoriedade da utilização desta modalidade na esfera federal está prevista no artigo 4º do Decreto 5.450/05, onde determina que para aquisição de bens e serviços comuns deverá ser utilizado o pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica. Apesar de ser uma

modalidade obrigatória apenas na esfera federal, diversos estados e municípios também exerceram sua competência normativa e editaram normas complementares à lei federal. Para Justen Filho (2005), não será surpresa se, dentro de alguns anos, o pregão presencial configurar como uma raridade. À medida que as diferentes unidades administrativas forem instituindo o pregão eletrônico, este passará a ser a alternativa dominante, produzindo a redução da relevância do pregão comum (presencial).

A instituição do pregão como modalidade licitatória foi uma inovação no sistema de compras da Administração Pública, reduzindo o número de contratos precedidos de dispensa e inexigibilidade de licitação, minimizou o tempo dispensado com os certames em geral e proporcionou considerável diminuição de custos nas compras governamentais (GASPARINI, 2009). Justen Filho destaca ainda que:

Em termos essenciais, as vantagens são (a) o potencial incremento das vantagens econômicas em favor da Administração, (b) a ampliação do universo de licitantes e (c) a simplificação do procedimento licitatório. Outras vantagens poderiam ser apontadas, tal como a redução de custos no pregão eletrônico e maior rapidez na conclusão do certame (JUSTEN FILHO, 2013, p.20).

O pregão eletrônico segue basicamente os mesmos procedimentos do pregão presencial, por ser um procedimento administrativo, orienta-se numa sequência lógica de atos em que o antecedente vincula o conseqüente visando alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração, respeitando o tratamento isonômico (GUIMARÃES, 2009).

De acordo com o artigo 3º da Lei 10.520/02, os elementos da fase interna do pregão devem contemplar: i) abertura do processo e

justificativa da autoridade; ii) definição do objeto; iii) orçamentação; iv) critérios de aceitação das propostas; v) requisitos de habilitação; vi) definição das sanções por inadimplemento; vii) termo de referência; viii) minuta do edital; ix) minuta do contrato; x) cumprimento da lei de responsabilidade fiscal; e xi) designação do pregoeiro e equipe de apoio.

Conforme artigo 9º do Decreto 5.450/05, a fase preparatória do pregão eletrônico deverá observar o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração;

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos,

estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Dentre os elementos apresentados, o termo de referência ganha destaque, de acordo com o Decreto 3.555/00, o documento deverá conter aspectos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado; a definição dos métodos; a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato. Já o Decreto 5.450/05, evidencia que o termo de referência deve fazer a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

Olivo (2012) explica que a licitação pública inicia com a fase interna, momento em que a Administração define o objeto e todas as demais condições para elaboração do instrumento convocatório. O procedimento licitatório inicia com a requisição do objeto. É a partir da necessidade, manifestada pelo requerente, que a Administração inicia o processo visando à futura contratação. O Tribunal de Contas da União afirma que:

Mesmo parecendo óbvio, a experiência na ação de controle tem demonstrado que não são raras as aquisições de objetos supérfluos, incompatíveis com a finalidade pretendida, ultrapassados, superdimensionados e até mesmo inúteis.

O atendimento desse requisito se faz pela resposta às seguintes quatro perguntas:

- b) Por que precisa?
- c) Qual o consumo previsto?
- d) Que quantidade precisa?
- e) Como vai utilizar?

Ainda neste sentido, para Batista e Maldonado (2008) os agentes públicos responsáveis pelas instruções dos processos licitatórios devem estar cientes de que para garantir a perfeita aquisição dos bens ou serviços necessários, se torna necessário e imprescindível o fornecimento da especificação completa do bem, a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas.

O objeto da licitação é aquilo que será contratado pela Administração Pública, ou seja, a obra, o serviço, a compra, a alienação, a locação ou a concessão e deve ser perfeitamente definido, de modo que não haja qualquer tipo de dúvida quanto ao que o órgão público realmente pretende, permitindo que os licitantes apresentem propostas concretas e objetivas. Para Meirelles (2006, p. 134), “[...] deve ser indicado no edital por descrição sucinta e clara, que possibilite aos interessados o perfeito conhecimento do que a Administração deseja contratar”.

O artigo 14 da Lei 8.666/93, estabelece que nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos seus recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Todas as demais exigências inseridas no instrumento convocatório dependem da definição do objeto, devendo ser apresentadas de modo compatível e proporcional a ele. Sendo assim, o objeto deve ser muito bem definido para que a licitação tenha sucesso, pois não adianta a Administração proceder com uma licitação

formalmente correta se as especificações e detalhes do objeto não forem adequados (BOSSELI, 2002).

Conforme Manual do Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União:

A unidade requisitante deve indicar se a licitação tem por objeto o fornecimento de bens ou a contratação de serviços, especificando-o de maneira sucinta, clara e objetiva, sem comprometer o caráter competitivo do certame. O fornecimento de bens engloba tanto os materiais de consumo quanto os permanentes, podendo ser efetuado em uma ou várias parcelas, conforme prazo de entrega ou cronograma estabelecido no termo de referência.

Para Justen Filho (2013) as licitações de tipo menor preço não excluem exigências de qualidade mínima, ou seja, selecionar a proposta mais vantajosa envolve também uma avaliação da qualidade mínima do objeto. Neste sentido, Santana (2015) evidencia que a análise do objeto deve resgatar questões mais abrangentes, como é o caso da própria qualidade do gasto público em si, evitando desperdícios e desnecessidades.

O valor estimado é peça fundamental no processo licitatório, servindo de balizador para classificação das propostas e para aceitação, caso o valor da proposta esteja dentro do estimado, ou ainda visando a desclassificação, caso o valor da proposta esteja muito abaixo ou muito acima do valor estimado. Segundo o Manual do Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União, a pesquisa de preços não pode ser efetuada por meio de mera coleta. A estimativa deve ser definida através de análise criteriosa que possibilite a constatação de que o preço estimado reflete o praticado no mercado.

O artigo 2º da Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, estabelece que a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico
<http://paineldepocos.planejamento.gov.br>;

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

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

Niebuhr e Guimarães (2008, p. 153) descrevem que:

o orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público.

Os autores concluem que com a especificação do objeto, orçamento detalhado de acordo como os preços de mercado, métodos, estratégia de suprimentos e cronograma, inicia-se a elaboração do instrumento convocatório (NIEBUHR; GUIMARÃES, 2008).

O instrumento convocatório (edital) é a ferramenta pela qual a Administração leva ao conhecimento público a licitação, estabelecendo todas as regras, tanto para o agente público, quanto para os interessados em participar do certame. Niebuhr (2012) explica que o instrumento convocatório estabelece as regras sobre o certame e é o meio para dar publicidade e convocar os interessados para oferecer suas propostas.

Justen Filho (2005) traz que é problemática uma definição abrangente de todo o conteúdo possível do edital. Nele há quatro núcleos fundamentais, cuja inexistência acarreta a invalidade do ato. Nestes termos, para o autor, um edital deve, necessariamente, conter disciplina sobre o procedimento a ser adotado na licitação; as condições de participação dos interessados no certame; os critérios de seleção da proposta mais vantajosa; e a futura contratação, inclusive com a minuta do contrato.

A Lei 8.666/93 estabelece ainda, em seu artigo 41, que “a Administração não pode descumprir as normas e as condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Neste mesmo sentido, Justen Filho (2012, p. 592) explica que:

O estrito cumprimento aos procedimentos e às regras contidas no ato convocatório é um dever para a Administração, cuja observância pode ser exigida pelos licitantes. Como o ato convocatório estabelece regras de conduta para a Administração, isso produz efeitos reflexos para os licitantes. Permite-lhes prever a conduta futura dos agentes da Administração e, desse modo, orientar as decisões a tomar.

A partir da elaboração do edital, todos os demais procedimentos integrantes do processo licitatório estarão vinculados a ele da mesma forma que os agentes públicos e licitantes, estão sujeitos às regras e condições nele estabelecidas. “Assim sendo, uma vez publicado o instrumento convocatório, a Administração e os licitantes estão vinculados a ele, não podendo se apartar ou se divorciar dos seus termos” (NIEBUHR, 2012, p. 253).

Observando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração só poderá exigir aquilo que está prescrito

em edital, assim como os licitantes devem apresentar as propostas e documentos nos exatos termos estabelecidos no instrumento convocatório.

Convém ressaltar que não é permitido à Administração estabelecer nos instrumentos convocatórios normas que não se harmonizem com a legalidade. “Dada a grande importância do instrumento editalício, o responsável por sua elaboração precisa estar atento para evitar erros, ilegalidades, omissões, divergências no seu texto, ou que esse favoreça ou prejudique injustamente algum interessado” (BOSELLI, 2002, p. 46).

Observa-se, então, que a fase preparatória, ou interna, é de extrema importância no processo licitatório, havendo a necessidade de um maior envolvimento de técnicas e práticas administrativas por parte dos servidores públicos que atuam no processo, e é neste momento que se verifica a complexidade de tal processo para as instituições públicas (SANTANA, 2015).

Importante destacar também que na fase preparatória do certame, deverá ser realizada a designação do pregoeiro e da equipe de apoio por meio de ato administrativo específico, exarado pela autoridade competente (GASPARINI, 2009). As atribuições do pregoeiro e equipe de apoio estão especificadas nos artigos 11 e 12 do Decreto 5.450/05.

Art. 11. Caberá ao pregoeiro, em especial:

I - coordenar o processo licitatório;

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

III - conduzir a sessão pública na internet;

IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

- V - dirigir a etapa de lances;
 - VI - verificar e julgar as condições de habilitação;
 - VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
 - VIII - indicar o vencedor do certame;
 - IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;
 - X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e
 - XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.
- Art. 12. Caberá à equipe de apoio, dentre outras atribuições, auxiliar o pregoeiro em todas as fases do processo licitatório.

No pregão, seja na forma presencial ou eletrônica, o agente responsável pela condução dos procedimentos necessários para a realização do certame é o pregoeiro. Como nem sempre terá o conhecimento técnico necessário para aceitação dos itens licitados, recomenda-se que a equipe de apoio seja composta por representantes da unidade requerente. “A Administração deverá organizar serviços destinados a apoiar a atividade do pregoeiro. Daí a referência de uma “equipe de apoio”, cuja existência é indispensável para o sucesso do pregão” (JUSTEN FILHO, 2013, p. 96).

Niebuhr e Guimarães (2008) ressaltam que no caso de uma decisão tomada pelo pregoeiro de forma equivocada, embasada em parecer técnico do membro da equipe de apoio, “tal membro deve ser responsabilizado administrativamente, mediante processo administrativo e pode responder subsidiariamente junto ao Tribunal de Conta ou ao Poder Judiciário” (NIEBUHR; GUIMARÃES, 2008, p. 126). Os agentes públicos devem participar mais ativamente, não só do ponto de

vista da execução do trabalho, mas também do comportamento ético e moral durante todo o processo licitatório.

Desta forma, apesar de não terem o poder decisório individual, os membros da equipe de apoio estão sujeitos às regras gerais acerca de responsabilidade civil, penal e administrativa, sendo responsáveis por todas as ações que praticarem no âmbito de suas atividades. O comportamento ético por parte dos compradores públicos é esperado e requerido pela sociedade, com forte alinhamento com o conceito de moral (BATISTA; MALDONADO, 2008).

O Tribunal de Contas da União (2010) evidencia que durante a fase interna da licitação a Administração poderá corrigir as falhas verificadas no procedimento, sem anular os atos praticados. Porém, após a publicação do edital (fase externa), qualquer falha ou irregularidade constatada, se for insanável, resultará na anulação do procedimento. Caso isso ocorra, novas publicações e contagens de prazos devem ser feitos.

De fato, a licitação se inicia com a abertura de processo administrativo sob autorização do agente público que designa a comissão de licitação para atuar em certame específico ou por períodos determinados (arts. 38, caput e inciso III, e 51, § 3º, da Lei n.º 8.666/93). Por sua vez, referida abertura de processo é precedida por um conjunto de decisões discricionárias que envolvem a política de gerenciamento da Administração (fase interna), em especial a captação e alocação de recursos financeiros, o tipo de objeto a ser desenvolvido e o cronograma de execução, entre outros fatores. Assim, vícios que são identificados no decurso das providências a cargo da comissão de licitação e que possam prejudicar fases inteiras ou a licitação toda, invariavelmente

implicam por decidir a continuidade do certame, com aproveitamento dos atos regulares e renovação dos procedimentos viciados, ou a reabertura de outro processo, ações que nos afiguram, paralelamente aos aspectos jurídicos envolvidos, vinculadas a objetivos institucionais, extrapolando a fase externa da licitação (TCU, 2010).

De acordo com o artigo 4º da Lei 10.520/02, a fase externa da licitação consiste na publicação do edital; na sessão pública, a qual contempla: credenciamento, classificação das propostas, fase de lances, melhor oferta, direito de preferência, negociação, habilitação, declaração de vencedor, recurso, adjudicação e ata; e homologação. E conforme artigo 17 do Decreto 5.450/05, “a fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação”.

Quadro 3 - Meio de divulgação dos editais em relação aos valores estimados para contratação.

Valores estimados para contratação	Meios de divulgação
Até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);	a) Diário Oficial da União; e b) meio eletrônico, na internet;
Acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais);	a) Diário Oficial da União; b) meio eletrônico, na internet; e c) jornal de grande circulação local;

Superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais).

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação regional ou nacional.

§ 1º Os órgãos ou entidades integrantes do SISG e os que aderirem ao sistema do Governo Federal disponibilizarão a íntegra do edital, em meio eletrônico, no Portal de Compras do Governo Federal - COMPRASNET, sítio www.comprasnet.gov.br.

§ 2º O aviso do edital conterá a definição precisa, suficiente e clara do objeto, a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, bem como o endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, a data e hora de sua realização e a indicação de que o pregão, na forma eletrônica, será realizado por meio da internet.

§ 3º A publicação referida neste artigo poderá ser feita em sítios oficiais da administração pública, na internet, desde que certificado digitalmente por autoridade certificadora credenciada no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

§ 4º O prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a oito dias úteis.

Fonte: Adaptado do Decreto 5.450/05.

Após publicado o aviso do edital no Diário Oficial da União e, quando for o caso, em jornal de grande circulação local, e passados, no

mínimo, os 8 dias úteis, será aberta a sessão pública no dia e horário marcados. A sessão pública dos pregões eletrônicos na esfera federal é realizada no sistema de compras eletrônicas do Governo Federal - Comprasnet.

O sistema de compras eletrônicas do Governo Federal - Comprasnet - está disponível para estados e municípios e entidades da Administração Federal Indireta. A iniciativa visa facilitar à adesão dos órgãos à modalidade pregão cuja obrigatoriedade está prevista nas alterações da Lei Geral de Licitações 8.666/9. As mudanças integram o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e aguardam apreciação do Congresso Nacional.

[...]

A utilização do Comprasnet é obrigatória para órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional que integram o Sisg. Esse sistema organiza a gestão das atividades de serviços gerais, compreendendo licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação, entre outras atividades.

Já os órgãos estaduais, municipais e mesmo as entidades da Administração Federal Indireta poderão utilizar seus próprios sistemas de pregão eletrônico ou de outros órgãos. Mas havendo interesse em aderir ao sistema federal, basta entrar no portal de compras públicas <http://www.comprasnet.gov.br/>, acessar o menu legislação - portaria Nº 4 - e preencher o Anexo Nº I, disponível no documento.

As estruturas procedimentais do pregão eletrônico e presencial são praticamente as mesmas. A diferença está na sessão pública. No presencial, a sessão pública conta com a presença física dos licitantes, diferente do eletrônico, em que a participação dos interessados é realizada virtualmente (OLIVO, 2012).

Gasparini (2009) ressalta que é competência da Administração Pública, em todos os níveis, perceber a importância desse processo e utilizar de forma responsável os mecanismos disponíveis, sem desviar-se dos objetivos fundamentais da licitação, mesmo sabendo que fatores externos podem desfazer a seriedade e lisura do certame virtual. O Tribunal de Contas da União (2010, p. 324) esclarece que:

Por mais urgência que se tenha na realização de procedimento licitatório, não se pode admitir que uma fase ultrapasse outra. Exemplo: envelopes com as propostas não podem ser abertos antes de concluída a fase de habilitação, nos casos de convite, tomada de preços e concorrência: envelope com a documentação não pode ser aberto antes de concluída a fase de julgamento das propostas ou de formulação dos lances, no caso de pregão. Qualquer que seja a modalidade de licitação, não poderá ser declarado o vencedor antes de concluídas todas as etapas e observados os prazos de divulgação, impugnação, interposição de recursos etc.

A licitação deve ser utilizada não apenas para adquirir bens e serviços a um menor preço, mas, além de servir de instrumento para o atendimento de outras finalidades públicas, servir também como instrumento de implantação de políticas públicas. “Uma boa decisão pública é aquela embasada em informações e análises confiáveis, pautadas em princípios e valores aceitos e que traz os efeitos desejados para a melhoria do bem estar social” (SECCHI, 2015, p.4).

Para Ferrer (2015), as compras públicas são consideradas um dos processos mais transversais do setor público, o que permite aumentar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas. A incorporação de técnicas e rotinas auxiliam na melhoria da capacidade gerencial e administrativa, tornando a Administração Pública mais

eficaz e comprometida. Considerando a proposta do presente estudo, no que se refere à análise dos cancelamentos de itens em pregões eletrônicos, estão apresentados na sequência alguns referenciais acerca da gestão de processos na Administração Pública, haja vista que as causas de cancelamento podem estar vinculadas a importantes etapas do processo de compras e licitações.

2.3 GESTÃO DE PROCESSOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal, em seu artigo 37, define um conjunto de princípios primordiais à Administração Pública, entre eles a eficiência. O princípio da eficiência visa obter maior qualidade em suas atividades e funções, utilizando a menor quantidade possível de recursos. Segundo Hely Lopes Meirelles:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2014, p.102).

Di Pietro (2013) explica que o princípio apresenta dois aspectos, um vinculado ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho em suas atribuições, e outro vinculado ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, visando alcançar melhores resultados na prestação do serviço público. Para que as organizações possam obter esse grau de eficiência, é necessário que tenham um amplo conhecimento de seus processos. “Qualquer

organização produtiva, seja pública, privada ou do terceiro setor, têm, sem exceção, que coordenar o trabalho” (PAIM *et al*, 2009, p. 25).

Após a segunda Guerra Mundial um número significativo de modelos e métodos foram desenvolvidos, buscando auxiliar os gestores das organizações a melhorar seus processos (JUNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Segundo Oliveira (2006, pg. 143) processo é um “[...] conjunto de ações ordenadas e integradas para um fim produtivo específico, ao final do qual serão gerados produtos e/ou serviços e/ou informações”. Já Gonçalves (2000) define processo como qualquer atividade que toma um *input* - como matérias-primas, equipamentos, informações, conhecimentos, entre outros - adiciona valor a ele e fornece um *output* a um cliente específico.

Ainda neste sentido, Chang (2006) define processo como um fluxo de atividades coordenadas e padronizadas, executadas por pessoas ou máquinas, podendo transpor fronteiras funcionais ou departamentais, com a finalidade de atingir um objetivo de negócio que crie valor para clientes externos e internos. Explica ainda que todo processo de negócio deve definir muito bem as suas etapas, possibilitando a mensuração de seus atributos e resultados.

A gestão de processos de uma organização, no que se refere às suas metodologias, tem sido utilizada para auxílio aos gestores, no sentido de facilitar o alcance dos resultados desejados e aperfeiçoamento de suas operações (PRADELLA *et al*, 2012). Dentro deste contexto, o gerenciamento de processos tem como objetivo avaliar e acompanhar as atividades do processo produtivo de uma organização. A gestão por processos consiste em administrar as funções de uma organização como um todo, como um conjunto, e não de forma isolada, fazendo “os

processos e áreas funcionais interagir, afinal os processos são atividades coordenadas que envolvem pessoas, procedimentos e tecnologia” (GONÇALVES, 2000, p. 8). Neste contexto, estão implicados os Departamentos de Compras e de Licitações da UFSC, os quais atuam de forma coordenada, nas fases interna e externa das licitações de material de consumo.

Maximiliano (2012, p. 449), explica que “a gestão de processos consiste em administrar as funções permanentes como elos de uma corrente e não como departamentos isolados uns dos outros. A organização por processos permite que as funções trabalhem de forma coordenada, aumentando a eficiência ao longo de todo o processo”.

De acordo com o Manual de Gestão por Processos do Ministério Público Federal (2013, p.13), a gestão por processo:

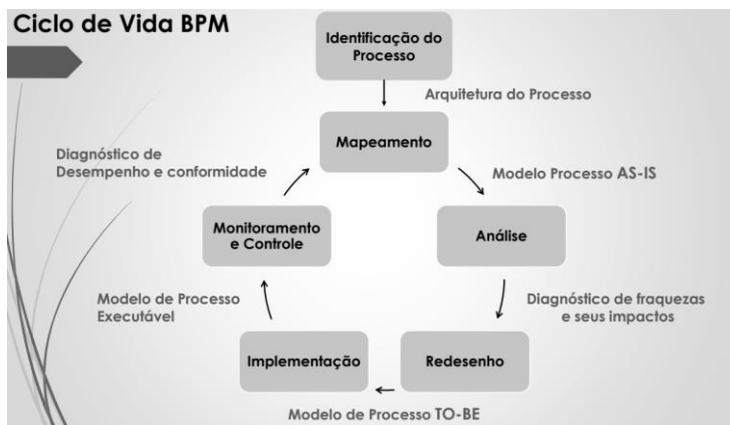
É uma orientação conceitual que visualiza as funções de uma organização com base nas sequências de suas atividades, ao contrário da abordagem funcional tradicional, em que as organizações estão separadas por área de atuação, altamente burocratizadas e sem visão sistêmica do trabalho que realizam.

A abordagem por processos permite um melhor acompanhamento das tarefas, atividades e processos realizados, e possibilita que sejam desempenhados de forma coordenada e sistematizada, facilitando mudanças e adequações de modo a identificar oportunidades de aperfeiçoamento. Sendo assim, a gestão por processos de negócio se torna viável quando pode ser entendida por todas as partes envolvidas no processo. Assim, algumas ferramentas devem ser utilizadas como apoio para que o desenvolvimento seja coeso, simples e de fácil entendimento (JULIATTO *et al*, 2012).

Villela (2000) afirma que o mapeamento de processos é uma ferramenta gerencial com a finalidade de ajudar na análise e organização dos processos já existentes ou de implantar uma nova estrutura voltada para os processos da organização. Sendo possível, então, mapear e descrever de forma clara e simples cada procedimento de determinado processo ou até mesmo de vários simultaneamente. A análise detalhada de cada atividade desempenhada, faz parte da gestão de processos. O intuito da análise é possibilitar a maximização dos resultados, incluindo a racionalização dos recursos e agregação de valor aos clientes, de modo que as organizações se tornem mais competitivas (JUNIOR; SCUCUGLIA, 2011).

A literatura apresenta inúmeras técnicas ou metodologias de mapeamento de processos, cada uma com tipos e enfoques diferentes. A modelagem de processos de negócios, conforme ABPMP (2013, p. 72), é “o conjunto de atividades envolvidas na criação de representações de processos de negócios existentes ou propostos. Pode prover uma perspectiva ponta a ponta ou uma porção dos processos primários, de suporte ou de gerenciamento”.

Figura 1 – Ciclo de vida BPM.



Fonte: Material didático AGU- Oficina Mapeamento de Processos – Simplificação Administrativa (2019).

Já a notação é “um conjunto padronizado de símbolos e regras que determinam o significado desses símbolos.” O Business Process Modeling Notation (BPMN), traduzido em português como Notação de Modelagem de Processos de Negócio, é uma notação da metodologia de gerenciamento de processos de negócio. “Essa notação apresenta um conjunto robusto de símbolos para modelagem de diferentes aspectos de processos de negócio. Como na maioria das notações, os símbolos descrevem relacionamentos claramente definidos, tais como fluxo de atividades e ordem de precedência” (ABPMP, 2013, p.79). Trata-se de uma notação gráfica e um conjunto de ícones padrões que permite diagramar os procedimentos dos processos, transmitindo a lógica/sequência das atividades, facilitando o entendimento do usuário. Segundo o manual de gestão por processos da Procuradoria Geral da República (2013) o BPMN utiliza uma linguagem comum para diagramar os processos de forma clara e padronizada, o que proporciona um entendimento geral e facilita a comunicação entre as pessoas. Neste

estudo, serão apresentadas as principais atividades desenvolvidas pelo Departamento de Compras e de Licitações da UFSC.

O BPMN é composto por 5 categorias básicas de elementos, sendo eles: objetos de fluxo, dados, objetos de conexão, swimlanes e artefatos (BPMN, 2011).

Quadro 4 - Categorias básicas de elementos do BPMN.

Componentes		Representação	
Objetos de Fluxo	Evento	Algo que acontece durante o processo. Estes eventos afetam o fluxo do modelo e geralmente têm um causa (gatilho) ou um impacto (resultado).	
	Atividade	É um termo genérico para o trabalho (atividade). É utilizado para representar um serviço que a empresa executa.	
	Gateway	É utilizado para controlar a divergência e convergência de fluxos de seqüência em um processo. Controla as ramificações e os encontros dos fluxos de seqüência.	

Dados	Objetos de Dados	Permitem representar a forma como documentos e dados são usados no decorrer de um processo. Podem ser usados para representar as entradas e saídas de uma atividade.	<p>Data Inputs</p>  <p>Data Objects</p>  <p>Data Outputs</p>  <p>Data Stores</p> 
Objetos de Conexão	Fluxo de sequência	É utilizado para mostrar a ordem que as atividades serão executadas em um processo.	
	Fluxo de mensagem	Usado para mostrar a troca de mensagens entre dois processos separados.	
	Associação	São utilizados para associar dados, textos e outros artefatos com objetos de fluxo.	
Swinlanes	<i>Pool</i> (Piscina)	Usada para organizar atividades em diferentes categorias, podendo ou não conter detalhes internos.	

	<p><i>Lane</i> (Raia)</p>	<p>É uma sub-partição dentro de um processo. São utilizadas com o objetivo de organizar e categorizar as atividades. Cada raia pode ser usada para representar os vários departamentos por onde um processo circula.</p>	
<p>Artefatos</p>	<p>Grupos</p>	<p>Um grupo representa um agrupamento de atividades, eles não possuem impacto no fluxo de processos, pois são informações extras/adicionais.</p>	
	<p>Anotações de Texto</p>	<p>Tem como objetivo facilitar a leitura do diagrama por parte do usuário, fornecendo informações adicionais sobre o processo.</p>	

Fonte: Adaptado do BPMN, 2011.

Desse modo, por meio da utilização do BPMN os analistas de negócio podem documentar e estruturar os modelos criados, visando

entender melhor os processos da organização em diferentes níveis e facilitando o entendimento de todos os envolvidos no processo.

Rocha *et al* explicam que:

A gestão por processos encontra consonância na transição para o modelo gerencial da administração pública, vivenciado no Brasil desde os anos 1990 e acentuado pela publicação do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, tendo como um de seus objetivos promover a eficiência e eficácia, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública (ROCHA *et al*, 2015, p.54).

De acordo com Gullede Jr. e Sommer (2011), o principal benefício da gestão de processos na Administração Pública é o aumento da eficiência e eficácia, podendo ainda melhorar o desempenho da organização com abordagens criativas e inovadoras. A adoção de princípios de gestão de negócios na gestão pública não significa governar como quem dirige uma empresa, visando lucro, mas sim, gerenciar com eficiência os recursos públicos, para atender com maior eficácia o bem comum, gerando melhores resultados para a sociedade (CATELLI; SANTOS, 2004).

Segundo Batista e Maldonado (2008, p. 686):

O modelo de desenvolvimento organizacional eficiente passa, necessariamente, pela melhoria dos processos internos de gestão, e pela definição de um modelo de sistema de informação capaz de otimizar os processos e procedimentos relativos às compras realizadas que as tornem mais claras e transparentes e de fácil verificação pelos requisitantes envolvidos.

Neste sentido, é possível relacionar a temática do presente estudo com a gestão por processos, haja vista que os motivos, causas e impactos dos cancelamentos de itens nos pregões eletrônicos podem estar vinculados a alguma ou algumas das funções isoladas da instituição, de modo que uma visão mais ampla poderá aumentar a eficiência e aprimorar os procedimentos relativos às compras públicas.

2.4 GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Davenport e Prusak (2001) as organizações, nos últimos anos, passaram a valorizar a experiência e o *know-how* de seus funcionários, isto é, seu conhecimento. Tal fato explica-se pelo simples motivo de que as empresas estavam perdendo e deixando de lucrar cada vez mais em decorrência das demissões e/ou aposentadorias de seus funcionários, visto que ao se desligarem da empresa carregavam consigo todo o conhecimento construído e investido.

Surge então, a necessidade e o desafio de criar e implementar uma gestão que gere, armazene, organize, reproduza, e, principalmente, dissemine o conhecimento produzido e adquirido pela empresa e pelo funcionário de forma explícita, sistemática e acessível, pois o “conhecimento é mais do que saber fazer; é saber como criar novas formas de fazer” (DAZA, 2003, p. 85).

Diante deste contexto, o interesse acerca do tema tem se difundido entre diversas organizações, tendo em vista as novas formas de gestão que estão cada vez mais centradas em um ativo comum, o conhecimento. Para Davenport e Prusak (1998, p. 6):

Conhecimento é uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação

contextual e *insight* experimentado, a qual proporciona uma estrutura para a avaliação e incorporação de novas experiências e informações. Nas organizações, ele costuma estar embutido não só em documentos ou repositórios, mas também em rotinas, processos, práticas e normas organizacionais.

A Gestão do Conhecimento reconhece, sobretudo, dois tipos de conhecimento, sendo eles: tácito e o explícito. O conhecimento explícito é aquele que pode ser encontrado em livros, artigos, revistas, jornais e documentos em geral. São de simples manuseio e de fácil transmissão, adquirido principalmente pela educação formal, envolvendo conhecimento dos fatos (LARA, 2004).

Já o conhecimento tácito é pessoal, refere-se ao que cada pessoa possui ou adquiriu ao longo do tempo por meio de diferentes experiências. É um conhecimento difícil de externalizar e formalizar em palavras, ou seja, é produzido pela experiência vivenciada, incluindo elementos cognitivos e práticos (CARBONE *et al*, 2009). Para Nonaka e Takeuchi (1997) o conhecimento explícito pode ser confundido com a informação pura e simples, e somente o conhecimento tácito, por ser pessoal e difícil de formalizar em palavras e números, representa o verdadeiro conhecimento.

Após compreender o papel do conhecimento para a sobrevivência e continuidade das organizações, a Gestão do Conhecimento se tornou um elemento essencial para transformar o conhecimento em vantagem competitiva. O conhecimento torna-se então um fator de produção, um capital intelectual, porém, diferentemente de máquinas, objetos e processos, o conhecimento é um recurso difícil de ser mensurado. Assim, exige dos gestores diferentes esforços e

competências; transforma-se em um recurso chave às organizações para que alcancem seus objetivos. Então, para que uma empresa obtenha sucesso, ela necessita saber localizar esse conhecimento especializado para transformá-lo em ação (CHOO, 2003).

Segundo Drucker (1990), Gestão do Conhecimento é a capacidade de gerenciar, descobrir, mapear, classificar, captar, distribuir, criar, multiplicar e reter conhecimento com eficiência, eficácia e efetividade para que uma organização se coloque em posição de vantagem competitiva em relação às outras para gerar lucro e garantir sua sobrevivência e expansão no mercado.

Para Probst *et al* (2002), a Gestão do Conhecimento é uma abordagem integrada, ligada à administração estratégica, mas também relacionada a todas as fases da administração operacional, tornando-se necessário o envolvimento de todos os níveis organizacionais.

Bergue (2011, p. 485) explica que “o conhecimento tem importância crescente no processo de adição de valor aos bens e serviços públicos, e, por conseguinte, na legitimação da ação do poder público”. É neste sentido que o campo da Gestão do Conhecimento introduz novas opções, capacidades e práticas que ajudam a Administração Pública a se transformar e adquirir novas responsabilidades, gerenciando o conhecimento de forma a aumentar a efetividade e melhorias à sociedade na qual pertence e serve (WIIG, 2000).

Dentro da Administração Pública a Gestão do Conhecimento tem a finalidade de aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e desenvolvimento. (BATISTA, 2012). O autor também

ressalta a relevância da Gestão do Conhecimento à Administração Pública:

[...] i) tratar de maneira adequada e com rapidez desafios inesperados e desastres; ii) preparar cidadãos, organizações não governamentais e outros atores sociais para atuar como parceiros do Estado na elaboração e na implementação de políticas públicas; iii) promover a inserção social, a redução das desigualdades sociais e um nível aceitável de qualidade de vida para a população por meio de construção, manutenção e ampliação do capital social e do capital intelectual das empresas; e iv) criar uma sociedade competitiva na economia regional e global por meio da educação dos cidadãos para que eles se tornem trabalhadores competentes do conhecimento, e mediante o desenvolvimento das organizações para que estas se tornem competitivas em todas as áreas do conhecimento (BATISTA, 2004, p.9).

A incorporação da Gestão do Conhecimento no setor público é, então, voltada para o aumento da eficiência, para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população e, principalmente, um alicerce aos gestores públicos para as tomadas de decisões, o que torna sua gestão um fator estratégico para a Administração Pública. Para Wigg (2000) a Gestão do Conhecimento deve direcionar-se às prioridades da organização e desenvolver um sistema permeável, não burocrático, que dissemine suas práticas por toda a organização, sendo necessário também que ações e processos sejam ligados ao conhecimento, para que possam ser gerenciados.

2.4.1 Aprendizagem organizacional

A aprendizagem organizacional desperta interesse e ganha relevância a partir do momento que empresas e organizações percebem a limitação da racionalidade, a complexidade de compilar e disseminar o conhecimento, e, principalmente, quando compreendem que a aprendizagem decorre de experiências anteriores. Essa nova tendência por aprendizagem está profundamente relacionada com o fato das organizações estarem inseridas em ambientes de constantes incertezas, o que leva à necessidade de aprender a lidar com esse novo ambiente (CARDOSO, 2000).

Cabral (2000) sugere que a aprendizagem organizacional refere-se às formas como as organizações constroem, suplementam e organizam conhecimentos e rotinas em torno de suas atividades e dentro de suas culturas, e adaptam e desenvolvem a eficiência organizacional por meio da melhoria da utilização das amplas habilidades de suas forças de trabalho. Souza (2004) apresenta de forma sistemática algumas características de processos de aprendizagem e as questões orientadoras para o desenvolvimento desses processos, conforme Quadro 5.

Quadro 5 - Características de processos de aprendizagem e respectivas questões orientadoras.

Características de Processos de Aprendizagem	Questões orientadoras para o desenvolvimento de processos de aprendizagem
A aprendizagem organizacional é chave para a competitividade e sobrevivência de organizações.	Que aprendizagens e que conhecimentos são cruciais para assegurar competitividade à organização?

<p>A aprendizagem organizacional é um fenômeno ao mesmo tempo individual e coletivo.</p>	<p>Quem são os atores-chave na busca de informação? Quais e como são as estratégias e políticas da organização para o desenvolvimento de competências associadas à aprendizagem entre os atores-chave? Que condições estruturais e de interação os atores chave encontram para disseminar informações?</p>
<p>A aprendizagem organizacional está intrinsecamente relacionada à cultura das organizações.</p>	<p>Quais são as formas de interação privilegiadas na cultura da organização? Como pessoas e equipes tem aprendido ao longo da história da organização? Quais são as áreas ou equipes da organização mais permeáveis a novas aprendizagens?</p>
<p>Aprendizagem organizacional é um fenômeno que associa ordem e desordem.</p>	<p>Que situações específicas, inscritas na cultura da organização e não necessariamente associadas à educação formal, apresentam potencial de aprendizagem? Como o sentido coletivo é construído?</p>

Fonte: Adaptado de Souza (2004).

Com a constante dinâmica do mercado e a inserção das organizações públicas no cenário de globalização, a necessidade de adaptação dessas organizações à nova ordem mundial torna-se essencial. Neste sentido, Batista e Maldonado (2008) evidenciam que o serviço público utiliza, cada vez mais, os meios de comunicação como forma de garantir a disseminação do conhecimento e o intercâmbio de informações generalizadas, capazes de acelerar a capacidade dos funcionários em compreender e entender esse processo de mudança mundial. Diante disso “a aprendizagem organizacional aparece como fundamental, na tentativa de ‘reabilitar’ os recursos humanos para as novas necessidades comportamentais” (MADUREIRA; RODRIGUES, 2006, p. 168)

Assim, organizações que enfrentam cenários de incertezas, ambientes em constante mudança e uma alta demanda de serviços e trabalhos pela sociedade, como as organizações públicas, devem ser capazes de aprender com seus processos e atividades, podendo desenvolver e agregar novos conhecimentos, visto que organizações que aprendem são organizações capazes de criar, adquirir e transmitir conhecimentos e modificar seus comportamentos para novos conhecimentos (Garvin, 1993). CHOO (2003) ainda ressalta e afirma que a organização inteligente é uma organização de aprendizado que é habilidosa em criar, adquirir e transferir conhecimento, além de poder mudar seu comportamento para refletir o novo conhecimento e a nova visão.

Segundo França (2010), são duas as principais vertentes teóricas relacionadas à aprendizagem: o modelo behaviorista, que estuda as mudanças comportamentais; e, a cognitiva, que estuda o entendimento e a percepção das pessoas. O modelo behaviorista tem como principal foco o comportamento, esse que pode ser observado e mensurado, ou seja, é passível de observação, mensuração e réplica científica. O modelo cognitivo foca tanto nos aspectos objetivos e comportamentais quanto nos aspectos subjetivos. O modelo leva em consideração crenças e percepções dos indivíduos, que podem influenciar de diferentes formas seu processo de compreensão e entendimento (FRANÇA, 2010).

Para Fleury e Fleury (1995), apesar de não possuírem cérebro, as organizações possuem sistemas cognitivos, armazenam conhecimentos e desenvolvem métodos relativamente uniformizados para lidar com problemas externos e internos. Nas organizações, para a obtenção da aprendizagem, faz-se necessário reunir ambos modelos e

formar um modelo híbrido. Senge (2010) considera fundamental que exista uma relação de troca de experiências para que o conhecimento circule no ambiente organizacional e possibilite o aprendizado em grupo.

Dentro desse contexto já é comum afirmar que temas como capital humano, capital intelectual, fator de produção e gestão do conhecimento são os recursos mais valiosos dentro de uma organização ou empresa que visa bons desempenhos e maiores recursos. Desta forma, admite-se que todo o processo de aprendizagem organizacional e criação de novos conhecimentos inicia-se no indivíduo, ou seja, as pessoas são o ponto de partida para as ações estratégicas das organizações.

Dentre os fatores que procedem à maximização dos recursos humanos, a aprendizagem organizacional e a administração do conhecimento se destacam como imprescindíveis para o nosso tempo. Senge (1990, p. 37) define uma organização de aprendizagem como um ambiente onde as “pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar os resultados que realmente desejam, onde se estimulam padrões de pensamentos novos e abrangentes, a aspiração coletiva ganha liberdade e onde as pessoas aprendem continuamente a aprender juntas”.

O autor ainda procura explicar de que forma ocorre a aprendizagem organizacional e a divide em diferentes níveis:

- Individual: é o primeiro nível do processo de aprendizagem. Está relacionada ao autoconhecimento do indivíduo, é carregado de emoções positivas ou negativas, por meio de caminhos, experiências e aprendizados diversos;

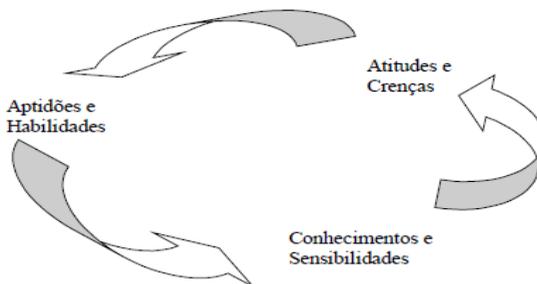
- Grupal: a aprendizagem pode vir a constituir um processo social partilhado pelas pessoas do grupo, ocorre quando há unicidade entre as pessoas de um grupo;

- Organizacional: é a unificação, a interação e influência mutuamente dos modelos que geram a aprendizagem organizacional. É o processo de aprendizagem individual, de compreensão e interpretação partilhados pelo grupo, o conhecimento torna-se institucionalizado e se expressa em diversos artefatos organizacionais, como estrutura, regras, procedimentos e elementos simbólicos.

Após a aquisição e desenvolvimento do conhecimento a organização procede a sua disseminação por todos os níveis utilizando-se para isso da comunicação e circulação de conhecimentos, do treinamento, da rotação de pessoas e do trabalho em equipe (FLEURY; OLIVEIRA JUNIOR, 2002).

Assim, as pessoas são a essência das organizações de aprendizagem, são essas que reconhecem nas mudanças um fator fundamental para o desenvolvimento do ciclo de aprendizado organizacional. Para Senge (2010), o processo de aprendizagem é como um ciclo contínuo, composto de três conjuntos de elementos: (a) aptidões e habilidades, (b) conhecimento e sensibilidades, e (c) atitudes e crenças, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Ciclo de aprendizagem.



Fonte: Senge (2010).

Com base no ciclo de aprendizagem é possível observar um processo contínuo de diferentes fases da aprendizagem, sendo um dependente e complementar ao outro.

O novo conhecimento gerado permite que a organização desenvolva novas habilidades e capacidades, possibilitando a criação de novos produtos e serviços e, principalmente, o aperfeiçoamento de antigos serviços e o desenvolvimento aprimorado de seus processos organizacionais. Isso confirma a ideia de Daza (2003, p. 85), para o qual “conhecimento é mais do que saber fazer; é saber como criar novas formas de fazer”.

Dentro das organizações públicas há um processo permanente de mudança, que se dá em decorrência das diferentes demandas do Estado e da sociedade, caracterizando o estabelecimento da dinâmica de aprendizagem contínua e constante. Para Batista e Maldonado (2008):

A aplicação de novas práticas de gestão e a profissionalização permanente dos seus servidores, em especial os da área de gestão de suprimentos, possibilitará à administração pública reduzir os seus custos de manutenção, que aliado à difusão da informação e do

conhecimento, possa trazer vantagem competitiva, de forma a garantir a realização dos objetivos estratégicos da organização (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 697).

Segundo Ferreira (2007), os gestores da Administração Pública devem priorizar pontos estratégicos como: o planejamento estratégico, a padronização de processos, a gestão do capital intelectual, o ambiente de inovação e a aprendizagem contínua. À medida que as pessoas passam a perceber a realidade sob uma nova perspectiva, novas crenças e premissas se formam, o que permite a construção de novos conhecimentos e competências que agregam a aprendizagem organizacional (BINOTTO; NAKAYAMA, 2009). Estabelecer fluxos, mapear e reconhecer dados, informações e conhecimento são ações que contribuem para o desenvolvimento das organizações.

3 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

Neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento desta pesquisa. São abordados os aspectos da metodologia com relação à natureza da pesquisa, caracterização, classificação, delimitação, técnicas e instrumentos de coleta e análise de dados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A natureza da pesquisa é do tipo aplicada, pois foi motivada pela necessidade de se resolver problemas concretos e com finalidade prática. A pesquisa aplicada, de acordo com Gil (2010), abrange estudos elaborados com o intuito de resolver problemas identificados no âmbito da realidade onde os pesquisadores atuam ou vivenciam, neste caso, no âmbito dos Departamentos de Compras e de Licitações, vinculados à Pró-Reitoria de Administração da UFSC.

Quanto à caracterização, o estudo possui abordagem qualitativa, valorizando o contato direto da pesquisadora com o ambiente e a situação que está sendo estudada (GODOY, 1995), pois o objetivo é compreender as causas de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos, as particularidades do objeto analisado e as percepções dos profissionais que realizam procedimentos relacionados aos processos licitatórios de materiais de consumo.

A classificação da pesquisa, quanto aos fins, é descritiva, haja vista que os procedimentos relacionados à realização de processos licitatórios visando à aquisição de materiais de consumo são apresentados e interpretados. A pesquisa descritiva procura conhecer a realidade estudada, suas características e seus problemas. Pretende

descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987).

Em relação aos meios, foram utilizadas a pesquisa de campo, bibliográfica e documental. Utilizou-se a pesquisa de campo com a pretensão de analisar o fluxo e as características dos processos licitatórios executados na UFSC, que motivam o cancelamento de itens em pregões eletrônico direcionados à aquisição de materiais de consumo. A pesquisa de campo “é a investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu o fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo” (VERGARA, 2010, 43).

A pesquisa bibliográfica abrange a bibliografia já publicada sobre o tema de estudo. Em termos genéricos, entende-se que a pesquisa bibliográfica é um conjunto de conhecimentos reunidos em obras de toda natureza, com a finalidade de conduzir o leitor à pesquisa de determinado assunto, proporcionando o saber (FACHIN, 2006). A pesquisa bibliográfica é caracterizada, neste estudo, pela revisão de literatura relacionada ao estudo de pregões eletrônicos e à análise dos trabalhos acadêmicos publicados acerca da temática.

As consultas foram realizadas na base de dados Redalyc, por contemplar os artigos científicos publicados em língua portuguesa, pois estudos científicos internacionais não realizam a análise específica de pregões eletrônicos, sendo esta uma particularidade brasileira. A ferramenta de busca do Google Acadêmico também foi utilizada como fonte de consulta a estudos nacionais relacionados à temática, os resultados das buscas não identificaram aderência com a temática dos possíveis motivos de cancelamento de itens em pregões eletrônicos. O horizonte temporal para tais consultas considerou um período de dez

anos, portanto, estudos publicados entre os anos de 2009 e 2018 foram incluídos no processo de busca e filtragem das publicações.

A mesma busca foi realizada na Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), os trabalhos não abordavam especificamente as possíveis causas de cancelamento de itens em pregões eletrônicos, no entanto, alguns estudos apresentaram recomendações, relacionadas ao tema, para futuras investigações.

Foi realizada pesquisa documental, pois a coleta de dados, em uma das etapas, se deu por meio da análise dos processos licitatórios de material de consumo, executados pelo Departamento de Licitações da UFSC, desde sua criação, em janeiro de 2014, até dezembro de 2018. Vergara (2010) evidencia que a investigação documental é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza. Dados secundários também foram consultados, como manuais e relatórios divulgados pelos Departamentos de Compras e de Licitações da UFSC.

3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O estudo está delimitado à análise dos processos licitatórios na modalidade de pregão eletrônico, cujos objetos das licitações são itens de material de consumo, realizados no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, no período de 2014 a 2018. Optou-se pela análise dos pregões de material de consumo por representarem 60% dos processos licitatórios em 2018, além de, entre os itens cancelados, representarem 80,07% do total. Esses dados indicam a necessidade de uma avaliação que aponte as possíveis causas e impactos de tamanho percentual de itens desertos ou fracassados.

Em seis anos de atuação no DPL, diversos processos licitatórios foram realizados pela pesquisadora e pelos demais pregoeiros que atuam em Florianópolis, Curitiba, Blumenau e Joinville, em seus mais diversos tipos e modalidades. No entanto, a opção pela investigação da modalidade de pregão eletrônico se deu pelo fato de ser a modalidade predominante na UFSC, recomendada, inclusive, pelos órgãos de controle.

Os sujeitos da pesquisa são os servidores envolvidos nas funções relacionadas às fases interna e externa dos processos licitatórios de material de consumo, portanto, servidores dos Departamentos de Compras e do Departamento de Licitações da UFSC, totalizando 24 servidores convidados a participar do estudo, conforme será detalhado na seção a seguir.

3.3 TÉCNICAS DE PESQUISA

As técnicas de pesquisa são os procedimentos de coleta, tratamento e análise de dados, com vistas à avaliação e apresentação dos resultados (PACHECO JÚNIOR et al., 2007). Com relação às técnicas e instrumentos de coletas de dados, foram utilizados como fonte de dados primários os processos licitatórios realizados pela UFSC, na modalidade de pregão eletrônico, visando a aquisição de material de consumo, no período de 2014 a 2018, e um questionário aplicado aos servidores do Departamento de Compras e de Licitações. A coleta de dados secundários se deu por meio da consulta aos manuais e relatórios dos Departamentos de Compras e de Licitações da UFSC, artigos científicos, livros, jurisprudências e teses e dissertações.

As etapas de tramitação do processo no Departamento de Compras foram inferidas do Manual de Compras da UFSC, disponível no [site https://compras.wiki.ufsc.br/index.php/Manual de Compras do DCO M](https://compras.wiki.ufsc.br/index.php/Manual_de_Compras_do_DCO_M). Já as etapas referentes ao Departamento de Licitações foram descritas pela pesquisadora a partir das tarefas disponíveis no Sistema de Processos Administrativos da UFSC (SPA), no módulo de Compras e Licitações (SCL), bem como de sua experiência como servidora do Departamento. A etapa referente à execução do pregão eletrônico foi descrita tendo como base o sistema de Compras do Governo Federal (Comprasnet). Com a finalidade de validar as etapas de tramitação do processo de compras e licitação, nos respectivos Departamentos, um arquivo com as etapas e suas descrições foi encaminhado a um gestor do Departamento de Compras e a um gestor do Departamento de Licitações. Ambos validaram as etapas de tramitação do processo em seus Departamentos e confirmaram a adequação da descrição de cada etapa. Para a notação gráfica das etapas descritas foi utilizado o software BIZAGI, baseando-se em notação BPMN.

No que se refere aos procedimentos de coleta de dados para a segunda etapa da pesquisa, foi feito um levantamento junto à planilha de movimentação processual ³do Departamento de Licitações da UFSC para seleção dos processos que foram analisados; consulta aos Editais desses processos para coleta das descrições, quantidades e valores dos

³ A planilha de movimentação processual do DPL consiste no registro de informação referente ao número do pregão, número do processo, unidade requerente, objeto, data de abertura do certame, valor licitado, quantidade licitada, homologada e cancelada, entre outras informações. Além de ser um quadro de indicadores e de transparência.

itens; e acesso ao sistema Comprasnet, no qual foi possível consultar as atas dos pregões eletrônicos selecionados, visando identificar cada motivo de cancelamento.

Considerando a quantidade de pregões de materiais de consumo realizados no horizonte temporal de 2014 a 2018, optou-se por analisar uma amostra de pregões que representassem 80% do total de itens cancelados, por ano. Em uma planilha de excel, os pregões foram ordenados em relação à quantidade de itens cancelados, da maior quantidade para a menor. Na sequência, é apresentada uma tabela que exemplifica como foi definida a representatividade de pregões a serem analisados. O exemplo refere-se ao ano de 2014.

Tabela 1 - Definição da amostra de pregões realizados em 2014, analisados na pesquisa.

Nº do Edital	Itens licitados	Valor estimado (R\$)	Valor adjudicado (R\$)	Itens homologados	Itens cancelados	% itens cancelados	% Acumulado de itens cancelados
175/2014	204	2.150.863,63	986.466,88	140	64	15,80%	15,80%
074/2014	59	617.989,64	397.122,87	27	32	7,90%	23,70%
254/2014	55	71.811,92	30.036,59	24	31	7,65%	31,36%
245/2014	93	326.184,63	215.677,87	64	29	7,16%	38,52%
145/2014	57	16.371,91	11.718,67	31	26	6,42%	44,94%
142/2014	117	183.139,86	126.297,23	98	19	4,69%	49,63%
253/2014	176	25.656,47	20.694,78	158	18	4,44%	54,07%
332/2014	54	126.728,69	89.403,61	36	18	4,44%	58,52%
073/2014	39	60.696,45	43.578,11	23	16	3,95%	62,47%
099/2014	20	80.300,58	28.500,00	5	15	3,70%	66,17%
284/2014	81	258.962,90	196.689,10	68	13	3,21%	69,38%
141/2014	63	39.623,87	29.217,28	51	12	2,96%	72,35%
146/2014	30	84.284,01	63.492,30	20	10	2,47%	74,81%
143/2014	51	32.876,21	24.784,96	42	9	2,22%	77,04%
088/2014	41	461.852,71	338.575,60	33	8	1,98%	79,01%
350/2014	82	35.144,19	23.434,86	74	8	1,98%	80,99%
081/2014	26	18.289,49	13.703,33	19	7	1,73%	82,72%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A partir da última linha, destacada na cor cinza, a representatividade dos pregões que tiveram itens cancelados é muito reduzida, em comparação com os pregões apresentados nas linhas

brancas. Desse modo, do edital nº 175/2014 (primeira linha) até o edital nº 350/2014 (penúltima linha), há uma representatividade de 80% dos itens cancelados no ano de 2014, referentes aos materiais de consumo, sendo estes os processos analisados neste estudo. A partir dessa definição de 80% de representatividade, foram analisados 225 processos licitatórios realizados nos anos de 2014 a 2018, totalizando 4.041 itens cancelados, cujos motivos foram identificados e analisados.

Também foi aplicado um questionário, enviado por e-mail, com quatro perguntas abertas, a um total de 24 servidores do Departamento de Compras e do Departamento de Licitações, envolvidos nas fases interna e externa da licitação, a fim de identificar e/ou trazer novas evidências acerca dos possíveis fatores que influenciam no cancelamento de itens. Responderam a pesquisa 14 servidores, cujo anonimato foi garantido, sendo todos codificados como “S” (servidor) somando a um número aleatório para cada um dos servidores.

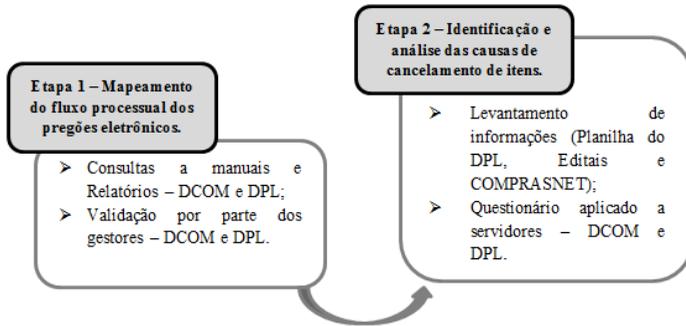
Dentre os 14 servidores que aceitaram participar da pesquisa, dez atuam em cargos de nível médio, como assistentes em administração e técnicos em contabilidade; um atua em cargo de nível fundamental; e três servidores atuam em cargos de nível superior. Em relação às funções exercidas na UFSC, os respondentes atuam como diretores de Departamento, coordenadores de compras, pregoeiros, chefes de divisão ou não possuem função gratificada.

Os dados coletados por meio do questionário foram analisados pela pesquisadora utilizando análise de conteúdo, agrupando as respostas de acordo com as similaridades. Os dados coletados do sistema Comprasnet, dos Editais e da planilha de movimentação processual do Departamento de Licitações foram registrados em uma

planilha do Excel e analisados por meio de análise qualitativa, também realizando categorização dos dados coletados por similaridade.

As duas principais etapas da pesquisa estão representadas na Figura 3.

Figura 3 - Etapas da pesquisa.



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, estão apresentados os resultados das técnicas de pesquisa utilizados, iniciando pela apresentação das etapas de tramitação dos processos de compras e licitações nos seus respectivos Departamentos, e suas descrições, conforme proposto no objetivo específico “a”. Na sequência, são apresentadas as características dos itens cancelados nos pregões eletrônicos, as causas, os impactos, e por fim, as proposições de ações de aprimoramento com vistas à redução dos impactos negativos dos cancelamentos, cumprindo desta maneira, o proposto pelos objetivos “b”, “c” e “d”.

4.1 MAPEAMENTO DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS NAS FASES INTERNA E EXTERNA DA LICITAÇÃO

Conforme abordado no capítulo 3, este estudo está circunscrito no contexto da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e, mais especificamente, do Departamento de Compras (DCOM) e do Departamento de Licitações (DPL).

A UFSC⁴, fundada em dezembro de 1960 a partir da Lei nº 3.849/60, tem como objetivo promover o ensino, a pesquisa e extensão. Com sede em Florianópolis e campi em mais quatro municípios: Araranguá, Curitibanos, Joinville e Blumenau, atua da educação infantil à pós graduação e sua comunidade é constituída por cerca de 70 mil pessoas, incluindo estudantes, docentes e técnicos-administrativos. O órgão executivo máximo da administração superior da UFSC é a Reitoria, que tem como finalidade executar a política universitária

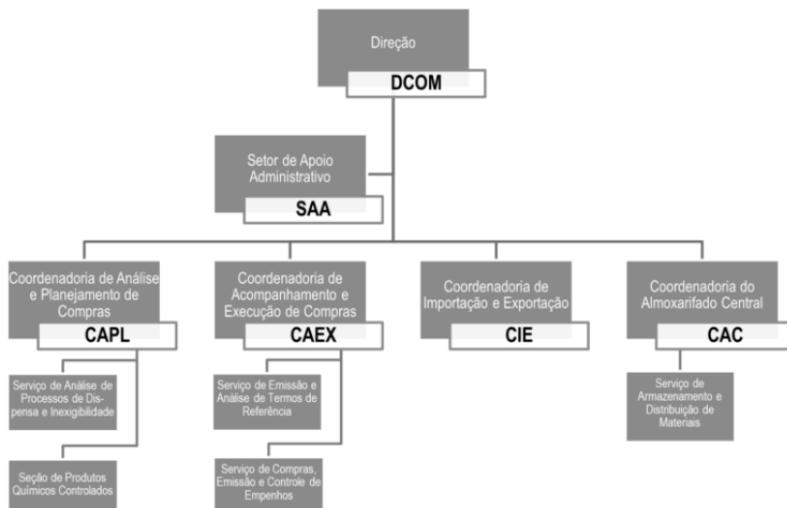
⁴ Disponível em <http://estrutura.ufsc.br/>. Acesso em 24 de maio de 2019.

definida pelos órgãos deliberativos centrais. Além da Reitoria, a UFSC possui sete Pró-Reitorias, sendo elas: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (Prae), Pró-Reitoria de Graduação (Prograd), Pró-Reitoria de Pós-Graduação (Propg), Pró-Reitoria de Extensão (Proex), Pró-Reitoria de Pesquisa (Propesq), Pró-Reitoria de Administração (Proad) e Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (Prodegesp).

O Departamento de Compras (DCOM⁵), vinculado à Pró-Reitoria de Administração, possui como principal atribuição promover a aquisição dos materiais (consumo e permanente) utilizados em todas as unidades de Florianópolis, Araranguá, Curitibanos, Joinville e Blumenau. O Departamento é responsável pela fase interna da licitação, compreendendo a instrução do processo, a conferência da documentação e a elaboração do Termo de Referência. Para atender as demandas, o DCOM conta com um Setor de Apoio Administrativo e quatro Coordenadorias, conforme organograma apresentado na Figura 3.

⁵ Disponível em www.dcom.proad.ufsc.br. Acesso em 24 de maio de 2019.

Figura 4 – Organograma do Departamento de Compras da UFSC.



Fonte: Site do DCOM (www.dcom.proad.ufsc.br). Acesso em 24 de maio de 2019.

A CAPL é a maior coordenadoria do DCOM e é responsável, entre outras atribuições, por:

- Receber e analisar todas as requisições de compras de material advindos das Unidades de Ensino e das Unidades Administrativas que integram a UFSC;
- Efetuar análise prévia dos pedidos de compra de material;
- Conferir os autos dos processos de compra de modo a ter todas as informações necessárias à aquisição;
- Conferir informações necessárias mínimas à individualização dos orçamentos e sua data de validade;
- Efetuar a conferência, diretamente no Mapa Comparativo de Preços, da presença de ao menos três cotações para cada um dos itens, ou das devidas justificativas para a

ausência, as quais serão analisadas posteriormente pela Procuradoria Federal da UFSC;

- Efetuar a conferência, diretamente no Mapa Comparativo de Preços, da inexistência de variações superiores a 100% entre os valores considerados para cada item, ou das devidas justificativas para a existência;
- Orientar as Unidades quanto aos procedimentos dos certames licitatórios, conforme a legislação vigente;
- Orientar os diversos setores da UFSC quanto ao encaminhamento de solicitações para aquisições;
- Auxiliar no planejamento, organização, condução e controle das atividades de compras de material de uso comum da Universidade;
- Auxiliar no estabelecimento de critérios para o controle da aquisição de materiais conforme a legislação vigente.

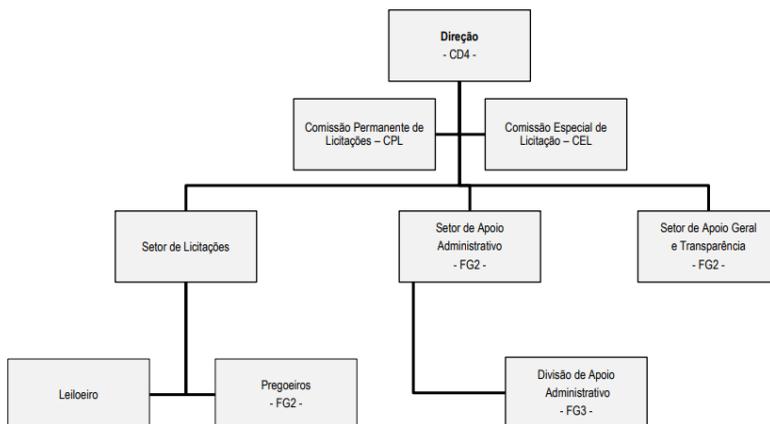
Além de instruir os processos licitatórios na fase interna, o DCOM também é responsável pela condução dos processos de compras por dispensa ou inexigibilidade de licitação; emissão das solicitações de nota de empenho de material; controle dos produtos químicos controlados; compras, recebimento e distribuição de material de Almoxarifado; e condução e acompanhamento dos processos de importação e exportação de materiais.

O Departamento de Licitações (DPL⁶), também vinculado à PROAD, foi criado em 20 de Janeiro de 2014, pela portaria n.º 126/2014/GR, substituindo a Coordenadoria de Processos Licitatórios e

⁶ Disponível em <http://licitacoes.ufsc.br/>. Acesso em 24 de maio de 2019.

Pregoeiros (CPLP). São atribuições do Departamento: gerenciar, definir a modalidade licitatória que melhor atenda os interesses da instituição, mediante análise dos autos que motivam tal procedimento, bem como desenvolver as atividades pertinentes à elaboração das minutas dos editais dos certames licitatórios da UFSC, executando a fase externa das licitações. O DPL é composto pelo diretor, duas comissões, Setor de Apoio Administrativo, Setor de Apoio Geral e Transparência, e Setor de Licitações, conforme Figura 5.

Figura 5: Organograma Operacional do Departamento de Licitações da UFSC.



Fonte: Site do DPL (<http://licitacoes.ufsc.br/>). Acesso em 24 de maio de 2019.

Na sequência, estão apresentadas e descritas as etapas de tramitação dos processos licitatórios no Departamento de Compras e as etapas de tramitação no Departamento de Licitações, ou seja, desde a formalização da demanda por parte da unidade requerente, até a publicação do resultado da licitação. A gestão de processos permite um melhor acompanhamento das tarefas, possibilitando uma análise detalhada das atividades desempenhadas, visando identificar

oportunidades de aperfeiçoamentos (JUNIOR; SCUCUGLIA, 2011). As informações apresentadas foram analisadas e validadas pelos gestores dos dois Departamentos.

Após a identificação da necessidade de adquirir um bem, inicia-se o processo de compra. Os processos de compras na UFSC são digitais e são instruídos no Sistema SOLAR⁷, no módulo Sistema de Compras e Licitações (SCL), em conformidade com as exigências legais e institucionais, seguindo um fluxo previamente estabelecido e parametrizado para que todas as etapas sejam realizadas na ordem correta, caso contrário, não é possível finalizá-lo.

Quadro 6 - Etapas do processo licitatório de material de consumo.

Descrição	Responsável	Fase
Formalização da Demanda	Requerente	Interna
Elaborar pesquisa de preços;	Requerente	Interna
Criar e encaminhar um pedido de compra;	Requerente	Interna
Encaminhar para aprovação da chefia;	Requerente	Interna
Análise da conformidade do processo e complementação de informações;	CAPL/DCOM	Interna
Elaborar Termo de Referência;	CAEX/DCOM	Interna
Encaminhar Termo de Referência, à PROAD, para aprovação;	CAEX/DCOM	Interna
Encaminhar ao DPL para início do processo licitatório;	PROAD	Interna
Conferência do Termo de Referência;	Direção/DPL	Interna
Elaboração da minuta do edital;	SAA/DPL	Interna

⁷ <https://setic.ufsc.br/dados-historicos-spa-ufsc-sem-papel/>

Inclusão do parecer jurídico referencial (Anexo x) e atestado de conformidade jurídica (Anexo y);	Direção/DPL	Interna
Análise dos autos e solicitação de portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio;	Pregoeiro/DPL	Interna
Emissão da portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio (Anexo z);	SAA/DPL	Interna
Ratificação do atestado de conformidade jurídica;	PROAD	Interna
Agendamento do certame;	Pregoeiro/DPL	Interna
Publicação do edital no D.O.U e em jornais locais e/ou de grande circulação;	SAA/DPL	Externa
Execução do certame no sistema Comprasnet;	Pregoeiro/DPL e Equipe de Apoio	Externa
Encerramento do certame no SPA;	Pregoeiro/DPL	Externa
Adjudicação do certame no SPA;	Pregoeiro/DPL ou Autoridade competente/PROAD	Externa
Homologação do certame no SPA;	Autoridade competente/PROAD	Externa
Publicação do resultado;	SAA/DPL	Externa
Elaboração da ARP.	DCOM	Contratação

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

É importante mencionar que o artigo 3º da Lei 10.520/02 apresenta os elementos que a fase interna do pregão devem contemplar, portanto, as atividades desempenhadas pelo Departamento de Compras devem considerar esses elementos. Dentre eles, destacam-se: i) abertura do processo e justificativa da autoridade; ii) definição do objeto; iii) orçamentação; iv) critérios de aceitação das propostas; v) requisitos de habilitação; vi) definição das sanções por inadimplemento; vii) termo de referência; viii) minuta do edital; ix) minuta do contrato; x)

cumprimento da lei de responsabilidade fiscal; e xi) designação do pregoeiro e equipe de apoio.

A primeira etapa consiste no levantamento da demanda, ou seja, da especificação e do quantitativo necessário dos materiais. Em seguida, é elaborada a pesquisa de preços, que deve ser feita de acordo com a legislação vigente. Gerado o Mapa Comparativo de Preços, documento que apresentará o valor de referência do item, o Requerente deverá criar um pedido de compras.

O pedido de compras deve conter o Ofício de Justificativa expondo o motivo da compra; os orçamentos utilizados para gerar o valor de referência do item; comprovação da solicitação e recebimento de orçamentos; declaração de não direcionamento de marca; formulário de indicação de equipe de apoio; documento indicando a formação de lotes com a devida justificativa, quando for o caso; e outros documentos necessários de acordo com cada modalidade.

Finalizado o pedido de compras, o requerente deverá encaminhá-lo para aprovação da chefia. Sendo aprovado, é encaminhado ao DCOM para análise da conformidade do processo, ajustes e complementação de informações. Nesta etapa, o pedido de compras será analisado e, caso seja necessário, será devolvido ao requerente para que proceda com os ajustes necessários. Segundo o Diretor do DCOM, é uma etapa de extrema importância e, talvez, a mais trabalhosa. Devido ao grande volume de pedidos que chegam de todas as unidades, a maior parte do trabalho da Coordenadoria de Análises e Planejamento de Compras (CAPL) se relaciona com esta etapa. De acordo com o gestor, “sem esse filtro, certamente os nossos processos teriam muito mais problemas”.

Feitos os devidos ajustes, é elaborado o Termo de Referência (TR). Conforme já evidenciado pelo Tribunal de Contas da União, as falhas identificadas durante a fase interna da licitação poderão ser corrigidas sem anular os atos praticados. O TR é o documento que irá conter a especificação do objeto, valor de referência, indicação da equipe de apoio, e demais informações necessárias e relevantes para elaboração do edital e condução do certame. O TR deve atender ao disposto no artigo 9º do Decreto 5.450/05:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

Elaborado o TR, o mesmo é encaminhado à equipe de apoio para ciência. Estando todos de acordo, o TR é encaminhado à Pró-Reitoria de Administração para aprovação.

Após a aprovação do TR, a PROAD encaminha o processo ao DPL para conferência do TR por parte da Direção e, posteriormente, elaboração da minuta do edital. O modelo da minuta deve estar de acordo com o tipo do prego, Sistema de Registro de Preço ou Tradicional, com ou sem amostra, e deve ser preenchido conforme o TR. A direção do DPL recebe e confere a minuta do edital, inclui o parecer jurídico referencial (Anexo A) e atestado de conformidade jurídica (Anexo B), e encaminha para análise do pregoeiro. O objetivo do parecer jurídico referencial é otimizar e dar maior celeridade à tramitação processual, concedendo, a partir da eliminação de trabalhos repetitivos, maior efetividade ao esforço da consultoria jurídica.

O pregoeiro analisa o processo e solicita a emissão da portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio. Emitida a portaria, o processo é encaminhado para ratificação do atestado de conformidade jurídica. Desde que demonstrado no processo o acolhimento de todas as orientações descritas no parecer jurídico referencial, é possível o prosseguimento dos processos licitatórios sem submeter os autos ao exame e parecer individual da Procuradoria Federal.

Após a ratificação do atestado de conformidade jurídica, o Pró-Reitor encaminha o processo à Direção do DPL para dar início à fase externa da licitação. Compete à Direção do DPL o encaminhamento ao pregoeiro para agendamento do certame e posterior publicação do edital. O edital é publicado no Diário Oficial da União e jornal local e/ou de grande circulação.

O prazo para publicação do edital é de no mínimo oito dias úteis. Da data de publicação até a abertura do certame, pode haver pedidos de esclarecimentos e impugnações. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá impugnar o ato convocatório. Já os pedidos de esclarecimento devem ser enviados ao pregoeiro até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública. O pregoeiro, com base em parecer ou auxílio dos setores responsáveis pela elaboração do Termo de Referência e seus Anexos, quando necessário, bem como de outros setores técnicos da Instituição, responderá aos pedidos de esclarecimentos e impugnações no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas anteriores à data fixada como limite para o recebimento das propostas, conforme evidenciado nos editais da UFSC.

O pregão eletrônico, na esfera federal, é executado no sistema Comprasnet. O pregoeiro e a equipe de apoio deverão estar previamente cadastrados no sistema, conforme portaria de designação. A vinculação do pregoeiro e da equipe de apoio deverá ocorrer até o horário definido para abertura da sessão pública do pregão. No dia e horário publicados em edital, será aberta a sessão pública do pregão no sistema Comprasnet. Neste momento, o pregoeiro poderá enviar, via chat, mensagens, esclarecimentos e avisos que achar necessário para o melhor encaminhamento da sessão. A etapa de lances será iniciada com a informação do tempo de iminência, de 01 a 60 minutos, definido pelo pregoeiro. Após esse tempo, os itens entrarão no encerramento aleatório do sistema, período de 0 a 30 minutos.

Finalizada a etapa de lances o pregoeiro, auxiliado pela equipe de apoio, examinará a proposta classificada em primeiro lugar. Deverá ser verificado se o produto ofertado está de acordo com as especificações previstas em edital. Caso não esteja, será analisada a proposta subsequente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até que a proposta atenda aos requisitos estabelecidos em edital. Nesta etapa o pregoeiro poderá comunicar-se com os licitantes, caso tenha alguma dúvida com relação às especificações, queira negociar o valor da proposta ou tenha que solicitar algum documento de aceitação previsto em edital. Na habilitação serão verificados os documentos exigidos com relação à empresa, ou seja, habilitação jurídica, regularidade fiscal federal, estadual e municipal, e demais documentos exigidos em edital para fins de habilitação.

Encerrada a aceitação da proposta e habilitação, ou seja, declarado o vencedor, o pregoeiro abrirá o prazo mínimo de 20 (vinte)

minutos para que qualquer licitante, de forma imediata e motivada, manifeste sua intenção de recurso, com registro da síntese de suas razões em campo próprio do sistema Comprasnet. Caso seja intencionado algum recurso, o pregoeiro examinará a intenção de recurso, aceitando-a ou, motivadamente, rejeitando-a, em campo próprio do sistema.

A falta de manifestação imediata e motivada quanto à intenção de recorrer, implicará na decadência desse direito, ficando o pregoeiro autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor. Quando não houver registro de intenção de recurso, a sessão deverá ser encerrada pelo pregoeiro e a ata será gerada automaticamente. Caso tenha sido intencionado algum recurso e a intenção tenha sido aceita, após o encerramento da sessão, serão informados os prazos recursais, conforme a legislação vigente.

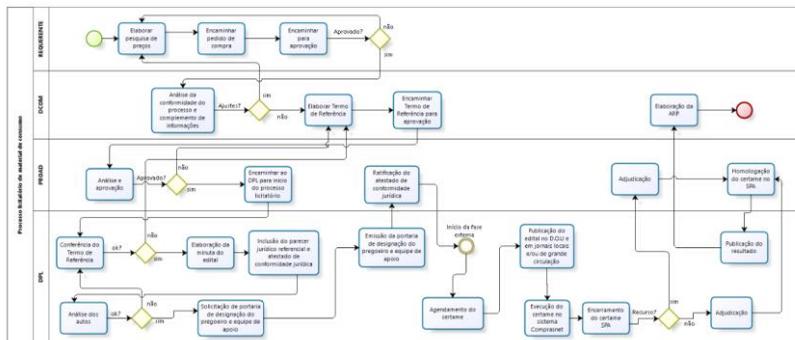
O licitante deverá registrar as razões do recurso em campo próprio do sistema, no prazo de até três dias úteis, ficando os demais licitantes intimados para, caso queiram, apresentar contra razões via sistema e em igual prazo, contado a partir do término do prazo do recorrente. A decisão do pregoeiro, auxiliado pela equipe de apoio, deverá ser publicada em até cinco dias úteis, contados a partir do término do prazo da contra razão.

Os itens aceitos e habilitados serão adjudicados pelo pregoeiro, salvo quando houver recurso, hipótese em que a adjudicação caberá à autoridade competente responsável pela homologação. O objeto do certame será adjudicado ao licitante que ofertou o menor preço e atendeu às exigências previstas em edital. O pregão deverá ser homologado pela autoridade competente, tanto no Comprasnet quanto no SPA.

Para o encerramento do certame no SPA deverão ser incluídos todos os documentos recebidos, consultados e gerados, durante a sessão pública do pregão. Além disso, a tarefa “Encerrar Certame”, que consiste em incluir os vencedores, valores dos itens e julgamento das propostas, deve ser concluída para que o pregoeiro ou autoridade competente, em caso de recurso, possa adjudicar os itens aceitos e habilitados e, posteriormente, tramitar o processo para as tarefas subsequentes.

Após a inclusão dos documentos, ata assinada, etapa “Encerrar Certame” concluída e itens adjudicados, o processo será encaminhado para homologação pela autoridade competente. Sendo o pregão homologado, o resultado é divulgado no Diário Oficial da União, com as informações referentes aos fornecedores, valores, pregoeiro e objeto. Encerrada todas as etapas, interna e externa, o processo é encaminhado ao DCOM para elaboração da Ata de Registro de Preços. Na Figura 6 (Apêndice C) estão representadas as etapas descritas acima:

Figura 6: Etapas do processo licitatório de material de consumo.



Fonte: Elaborado pela autora.

Todas as etapas descritas anteriormente devem estar alinhadas às regras estampadas na legislação vigente relativa a compras e licitações públicas, de modo que os gestores e demais servidores que atuam nesses processos devem estar atentos às especificidades de cada tarefa. A UFSC, devido à quantidade de estudantes e servidores e à complexidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas, possui a particularidade de apresentar uma segregação de funções vinculadas às compras e licitações, ou seja, há setores e servidores devidamente designados para atuarem em determinadas etapas de tramitação do processo licitatório, inclusive com o uso de listas de verificação (*checklists*) (Anexo C). Para Leitão (1985), todas as tarefas relacionadas às atividades meio ou finalísticas, tem um alto nível de complexidade. Para o autor, além de estar baseada no ensino, pesquisa e extensão como atividades fim, a gestão universitária contempla diversas atividades meio, as quais necessitam ser operacionalizadas para que a instituição possa alcançar seus objetivos.

Nesse contexto, o cancelamento de itens, tanto em relação aos motivos quanto às causas que levaram a isto, pode estar relacionado a etapas pouco revisadas, à ausência de atendimento de alguma legislação, à falta ou ao excesso de segregação de funções, detalhados na seção a seguir.

4.2 CARACTERÍSTICAS DOS CANCELAMENTOS DE ITENS EM PREGÕES ELETRÔNICOS

Foi realizado um levantamento acerca dos motivos que levaram ao cancelamento de itens nos pregões eletrônicos de materiais de consumo, realizados nos anos de 2014 a 2018, pelo DPL. Também foram identificadas as unidades da UFSC que requisitaram tais itens e, conseqüentemente, não puderam adquirir-los devido ao cancelamento, bem como os tipos de materiais cancelados.

De um total de 695 processos licitatórios, no período de 2014 a 2018, de material de consumo, 514 tiveram itens cancelados, realizados sob a modalidade de pregão eletrônico, regulamento pelo Decreto 5.450/2005, somando-se um total de 5.037 itens cancelados. Esses 514 pregões eletrônicos visavam adjudicar um total de 17.913 itens. Portanto, constatou-se que, neste período, houve um registro de 28,12% de itens cancelados em relação ao total de itens licitados.

Como mencionado no capítulo referente ao delineamento metodológico, foram incluídos 225 pregões eletrônicos na análise do cancelamento de itens, sendo este um recorte que representa 80% do total de itens cancelados no período investigado. Nestes 225 processos de pregão eletrônico, foram cancelados 4.041 itens de um total de 9.872 itens previamente estimados pela Administração, representando 40,93%

de itens cancelados. Em relação ao total de itens pertencentes aos editais de licitação analisados neste estudo, ou seja, a quantidade estimada total de itens, comparados ao total de itens cancelados, apresenta-se a seguinte distribuição, por ano:

Tabela 2 - Relação entre a quantidade estimada de itens a serem licitados e a quantidade de itens cancelados.

Ano	Total de itens licitados	Total de itens cancelados	Total de itens licitados - processos analisados	Total de itens cancelados - processos analisados
2014	1.942	405	1.222	328
2015	1.579	543	873	439
2016	3.045	908	1.669	727
2017	5.249	1.231	2.766	986
2018	6.098	1.950	3.342	1.561

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Observa-se que o número de itens licitados foi maior no ano de 2018, com 3.342 itens e, conseqüentemente, também foi o ano com maior número de itens cancelados, totalizando 1.561, ou 46,71%, percentual bastante representativo. O ano de 2015 também é um destaque, haja vista que 50,29% dos itens licitados foram cancelados no decorrer do processo licitatório, ou seja, havia a previsão de licitar 873 itens, no entanto 439 foram cancelados por motivos diversos.

Foram inferidas, também, as unidades da UFSC que demandaram os itens cancelados, analisados neste estudo. As unidades estão ordenadas na Tabela 3 pela quantidade de itens cancelados, da maior para a menor, considerando o somatório dos anos 2014 a 2018. Desse modo, essas unidades da UFSC possuíam a previsão de adquirir determinados itens e tal previsão não logrou êxito em sua totalidade, o que pode ter prejudicado o bom andamento dos serviços prestados, relacionados direta e/ou indiretamente às atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFSC.

Tabela 3 - Frequência de cancelamento de itens distribuídos por ano e unidade requerente.

Unidade	2014		2015		2016		2017		2018		TOTAL	
	Itens licitados	Itens cancelados										
CBS	172	50	232	113	385	178	636	235	444	187	1869	763
BLU	82	8	91	64	259	124	135	37	553	222	1120	455
CCA	120	35	172	95	112	38	211	77	450	199	1065	444
OCS	41	8	40	27	70	43	442	154	446	133	1039	365
NDH	257	31	193	78	197	109	100	45	70	42	817	305
OCB	210	59	63	31	111	45	102	25	216	91	702	251
CTC	0	0	0	0	0	0	51	13	313	219	364	232
NUMA	0	0	0	0	0	0	88	17	318	179	406	196
CFM	0	0	0	0	43	9	137	103	126	68	306	180
FU	224	79	49	15	61	8	212	51	16	9	562	162
CFH	57	26	0	0	69	22	68	26	102	82	296	156
DMFI	0	0	0	0	0	0	192	70	86	24	278	94
CA	0	0	0	0	119	57	34	15	43	14	196	86
SECARTE	0	0	0	0	30	15	0	0	67	49	97	64
JOI	0	0	0	0	81	50	92	8	0	0	173	58
EU	0	0	0	0	55	11	173	43	0	0	228	54
DCOM	0	0	0	0	0	0	38	34	0	0	38	34
ARA	0	0	0	0	0	0	0	0	64	34	64	34
SEOMA	0	0	0	0	0	0	55	33	0	0	55	33
IU	59	32	0	0	0	0	0	0	0	0	59	32
BIC	0	0	0	0	29	10	0	0	0	0	29	10
OCE	0	0	33	16	0	0	0	0	0	0	33	16
CED	0	0	0	0	0	0	0	0	28	9	28	9
IU	0	0	0	0	48	8	0	0	0	0	48	8

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme Tabela 3, a unidade da UFSC com maior número de itens licitados e cancelados no período de 2014 a 2018 foi o campus de Curitiba. Do total de 1.869 itens licitados, 763 foram cancelados, o que representou 40,82% de cancelamentos. Além de figurar como a unidade com mais itens cancelados no somatório dos cinco anos analisados, Curitiba também é um destaque nos anos de 2015, 2016 e 2017. Em Curitiba são ofertados os cursos de graduação de Engenharia Florestal, Agronomia, Medicina Veterinária e Programa de Pós-graduação em Ecossistemas Agrícolas e Naturais. Desse modo, o cancelamento dessa parcela significativa de itens pode influenciar no desenvolvimento do Campus e do processo formativo ofertado.

Na segunda colocação em relação ao total de itens licitados e cancelados entre 2014 e 2018, destaca-se o campus de Blumenau, haja

vista que dos 1.120 itens licitados, 455 foram cancelados. O campus de Blumenau foi criado em 2013, com início das atividades em 2014. Por este motivo, percebe-se um aumento na quantidade de itens licitados no decorrer dos anos analisados, sendo em 2018 a unidade com maior quantidade de itens licitados e cancelados, 553 e 222, respectivamente. Portanto, o campus destaca-se na segunda colocação em relação ao número de itens cancelados no período analisado e, também, como a unidade da UFSC com maior número de itens cancelados em 2018. O campus oferta, atualmente, os cursos de graduação de Engenharia de Controle e Automação, Engenharia de Materiais, Engenharia Têxtil, Licenciatura em Matemática e Licenciatura em Química, especialização em Educação Escolar Contemporânea e mestrado em Nanociência, Processos e Materiais Avançados, em Engenharia Têxtil, em Ensino de Física e mestrado profissional em Matemática em Rede Nacional.

As demais unidades da UFSC com itens cancelados estão apresentadas na Tabela 3, portanto, não serão evidenciadas no texto, em sua totalidade. No entanto, é importante mencionar que apesar de não figurar entre as unidades da UFSC que mais tiveram itens cancelados, a Prefeitura Universitária (PU) foi um destaque no ano de 2014, apresentando 79 itens cancelados, de um total de 224 itens licitados. A PU/UFSC, integrante da Secretaria de Obras, Manutenção e Ambiente - SEOMA, é composta pelo Departamento de Manutenção Predial e de Infraestrutura, Núcleo de Manutenção, Coordenadoria de Apoio Administrativo e Coordenadoria de Manutenção de Áreas Verdes.

Na sequência, os itens cancelados nos processos licitatórios analisados foram agrupados em categorias, por tipo de material de consumo, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Distribuição das categorias de itens cancelados por ano.

Categorias	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Material de laboratório	135	229	312	325	469	1470
Material elétrico	64	0	52	68	74	258
Gêneros alimentícios	13	49	94	45	47	248
Material de manutenção predial	35	15	7	60	131	248
Ferramentas	7	2	42	71	61	183
Material pedagógico	18	14	69	23	50	174
EPI	1	15	5	65	55	141
Material agropecuário	19	50	0	21	28	118
Material de uso veterinário	0	44	22	0	48	114
Material de expediente	5	0	13	26	56	100
Material de acondicionamento e embalagens	0	0	10	10	34	54
Material de informática	0	0	15	26	0	41
Material gráfico	32	0	8	0	0	40
Material de áudiovisual	0	15	3	19	0	37
Utensílios de cozinha	0	15	0	13	0	28
Cds	0	0	0	7	0	7
Material de transporte	0	0	1	0	0	1

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

As cinco categorias de material de consumo que apresentaram maior número de itens cancelados no decorrer dos pregões eletrônicos, no somatório dos anos de 2014 a 2018, foram: material de laboratório (1.470 itens), material elétrico (258 itens), gêneros alimentícios (248 itens), material de manutenção predial (248 itens) e ferramentas (183 itens). O grande destaque, portanto, é para a quantidade de itens cancelados referentes à material de laboratório.

A UFSC possui diversos laboratórios de ensino e pesquisa, nos mais diversos centros de ensino, portanto, tal resultado era esperado, justamente pela grande quantidade de itens de laboratório solicitados pelos centros de ensino. Nesta categoria, também estão incluídos os materiais de laboratório licitados para os demais Campus da UFSC (Araranguá, Curitibanos, Joinville e Blumenau).

A categoria que contempla os itens referentes à material elétrico inclui os materiais utilizados para manutenção da infraestrutura elétrica,

bem como materiais utilizados nos laboratórios de ensino e pesquisa vinculados aos cursos ofertados pela UFSC.

Os gêneros alimentícios, abarcados pela terceira categoria apresentada na Tabela 4, referem-se aos alimentos requeridos pelos setores que atuam junto ao Restaurante Universitário (RU), ao Núcleo de Desenvolvimento Infantil (NDI) e ao Colégio de Aplicação (CA). Estas três unidades da UFSC realizam seus pedidos de compras, junto ao Departamento de Compras da UFSC (DCOM), cujos alimentos ofertados aos estudantes de graduação, pós-graduação, servidores técnico-administrativos e docentes, estudantes da educação infantil (NDI) e dos ensinos fundamental e médio (CA), passam por processos de licitação, na modalidade de pregão eletrônico. Assim, gêneros alimentícios cancelados nos processos licitatórios deixam de ser adquiridos pela instituição, podendo impactar negativamente a prestação desse tipo de serviço.

As categorias de material de manutenção predial e ferramentas, incluem os materiais utilizados para manutenção da infraestrutura da Universidade, em geral.

O levantamento dos motivos de cancelamento de itens foi realizado por ano e, posteriormente, os resultados foram agrupados, com a intencionalidade de hierarquizar os motivos, por frequência, no conjunto dos últimos cinco anos, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Frequência dos motivos de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos entre os anos de 2014 a 2018.

Sequencial	Motivos dos cancelamentos	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	Percentual de representatividade
1	Deserto.	91	145	270	392	923	1821	38,38%
2	Valor acima do estimado e fornecedor não aceitou reduzir.	100	144	273	167	275	959	20,21%
3	Valor acima do estimado e fornecedor não respondeu ao questionamento feito via chat.	95	150	76	264	174	759	16,00%
4	Proposta não está de acordo com o edital.	51	40	50	103	98	342	7,51%
5	Fornecedor não respondeu ao questionamento feito via chat.	67	5	42	115	10	239	5,04%
6	Fornecedor não enviou as Demonstrações Contábeis.	30	5	46	47	59	187	3,94%
7	Demonstrações Contábeis não estão de acordo com o exigido em edital.	33	0	6	73	41	153	3,22%
8	Fornecedor não enviou os documentos de habilitação.	26	10	36	21	9	102	2,15%
9	Fornecedor com impedimento de licitar com a União.	7	11	17	10	19	64	1,35%
10	Fornecedor solicitou desclassificação da proposta.	16	29	2	3	6	56	1,18%
11	Fornecedor não enviou os documentos de aceitação.	10	2	5	8	0	25	0,53%
12	Documentos de aceitação enviados não estão de acordo com o edital.	3	0	7	0	0	10	0,21%
13	Itens lançados no sistema com valores incorretos.	0	0	0	6	0	6	0,13%
14	Documentos de habilitação enviados não estão de acordo com o Edital.	0	5	0	0	0	5	0,11%
15	Erro na descrição do edital.	0	0	3	0	0	3	0,06%
16	Fornecedor com impedimento indireto de licitar com a União.	0	0	0	0	3	3	0,06%
17	As especificações deste item serão analisadas.	2	0	0	0	0	2	0,04%
18	Especificação incompleta.	0	0	0	2	0	2	0,04%
19	Identificação de vínculo entre duas empresas participantes do certame.	0	0	0	2	0	2	0,04%
20	Cancelado por oportunidade e conveniência da Administração.	0	0	0	1	0	1	0,02%
21	Código do item cadastrado no sistema precisa ser corrigido.	0	0	1	0	0	1	0,02%
22	Item cancelado a pedido da equipe de apoio.	1	0	0	0	0	1	0,02%
23	Necessidade de adequação da sua especificação do item.	0	0	0	0	1	1	0,02%
24	Revisar valor estimado.	0	0	0	1	0	1	0,02%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Os motivos de cancelamento de itens que mais se destacam, por ordem de frequência, referem-se à licitação deserta, valor da proposta acima do valor estimado, proposta em desacordo com o edital, ausência de resposta do licitante no chat do sistema Comprasnet, falta de envio de documentação de habilitação contábil, envio de documentação contábil em desacordo com as exigências do edital, fornecedor com impedimento de licitar com a União e não envio da documentação referente à proposta comercial. Outros motivos foram identificados, porém, com menos de seis ocorrências nos cinco anos analisados. Na sequência, é apresentada uma breve descrição acerca de cada um dos principais motivos de cancelamento de itens, em ordem de frequência.

Itens desertos (1) dizem respeito ao fato de não haver propostas cadastradas, ou seja, nenhum fornecedor demonstrou interesse em disputar tais itens. O ano de 2018 apresentou uma quantidade bastante elevada de itens desertos (923), quando comparado com os demais anos. Este resultado era esperado, de certa forma, pois o ano de 2018 foi aquele com maior número de itens licitados, mas a diferença em relação aos anos de 2014 a 2017 é significativa, podendo estar relacionada a

motivos que não estão evidenciados nas atas de encerramento dos pregões, por exemplo, pouco interesse dos fornecedores em disputarem determinados itens que, porventura, não apresentem grande vantajosidade.

Outro aspecto relevante que motivou o cancelamento de itens nos pregões eletrônicos foi o valor das propostas estarem acima do valor estimado, ou valor de referência. Este motivo pode ser subdividido em duas outras categorias: valor acima do estimado combinado com a ausência de resposta do licitante no chat (2), para fins de negociação; e valor acima do estimado sem negociação por parte do licitante (3). No primeiro caso, o licitante é convocado no chat, pelo pregoeiro, para uma tentativa de redução do valor ofertado, de modo que atenda ao valor estimado pela Administração. O licitante responde, mas não aceita reduzir o valor. No segundo caso, ao ser convocado para negociação via chat, o licitante sequer apresenta manifestação no sentido de aceitar ou não a negociação.

Conforme dados apresentados na Tabela 5, a negativa acerca da negociação é mais frequente, seguida da falta de manifestação no chat. Nos dois casos, a proposta do licitante deve ser desclassificada por estar com valor superior ao aceitável pela Administração, conforme as regras estabelecidas nos editais.

O quarto motivo de cancelamento de itens mais recorrente é desclassificação de propostas em desacordo com o edital (4). Isto ocorre nos casos em que todas as propostas apresentadas para determinado item foram desclassificadas pelo pregoeiro, em parceria com sua equipe de apoio, em decorrência da inadequação das propostas apresentadas quando comparadas com as regras do edital. É importante ressaltar que o

fato de as propostas não estarem de acordo com o edital (342 itens) pode estar relacionado a diferentes aspectos, no entanto não foi possível detalhar as especificidades desse motivo pois não houve o registro de tal detalhamento em algumas atas de encerramento dos pregões. Nesse sentido, é possível que outras categorias apresentadas na Tabela 5 estejam contempladas por esta categoria maior (proposta não está de acordo com o edital). Em síntese, nota-se que a apresentação de propostas em desacordo com o edital é uma categoria que se refere a produtos ofertados que não estão de acordo com as especificações exigidas em edital.

Outro motivo de cancelamento de itens, identificado durante a análise dos pregões eletrônicos, foi a ausência de respostas dos licitantes ao serem questionados pelo pregoeiro (5), via chat do sistema eletrônico de compras do Governo Federal - Comprasnet. Este motivo de cancelamento não é o mesmo mencionado anteriormente, haja vista que a ausência de manifestação mencionada dizia respeito à negociação dos valores propostos. Neste caso específico, o pregoeiro realizou algum questionamento relacionado a aspectos técnicos da proposta ofertada, ou relacionado a alguma documentação, e não houve manifestação do licitante. É importante salientar que, em geral, os pregoeiros disponibilizam um prazo para que o licitante registre manifestação. Por exemplo, ao questionar determinado licitante sobre as especificações do item ofertado, o pregoeiro pode disponibilizar um prazo de 10 minutos para manifestação. Neste caso, se o licitante registrar qualquer mensagem dentro desses 10 minutos e, até mesmo, solicitar um prazo maior para responder ao questionamento, o pregoeiro, em geral, concede este prazo. O que não pode ocorrer é a ausência total de manifestação,

principalmente por estarmos tratando de um processo licitatório realizado de forma eletrônica, e que foi concebido justamente para trazer maior celeridade ao processo, conforme Decreto 5.450/05.

Acerca da ausência de manifestação aos questionamentos do pregoeiro, também é possível que o licitante não esteja conectado ao chat durante o transcurso da sessão pública, apesar de todas as datas e horários serem amplamente divulgadas a todos os participantes.

O não envio de documentos contábeis (7) também foi um dos motivos de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos analisados. Até o mês de julho de 2018, para fins de análise da qualificação econômico-financeira das empresas, conforme as regras estabelecidas nos editais da UFSC, era necessário que o licitante apresentasse um resultado igual ou superior a 1,00 (um) em todos os índices que medem a situação financeira (Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente). Tais valores eram consultados diretamente junto ao site do Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf), do Governo Federal. Não apresentando tais índices no Sicaf, ou caso o prazo de validade desse registro estivesse vencido, o licitante deveria encaminhar suas Demonstrações Contábeis (Balanço Patrimonial e Demonstrativo do Resultado do Exercício) do último exercício social, ao ser convocado pelo pregoeiro, para fins de comprovação da regularidade financeira. A partir do mês de julho de 2018, os índices deixaram de ser exigidos no Edital dos pregões eletrônicos para aquisição de material de consumo, justamente por estar ocorrendo, com muita frequência, a inabilitação de empresas pelo não envio das demonstrações contábeis ou pelo envio em desacordo com as exigências do Edital.

Desse modo, conforme mencionado anteriormente, o envio das demonstrações contábeis em desacordo com as exigências do edital da UFSC (153 itens) também foi um dos principais motivos de cancelamento de itens nos pregões eletrônico. O envio das demonstrações contábeis era solicitado pelo pregoeiro nos casos em que o fornecedor apresentava os índices financeiros, no Sicaf, inferiores a 1,00, ou tal registro junto ao Sicaf estava vencido. Conforme previsto em edital, somente eram aceitas as Demonstrações Contábeis na forma da Lei, devendo contemplar: a indicação do número das páginas e do número do Livro Diário onde estão inscritos o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Resultado do Exercício, acompanhados dos respectivos termos de abertura e encerramento do mesmo; assinatura do contador e do titular ou representante legal da entidade nas Demonstrações Contábeis; e prova de registro na Junta Comercial ou cartório (com carimbo, etiqueta ou chancela da Junta Comercial).

O oitavo motivo de cancelamento de itens mais recorrente foi o não envio dos documentos de habilitação⁸ (8), quando solicitados pelo pregoeiro via sistema Comprasnet. São considerados documentos de habilitação: as Certidões Negativas de Débitos Federal, Estadual, Municipal e Trabalhista; as Demonstrações Contábeis (até julho de 2018); e certidões geradas pelo Portal da Transparência, Tribunal de Contas da União e Conselho Nacional de Justiça. Estas certidões são consultadas pelo pregoeiro, de forma online, mas caso estejam com validade vencida ou não possam ser consultadas por algum motivo técnico, o licitante deve encaminhá-las via sistema, após solicitação do pregoeiro. Outros documentos podem ser solicitados, para fins de

⁸ Exigência constante da Lei 8.666/93.

habilitação, desde que previstos no edital, como atestados de capacidade técnica, por exemplo.

Fornecedor com impedimento de licitar com a União também motivou o cancelamento de itens entre os anos de 2014 a 2018 (9). Conforme previsto em edital, sendo constatado qualquer impedimento de licitar ou contratar, por parte do fornecedor, nas consultas ao Portal da Transparência, Portal do Conselho Nacional de Justiça ou ainda por meio do cadastro SICAF, no que se refere à UFSC ou no âmbito da União, o mesmo será inabilitado. Desse modo, supondo que somente um licitante ofertou proposta para determinado item, Ao consultar os documentos de habilitação desse licitante, o pregoeiro constatou que o mesmo está impedido de licitação com a UFSC ou com a União, resultando na inabilitação da empresa.

A desclassificação da proposta, a pedido do licitante (10), também emergiu como um dos motivos de cancelamento de itens. Durante a fase de lances ou na fase de aceitação, por ter cadastrado um valor muito baixo e/ou modelo e marca incorretos, o fornecedor, nestes casos, solicitou a desclassificação de sua proposta. O edital apresenta as regras para solicitação de desclassificação de lances ou proposta, conforme item 8.11, apresentado na sequência.

8.11. Caso o licitante tenha a intenção de requerer a exclusão de um lance, ainda durante a disputa de lances, ou requerer a desistência de sua proposta, considerando o término da disputa de lances, estas solicitações somente serão aceitas mediante envio de documento formal para o endereço eletrônico indicado no **item 19.18**, durante a fase referente à solicitação, quais sejam, disputa de lances ou aceitação.

8.11.1. O documento formal deve ser devidamente elaborado, datado e assinado pelo licitante, com as justificativas da desistência e razões pelas quais solicita sua desclassificação, informando o item e o valor ofertado para o qual deseja solicitar o cancelamento. Ademais, no documento o licitante deve mencionar claramente que está ciente de que descumpriu o regramento do Edital e que está amplamente de acordo com as possíveis sanções que poderá sofrer, em consonância com o disposto neste instrumento convocatório.

8.11.2. Nenhum pedido de desistência de proposta será aceito sem a observância das disposições acima mencionadas, de maneira informal ou diversa do estipulado neste Edital, uma vez que o pedido de desclassificação deverá integrar os autos que deram origem à disputa licitatória.

8.11.3. O pedido de desclassificação de proposta deverá ser encaminhado exclusivamente por meio do endereço eletrônico indicado no **item 19.18** deste Edital, com prazo limitado ao encerramento da fase de aceitação, sendo que, transcorrida esta fase, o pedido não mais será aceito, cabendo apenas o declínio no momento da assinatura da(o) Ata/Contrato.

Em alguns casos, os licitantes não enviaram documentos de aceitação solicitados no edital (11), exigência presente geralmente nos pregões que visam à aquisição de gêneros alimentícios, demandando o envio de fichas técnicas dos produtos. O não envio desses documentos, após convocação via sistema Comprasnet, acarreta na desclassificação do licitante e, caso não haja outras propostas aceitáveis, no cancelamento do item. Com menor ocorrência (12), houve casos em que o licitante enviou o documento de aceitação previsto no edital, mas não estava de acordo com as exigências, após análise técnica por parte da

equipe de apoio, gerando a desclassificação da proposta e consequente cancelamento do item.

Os motivos que emergiram da pesquisa documental, com menor frequência, estão relacionados aos próprios fornecedores, como: documentos de habilitação enviados em desacordo com o edital (14); fornecedor com impedimento indireto de licitar com a União (16); e identificação de vínculo entre duas empresas participantes do certame (19). Outros motivos, com pouca frequência, estão relacionados a cancelamentos realizados a critério da Administração, como: itens lançados no sistema com valores incorretos (13); erro na descrição do edital (15); especificações a serem revisadas (17); especificação incompleta (18); cancelado por oportunidade e conveniência da Administração (20); código do item cadastrado no sistema precisa ser corrigido (21); item cancelado a pedido da equipe de apoio (22); necessidade de adequação da especificação do item (23) e revisar valor estimado (24).

Percebe-se que as motivações identificadas nos pregões eletrônicos analisados, estão fundamentadas nas regras previstas em edital, ou seja, estão relacionadas ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Uma vez publicado o edital, agentes públicos e licitantes estão sujeitos às regras nele estabelecidas.

Buscou-se, também, compreender a percepção individual dos servidores atuantes nos Departamentos de Compras e de Licitações sobre o objeto de análise investigado. Ao serem questionados acerca dos principais motivos de cancelamento de itens, os servidores participantes da pesquisa indicaram diversos aspectos que confirmam os resultados apresentados anteriormente. Alguns participantes sintetizaram, em uma

única resposta, diversos motivos de cancelamento de itens, confirmando os achados apresentados. Os destaques, nos relatos dos servidores, são a ausência de manifestação dos licitantes no chat; descrição do objeto ofertado em desacordo com as exigências do edital; valor ofertado superior ao valor estimado pela Administração; ausência de fornecedores interessados em participar do certame; equívocos na pesquisa de preços realizada pela Administração; e equívocos na descrição dos itens realizada pela Administração.

O licitante não se manifesta no chat quando questionado pelo Pregoeiro; a descrição do produto ofertado não atende ao especificado no Edital (instrumento convocatório); Item deserto (sem apresentação de proposta); a especificação do Edital não corresponde à do mercado fornecedor; o valor estimado não é compatível com o mercado fornecedor (valor subestimado) (S3).

Licitante não responde aos questionamentos feitos via chat; Valor acima do estimado pela Administração, sem o aceite de negociação por parte do licitante; Itens desertos - sem registro de propostas; Propostas ofertadas não atendem às especificações do objeto, em comparação às exigências do edital. Acredito que estes sejam os principais motivos de cancelamento. Com menor ocorrência, também há casos em que os itens são cancelados pela própria Administração, quando são identificados

equívocos na especificação elaborada pela própria Administração, casos em que os itens são cancelados para reformulação e inclusão em novo processo licitatório (S4).

O cancelamento de itens pode ocorrer por 1) ausência de fornecedores interessados em participar do certame; 2) itens com descrição e especificação em desacordo com o tipo de material que é ofertado pelo mercado; 3) valores de referência acima do que os fornecedores podem oferecer para o item com mesma especificação; e 4) ausência de participantes do certame que possuam os documentos exigidos para a fase de habilitação (S5).

O licitante não lê atentamente o Edital, oferecendo “qualquer” coisa; Quando é necessário confirmar determinada característica do produto ofertado, o licitante não se manifesta no chat quando questionado pelo Pregoeiro; A descrição do produto ofertado não atende ao especificado no Edital; A descrição do material no edital feita pela UFSC é insuficiente, vaga, imprecisa; Item deserto; O valor estimado não é compatível com o mercado. Por vezes o licitante apenas dá um lance 100x maior que o estimado, sem se saber o real intuito (S6).

Especificação, preço ou ambos (S8).

Problemas de orçamento, problemas de descrição/especificação dos itens, pouca divulgação no caso de itens mais específicos, falta de agrupamento ou conciliação de solicitações afim de tornar o item "mais atrativo" ao mercado em função do volume (S9).

(a) Pesquisa de preços incongruente, não refletindo a realidade mercadológica; (b) Especificações técnicas inconsistentes, descrevendo incorretamente o item que se deseja adquirir; (c) Ausência de alocação de equipe responsável por item específico (e.g. pregões com múltiplas equipes); (d) Ausência de parecer técnico da equipe de apoio designada acerca da compatibilidade do item ofertado (S10).

Pesquisa de preços destoante da realidade de mercado; descrição equivocada de detalhamento de itens - especificações/exigências não técnicas, por exemplo; inabilitação de fornecedores, sobretudo, por pendências perante as Fazendas Públicas; entre outras (S11).

Especificações técnicas inconsistentes, incompletas e direcionadas, somadas à pesquisa de preços incompatível com a realidade do mercado e com as características dos itens licitados (S12).

Falhas na pesquisa de preços, na especificação e falta de institucionalização das compras (consolidação e padronização de especificações), respectivamente (S13).

4.3 ANÁLISE DAS CAUSAS E IMPACTOS DOS CANCELAMENTOS DE ITENS EM PREGÕES ELETRÔNICOS

No que se refere às causas de cancelamento, os servidores da UFSC foram convidados a indicar, com base na sua experiência profissional, o que teria levado ao cancelamento dos itens no período analisado. Os destaques, com maior ocorrência, são a inadequação da pesquisa de preços realizada pela Administração; a inadequação da descrição detalhada dos itens a serem licitados; o despreparo dos licitantes e da equipe de apoio.

No tocante à pesquisa de preços, S2 apresenta uma importante análise acerca do uso do Painel de Preços do Governo Federal, além de complementar sua resposta mencionando os possíveis equívocos durante a etapa de descrição do objeto a ser licitado e a consequência de tais atos no uso de recursos públicos.

Pesquisas de preço que não refletem o real valor de mercado, pois os requerentes utilizam resultados do Painel de Preços sem compará-los com a realidade do mercado e sem levar em consideração o quantitativo a adquirir (ex.: a UFSC precisa comprar 20 unidades de um material e os requerentes usam preços de resultados para 1500 unidades) e sem conferir a descrição dos itens nos editais de onde os

preços estão sendo tirados (para se certificar de que realmente são o mesmo material). O Painel de Preços não é confiável, pois o que vale é o disposto nos Editais e muitas vezes os itens resultantes na busca não são sequer o material que é preciso comprar. Também seguem realizando buscas apenas pelo CATMAT. Em relação à redação das especificações, não fazem o indicado pelo DCOM, que é montar descrições que contenham características comuns do item a pelo menos três marcas distintas. Falta preocupação com o gasto do dinheiro público e consciência sobre o papel altamente relevante dos envolvidos com compras. Os requerentes não percebem que na verdade DCOM e DPL operacionalizam as compras, mas são eles quem têm a responsabilidade direta no que será de fato licitado e, espera-se, comprado (S2)

Assim como mencionado por S2, problemas com a pesquisa de preços e com a descrição detalhada dos itens a serem licitados emergiram da maioria dos relatos.

O despreparo de alguns licitantes e o desconhecimento das especificações técnicas do produto quando da elaboração da pesquisa de preços e da especificação no Edital (S3).

Valor estimado pela Administração é superior ao preço praticado pelo mercado, portanto há algum problema na pesquisa de preços (S4).

Itens com descrição e especificação em desacordo com o que é ofertado pelo mercado: a unidade requerente pode ter solicitado uma descrição que não possui muitos fornecedores aptos a oferecer o tipo de material solicitado. Valores de referência acima do valor encontrado no mercado: a pesquisa de preços realizada para se obter o valor de referência do certame pode não ter levado em consideração valores para itens semelhantes; ou a pesquisa de preços pode ter sido realizada com base apenas em Atas de Registro de Preços, que já é considerado o menor valor resultado de outro certame (S5).

Se o produto for mal especificado tende a ocorrer o cancelamento do item, no qual reflete em executar novamente o certame refletindo em novos gastos administrativos, operacionais, transtorno, retrabalho, e desperdício de recursos públicos (S7).

Frequentemente o preço obtido na instrução do processo e utilizado como valor máximo não condiz com a especificação adotada. Acontece também de a especificação ser restritiva, fazendo com que propostas que poderiam eventualmente ser aceitas acabem sendo

rejeitadas em função da vinculação ao edital (S8).

Torna-se relevante evidenciar que o valor estimado é peça fundamental no processo licitatório e, conforme o Manual do Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União, a pesquisa de preços deve ser realizada por meio de análise criteriosa, que demonstre o preço estimado efetivamente praticado no mercado. Niebuhr e Guimarães (2008) corroboram com tal entendimento, indicando que o orçamento do que está sendo licitado é essencial para a condução de todo o processo, cuja finalidade é saber quanto custa o que está sendo licitado.

Neste sentido, o cancelamento de itens decorrente do valor da proposta estar acima do valor estimado pela Administração, sendo uma das principais causas de cancelamento de itens, possui relação direta com a fase preparatória do certame, ou fase interna. Esta fase possui extrema relevância, como já apontado por Santana (2015), justamente por ser a fase em que equívocos durante o processo de pesquisa de preços de mercado podem ocorrer, resultando, posteriormente, em itens cancelados. Além disso, é na fase interna do certame que são realizadas a definição do objeto e a respectiva descrição, a ser suficientemente detalhada e adequada à realidade daquilo que se pretende licitar (BOSELLI, 2002).

A desatenção, ou despreparo dos licitantes em relação às regras do edital e, especialmente, em relação ao chat do sistema Comprasnet e mensagens enviadas pelo pregoeiro e pela equipe de apoio, também causaram muitos cancelamentos de itens. A falta de preparo da equipe de apoio também foi inferida de alguns relatos.

Causas: Licitante não está atento ao chat do sistema Comprasnet; Licitante não aceita reduzir o valor da proposta, de modo que se adeque ao valor estimado pela Administração; Itens desinteressantes aos licitantes, resultando em itens desertos, talvez pela baixa quantidade demandada pela Administração; Licitantes elaboram propostas com especificações equivocadas, sem verificar atentamente as regras do Edital - Ausência de marca e modelo, por exemplo. Há casos em que existe uma combinação de causas. Por exemplo: licitante não apresenta a descrição completa do objeto ofertado, então o pregoeiro questiona o licitante via chat do sistema Comprasnet, no entanto o licitante não está acompanhando o chat e sua proposta é desclassificada. Ou seja, o equívoco inicial do licitante poderia ser corrigido, considerado um erro sanável, mas o mesmo não está atento às manifestações do pregoeiro (S4). A falta de preparo da equipe de apoio. O despreparo de alguns licitantes e o desconhecimento das especificações técnicas do produto quando da elaboração da pesquisa de preços e da especificação no Edital. Licitantes também não estão com a documentação em dia (S6)

Acredito que as causas dos motivos supracitados tem relação com o fato de parte

dos requisitantes dos materiais acreditarem que as tarefas relacionadas a compras são simplesmente operacionais, etapas meramente sequenciais e burocráticas. No entanto, são de fundamental importância e relevância ao atingimento dos objetivos estratégicos da UFSC, bem como à manutenção das atividades-meio e fim (S12).

Possíveis fatores: (a) Ausência de comprometimento dos agentes envolvidos; (b) Orientação falha dos Departamentos responsáveis nas etapas do planejamento e execução da demanda (e.g. DCOM); (c) Oscilação do preço de itens específicos por variação cambial; (d) Equipe de apoio distinta daquela responsável pela confecção do Termo de Referência (S10).

Além da relevância da fase interna da licitação, que deve contemplar uma pesquisa de preços adequada, bem como a descrição detalhada dos itens de forma clara e completa, é extremamente importante que os licitantes realizem uma leitura atenta e integral do edital de licitação. Sendo este elaborado de forma completa e clara, os licitantes, ao realizarem sua leitura, devem possuir condições de identificar se o objeto ofertado atende às especificações do objeto licitado, se possuem os documentos de aceitação técnica e os documentos de habilitação exigidos, e se possuem condições de atender a todas as demais exigências contidas no termo de referência e no contrato, quando for o caso (NIEBUHR, 2005).

Outros aspectos mais gerais também foram apresentados, como a possível divulgação insuficiente do edital, ausência de licitantes habilitados, problemas com a revisão dos editais, entre outros.

Ausência de fornecedores no certame: o edital pode não estar sendo muito divulgado; os itens podem não possuir um valor que seja atrativo para os fornecedores; ou os fornecedores podem não conseguir atender a demanda solicitada com as especificações exatas como está sendo solicitado. Ausência de participantes habilitados: a documentação exigida para a habilitação do fornecedor pode não estar de acordo com a realidade do mercado (por exemplo, a exigência de certificados ou cumprimento de normas deve ser solicitado com cuidado para não direcionar para um fornecedor e também para não excluir os fornecedores que são os que possuem o material no mercado; se nenhum fornecedor possui o certificado solicitado em edital pode ser que o mercado não trabalhe com esta exigência) (S5).

Processos mal instruídos e falta de revisão adequada antes da publicação dos editais (S9).

Há um consenso na opinião dos 14 servidores respondentes, atuantes nos Departamentos de Compras e de Licitações da UFSC, no que se refere aos impactos negativos dos itens cancelados. Todos os itens que compõem os processos licitatórios possuem relevância para a

unidade que os estão requisitando, o que por si só já produz algum resultado negativo direta ou indiretamente vinculado ao ensino, à pesquisa, à extensão e/ou à gestão.

O cancelamento da aquisição de qualquer item enviado ao processo licitatório detém sua relevância no tripé ensino, pesquisa e extensão. Neste contexto, é concebível compreendermos que todo aquele item que deixa de ser licitado com sucesso irá produzir seu impacto "na ponta" (S1).

Outro impacto negativo diz respeito ao atraso na aquisição dos itens que são demandados. Se determinados itens são cancelados, há a necessidade de inclusão desses itens em novos processos de licitação, o que irá despender um novo prazo para que seja analisada a pesquisa de preços, revisada a descrição dos itens e publicado o novo edital. Podem ocorrer situações em que a unidade requerente, em razão desse atraso, já esteja com suas pesquisas/ensino/extensão em andamento e ainda não tenha conseguido concluir a licitação. Alguns relatos evidenciam esta situação.

Sim. Direta e negativamente, pois itens que poderiam estar disponíveis para empenho levam mais tempo para ser adquiridos... Isso se forem adquiridos posteriormente (S2).

A não aquisição de itens do Pregão ocasiona a falta dos materiais e equipamentos necessários ao andamento das experiências, dos estudos e

das pesquisas e, por via de consequência, o impedimento da extensão à comunidade (S3).

Se o objeto foi solicitado sua compra é por ter uma demanda e necessidade já prevista para ser utilizado e todo cancelamento gera um certo atraso, pois incorre em refazer os procedimentos que necessitam seguir os prazos e trâmites legais e retrabalho dos servidores envolvidos no processo. Muitas vezes o prazo necessário para efetuar esta tentativa ultrapassa o tempo no qual o produto deveria ser utilizado, ocasionando muitas vezes a ruptura de um processo de ensino, pesquisa e extensão que pode refletir na alteração dos resultados alcançados (S7).

O desperdício de tempo, recursos financeiros e humanos também emergiu do relato dos servidores. S4 apresenta um exemplo do impacto negativo decorrente do cancelamento de itens relacionados a gêneros alimentícios, dificultando o atendimento adequado do Restaurante Universitário às necessidades dos estudantes e servidores. Os laboratórios dos centros de ensino e pesquisa da UFSC também podem sofrer impacto negativo no desenvolvimento de duas atividades, conforme mencionado pelo servidor.

O cancelamento de itens gera um desperdício de recursos públicos em diversos sentidos. Há um custo com a publicação do edital e com uma possível republicação nos casos em que todos os itens de um pregão eletrônico sejam

cancelados. O tempo utilizado pelos servidores para realizar a pesquisa de preços e a descrição detalhada dos itens também é desperdiçado, assim como o tempo dos servidores que atuam como pregoeiros, cujos itens e/ou pregões resultam fracassados ou desertos. Portanto, há um custo financeiro e relacionado a recursos humanos. É importante mencionar, também, que diversas unidades da UFSC acabam não podendo adquirir os itens que constavam em seu planejamento, o que impacta diretamente nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Um exemplo dessa situação são os laboratórios de ensino, que não funcionam adequadamente caso determinados itens estejam faltando, como laboratórios de análises clínicas, de odontologia, entre outros. O mesmo pode ocorrer com o Restaurante Universitário, que não poderá ofertar os gêneros alimentícios de forma adequada, conforme planejado pela equipe de nutricionistas, caso determinados itens sejam cancelados. Em síntese, há um impacto negativo muito forte, associado ao cancelamento de itens em pregões eletrônicos de material de consumo, o que deve ser profundamente investigado, na tentativa de ser evitado ou minimizado (S4).

Outros servidores também destacam os gastos com recursos públicos, como uma característica inerente ao cancelamento de itens em pregões eletrônicos.

O cancelamento de itens vai impactar na unidade requerente que solicitou o item e ficou sem o material para desenvolver a sua atividade; no orçamento da UFSC porque vai ser necessário solicitar novamente por um novo processo licitatório, de modo que todo processo licitatório possui os seus custos; em todos os servidores que de alguma forma participam do processo porque terão o retrabalho para encaminhar o processo para uma nova licitação; na quantidade de aquisições realizadas por meio de adesão a Ata de Registro de Preços ou por dispensa de licitação porque não conseguiram ser atendidas pela licitação fracassada (S5).

Além do desperdício de recursos materiais e humanos na instrução e execução da licitação, há ainda o atraso no atendimento das necessidades do solicitante. Dependendo da natureza do item, este impacto pode ser mais direto, refletindo nas atividades fim, como por exemplo na contratação de serviços de limpeza, ou na aquisição de materiais de laboratório (S9).

Somado ao planejamento recorrentemente deficitário da universidade, é provável que

determinadas atividades sejam prejudicadas durante o ano letivo por falta/atraso de material. Ademais, devemos considerar os custos envolvidos na composição e realização do processo licitatório (S10).

A falta de materiais para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão realizadas na UFSC foi um aspecto negativo recorrente evidenciado nas respostas dos servidores.

A não aquisição de itens ocasiona a falta dos materiais e equipamentos necessários ao andamento correto da instituição (S6).

Apesar de entender que o cancelamento faz parte do cotidiano dos processos, entendo que se o índice é elevado, tende a prejudicar as atividades (S8).

Certamente, dado que no âmbito da UFSC, os processos de aquisição de materiais seguem um cronograma, definido, sobretudo, por grupos de materiais e que, no caso de inexitoso o certame voltado ao registro de preço, acarretará inviabilização da posterior aquisição de material então licitado (S11).

Aspectos mais gerais, como a responsabilização dos servidores envolvidos no processo de compras e licitações e a necessidade de realizar processos de dispensa de licitação após tentativas fracassadas de realização de pregões eletrônicos, também foram inferidos dos relatos.

O cancelamento, além de impossibilitar a aquisição do material no momento oportuno,

exige retrabalho em várias instâncias. Por ser um processo burocrático e extremamente vinculado à legislação, exigindo diversos passos e procedimentos formais, não finaliza rapidamente, por mais que esteja otimizado. Ou ainda, exige que a Administração adote procedimento inadequados para que o prejuízo não seja ainda maior, sujeitando os agentes responsáveis a apontamentos dos órgãos de controle (S13).

Não me restam dúvidas de que estes cancelamentos causam prejuízos a instituição, pois a necessidade de novos processos a serem realizados para tais aquisições sejam por intermédio de dispensas de licitação, novas licitações ou até mesmos adesões a atas de registros de preços geram custos de igual monta e, que precisam ser analisados no processo de qualificação da gestão (S1).

4.4 PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS PARA OS PROCESSOS LICITATÓRIOS

Com a finalidade de evitar ou minimizar os impactos negativos do cancelamento de itens em pregões eletrônicos que visam a aquisição de materiais de consumo, são propostas algumas ações com base nos resultados do estudo, o qual considerou a percepção dos servidores que atuam diretamente em todas as etapas dos processos de compras e licitações da UFSC. Ao serem colocadas em prática, as ações propostas

neste estudo poderão aumentar as oportunidades de sucesso dos processos licitatórios, reduzindo e/ou evitando o cancelamento de itens, algo tão comum e, infelizmente, danoso para a Administração Pública e gestão universitária, visto que interfere diretamente nas atividades finalísticas da instituição.

Assim, como produto deste estudo, são propostas as seguintes ações:

- Maior conscientização e comprometimento por parte dos requerentes, já que são os responsáveis pela adequada especificação técnica e pesquisa de preços dos itens que devem ser licitados. Sendo estes dois dos aspectos mais relevantes para o sucesso da licitação, conforme resultados apresentados no estudo;
- Capacitação e treinamento dos servidores responsáveis pela especificação e pesquisa de preços do objeto licitado, para que tenham conhecimento sobre a importância de cada etapa desenvolvida no processo e possam executá-la de forma correta, melhorando a qualidade dos itens adquiridos e a eficiência dos gastos públicos;
- Melhorar o planejamento para que haja uma centralização das demandas, evitando que se tenha mais de um processo para o mesmo objeto. Agrupando as compras, aumenta o quantitativo a ser licitado, podendo tornar os pregões mais atrativos aos fornecedores. Esta metodologia está sendo adotada pelo DCOM, a partir de 2019, visando melhorar os resultados no que se refere, entre outros, à diminuição da diversidade de preços registrados para um mesmo item;

- Analisar de forma mais criteriosa as descrições e as pesquisas de preços dos itens solicitados, verificando se são compatíveis e estão de acordo com a realidade do mercado;
- Aumentar o quantitativo de servidores no Departamento de Compras, de modo que as análises dos itens solicitados pelos requerentes sejam realizadas de forma ainda mais criteriosa, no início do processo de compra;
- Ampliar, sempre que possível, o período de publicação dos editais, verificando também a possibilidade de aumentar a divulgação utilizando outros meios de comunicação. Por exemplo, divulgar o edital por meio de mala direta para fornecedores da área, especialmente para os pregões cujos objetos possuem poucos fornecedores;
- Penalizar os licitantes quando não enviam a documentação exigida em edital. Necessário que tenham mais atenção quanto à leitura do edital e acompanhamento da(s) sessão(s) pública(s) via sistema Comprasnet, para evitar que itens sejam cancelados por falta de manifestação no chat do sistema Comprasnet e/ou por não envio de documentos;
- Revisão no fluxo de trabalho, aperfeiçoando os processos a partir da gestão de processos. Neste sentido, sugere-se que pessoas atuem unicamente nesta área, para que de fato possam entendê-lo e aperfeiçoá-lo.

Importante destacar que no decorrer da pesquisa foi possível identificar que algumas ações já vem sendo executadas, visando melhorar os resultados dos processos licitatórios de material de consumo. A elevada quantidade de itens por processo, alguns casos com

mais de 100 itens, diminuía a dinâmica do pregão em sua fase externa, pois os licitantes deixavam de acompanhar as sessões públicas, não respondendo possíveis questionamentos referente à aceitação dos itens ou deixando de enviar documentos exigidos em edital, resultando em um grande número de itens cancelados. Por este motivo, a quantidade de itens, no geral, por processo foi reduzida a 50 itens.

Realizar ligações telefônicas solicitando que os licitantes acompanhem o chat, quando não respondem aos questionamentos dos pregoeiros, infelizmente ainda é uma prática comum na administração pública, prejudicando a transparência de seus atos. Na UFSC, esta prática tem sido modificada desde a criação do DPL. Conforme previsto em edital, toda comunicação com os licitantes se dá via chat do sistema Comprasnet durante as sessões públicas e e-mail institucional, que neste caso são divulgados no site do DPL de modo que todos os interessados possam consultar todos os encaminhamentos.

Visando agilizar o andamento dos processos licitatórios de material de consumo, em agosto de 2015, foi emitido um Parecer Jurídico Referencial tornando juridicamente possível o prosseguimento dos processos licitatórios sem submeter os autos ao exame e parecer individual da Procuradoria Federal.

O não envio das demonstrações contábeis ou o envio das demonstrações contábeis em desacordo com o edital eram fatores que ocasionavam frequentes inabilitações e, conseqüentemente, cancelamento de itens. Por este motivo, a partir do mês de julho de 2018, a análise da qualificação econômico-financeira deixou de ser exigida nos editais de pregão eletrônico para aquisição de material de consumo da UFSC.

À medida que se conhecem os dados e se tem as informações necessárias, as pessoas percebem a realidade sob uma nova perspectiva, permitindo a concepção de novos conhecimentos e buscando ações que contribuam para o desenvolvimento da instituição.

Na sequência, são apresentadas as considerações finais do estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, são apresentadas as considerações finais e as recomendações para trabalhos futuros.

O presente estudo, limitado no contexto da Universidade Federal de Santa Catarina, mais especificamente nos Departamentos de Compras e de Licitações, teve como objetivo geral analisar os cancelamentos de itens de material de consumo em pregões eletrônicos realizados no âmbito da UFSC, no período de 2014 a 2018. Com tal objetivo, o estudo foi iniciado com o mapeamento das atividades desenvolvidas pelos dois Departamentos, responsáveis pelas fases interna e externa das licitações na modalidade de pregão eletrônico.

Visando atender o primeiro objetivo específico, mapear os procedimentos adotados nas fases interna e externa da licitação, na modalidade de pregão eletrônico, utilizou-se o manual de compras do DCOM, as tarefas disponíveis no módulo SCL do sistema SPA e o sistema Comprasnet, bem como a experiência da pesquisadora como servidora do DPL para realizar o mapeamento. A partir do mapeamento de processos foi possível identificar cada tarefa e verificar que há padronização no fluxo dos processos licitatórios de material de consumo, cumprindo as exigências legais e institucionais. Todas as etapas devem estar alinhadas e serem executadas na ordem correta para que o processo possa ser finalizado, de modo que os servidores que atuam nesses processos devem estar atentos às especificidades de cada tarefa. Os resultados deste estudo evidenciaram que as duas etapas mais vinculadas ao cancelamento de itens dizem respeito à fase interna da licitação, sendo elas a pesquisa de preços e a descrição detalhada do objeto a ser licitado.

Em relação ao segundo objetivo específico, que foi identificar as características dos cancelamentos de itens de materiais de consumo em pregões eletrônicos realizados pela UFSC entre os anos de 2014 a 2018, constatou-se que as unidades com maior número de itens cancelados foram os Campi de Curitibanos e Blumenau. Referente às categorias dos itens cancelados, os materiais de laboratórios, materiais elétricos, gêneros alimentícios, materiais de manutenção predial e ferramentas, foram as que apresentaram maior ocorrência, podendo ter impactado negativamente no desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão que demandaram tais objetos.

Com base no levantamento dos motivos de cancelamento de itens e após agrupá-los e hierarquiza-los por frequência, foi possível identificar os motivos que mais ocorreram no período analisado. Os destaques, em ordem de ocorrência, referem-se à licitação deserta, valor da proposta acima do estimado, proposta em desacordo com o edital, ausência de resposta do licitante no chat do sistema Comprasnet, falta de envio de documentação de habilitação contábil, envio de documentação contábil em desacordo com as exigências do edital, fornecedor com impedimento de licitar com a União e não envio da documentação referente à proposta comercial. As respostas apresentadas pelos servidores, com relação aos principais motivos de cancelamento de itens, indicaram diversos aspectos que confirmaram os resultados apresentados.

Identificados os motivos, foi possível realizar uma análise das causas e dos impactos dos cancelamentos de itens de materiais de consumo em pregões eletrônicos realizados pela UFSC entre os anos de 2014 a 2018, sendo este o terceiro objetivo específico. Por meio de um

questionário encaminhado por e-mail aos servidores do DCOM e do DPL, cujo retorno foi de 14 respondentes, dentre 24 servidores convidados a participar da pesquisa, diversos aspectos foram identificados. Os servidores foram convidados a indicar, com base na sua experiência profissional, o que teria levado ao cancelamento dos itens no período analisado. As maiores ocorrências foram a inadequação da pesquisa de preços, inadequação da descrição dos itens e o despreparo dos licitantes e da equipe de apoio.

Também considerando as respostas ao questionário, houve uma concordância na opinião dos respondentes no que se refere aos impactos negativos decorrentes do cancelamento de itens. Os mais recorrentes estão relacionados à falta de material para execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão e desperdício de tempo, recursos financeiros e humanos.

Considerando as informações identificadas a partir do cumprimento dos objetivos específicos, observa-se que a fase interna é de extrema importância para o sucesso da licitação, exigindo que haja um maior envolvimento por parte dos servidores que atuam no processo. Os principais motivos de cancelamento de itens, identificados neste estudo, estão relacionados diretamente à especificação do objeto e pesquisa de preços, os quais possuem relação direta com a fase preparatória do certame.

Desta forma, conforme mencionado no item 4.3, destaca-se, entre outras ações, que é necessário que haja conscientização dos requerentes quanto à importância da instrução processual em sua fase interna, capacitação e treinamento desses servidores, para que possam executar as tarefas de forma correta, e revisão no fluxo de trabalho.

Percebe-se então que as ações de melhoria estão diretamente associadas à mudança de comportamento, e para isso é necessário que se tenha conhecimento sobre os processos e normas que regem as licitações.

Na gestão universitária e administração pública em geral, devido às diferentes demandas da sociedade, se exige um processo constante de mudanças, o que caracteriza uma dinâmica de aprendizagem contínua e permanente. Batista e Maldonado (2008) corroboram com tal entendimento. Para os autores, novas práticas de gestão, aliadas à difusão da informação e do conhecimento, podem garantir a realização dos objetivos da instituição.

Destaca-se que na UFSC, os Departamentos responsáveis pelas fases interna e externa da licitação vem buscando adotar práticas para aperfeiçoar, dentro da legalidade, os processos licitatórios de material de consumo. Visando assim, melhorar a qualidade dos itens adquiridos, a eficiência dos gastos públicos e possibilitando que a UFSC exerça plenamente suas atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Este estudo apresenta algumas limitações, como o horizonte temporal entre os anos de 2014 a 2018, o estudo específico dos pregões eletrônicos de materiais de consumo e a impossibilidade de generalização dos resultados da pesquisa qualitativa, com um olhar direcionado para a realidade concreta da gestão universitária no âmbito da UFSC.

Para futuras investigações, sugere-se:

- Verificar se o agrupamento de itens comuns, em uma mesma licitação, irá resultar na redução de itens cancelados, prática que

vem sendo adotada no decorrer de 2019, cujos resultados devem ser avaliados posteriormente;

- Realizar o estudo em outras IFES, comparando os resultados para verificar possíveis aperfeiçoamentos nos processos licitatórios. Neste sentido, é possível identificar se os motivos de cancelamento são semelhantes aos que vem ocorrendo na UFSC e/ou se a UFSC pode adotar outras práticas bem-sucedidas, utilizadas em outros órgãos, para evitar o problema sob investigação;
- Analisar os cancelamentos de itens em processos licitatórios de serviços, haja vista que seguem outras normativas e possuem especificidades diferentes daquelas de materiais de consumo;
- Realizar uma análise comparativa entre o cenário de cancelamento de itens nos pregões eletrônicos de itens de material de consumo e de material permanente.

REFERÊNCIAS

ABPMP - Association of Business Process Management Professionals Brasil. **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento ABPMP BPM CBOK V3.0. 2013.**

Disponível em:

<https://c.ymcdn.com/sites/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP_CBOK_Guide__Portuguese.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2018.

ALVES, Guilherme Krause. **Gestão dos processos de compras: um estudo nas universidades públicas catarinenses.** 2017. 144 f.

Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

ANDREÃO, Vanessa Moreira Ventura. **Relação entre Pedido de Compras e Resultado da Licitação: um estudo na Universidade Federal do Espírito Santo.** 2015. 92 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

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.V

BATISTA, Fabio Ferreira. Governo que aprende: gestão do conhecimento em organizações do Executivo Federal. **Textos para Discussão.** Brasília: IPEA, 2004.

_____. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão.** Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6650/5234>>. Acesso em: 27 out. 2018.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas**. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BINOTTO, Erlaine; NAKAYAMA, Marina. **Um método de análise da criação de conhecimento para a realidade do agronegócios**. READ. Rio Grande do Sul, v. 15, n. 2. mai./ago. 2009.

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão eletrônico**. 3. Ed. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. **Licitação através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BPMN. Documents Associated with Business Process Model and Notation (BPMN) Version 2.0, 2011. Disponível em: <<https://www.omg.org/spec/BPMN/2.0>> Acesso em: 02 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 06 out. 2018.

_____. **Decreto 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. **Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. **Decreto 9.412, de 18 de junho de 2018**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm>. Acesso em: 06 out. 2018.

_____. **Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998**. Disponível em <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 04 mai. 2017.

_____. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 04 mai. 2017.

_____. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso 04 mai. 2017.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso 23 abr. 2017.

_____. **Procuradoria Geral da República**. Secretaria Jurídica e de Documentação.

Manual de gestão por processos / Secretaria Jurídica e de Documentação / Escritório de Processos Organizacionais do MPF. - Brasília: MPF/PGR, 2013.53p.ISBN 978-85-85257-06-41 Manual. I. Título. 2013.

CABRAL, A. C. A. Aprendizagem organizacional como estratégia de competitividade: Uma revisão da literatura. In: S.B. Rodrigues & M.P. Cunha (org.) **Estudos organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira**. São Paulo: Iglu, 2000.

CARBONE, Pedro Paulo *et al.* **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARDOSO, Leonor. Aprendizagem organizacional. **Revista Psicológica**. n. 23, p. 95-117, Coimbra, 2000.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto contexto enferm**, v. 15, n. 4, p. 679-84, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CATELLI, Armando e SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a criação de valor na gestão pública in **Revista de Administração Pública** (ISSN: 0034-7612), maio-junho 2004. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004, p. 423-448.

CHANG, J. F. **Business Process Management Systems: Strategy and Implementation**. Boca Raton: Auerbach Publications, 2006.

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: Senac, 2003.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004.

COMPASNET, Compras Governamentais. **Manual Pregão Eletrônico - Pregoeiro parte I**. 2006. Disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/MANUAL_DO_PREGAO_ELETRONICO-PREGOEIRO_JULHO_2006.pdf>. Acesso 10 out. 2018.

_____. **Compras Governamentais**. 2007. Disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=197>. Acesso em: 10 out. 2018.

DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. **Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

_____. **Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual.** Tradução: Lenke Peres. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

DAVIES, J.; LOCKWOOD, G. **Universities: the management challenge.** Philadelphia: NFER-NELSON, 1985.

DAZA, Raymond. Gestão do conhecimento versus gestão das habilidades criativas nas organizações. **RAUSP.** São Paulo, v. 38, n. 1, p. 84-92, jan./fev./mar. 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DRUCKER, Peter. **Managing the Non-Profit Organization: Practices and Principles,** 1990.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia.** 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FARIA, Evandro Rodrigues de *et al.* Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública,** v. 44, n. 6, p. 1405-1428, 2010.

FARIA, José Augusto. **Realidade e perspectiva do modelo de gestão de compras adotado pela Universidade Federal de Santa Catarina.** 2013. 98 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

FARIA, Graice de. **Indicadores de eficiência do pregão eletrônico: um estudo em uma universidade pública federal.** 2017. 190 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

FERREIRA, Michelle. As novas configurações da Gestão Pública: comunicação, conhecimento e pessoas. **Fórum da diversidade e igualdade: cultura, educação e mídia.** Bauru: UNESP, 2007.

FERRER, Florencia. **Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro.** 2012. Disponível em: <<http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>.

FILARDI, Fernando *et al.* Análise dos resultados da implantação da ferramenta de pregão eletrônico nas contratações da administração pública: o caso do IFRJ. **Revista Gestão Pública Práticas e Desafios**. 2012.

FLEURY; FLEURY, Afonso. Os desafios da aprendizagem e inovação organizacional. *RAE Light*. São Paulo, v. 2, n.5, set./out. 1995.

_____; JUNIOR OLIVEIRA, Moacir. Aprendizagem e gestão do conhecimento. In: FLEURY, Maria. **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002.

FRANÇA, Ana Cristina Limongi. **Práticas de Recursos Humanos: conceitos, ferramentas e procedimentos**. São Paulo: Atlas, 2010.

GARVIN, David A. **Building a learning organization**. *Harvard Business Review*, p.78-91, Jul/Aug, 1993.

GASPARINI, Diogenes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. **Direito Administrativo**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. Processo, que processo. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, 2000, p.8-19.

GULLEDGE JR, Thomas R. and SOMMER, Rainer A. Business process management: public sector implications in *Business Process Management Journal*. 2011. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?issn=1463-7154>>. Acesso em: 27 out. 2018.

HAIR JÚNIOR, Joseph F. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração.** Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas.** 6. ed. São Paulo: Elsevier, 2013. Tradução de: Francisco Gabriel Heidemann.

JUNIOR P. J.; SCUCUGLIA R. **Mapeamento e Gestão por Processos – BPM (Business Process Management).** São Paulo: M. Books, 2011.

JULIATTO, Dante Luiz *et al.* Implantação de modelo de gestão baseada em processos em uma universidade federal. In: XIX Simpósio de Engenharia de Produção, 2012, Bauru. **Anais.** Bauru: UNESP, 2012. Disponível em: <http://www.simpep.feb.unesp.br/anais_simpep.php?e=7>. Acesso em: 02 de nov. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico.** 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 14 Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

_____. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico.** 6. ed. São Paulo: Dialética, 2013.

LARA, Consuelo Rocha Dutra de. **A atual gestão do conhecimento: a importância de avaliar e identificar o capital intelectual nas organizações.** São Paulo: Nobel, 2004.

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.

LIMA, Priscilla Pecene de. **Pregão Eletrônico: Um Instrumento Econômico e Eficiente de Inovação das Compras Públicas.** 2008. 91 f. Trabalho de conclusão de curso de especialização. Fundação Getúlio Vargas. 2008.

LLANOS, Raimundo Abello. La investigación en ciencias sociales: Sugerencias prácticas sobre el proceso. **Investigación & Desarrollo**, v. 17, n. 1, p. 208-229, 2009.

MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. **A administração pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. Comportamento organizacional e gestão.** Lisboa, v.12, n.2, 2006.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração.** Da Revolução humana a revolução digital. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 15 Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 81

_____. **Direito administrativo brasileiro.** 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Licitação e contrato administrativo.** 14. Ed. atual. SÃO PAULO: Malheiros, 2006.

_____. **Direito administrativo brasileiro.** 36. Ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Licitação e contrato administrativo.** De acordo com a Lei 8.666, de 21.6.1993, com todas as alterações posteriores. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito administrativo brasileiro.** 41. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo.** 23.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEYER JR., Victor. **Novo Contexto e as Habilidades do Administrador Universitário.** In: MEYER JR., Victor; MURPHY, J. Patrick (Org.). Dinossauros, Gazelas & Tigres: novas abordagens da administração universitária: um diálogo Brasil e EUA. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2003.

2

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. **Decreto atualiza valores para licitações e contratos.** Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/decreto-atualiza-valores-para-licitacoes-e-contratos>>. Acesso em: 07 out.2018.

NASCIMENTO, Renato. **Licitações e Contratos Administrativos.** 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico.** 3. Ed. Curitiba: Zênite, 2005.

_____. **Licitação pública e contrato administrativo.** 2ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NONAKA, I. & TAKEUSHI, H. **Criação de Conhecimento na Empresa,** tradução Ana Beatriz Rodrigues, Priscilla Martins Celeste. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração de Processos: conceitos, metodologia, práticas.** São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. **Pregão Eletrônico e Presencial.** Florianópolis: UFSC, 2012.

PACHECO JÚNIOR, Waldemar *et al.* **Pesquisa Científica sem Tropeços: abordagem sistêmica.** Atlas, 2007.

PAIM, Rafael *et al.* **Gestão de processos: pensar, agir e aprender.** Porto Alegre: Bookman, 2009.

PRADELLA, Simone *et al.* **Gestão de processos da teoria à prática – Aplicando a Metodologia de Simulação para a Otimização do Redesenho de processos.** Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PROBST, Gilberto *et al.* **Gestão do conhecimento: Os elementos construtivos do sucesso.** [S.l.]: Bookman Editora, 2002

RIBEIRO, Maria Edilene da Silva. **A gestão Universitária: um estudo na UFPA, de 2001 a 2011.** 2013. 291 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

ROCHA, Daniela Torres *et al.* (2015). Gestão por Processos na Administração Pública. In: **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, v. 4, n. 1, p. 51-59.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregão Presencial e Eletrônico. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégia para suprimentos públicos. Curitiba, PR: Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, José Luiz dos. O que é cultura. São Paulo: Brasiliense, 2009.

SCHLICKMANN, Raphael. **Administração universitária: desvendando o campo científico no Brasil**. 2013. 292 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br/teses/PCAD0874-T.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

SCHUCH, Edison Viana. **A influência da formação do preço de referência no resultado dos pregões eletrônicos**. 2010. 66 f. Trabalho de conclusão de curso de graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2010.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**. Florianópolis, 2015.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem**. São Paulo, Best Seller, 1990.

_____. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. 26. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2010.

SOUZA, Yeda Swirski de. Organizações de aprendizagem ou aprendizagem organizacional. **RAE-eletrônica**. Editora: Fundação Getulio Vargas. 2004.

TACHIZAWA, Takeshy.; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de instituições de ensino**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 278 p.

THEISS, Gustavo Gabriel. **Análise diagnóstica da fase preparatória de pregões na UDESC: estudo sobre compras públicas**. 2017. 161 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos**. 4 ed. Brasília, 2010. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual do Pregão Eletrônico**. Brasília. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D71A8CC475F20>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VILLELA, Cristiane da Silva Santos. **Mapeamento de processos como ferramenta de reestruturação e aprendizado organizacional**. Florianópolis, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78638/171890.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Estatuto**. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/175782/ESTATUTO_UFSC-Alterado%20RN%2096%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 abr. 2017.

WIIG, K. M. (2000). **Application of knowledge management in public administration. Paper prepared for public administrations of**

the city of Taipei, Taiwan, ROC.

www.krii.com/downloads/km_in_public_admin_rev.pdf.

APÊNDICE A - Questionário aplicado aos servidores técnico-administrativos da UFSC (DCOM e DPL)

Endereço de e-mail: _____

Departamento onde atua profissionalmente: _____

Cargo: _____

Função: _____

- 1) De acordo com a sua experiência profissional, quais são os principais motivos de cancelamento de itens, de material de consumo, nos pregões eletrônicos realizados pela UFSC?
- 2) De acordo com a sua experiência profissional, o que tem causado o(s) cancelamento(s) descrito(s) anteriormente?
- 3) Você considera que o cancelamento de itens impacta no desenvolvimento das atividades relacionadas direta e/ou indiretamente ao ensino, à pesquisa e à extensão, no contexto da UFSC? Justifique.
- 4) Quais ações poderiam ser propostas e/ou realizadas, a fim de evitar ou minimizar o cancelamento de itens de material de consumo nos pregões eletrônicos realizados pela UFSC?

APÊNDICE B – Respostas - Questionário

1) De acordo com a sua experiência profissional, quais são os principais motivos de cancelamento de itens, de material de consumo, nos pregões eletrônicos realizados pela UFSC?

14 respostas

Acredito que o fator de maior relevância para tal fato seja a falha na descrição dos itens e sua desconexão com os preços estimados na fase da pesquisa de preços, provocando com isso o fracasso na fase de seleção dos fornecedores.

Pesquisa de preços mal feitas e especificação dos materiais mal redigidas.

O licitante não se manifesta no chat quando questionado pelo Pregoeiro; a descrição do produto ofertado não atende ao especificado no Edital (instrumento convocatório); Item deserto (sem apresentação de proposta); a especificação do Edital não corresponde à do mercado fornecedor; o valor estimado não é compatível com o mercado fornecedor (valor subestimado).

Principais motivos: Licitante não responde aos questionamentos feitos via chat; Valor acima do estimado pela Administração, sem o aceite de negociação por parte do licitante; Itens desertos - sem registro de propostas; Propostas ofertadas não atendem às especificações do objeto, em comparação às exigências do edital. Acredito que estes sejam os principais motivos de cancelamento. Com menor ocorrência, também há casos em que os itens são cancelados pela própria Administração, quando são identificados equivocados na especificação elaborada pela própria Administração, casos em que os itens são cancelados para reformulação e inclusão em novo processo licitatório.

O cancelamento de itens pode ocorrer por 1) ausência de fornecedores interessados em participar do certame; 2) itens com descrição e especificação em desacordo com o tipo de material que é ofertado pelo mercado; 3) valores de referência acima do que os fornecedores podem oferecer para o item com mesma especificação; e 4) ausência de participantes do certame que possuam os documentos exigidos para a fase de habilitação.

O licitante não lê atentamente o Edital, oferecendo "qualquer" coisa; Quando é necessário confirmar determinada característica do produto ofertado, o licitante não se manifesta no chat quando questionado pelo Pregoeiro; A descrição do produto ofertado não atende ao especificado no Edital; A descrição do material no edital feita pela UFSC é insuficiente, vaga, imprecisa; Item deserto; O valor estimado não é compatível com o mercado. Por vezes o licitante apenas dá um lance 100x maior que o estimado, sem se saber o real intuito.

Acredito que seja por falha na especificação do produto, muitas vezes por utilizar códigos usados no ultimo processo de compras sem ao menos verificar se estão vigentes ou se tem outro similar em uso. Falha na pesquisa de preços, preços fora da realidade de mercado.

Especificação, preço ou ambos.

Problemas de orçamento, problemas de descrição/especificação dos itens, pouca divulgação no caso de itens mais específicos, falta de agrupamento ou conciliação de solicitações afim de tornar o item "mais atrativo" ao mercado em função do volume.

(a) Pesquisa de preços incongruente, não refletindo a realidade mercadológica; (b) Especificações técnicas inconsistentes, descrevendo incorretamente o item que se deseja adquirir; (c) Ausência de alocação de equipe responsável por item específico (e.g. pregões com múltiplas equipes); (d) Ausência de parecer técnico da equipe de apoio designada acerca da compatibilidade do item ofertado.

Pesquisa de preços destoante da realidade de mercado; descrição equivocada de detalhamento de itens - especificações/exigências não técnicas, por exemplo; inabilitação de fornecedores, sobretudo, por pendências perante as Fazendas Públicas; entre outras.

Especificações técnicas inconsistentes, incompletas e direcionadas, somadas à pesquisa de preços incompatível com a realidade do mercado e com as características dos itens licitados.

Falhas na pesquisa de preços, na especificação e falta de institucionalização das compras (consolidação e padronização de especificações), respectivamente.

Objetos ofertados não atendem ao solicitado em edital, itens desertos e valores ofertados acima do estimado.

2) De acordo com a sua experiência profissional, o que tem causado o(s) cancelamento(s) descrito(s) anteriormente?¹⁴ respostas

Não me restam dúvidas de que estes cancelamentos causam prejuízos a instituição, pois a necessidade de novos processos a serem realizados para tais aquisições sejam por intermédio de dispensas de licitação, novas licitações ou até mesmos adesões a atas de registros de preços geram custos de igual monta e, que precisam ser analisados no processo de qualificação da gestão.

Pesquisas de preço que não refletem o real valor de mercado, pois os requerentes utilizam resultados do Painel de Preços sem compará-los com a realidade do mercado e sem levar em consideração o quantitativo a adquirir (ex.: a UFSC precisa comprar 20 unidades de um material e os requerentes usam preços de resultados para 1500 unidades) e sem conferir a descrição dos itens nos editais de onde os preços estão sendo tirados (para se certificar de que realmente são o mesmo material). O Painel de Preços não é confiável, pois o que vale é o disposto nos Editais e muitas vezes os itens resultantes na busca não são sequer o material que é preciso comprar. Também seguem realizando buscas apenas pelo CATMAT. Em relação à redação das especificações, não fazem o indicado pelo DCOM, que é montar descrições que contenham características comuns do item a pelo menos três marcas distintas. Falta preocupação com o gasto do dinheiro público e consciência sobre o papel altamente relevante dos envolvidos com compras. Os requerentes não percebem que na verdade DCOM e DPL operacionalizam as compras, mas são eles quem têm a responsabilidade direta no que será de fato licitado e, espera-se, comprado.

O despreparo de alguns licitantes e o desconhecimento das especificações técnicas do produto quando da elaboração da pesquisa de preços e da especificação no Edital.

Causas: Licitante não está atento ao chat do sistema Comprasnet; Licitante não aceita reduzir o valor da proposta, de modo que se adeque ao valor estimado pela Administração; Valor estimado pela Administração é superior ao preço praticado pelo mercado, portanto há algum problema na pesquisa de preços; Itens desinteressantes aos licitantes, resultando em itens desertos, talvez pela baixa quantidade demandada pela Administração; Licitantes elaboram propostas com especificações equivocadas, sem verificar atentamente as regras do Edital - Ausência de marca e modelo, por exemplo. Há casos em que existe uma combinação de causas. Por exemplo: licitante não apresenta a descrição completa do objeto ofertado, então o pregoeiro questiona o licitante via chat do sistema Comprasnet, no entanto o licitante não está acompanhando o chat e sua proposta é desclassificada. Ou seja, o equívoco inicial do licitante poderia ser corrigido, considerado um erro sanável, mas o mesmo não está atento às manifestações do pregoeiro.

- Ausência de fornecedores no certame: o edital pode não estar sendo muito divulgado; os itens podem não possuir um valor que seja atrativo para os fornecedores; ou os fornecedores podem não conseguir atender a demanda solicitada com as especificações exatas como está sendo solicitado. - Itens com descrição e especificação em desacordo com o que é ofertado pelo mercado: a unidade requerente pode ter solicitado uma descrição que não possui muitos fornecedores aptos a oferecer o tipo de material solicitado. - Valores de referência acima do valor encontrado no mercado: a pesquisa de preços realizada para se obter o valor de referência do certame pode não ter levado em consideração valores para itens semelhantes; ou a pesquisa de preços pode ter sido realizada com base apenas em Atas de Registro de Preços, que já é considerado o menor valor resultado de outro certame. - Ausência de participantes habilitados: a documentação exigida para a habilitação do fornecedor pode não estar de acordo com a realidade do mercado (por exemplo, a exigência de certificados ou cumprimento de normas deve ser solicitado com cuidado para não direcionar para um fornecedor e também para não excluir os fornecedores que são os que possuem o material no mercado; se nenhum fornecedor possui o certificado solicitado em edital pode ser que o mercado não trabalhe com esta exigência).

A falta de preparo da equipe de apoio. O despreparo de alguns licitantes e o desconhecimento das especificações técnicas do produto quando da elaboração da pesquisa de preços e da especificação no Edital. Licitantes também não estão com a documentação em dia.

Se o produto for mal especificado tende a ocorrer o cancelamento do item, no qual reflete em executar novamente o certame refletindo em novos gastos administrativos, operacionais, transtorno, retrabalho, e desperdício de recursos públicos.

Frequentemente o preço obtido na instrução do processo e utilizado como valor máximo não condiz com a especificação adotada. Acontece também de a especificação ser restritiva, fazendo com que propostas que poderiam eventualmente ser aceitas acabem sendo rejeitadas em função da vinculação ao edital.

Processos mal instruídos e falta de revisão adequada antes da publicação dos editais.

Possíveis fatores: (a) Ausência de comprometimento dos agentes envolvidos; (b) Orientação falha dos Departamentos responsáveis nas etapas do planejamento e execução da demanda (e.g. DCOM); (c) Oscilação do preço de itens específicos por variação cambial; (d) Equipe de apoio distinta daquela responsável pela confecção do Termo de Referência.

Ineficiência/ineficácia presente nos processos de aquisição de materiais.

Acredito que as causas dos motivos supracitados tem relação com o fato de parte dos requisitantes dos materiais acreditarem que as tarefas relacionadas a compras são simplesmente operacionais, etapas meramente sequenciais e burocráticas. No entanto, são de fundamental importância e relevância ao atingimento dos objetivos estratégicos da UFSC, bem como à manutenção das atividades-meio e fim.

A falta de valorização da atividade de compras, que deve ser orientada para que alcance a capacidade técnica que permita o aperfeiçoamento dos processos. Essa responsabilidade é compartilhada entre os diversos atores do processo, mas é comum percebermos falhas na instrução inicial dos processos por se considerar esta atividade como secundária, não provendo os recursos necessários na proporção adequada. A inadequação dos sistemas informatizados e a limitação da capacidade de orientação das unidades requerentes sobre os procedimentos também afeta o sucesso das licitações.

Me parece que as descrições dos itens licitados não apresentam consonância com os valores pesquisados. Além disso, identifica-se descrições mal elaboradas que não refletem com a realidade do mercado.

3) Você considera que o cancelamento de itens impacta no desenvolvimento das atividades relacionadas direta e/ou indiretamente ao ensino, à pesquisa e à extensão, no contexto da UFSC? Justifique. 14 respostas

Certamente. O cancelamento da aquisição de qualquer item enviado ao processo licitatório detém sua relevância no tripé ensino, pesquisa e extensão, neste contexto, é concebível compreendermos que todo aquele item que deixa de ser licitado com sucesso irá produzir seu impacto "na ponta". Como justificativa penso que este cenário deva ser útil no contexto da gestão para análise de melhorias, evitando que estas fragilidades sejam frequentes e, possam vir a comprometer o fluxo do tripé institucional, o que certamente poderá ser oneroso para a Administração Pública e, para a sociedade como um todo.

Sim. Direta e negativamente, pois itens que poderiam estar disponíveis para empenho levam mais tempo para ser adquiridos... Isso se forem adquiridos posteriormente.

Sim. A não aquisição de itens do Pregão ocasiona a falta dos materiais e equipamentos necessários ao andamento das experiências, dos estudos e das pesquisas e, por via de consequência, o impedimento da extensão à comunidade.

Sim. O cancelamento de itens gera um desperdício de recursos públicos em diversos sentidos. Há um custo com a publicação do edital e com uma possível republicação nos casos em que todos os itens de um pregão eletrônico são cancelados. O tempo utilizado pelos servidores para realizar a pesquisa de preços e a descrição detalhada dos itens também é desperdiçado, assim como o tempo dos servidores que atuam como pregoeiros, cujos itens e/ou pregões resultam fracassados ou desertos. Portanto, há um custo financeiro e relacionado a recursos humanos. É importante mencionar, também, que diversas unidades da UFSC acabam não podendo adquirir os itens que constavam em seu planejamento, o que impacta diretamente nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Um exemplo dessa situação são os laboratórios de ensino, que não funcionam adequadamente caso determinados itens estejam faltando, como laboratórios de análises clínicas, de odontologia, entre outros. O mesmo pode ocorrer com o Restaurante Universitário, que não poderá ofertar os gêneros alimentícios de forma adequada, conforme planejado pela equipe de nutricionistas, caso determinados itens sejam cancelados. Em síntese, há um impacto negativo muito forte, associado ao cancelamento de itens em pregões eletrônicos de material de consumo, o que deve ser profundamente investigado, na tentativa de ser evitado ou minimizado.

Sim, o cancelamento de itens vai impactar na unidade requerente que solicitou o item e ficou sem o material para desenvolver a sua atividade; no orçamento da UFSC porque vai ser necessário solicitar novamente por um novo processo licitatório, de modo que todo processo licitatório possui os seus custos; em todos os servidores que de alguma forma participam do processo porque terão o retrabalho para encaminhar o processo para uma nova licitação; na quantidade de aquisições realizadas por meio de adesão a Ata de Registro de Preços ou por dispensa de licitação porque não conseguiram ser atendidas pela licitação fracassada.

Credito que sim. A não aquisição de itens ocasiona a falta dos materiais e equipamentos necessários ao andamento correto da instituição.

Sim, se o objeto foi solicitado sua compra é por ter uma demanda e necessidade já prevista para ser utilizado e todo cancelamento gera um certo atraso, pois incorre em refazer os procedimentos que necessitam seguir os prazos e tramites legais e retrabalho dos servidores envolvidos no processo. E muitas vezes o prazo necessário para efetuar esta tentativa ultrapassa o tempo no qual o produto deveria ser utilizado ocasionando muitas vezes a ruptura de um processo de ensino, pesquisa e extensão que pode refletir na alteração dos resultados alcançados.

Sim. Apesar de entender que o cancelamento faz parte do cotidiano dos processos, entendo que se o índice é elevado, tende a prejudicar as atividades.

Certamente! Além do desperdício de recursos materiais e humanos na instrução e execução da licitação, há ainda o atraso no atendimento das necessidades do solicitante. Dependendo da natureza do item este impacto pode ser mais direto, refletindo nas atividades fim, como por exemplo na contratação de serviços de limpeza, ou na aquisição de materiais de laboratório.

Sim, pois somado ao planejamento recorrentemente deficitário da universidade, é provável que determinadas atividades sejam prejudicadas durante o ano letivo por falta/atraso de material. Ademais, devemos considerar os custos envolvidos na composição e realização do processo licitatório.

Certamente, dado que no âmbito da UFSC, os processos de aquisição de materiais seguem um cronograma, definido, sobretudo, por grupos de materiais e que, no caso de inexistência o certame voltado ao registro de preço, acarretará inviabilização da posterior aquisição de material então licitado.

Certamente, creio que o objetivo das aquisições por meio de pregão SRP na UFSC centra-se em fornecer itens/materiais imprescindíveis à manutenção do funcionamento da Universidade, com impacto direto e indireto nas atividades-meio e fim, portanto. A impossibilidade de adquirir itens previstos na licitação, além do prejuízo imediato causado, faz com que a Administração, após novas tentativas frustradas de licitação, tenha que recorrer a formas alternativas de aquisição, excepcionais à regra - dispensas e adesões, por exemplo.

Considero totalmente. A falta de materiais inviabiliza a realização de atividades, seja de ensino, pesquisa ou extensão. O cancelamento, além de impossibilitar a aquisição do material no momento oportuno, exige retrabalho em várias instâncias. Por ser um processo burocrático e extremamente vinculado à legislação, exigindo diversos passos e procedimentos formais, não finaliza rapidamente, por mais que esteja otimizado. Ou ainda, exige que a Administração adote procedimentos inadequados para que o prejuízo não seja ainda maior, sujeitando os agentes responsáveis a apontamentos dos órgãos de controle.

Sim, pois teoricamente só chegam a licitação os itens que são fundamentais ao funcionamento da universidade, logo, sem estes itens, algum serviço será prestado de maneira incompleta ou não será prestado.

4) Quais ações poderiam ser propostas e/ou realizadas, a fim de evitar ou minimizar o cancelamento de itens de material de consumo nos pregões eletrônicos realizados pela UFSC?¹⁴ respostas

1) Centralização dos pedidos de compras com vistas a padronização dos itens a serem adquiridos; 2) Criação de um catálogo padrão de materiais de consumo que a instituição irá disponibilizar a seus usuários, de modo a potencializar inclusive políticas inclusivas de sustentabilidade, como hoje tem realizado por exemplo no mobiliário corporativo (cito como por exemplo: Material de expediente e Material de Copa e Cozinha); 3) Desenvolver uma política de capacitação com a vertente no sentido macro, evidenciado aos colaboradores de que necessitamos padronizar os processos, agrupar as compras, deixando com isso as práticas excessivas das peculiaridades setoriais, muitas vezes prejudiciais ao processo de aquisição; 4) Descentralização do Almoxarifado Central do Departamento de Compras, de modo que esta independência possa desenvolver práticas e políticas de padronização dos itens, agrupando as demandas e controles dos consumo de modo institucional, evitando excesso de processos e falhas nas especificações e pesquisas de preços, apurando fragilidades e potencialidades entre as unidades requerentes; 5) Avaliar a prática do almoxarifado virtual com as demandas da UFSC e, a possibilidade de ação piloto, de modo a otimizar os custos com os processos atualmente existentes e, passando a dedicar os esforços em outras frentes que possam otimizar as fragilidades que resultam no cancelamento dos itens licitados; 6) Desenvolver uma capacitação específica para os docentes, de modo a buscar a padronização de materiais utilizados no desenvolvimento de pesquisas, qualificando os mesmos por meio da aquisição de produtos adquiridos com efetiva qualidade; 7) Aprofundar o instituto da Pré Qualificação prevista no dispositivo do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, suas possíveis adaptações ou conexões com a Lei Geral de Licitações ou outras inovações que possam qualificar o processo de aquisições das instituições, reduzindo o risco de cancelamento de itens licitados; 8) Avaliar criar uma plataforma do tipo "BUSCAPÉ" onde os preços licitados pela Instituição fiquem disponíveis durante o período de vigência das atas, com facilidade de busca tanto nos requisitos preço, descrição e quantitativos licitados, atraindo assim um maior número de licitantes para nossos certames; 9) Qualificar os requerentes quanto ao uso de marcas referenciais segundo as diretrizes permitidas pelos órgãos de controle e as normas legais, evitando a famosa compra "gato por lebre"; 10) Buscar inovar nas ações de gestão, sair da mesmice e do tradicionalismo, acreditar que é possível desenvolver inovadoras a partir de apontamentos que visualizamos a cada item fracassado/cancelado e/ou deserto, buscando aprimorar o processo descritivo dos mesmos, bem como, adotando um "crivo" mais rígido quanto a análise da descrição dos mesmos e a efetiva pesquisa de preços, se estes são compatíveis, de modo que sejam pertinentes, pois nada adiantaria termos uma descrição do tipo "top" e um preço orçado com base em um item "genérico".

- Campanhas de sensibilização dos gestores de compras e, principalmente, dos ordenadores de despesa; - Pessoas com a atividade ÚNICA de comprar, para que possam aperfeiçoar os processos, entendê-los de fato e também ser cobradas/responsabilizadas em relação aos resultados negativos; - Equipes de apoio que REALMENTE entendam dos materiais; - Envolvimento REAL dos docentes que demandam materiais e que depois não querem se envolver com pesquisa, com descrição das especificações e que não participam das Equipes de apoio; - Exigências de comprovação do preço de mercado para os itens, ainda que o valor de referência seja 100% obtido a partir do Painel de Preços; - Algum tipo de restrição para unidades requerentes que geraram fracassos decorrentes de pesquisas realizadas levemente; - Mais servidores na CAPL/DCOM para que seja viável realizar análises mais criteriosas de modo a identificar itens com possibilidade de fracasso ainda na fase inicial dos processos de compra (com a equipe atual, em virtude do grande número de atividades além da análise processual, não há tempo hábil para análises aprofundadas) etc.

Interação entre os participantes do processo (Equipe de Apoio, Pregoeiro e Fornecedor), visando a supressão das causas do cancelamento.

Analisar os gargalos/problemas existentes na fase interna da licitação, especialmente aqueles relacionados à pesquisa de preços e à descrição detalhada dos itens a serem licitados. Acredito que na fase interna, essas duas tarefas sejam de extrema relevância, impactando diretamente no êxito ou no fracasso da

licitação. Além disso, a ausência de manifestação dos licitante no chat do sistema Comprasnet, bem como o não envio de documentos, quando solicitados pelo pregoeiro, são motivos de cancelamento que estão relacionados, possivelmente, à cultura dos processos licitatórios. Na UFSC, é possível mencionar uma situação prática associada à cultura, tanto dos servidores públicos quanto dos licitantes, que era a ação de usar o telefone, ambas as partes. Até o ano de 2013, os pregoeiros realizavam ligações telefônicas solicitando que os fornecedores acompanhassem o chat, ou enviassem documentos, quando estes não respondiam imediatamente aos questionamentos do pregoeiro via sistema Comprasnet. Tal prática, ainda realizada amplamente pelos órgãos da Administração Pública, reforça uma cultura de não dar transparência aos atos da Administração e de prestar um suporte aos licitantes que não é responsabilidade da Administração. Esta prática tem sido modificada desde 2013, quando o setor de licitações da UFSC tornou-se um Departamento, e as ações passaram a ser mais planejadas e padronizadas. Hoje, não atendemos mais ligações telefônicas de licitantes, e toda a comunicação se dá via sistema Comprasnet, e-mail e site institucional do DPL, de modo que todos os interessados possam consultar todos os encaminhamentos. Essa mudança cultural exige dos licitantes maior atenção à leitura do Edital e ao acompanhamento do sistema Comprasnet, o que se espera que reflita, cada vez mais, na diminuição do cancelamento de itens em decorrência da desatenção dos licitantes, algo tão recorrente no universo das licitações.

1) Conscientização por parte da Equipe de Apoio: A Equipe de Apoio é a responsável por verificar se o item solicitado está dentro das especificações que o mercado pode atender e se o preço apresentado na pesquisa de preços está de acordo com o item que está sendo solicitado em licitação. Ao conferir o Termo de Referência, a Equipe de Apoio também deve verificar as obrigações da contratada e os documentos exigidos para que o edital não seja publicado com informações que podem prejudicar o sucesso do certame. 2) Cuidado na realização da pesquisa de preços: a unidade requerente do item deve realizar a pesquisa de preços com critérios bem definidos, identificando se a pesquisa apresentou um preço inexequível, que precise utilizar outras fontes de preços complementares para que o valor de referência fique mais próximo da realidade do mercado. 3) Quando o item a ser licitado é um material muito específico e que não possui tantos fornecedores no mercado, é válido, após a publicação do edital, convidar vários fornecedores para participarem do certame, pois nem todos os fornecedores que poderiam participar tenham conhecimento da publicação do edital.

Uma interação maior entre a Equipe de Apoio, Pregoeiro e Fornecedor visando diminuir o distanciamento; Mais treinamentos com a Equipe de Apoio com os Pregoeiros; Revisões das especificações dos materiais com maior rigor; Penalização quando os licitantes oferecem itens fora do exigido ou não enviam a documentação do tempo oferecido; Penalizar o licitante quando não responde no chat.

Realizar cursos e capacitações aos servidores responsáveis por especificar o produto a ser licitado tanto técnicos como docentes. Fazer um mapeamento dos principais itens com sua descrição, especificidade quantitativa e período de uso. Padronização e compartilhamento de produtos similares entre os centros e departamentos que utilizam os mesmos produtos, aumentando assim o quantitativo a ser comprado no qual possa despertar maior interesse dos fornecedores em participarem do certame.

Entendo que deve ser analisada a relação custo-benefício, de acordo com o valor e a importância do objeto. Penso que para objetos de menor custo é aceitável a adoção de critérios mais simples para determinação dos valores de referência, enquanto que objetos de valor e complexidade maiores devem ser analisados com maior critério.

Seria necessária uma revisão no fluxo de trabalho da instrução dos processos, pessoas mais capacitadas trabalhando na instrução e melhorar o processo de revisão dos termos de referência. Um esforço no sentido de centralizar as demandas de itens semelhantes também tornaria as licitações mais atrativas aos fornecedores, consequentemente teríamos melhores preços e menos cancelamentos. Sempre que possível ampliar o período de publicação dos editais, além de verificar a possibilidade de aumentar a divulgação utilizando outros meios/ canais.

(a) Crivo maior por parte do DCOM no tocante às questões chave dos processos (descrições genéricas e confusas, pesquisa de preços, etc.) (b) Ações de conscientização dos requerentes quanto a importância da instrução processual em sua fase interna (descritivo técnico consistente, pesquisa de preços fiel à

realidade do mercado, etc.) (c) Minimizar a compra de itens repetidos através do planejamento anual, bem como melhoria no gerenciamento de atas.

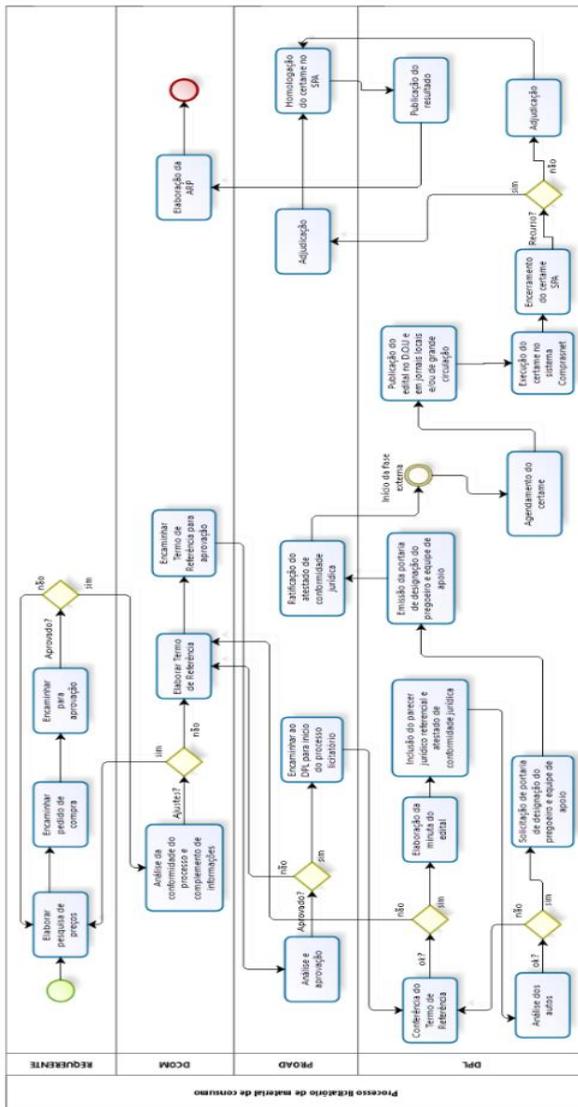
Capacitação dos servidores envolvidos nos processos destinados à aquisição de materiais. Ainda: considerando que uma das causas de cancelamento de itens nos pregões realizados no âmbito da UFSC é a inabilitação de fornecedores, sobretudo, por pendências perante as Fazendas Públicas, deveria existir algum meio de impedimento da participação em processos licitatórios de licitantes que não atendam as exigências do edital, antes mesmo da realização dos certames.

Concentrar esforços na definição e revisão das especificações técnicas previamente ao encaminhamento dos pedidos para licitação, bem como efetuar pesquisa de preços condizente com o especificado.

A valorização da atividade de compra nas unidades requerentes a partir da compreensão da necessidade daqueles materiais solicitados no momento da instrução do processo; o aperfeiçoamento dos procedimentos a partir da gestão de processos; a adequação da estrutura de pessoal e de capacitação dos setores envolvidos com as aquisições; e a adequação dos sistemas informatizados de maneira que permitam o encaminhamento célere e consistente dos processos além da geração de relatórios gerenciais funcionais.

Treinamentos voltados à pesquisa de preço e à fase interna da licitação. Criação de um processo de investigação de motivos relacionados ao cancelamento de itens.

APÊNDICE C - Etapas do processo licitatório de material de consumo



ANEXO A - Parecer jurídico referencial



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PF-UFSC/PGF/AGU

PARECER n. 00609/2015/JUR/PFUFSC/PGF/AGU

NUP: 23080.043371/2015-23

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

Ementa: Manifestação Jurídica Referencial. Orientação Normativa nº 55/2014 da AGU. Licitações para registro de preços de bens comuns, ressalvados os bens de TI. Universidade Federal de Santa Catarina e Hospital Universitário. Entendimentos e recomendações. Necessidade da Administração atestar que o caso concreto se amolda ao objeto da manifestação.

Sr. Pró-Reitor de Administração;
e Sr. Diretor do Hospital Universitário,

I - Relatório

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial[1], baseada na Orientação Normativa nº 55/2014 do Advogado-Geral da União, que visa ao registro dos entendimentos e recomendações que o corpo jurídico desta Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa Catarina - PF-UFSC costuma emitir em seus pareceres em cumprimento ao art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e, especialmente, quando do exame e aprovação de minutas de editais de licitação voltadas ao registro de preços de bens comuns para posterior aquisição – excluídos os bens relacionados à tecnologia da informação –, sob modalidade pregão eletrônico (Lei nº 10.520/2002), tipo menor preço.

2. A partir da presente manifestação, e, exclusivamente, nos casos em que ela for aplicável, a administração da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, bem como do Hospital Universitário - HU/UFSC, poderá, verificando o atendimento dos entendimentos e recomendações aqui registrados, atestar[2], sob sua exclusiva responsabilidade, o acolhimento/cumprimento de tudo que constar deste parecer, eximindo-se, neste caso, do envio do respectivo processo ao crivo desta PF-UFSC, exceto quando houver dúvida jurídica específica ou se alteradas as minutas e procedimentos padronizados aqui tomados como referência.

II - Considerações Iniciais

3. A Orientação Normativa AGU nº 55/2014, em que se baseia a presente manifestação, assim dispõe:
O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I,

X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

4. Em resumo, a manifestação jurídica referencial é aplicável às questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, as quais impactem na atuação do órgão consultivo ou na celeridade dos serviços administrativos e que, além disso, sejam objeto de análise meramente documental à luz da legislação aplicável.

5. O objetivo que se busca com a manifestação referencial parece ser, propriamente, de otimizar a tramitação processual, conferindo, a partir da eliminação de trabalhos repetitivos, maior efetividade ao esforço da consultoria jurídica, bem assim maior celeridade à consecução dos objetivos de interesse público envolvidos em cada um dos processos.

6. No âmbito de atuação da PF-UFSC, e, em especial, no que se refere ao exame e aprovação das minutas dos editais de licitação para registro de preços de bens comuns, é de se notar duas importantes características, quais sejam: invencível volume de trabalho, causado pela desproporção entre o porte da instituição e o número de Procuradores Federais lotados nesta casa, causa de constantes atrasos nos prazos legais; e a padronização dos procedimentos e documentos oriundos da administração da UFSC[3], que constituem os objetos do exame regulado pelo art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

7. O imenso volume de processos, bem como essa padronização de procedimentos e peças, somados à frequente incidência de um mesmo grupo de normas legais e infralegais sobre as referidas licitações, independentemente das especificações do objeto, tem gerado a emissão em massa de pareceres jurídicos de conteúdo idêntico.

8. As análises individualizadas que precedem a confecção de tais pareceres obtêm, portanto, e quase sempre, as mesmas conclusões, mas não sem antes exigir, do limitado quadro de pessoal da Procuradoria, elevado número de profissionais e, dos mesmos, por seu turno, vasto tempo que poderia ser dedicado a solucionar questões jurídicas de maior relevância, referentes à matéria de licitações e contratos.

9. Nitido, diante disso, o cabimento da presente manifestação jurídica referencial.

10. Na parte final do colacionado inciso I da ON AGU nº 55/2014, vê-se, ademais, que compete à área técnica da entidade assessorada atestar que o assunto de determinado processo é objeto da manifestação jurídica referencial, restando dispensada, a partir daí, do encaminhamento à PF-UFSC.

11. Em outras palavras, tem-se que nos casos a que se refere o presente parecer, não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para a PF-UFSC, bastando, para efeito do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que se ateste o acolhimento dos entendimentos nele fixados.

12. Nitido, contudo, que dúvidas específicas relativas a essa matéria podem/devem continuar sendo

submetidas à apreciação deste corpo jurídico, observado o protocolo estabelecido na Portaria Conjunta nº 001/2014 /PF-UFSC/PGF, que regulamenta a estrutura administrativa da PF-UFSC.

13. Feita essa explicação, passa-se ao registro das recorrentes orientações da PF-UFSC em relação ao objeto desta manifestação – que pretende ser, também, um manual de boas práticas –, tomando-se como base os procedimentos e minutas padronizadas no âmbito da UFSC.

III - Adoção do Sistema de Registro de Preços - Decreto nº 7.892/2013

14. O Sistema de Registro de Preços - SRP encontra previsão no art. 15 da Lei nº 8.666/93 e é regulamentado, propriamente, pelo Decreto nº 7.892/2013. Por meio desse sistema, a administração seleciona pessoa jurídica que se dispõe a fornecer material ou prestar serviços por determinado valor previamente registrado em ata firmada pelas partes, a qual deve vigorar por determinado prazo, até o limite de 12 meses.

15. A principal vantagem de sua utilização é que, mesmo estabelecido o prazo de vigência do registro dos preços, a administração não fica obrigada a solicitar os materiais e não fica cingida ao prazo da execução orçamentária.

16. Ou seja, no caso de aquisições de bens comuns por meio do SRP, a administração pode requerer os materiais objeto da aquisição ainda durante o exercício em que se concluiu a licitação ou no exercício seguinte, desde que obedecido o prazo da ata e do contrato que, eventualmente, dela pode decorrer.

17. Para utilização do SRP, a administração deve enquadrar o caso concreto num ou mais incisos do art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013, que assim dispõe:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

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

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

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

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

18. A utilização do sistema de registro de preços pressupõe, ainda, a confecção da minuta da respectiva ata, anexa ao edital e, em alguns casos, do contrato, conforme art. 62, da Lei nº 8.666/93.

19. O modelo padrão de ata utilizado pela UFSC[4] parece cumprir os requisitos mínimos que lhe são próprios, prescindindo de reparos.

20. Vale complementá-la, apenas, com tabela destinada a identificar os licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor, conforme art. 11, inciso II, do Decreto nº 7892/2013, se – e quando – concluída a adequação do Portal de Compras, conforme art. 26 da mesma instrução.

21. No mais, na ocasião das contratações/requisições, a administração deve se atentar à ordem de classificação dos licitantes registrados, observando o tratamento diferenciado para ME/EPP, conforme entendimentos abaixo.

IV - Instrução Processual e Termo de Referência – Art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005

22. Dos requisitos mínimos do termo de referência, cuida o art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005, verbis:

Art. 9º [...] § 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

23. No tocante às especificações técnicas dos materiais, expostas no termo de referência, vale ressaltar que é de inteira responsabilidade de quem as elaborou e da autoridade que as aprovou a observância das normas pertinentes, em especial aquelas que vedam o direcionamento em favor de determinada marca ou fornecedor, ou exigências tecnicamente injustificáveis de que decorra restrição de competitividade.

24. A administração não pode se olvidar, ademais, de justificar nos autos todas as decisões que tomar em relação ao tratamento diferenciado em favor de ME/EPP, ao dimensionamento da demanda, à exigência de amostras e, mormente, ao agrupamento de itens, dentre outros assuntos que interferem no resultado da licitação, conforme art. 50, da Lei nº 9.784/99.

25. As justificativas constantes do T.R. devem observar, ademais, o art. 50, § 1º, do mesmo diploma legal, sempre acompanhadas dos cálculos ou estudos em que se baseiam.

V - Estimativa de custos – IN nº 5/2014 da SLTI/MPOG

26. Ainda no que se refere à instrução do processo licitatório e ao termo de referência, vale reforçar as orientações atinentes à estimativa de custos.

27. A pesquisa de preços para composição da estimativa de custos deve ser realizada nos termos da Instrução Normativa nº 5/2014 da SLTI/MPOG e, no que couber, das orientações constantes do anexo da Nota Técnica nº 376/2013/PF-UFSC/PGF/AGU[5], observada a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

28. Inicialmente, vale citar o art. 2º, da Instrução Normativa nº 5/2014 da SLTI/MPOG, que prevê, in verbis:

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

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

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

IV - pesquisa com os fornecedores.

29. Em regra, a estimativa de custo de cada item deve ser composta por, pelo menos, 3 (três) referências de preço dentre as categorias acima elencadas, com preferência aos incisos I (preços contratados de objetos idênticos) e III (preços contratados de objetos similares), não podendo se limitar, em regra, a orçamentos obtidos junto a possíveis fornecedores (art. 2º, inciso IV), conforme sinalizado pelos Acórdãos nº 2.816/2014 e 1445/2015 do Plenário do Tribunal de Contas da União.

30. Dentre as referências de preço obtidas – três ou mais –, apenas 1 (uma) poderá ser de preço contratado, isto é, de preço obtido junto ao Portal de Compras Governamentais, por força do que dispõe o art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa nº 5/2014.

31. No que se refere aos orçamentos obtidos junto a possíveis fornecedores, tem-se que devam ser alinhados às especificações do termo de referência – o termo de referência é peça fundamental para elaboração dos orçamentos – e, além disso, recentes; oriundos de pessoas jurídicas distintas, desvinculadas, devidamente identificadas e pertencentes ao ramo do objeto licitado, contra as quais não haja restrição no sistema.

32. Caso o certame ou determinado item/grupo seja exclusivo à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, a pesquisa deverá ser realizada junto a esse ramo, a fim de evitar o risco de que a licitação reste deserta.

33. A obtenção da estimativa de custo – seja com base na média dos preços obtidos, seja com base no menor preço obtido, ou outro critério justificado – deve ser precedida da análise crítica do resultado da pesquisa, a comparar as referências obtidas entre si, devendo ser substituídos preços que apresentem valores nitidamente desproporcionais em relação aos demais referentes ao mesmo objeto.

34. Na substituição dos preços desproporcionais, e na impossibilidade de se obter outros orçamentos, tem-se que pode ser flexibilizado, mediante justificativa, o limite de que trata o art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa nº 5/2014, a fim de evitar que a composição de preços se faça com menos de três referências de preço. Assim, por exemplo, na impossibilidade de obtenção de mais de um orçamento de mercado (devidamente justificada, nos termos do anexo da N.T. 376/2013), a administração pode, excepcionalmente, utilizar dois preços contratados (inciso I do art. 2º, da IN 5/2014), a fim de que se tenha, no mínimo, três referências de preços na composição da estimativa de custo.

35. Ao final de toda e qualquer pesquisa de preço, a administração deve confeccionar e juntar aos autos um mapa/tabela a resumir todas as informações obtidas, acompanhado de relatório, do qual deve constar, no mínimo: identificação dos servidores responsáveis pela pesquisa; rol de todos os documentos pertinentes, com indicação das respectivas fls. em que se encontram no processo; período de realização da pesquisa; metodologia utilizada na pesquisa e na análise dos resultados; conclusões obtidas a partir da análise e descrição de eventuais medidas adotadas.

36. Para obtenção do número mínimo de referências de preço junto a possíveis fornecedores, a somar com as demais referências do art. 2º, da IN 5/2014, ou, ainda, para comprovar eventuais dificuldades que encontre a fim de justificar nos autos o desatendimento dos rigores daquela instrução, a administração pode se valer das anotações constantes do anexo da Nota Técnica nº 376/2013 desta PF/UFSC, de cujo teor vale transcrever:

[...] 2. Para a obtenção do número mínimo de orçamentos, a Administração deve se valer, dentre outros meios: de solicitações por correio eletrônico; de solicitações por telefone; e de solicitações "presenciais", mediante visita à sede ou filial de empresas do ramo, quando possível.

3. Se todas as tentativas para obtenção do número mínimo de orçamentos forem ineficazes, o servidor responsável deverá lavrar certidão informando: eventual resposta negativa, com indicação da empresa que se negou a fornecer o orçamento e da ocasião em que o fez; número de tentativas de contato por correio eletrônico, juntando aos autos cópia de todas as mensagens de e-mail encaminhadas; número de tentativas frustradas de contato por telefone, informando o número de telefone, a data e o horário em que foi feita cada chamada; e, se for o caso, número de tentativas de contato presencial, com indicação do horário e do local em que foram feitas as visitas.

37. Casos mais especiais, em que não seja possível o cumprimento de todos os requisitos acima listados, devem ser caracterizados no respectivo processo por meio de robusta justificativa, a ser apreciada pela autoridade competente para aprovação do termo de referência e abertura do processo licitatório.

38. Concluída a estimativa de custos, o processo deve ser submetido ao setor competente para indicação da dotação orçamentária. Diante do previsto, porém, no art. 7º, § 2º, do Decreto nº 7892/2013, a dotação orçamentária pode ser indicada, apenas, na ocasião da contratação.

VI - Benefícios das ME/EPP – Lei Complementar 123/2006

39. Sem prejuízo dos demais dispositivos legais que garantem a efetividade do tratamento diferenciado à categoria de microempresas e empresas de pequeno porte - ME/EPP nos procedimentos licitatórios, a Administração deve se atentar, em especial, e a partir da confecção do termo de referência, ao cumprimento dos incisos I e III do art. 48, da Lei Complementar nº 123/2006, na redação que lhe confere a Lei Complementar nº 147/2014:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

*I - **deverá** realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);*

*III - **deverá** estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (sublinhado).*

40. Entende-se que, no que se refere aos itens/grupos da licitação com valor de até R\$ 80 mil reais (oitenta mil reais), há que se estabelecer a exclusividade em favor das ME-EPP, exceto quando houver justificativa consubstanciada no art. 49, da mesma lei complementar.

41. Para efeito dessa justificativa e, em especial, no que se refere à inexistência do número mínimo de três fornecedores caracterizados como microempresas/empresas de pequeno porte no mercado, não se presta, vale ressaltar, a mera suposição do gestor público, desamparada de base científica.

42. Caso verifique, em que pese a pesquisa, presença/participação de três ou mais ME/EPP na licitação, deve a administração lhes conferir a precitada exclusividade, mas não sem antes prever essa situação em edital.

43. No mais, independentemente do valor estimado para aquisição, há que se buscar o cumprimento do inciso III, do mesmo art. 48, o qual estabelece cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte quando o objeto for divisível.

44. Nesses casos, e até que se proponha melhor solução, a administração deve duplicar cada um dos itens da licitação sobre os quais incida tal norma, reproduzindo sua especificação, mas destinando cota do quantitativo original na proporção de até 25% para um, exclusivo para ME/EPP, e o percentual restante – no mínimo 75% – para o outro, sem exclusividade.

45. Ademais, na ocasião das contratações e ordens de fornecimento, o percentual de até 25% do quantitativo requisitado deverá ser igualmente reservado aos itens cuja disputa foi exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, a fim de não tornar sem efeito a previsão legal, evitando-se possível caracterização de burla ao tratamento diferenciado de que trata a L.C. nº 123/2006.

VII - Minuta do Edital – Art. 40, Lei nº 8.666/93

46. Quanto ao modelo de minuta do edital padronizado no âmbito da UFSC[6], é de se entender que satisfaz, de forma geral, os requisitos do art. 40, caput, da Lei nº 8.666/1993, que assim dispõe:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá renatar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XII - (Vetado).

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

47. No tocante às formalidades do edital, e ao elenco de anexos, versa a lei:

Art. 40 [...] § 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

48. Cabe, porém, repisar: toda e qualquer alteração de relevância jurídica que se faça no modelo de minuta de edital ou nos demais modelos deve ser aprovada por esta Procuradoria, em complementação ao presente parecer, sob pena do mesmo deste perder efeito, não se prestando, a partir daí, para cumprimento do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

VIII - Minuta de Contrato – Art. 55, Lei nº 8.666/93

49. No que se refere à minuta de contrato, antes de citar o art. 55, da Lei nº 8.666/93, que trata do seu conteúdo mínimo, é de se ressaltar a importância do cumprimento do art. 62, do mesmo diploma legal combinado com art. 15, do Decreto nº 7.892/2013.

50. Sabe-se que até o ano de 2012, a administração da UFSC não costumava formalizar instrumentos de contrato no âmbito do Sistema de Registro de Preços, conduzido por meio de pregão, prática que, além de violar a lei, submetia os interesses da instituição a uma situação de insegurança jurídica.

51. O que se tinha nos processos licitatórios, até então, era nítida confusão entre documentos que, tecnicamente, não são equivalentes, submetidos, pois, a regimes jurídicos distintos: ata de registro de preços e contrato.

52. A partir de 2012, com o fortalecimento dos seus núcleos especializados, em especial, do Núcleo de Licitação e Contratos, a Procuradoria passou a orientar a Pró-Reitoria de Administração da UFSC, bem como a administração do Hospital Universitário, a cumprir com o comando legal que exige – não por acaso – a celebração de contrato em determinados casos, tomando como referência precedentes do Tribunal de Contas da União.

53. Assim dispõe o art. 62, caput e § 4º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a

Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. [...] § 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

54. Em síntese, e com base no art. 62, caput e § 4º, da Lei nº 8.666/93, tem-se que a confecção prévia da minuta de contrato para posterior assinatura é obrigatória, em regra, quando o valor de item/grupo da licitação, ainda que conduzida sob a modalidade pregão, superar o limite legal de adoção da modalidade convite, a saber, R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) de estimativa de custo, conforme leitura do caput do art. 62, ou, em qualquer caso, quando houver obrigação futura, conforme interpretação *contrario sensu* do art. 62, § 4º, *in fine*.

55. A exceção – em que o contrato pode ser substituído por instrumento equivalente – abriga as aquisições de qualquer valor em que se preveja a pronta-entrega, que, no âmbito da PF-UFSC, tem sido caracterizada quando prevista a ocorrer em prazo inferior a 30 (trinta) dias, contado da requisição. Neste caso, porém, não pode haver obrigação futura.

56. De se entender, ademais, que a entrega programada/parcelada de quantitativo requisitado – como, por exemplo, 20 (vinte) mil pães requisitados que devem ser entregues duas vezes por dia, 200 pães em cada entrega – constitui obrigação futura e exige a formalização de contrato, independentemente do objeto.

57. Vencida a questão atinente à obrigatoriedade do contrato, passa-se aos seus requisitos legais.

58. A minuta de contrato deve atender aos requisitos dos arts. 54 e, momentaneamente, 55, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

59. A minuta de contrato padrão da UFSC[7] costuma cumprir todos esses requisitos.
60. É de se recomendar, apenas, a alteração da redação da cláusula de reajuste/revisão, que faz menção aos dispositivos do Decreto nº 7.892/2013 relativos à revisão, visto que tais dispositivos aplicam-se aos preços registrados na ata, e não aos preços contratados, em regra fixos e irreajustáveis, aos quais se aplica, apenas, o art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei nº 8.666/93.
61. Ademais, a administração deve ter cuidado para não confundir a garantia do produto com a garantia de execução do contrato, que também é cabível no caso de compras, conforme art. 56, da Lei nº 8.666/93.

IX - Conclusão

62. Ante todo o exposto, e no caso a que se refere especificamente a presente manifestação, desde que demonstrado nos respectivos autos o acolhimento de todas as orientações acima exaradas, tem-se como juridicamente possível, para efeito do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, o prosseguimento dos processos licitatórios sem submeter os autos ao exame e parecer individual da PF-UFSC, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.
63. Quaisquer modificações de relevância jurídica nas minutas padrão utilizadas como referência por esta manifestação deverão suscitar exame por parte desta casa, perdendo efeito a presente análise.

Salvo melhor juízo.

Atenciosamente,

Florianópolis, 28 de agosto de 2015.

CÉSAR DIRCEU OBREGÃO AZAMBUJA
PROCURADOR FEDERAL
PROCURADOR-CHEFE
PF-UFSC

[1] Na confecção da presente peça utilizou-se como modelo as manifestações jurídicas referenciais oriundas da CJU/SP e da PF/UFPR, bem como outros pareceres da PF/UFSC.

[2] Conforme modelo de atestado, constante do Processo nº 23080.043371/2015-23, fls. 320.

[3] Fls. 26-52 do Processo nº 23080.043371/2015-23.

[4] Processo nº 23080.043371/2015-23, fls. 52.

[5] Disponível para consulta na internet (Google), e nos autos do Processo nº 23080.052956/2013-72. Baseia-se no Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU e nos seguintes precedentes do TCU: AC-0198-07/09-P, AC-0198-07/09-P, TC-010.173/2004-9, TC-019.918/2007-6, AC-1378-13/08-1; AC-2183-40/08-P; TC-008.324/2010-7.

[6] Processo nº 23080.043371/2015-23, fls. 26-43.

[7] Toma-se como referência o Processo nº 23080.044509/2015-10, fls. 98-103.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23080043371201523 e da chave de acesso b544b15f

ANEXO B - Atestado de conformidade jurídica



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Pró-Reitoria de Administração - PROAD
Departamento de Licitações - DPL

Avenida Desembargador Vitor Lima, nº 222, 5º andar, Prédio da Reitoria 2
 Bairro Trindade – Florianópolis/SC – CEP 88.040-400
 CNPJ/MF nº 83.899.526/0001-82

Telefones: (48) 3721-4424/6336/4419

Website: www.ufsc.br/licitacoes - E-mail: licitacoes.dpl@contato.ufsc.br



ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL N.º XX/DPL/2019.

PROCESSO: XXXXXX

REFERÊNCIA: 23080.016163/2015-51 e Revisão Parecer nº. 00031/2017/PF-UFSC

Atesto que o presente processo, referindo-se a modalidade licitatória Pregão Eletrônico, do tipo Sistema de Registro de Preços, para aquisição de bens comuns, amolda-se à Manifestação Jurídica Referencial correspondente ao Parecer de Chancela nº 00609/2015/JUR/PFUFSC/PGF/AGU, da PF/UFSC e ainda, sua revisão, por meio do parecer nº.00031/2017/JUR/PFUFSC/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal, conforme autorizado pela Orientação Normativa n.º 55, de 23 de maio de 2014, emitido pelo Advogado Geral da União.

Florianópolis, XX de Maio de 2019.

Diretor do DPL

Pró Reitor de Administração

