

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Cláudia Virgínia Reis dos Santos

Diagnóstico e análise do processo administrativo licitatório na modalidade Pregão e seus resultados em uma autarquia de ensino federal

Uberaba  
2018

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Cláudia Virgínia Reis dos Santos

Diagnóstico e análise do processo administrativo licitatório na modalidade Pregão e seus resultados em uma autarquia de ensino federal

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como exigência parcial para a obtenção do título de mestre do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), sob a orientação do Professor Doutor João Roberto Lo Turco Martinez.

Uberaba  
2018

CLÁUDIA VIRGÍNIA REIS DOS SANTOS

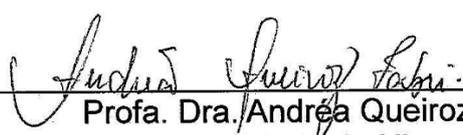
Diagnóstico e análise do processo administrativo licitatório na modalidade Pregão e seus resultados em uma autarquia de ensino federal.

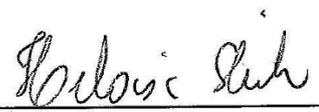
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

02 de outubro de 2015.

Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João Roberto Lo Turco Martinez - Orientador  
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Andréa Queiroz Fabri  
Universidade de Uberaba

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Heloisa Helena Oliveira Martins Shih  
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

**Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do  
Triângulo Mineiro**

S234d Santos, Cláudia Virgínia Reis dos  
Diagnóstico e análise do processo administrativo licitatório na  
modalidade pregão e seus resultados em uma autarquia de ensino  
federal / Cláudia Virgínia Reis dos Santos. -- 2018.  
101 f. : il., fig., graf., tab.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública)  
-- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2018  
Orientador: Prof. Dr. João Roberto Lo Turco Martinez

1. Licitação pública. 2. Pregão (Licitação pública). 3. Compras  
(Serviço público). 4. Universidades e faculdades. I. Loturcomartinez,  
J. R. II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 351.712

Dedico este trabalho ao meu marido Lucas pela compreensão e apoio, ao meu filho Gabriel, aos meus pais Ivone e Lourival e aos meus amigos que sempre estiveram presentes.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador, sempre presente e paciente em relação aos meus inúmeros e, às vezes, repetitivos questionamentos.

Agradeço aos meus colegas que auxiliaram no carregamento árduo de pilhas e pilhas de volumosos processos, sempre dispostos a ajudar.

Agradeço aos servidores da autarquia que prontamente se dispuseram a separar os processos dos quais necessitava para desenvolver minha pesquisa, mesmo aqueles que já estavam nos mais longínquos arquivos da instituição.

Agradeço meus mestres, por tantos ensinamentos durante o curso, que alimentaram a minha fome pelo saber.

Agradeço meus pais, fonte de tudo que sei e que sou, por abrirem mão de suas vidas, de suas vontades, para me permitirem estudar, e poder realizar mais esta etapa. Sem vocês isso não seria possível.

## RESUMO

O pregão eletrônico, modalidade licitatória concebida para tentar diminuir a morosidade e a ineficiência das compras públicas no Brasil, vem recaindo em alguns problemas de forma persistente: grande número de itens desertos ou cancelados e não prestação dos serviços contratados ou não entrega dos itens, após a adjudicação e homologação do certame. A partir destes fatos, o presente trabalho propôs analisar os pregões eletrônicos autorizados no ano de 2015 em uma autarquia de ensino público federal. A presente pesquisa baseou-se num estudo qualitativo aliado ao modelo quantitativo, com enfoques exploratório e descritivo, o que permitiu uma análise geral do problema estudado e o seu posterior delineamento. Os processos licitatórios foram analisados em todas as suas etapas, possibilitando uma visão geral das dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, ao mesmo tempo em que foram sugeridas recomendações de melhoria. Utilizou-se ferramentas de Gestão da qualidade que possibilitaram o tratamento dos dados obtidos.

Palavras-Chave: Compras Públicas; Licitações; Pregão Eletrônico; Gestão da qualidade; Diagrama de Pareto; Diagrama de Ishikawa; Análise do Modo e Efeito de Falha.

## **ABSTRACT**

The electronics trading, a bidding modality conceived to try to reduce slowness and the inefficiency of public purchases in Brazil, has been suffering from persistent problems: a large number of deserted or canceled items and non-delivery of contracted services or non delivery of items after the award and homologation of the event. From these facts, the present work proposed to analyze the authorized electronics trading in the year 2015 in a federal public education autarchy. The present research was based on a qualitative study, allied to the quantitative model, with exploratory and descriptive approaches, which allowed a general analysis of the problem studied and its subsequent design. The bidding processes were analyzed in all its stages, providing an overview of the difficulties faced by the Public Administration, while recommendations for improvement were suggested. Quality management tools were used to enable the treatment of the data obtained.

Keywords: Public purchases; Bidding; Electronics trading; Quality management; Pareto diagram; Ishikawa diagram; Failure Mode Effects Analysis

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Justificativa.....	56
Quadro 2 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Definição do Objeto.....	59
Quadro 3 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Previsão no Orçamento.....	62
Quadro 4 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Termo de Referência.....	64
Quadro 5 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Edital.....	68
Quadro 6 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Cláusulas do Contrato/Ata de Registro de Preços.....	70
Quadro 7 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Pré-fase.....	72
Quadro 8 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Publicação do aviso.....	73
Quadro 9 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Classificação das propostas.....	75
Quadro 10 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Habilitação.....	78
Quadro 11 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Entrega dos bens adquiridos ou prestação dos serviços contratados.....	80
Quadro 12 - FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Pregões cancelados antes da fase externa.....	81

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
1.1	OBJETIVO GERAL.....	11
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
1.3	JUSTIFICATIVA.....	12
<b>2</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>DIREITO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>15</b>
3.1	PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	16
3.2	LICITAÇÃO.....	20
<b>3.2.1</b>	<b>Princípios da Licitação.....</b>	<b>21</b>
3.3	PREGÃO.....	23
<b>3.3.1</b>	<b>Fase Interna do Pregão.....</b>	<b>27</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Fase Externa do Pregão.....</b>	<b>29</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Especificidades do Pregão Eletrônico.....</b>	<b>32</b>
<b>4</b>	<b>GESTÃO DA QUALIDADE.....</b>	<b>33</b>
4.1	DIAGRAMA DE PARETO.....	34
4.2	DIAGRAMA DE CAUSA E EFEITO (ISHIKAWA).....	36
4.3	<i>FAILURE MODE EFFECTS ANALYSIS (FMEA)</i> .....	38
4.4	ESTATÍSTICA DESCRITIVA.....	39
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>40</b>
<b>6</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>44</b>
6.1	RESULTADOS.....	44
<b>6.1.1</b>	<b>Análise de Pareto aplicada aos pregões eletrônicos iniciados em 2015 em uma autarquia de ensino público federal.....</b>	<b>44</b>

<b>6.1.2</b>	<b>Diagrama de Ishikawa aplicado aos pregões eletrônicos iniciados em 2015 em uma autarquia de ensino público federal.....</b>	<b>47</b>
<b>6.1.3</b>	<b>FMEA aplicado aos pregões eletrônicos iniciados em 2015 em uma autarquia de ensino público federal.....</b>	<b>53</b>
<b>6.2</b>	<b>RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>82</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>88</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>92</b>
	<b>ANEXO A – Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017.....</b>	<b>97</b>
	<b>ANEXO B – Orientação Normativa n.º 2, de 6 de junho de 2016 .....</b>	<b>98</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário das compras públicas no Brasil vem passando por grandes transformações legislativas e comportamentais naquilo que tange à postura do agente público. Cada vez mais o trato com o erário é objeto de diplomas normativos que procuram resguardar a moralidade das rotinas públicas. Leis que tratam da responsabilidade do gestor público e da improbidade administrativa, buscam assegurar a lisura, a correição e a eventual responsabilização dos administradores públicos.

Os processos licitatórios movimentam grande monta de recursos nacionais, mobilizando assim a economia e as cadeias produtivas nacionais. Considerando-se a quantidade de recursos demandados para a aquisição de bens e contratação de serviços de modo a assegurar o funcionamento da máquina estatal, nada mais justo que a determinação legal de se seguir um processo baseado em uma sequência concatenada de atos traçados pelo legislador.

Diplomas legislativos que buscavam regulamentar as aquisições públicas foram expedidos desde o Brasil império, como o Decreto 2.926/1862, que aprovou o regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Já nos primórdios da República foi editado o Decreto 4.536/1922, que instituiu o Código de Contabilidade Pública da União, o qual tratava superficialmente sobre o tema. Posteriormente em 1967, temos a edição do Decreto-Lei 200, modificado pela Lei 5.456/68, que sistematizou a licitação. Já em 1986, com a edição do Decreto-lei 2.300, atualizado pelos Decretos-lei 2.348 e 2360/1987, foi estabelecido o Estatuto Jurídico da licitações e contratos no âmbito da Administração Federal, o qual foi substituído pela Lei 8.666 de 1993, que atualmente regulamenta o processo licitatório no Brasil.

A finalidade precípua da legislação embora seja assegurar a melhor contratação para o Estado, fazendo prevalecer a igualdade entre os concorrentes, devido ao engessamento bem-intencionado dos atos licitatórios, vem gerando certas distorções nos processos de licitação, reverberando em morosidade, certames total ou parcialmente desertos ou fracassados. Destaque-se ainda, aqueles certames cujos itens foram adjudicados pelos respectivos licitantes vencedores, tudo devidamente homologado, entretanto, não veio a ocorrer a entrega dos bens ou a execução dos serviços contratados.

Apesar da inserção de novos modelos de licitação, como o pregão presencial e eletrônico que, em tese, seriam mais rápidos, os problemas permanecem: itens continuam sendo desertos ou fracassados e, em decorrência disso, os órgãos públicos continuam com problemas de desabastecimento causados pela dificuldade de licitar com aproveitamento total do processo.

No ano de 2017, 20,88% dos processos de compras realizados no Brasil aconteceram na modalidade pregão e até agora em 2018 não foi diferente, totalizando 20% das compras realizadas, de acordo com informações obtidas com o aplicativo “Painel de Compras”, do site Compras Governamentais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É um total expressivo, caso se leve em conta que no ano de 2017, 78,36% do número total de compras ocorreram por dispensa ou inexigibilidade de licitação e até agora em 2018, este total foi de 79,47%. Depreende-se disso, que as outras modalidades de licitação são utilizadas em pouquíssimos casos. Saliente-se ainda que em 2017, segundo informações do portal relacionado, de todos os pregões realizados, 99,55% foram eletrônicos e somente 0,45% foram presenciais. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO / PAINEL DE COMPRAS, 2018).

Assim, por uma análise da importância do cenário licitatório dentro do contexto descrito, surge a necessidade de responder o seguinte problema de pesquisa: Quais são as principais falhas nas licitações na modalidade Pregão eletrônico, realizadas em uma autarquia federal, e suas principais causas e efeitos?

### 1.1 OBJETIVO GERAL

Identificar as principais falhas e suas causas e efeitos, da licitação na modalidade Pregão eletrônico em uma autarquia federal de ensino público.

### 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Fazer um diagnóstico das licitações realizadas na modalidade Pregão eletrônico para o período de 1 (um) ano;
- Identificar e mensurar as possíveis falhas no processo de licitação mediante Pregão eletrônico, utilizando ferramentas de gestão da qualidade;

- Identificar e mensurar as causas e efeitos das falhas identificadas utilizando ferramentas de gestão da qualidade;
- Fazer uma proposição de melhoria focando nos dados levantados no diagnóstico e resultantes da aplicação das ferramentas de qualidade.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Conforme informação divulgada no aplicativo “Painel de Compras”, do site Compras Governamentais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2017 foram gastos R\$ 46.936.808.863,70 (quarenta e seis bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, oitocentos e oito mil e oitocentos e sessenta e três reais e setenta centavos) em licitações no âmbito federal. Deste montante, R\$ 18.070.781.179,98 (dezoito bilhões, setenta milhões, setecentos e oitenta e um mil e cento e setenta e nove reais e noventa e oito centavos) foram gastos só em pregões, ou seja, 38,50% da soma despendida nas compras públicas federais. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO / PAINEL DE COMPRAS, 2018).

Considerando o total dos recursos movimentados em compras públicas pelo governo federal e todo o aparato estatal envolvido para possibilitar a efetividade dos processos licitatórios, trazer para o centro das discussões a realidade de uma autarquia federal de ensino permitirá uma análise sistematizada dos problemas enfrentados por esta instituição na execução dos processos licitatórios na modalidade Pregão eletrônico.

Será possível, portanto, conhecer a problemática dos processos de pregão eletrônico que não cumprem sua principal finalidade, ou seja, abastecer o ente público de bens materiais ou contratar os serviços, ambos necessários ao seu bom funcionamento e à realização de suas atividades finalísticas.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO PÚBLICA

A Administração Pública é um termo que contém vários significados, podendo se tratar da estrutura administrativa do Estado, abarcando recursos humanos, órgãos, pessoas jurídicas, enfim, todo o aparato que o Estado utiliza para executar as atividades administrativas. Como bem lembram Alexandrino e Paulo (2011), no Brasil é adotado o sistema formal de administração pública, sendo considerado como tal somente aquilo que é juridicamente estabelecido dessa forma, não importando a atividade exercida.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro são reconhecidos dois tipos de órgãos integrantes da administração pública. De um lado existem os órgãos da administração direta, que compõem o sistema federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e fazem parte da estrutura político-hierárquica do Estado. Do outro lado existem os órgãos da administração indireta, decorrentes do movimento de descentralização do Estado, que atribuiu funções administrativas a entidades formalmente incumbidas de sua execução. São elas as autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas (CARVALHO FILHO, 2014).

A administração pública pode ser entendida também como o ato do Estado de gerir os interesses públicos sempre buscando contemplar a sociedade. Como bem lembra Carvalho Filho (2014), trata-se de função administrativa cuja finalidade é a gestão dos interesses coletivos em toda sua extensão, dado o crescimento do número de tarefas abarcadas pelo Estado moderno. Para Santos (2006), gestão pública se refere às funções de gerência pública dos negócios do governo, sendo de grande relevância para o controle da eficiência do Estado na realização do bem comum, pré-estabelecido pelo ordenamento jurídico.

A gestão pública é o que delimita o campo de atuação do administrador público, é gerenciar, administrar os recursos públicos, buscando os melhores resultados possíveis tendo em vista o bem comum.

Sendo assim, o administrador público poderá atuar no campo político, ou então, poderá simplesmente desenvolver atividades administrativas, extremamente condicionadas ao texto legal, ou ainda poderá atuar na gestão dos negócios do governo. É a gestão pública que irá determinar o nível de controle da eficiência do Estado, na consecução dos objetivos estabelecidos politicamente e dentro das normas administrativas.

Conforme explicitado, ficou nítido que há uma clara diferença entre o termo Administração Pública, com iniciais maiúsculas, e administração pública, no sentido de Gestão Pública, pois, conforme muito bem colocado por Bresser-Pereira (2014), a primeira se refere à estrutura do Estado, seu núcleo estratégico, suas atividades exclusivas e não exclusivas, sua efetividade em fazer a lei e as políticas públicas serem eficazes e as relações dos servidores públicos com os agentes políticos e com a sociedade, nos níveis federal, estadual e local. Enquanto isso, os temas centrais da Gestão Pública são as estratégias administrativas, principalmente a gestão por resultados e a busca por excelência.

### 3 DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo integra o ramo do Direito Público, o qual por sua vez procura tutelar as relações entre sociedade e Estado, e os interesses coletivos advindos destas relações. Ressalta-se que enquanto regula a atuação do Estado frente a sociedade, o ramo do Direito Público deve lidar com a superioridade inerente aos interesses públicos sobre os interesses privados.

Como bem conceitua Meirelles (1998, p.35), o Direito Administrativo Brasileiro sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos, significando a sistematização de normas doutrinárias de Direito (e não de Política ou de ação social), que regem os órgãos, os agentes, ou seja, a estrutura e o pessoal do serviço público, e as atividades públicas, tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. Lembrando que não ingressam no âmbito do estudo do Direito Administrativo a atividade estatal legislativa, de governo e judicante, porquanto fogem da função administrativa do Estado.

Apesar de se tratar de um ramo do Direito Público, como ressaltam Alexandrino e Paulo (2011), não significa dizer que a aplicação do Direito Administrativo se dará somente em relações jurídicas travadas sob a égide do Direito Público. Por várias vezes a Administração Pública atuará no âmbito privatista, sendo parte em contratos de locação ou mesmo exercendo atividades econômicas. Todavia, ainda assim, é imprescindível a presença dos princípios de Direito Administrativo, prezando pela presença do interesse público.

Ressalta-se que no Brasil o Direito Administrativo não é objeto de codificação e encontra-se esparso em normas que vão desde a Constituição Federal de 1988, passando por leis ordinárias e complementares, medidas provisórias, regulamentos, decretos-lei, até chegar a decretos do Poder Executivo, o que dificulta a sistematização deste ramo do Direito.

Além disso, é de extrema relevância sua interligação com as outras ramificações do Direito, principalmente com o Direito Constitucional, pois como ilustra Carvalho Filho (2014), é o Direito Constitucional que alinha as bases e os parâmetros do Direito Administrativo.

### 3.1 PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública como um todo, assim como sua gestão, é regulada por normas em sentido estrito, a exemplo de leis, decretos, regulamentos, porém tem como preceitos fundamentais e base de atuação a estrutura principiológica, sejam princípios implícitos, reconhecidos pela Doutrina e Jurisprudência, e decorrentes do Estado Democrático de Direito em que vivemos, a exemplo dos princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da segurança jurídica, ou princípios explícitos, como os trazidos pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, dos quais trataremos a seguir. (BRASIL, 1988).

i) **Princípio da Legalidade:** Dando uma noção de sua importância, o Princípio da Legalidade vem já no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, na parte que descreve os direitos fundamentais, conforme transcrito a seguir: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. ” (BRASIL,1988).

Mello (2009) se encarrega de fazer uma definição muito elucidativa sobre a finalidade primeira do Princípio da legalidade ao dizer que, para apreender o real significado deste princípio deve-se verificar se ele a tradução jurídica de um propósito político, ou seja, o de submeter os detentores do poder a normas que embarguem desvios e favoritismos.

Enquanto nas relações particulares é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, o princípio da legalidade denota que qualquer pretensão no âmbito da Administração Pública é determinada por lei e dela deve decorrer, conforme leciona Meirelles (1998, p.85):

A legalidade como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, criminal, conforme o caso.

Na esfera do procedimento licitatório, o princípio da legalidade estabelece que o administrador público siga estritamente as normas, como ressalta Carvalho Filho (2014, p. 246):

É a aplicação do devido processo legal, segundo o qual se exige que a Administração escolha a modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que só deixe de realizar a licitação nos casos permitidos na lei; que verifique, com cuidado, os requisitos de habilitação dos candidatos, e, enfim, que se disponha a alcançar os objetivos colimados, seguindo os passos dos mandamentos legais.

Diante da sua importância e amplitude, o princípio da legalidade é o paradigma dos demais princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, que serão projeções pormenorizadas daquele. O administrador público, portanto, agirá, com base neste conceito, limitado à vontade da lei, que protegerá o interesse público e a coletividade, restringindo ao mínimo o arbítrio ao executor.

ii) **Princípio da Impessoalidade:** este princípio é um verdadeiro corolário do princípio da legalidade e tem como objeto precípuo a neutralidade da atividade administrativa, principalmente quando a lei permite ao administrador atuar com alguma discricionariedade. Destarte, a própria lei estabelece o interesse público como única finalidade válida para os atos administrativos, ficando o administrador jungido a esse escopo.

Para Pazzaglini Filho (2003, p.26), “a impessoalidade significa que a conduta do agente público, no desempenho da atividade administrativa, deve ser sempre objetiva e imparcial, tendo por único propósito, em suas ações, o atendimento do interesse público. ”

Percebemos então que o princípio da impessoalidade conjuga a igualdade com a proibição de promoção pessoal, relacionando-se com a ideia de que o administrador deve atuar tendo em vista um bem maior, o fim público, evitando tratamentos diferenciados e discriminatórios.

iii) **Princípio da Moralidade:** O princípio da moralidade administrativa é o arcabouço para interpretação dos demais princípios constitucionais, ao determinar parâmetros para o comportamento público. Sendo assim, os demais princípios constitucionais somente podem ter interpretação apropriada se a moralidade for parte integrante do seu conteúdo. Em síntese, a moralidade do ato administrativo, ao lado da legalidade e da finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda a atividade pública será ilegal.

Di Pietro (2007, p.154) ensina que não é necessário adentrar nos desígnios do agente, pois a imoralidade deriva do próprio objeto, ou seja, quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética nas instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos.

O princípio da moralidade ordena aos agentes públicos comportamento não apenas lícito, mas também condizente com a moral e os bons costumes, pois aquilo que é lícito pode não ser moral, e nem condizer com o bem de todos. Neste sentido podemos relacionar a moralidade com a atuação ética, leal e escorreita por parte do agente público.

Ressalta-se que o princípio da moralidade não deve ser confundido com o princípio da legalidade e com o cumprimento *ipsis litteris* da legislação, como bem observa Oliveira (2011, p. 98): “Não basta o cumprimento da legislação para se considerar como moralmente adequada a conduta do administrador. É importante levar em consideração o contexto em que a decisão administrativa foi efetivada.”

Importa destacar que a moral aqui entendida não é a moral comum, mas os valores morais normatizados juridicamente. Sendo assim, o administrador estará submetido à valores de boa-fé e lealdade, devendo evitar comportamentos contaminados de malícia, e que comprometam o exercício dos direitos, por parte dos cidadãos. Qualquer conduta que não siga estes comandos poderá ser considerada inválida.

iv) **Princípio da Publicidade:** Este princípio previne o cometimento de atos abusivos e ilegais por aqueles que integram a Administração Pública, através da publicização dos atos administrativos, permitindo que todo cidadão tenha acesso às informações sobre a gestão pública, facilitando a fiscalização pela sociedade.

Na esfera licitatória, podemos verificar a importância da aplicação deste princípio, pois uma vez que o edital do procedimento licitatório é amplamente divulgado e permite a participação de um maior número de concorrentes, possibilita um melhor processo de seleção da melhor proposta para a Administração.

A publicidade também configura pressuposto de validade dos atos públicos, fazendo com que produzam seus efeitos, seja através de publicação em instrumentos de veiculação oficial, ou até mesmo por jornais de grande circulação, ou ainda, por

edital que é afixado em lugar adequado para divulgação. De acordo com Meirelles (1998, p. 90):

Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e, dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

O Poder Público lida com interesses de uma maioria, razão pela qual o administrador público tem a obrigação de atuar com a maior transparência possível de maneira que os administrados e os órgãos de fiscalização tenham, a todo o momento, ciência do que os administradores estão fazendo. Uma vez que este princípio for negligenciado haverá incerteza quanto às práticas da administração pública, gerando desconfiança generalizada por parte dos cidadãos.

v) **Princípio da Eficiência:** Com a Emenda Constitucional nº. 19/98 inseriu-se expressamente o princípio da eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. (BRASIL, 1998). Todavia, este princípio já era encontrado em vários dispositivos da Carta Magna, não se tratando, portanto, de novidade no arcabouço constitucional. Como exemplo, podemos citar o Artigo 74, II, da Carta Magna que diz que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem instituir e manter sistema de controle interno com a finalidade de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.” (BRASIL, 1988).

Há muito tempo a evolução da sociedade, bem como o crescimento da população, passaram a exigir do serviço público efetivo cumprimento dos seus objetivos, quando da execução de seus deveres. Desta forma, os agentes públicos têm o dever-poder de atuar com eficiência no desempenho de suas funções, de maneira a atingir efetivamente resultados que satisfaçam os seus clientes, que no caso nada mais são que os administrados. Entenda-se por dever-poder algo que é permitido à administração pública, todavia com certas limitações, para garantir a legalidade do ato praticado.

Para Di Pietro (2007, p. 75) o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos:

[...] um em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera um bom desempenho de suas atribuições, para conseguir os melhores resultados; outro em relação ao modo de preparar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Com este princípio busca-se para a administração pública o desempenho das suas funções com base no modelo da iniciativa privada, de maneira que não basta que se aja com legalidade se se não agir de maneira a propiciar satisfação ao administrado. O princípio da eficiência abrange não somente a produtividade daquele que exerce função ou possui cargo público, como também busca a perfeição do trabalho, visando atender o interesse público com maiores índices de adequação, eficácia e satisfação.

### 3.2 LICITAÇÃO

Dentro do Direito Administrativo, o processo licitatório é uma sequência de atos administrativos de observância obrigatória pelos entes que integram a Administração Pública, quando forem adquirir produtos ou contratar a prestação de serviços, bem como realizar concessões e permissões, alienações ou locações, buscando selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público.

Cabe destacar sua natureza vinculada, não cabendo ao administrador público qualquer margem de discricionariedade, pois as etapas do processo devem ser rigorosamente observadas, conforme prescritas em lei. Para Carvalho Filho (2014) a vinculação do processo licitatório visa preservar o direito dos interessados e a probidade do certame, pois, por se tratar de uma sequência concatenada de atos, uma vez estabelecidas as regras da licitação, o administrador estará vinculado a elas, devendo observá-las rigorosamente. O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal traz a base constitucional para a obrigatoriedade de licitação:

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

A União é a responsável por editar normas gerais sobre licitações, e o fez através da edição da Lei 8.666/1993, podendo os Estados e o Distrito Federal legislar sobre questões específicas, tudo isso regulado pelo artigo 22, inciso XXVII, da Constituição. (BRASIL, 1988).

Ao mesmo tempo em que procura selecionar a melhor proposta do ponto de vista do interesse da administração, o processo licitatório resguarda os direitos dos interessados em concorrer, propiciando igualdade de condições de participação, o que “atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. ” (MEIRELLES, 1998, p. 237).

### 3.2.1 Princípios da Licitação

A licitação, como processo administrativo que é, deve observar os princípios gerais que regem toda a atividade administrativa e já mencionados em tópico anterior. Outrossim, ao mesmo tempo em que vislumbramos princípios generalistas, a Lei 8.666/93, em seu artigo 3º, caput, arrola os princípios básicos do processo administrativo licitatório ao ditar que:

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).

Ou seja, existem princípios específicos aos trâmites licitatórios, como veremos a seguir:

i) **Princípio da Igualdade entre os licitantes:** este princípio busca garantir que possíveis participantes do procedimento licitatório estejam em igualdade de condições, evitando favorecimentos ou situações que desequilibrem o certame, impedindo a escolha imparcial da melhor proposta segundo o interesse coletivo.

Ao mesmo tempo busca permitir o acesso igualitário ao maior número de fornecedores possíveis, evitando o estabelecimento de condições que comprometam a competitividade do processo.

Para Carvalho Filho (2014), é consequência do princípio da igualdade entre os licitantes a proibição de cláusulas ou condições que admitam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes, e a vedação de tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra.

ii) **Princípio da Vinculação ao instrumento convocatório:** este princípio decorre do artigo 41, da Lei 8.666/93, ao mencionar que: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.” (BRASIL, 1993).

Como efeito desse princípio, e conforme pontuado por Di Pietro (2007), uma vez divulgado o Edital do certame, a Administração Pública fica atrelada a ele, assim como os próprios participantes, verificando-se nulidade quando não atendida esta exigência.

O artigo 43, da Lei 8.666/93, também contém parte importante do princípio ora em comento, ao vincular ao Edital os critérios para o julgamento das propostas dos licitantes, evitando discricionariedade e subjetividade. (BRASIL, 1993)

iii) **Princípio do Julgamento Objetivo:** tanto o artigo 44 quanto o artigo 45, da Lei 8.666/93 reforçam o que está expresso no final do artigo 3º da referida lei, ao disporem sobre a importância de se estabelecerem critérios objetivos no edital ou convite, e que estes sejam observados rigorosamente no julgamento das propostas. (BRASIL, 1993)

O artigo 45 é ainda mais efusivo ao prescrever que:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (BRASIL, 1993).

Como se vê, todos os tipos de licitação, seja a de menor preço, melhor técnica, a de técnica e preço e a de maior lance ou oferta, utilizada nos casos de alienação de bens ou concessão do direito real de uso, devem observar este preceito, mesmo que possa haver uma certa dose de valoração, como é o caso das licitações cujo critério seja melhor técnica ou técnica e preço. Porém, mesmo nesses casos, os critérios de escolha devem estar bem claros no edital e a margem de subjetividade deve ser a mínima possível.

iv) **Proibição administrativa:** a Constituição no artigo 37, §4º já prevê uma série de punições para os agentes administrativos quando atuarem com improbidade administrativa. (BRASIL, 1988). A lei de licitações por sua vez, reforçou a importância do agir probo aos participantes dos processos licitatórios, seja por parte dos administrados ou dos administradores, ao elencá-lo entre os princípios básicos do artigo 3º já mencionado. (BRASIL, 1993).

v) **Adjudicação obrigatória ao vencedor:** a adjudicação é o ato final do procedimento licitatório e configura o ato de atribuir ao licitante vencedor o objeto do certame, impedindo que a Administração abra outra disputa enquanto aquela estiver vigente, ou ainda, chame outro fornecedor desconsiderando a ordem classificatória. Trata-se, portanto, caso a Administração venha a contratar o objeto do certame, de uma garantia de contratação com o vencedor da licitação.

### 3.3 PREGÃO

As licitações existem em seis modalidades, sendo cinco arroladas no artigo 22, da Lei 8.666/93, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993), e uma, denominada Pregão, criada por meio das Medidas Provisórias 2.026 e 2.108/2000 e 2.182/2001 e atualmente regulada pela Lei 10.520/2002. (BRASIL, 2002). Ressaltamos também a existência de uma sétima modalidade, a chamada consulta, prevista apenas para as agências reguladoras e elencada na Lei 9.472/1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações. (BRASIL, 1997).

As modalidades licitatórias comuns (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão) estavam devidamente cercadas de requisitos essenciais para a lisura e legalidade dos certames, contudo, se detinham em várias disfunções do

modelo burocrático adotado, tendo em vista os inúmeros prazos, recursos, excesso de documentos e sua análise prévia, gerando demora no processo e prejuízo para a Administração.

Para Carvalho Filho (2014, p. 310), as reclamações da administração pública “não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação”.

Foi na própria Lei Geral de Telecomunicações, Lei n. 9.472/97, que o Pregão, procedimento aplicado atualmente a toda Administração Pública, teve sua inspiração. Referida norma já inovava ao prever que, à exceção de contratações de obras e serviços de engenharia civil, os demais casos poderiam valer-se de “procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão”, que seriam disciplinados pela agência. (BRASIL, 1997).

Primeiramente, o uso do Pregão era restrito à esfera federal, situação modificada com o advento da Lei 10.520/2002, que estendeu a possibilidade de aplicação da modalidade a todas as esferas da federação. (BRASIL, 2002). Diferentemente de outras espécies licitatórias previstas na Lei 8.666/93, o pregão não é parametrizado por valores para sua aplicação, ou seja, seu emprego está relacionado a outras especificidades que não se ligam ao montante do bem ou serviço a ser contratado.

O Pregão não encontra definição na Lei 10.520/2002, que somente o fundamenta, mas no Decreto 3.555/2000, em seu Anexo I (Regulamento), artigo 2º, que diz: “Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais.” (BRASIL, 2000). Essa definição pode ser melhor aplicada ao Pregão na sua forma presencial, uma vez que ainda existe a forma eletrônica, que se utiliza de meio eletrônico e ambiente virtual para sua realização, não havendo presença física dos participantes da licitação.

O Pregão Eletrônico é previsto já na Lei 10.520/2002, que traz a possibilidade de realização de pregão através da utilização de recursos de tecnologia da informação. (BRASIL, 2002). Esta modalidade é posteriormente regulamentada pelo Decreto 5.450/05, que em seu artigo 2º descreve: “o pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa

pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet. ” (BRASIL, 2005).

Importante ressaltar, que diferentemente do Pregão presencial, o Pregão Eletrônico depende de regulamentação própria, e por isso, não pode ser utilizado pelos entes da federação sem a expedição de regulamento próprio, como fez a União através da edição do Decreto 5.450/05.

Como já adiantado, a modalidade Pregão não se vincula ao aspecto quantitativo da licitação, pois servirá para contratação de bens e serviços comuns, independentemente do seu valor. Por outro lado, a definição legal de bens e serviços comuns não é muito precisa, deixando uma lacuna aos agentes públicos, ao preceituar o art. 2º do Decreto 3.555/2000 que bens e serviços comuns “são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. ” (BRASIL, 2000). Como bem aduz Carvalho Filho (2014, p. 312), tal conceituação “está longe de ser precisa, haja vista que as expressões nela contida são plurissignificativas. ”

A título de regulamentação, o Decreto 3.555/2000, em seu Anexo II, enumerou de forma pormenorizada, vários itens considerados como bens e serviços comuns, todavia, como era de se esperar, não conseguiu fazê-lo exaustivamente, tendo em vista a complexidade e a diversidade de atividades exercidas pelos órgãos da Administração Pública. (BRASIL, 2000). Este anexo foi então revogado e sua redação foi substituída por uma redação mais enxuta, trazida pelo Decreto 3.784/01.

Diante da vasta discussão na doutrina sobre tais conceitos e dos vários entendimentos, Monteiro (2010, p.90) encontra um lugar comum. Segundo a autora:

Bens e serviços comuns, para fins de licitação pela modalidade de pregão, são, então, todos aqueles que possam ser contratados por meio de um critério objetivo de julgamento: o que foi escolhido pela lei é o critério do menor preço ofertado. Portanto, sendo a licitação do tipo menor preço, deve ser aplicado o pregão. Eventual opção por uma das modalidades da Lei 8.666/93 demandará justificativa específica capaz de demonstrar a inadequação do procedimento do pregão para o caso concreto.

O que se verifica então é que bens e serviços comuns podem ser entendidos como todos aqueles passíveis de serem adquiridos de maneira objetiva, ou seja, sem maiores entraves ou atrasos, pelo critério de menor preço, não demandando enorme esforço interpretativo por parte do administrador público.

Tal entendimento é corroborado por Pereira Júnior (2000, p.366), para quem:

É possível entreverem-se como comuns, para os fins de aplicação do pregão, compras e serviços que apresentem três notas distintivas básicas: **(a)** aquisição habitual e corriqueira no dia-a-dia administrativo; **(b)** refiram-se a objeto cujas características encontrem no mercado padrões usuais de especificação; **(c)** os fatores e critérios de julgamento das propostas sejam rigorosamente objetivos, centrados no menor preço.

Conciliando-se então a objetividade e o menor preço, ficam excluídos da licitação na modalidade Pregão, aqueles bens e serviços de maior complexidade, conforme previsão legal e decisões jurisprudenciais, dentre os quais destacamos obras e serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral.

Apesar de considerar o critério de menor preço, importante esclarecer que não se pode deixar de perquirir pela qualidade mínima do bem ou serviço a ser contratado, sob pena de se prejudicar a Administração Pública. Tanto é assim que a própria Lei 10.520/2002, prevê em seu artigo 4º, inciso X, que “para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital”. (BRASIL, 2002).

Neste sentido, Justen Filho (2013) ensina que devem ser aplicados requisitos mínimos de qualidade e técnica no edital, seguindo métodos acautelatórios já previstos pela Lei 8.666/93, no âmbito das licitações de menor preço. Segundo o autor, “a característica diferencial da licitação de menor preço reside em que a seleção da proposta vencedora toma em consideração exclusivamente o preço das propostas que atendam aos requisitos de qualidade mínima.” (JUSTEN FILHO, 2013, p. 11)

Outra característica peculiar da modalidade Pregão é a inversão de fases, o que contribui para a celeridade do procedimento. Como maneira de tornar o processo eficiente, a Lei do Pregão, Lei 10.520/02, antecipou o julgamento, deixando a fase de habilitação para o final, ou seja, após a fase de lances. Outra inovação estabelecida foi na análise documental, em que serão analisados somente os documentos do vencedor do certame, o que gera maior economia de tempo. (BRASIL, 2002).

Destacamos também, uma prevalência do princípio da oralidade na modalidade presencial do pregão, haja vista que as manifestações da Administração, através do pregoeiro, agente público que conduzirá o pregão, e dos licitantes, se darão de forma oral, e não de forma escrita, como acontece nos demais gêneros licitatórios. Exemplo disso é a fase de lances e a intenção de interposição de recurso, realizadas de forma oral.

### 3.3.1 Fase Interna do Pregão

O procedimento do pregão conta com várias fases, as quais traremos de forma abreviada naquilo que for comum às duas formas de pregão, presencial e eletrônico. O que for diferenciado, será tratado em tópico à parte.

A fase interna do pregão, também chamada de fase preparatória, está regulada no artigo 3º da Lei 10.520/2002 (Brasil, 2002), e é aquela que antecede a publicação do edital, consistindo no estudo e planejamento para realização do certame.

Trata-se da preparação da licitação e dela dependerá a estruturação do processo na sua fase externa, pois os atos realizados durante as fases preliminares serão o alicerce das etapas externas do pregão.

Neste trabalho a fase interna foi dividida da seguinte forma:

- Justificativa da contratação;
- Definição do objeto;
- Aprovação / abertura da licitação;
- Previsão no Orçamento;
- Termo de Referência;
- Edital, exigências de habilitação, critérios de aceitação de propostas e definição de sanções;
- Cláusulas do contrato / Ata de registro de preço;
- Designação do Pregoeiro e Equipe de apoio.

É durante a fase interna que o solicitante deve apresentar a justificativa da necessidade de contratação, indicando as razões de fato e de direito que fundamentam a demanda dos produtos ou do serviço que se pretende adquirir/contratar (TCU, 2018), e ainda, definir o objeto do certame, o que deve ser feito de forma precisa, suficiente e clara, sem limitar a competição por exigências excessivas ou desnecessárias. A solicitação deverá ser objeto de aprovação pela autoridade competente, que analisará sua oportunidade e conveniência, bem como sua relevância sob o ângulo do interesse público, após o que será realizada a abertura do processo licitatório.

Durante a fase interna ocorre a elaboração do Termo de Referência, que segundo o artigo 9º, § 2º, do Decreto 5.450/2005 (BRASIL, 2005), 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 das propostas, exigências de habilitação, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e fornecimento, sanções por inadimplemento, de forma clara, concisa e objetiva.

Nesta fase deverá ocorrer também a previsão no orçamento, ou seja, a discriminação do valor a ser despendido pela Administração Pública com a aquisição/contratação, de acordo com o que foi apresentado no Termo de Referência, com a indicação da respectiva rubrica.

Com base nas informações do Termo de Referência, é elaborado o edital que é o ato convocatório da licitação, cujo objetivo é determinar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao regular desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de constituir uma ligação entre a Administração e os licitantes. Deve ser claro, preciso e fácil de ser consultado. Cabe ao ato convocatório disciplinar prazos, atos, locais de entrega, instruções relativas a recursos e impugnações, informações relacionadas ao objeto e aos procedimentos, ou seja, tudo que seja imprescindível à realização do certame. (TCU, 2006b).

Também deverão ser elaboradas na fase interna as minutas do contrato e da ata de registro de preços, que serão partes integrantes do edital de licitação, conforme o caso. Enquanto o termo de contrato é obrigatório para contratações das quais resultem obrigações futuras, independentemente do valor, como, por exemplo, entregas parceladas ou prestação de assistência técnica pelo contratado (TCU, 2018), a ata de registro de preços é “documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas” (BRASIL, 2013), de acordo com o que regulamentou o edital e as propostas apresentadas.

Haverá ainda, a designação, pela autoridade competente, da figura do pregoeiro e da sua equipe de apoio, indicados dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, cuja atribuição inclui dirigir todo o processo, desde o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação até a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Como se vê, no pregão não há a atuação de uma Comissão de

licitação, regulada pelo art. 51, da Lei 8.666/93, pois esta foi substituída pelo pregoeiro e sua equipe de apoio. (BRASIL, 1993).

### **3.3.2 Fase Externa do Pregão**

A fase externa do pregão se inicia com convocação dos interessados, através da publicação do aviso de licitação, e vai até a homologação do certame. Ela espelhará tudo o que foi desenvolvido durante a fase interna, por isso a importância do planejamento executado corretamente.

É durante a fase externa que os licitantes terão contato com o processo e que de fato ocorrerá a escolha da melhor proposta, através do oferecimento de lances.

As etapas da fase externa foram designadas da seguinte maneira:

- Publicação do aviso;
- Abertura dos lances;
- Classificação das propostas;
- Habilitação;
- Adjudicação;
- Homologação

De acordo com o art. 4º e incisos da Lei 10.520/2002, o aviso de licitação deverá trazer de forma resumida os elementos da licitação e os detalhes para obtenção do edital. (BRASIL, 2002). A publicação deve ser realizada na imprensa oficial do ente administrativo que promove o certame, facultada a publicação também em meios eletrônicos. Quando não houver Diário Oficial na localidade, deverá o aviso ser publicado em jornal de circulação local. Além disso, dependendo do valor da licitação, será obrigatória também a publicação em periódico de grande circulação. (BRASIL, 2002).

Da data da publicação do aviso até a data para apresentação das propostas deverá haver o prazo mínimo de oito dias úteis. Estas propostas terão validade de sessenta dias, caso outro prazo não conste do edital.

No pregão presencial, no início da sessão, os participantes deverão apresentar declaração de pleno cumprimento dos requisitos de habilitação, além de entregar envelopes separados, um contendo a proposta com a indicação do objeto e do preço oferecidos, e outro os documentos de habilitação. Ato seguinte proceder-se-á à

imediate abertura dos envelopes contendo as propostas, e à verificação da sua conformidade com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

Ainda na modalidade presencial, como bem observa Carvalho Filho (2014), aqueles interessados presentes à sessão, e que quiserem participar do certame, deverão comprovar sua capacidade jurídica para formulação de eventuais lances verbais e praticar os demais atos do processo. Caso não haja tal comprovação, valerá apenas a proposta escrita constante no envelope, sendo impossível a apresentação de outras ofertas de menor preço.

Após a apresentação das propostas, tem se início uma nova etapa, a de abertura dos lances. O autor da oferta de valor mais baixo e os das propostas com preço superior em até dez por cento àquela, poderão realizar novas ofertas sucessivamente, até que haja um vencedor. Caso não haja pelo menos três propostas nessas condições, ou seja, até dez por cento superior à de valor mais baixo, será aberta possibilidade de oferta de lances para os autores das três melhores ofertas, independente do preço que tenham oferecido. Escolhido o vencedor, o pregoeiro ainda pode negociar diretamente com ele conforme artigo 4º, inciso XVII, da Lei 10.520/2002. (BRASIL, 2002).

Justen Filho (2013) destaca que na fase de lances, o próprio edital pode prever um patamar mínimo de redução entre as ofertas, para evitar o prolongamento de uma disputa centavo a centavo.

Ainda na fase externa, importante fazer uma ressalva no que concerne à participação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), cujo Estatuto, Lei Complementar 123/2006, traz novas regras no caso destas empresas participarem do pregão. O pregoeiro, encerrada a fase de lances, deverá convocar a ME ou EPP mais bem classificada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos, sob pena de preclusão. (BRASIL, 2006).

Lembrando que, será convocada somente aquela ME ou EPP cuja oferta for no máximo cinco por cento superior à proposta vencedora da fase de lances. Assim, de acordo com o artigo 45, §3º da Lei Complementar 123/06, se a nova oferta for de valor igual ou inferior à proposta da empresa até então vencedora, a contratação será firmada com a ME ou EPP, desde que habilitada. (BRASIL, 2006).

Feita essa ressalva, e realizada, portanto, a classificação das propostas, conforme os preços oferecidos, o pregoeiro procederá à análise dos documentos de habilitação do licitante vencedor do pregão. Caso o vencedor do certame reste

inabilitado, o pregoeiro passará a verificação dos documentos do segundo classificado, e assim por diante, até que encontre um licitante que atenda as exigências do edital.

Na mesma sessão de apresentação de propostas e oferta de lances, após a declaração do vencedor do pregão, qualquer licitante poderá, de forma imediata e motivada, manifestar sua intenção em recorrer. Feito isso, terá o prazo de três dias para apresentar suas razões de recurso. Os demais licitantes estarão desde logo intimados sobre a possibilidade de apresentarem suas contrarrazões, também no prazo de três dias, contados do término do prazo do recorrente. Na hipótese de acolhimento do recurso, serão invalidados apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento.

Após a decisão dos recursos, a autoridade competente fará a adjudicação e a homologação do objeto da licitação ao vencedor. Já na hipótese de não haver recursos, o próprio pregoeiro fará a adjudicação, ficando a autoridade competente incumbida de homologar o procedimento. A adjudicação é o ato pelo qual se atribui o objeto da licitação ao vencedor do certame. (TCU, 2018).

Para Justen Filho (2013), no Pregão, o ato de adjudicar seria meramente declaratório, sem maiores efeitos. Neste caso, ficaria todo o procedimento, mesmo que já realizada a adjudicação pelo pregoeiro, na dependência da homologação pela autoridade superior, como bem esclarece Palavéri (2005, p. 118):

A homologação, ato de competência exclusiva da autoridade superior tem, portanto, por propósito colher dessa autoridade a concordância com o procedimento licitatório até então conduzido pelo pregoeiro em dois aspectos: primeiro, sob o ponto de vista técnico-jurídico, pois significará o aval de todos os atos anteriores; e, segundo, sob o ponto de vista da conveniência e oportunidade, pois significará a concordância com a licitação, apurando-a conveniente.

Neste caso, o procedimento difere do traçado pela Lei 8.666/93, a qual define a adjudicação como ato posterior à homologação, ou seja, só após todo o procedimento ter sido examinado e homologado pela autoridade competente é que haverá a adjudicação do objeto ao vencedor do certame. (BRASIL, 1993).

### 3.3.3 Especificidades do Pregão Eletrônico

O Pregão Eletrônico é um grande avanço para a Administração Pública, pois permite, através do uso de Tecnologia da Informação, a realização de processos que agregam interessados de várias partes do território nacional, proporcionando ampla participação e, como consequência, maior competitividade.

Quando se tratar de aquisição de bens e serviços comuns, a modalidade Pregão se tornou obrigatória para a União, conforme artigo 4º, do Decreto 5.450/2005. (BRASIL, 2005). Além disso, como bem recorda Carvalho Filho (2014), estabeleceu-se a preferência pela forma eletrônica da modalidade, no âmbito federal.

Na modalidade eletrônica do Pregão, todos os licitantes que ofereceram propostas e não foram desclassificados por não atenderem aos requisitos do edital, independentemente dos valores ofertados, participam da fase de lances. Diversamente do que ocorre na modalidade presencial, onde há exclusão dos interessados que não se classificaram, tendo por base o valor da oferta mais baixa.

Outra diferença do Pregão Eletrônico em relação ao presencial, é que no aviso de edital deverá constar o endereço eletrônico em que estará disponível o edital em sua integralidade. Além disso, a publicação do referido aviso ocorre da mesma forma que no Pregão Presencial, a depender do valor da licitação, contudo, neste caso, haverá também a obrigatoriedade de publicação em meio eletrônico.

Por ser realizado em ambiente virtual, o Pregão Eletrônico exigirá o prévio credenciamento do órgão promotor da licitação, do pregoeiro, dos membros da equipe de apoio e dos licitantes, através da atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso ao sistema eletrônico. Por fim, a fase de lances será aberta por um período determinado de tempo, pois não haverá oferta de lances verbais e condução presencial pelo pregoeiro, e ao final, será emitido um aviso eletrônico de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de tempo de até trinta minutos, aleatoriamente determinado, que depois de transcorrido encerrará automaticamente o recebimento de lances.

## 4 GESTÃO DA QUALIDADE

O termo qualidade sofreu grande evolução ao longo de todo o século XX, porém foi na década de 50 que o conceito sofreu sua grande mutação, saindo do nível do produto e sua adequação técnica até chegar ao nível de satisfação do consumidor. Segundo Carpinetti (2012), um produto de qualidade passa a ser entendido como aquele que apresenta para o cliente o desempenho esperado a um preço compatível e, ao mesmo tempo, para a empresa possui custos aceitáveis de produção.

Para chegar nesta etapa, o conceito de qualidade teve contribuição de vários teóricos, que auxiliaram na expansão e implementação de uma gestão da qualidade de forma planejada e não restrita. Dentre eles William Edwards Deming, que definiu a qualidade como a adequação de um produto às especificações técnicas que lhe foram atribuídas (GOMES, 2004). Deming incorporou princípios de controle estatístico de qualidade à produção, porém o seu maior contributo, como bem lembra Carpinetti (2012), foi a mudança da cultura organizacional, dos fundamentos administrativos e a introdução da forma de se conduzir os recursos humanos como parte importante na cadeia da gestão da qualidade.

Joseph Juran também modificou o conceito de qualidade, pois acrescentou a ele a perspectiva de satisfação do cliente. Além disso, estabeleceu um processo de gestão da qualidade jungido à preocupação com os custos de qualidade, buscando demonstrar os gastos gerados pelas falhas das empresas. Juran pensou ainda, na criação de uma infraestrutura de melhoria contínua da qualidade dentro das organizações, conjugando satisfação de empregados e clientes (GOMES, 2004).

Em 1956, é proposta a expressão “controle da qualidade total” por Armand Feigenbaum, reforçando a ideia de integração entre todos os grupos dentro de uma organização em busca da qualidade, ou seja, a busca pela qualidade não deveria ficar restrita à equipe de projetos (GOMES, 2004). Para Carpinetti, a Gestão da Qualidade Total possui como fatores de sucesso: “cultura organizacional com valorização da melhoria contínua, abordagem científica, foco no cliente, educação, treinamento, envolvimento e comprometimento de todos a começar pela alta gerência.” (CARPINETTI, 2012, p. 2).

A questão da qualidade emerge de um período de mera inspeção de produtos finalizados, em que a preocupação com a qualidade consistia na verificação e descarte dos produtos defeituosos, após o fim do processo de produção. Passa pela

era do controle estatístico da qualidade, com a inserção de técnicas de amostragem e a criação de áreas especializadas de controle de qualidade (LONGO, 1996). Até chegar ao que entendemos hoje por Gestão da Qualidade, com abrangência de toda a organização desde o topo, utilizando-se de ferramentas e controle, maior empoderamento dos empregados, com a devida responsabilização, ênfase na satisfação do cliente e de suas expectativas, enfim melhoria contínua em busca da qualidade como um todo.

Várias ferramentas foram desenvolvidas por teóricos da qualidade, e consistem em procedimentos para auxiliar na solução de problemas relacionados à qualidade, como Histograma, Gráfico de Controle, Estratificação, Fluxogramas, Folhas de verificação, dentre tantas outras. Neste trabalho, inicialmente destacaremos quatro, Diagrama de Pareto, Diagrama de Causa e Efeito, *Failure Mode Effects Analysis* e Estatística Descritiva, dada a praticidade de aplicação destas ferramentas, que não requerem o uso de técnicas complexas e permitem o apontamento de possíveis problemas, sua classificação em termos de relevância e frequência, bem como a identificação de prioridades em termos de riscos e impactos.

#### 4.1 DIAGRAMA DE PARETO

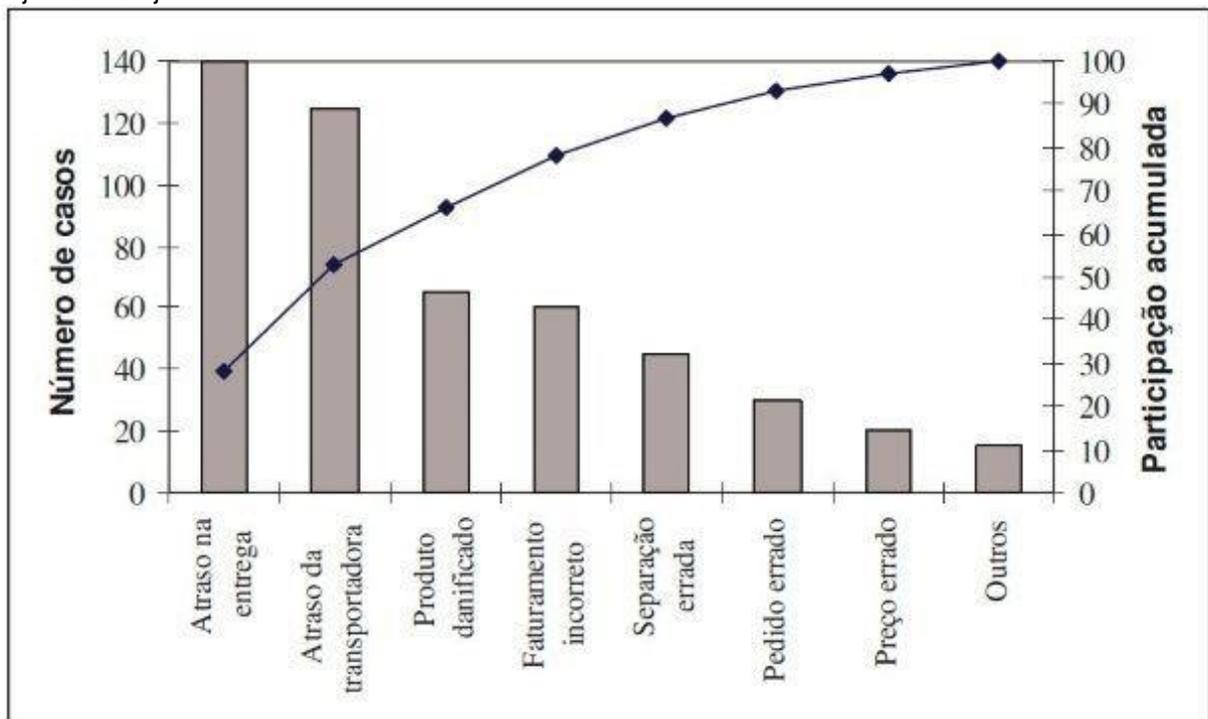
Foi Joseph Juran, com base nos princípios de Vilfredo Pareto, um economista italiano do século XIX, que observou que de muitos problemas existentes poucos eram realmente vitais, e de tal importância, que geravam grande impacto no processo, ou seja, como bem resumem Slack, Chambers e Johnston (2009, p.586), “a análise de Pareto é baseada no fenômeno de relativamente poucas causas explicarem a maioria dos defeitos”.

A técnica consiste em classificar os problemas, causas e outros temas dada a sua ordem de importância, o que é formulado através de um gráfico de barras verticais, de maneira a facilitar a visualização das principais ocorrências e sua disposição conforme sua relevância (CARPINETTI, 2012).

Segundo Carpinetti (2012), para a construção do Diagrama primeiramente é necessário escolher os tipos de problemas ou causas que se quer confrontar, como por exemplo, o número de vezes em que um processo apresentou falhas, após o que se seleciona a unidade de comparação. Em seguida, define-se o lapso temporal em que os dados serão coletados, para só assim iniciar seu recolhimento. Já na etapa

gráfica, lista-se as categorias da esquerda para direita no eixo horizontal, na ordem decrescente de ocorrências, e, acima de cada uma delas desenha-se um retângulo cuja altura representa a frequência de cada categoria. A partir do retângulo mais alto pode ser traçada uma linha, para representar a frequência acumulada das categorias. Apenas para efeito de ilustração, apresentamos a figura 1 abaixo.

Figura 1. Ocorrências geradoras de devoluções no último semestre em uma fábrica fornecedora para lojas de varejo



Fonte: Blog da Qualidade (2017)

Em um estudo focado na gestão de bibliotecas escolares Behr, Moro e Estabel (2008) sugerem várias ferramentas de gestão da qualidade como maneira de adequar o sistema de oferta de informações e a auxiliar na melhoria da prestação dos serviços, tudo com apoio dos bibliotecários. Dentre as ferramentas elencadas pelos autores encontramos o Diagrama de Pareto, instrumento que indicará ao gestor onde ocorrem o maior número de situações problemáticas e, por conseguinte, determinará quais ações devem ser priorizadas. Os autores sugerem a realização de pesquisas de opinião e implantação de caixas de sugestões para a coleta de dados, que após tratados serão inseridos no gráfico de Pareto.

## 4.2 DIAGRAMA DE CAUSA E EFEITO (ISHIKAWA)

Criado por Kaoru Ishikawa para explicar a engenheiros japoneses o relacionamento entre vários fatores de um processo (Capinetti, 2012), o diagrama de causa e efeito é também chamado de diagrama espinha de peixe, devido ao seu formato que lembra o esqueleto de um peixe, ou diagrama de Ishikawa, como homenagem ao seu criador.

O diagrama de causa e efeito aborda a identificação de todas as causas possíveis de um determinado problema, em busca de uma causa fundamental e das medidas de correção necessárias. As causas encontradas são dispostas graficamente, de maneira a facilitar sua visualização. Para Fitzsimmons (2010) e também para Slack, Chambers e Johnston (2009), para a construção do diagrama parte-se de perguntas que são formuladas várias vezes: quem, o que, onde, quando, por quê e como.

Segundo Carpinetti (2012), a estrutura básica de um diagrama de causa e efeito compreende quatro categorias básicas: métodos, máquina, material e homem/operador/mão-de-obra, sendo que as causas de um determinado efeito são classificadas dentro de uma dessas categorias.

Devido à importância da participação das pessoas envolvidas no processo, o que é salutar para que se encontre o maior número de causas possíveis, o diagrama de causa e efeito é melhor aplicado utilizando o *brainstorming* (CARPINETTI, 2012). A tempestade de ideias, ou *brainstorming*, consiste em sessões de geração de ideias em grupo, que não se prende aos valores de certo e errado, ou seja, nenhuma ideia deve ser rejeitada ou avaliada como inservível, todas devem ser compiladas, o que possibilitará que se chegue às reais causas e efeitos dos problemas (MEIRELES, 2001).

Conforme ensina Carpinetti (2012), primeiramente se define o problema a ser considerado, em seguida a equipe deve se concentrar na identificação de todas as causas possíveis do problema, partindo da repetição de questionamentos como: “Que tipo de variabilidade (nas causas) poderia afetar a característica da qualidade de interesse ou resultar no problema considerado? ”. (Carpinetti, 2012, p,84). A partir de então, as causas básicas identificadas com este processo podem ser classificadas nas categorias já mencionadas e/ou em outras que forem necessárias. Ou seja, outras

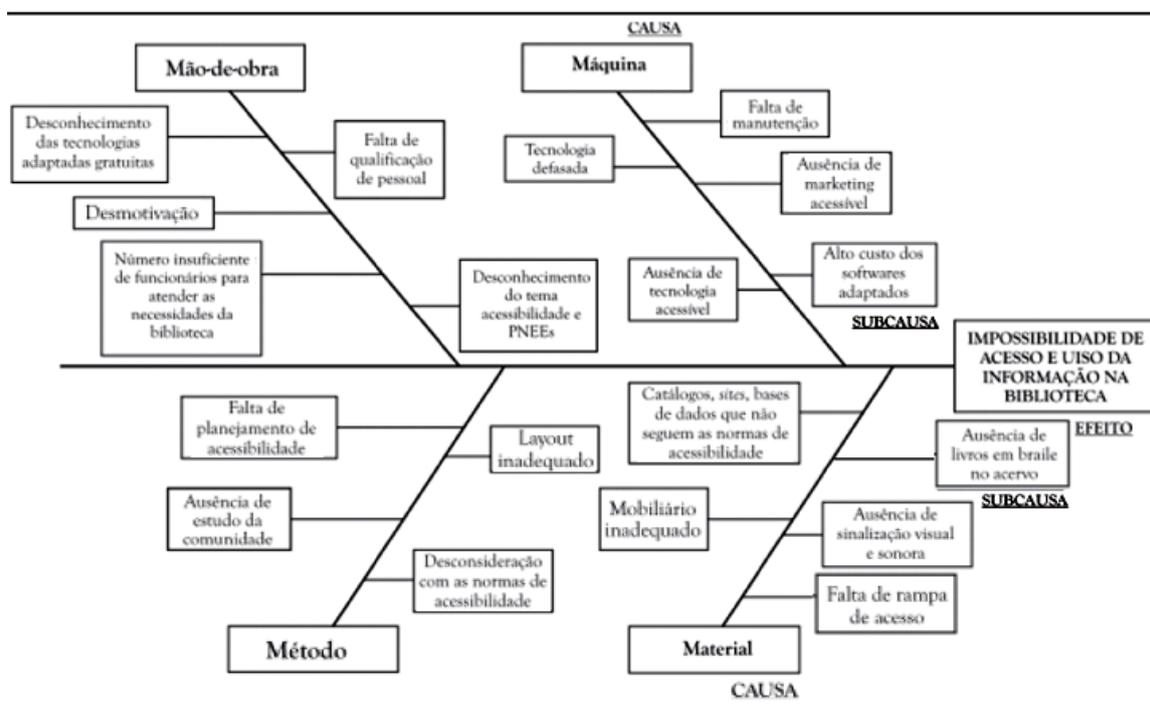
categorias, a depender do problema estudado, podem ser criadas conforme a necessidade.

Passo seguinte, passa-se a questionar por que cada causa encontrada acontece, e a resposta a esta indagação conduzirá a possíveis causas que se subdividem a partir da causa anterior. Com isso, espera-se encontrar as causas primordiais dos problemas. A importância das causas relacionadas no diagrama deve ser baseada em dados objetivos, de maneira que tanto causas como efeito sejam aferíveis (CARPINETTI, 2012).

Behr, Moro e Estabel, 2008, em seu estudo sobre gestão de bibliotecas escolares, sugerem o uso do diagrama de Ishikawa como maneira de se conhecer as causas primárias e secundárias de um efeito. Os autores sugerem a aplicação do diagrama ao problema de acessibilidade em uma biblioteca, conforme Figura 2.

Como se vê o efeito destacado é a “Impossibilidade de acesso e uso da informação na biblioteca”, as causas estão ligadas à mão de obra, ao método, ao material e à máquina, que por sua vez se dividem em subcausas: como a desmotivação, ligada à causa “mão de obra” ou a tecnologia defasada, ligada à causa “máquina”.

Figura 2. Diagrama de Causa e Efeito aplicado ao problema de acessibilidade em uma biblioteca  
Diagrama de causa e efeito



Fonte: Behr, Moro e Estabel, 2008

### 4.3 FAILURE MODE EFFECTS ANALYSIS (FMEA)

O método denominado *Failure Mode Effects Analysis* (FMEA) ou Análise do Efeito e Modo de Falhas tem como premissa a melhoria de um produto ou serviço através de um processo, que envolve primeiramente a identificação de modos ou “tipos” de falhas, seus efeitos e causas, bem como a classificação dos riscos de ocorrência destas causas em termos de prioridade de eliminação da falha. De um modo geral falha pode ser definida como não cumprimento de um determinado objetivo com êxito ou sucesso, ou seja, “quando um produto, um sistema, um componente ou serviço não mais desempenha a função exigida, diz-se que houve falha”. (OAKLAND, 1994, p.268).

Para iniciar a análise Slack, Chambers e Johnston (2009, p. 606), sugerem três questionamentos: “Qual a probabilidade de ocorrer a falha? Qual seria a consequência da falha? Com qual Probabilidade essa falha é detectada antes que afete o cliente? ”. A primeira indagação determinará a probabilidade de acontecimento da falha (Ocorrência), a segunda determinará um índice que demonstra o efeito da falha sobre a insatisfação do cliente (Severidade), conforme lembra Lélis (2012), e a terceira permitirá verificar a probabilidade de os controles em uso detectarem a falha antes que ela atinja o cliente (Detecção).

A avaliação destes questionamentos deve ser feita de forma quantitativa, numa escala de 1 a 10, com base em que é calculado, para cada causa de falha, o Número de Prioridade de Risco (NPR), que é o produto dos Índices de Ocorrência, Severidade e Detecção. Feito esse escalonamento, as ações corretivas serão direcionadas àqueles modos de falhas cujos NPR forem mais altos, de modo a eliminar ou minimizar as causas das falhas.

A aplicação desta ferramenta utiliza formulários físicos ou digitais, que reúnem as informações relevantes para facilitar seu desenvolvimento, análise e interpretação, como o componente e sua função, as falhas (modo, efeito e causas), controles atuais, os índices (ocorrência, gravidade e detecção), e por fim o NPR.

Em um estudo de caso realizado por Braga et al (2014), propôs-se a aplicação da ferramenta FMEA em uma empresa de transporte público de Ponta Grossa (PR), que contava com uma frota de 197 ônibus, distribuídos por 89 linhas, e 1.140 colaboradores. A área específica em que se implantou a ferramenta foi a de gerenciamento do atendimento aos clientes, incluindo a área de venda de créditos

para bilhetes eletrônicos e atendimento ao telefone com informativos sobre a empresa. Escolheu-se este setor, pois modos de falha relacionados a estes componentes tendem a gerar mais reclamações dos clientes, elevando o índice de queixas na área de suporte ao consumidor.

Com a evolução do estudo, após a realização de todas as etapas, preenchimento de formulários, atribuição de índices, escalonamento de falhas e definição de Número de Prioridade de Risco, verificou-se a necessidade de implantação de maior gerenciamento no setor de atendimento ao cliente, buscando-se maior comprometimento dos funcionários, aliados da estratégia da empresa para melhorar a qualidade no atendimento.

#### 4.4 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Para Toledo e Ovalle (2011), a estatística descritiva busca possibilitar a organização e a visualização de grande quantidade de informações de forma resumida, através do uso de medidas-sínteses, transformando os dados obtidos em proporções mais facilmente interpretadas.

Ainda segundo os mesmos autores (TOLEDO E OVALLE, 2011) a estatística descritiva pode ser considerada como uma técnica, cujo objetivo é a observação de elementos da mesma natureza e a coleta de dados relativos a eles, além de sua organização, classificação e apresentação através de gráficos e tabelas, bem como do cálculo de coeficientes, de forma a descrever resumidamente os fenômenos observados.

Para a representação de dados de forma resumida podem ser utilizados gráficos de barras, gráficos de setores, gráficos de linhas, histogramas, tabelas de frequência, dentre outros. Também é possível a apresentação concisa destes dados, porém de forma quantificada, através do uso de algumas medidas. As medidas de posição buscam indicar o centro da distribuição de frequências (média e mediana) e a região de maior concentração de frequências (moda). As medidas de dispersão quantificam a variabilidade dos dados (valores mínimo e máximo, desvio padrão e variância). Existe ainda a medida de assimetria, utilizada para se definir a assimetria da distribuição de um conjunto de dados (ARA, MUNETTI e SCHNEIDERMAN, 2003).

## 5 METODOLOGIA

Num primeiro momento, buscando uma visão mais ampliada sobre a utilização do Pregão eletrônico nos processos de aquisição em uma autarquia federal de ensino, e ainda, uma melhor compreensão do problema e das hipóteses a serem estudadas, a presente pesquisa baseou-se no enfoque qualitativo, dando ênfase em entender o fenômeno estudado e não em medir as variáveis nele envolvidas (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2006).

Resolveu-se analisar o período de um ano de pregões realizados, considerando a relevância de se observar processos que já teriam passado por todas as etapas da licitação, abrangendo inclusive a fase de entrega dos itens ou a prestação de serviços, o que possibilitaria um estudo mais abrangente acerca da efetividade do pregão. Escolheu-se estudar os processos iniciados em 2015, ou seja, formalizados em 2015 e com data de autorização de 01 janeiro a 31 de dezembro de 2015, pois a maioria estaria encerrado, visto que já teriam passado 3 (três) anos de sua realização.

Primeiramente analisou-se cinco processos de forma amostral, sem focar em divisões de fases ou suas classificações, ou ainda, quais dados seriam coletados. Posteriormente, após a análise inicial destes processos resolveu-se que o fichamento seria feito seguindo as falhas observadas por fases licitatórias, alicerçada em parâmetros legais, ou seja, observando o rito legal, e artificiais, especialmente criados para abarcar situações relevantes, como a pré-fase, que compreenderia os itens desertos, e o cancelamento antes da fase externa, que abrigaria os pregões que não alcançaram a fase externa.

Além disso, para melhor identificação dos processos analisados decidiu-se por coletar informações como número do processo, data do pedido de materiais ou serviços (PMS), objeto do pregão, tipo (serviço, material de consumo, material permanente), valor estimado, valor final, entrega (de que forma ocorreria), contrato (se havia previsão e a vigência), data da abertura dos lances, quantos itens estavam sendo licitados, quantas propostas foram recebidas e se o processo havia sido finalizado.

O estudo qualitativo foi adequado nesta etapa, pois permitiu a coleta de dados sem considerar hipóteses restritas ou análise de pequenas amostras, partindo de uma análise holística do problema, por se tratar de uma “Metodologia de pesquisa exploratória, não estruturada, baseada em pequenas amostras com o objetivo de

proporcionar ideias e entendimento do ambiente do problema. ” (MALHOTRA, 2012, p. 36).

Já em uma segunda etapa, para uma investigação mais aprofundada, empregou-se também a abordagem quantitativa, com o auxílio de métodos numéricos e gráficos para análise das informações obtidas na primeira fase, de modo a se refinar os resultados. É possível, aliás é recomendável, segundo lembram Sampieri, Collado e Lucio (2006), o casamento quali-quantitativo, dada a complementaridade entre seus enfoques. Nesta mesma linha de pensamento Malhotra (2012) ressalta que, enquanto a pesquisa qualitativa é empregada para realizar um diagnóstico situacional do problema com mais precisão, a pesquisa quantitativa fará a quantificação dos dados obtidos, geralmente com aplicação de análise estatística.

Foi nesta fase que os dados contidos na tabela anteriormente construída receberam o devido tratamento e foram contabilizados e demonstrados através de métodos gráficos.

O presente estudo configurou-se como exploratório em uma primeira fase, pois como bem descreve Gil (2002, p.41), “estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. ” No presente caso, pretendeu-se abordar com maior profundidade o instituto do Pregão Eletrônico, ferramenta criada pelo legislador para aquisições no âmbito da Administração Pública, e sua utilização no âmbito de uma autarquia de ensino público federal. Segundo Malhotra (2012), o estudo exploratório caracteriza-se por ser um processo flexível e adaptável em relação aos métodos, não estando preso a protocolos rígidos de pesquisa.

Além de exploratório, o estudo ora empreendido teve uma segunda etapa descritiva, em que foi possível coletar dados sobre diversos aspectos, dimensões ou componentes do fenômeno (SAMPIERI, COLLADO E LUCIO, 2006) – Pregão Eletrônico dentro da autarquia analisada – bem como definir propostas e ações para melhoria do processo. Lembrando que a pesquisa descritiva é uma espécie de pesquisa conclusiva, como bem assevera Malhotra (2012), que tem como principal finalidade a descrição de determinado fenômeno, já melhor conhecido através da primeira etapa exploratória.

O método utilizado no presente trabalho foi o estudo de caso, “exame detalhado de casos selecionados e relacionados com o fenômeno de interesse” (Malhotra, 2012, p. 36), com a finalidade de analisar de forma profunda e abrangente o processo de

aquisição mediante o uso de Pregão Eletrônico, dentro da organização escolhida para análise.

Foram utilizados dados secundários, ou seja, “dados disponíveis e que não foram coletados especificamente para o nosso trabalho em particular” (PRODANOV, 2013, p.102). No presente trabalho foram analisados os processos de licitação realizados na autarquia de ensino via Pregão Eletrônico, através de consulta ao Portal de compras do governo federal, <https://www.comprasgovernamentais.gov.br>, e mediante análise dos processos físicos disponibilizados pela Divisão de Licitações e Contratos, pelo Departamento de Orçamento e Finanças e pelo Setor de Gestão Documental, pois alguns processos já estavam arquivados.

A técnica de coleta foi a pesquisa documental através dos documentos oficiais gerados pelo próprio órgão objeto do estudo, ou seja, dos processos de licitação produzidos pela Divisão de Licitação e Contratos da autarquia, que utilizaram o Pregão Eletrônico como via de aquisição de bens ou contratação de serviços. Para Gil (2002, p.62), a pesquisa documental apresenta algumas vantagens, pois não implica em altos custos, os dados estão disponíveis, sendo desnecessário contato com os sujeitos da pesquisa, além de permitir um estudo mais completo e intensivo, dada a disponibilidade do material. Os documentos que foram coletados no presente estudo, podem ser chamados de documentos de “primeira mão”, conforme o mesmo autor, porquanto não sofreram nenhum tratamento analítico, ou seja, não foram tabulados, tratados, encontrando-se em seu estado de criação. (GIL, 2002).

A técnica de análise foi documental, consistente em uma série de operações que buscam representar o conteúdo dos documentos sob exame de uma maneira específica, clarificando o campo de análise do conteúdo encontrado (MARCONI e LAKATOS, 2011). Com a análise documental, os dados obtidos a partir da apreciação dos processos licitatórios envolvendo Pregão Eletrônico, foram trabalhados com o apoio de ferramentas de qualidade, de maneira a tratar as informações obtidas tornando-as úteis ao presente estudo.

Nesta análise foram aplicadas algumas ferramentas de Gestão da Qualidade, como Diagrama de Pareto, Diagrama de Ishikawa, Estatística descritiva e *Failure Mode Effects Analysis* (FMEA) ou análise do efeito e modo de falhas, a qual objetiva a determinação NPR ou Número de Prioridade de Risco, que é composto pelo produto de três índices, Severidade, Ocorrência e Detecção.

No FMEA, dos indicadores citados, o único objetivamente apurado seria o fator Ocorrência, que determina a frequência de vezes em que a falha aconteceu, o que foi objeto de análise quando se realizou exame detalhado dos processos de pregão eletrônico e as falhas ocorridas no âmbito de cada um. Os demais indicadores, por requererem avaliações de origem subjetiva, não compuseram os estudos do presente trabalho.

## **6 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

De janeiro a maio de 2018 foram analisados todos os pregões eletrônicos iniciados em 2015, ou seja, formalizados em 2015 e com data de autorização de 01 janeiro a 31 de dezembro de 2015.

Num total foram emitidos 60 números de processos de pregões eletrônicos, todavia deste total, somente 56 realmente aconteceram, englobando a compra ou a contratação de 1785 (um mil e setecentos e oitenta e cinco) itens. Os pregões 08/2015 e 13/2015 nunca foram abertos, ou seja, não foram iniciados, existindo somente os números. Já os pregões 33/2015 e 53/2015 resultaram do aproveitamento de processos já abertos e fracassados na primeira realização, quais sejam, 18/2015 e 47/2015, respectivamente.

O reaproveitamento de processos licitatórios se deu buscando a economia processual e a celeridade de se aproveitar os atos válidos dos processos anteriores. Nestas novas tentativas os processos não se limitaram à participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme permissão do art. 49 da Lei Complementar 123 de 2006 (BRASIL, 2006), de maneira a ampliar a participação, abarcando um maior número de possíveis interessados.

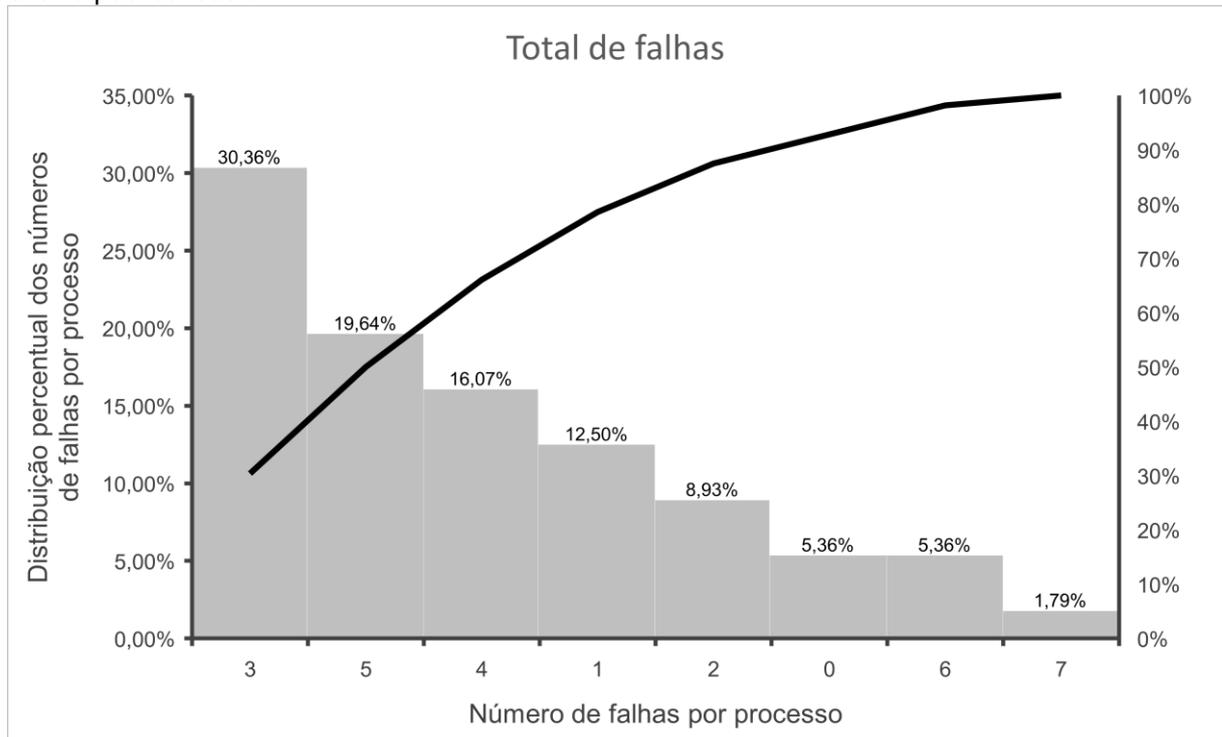
### **6.1 RESULTADOS**

#### **6.1.1 Análise de Pareto aplicada aos pregões eletrônicos iniciados em 2015 em uma autarquia de ensino público federal**

Dos 56 processos analisados, somente 3 (três) pregões, ou seja, 5,36% não apresentaram falha em nenhuma de suas fases, enquanto 53 (cinquenta e três) processos, que perfazem 94,64% do total de processos analisados, apresentaram falha em alguma de suas fases.

Os processos estudados apresentaram falhas em uma ou até em sete de suas fases, num total de 184 falhas. Entretanto, quase 70% dos processos concentraram suas falhas em 3, 4 ou 5 de suas etapas, nesta ordem, conforme se verifica no gráfico 1. Mais de 20% dos processos apresentaram falhas em 1 ou 2 fases. Em menor número, cerca de 7% do total, os processos apresentaram falhas em até 6 ou 7 fases. E em menos de 6% dos casos não apresentaram nenhuma falha.

Gráfico 1. Total de falhas por Pregões Eletrônicos iniciados no ano de 2015 em uma autarquia de ensino público federal



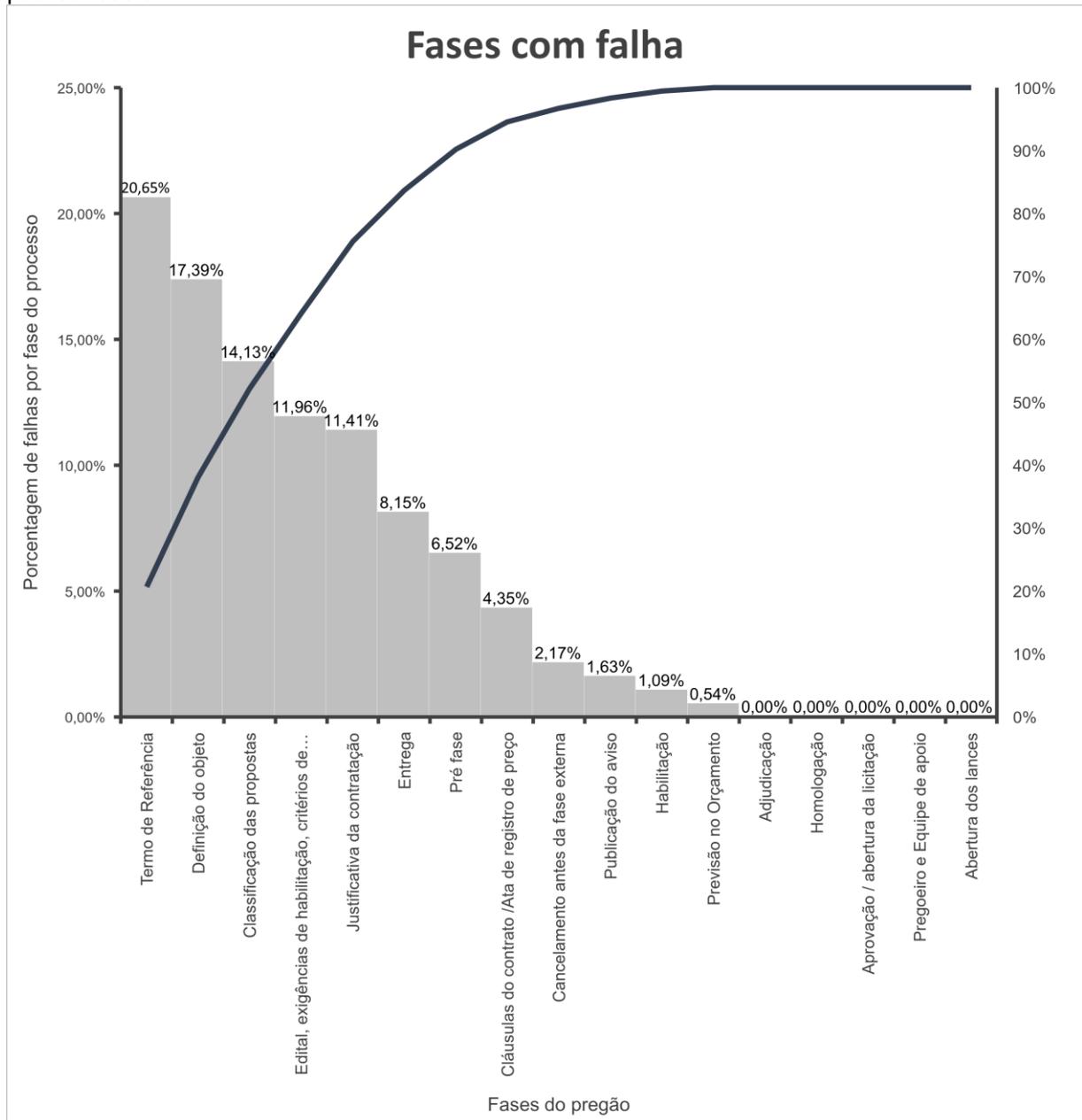
Fonte: Elaborado pela autora

Conforme já mencionado, o processo licitatório na modalidade pregão é dividido em duas grandes fases, uma interna e outra externa, que se subdividem em etapas menores. Para realizar este estudo e com base nas Leis que regulamentam o pregão, Lei Decreto 3.555/2000, Lei 10.520/2002, Decreto 5.450/2005, dividiu-se o processo licitatório em 16 etapas, sendo 8 internas e 8 externas.

As 8 fases internas foram assim denominadas neste trabalho: Cancelamento antes da fase externa; Justificativa da contratação; Definição do objeto; Aprovação / abertura da licitação; Previsão no Orçamento; Termo de Referência; Edital, exigências de habilitação, critérios de aceitação de propostas e definição de sanções; Cláusulas do contrato / Ata de registro de preço; Pregoeiro e Equipe de apoio. Já as 8 fases externas foram designadas da seguinte maneira: Pré-fase; Publicação do aviso; Abertura dos lances; Classificação das propostas; Habilitação; Adjudicação; Homologação e Entrega.

No gráfico 2, podemos verificar que mais de 65% das falhas se concentraram nas fases de Termo de Referência; Definição do objeto; Classificação das propostas e Edital, exigências de habilitação, critérios de aceitação de propostas e definição de sanções, ou seja, 4 fases concentram a maioria das falhas.

Gráfico 2. Falhas por fase nos pregões eletrônicos iniciados em 2015 em uma autarquia de ensino público federal



Fonte: Elaborado pela autora

Outras fases não apresentaram número de falhas significativas, configurando menos de 2% do total das falhas apresentadas, são elas as fases de Habilitação e Previsão no Orçamento. Observamos ainda, que 5 (cinco) fases não apresentaram nenhuma falha: Adjudicação, Homologação, Aprovação / abertura da licitação; Pregoeiro e Equipe de apoio e Abertura dos lances.

Observa-se ainda que 68,48% das falhas se concentraram na fase interna, ou seja, a preparação do processo licitatório reúne a maioria das falhas, restando 31,25% para as etapas da fase externa, o que fica melhor ilustrado pela tabela 1.

Tabela 1. Tabela de número de falhas e porcentagem por etapas e fases do pregão

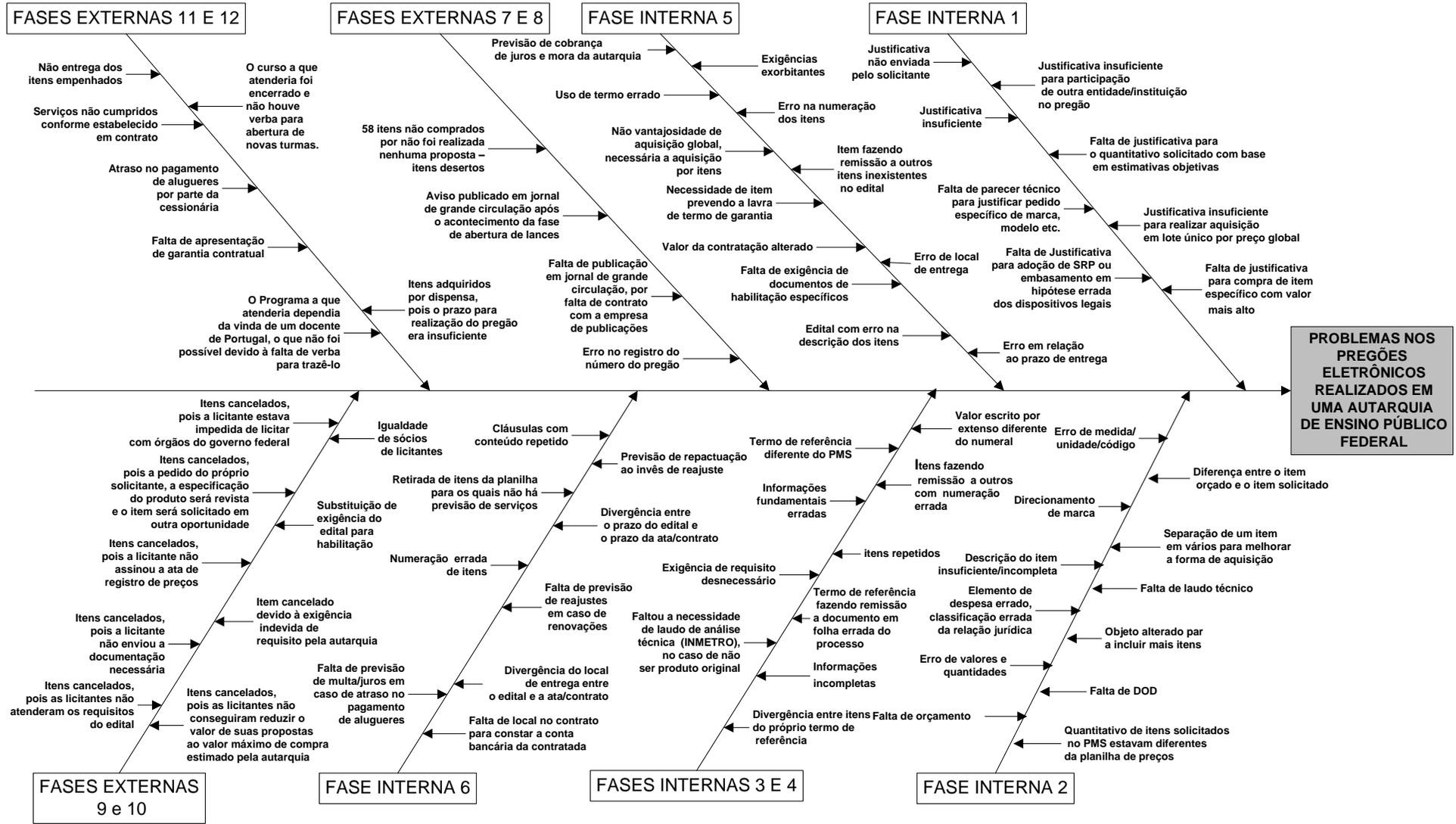
FASE INTERNA	Termo de Referência	38	20,65%
	Definição do objeto	32	17,39%
	Edital, Exigências de habilitação, Critérios de aceitação de propostas definição de sanções	22	11,96%
	Justificativa da contratação	21	11,41%
	Cláusulas do contrato /Ata de registro de preço	8	4,35%
	Cancelamento antes da fase externa	4	2,17%
	Previsão no Orçamento	1	0,54%
	Aprovação / abertura da licitação	0	0,00%
	Pregoeiro e Equipe de apoio	0	0,00%
FASE EXTERNA	Classificação das propostas	26	14,13%
	Entrega	15	8,15%
	Pré-fase	12	6,52%
	Publicação do aviso	3	1,63%
	Habilitação	2	1,09%
	Adjudicação	0	0,00%
	Homologação	0	0,00%
	Abertura dos lances	0	0,00%
	184	100%	

Fonte: Elaborado pela autora

### 6.1.2 Diagrama de Ishikawa aplicado aos pregões eletrônicos iniciados em 2015 em uma autarquia de ensino público federal

Com os dados coletados criou-se um Diagrama de Ishikawa para visualização dos problemas encontrados, como pode se verificar do gráfico 3, abaixo, do qual pode se depreender quais as falhas encontradas em cada fase do processo licitatório de pregão eletrônico. Destaca-se que foi feita uma adaptação do Diagrama de Ishikawa clássico, com a criação de novas categorias.

Gráfico 3. Diagrama de Ishikawa (adaptado) sobre os problemas dos pregões eletrônicos realizados em uma autarquia de ensino público federal



Fonte: Elaborado pela Autora (adaptado de Ishikawa)

Na fase denominada Justificativa, fase 1 no Gráfico 3, as falhas encontradas nos processos estudados foram a falta de justificativa para compra de item específico e com valor mais alto que os demais do mesmo tipo e existentes no mercado; a falta do envio da justificativa pelo solicitante; a justificativa insuficiente de um modo genérico; falta de parecer técnico para justificar pedido específico de marca, modelo etc.

Constatou-se também falhas como a justificativa apresentada ser insuficiente para embasar aquisição em lote único por preço global, ou seja, para não realização da compra dos itens separadamente; justificativa insuficiente para participação de outra entidade/instituição no pregão; falta de justificativa com base em avaliações objetivas, ou seja, indicativo, elemento ou estimativa média de consumo no último ano ou mensal, demonstrando que o quantitativo solicitado seria compatível com as necessidades da Administração, de forma a demonstrar que não havia aleatoriedade no pedido.

Ainda nesta fase, apurou-se a falta de justificativa para adoção de pregão através de Sistema de Registro de Preços (SRP) ou justificativa embasada em hipótese equivocada dentre as opções possíveis elencadas pelos incisos do art. 3º do Decreto n. 7.892/2013:

- 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; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013).

Na fase de definição do objeto, chamada de fase 2 no Gráfico 3, foram determinantes nos processos falhas como a necessidade de divisão de um item em vários para melhorar a forma de aquisição, a descrição insuficiente ou incompleta do item, o elemento de despesa errado e a classificação equivocada da relação jurídica, ou seja, serviço classificado como consumo, contrato de cessão de bens públicos para exploração econômica classificado como contrato de prestação de serviços.

Também foram localizadas falhas relacionadas a erro de valores e quantidades dos itens solicitados, como por exemplo Pedido de Materiais e Serviços (PMS) diferente da planilha de preços, orçamento diferente do PMS, preços menores do que

em pregões anteriormente realizados e cujos mesmos itens já haviam sido fracassados em razão do preço de referência ser menor do que o de mercado. Outras falhas localizadas diziam respeito a medidas diferentes entre os itens relacionados no PMS e os itens orçados, erro de unidade ou de código em relação ao sistema de compras governamentais, diferença entre o item orçado e o item solicitado e ainda, falta de orçamento ou orçamento necessitando de esclarecimentos.

Ainda na fase 2, constatou-se problemas tais como direcionamento de marca do item, falta de laudo técnico necessário para pedidos de suprimentos de informática, que deveriam ser gerenciados pelo Departamento de Tecnologia de Informação, alteração de objeto inicialmente solicitado para inclusão de mais itens e ainda, falta de Documento de Oficialização de Demanda, necessário nos processos de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, regulados pela IN n. 4, de 11 de setembro de 2014, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal. (BRASIL, 2014)

Na fase 3, previsão no orçamento, deparou-se somente com uma falha, qual seja, o valor escrito por extenso estava diferente do numeral. Já na fase de elaboração do Termo de Referência, Fase 4 do Gráfico 3, foram encontradas diversas falhas, desde a divergência entre itens do próprio termo de referência (Ex.: prazos de entrega diferentes em itens diferentes), informações incompletas (Ex.: falta de local de entrega, falta de vigência do contrato, se a entrega seria total ou parcelada, se deveria haver medição no local, falta de previsão das sanções administrativas etc.), até a falta de constar a necessidade de relatório/laudo de análise técnica expedido por laboratório acreditado pelo INMETRO, no caso de o produto oferecido não ser original.

Também foram problemas detectados na fase 4, a exigência de requisito que levaria à frustração do caráter competitivo da licitação, a existência de itens repetidos, termo contendo informações erradas (Ex.: número de alunos atendidos no caso da cessão de área para instalação de Restaurante Universitário), termo de referência diferente do PMS (Ex.: objeto diferente, garantias diferentes), itens fazendo alusão a outros, porém com numeração errada, item do termo de referência mencionando documento em folha errada do processo e, por fim, falta de item prevendo juros ou mora em caso de atraso de alugueres por parte do cessionário.

Na fase 5 do Gráfico 3, fase de elaboração do edital, foram encontrados desde erros relacionados ao prazo de entrega do edital, que contradizia informação do

próprio solicitante ou divergia em relação ao prazo de entrega constante no Termo de referência, até a utilização de termos errados, como por exemplo o uso de repactuação quando o correto seria o uso da palavra reajuste. Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.309/2006, da 1ª Câmara, a diferença entre os dois institutos residiria no fato de que enquanto no reajuste a correção do desequilíbrio seria automática, com base em índices de preços previamente estipulados no edital, na repactuação esta diferença deveria ser comprovada com base em Planilha de Custos e Formação de Preços. Além disso, a repactuação seria aplicável somente aos contratos de prestação de serviços executados de forma continuada, como por exemplo, contrato de mão de obra terceirizada. (TCU, 2006a).

Ainda nesta fase, foram observadas as seguintes falhas: alteração da aquisição global para aquisição por itens, pois não ficou demonstrada a vantajosidade da primeira; a necessidade de inserção de item determinando a lavra de termo de garantia, para resguardar a Administração, porquanto o edital falava em prazo de garantia maior que o prazo de garantia legal; alteração no valor da contratação inicialmente previsto; edital com erro na descrição dos itens (Ex.: Direcionamento de marcas, exigências equivocadas de medidas, erro de unidades); falta de exigência de documentos de habilitação específicos, como atestado de capacidade técnica-operacional devidamente registrado no CREA, registro ou inscrição da licitante no CREA, certidão de registro de pessoa física emitida pelo CREA, de profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pelo CREA

Continuando na fase 5, deparou-se com outros problemas tais como erro na numeração dos itens; previsão de cobrança de juros e mora da autarquia federal, o que seria incabível, conforme parecer da Procuradoria que assistia a autarquia; item fazendo menção a outros itens inexistentes no edital e correção do anexo denominado como Declaração de pleno conhecimento dos locais de prestação dos serviços, para constar o local correto a ser atendido apenas inicialmente. Além disso, ocorreu cobrança de requisito equivocado em um item, conforme restou demonstrado em impugnação de licitante sobre exigência de certificado de boas práticas de fabricação, quando Resolução da ANVISA, informava que tal certificado não era emitido para itens daquela classe. Três propostas foram desclassificadas em razão da falta deste certificado, que não seria exigível.

Na sexta fase, de verificação das cláusulas do contrato ou da ata de registro de preços, identificaram-se os seguintes problemas: divergência entre o local de entrega

consignado no edital e o local de entrega mencionado na ata ou no contrato; falta de previsão de multa e juros em caso de atraso no pagamento de alugueres por parte do contratante; falta de previsão de reajustes em caso de renovações contratuais; numeração errada de itens; retirada de itens da planilha de custos anexada ao contrato para os quais não havia previsão de serviços; cláusulas contendo conteúdo repetido; divergência entre o prazo para prestação da garantia descrito no edital e o prazo previsto no contrato; falta de local no contrato para constar a conta bancária da contratada; previsão de repactuação ao invés de reajuste, que seria o termo aplicável.

A fase 7, designada de Pré-Fase, apresentou os processos que tiveram itens desertos, ou seja, itens para os quais não apareceu nenhum interessado e nenhuma proposta foi formulada, sendo esta a falha encontrada.

Na oitava fase, fase de publicação do aviso, localizou-se falhas como aviso publicado em jornal de grande circulação após o acontecimento da fase de abertura de lances; falta de publicação em jornal de grande circulação por falta de contrato com a empresa de publicações; erro no registro do número do pregão, ou seja, o pregão deveria ser numerado como 58/2015, mas ficou como 58/2016 por erro durante sua formalização.

Na fase 9, de classificação das propostas, observou-se falhas em relação ao cancelamento de itens, ou seja, surgimento de itens fracassados. Existiram propostas, todavia, nenhuma foi selecionada em decorrência de inabilitação ou desclassificação das propostas ou porque os licitantes não atenderam os requisitos exigidos no edital, ou não conseguiram reduzir o valor de suas propostas ao valor máximo de compra estimado pela autarquia, ou ainda, porque o licitante não veio a assinar a ata de registro de preços. Houve também itens cancelados a pedido do próprio solicitante, com a justificativa de que a especificação do produto seria revista e o item seria solicitado em outra oportunidade. Existiram ainda, cancelamento de itens, porquanto o licitante estava impedido de licitar com órgãos do governo federal, ou não enviou a documentação necessária, e também devido à exigência indevida de requisito pela autarquia (certificado de boas práticas de fabricação).

A fase 10, fase de habilitação, encerrou duas falhas: habilitação da licitante sem que fossem observadas todas as exigências do edital (a licitante apresentava irregularidades no SICAF, sendo solicitado envio de balanço patrimonial e Declaração de Falência e concordata, documentação que foi analisada com emissão de parecer favorável à contratação), e a igualdade de sócios majoritários entre a licitante

vencedora e outra participante do certame, tendo o mesmo sócio assinado a Declaração de elaboração independente de proposta das duas empresas, o que foi apontado pelo sistema de licitações.

Na fase 11, designada como fase de entrega, localizaram-se as seguintes falhas: não entrega dos itens empenhados, serviços não cumpridos conforme estabelecido em contrato, atraso no pagamento de alugueres por parte do cessionário e falta de apresentação de garantia contratual.

Por fim, na décima segunda fase, formulada para abrigar aqueles pregões cancelados antes da fase externa, ou seja, que foram criados, mas não chegaram a ultrapassar a fase de preparação, as falhas encontradas envolveram pregões abertos em prazos insuficientes para sua realização, sendo os itens adquiridos por dispensa de licitação; e pregões cujos itens não foram adquiridos por nenhuma outra forma, seja porque o curso foi encerrado e não houve verba para abertura de novas turmas, ou ainda, porque Programa a que atenderia dependia da vinda de um docente de Portugal, o que não foi possível devido à falta de previsão de verba, sendo desnecessária a realização do processo licitatório ou de dispensa de licitação.

As fases que mais apresentaram situações problemáticas e que mais necessitam de atenção segundo sinalizou o diagrama de Ishikawa, Gráfico 3, foram as fases 2 e 5, de Definição do objeto e de Elaboração do Edital respectivamente, merecendo especial atenção, pois são os pontos críticos segundo assinalou o Diagrama, com doze apontamentos cada uma.

### **6.1.3 FMEA aplicado aos pregões eletrônicos iniciados em 2015 em uma autarquia de ensino público federal**

A partir das falhas encontradas nos processos analisados foi possível montar o formulário de Análise do Modo e Efeito de falha, que para melhor visualização, foi dividido por etapas.

Nesta aplicação, como já explicitado na metodologia, optou-se por não desenvolver a aplicação dos índices, uma vez que seriam necessárias respostas a questionamentos impossíveis de serem solucionados com os apontamentos obtidos nesta pesquisa, como a Severidade/gravidade da falha e sua detectabilidade, que demandariam certa subjetividade em sua gradação, ao contrário da frequência/ocorrência, fator objetivo e facilmente extraído dos dados já auferidos.

Citaremos determinados processos apenas para exemplificação de algumas falhas, pois falar sobre todos especificamente, e todas as falhas relacionadas a eles, ficaria maçante e seria desnecessário, haja vista que a ideia aqui é somente ilustrativa.

A Justificativa é a motivação do pedido de contratação ou aquisição, razão pela qual deve ser amplamente embasada em parâmetros objetivos, quando possível, além de ser robusta, ou seja, composta de todos os elementos capazes de comprovar a legitimidade e necessidade da solicitação. Conforme Quadro 1, nos processos analisados, foram coletadas falhas genéricas, do tipo justificativa insuficiente ou a falta dela no processo, quando não há especificidade apontada. Houve também falhas específicas em relação a este item, como a falta de parecer técnico para justificar pedido de marca ou modelo especial. Como exemplo, podemos citar o Pregão 12/2015, em que a Procuradoria constou no seu parecer que a justificativa para a contratação foi insatisfatória, e apontou não constar nos autos a justificativa de aquisição em relação ao item "*notebook* ultrafino que gira para se tornar um *tablet* com tela *touch screen*", cujo valor poderia ser até 3 vezes maior que um *notebook* normal de última geração.

Outra falha encontrada em relação a esta etapa do processo foi a justificativa insuficiente para realizar aquisição em lote único por preço global, capaz de afastar a exigência do art. 23, §§1º e 2º da Lei 8666/93, transcritos abaixo:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). (BRASIL, 1993).

Verificou-se falha quanto à justificativa para participação de instituição externa no pregão da autarquia em um dos processos analisados, Pregão 14/2015. Segundo parecer da Procuradoria Federal, a participação conjunta no processo licitatório por parte da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), deveria ser exaustiva e devidamente justificada, motivada e explicada.

Outra falha, esta recorrente, apontada pela Procuradoria foi a falta de indicativo, elemento ou estimativa média de consumo no último ano ou mensal,

demonstrando que a quantidade solicitada seria compatível com as necessidades da Administração, de forma a demonstrar que não havia aleatoriedade no pedido. Tudo isso, observando a exigência do art. 15, § 7º, II, da Lei 8666/93, que prescreve que nas compras deverá ser observada “a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimativa”. (BRASIL, 1993).

Examinando os processos, encontrou-se falha quanto à justificativa utilizada para adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP), tendo a Procuradoria solicitado comprovação quanto à necessidade de contratações frequentes ou questionado a conveniência da aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, quando o prazo de entrega previsto era de 60 dias, tudo a fim de explicar a adoção do Pregão através do SRP.

Conforme o quadro 1, a falha em relação à Justificativa pode ser decorrente de despreparo, desconhecimento ou negligência do servidor que elaborou a solicitação, e num primeiro momento pode ser detectada pelo setor que tratará o pedido, que, verificando a falha, o retornará para quem o realizou a fim de que complemente a justificativa ou a apresente, no caso de justificativa inexistente. Caso o processo siga normalmente sem a verificação desta falha, passando também pelo pregoeiro, que ainda poderá fazer esta verificação, o processo chegará na Procuradoria, que fará o último controle, mais fino, e de onde nenhum processo passou sem que fosse analisada a suficiência da justificativa apresentada, em todos os 56 (cinquenta e seis) processos analisados.

Ainda de acordo com o quadro 1, podemos apontar como decorrente desta falha, o efeito de atraso dos processos, pois várias vezes os solicitantes devem ser contatados para corrigirem a justificativa apresentada, ou então apresentar a justificativa, outro efeito é a correção do Pedido de Materiais e Serviços (PMS), que deve ser alterado, como no caso de divisão de itens quando a justificativa apresentada foi insuficiente para aquisição global dos materiais, tudo isso gerando retrabalho e retorno do processo com atraso do andamento do certame em sua fase interna.

Quadro 1. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Justificativa

(continua)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
<b>JUSTIFICATIVA</b>	Erro ao solicitar. Falta de verificação pelo setor que realizará o pedido de aquisição se a justificativa apresentada pelo solicitante é suficiente.	<b>Falta de justificativa para compra de item específico e com valor mais alto que os demais, do mesmo tipo, existentes no mercado</b>	Processo devolvido ao solicitante para apontamento de justificativa/ Atraso no processo licitatório	Procuradoria, Pregoeiro, Divisão de Compras
	Erro ao solicitar. Falta de verificação pelo setor que realizará o pedido de aquisição.	<b>Justificativa não enviada pelo solicitante</b>	Processo devolvido ao solicitante para apontamento de justificativa / Atraso no processo licitatório	Procuradoria, Pregoeiro, Divisão de Compras
	Erro do solicitante. Falta de verificação pelo setor que realizará o pedido de aquisição se a justificativa apresentada pelo solicitante é suficiente.	<b>Justificativa insuficiente</b>	Processo devolvido ao solicitante para complementação da justificativa / Atraso no processo licitatório	Procuradoria, Pregoeiro, Divisão de Compras
	Erro ao solicitar. Falta de verificação pelo setor que realizará o pedido de aquisição se a justificativa apresentada pelo solicitante é suficiente	<b>Falta de parecer técnico para justificar pedido específico de marca, modelo etc.</b>	Processo devolvido ao solicitante para apresentação de parecer técnico / Atraso no processo licitatório	Procuradoria, Pregoeiro, Divisão de Compras
	Erro ao solicitar. Falta de verificação pelo setor que realizará o pedido de aquisição se a justificativa apresentada pelo solicitante é suficiente ou se aquela é a melhor forma de aquisição.	<b>Justificativa insuficiente para realizar aquisição em lote único por preço global</b>	Alteração do PMS para divisão do lote único em itens diversos / Atraso no processo licitatório	Procuradoria, Pregoeiro, Divisão de Compras
	Erro ao solicitar. Falta de verificação pelo setor que realizará o pedido de aquisição se a justificativa apresentada pelo solicitante é suficiente e se aquela é a melhor forma de se realizar a aquisição.	<b>Justificativa insuficiente para participação de outra entidade/instituição no pregão</b>	Processo devolvido ao solicitante para complementação da justificativa / Atraso no processo / impossibilidade de participação da outra instituição no mesmo processo	Procuradoria, Pregoeiro, Divisão de Compras

Quadro 1. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Justificativa

(conclusão)

FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha				
INSTITUIÇÃO: <b>Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
JUSTIFICATIVA	Erro ao elaborar a solicitação e falta de verificação da melhor opção de justificativa, dentre as possíveis, já que são determinadas pela lei.	<b>Correção da justificativa adotada para adoção do Sistema de Registro de Preços</b>	Processo devolvido ao Departamento de Licitações para verificação	Procuradoria
	Erro ao solicitar. Falta de verificação pelo setor que realizará o pedido de aquisição se a justificativa apresentada pelo solicitante é suficiente.	<b>Falta de justificativa para o quantitativo solicitado com base em estimativas objetivas</b>	Processo devolvido ao solicitante para complementação da justificativa / Atraso no processo licitatório	Procuradoria, Pregoeiro, Divisão de Compras

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à Definição do Objeto, de acordo com o quadro 2, verificou-se vários modos de falhas que dificultaram um melhor desempenho do processo e o atingimento do resultado final com maior êxito, porquanto a descrição detalhada do objeto de maneira a facilitar a aquisição, sem direcionamentos e feita de forma clara e suficiente é imprescindível para o sucesso da licitação.

Um modo de falha bastante comum nos processos examinados, foi a descrição insuficiente dos itens, gerando inclusive a alteração do PMS original. Dentro desta falha, podemos citar pormenorizadamente a falta de consulta ao DTI (Departamento de Tecnologia da Informação) quanto aos itens de tecnologia e informática, para melhor descrição e acompanhamento da aquisição, bem como para verificar a exigibilidade de margens de preferência constantes em lei.

Além disso, alguns itens tiveram que ser divididos, pois não seria recomendada a aquisição global, a exemplo do Pregão 001/2015, em que um item foi separado em três objetivando melhorar a descrição de cada um. Outras falhas averiguadas foram o direcionamento de marca e a falta de posicionamento e laudo técnico do DTI (Departamento de Tecnologia da Informação), que tem por finalidade gerenciar a execução de serviços de informática da autarquia de ensino, como no Pregão 004/2015.

O orçamento também faz parte da descrição do objeto, compondo o pedido de aquisição ou contratação, e em alguns processos verificou-se a presença de orçamentos incompletos, ou necessitando de esclarecimentos e até mesmo a diferença entre o item orçado e o item solicitado, a exemplo do Pregão 36/2015. Também se constatou solicitações contendo itens sem dimensões e peso, com erro na nomenclatura e no código a ser lançado no sistema de compras ou ainda, faltando especificação de quantas unidades deveriam estar acondicionadas em cada caixa do produto a ser adquirido.

Outra falha importante foi a falta de realização de procedimento fundamental, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), conforme determina o art. 11 da IN 4/2014 (BRASIL, 2014), que deveria ter sido providenciado anteriormente à escolha do objeto e que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da Solução a ser atendida pela contratação. No processo estudado, Pregão 009/2015, a Procuradoria foi consultada quando o licitante vencedor sugeriu a troca do *hardware* do PABX existente no DTI por um mais novo e sem custos para a autarquia de ensino, ao invés de apenas trocar as peças do antigo. Foi neste momento que a Procuradoria detectou a falta de DOD, que somente então foi produzido. O procedimento, mais vantajoso para a Administração, não pode ser realizado, pois não estava previsto no edital.

Também foi falha recorrente a divergência entre o quantitativo de itens solicitados na planilha de preços e no PMS, encontradas nos Pregões 10/2015 e 15/2015, por exemplo.

Outro modo de falha foi a alteração da relação jurídica objeto da contratação, por não se tratar de prestação de serviços e sim cessão de bens públicos para exploração econômica, de acordo com sugestão da Procuradoria, bem como alteração de elemento de despesa classificado erroneamente, por exemplo, serviço classificado como consumo.

Foram falhas encontradas em alguns processos analisados, a alteração de valores decorrentes de acréscimo de itens no PMS, ou de quantidades de itens já solicitados, ou correção de valores errados no PMS por estarem divergentes do orçamento apresentado.

Ainda em relação às falhas concernentes a valores, constatou-se situações em que as estimativas estavam ainda menores que em pregões realizados anteriormente, em que os mesmos itens já haviam sido fracassados ou desertos. Ou ainda, o caso

do edital do Pregão 38/2015, que sofreu impugnação uma vez que por reajustes realizados em 1/9/2015 pela PETROBRAS e pelas distribuidoras, os preços propostos não estavam mais sendo praticados pelo mercado, estando muito abaixo da realidade. Realizado levantamento pela Divisão de Compras, verificou-se que os valores realmente não condiziam com o praticado no mercado, sendo o edital republicado com a correção dos valores.

Segundo o quadro 2, na maioria destas falhas, o que aconteceu foi a devolução do pedido ao solicitante para correção ou melhoria da descrição dos itens, apresentação dos orçamentos ou correção dos mesmos, ou ainda para apresentação de esclarecimentos. Também houve devolução de processos para a Divisão de Compras para alteração da forma de solicitação, para tomada de providências, inclusive com alterações de PMS e modificação de valores das aquisições/contratações.

Todas estas movimentações foram motivo de atraso no andamento dos processos licitatórios, pois geraram retrabalho e refazimento de etapas já realizadas.

Quadro 2. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Definição do Objeto

(continua)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
<b>DEFINIÇÃO DO OBJETO</b>	Não verificação da melhor forma de aquisição por parte do setor que realizará o pedido de aquisição.	<b>Separação de um item (aquisição global) em vários para melhorar a forma de aquisição</b>	Processo devolvido à Divisão de Compras para alterar a forma de solicitação dos itens e o PMS / Atraso no processo licitatório	Procuradoria, Pregoeiro e Divisão de Compras
	Erro ao solicitar. Falta de verificação pelo setor que realizará o pedido de aquisição se a descrição apresentada pelo solicitante é suficiente.	<b>Descrição insuficiente ou incompleta</b>	Processo devolvido ao solicitante ou ao Departamento de Compras para melhorar a descrição do item solicitado / Atraso no processo, alteração do valor da aquisição, dúvidas durante a fase de lances / Não aquisição do item correto	Pregoeiro e Divisão de Compras

Quadro 2. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Definição do Objeto

(continuação)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
<b>DEFINIÇÃO DO OBJETO</b>	Falta de um procedimento de verificação detalhado, <i>check list</i>	<b>Elemento de despesa errado, classificação equivocada da relação jurídica</b>	Processo devolvido à Divisão de Compras para alteração	Procuradoria e Pregoeiro
	Erro do solicitante. Falta de um procedimento de verificação detalhado, <i>check list</i>	<b>Erro de valores e quantidades, inclusive com valor a menor que outros pregões já fracassados</b>	Processo devolvido ao solicitante ou à Divisão de Compras para correção / Atraso no processo licitatório	Pregoeiro e Divisão de Compras
	Erro ao solicitar. Falta de verificação pelo setor que realizará o pedido de aquisição se a solicitação pode ser feita da maneira original ou deve ser corrigida	<b>Direcionamento de marca</b>	Processo devolvido ao solicitante para justificar a necessidade de aquisição da marca solicitada ou se pronunciar sobre a possibilidade de compra de produto similar / Atraso no processo licitatório	Pregoeiro e Divisão de Compras
	Falta de um procedimento padrão, <i>check lists</i> de verificação	<b>Falta de laudo técnico ou consulta ao Departamento de Tecnologia da Informação</b>	Processo devolvido à Divisão de Compras para providenciar laudo técnico do Departamento de Tecnologia da Informação	Pregoeiro e Divisão de Compras
	Erro ao solicitar. Falta de planejamento	<b>Objeto alterado para incluir mais itens</b>	Alteração do PMS com modificação no valor de aquisição / Atraso no processo licitatório	Pregoeiro e Divisão de Compras
	Falta de um procedimento padrão, <i>check lists</i> de verificação	<b>Erro de procedimento não realizado (falta de DOD)</b>	Falha na escolha do melhor procedimento a ser realizado / Atraso no processo licitatório / Perdas financeiras, escolha de equipamentos defasados ou procedimentos mais oneroso ou menos eficientes	Procuradoria

Quadro 2. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Definição do Objeto

(conclusão)

FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha				
INSTITUIÇÃO: <b>Autorquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
DEFINIÇÃO DO OBJETO	Erro ao solicitar. Falta de um programa ou listagem padrão de solicitação.	<b>Erro de nomenclatura/medida/ unidade/ código</b>	Devolução do processo à Divisão de Compras ou ao solicitante para correção ou adequação dos itens / Não aquisição dos itens por inexistência de proposta / Atraso no processo licitatório	Pregoeiro e Divisão de Compras
	Erro ao solicitar. Falta de um procedimento de verificação detalhado, <i>check list</i>	<b>Diferença entre o item orçado e o item solicitado</b>	Processo devolvido à Divisão de Compras para verificação das inconsistências / Atraso no processo licitatório e possibilidade de alteração de valores	Pregoeiro e Divisão de Compras
	Erro ao solicitar. Falta de um procedimento de verificação detalhado, <i>check list</i>	<b>Falta de orçamento ou orçamento necessitando de esclarecimentos</b>	Processo devolvido ao solicitante para apresentação do orçamento ou de esclarecimentos/ Atraso no processo licitatório e possibilidade de alteração de valores	Pregoeiro e Divisão de Compras

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à etapa de previsão no orçamento, encontrou-se apenas uma falha, que foi decorrente de erro de conferência na formulação do documento, gerando no Memorando sobre a Disponibilidade de Recursos Orçamentários uma discrepância entre o valor numérico e o valor por extenso.

Conforme se verifica do quadro 3, o controle desta falha foi feito pela Procuradoria e ela pode ter ocorrido por um simples erro de conferência.

Quadro 3. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Previsão no Orçamento

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
<b>PREVISÃO NO ORÇAMENTO</b>	Erro de conferência	<b>Valor escrito por extenso diferente do numeral</b>	Possibilidade de confusão sobre o real valor da licitação	Procuradoria

Fonte: Elaborado pela autora

Em relação à etapa do processo destinada ao Termo de Referência, encontrou-se falhas como a divergência entre itens do próprio termo. Apenas para exemplificar podemos citar o caso do Pregão 001/2015, destinado à aquisição e instalação de grades de proteção, cujo item 11 (onze) do termo de referência menciona entrega variável, ao mesmo tempo em que, estabelece nas observações que o prazo de entrega será de até 90 (noventa) dias, contados a partir da solicitação pelo Departamento de Engenharia Civil. Enquanto isso, o item 12 (doze) prevê a assinatura de termo de contrato, com vigência de 12 (doze) meses.

Estas dissensões geraram dúvidas na equipe de licitação que, por e-mail, questionou o solicitante quanto aos prazos e quanto a outras questões que restaram não esclarecidas no termo de referência: se a forma de entrega seria total ou parcelada; se a instalação seria na metragem total ou de forma parcelada; se a vencedora da licitação deveria medir o local para instalação pessoalmente ou as medidas dos desenhos bastariam; qual seria o local e o horário de entrega; se o objeto seria levado diretamente ao local de instalação e se a vigência do contrato seria de 12 (doze) meses.

Também se verificou falha quanto à falta de exigência fundamental no Termo de Referência, como a necessidade de apresentação de relatório ou laudo de análise técnica expedido por laboratório de ensaio acreditado pelo INMETRO, para comprovação da qualidade similar ou superior, rendimento e desempenho, dos materiais ofertados no caso de não serem originais, por exemplo no caso de cartuchos ou toners de impressoras. E houve casos, como o do Pregão 009/2015, em que a exigência frustraria o caráter competitivo da licitação, como a apresentação de carta de solidariedade do Fabricante se comprometendo em dar a garantia de atualização

do software MX ONE TSE de 3 anos sem ônus adicional, e que não chegou a ser colocada no Edital, seguindo orientação da equipe de licitação.

Termos de referência com informações incompletas, como a falta de local de entrega, falta de vigência do contrato, faltando elencar as sanções administrativas, faltando a data de assinatura, faltando informações sobre o prazo de garantia dos itens, se legal ou se teria garantia adicional, exigências de profissionais técnicos e seus requisitos, foram outros modos de falha encontrados nos processos analisados.

Constatou-se falhas do tipo repetição de itens com mesmo conteúdo, ou ainda, informações fundamentais erradas, como o número de alunos atendidos a menor no Pregão 17/2015, destinado à cessão de uso onerosa de área, equipamentos e instalações próprias da autarquia, necessários à implantação do Restaurante Universitário. Também se encontrou termos de referência diferentes do PMS, seja em relação ao objeto ou ao prazo de garantia dos itens, como exemplo menciona-se o caso do Pregão 18/2015, cujo objeto do termo de referência é a construção de subestação energia elétrica e não contratação de empresa para prestar tal serviço, diferente do PMS.

Uma falha recorrente nesta etapa do processo foi um item indicando outros com numeração equivocada, como por exemplo o item 16.5 aludindo aos itens 14.1, 14.2, 14.3 e 14.4, quando deveria estar se referindo aos itens 16.1, 16.2, 16.3 e 16.4, pois estava tratando de sanções administrativas. Outra falha de indicação, ocorreu na justificativa de um termo de referência que mencionou uma página do processo na qual não constava nenhuma justificativa para aquisição, somente um e-mail contendo questionamento do Diretor de Suprimentos e Patrimônio para compra de um item com valor acima dos demais equipamentos do mercado, Pregão 32/2015.

No caso de pregões para cessão de uso onerosa de área a falha verificada foi a falta de previsão de juros e/ou multa para casos de atraso de pagamento de aluguel por parte do cessionário, que deveria constar em algum item dos termos de referência relativos às penalidades por descumprimento das obrigações do cessionário.

A exigência de requisito que não seria mais necessário para certos tipos de itens, causando o fracasso na sua aquisição, foi outro modo de falha encontrado em relação aos termos de referência. No pregão, 50/2015, a Divisão de Compras colocou no termo de referência, no item 8.4, a exigência de certificado de boas práticas de fabricação para um dos itens, porém um dos licitantes apresentou Resolução da ANVISA, esclarecendo que tal certificado não era emitido para itens daquela classe.

Três propostas foram desclassificadas em razão da falta desse certificado, que não seria exigível. O solicitante informou que não foi consultado ou informado sobre esta necessidade e solicitou que esta exigência não fosse colocada novamente no Termo de referência, o que levou o produto a ter sua compra cancelada.

Conforme o quadro 4, as falhas verificadas no Termo de referência muitas vezes causaram a devolução do processo ao solicitante ou à Divisão de Compras, dependendo da fase em que estava o processo, para que fosse verificada a inconsistência encontrada ou complementadas as informações faltantes. Porém algumas vezes, o processo prosseguiu e a falha passou despercebida gerando grande prejuízo para a Administração, como o cancelamento da compra de um item, atrasos no pagamento dos alugueres sem o devido pagamento de multas e juros pelo cessionário, tudo isso porque o Termo de Referência foi, e é, a base para a confecção correta ou incorreta do Edital.

Quadro 4. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Termo de Referência

(continua)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
TERMO DE REFERÊNCIA	Falta de orientação do solicitante / Falta de um procedimento de verificação detalhado, <i>check list</i> , pelo setor que formalizou o processo de aquisição	<b>Divergência entre itens do próprio termo de referência (Ex.: prazo de entrega)</b>	Processo devolvido pelo pregoeiro ao solicitante para verificar a inconsistência / Atraso no processo licitatório	Pregoeiro
	Falta de orientação do solicitante / Falta de um procedimento de verificação detalhado, <i>check list</i> , pelo setor que formalizou o processo de aquisição	<b>Informações incompletas (Ex.: falta de local de entrega, falta de vigência do contrato, se a entrega seria total ou parcelada, se deveria haver medição no local, falta de previsão das sanções administrativas etc.)</b>	Processo devolvido pelo pregoeiro ao solicitante para verificar a inconsistência / Atraso no processo licitatório	Pregoeiro

Quadro 4. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Termo de Referência

(continuação)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
TERMO DE REFERÊNCIA	Falta de um procedimento de verificação detalhado, <i>check list</i> , pelo setor que formalizou o processo de aquisição	<b>Faltou constar necessidade de relatório/laudo de análise técnica expedido por laboratório acreditado pelo INMETRO, no caso de não ser produto original</b>	Processo devolvido à Divisão de Compras para retificação / Atraso no processo licitatório	Pregoeiro
	Falta de um procedimento padronizado, com lista de verificação de itens necessários e indispensáveis e itens específicos para determinadas aquisições	<b>Exigência de requisito desnecessário que levou ao fracasso da compra do item</b>	Cancelamento da Compra do item	Inexiste
	Falta de um procedimento padronizado, com lista de verificação de itens necessários e indispensáveis e itens específicos para determinadas aquisições	<b>Exigência de requisito desnecessário frustraria o caráter competitivo da licitação</b>	Menos participantes do certame, diminuindo a competitividade	Inexiste
	Erro do solicitante e falta de um procedimento de verificação detalhado	<b>Itens repetidos</b>	Gerar um edital com erros da mesma ordem	Inexiste
	Erro do solicitante e falta de um procedimento de verificação detalhado	<b>Informações fundamentais erradas (Ex.: número de alunos atendidos)</b>	Contratação defasada de serviços/ necessidade de termos aditivos / compra de produtos em menor ou maior quantidade que a real necessidade	Pregoeiro e Divisão de Compras
	Erro do solicitante e falta de um procedimento de verificação detalhado	<b>Termo de referência diferente do PMS (Ex.: Objeto diferente, garantias diferentes)</b>	Contratação diferente do que foi inicialmente planejado	Pregoeiro
	Erro do solicitante e falta de um procedimento de verificação detalhado	<b>Itens fazendo remissão a outros, porém com numeração errada</b>	Gerar um edital com erros da mesma ordem	Inexiste

Quadro 4. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Termo de Referência

(conclusão)

FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha				
INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
TERMO DE REFERÊNCIA	Erro do solicitante e falta de um procedimento de verificação detalhado	<b>Termo de referência fazendo remissão a documento em folha errada do processo onde deveria estar a justificativa</b>	Termo de referência calcado em documento errado, falha no processo	Inexiste
	Falta de um procedimento padronizado, com lista de verificação de itens necessários e indispensáveis e itens específicos para determinadas aquisições/contratações	<b>Falta de previsão de juros ou mora em caso de atraso de alugueres</b>	Prejuízo para a Administração Pública em caso do contratante não cumprir com sua obrigação, além de ser uma forma de obrigar a realização dos pagamentos em dia.	Inexiste

Fonte: Elaborado pela autora

Na etapa do processo definida como Edital, apurou-se modos de falha como a existência de erros em relação ao prazo de entrega, por exemplo no Pregão 001/2015, enquanto o edital do certame fala em prazo de entrega e instalação de 90 dias, a informação do setor de compras seria de que a entrega do material deveria ser total e a instalação parcelada. Além disso, ainda em relação a prazos de entrega, várias vezes o edital foi discrepante do prazo de entrega previsto no Termo de referência.

Observou-se falha quando da utilização de termos equivocados, quando a Procuradoria solicitou a mudança do termo "repactuação" para "reajuste", o mais adequado ao tipo de contratação a ser realizada. Também houve falha apurada pela Procuradoria, que atentou para a obrigatoriedade de haver disputa por itens no caso de não restar demonstrada a vantajosidade da aquisição global, gerando alteração do edital.

Ainda dentre as falhas detectadas pela Procuradoria, destaca-se a recomendação feita para inserção no edital de um item determinando a lavra de Termo de Garantia, dada a inexistência de termo de contrato e a necessidade efetiva de assegurar à Administração Pública a garantia dos bens, tendo em vista que a garantia

legal é de apenas 90 dias e o Edital falava em garantia de 12 meses. O Termo deveria ser padronizado e deveria ser entregue pelo fornecedor no ato de fornecimento.

Outra falha do edital foi a alteração do valor estimado da contratação, o que acarretou o retorno do processo para adequação da previsão orçamentária, como ocorrido no Pregão 17/2015, cujo edital foi modificado, pois alterou-se o valor estimado da contratação, que passou a ser baseado no pagamento de R\$1,00 (um real) por refeição realizada por aluno, a serem pagos pela autarquia e não o valor de R\$9,90 (nove reais e noventa centavos) por refeição, que era o valor de referência anterior.

Ainda em relação às falhas do edital, apurou-se que um dos editais, no Pregão 19/2015, foi objeto de impugnação de um dos licitantes, pois não estava exigindo documentos para habilitação que estariam previstos em resolução do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA). O edital foi revisto e republicado, sendo remarcada a abertura da fase de lances. O novo edital passou a exigir documentos de habilitação como: atestado de capacidade técnica-operacional devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), registro ou inscrição do licitante no CREA, certidão de registro de pessoa física emitida pelo CREA, de profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pelo CREA.

Apesar das solicitações de correção das descrições dos itens, na etapa da fase interna de verificação da descrição do objeto, algumas inconsistências permaneceram até a fase do edital, como direcionamento de marca, exigência equivocada de medidas, erros de unidades por caixa do produto, gerando dúvidas dos licitantes. Outra falha que persistiu desde o termo de referência, que direcionou o edital para o erro, foi a cobrança de requisito exorbitante e que não poderia ter sido estabelecido, o que acabou provocando o cancelamento da aquisição.

Notou-se falha quanto à numeração sequencial errada de itens do edital ou ainda, quanto a itens se referindo a outros que não estavam no edital segundo a numeração mencionada. Percebeu-se falha relacionada à previsão de cobrança de juros de mora e multa em face da autarquia federal de ensino, o que seria incabível, conforme pontuou em seu parecer a Procuradoria que assistia à instituição.

Percebeu-se falha em um dos anexos do edital após sua publicação, a exemplo da Declaração de pleno conhecimento dos locais de prestação dos serviços no pregão

eletrônico SRP 058/2016, que foi corrigida, pois deveria constar que se tratava apenas dos locais a serem inicialmente atendidos, conforme verificado pelo pregoeiro.

Segundo o quadro 5, das falhas examinadas várias são as consequências, e a maioria delas reflete no ato praticado externamente pela Administração, pois o Edital regulamenta a aquisição ou a contratação a ser realizada. Por conseguinte, desde o não atendimento ao que foi inicialmente planejado, a diminuição da concorrência, a impugnação do edital, até a compra fracassada e a ilegalidade do ato de repactuação, tudo são reflexos de um edital contendo equívocos.

Quadro 5. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Edital

(continua)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
<b>EDITAL</b>	Falta de um procedimento de verificação detalhado de compatibilidade entre Termo de Referência e Edital	<b>Erro em relação ao prazo de entrega / Divergência em relação ao prazo de entrega constante no Termo de referência</b>	Não atendimento do que foi inicialmente planejado	Inexiste
	Erro de procedimento adotado	<b>Uso de termo errado (Ex.: repactuação ao invés de reajuste)</b>	Impossibilidade de se praticar o ato futuro de reajuste	Procuradoria
	Falta de orientação sobre a melhor forma de aquisição ou ainda, sobre a justificativa mais adequada ao caso	<b>No caso de não ficar demonstrada a vantagem de aquisição global, necessária a aquisição por itens</b>	Diminuição da concorrência	Procuradoria
	Erro de procedimento / Procedimento normalmente não realizado devido à falta de previsão em norma	<b>Falta de item determinando a lavra de termo de garantia, (Pois o edital fala em garantia maior que a garantia legal)</b>	Insegurança jurídica para a Administração Pública	Procuradoria
	Falta de Planejamento	<b>Valor da contratação alterado</b>	Retorno do processo para adequação da previsão orçamentária / Atraso no andamento	Pregoeiro

Quadro 5. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Edital

(conclusão)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
EDITAL	Falta de um procedimento padronizado, com lista de verificação de itens necessários e indispensáveis e itens específicos para determinadas aquisições/contratações	<b>Falta de exigência de documentos de habilitação específicos</b>	Impugnação do edital	Solicitante, Divisão de Compras, Pregoeiro e Licitantes
	Falta de verificação detalhada, <i>check lists</i>	<b>Edital com erro na descrição dos itens (Ex.: Direcionamento de marcas, exigências equivocadas de medidas, erro de unidades)</b>	Erro de interpretação pelos proponentes, impugnações, pedidos de esclarecimentos	Pregoeiro, Divisão de Compras e Solicitante
	Falta de padronização das solicitações	<b>Exigências exorbitantes por parte do Departamento de Compras</b>	A compra do item acabou sendo fracassada	Pregoeiro e Divisão de Compras
	Falta de verificação detalhada, <i>check lists</i>	<b>Erro na numeração dos itens</b>	Gerar questionamentos por parte dos licitantes	Pregoeiro
	Erro de procedimento normalmente realizado	<b>Previsão de cobrança de juros e mora da autarquia</b>	Ilegalidade do ato	Procuradoria
	Falta de verificação detalhada, <i>check lists</i>	<b>Item fazendo remissão a outros itens inexistentes no edital</b>	Gerar questionamentos por parte dos licitantes	Inexiste
	Falta de verificação detalhada, <i>check lists</i>	<b>Correção de declaração no anexo para constar que se tratava do local a ser inicialmente atendido</b>	Impossibilidade de entrega futura em outros locais, caso não fosse corrigida	Pregoeiro

Fonte: Elaborado pela autora

A próxima etapa estudada através do FMEA é a etapa que observa as cláusulas do contrato ou da ata de registro de preços, e a utilização de um ou outro instrumento dependerá do objeto da licitação, conforme quadro 6.

A primeira falha observada foi a divergência em relação ao local de entrega referido no edital e o descrito na ata/contrato, a exemplo do Pregão 001/2015. Outra falha apurada foi a falta de previsão no contrato, de multas e/ou juros em caso de atraso no pagamento dos alugueres, especificamente nos pregões destinados a cessão onerosa de uso de área. Como consequência podemos citar vários pedidos de reemissão de boletos com adiamento da data de vencimento e sem pagamento de quaisquer acréscimos por parte do cessionário, causando prejuízo ao erário.

Observou-se falhas quanto à falta de previsão de reajuste caso houvesse renovações, quanto à numeração errada dos itens, à formatação de algumas palavras, a cláusulas que tratavam do mesmo assunto, à falta de local para constar a conta bancária da contratada, tudo isso verificado pela Assessoria de Contratos. Outra falha foi a retirada de itens para os quais não havia previsão de serviços, das planilhas anexas ao contrato, também apontada pela Assessoria de Contratos.

A divergência entre o prazo para a prestação da garantia contratual estabelecido no edital e o prazo fixado na minuta contratual também foi um modo de falha encontrado nesta etapa. E novamente, verificou-se a aplicação errada dos termos repactuação e reajuste, uma vez que o contrato previu repactuação, quando deveria prever reajuste.

De acordo com o quadro 6, nesta etapa a maioria das falhas foi detectada pelo controle da Assessoria de Contratos, todavia, algumas ainda persistiram e foram notadas pelo Pregoeiro, como a diferença entre os prazos de garantia previstos no edital e no contrato ou pela Procuradoria, como a previsão de repactuação, quando o correto seria reajuste.

Quadro 6. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Cláusulas do Contrato/Ata de Registro de Preços

(continua)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
CLÁUSULAS DO CONTRATO/ATA DE REGISTRO DE PREÇO	Falta de verificação detalhada, <i>check lists</i>	<b>Divergência do local de entrega entre o edital e a ata/contrato</b>	Possibilidade de questionamento pelo licitante, gerando atrasos na licitação / erros na entrega	Inexiste

Quadro 6. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Cláusulas do Contrato/Ata de Registro de Preços

(conclusão)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
CLÁUSULAS DO CONTRATO/ATA DE REGISTRO DE PREÇO	Erro de procedimento adotado	<b>Falta de previsão de multa/juros em caso de atraso no pagamento de alugueres</b>	Prejuízo para a Administração Pública no caso do contratante não cumprir com sua obrigação, além de ser uma forma de obrigar a realização dos pagamentos em dia.	Procuradoria
	Erro na confecção do contrato/ata, aproveitamento de documento modelo	<b>Falta de previsão de reajustes em caso de renovações</b>	Impossibilidade de se praticar reajustes em caso de renovações de contrato	Assessoria de Contratos
	Erro na confecção do contrato/ata, aproveitamento de documento modelo	<b>Numeração errada de itens</b>	Gerar dúvidas por parte do contratante	Assessoria de Contratos
	Erro na confecção da planilha e falta de verificação	<b>Retirada de itens da planilha para os quais não há previsão de serviços</b>	Informações erradas, podendo causar erro na contratação	Assessoria de Contratos
	Erro na confecção do contrato/ata, aproveitamento de documento modelo	<b>Cláusulas com conteúdo repetido</b>	Duplicidade de informações, podendo gerar erro de entendimento	Assessoria de Contratos
	Falta de verificação de conteúdo entre o edital e a ata/contrato	<b>Divergência entre o prazo do edital e o prazo do contrato para prestação de garantia</b>	Divergência no ato de prestação de garantia por parte do contratado, possibilidade de gerar discussão	Pregoeiro
	Erro na confecção do contrato/ata, aproveitamento de documento modelo	<b>Inserção de local no contrato para constar a conta bancária da contratada</b>	Falta de informação	Assessoria de Contratos
	Erro de procedimento adotado	<b>Previsão de repactuação ao invés de reajuste, que é o termo correto</b>	Impossibilidade de se praticar o ato futuro de reajuste	Procuradoria

Fonte: Elaborado pela autora

A próxima etapa, trazida no quadro 7, foi um artifício criado para abrigar as falhas relacionadas aos itens desertos, ou seja, não é uma fase licitatória, mas como tinha importância para as análises realizadas no presente trabalho, decidiu-se por destacá-la. Nesta fase nenhuma proposta foi apresentada para certos objetos, restando frustrada a tentativa de aquisição ou contratação. Encontrou-se 58 itens desertos, ou seja, 58 itens com falha em sua aquisição ou contratação, com consequente desabastecimento da instituição.

Quadro 7. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Pré-fase

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
PRÉ-FASE	Nenhuma proposta realizada para o item, devido ao desinteresse dos licitantes, podendo ser por preços abaixo de mercado propostos pela Administração Pública, por itens de difícil fornecimento ou com unidades erradas ou medidas erradas, ou ainda com requisitos exorbitantes de qualificação.	<b>58 ITENS SEM PROPOSTAS</b>	Desabastecimento da Instituição	Inexiste

Fonte: Elaborado pela autora

Na análise da etapa denominada Publicação do aviso, observou-se falhas como a publicação do aviso da abertura do certame em jornal de grande circulação ter ocorrido após a fase de abertura de lances, por erro da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), ou ainda, a publicação do aviso da licitação ter acontecido somente no Diário Oficial da União, por falta de contrato da autarquia com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

De acordo com o quadro 8, a falha de publicação impede a melhor divulgação do certame, atingindo um maior número de potenciais fornecedores, aumentando a disputa, diminuindo os preços e minorando a possibilidade de itens desertos ou fracassados. O controle desta falha deve ser feito concomitantemente pelo fiscal do

contrato, que deve observar o prazo de vigência do contrato, evitando assim períodos em que a instituição ficará sem a cobertura do serviço e também pelo pregoeiro, que poderá interferir quando verificar falhas nas publicações, alertando o fiscal.

Outro modo de falha foi analisado no Pregão 58/2015, que passou a se chamar 58/2016, pois houve um erro de registro no ato de inserção do pregão junto ao Sistema de Divulgação de Compras (SIDE) para fins de publicidade do edital. Para viabilizar a celeridade e a economia processual optou-se por manter a numeração registrada no sistema.

Quadro 8. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Publicação do aviso

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
PUBLICAÇÃO DO AVISO	Falta de fiscalização	<b>Aviso publicado em jornal de grande circulação após o acontecimento da fase de abertura de lances</b>	Falta de publicidade, com menor divulgação do certame	Fiscal do contrato, Pregoeiro
	Falta de planejamento e fiscalização	<b>Falta de publicação em jornal de grande circulação, por falta de contrato com a empresa de publicações</b>	Falta de publicidade, com menor divulgação do certame	Fiscal do contrato
	Erro de digitação	<b>Erro no registro do número do pregão</b>	Pregão numerado erroneamente	Pregoeiro

Fonte: Elaborado pela autora

Na próxima etapa avaliada, Classificação das propostas, quadro 9, foram relacionados os itens que sofreram cancelamento durante a fase de apresentação de propostas.

Os motivos que geraram os cancelamentos foram considerados falhas, pois impediram que os processos licitatórios obtivessem total êxito na sua finalidade.

No estudo dos processos encontrou-se falhas quando os licitantes não atenderam os requisitos exigidos no edital, e por isso os itens foram cancelados. Como exemplo o Pregão 02/2015, em que 4 itens foram cancelados (05, 16, 17 e 18),

porquanto a maioria das empresas participantes ofertaram produtos que não possuíam isolamento tipo VDE, conforme determinação do edital.

Também se verificou reiteradamente falhas quando os licitantes não conseguiram reduzir suas propostas aos valores máximos estabelecidos em edital pela autarquia, sob várias alegações, dentre elas a defasagem dos preços de referência do edital. Por exemplo, o Pregão 05/2015 em que foram cancelados 4 itens (48, 49, 97 e 105), pois os proponentes não aceitaram reduzir os valores propostos, e seus valores máximos estariam acima dos valores de referência estabelecidos pela instituição.

Houve ainda, falha decorrente de ato do proponente, que não assinou a ata de registro de preços, como no pregão 006/2015, em que já na etapa de adjudicação, o licitante vencedor de vários itens não respondeu às convocações do pregoeiro e não apresentou a ata de registro de preços devidamente assinada. Voltou-se para a fase de aceitação de propostas, contudo os itens foram cancelados, pois não houve proposta que pudesse ser aproveitada.

Estudou-se também falha resultante de erro do próprio solicitante do item, que requereu o seu cancelamento, alegando necessidade de revisão da especificação para realizar a solicitação em outra oportunidade, de forma melhorada.

Encontrou-se falha decorrente da falta de envio de documentação por parte do licitante, após o encerramento da fase de lances, como o envio de laudo técnico ou laudo comparativo. Por exemplo, a única proponente do Pregão 18/2015 não apresentou a documentação exigida no edital, atestado de capacidade técnica devidamente registrado no CREA, acompanhado da respectiva certidão de Acervo técnico, comprovando que executou obra de Subestação Desabrigada de Energia Elétrica com potência igual ou superior a 75 KVA, e o único item foi cancelado. O processo do pregão 18/2015 foi aproveitado para a realização do Pregão para 33/2015.

Também se verificou falha decorrente de exigência indevida de requisito, Certificado de boas práticas de fabricação, por parte da autarquia.

Constatou-se falha que gerou cancelamento de itens já na fase de adjudicação, no Pregão 32/2015. A proponente estava impedida de licitar com órgãos do governo federal, e devido ao prazo de empenho estar curto, por interesse administrativo, decidiu-se por não chamar as próximas colocadas, e aproveitar os itens já consagrados.

De acordo com o quadro 9, todas as falhas detectadas nesta etapa geram grande transtorno para a Administração, uma vez que a principal consequência é o desabastecimento da instituição, fora os custos de realização de novo processo licitatório, que ainda, assim não garante a aquisição ou a contratação.

Todos estes modos de falha fogem ao controle da Administração, pois dependem de atos exclusivos dos próprios licitantes. E somente o que pode ser antevisto pela Administração, desde que esteja no seu âmbito de atuação, como forma de minimizar algumas destas falhas, é que pode ser objeto de criação de um controle.

Quadro 9. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Classificação das propostas

(continua)

FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha				
INSTITUIÇÃO: <b>Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS	Licitantes não apresentaram suas propostas conforme os requisitos constantes no edital. Possibilidades: por não possuir o item demandado e tentar fornecer outro semelhante, ou por cadastrar produto errado propositalmente, para fazer a Administração cair em erro.	<b>Itens cancelados, pois as licitantes não atenderam os requisitos exigidos no edital</b>	Desabastecimento da Instituição	Inexiste
	Desinteresse da proponente.	<b>Itens cancelados, pois a licitante não assinou a ata de registro de preços</b>	Desabastecimento da Instituição	Pregoeiro
	Falta de planejamento pelo solicitante	<b>Itens cancelados, pois a pedido do próprio solicitante, a especificação do produto será revista e o item será solicitado em outra oportunidade</b>	Desabastecimento da Instituição	Inexiste

Quadro 9. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Classificação das propostas

(conclusão)

FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha				
INSTITUIÇÃO: <b>Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha (s)	Efeito(s)	
CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS	Licitantes que participaram não conseguiram reduzir suas propostas aos valores máximos estabelecidos pela Administração. Possibilidades: defasagem nos valores estabelecidos pela Administração, devido ao tempo decorrido entre o período em que os itens foram orçados e a data da realização do pregão, ou alterações bruscas no mercado que geraram grandes mudanças nos preços em um curto espaço de tempo.	<b>Itens cancelados, pois as licitantes não conseguiram reduzir o valor de suas propostas ao valor máximo de compra estimado pela Autarquia de Ensino Público Federal</b>	Desabastecimento da Instituição	Inexiste
	Desinteresse da proponente.	<b>Itens cancelados, pois a licitante não apresentou ou não enviou a documentação necessária</b>	Desabastecimento da Instituição	Pregoeiro
	Erro de procedimento, falta de procedimento padrão para processos de aquisição	<b>Item cancelado devido à exigência indevida de requisito pela Autarquia de Ensino Público Federal</b>	Desabastecimento da Instituição	Inexiste
	Falta de planejamento.	<b>Itens cancelados, pois a licitante estava impedida de licitar com órgãos do governo federal, e devido ao prazo de empenho estar curto, por interesse administrativo, decidiu-se por não chamar as próximas colocadas, e aproveitar os itens já consagrados.</b>	Desabastecimento da Instituição	Pregoeiro com auxílio do sistema de compras governamentais
	Erro de procedimento, falta de procedimento padrão para processos de aquisição	<b>Item cancelado devido à exigência indevida de requisito pela Autarquia de Ensino Público Federal</b>	Desabastecimento da Instituição	Inexiste

Fonte: Elaborado pela autora

Na etapa de Habilitação, encontrou-se dois tipos de modos de falha. No Pregão 03/2015, o licitante que apresentou menor preço apresentava irregularidades no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), pois estava com o nível VI do SICAF vencido, nível que valida a qualificação econômico-financeira do fornecedor. Este cadastro viabiliza o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços para os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

Foi solicitado ao licitante envio de balanço patrimonial e Declaração de Falência e concordata, ambos enviados à Divisão de Contabilidade para análise, sendo emitido parecer favorável à contratação, configurando substituição de exigência do edital, cujo item 7.4, ditava que a licitante que não estivesse cadastrada em quaisquer dos níveis do SICAF exigidos no item 8.2 ou que estivesse com o Nível VI vencido, deveria providenciar o devido cadastramento ou regularização, junto à sua Unidade Cadastradora, no prazo de 2 (dois) dias úteis, contados a partir da notificação pelo(a) Pregoeiro(a), no chat do COMPRASNET.

Em memorando carreado aos autos do processo se menciona relatório da auditoria 6/2015, que faz referência à exigência de documentos para habilitação da licitante sem que fossem observadas todas as exigências do edital, o que, ao que tudo indicava, estaria refletindo no bom desempenho do contrato

Em outro Pregão, 49/2015, a falha foi detectada pelo sistema de compras governamentais, o qual acusou que a licitante classificada em primeiro lugar possuía o mesmo sócio majoritário de outra participante do certame, quem inclusive assinou a Declaração de elaboração independente de proposta de ambas as empresas, caracterizando falsidade das declarações.

Conforme quadro 10, nos dois casos verificados, o principal controle deveria partir do pregoeiro, barrando possíveis participantes irregulares e não permitindo o desvio das regras editalícias. Como se verificou, a contratação de licitante sem observar os critérios do instrumento convocatório pode gerar graves consequências ao regular cumprimento do que foi estabelecido em edital.

Quadro 10. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Habilitação

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
<b>HABILITAÇÃO</b>	Erro de procedimento	<b>Habilitação da licitante sem que fossem observadas todas as exigências do edital</b>	Contratação de licitante que não cumpriu o que ficou acordado em contrato / Deixou de prestar diversos serviços.	Pregoeiro
	Tentativa de burlar o sistema de contratações públicas	<b>Licitante vencedora possuía o mesmo sócio majoritário de outra participante do certame, que inclusive assinou a Declaração de elaboração independente de proposta das duas empresas</b>	Desclassificação da proposta	Pregoeiro com auxílio do Sistema

Fonte: Elaborado pela autora

Apreciadas todas as fases do Pregão, passa-se à fase de entrega dos bens adquiridos ou da prestação dos serviços contratados. Achou-se por bem e para dar uma ideia panorâmica do processo, trazer para o campo de análise também essa parte do processo, o que se verifica no quadro 11.

Uma das falhas verificadas foi o cancelamento de várias notas de empenho devido a não entrega dos bens adjudicados pelas empresas vencedoras das licitações. Houve casos em que as empresas justificaram o não cumprimento das obrigações alegando aumento dos preços e solicitando reajustes, como no Pregão 06/2015, em que a empresa Acrópolis Comercial Ltda. EPP teve os empenhos anulados. A empresa alegou a dificuldade de entregar os materiais devido ao aumento do preço dos produtos a ela adjudicados, por serem de origem estrangeira e serem cotados em dólar, o qual teve uma alta expressiva. Destaca-se no processo o despacho para abertura de Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade da empresa, emitido em 27 de junho de dois mil e dezesseis.

Também houve casos em que a empresa simplesmente deixou de entregar o material, não apresentando qualquer tipo de manifestação, como no Pregão 25/2015, no qual foi anulada a nota de empenho 2015NE800719, emitida em favor da licitante

Vendas Online Comercial LTDA., pois a mesma não realizou a entrega dos materiais que lhe foram adjudicados, mesmo após prorrogação do prazo de entrega e várias cobranças.

Apurou-se falha também quanto ao não cumprimento de serviços conforme o que restou estabelecido em contrato. Ilustra bem esta situação o Pregão 03/2015, em que a empresa contratada solicitou reajuste dos valores do exame de mamografia, tendo em vista que pelo preço pago pela autarquia nenhuma empresa de Uberaba aceitou realizar o exame em questão em parceria com a contratada. A contratada apresentou 3 orçamentos. As fiscais do contrato anexaram documento atestando que 42 servidoras estavam aguardando a realização do exame e que a empresa havia proposto disponibilizar um caminhão (unidade móvel equipada para realizar tal exame) caso fossem reunidas mais de 50 servidoras. Em resposta, o Departamento de Orçamento e Finanças da autarquia informou não haver disponibilidade orçamentária para o reajuste solicitado. Em agosto de 2015 a Assessoria de Contratos enviou e-mail à contratada cobrando o cumprimento das obrigações pactuadas sob pena de sanção. Vários outros problemas foram relatados pelo fiscal do contrato, em relação à realização do exame oftalmológico, ao fornecimento de lanche, cálculo errados nas faturas e descumprimento do que havia sido acordado com os laboratórios locais, concernente a preços pagos por exame.

Outra falha constatada foi o atraso no pagamento de alugueres por parte do cessionário, nos contratos de cessão de uso onerosa de área, como no Pregão 17/2015, em que a empresa atrasou o pagamento dos últimos alugueres (desde maio/2017, exceto julho e agosto, até os dias atuais, pois o contrato ainda está vigente). Lembrando que foram feitos dois termos aditivos e o contrato foi renovado por duas vezes. Na última renovação, a empresa não apresentou a complementação da garantia contratual, que também é um modo de falha enumerado nesta etapa. Diante do descumprimento destas obrigações, foi instaurado Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade em face da empresa.

São decorrentes destas falhas o desabastecimento da Instituição ou a carência da prestação de serviços, restando descoberta a Administração, que tem que arcar com os prejuízos decorrentes destes erros.

Quadro 11. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Entrega dos bens adquiridos ou prestação dos serviços contratados

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
ENTREGA DOS BENS ADQUIRIDOS OU PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS	Não cumprimento das obrigações assumidas sob alegações diversas como: defasagem dos preços propostos, falta do item no mercado, dificuldades financeiras, proibição de importação, entrega de item diverso. Houve casos em que a empresa não foi encontrada.	<b>Não entrega dos itens empenhados</b>	Desabastecimento da Instituição	Almoxarifado e Setor de Patrimônio
	Não cumprimento das obrigações assumidas sob alegação de preços defasados.	<b>Serviços não cumpridos conforme estabelecido em contrato</b>	Descumprimento contratual, falha na prestação de serviços / Administração desatendida	Fiscal do contrato
	Não cumprimento das obrigações pela cessionária, não previsão de multas ou juros no contrato como medida coercitiva.	<b>Atraso no pagamento de alugueres por parte da cessionária</b>	Prejuízo para a Administração Pública	Fiscal do contrato
	Não cumprimento de obrigação crucial pelo contratado, aplicação de sanção pela Administração demanda abertura de Processo Administrativo, o que não é imediato.	<b>Falta de apresentação de garantia contratual</b>	Descumprimento da legislação / Falta de cobertura da Administração Pública no caso da contratada não cumprir sua obrigação	Assessoria de Contratos

Fonte: Elaborado pela autora

A última etapa criada para verificação das falhas existentes nos Pregões autorizados em 2015 na autarquia, trata-se de uma criação para separar aqueles processos encerrados durante a fase interna, ou seja, que não chegaram a adentrar na fase externa.

Foram verificados três modos de falhas que levaram os processos a serem gerados inocuamente. Uma das falhas foi a abertura do processo sem que houvesse

prazo hábil para sua realização, sendo os itens adquiridos via dispensa de licitação, o que ocorreu por exemplo nos Pregões 28/2015 e 30/2015.

Outra falha foi a abertura de processo para compra de materiais visando atender curso que não foi reaberto devido à falta de envio de orçamento, por parte do Governo Federal, para abertura de novas turmas, como no Pregão 20/2015.

E a última falha detectada foi específica do pregão 12/2015, aberto para atender à programa que dependia da vinda de um docente do exterior (criador do software e do portal que seriam utilizados no treinamento). Ao se planejar o programa não se previu verba para despesas com a vinda do docente, o que impediu a sua realização. O pregão foi aberto, porém não foi finalizado.

De acordo com o quadro 12, esta falha, a abertura de processos que não foram finalizados, gerou gastos desnecessários de material e de mão de obra, que não foram contabilizados no presente trabalho, pois não constituíram objeto do presente estudo. Também houve caso em que os itens foram adquiridos por dispensa de licitação, dada a exiguidade do tempo para a aquisição, sem maior possibilidade de planejamento pela instituição. Em todos estes casos não houve nenhum controle da Administração.

Quadro 12. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Pregões cancelados antes da fase externa (continua)

<b>FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha</b>				
<b>INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal</b>		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
PREGÕES CANCELADOS ANTES DA FASE EXTERNA	Falta de planejamento	<b>O prazo para realização do pregão era insuficiente e os itens foram adquiridos por dispensa</b>	Itens não adquiridos na dispensa, possibilidade de compra de itens com valores mais altos, devido a exiguidade do tempo para aquisição	Inexiste
	Falta de planejamento	<b>O curso foi encerrado e não houve verba para abertura de novas turmas.</b>	Abertura de processo desnecessário, gerando gasto de materiais e tempo da equipe de licitações e compras / Cancelamento da aquisição e não realização do programa	Inexiste

Quadro 12. FMEA – Análise do Modo e Efeito de Falha – Pregões cancelados antes da fase externa (conclusão)

FMEA - Análise do Modo e Efeito de Falha				
INSTITUIÇÃO: Autarquia de ensino Público Federal		Período: abertos no ano de 2015      Data: 01/07/2018		
Áreas: Compras e Licitações		Processo: Pregões autorizados em 2015		
Etapa do Processo	Possíveis Falhas			Controle Atual
	Causa(s)	Modo de Falha(s)	Efeito(s)	
	Falta de planejamento	<b>O Programa a que atenderia dependia da vinda de um docente de Portugal, o que não foi possível devido à falta de verba</b>	Abertura de processo desnecessário, gerando gasto de materiais e tempo da equipe de licitações e compras / Cancelamento da aquisição e não realização do programa	Inexiste

Fonte: Elaborado pela autora

## 6.2 RECOMENDAÇÕES

Para melhoria das justificativas e das descrições dos objetos nas solicitações, bem como dos demais requisitos que devem compor uma solicitação, como orçamentos e planilhas de preços, sugere-se várias iniciativas que podem auxiliar a diminuir a ocorrência das falhas suscitadas neste trabalho como:

- a) Criação de um curso *online* com explicações passo a passo de como fazer solicitações de aquisição/contratação, com exemplos de justificativas dos pedidos, vários modelos de justificativas aplicadas à casos frequentes e casos excepcionais, vários modelos de descrições detalhadas de itens de aquisição e de contratação;
- b) Criação de modelos de documentos do tipo formulário, pré-preenchidos, para casos gerais e casos específicos, que considerem situações que habitualmente acontecem, de forma a abranger os casos mais frequentes;
- c) Detalhamento de especificidades em um manual de solicitações robusto, que contemple as mais variadas situações;
- d) Criação de uma linha de atendimento, com ampla divulgação, durante o período do ano em que as solicitações de aquisição/contratação são realizadas (com revezamento dos servidores da área envolvida), como

um plantão de atendimento, para resolução de dúvidas e auxílio na formulação de documentos;

- e) Criação de questionários padronizados e que contemplem as mais variadas situações, de acordo com o histórico de aquisições/contratações dos últimos 2-3 anos, cujo preenchimento seja fácil e intuitivo, com explicações claras e objetivas sobre o que se pretende com cada pergunta. Cada questionamento deverá contemplar uma parte da solicitação;

Especificamente em relação ao objeto a ser adquirido ou contratado, seria uma medida facilitadora e que buscaria minorar as falhas em relação à descrição dos itens (medidas, especificações, unidades por caixa e códigos), a criação de um banco de itens, em que não seria mais necessário digitar descrição, medida ou unidade do item solicitado, bastando apenas a busca pelo item desejado, e o restante seria preenchido automaticamente com base em banco de dados que deveria ser constantemente atualizado.

Com relação aos termos de referência as sugestões são muito parecidas:

- a) Criação de um curso *online* com explicações passo a passo de como fazer Termos de Referência;
- b) Criação de modelos de documentos abrangendo casos frequentes;
- c) Detalhamento de especificidades em um manual de solicitações robusto, que contemple as mais variadas situações;
- d) Criação de um procedimento padrão de dupla verificação no setor que recebe o Termo de referência para formalização do processo de aquisição, ou seja, o processo sempre passaria por duas pessoas, uma realizaria a formalização e o acompanhamento do processo e a outra auxiliaria na checagem dos itens e documentos

Quanto às falhas pertinentes à elaboração do edital, as propostas também são conexas às anteriores:

- a) Criação de um manual passo a passo, contemplando as mais variadas situações de aquisição/contratação, de forma a orientar o servidor que formulará o edital;
- b) Inserção, no manual a ser criado para orientação do pregoeiro na hora da elaboração do edital, da necessidade de elaboração de Termo de

Garantia adicional, quando a garantia exigida for maior que a prevista legalmente e não existir assinatura de termo de contrato;

- c) Criação de um procedimento padrão de dupla verificação, ou seja, o processo sempre passaria por duas pessoas no mesmo setor, uma realizaria a formalização e o acompanhamento do processo e a outra auxiliará na checagem dos itens e documentos.

Na etapa de elaboração dos contratos e das atas de registro de preços, as recomendações também são semelhantes às esboçadas anteriormente:

- a) Criação de um manual passo a passo, contemplando as mais variadas situações de contratação, de forma a orientar o servidor;
- b) Criação de um banco de contratos, que contemple as mais diversas situações e que seja periodicamente revisado e abastecido.

Na pré-fase, para tentar minimizar o número de itens desertos nos pregões realizados na autarquia, uma tentativa seria a adoção da IN n. 3, de 20 de abril de 2017 (Anexo A), que altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, e que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral (Brasil, 2017). Esta norma seria enfatizada no âmbito da Instituição estudada através da criação de uma norma procedimental interna, de observação obrigatória por todos os setores.

Criar obrigatoriedade dentro da autarquia de orçar sempre com base em preços praticados recentemente em licitações realizadas por outros órgãos públicos, com base no artigo 2º, II, da IN n. 3 (Brasil, 2017), dada a diferença entre valores praticados nas vendas realizadas no mercado privado e nas vendas praticadas para atendimento ao setor público. Alertar para que se evite orçamentos baseados somente em cotações via internet, dada a discrepância de preços entre as empresas que comercializam seus produtos *online* e aquelas que participam dos processos licitatórios.

Criar obrigatoriedade de observar também o prazo decorrido entre a realização do pregão e o período em que foram coletados os orçamentos base da planilha de preços, haja vista a possibilidade de variação de preço nesse ínterim, caso seja muito longo. Conforme Acórdão AC-3516-40/07-1 do TCU, “a pesquisa de preços no setor público deve referir-se ao trimestre anterior ao da aquisição. Diante disso, a comparação poderá ser feita com defasagem de até seis meses.” (TCU, 2007).

Para se evitar a ocorrência de itens desertos, importante também a verificação dos requisitos estabelecidos para qualificação, para que não haja exigências incabíveis que impeçam a participação dos licitantes, o que pode ser evitado caso haja a criação de um manual de procedimentos internos para aquisições/contratações.

Dando sequência, já na etapa de publicação do aviso, recomenda-se maior fiscalização e maior planejamento sobre as contratações evitando que a contratada não execute o serviço conforme o concertado e ainda, que o contrato expire ficando descoberta a instituição. Além disso, assim como nas etapas anteriores aconselha-se a criação de um procedimento padrão de dupla verificação, ou seja, o processo sempre passará por duas pessoas no mesmo setor, uma realizará a formalização e o acompanhamento do processo a outra auxiliará na checagem dos itens e documentos, para evitar erros como a numeração errada de processos.

Adentrando na fase de classificação das propostas, as indicações para diminuir o número de itens cancelados, naquilo que está dentro do campo de ação do administrador público, pois há ações que ficam restritas ao campo de ação dos licitantes, são:

- a) Adoção da IN n. 3, de 20 de abril de 2017, enfatizada através da criação de norma procedimental interna com observação obrigatória no âmbito da Instituição;
- b) Criar obrigatoriedade, em norma interna, de orçar sempre com base em preços praticados recentemente em outras licitações realizadas por outros órgãos públicos, dada a diferença entre os valores praticados nas vendas realizadas no mercado privado e nas vendas praticadas para atendimento ao setor público;
- c) Criar obrigatoriedade de observação de um prazo máximo entre a realização do pregão e o prazo em que foram coletados os orçamentos, tendo em vista a possibilidade de variação de preço nesse íterim, se for um período muito grande;
- d) Melhor planejamento da aquisição pelo solicitante, com auxílio do setor de aquisições e de manuais internos criados com o objetivo de amparar o solicitante no momento em que for realizar seus pedidos;
- e) Melhor planejamento das ações pela Administração, de forma que o processo licitatório seja melhor aproveitado e possa demorar o tempo

que for necessário para a aquisição de todos os itens, com reabertura da fase de lances quantas vezes for necessária;

- f) Criação de um manual passo a passo, contemplando as mais variadas situações, de forma a orientar solicitante, setor de aquisições e o pregoeiro, evitando a criação de requisitos que levarão ao insucesso do certame.

Passando para a fase de habilitação, a medida sugerida seria a criação de um procedimento padrão de verificação dupla e de um manual passo a passo, contemplando as mais variadas situações, de forma a orientar solicitante, setor de aquisições e o pregoeiro.

Para a próxima fase, “Entrega dos bens adquiridos ou prestação dos serviços contratados”, a proposta seria a abertura de Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade e aplicação de sanção de forma célere e eficiente, com amplo apoio ao setor que realiza este trabalho, de maneira a criar uma cultura entre os fornecedores do receio de serem punidos e não de impunidade, além da aplicação de rescisão contratual unilateral.

Quanto à etapa denominada “Pregões cancelados antes da fase externa”, as sugestões são melhoria do planejamento das ações pela Administração, de forma que o processo licitatório seja melhor aproveitado. Além disso, recomenda-se o início de processos de aquisições/contratações somente de cursos e programas já aprovados e com todos os requisitos para funcionamento, com comprovação de plena capacidade de funcionamento.

Para a maioria das fases podem ser adotadas as *check lists*, procedimento que inclusive foi recentemente estabelecido como obrigatório através da expedição da Orientação Normativa/SEGES n. 2, de 06 de junho de 2016 (Anexo B), que traz como anexos dois modelos de listas de verificação a serem seguidas pelos pregoeiros e equipes de apoio nos processos de aquisição de materiais e serviços, buscando o aprimoramento dos procedimentos realizados nos pregões eletrônicos. (BRASIL, 2016)

A orientação normativa sugere dois modelos mínimos, que deverão ser obrigatoriamente aplicados aos pregões eletrônicos a partir de sua vigência, porém abre a possibilidade de que a eles sejam acrescidos adequações e elementos, conforme as necessidades de cada órgão, desde que respeitada a legislação vigente. (BRASIL, 2016)

Para o controle de resultados, podem ser criados indicadores de eficácia que deverão ser colocados ao final de cada processo e considerarão: redução do preço com base no valor de referência, cumprimento do prazo de entrega, entrega do objeto conforme especificações do edital, entrega da documentação exigida etc. Ao final de cada período, que pode ser anual, será possível realizar uma análise objetiva dos processos realizados no ano, sendo possível a proposição de sugestões de melhorias.

Facilitando o entendimento das recomendações propostas, segue breve resumo: criação de cursos online, criação de linha de atendimento, durante o período do ano em que as solicitações de aquisição/contratação são realizadas, criação de um banco de itens, criação de modelos de documentos abrangendo casos frequentes e de procedimento padrão de dupla verificação, criação de norma procedimental interna (prazos e orçamentos extraídos de outras licitações) com base na IN n. 3, de 20 de abril de 2017 (pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral) e adoção de Check lists (Orientação Normativa/SEGES n.2 de junho de 2016).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho analisou-se os processos de licitação realizados na modalidade Pregão Eletrônico, autorizados e realizados em 2015 em uma autarquia de ensino público federal. Ressalta-se que alguns processos tiveram fases que adentraram o ano de 2016, porém consideramos o seu início em 2015 como fator determinante para análise.

Para a grande maioria das falhas observadas nos processos estudados foi determinante a ação da administração pública, seja por falta de treinamento de seus recursos humanos ou por falta de instrumentos mais eficientes e atualizados de controle, ou mesmo de orientação antecedente à inicialização do processo de solicitação de aquisição de bens ou contratação de serviços.

Verificou-se que a fase interna, base para a construção e elaboração da fase externa, foi permeada por solicitações com justificativas incompletas, descrições deficientes dos objetos solicitados e termos de referência com inconsistências que acabaram por refletir no edital do processo. Como bem recorda Motta (2004), a maior parte dos problemas do procedimento licitatório ocorre em razão de descuidos e da não observância de pré-requisitos legais durante a fase interna.

Um processo bem elaborado depende da colaboração de todos os envolvidos, incluindo o solicitante do item, equipe de compras e licitação. Destaca-se, todavia, que a equipe de licitação depende de um trabalho prévio, de tratamento e adequação dos pedidos, para que possa elaborar um edital mais particularizado, com o objeto melhor detalhado e menos abrangente.

O treinamento constante das equipes que trabalham com o processo licitatório durante as etapas internas e externas é de extrema relevância para o sucesso de qualquer medida que se queira implementar. Entretanto, considerando-se os números apresentados e devido à interferência direta da fase interna nos resultados da fase externa, uma atualização daqueles que lidam com as fases preparatórias e seu constante aprimoramento, através de cursos e trocas de experiência com outros órgãos públicos, se mostram como medidas urgentes.

As leis que regulamentam e obrigam o uso do pregão como processo licitatório no âmbito federal, tentam se desvencilhar da burocracia excessiva e do excesso de tempo demandado nas demais modalidades licitatórias, modificando a sequência das fases, trazendo a realização para o ambiente virtual, dando autonomia para o

pregoeiro e facilitando o acesso dos licitantes aos certames, através da implementação do uso cada vez maior da tecnologia.

Apesar de todo o aparato facilitador criado em torno do pregão e a simplificação das compras públicas que ele abarca, ainda assim, sua efetividade fica prejudicada, conforme se verifica no número de itens cancelados e desertos, que afetam o abastecimento da instituição e seu regular funcionamento, ou ainda, no número de fornecedores que deixam de entregar os produtos, após o encerramento regular do processo licitatório. O pregão eletrônico possibilita a participação de empresas localizadas em todo o país, contudo, ainda assim, não consegue evitar estes problemas.

Editais com itens mais bem descritos e preâmbulos mais chamativos e melhor elaborados, desde que não direcionassem a licitação, poderiam auxiliar no chamamento de licitantes mais comprometidos e mais interessados conforme cada certame, entretanto, ainda assim poderia se minorar o problema, mas não o eliminar. Uma vez que a participação é ampla e irrestrita, ficando presa somente ao preenchimento dos requisitos legais e dispostos em editais, a Administração muitas vezes fica à mercê de empresas aventureiras, que se lançam no mercado das licitações na tentativa de enriquecimento rápido e fácil, o que não é a realidade, levando ao descumprimento do que foi acordado nas negociações licitatórias. O desconhecimento da real identidade do fornecedor é uma grande dificuldade trazida pelo Pregão (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014, p.80), que facilita este tipo de comportamento até mesmo pela larga utilização do ambiente virtual.

Outro fator que merece destaque é o desinteresse em prestar serviços para a Administração Pública, haja vista o tempo demandado e o processo burocrático enfrentado para receber o pagamento pelo produto entregue ou o pelo serviço prestado, e que pode demorar meses. Este fator também contribui para elevar o preço de tudo que é ofertado para o setor público, pois o licitante já embute em seus valores os custos deste atraso. Os valores mais altos propostos durante a fase de lances, muitas vezes impossibilitam a aquisição do item ou a contratação do serviço e também são obstáculos ao sucesso dos pregões.

A desburocratização do processo licitatório seria medida urgente para facilitar a fluidez do Pregão eletrônico, criado com o propósito de ser mais célere e menos complicado. Mesmo sendo um processo mais rápido que os demais, ainda assim não consegue ser totalmente eficiente. O uso do ambiente virtual para a fase de

apresentação de propostas, para a oferta de lances facilitou o andamento do processo, mas não eliminou todos os percalços. Ainda se faz presente a necessidade de envio de documentos físicos, como a ata de registro de preços e os contratos, além de outros documentos que se façam necessários, conforme o certame.

A figura do pregoeiro como ser onipotente de todo o processo, é outro ponto relevante, pois mesmo com o auxílio da equipe de apoio, a ele ficam delegadas a maioria das atribuições no pregão eletrônico, entretanto, uma pessoa é passível de falhas, o que poderia ser minimizado com a divisão de tarefas através da criação de uma figura auxiliar efetiva.

Um maior uso da dispensa de licitação por limite de valor também buscaria facilitar o que os pregões eletrônicos não conseguiram realizar, ou seja, permitiria maior agilidade nas compras, pois evitaria os trâmites da fase externa e ainda, seria um processo com maior grau de aproveitamento, devido a diminuição de etapas e a proximidade como o fornecedor. Por outro lado, abre-se um leque para possíveis desvios do Administrador, razão pela qual deveriam ser, e são, rigidamente auditados.

Corroborando com esta linha de raciocínio, a Controladoria Geral da União (CGU) emitiu a Nota técnica n. 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC, em que apontou ser o custo administrativo da realização do pregão maior que a economia proporcionada pela disputa entre os proponentes e a diminuição de valores em relação ao preço de referência do edital. Ainda segundo a nota, no modelo atual de pregão mais de 30% têm custo superior à redução no preço decorrente da concorrência, levando-se em consideração a duração do processo, o salário médio pago pelo órgão a seus servidores, a quantidade de servidores envolvidos e o percentual de tempo dedicado por eles ao processo. (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017).

Na mesma nota a CGU recomendou o aumento dos limites para o uso da compra direta de 10% para 20% e a atualização dos valores desde 1993, conforme o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), aliado à obrigatoriedade de as dispensas assim como as demais modalidades serem realizadas em meio eletrônico, para aumentar a transparência e o acesso às informações destes processos. (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017).

Recentemente os limites para a contratação direta, ou seja, para dispensa de licitação, foram alterados indiretamente com a edição do Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018, que atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o

art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Com esta alteração, para serviços e compras, exceto para obras e serviços de engenharia, a dispensa de licitação poderá ser realizada até o limite de R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais), o que não chega a ser os R\$ 26.412,86 (vinte e seis mil, quatrocentos e doze reais e oitenta e seis centavos) propostos pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017), mas pelo menos abre as discussões sobre o tema.

Não obstante, as licitações continuam sendo a melhor forma de impedir, ou ao menos de tentar reprimir desvios de conduta por parte daqueles que lidam com dinheiro público. Neste cenário, o pregão eletrônico, por ser um processo mais célere e atrelado à utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) é um grande passo na tentativa de desburocratizar os processos públicos de aquisição e contratação, porém ainda demanda certos refinamentos na tentativa de torná-lo mais eficiente, eficaz e efetivo.

Neste sentido, existe um verdadeiro abismo separando as compras públicas dos melhores resultados obtidos pelas compras privadas, até mesmo pelo arcabouço normativo que busca proteger o erário contra os malefícios da corrupção. Todavia, não são impossíveis a adoção de medidas privatistas e a alteração cultural e normativa do atual paradigma, de maneira que o setor público possa alcançar melhores resultados nestes processos aquisitivos. Tudo dependerá de como o legislador e o administrador público queiram vislumbrar o futuro, se no sistema arcaico atualmente vivenciado ou a partir de um novo olhar, baseado em experiências mais modernas, aliado à experiência das empresas privadas.

No presente estudo verificou-se limitação concernente à falta de análise das experiências dos servidores que lidam com as etapas estudadas, especificamente aquelas que apresentaram mais falhas.

Para futuras pesquisas, após a análise das falhas, aconselha-se trazer para o campo de análise a percepção e a vivência daqueles que trabalham diretamente com o processo do pregão eletrônico, de maneira que possam apresentar suas visões sobre as falhas apontadas e contribuir com sugestões de melhorias.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

ARA, Amilton Braio; MUSETTI, Ana Villares; SCHNEIDERMAN, Boris. **Introdução à Estatística**. São Paulo: Edgard Blucher: Instituto Mauá de Tecnologia, 2003.

BEHR, Ariel; MORO, Eliane Lourdes da Silva; ESTABEL, Lizandra Brasil. Gestão da biblioteca escolar: metodologias, enfoques e aplicação de ferramentas de gestão e serviços de biblioteca. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 37, n. 2, p. 32-42, Ago. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19652008000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652008000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 04 out. 2017.

BRAGA, Ana Carolina; PONTES, Joseane; CAVALCANTE, Carla Thais; SILVA, Suelyn Fernanda. Aplicação de ferramentas de qualidade em empresa de transporte público. **Revista de Ciência & Tecnologia**, Piracicaba, vol. 17, n. 34, p. 51-63, Jan./Jun. 2014. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cienciatecnologia/article/view/1583/1282>>. Acesso em 4 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 96, de 06 de junho de 2017. Brasília, DF: Senado, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 ago. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555compilado.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jan. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jun. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 2014. Disponível em: < <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/1%20-%20IN%204%20%2011-9-14.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017. Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2017. Disponível em: < [http://portal.impresanacional.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20175705/do1-2017-04-24-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017-20175670](http://portal.impresanacional.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20175705/do1-2017-04-24-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017-20175670)>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1997. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro

de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Orientação Normativa nº 2, de 06 de junho de 2016. Dispõe sobre procedimentos de verificação a serem adotados nos pregões eletrônicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 jun. 2016. Disponível em: <[http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23046266/do1-2016-06-08-orientacao-normativa-n-2-de-6-de-junho-de-2016-23046221](http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23046266/do1-2016-06-08-orientacao-normativa-n-2-de-6-de-junho-de-2016-23046221)>. Acesso em: 25 jul. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Painel de Compras. Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>>. Acesso em 25 jul. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Nota Técnica Nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC de 27 de junho de 2017. Proposta de alteração dos limites das modalidades da Lei nº 8.666/93 e outras. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc-1.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2018.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1.309/2006 – Primeira Câmara. Interessado: PAULITEC Construções LTDA. Entidade: Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo-GRA/SP. Relator: Guilherme Palmeira, Brasília, 23 mai. 2006a. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1309%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3/false>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão AC-3516-40/07-1– Primeira Câmara. Interessado: Maria Aparecida Pereira dos Santos e Márcia Feliz de Siqueira. Entidade: Superintendência da Polícia Rodoviária Federal/RO. Relator: Aroldo Cedraz, Brasília, 13 nov. 2007. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3338343632&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Anuário de pesquisa 2013-2014 FGV/ EAESP**. Única Gráfica e Editora Ltda. – EPP. São Paulo.

BUENO, Monise Carla et al. Blog da Qualidade: Ferramentas da Qualidade. Conteúdo inédito sobre gestão da qualidade e excelência. Disponível em: <<http://www.blogdaqualidade.com.br/diagrama-de-pareto/>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

CARPINETTI, Luiz Cesar Ribeiro. **Gestão da Qualidade: Conceitos e técnicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; MEDINA, Silvana Aparecida; REIS, Anderson de Oliveira. Pregão Eletrônico e Eficiência nos Gastos Públicos Municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], p. 74-81, mar. 2014. ISSN 2175-5787. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/661>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

FITZSIMMONS, James A; FITZSIMMONS, Mona J. **Administração de Serviços: operações, estratégia e tecnologia da informação**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Paulo J. P. A evolução do conceito de qualidade: dos bens manufacturados aos serviços de informação. **Cadernos BAD**, Lisboa, n. 2. p. 6-18, 2004. Disponível em: <<https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/view/826/825>> Acesso em: 04 out. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013.

LÉLIS, Eliacy Cavalcanti (Org.). **Gestão da Qualidade**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2012.

LONGO, Rose Mary Juliano. **Gestão da qualidade: evolução Histórica, conceitos básicos e aplicação na educação**. Brasília: IPEA, 1996. 16p. (Texto para Discussão n.º 397).

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEIRELES, Manuel. **Ferramentas Administrativas Para Identificar Observar e Analisar Problemas: organizações com foco no cliente**. Série Excelência Profissional, v.2. São Paulo: Arte & Ciência, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONTEIRO, Vera. **Licitação na Modalidade de Pregão**. Coleção Temas de Direito Administrativo, V.9., 2ª ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Pregão – Teoria e Prática**. 2 ed. São Paulo: NDJ, 2004.

OAKLAND, John. **Gerenciamento da Qualidade Total**. São Paulo: Nobel Editora, 1994.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PALAVÉRI, Marcelo. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Licitações de Informática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia da Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006

SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart; JOHNSTON, Robert. **Administração da Produção**. 3. ed. São Paulo: Atlas: 2009.

TOLEDO, Geraldo Luciano; OVALLE, Ivo Izidoro. **Estatística Básica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações básicas**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006b.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Pregão Eletrônico**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/licitacoes-e-contratos-do-tcu/licitacoes/manuais-e-orientacoes/>>. Acesso em: 02 jul. 2018

## ANEXO A – Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017



# DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO



Publicado em: 24/04/2017 | Edição: 77 | Seção: 1 | Página: 79

Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/SECRETARIA DE GESTÃO

## INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 20 DE ABRIL DE 2017

Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 15, inciso X, do Anexo I do Decreto nº 8.818, de 21 de junho de 2016, resolve:

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

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

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas 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 incidirá 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." (NR)

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

GLEISSON CARDOSO RUBIN

## ANEXO B - Orientação Normativa n.º 2, de 6 de junho de 2016



# DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO



Publicado em: 08/06/2016 | Edição: 108 | Seção: 1 | Página: 61  
 Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/SECRETARIA DE GESTÃO

## ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 6 DE JUNHO DE 2016

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015, e considerando o disposto no art. 31 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, resolve expedir a presente Orientação Normativa, nos seguintes termos:

Art. 1º Os pregoeiros e as equipes de apoio deverão adotar nos processos de aquisição de materiais e serviços as listas de verificação constantes dos Anexos I e II, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos realizados nos pregões eletrônicos.

Parágrafo único. O procedimento previsto no caput deverá ser utilizado em pregões presenciais, naquilo que for compatível.

Art. 2º As listas de verificação deverão ser juntadas nos processos como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de seleção do fornecedor, nas seguintes etapas:

I - Anexo I - antes da publicação do edital; e

II - Anexo II - após a adjudicação, quando realizada pelo pregoeiro, ou quando houver recurso, após a análise deste.

Art. 3º As listas de que tratam o art. 2º poderão ser adequadas pelo órgão ou entidade, desde que respeitados os elementos mínimos que as compõem e a legislação em vigor.

Art. 4º Esta Orientação Normativa entra em vigor em 30 dias após a sua publicação.

Parágrafo único. O disposto nesta Orientação Normativa não se aplica aos processos administrativos já iniciados, autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma.

GLEISSON CARDOSO RUBIN

### ANEXO I

1. O procedimento licitatório foi iniciado com a abertura de processo administrativo devidamente autuado e numerado, quando processo físico, ou registrado quando processo eletrônico?

2. Consta a solicitação/requisição do objeto, elaborada pelo agente ou setor competente?

3. Encontra-se prevista a exigência de amostra ou prova de conceito para algum item?

3.1 A exigência está clara, precisa e acompanhada de metodologia de análise?

3.2 A exigência está prevista na fase de aceitação, após a etapa de lances, e apenas para o vencedor?

4. A autoridade competente da unidade demandante justificou a necessidade da contratação e aprovou o Termo de Referência?

4.1 No caso de contratação por registro de preços, a autoridade competente justificou a utilização do SRP com base em alguma das hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013?

5. A autoridade competente da unidade demandante definiu o objeto do certame de forma precisa, suficiente e clara?

6. Há autorização da autoridade competente permitindo o início do procedimento licitatório?

7. A autoridade competente designou o pregoeiro e a respectiva equipe de apoio?

7.1 A equipe de apoio é formada, na sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego público, preferencialmente, na entidade promotora da licitação?

8. No caso de licitação para registro de preços a Administração realizou o procedimento de Intenção de Registro de Preços IRP, visando o registro e a divulgação dos itens a serem licitados?

8.1 No caso de dispensa da divulgação da Intenção de Registro de Preços - IRP, há justificativa do órgão gerenciador?

8.2 No caso de existir órgãos ou entidades participantes, a Administração consolidou as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização?

8.3 A Administração confirmou junto aos órgãos ou entidades participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos, preços estimados e termo de referência?

9. Foi realizada ampla pesquisa de preços do objeto da licitação baseada em critérios aceitáveis na forma prevista na IN SLTI/MPnº 5, de 27 de junho de 2014?

9.1 Tratando-se de serviço, existe orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários baseado em pesquisa de preços praticados no mercado do ramo do objeto da contratação?

9.2 Para fins de orçamentação e análise de vantajosidade nas licitações de bens e serviços, foram priorizados os parâmetros previstos nos incisos I (Portal de Compras Governamentais) e III (contratações similares de outros entes públicos) do art. 2º da IN SLTI/MPnº 5, de 2014?

10. O procedimento licitatório possui a indicação do recurso próprio para a despesa, caso não seja SRP?

11. Há minuta de edital e anexos?

11.1 termo de referência;

11.2 contrato ou documento assemelhado;

11.3 ata de registro de preços, se for o caso; e

11.4 planilha de quantitativos e custos unitários, se for o caso (serviço).

12. No caso de realizada a licitação por pregão presencial, consta a justificativa válida quanto à inviabilidade de utilizar-se o formato eletrônico?

13. O edital prevê a forma de apresentação da proposta comercial, com a indicação precisa de como o valor deve ser ofertado (total ou por item), incluindo, caso necessário, a apresentação da planilha de custos?

14. O Edital estabelece prazo razoável de validade das propostas comerciais compatível com a duração do certame e dentro dos prazos previsto na legislação vigente?

15. O edital fixa o prazo de envio de documentos complementares à habilitação de acordo com a IN nº 1, de 26 de março de 2014 (mínimo 120 minutos), pela ferramenta de convocação de anexo?

16. Foram consultados os decretos que dispõem sobre margem de preferência?

17. Foi prevista a aplicação dos benefícios dispostos nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, e seu regulamento, o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015?

18. Os autos foram instruídos com parecer jurídico?

18.1 Houve alteração sugerida pela assessoria jurídica, bem como o retorno dos autos para parecer conclusivo, caso aquela tenha requerido?

18.2 Houve algum ponto em que não foi aceita a recomendação da assessoria jurídica com a devida justificativa para tanto?

19. O prazo definido para publicação é adequado ao objeto da licitação, considerando a complexidade do objeto, em respeito aos princípios da publicidade e da transparência?

19.1 Quanto ao âmbito de publicação houve obediência ao disposto no art. 17 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 e IV, §1º, art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011?

## ANEXO II

1. Iniciando a fase externa do pregão, a convocação dos interessados ocorreu por meio de publicação de Aviso nos termos do art. 4º, I, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002?

1.1 No Aviso mencionado no item anterior, consta a definição do objeto da licitação, o número do processo, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser obtido, na íntegra, o edital, bem como o local de realização do certame (sítio da internet ou presencial)?

2. Após a fase de lances foi verificado se havia fornecedor com direito ao exercício de preferência devido a alguma margem estipulada em regulamento?

3. Após cada desclassificação (não aceitação) ou inabilitação direito de margem de preferência e o exercício dos benefícios da Lei Complementar nº 123, de 2006, foram reanalisados?

4. Houve manifestação técnica quanto à aceitação do objeto, da amostra ou quanto ao julgamento da licitação por parte das áreas demandantes (beneficiária ou especialista)?

5. Foi feita a comprovação da regularidade fiscal do licitante como determina o art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, c/c inciso XIII do art. 4º da Lei nº 10.520, de 2002?

6. Houve consulta a todas as listas oficiais que fornecem informações referentes a restrições para contratar com a Administração Pública, e estas encontram-se em conformidade?

6.1 SICAF;

6.2 BNDT- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas (CNDT);

6.3 CNIA- Cadastro Nacional de Condenações por Improbidade Administrativa (CNJ);

6.4 CEIS- Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CGU); e

6.5 Cadastro de Inidôneos e Cadastro de Inabilitados (TCU).

7. Houve tentativa de negociação com o melhor classificado, visando obter melhor preço, ainda que o valor estivesse abaixo do estimado?

8. Caso esteja prevista no edital, a proposta final com os valores readequados ao valor total ofertado ou negociados com o melhor classificado (incluindo a correspondente planilha de custos, se for o caso) está anexada ao processo?

9. Houve intenção de Recurso?

9.1 No juízo de admissibilidade das intenções de recurso, o pregoeiro avaliou somente os pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação) concedendo o prazo adequado para fins de apresentar as razões de recorrer posteriormente?

9.2 Foi concedido prazo de 3 dias (úteis) para recurso, 3 dias úteis para contrarrazões e 5 dias para decisão do pregoeiro?

9.3 Foram redigidos relatórios e deliberações do Pregoeiro referentes aos recursos com sua decisão motivada?

10. Houve item deserto ou fracassado?

11. Houve adjudicação por parte do pregoeiro (quando não houver recurso) e homologação por parte da Autoridade competente?

12. Consta na instrução processual os seguintes documentos para fase externa:

12.1 ato de designação da comissão de licitação, do pregoeiro e equipe de apoio ou do responsável pela licitação;

12.2 propostas e documentos de habilitação exigidos no edital;

12.3 atas, relatórios e decisões do pregoeiro e equipe de apoio; e

12.4 atos de adjudicação do objeto.

13. O Pregoeiro divulgou com clareza os atos no Comprasnet, dentro do horário de expediente, e as informações relativas à data e hora das sessões públicas, sua suspensão e reinício em respeito aos princípios da publicidade, transparência e isonomia?

14. Houve licitante vencedor na fase de lances que não é o adjudicatário, ou que não manteve a proposta, e tenha incidido em condutas que podem ser tipificadas no art. 7º da Lei 10.520, de 2002?

14.1 Houve por parte do pregoeiro o registro do fato indicando a conduta e as evidências de infração ao art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, e a consequente recomendação para autoridade competente proceder a instauração do procedimento administrativo?