

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

FERNANDO ABUD NETO

**BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE DOS VÍCIOS E LIMITADORES INERENTES AO
PROCESSO EM UM ÓRGÃO DAS FORÇAS ARMADAS**

**PORTO VELHO
2022**

FERNANDO ABUD NETO

**BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE DOS VÍCIOS E LIMITADORES INERENTES AO
PROCESSO EM UM ÓRGÃO DAS FORÇAS ARMADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Fundação Universidade Federal de Rondônia – PROFIAP/UNIR como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Joel Bombardelli

**PORTO VELHO
2022**

Catalogação da Publicação na Fonte
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR

A135b Abud Neto, Fernando.
Boas práticas de governança em licitações públicas: uma análise dos vícios e limitadores inerentes ao processo em um órgão das forças armadas / Fernando Abud Neto. - Porto Velho, 2022.

228 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Joel Bombardelli.

Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas, Fundação Universidade Federal de Rondônia.

1. Licitações públicas. 2. Governança de processos. 3. Sustentabilidade. 4. Planejamento. 5. Eficiência. I. Bombardelli, Joel. II. Título.

Biblioteca Central

CDU 658.715(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ATA DE DISSERTAÇÃO

ATA N°. 61

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE APRESENTAÇÃO E DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE (PROFIAP)

MESTRANDO(A): FERNANDO ABUD NETO

INICIOU O CURSO EM: 03/05/2021

No décimo segundo dia do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois, às 15h00min, por Web Conferência, foi realizada a sessão pública de apresentação e defesa de dissertação do(a) mestrando(a) FERNANDO ABUD NETO, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, nos termos do Capítulo V do Regimento Geral do Programa. A Comissão Examinadora, designada pelo Colegiado do Curso, foi composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. JOEL BOMBARDELLI (Orientador – PROFIAP-UNIR); Profa. Dra. GLEIMIRIA BATISTA DA COSTA MATOS (Membro interno – PROFIAP-UNIR); Profa. Dra. ILUSKA LOBO BRAGA (Membro interno – PROFIAP-UNIR); Profa. Dra. MARLENE VALERIO DOS SANTOS ARENAS (Membro interno – PROFIAP-UNIR); Profa. Dra. JACYARA FARIAS SOUZA MARQUES (Membro interno da Rede PROFIAP-UFCG). Sob a presidência do(a) primeiro(a), para julgamento da dissertação intitulada: "BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS VÍCIOS E LIMITADORES INERENTES AO PROCESSO EM UM ÓRGÃO DAS FORÇAS ARMADAS". Após a explanação, observação, arguição e recomendação a Comissão, considerou a dissertação:

APROVADO, devendo o(a) candidato(a) entregar a versão final no prazo máximo de 60 dias.

APROVAÇÃO CONDICIONAL, devendo o(a) candidato(a) satisfazer, no prazo máximo de 60 dias, às exigências listadas aqui

Recomendações de alteração de título: Não Sim

REPROVADO

Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão e para constar foi lavrada a presente ATA, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora e pelo candidato.

Prof. Dr. JOEL BOMBARDELLI (Orientador – PROFIAP-UNIR)

Profa. Dra. ILUSKA LOBO BRAGA (Membro interno – PROFIAP-UNIR)

Profa. Dra. MARLENE VALERIO DOS SANTOS ARENAS (Membro interno – PROFIAP-UNIR)

Profa. Dra. JACYARA FARIAS SOUZA MARQUES (Membro interno da Rede PROFIAP-UFCG)

Profa. Dra. LEDIANE FANI FELZKE (Membro Externo – IFRO).

Profa. Dra. GLEIMIRIA BATISTA DA COSTA MATOS (Membro interno Suplente – PROFIAP-UNIR)

Aluno(a) FERNANDO ABUD NETO (Mestrando(a) – PROFIAP/UNIR)



Documento assinado eletronicamente por **MARLENE VALERIO DOS SANTOS ARENAS, Coordenador(a)**, em 12/12/2022, às 19:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jacyara Farias Souza Marques, Usuário Externo**, em 12/12/2022, às 19:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOEL BOMBARDELLI, Presidente da Comissão**, em 12/12/2022, às 19:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ILUSKA LOBO BRAGA, Docente**, em 12/12/2022, às 19:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Abud Neto, Usuário Externo**, em 12/12/2022, às 19:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unir.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1185606** e o código CRC **BOF13BBA**.

*Dedico este trabalho a minha esposa, minha
filha e minha mãe que conseguiram
compreender e suprir meus momentos de
ausência pelas atividades do mestrado; e
dedico ainda aos meus tios, a minha avó
materna e meu avô paterno, que no ano de
2021, início do meu mestrado, tiveram suas
vidas ceifadas por esta pandemia que marcará
para sempre esta geração.*

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me permitido conquistar mais um objetivo traçado.

A minha família: minha esposa pelo apoio neste período do mestrado, suprimindo minha ausência quando necessário; minha filha pela paciência e compreensão quando não pude dar a atenção necessária a ela; minha mãe, por ter dado os primeiros impulsos de educação na minha vida; minha tia materna, pela torcida e orgulho demonstrado; e aos demais familiares e amigos pelo apoio e torcida por minha vitória.

Aos meus professores do mestrado, pela aprendizagem adquirida, em especial: ao meu orientador Professor Dr. Joel Bombardelli, com as orientações precisas e a tranquilidade passada, extremamente necessária à pesquisa; à Professora Dra. Marlene Valério dos Santos Arenas, pelo apoio dado na função de coordenação do curso, principalmente quando quase necessitei o trancamento do curso; e à Professora Dra. Iluska Lobo Braga, pelo apoio incondicional dado a esta pesquisa, com dicas e orientações precisas e oportunas.

Aos meus colegas do curso de mestrado, que propiciaram tardes e noites mais amenas em momentos de muito *stress*, e ainda por terem confiado em mim a árdua tarefa de representá-los durante o curso.

Aos meus colegas: do setor de licitações pelo suporte e apoio nesta fase, seja no dia a dia do trabalho ou ainda nas entrevistas realizadas pela pesquisa; aos entrevistados das diversas equipes de planejamento da 17ª Bda Inf SI, pelo tempo e informações despendidas; e ao Comandante da Companhia de Comando da 17ª Bda Inf SI, pelo apoio dado a esta pesquisa no momento de crise.

Por fim, à Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, pela qualidade do curso ministrado e pela oportunidade criada à sociedade, materializada pelos mestrandos, de crescer intelectualmente.

ABUD NETO, Fernando. **Boas práticas de governança em licitações públicas: uma análise dos vícios e limitadores inerentes ao processo em um órgão das forças armadas.** Dissertação. Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública. Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho-RO.

RESUMO

A Administração Pública (AP) se movimenta com evoluções ao passar do tempo, procura harmonização com as boas práticas da administração privada em prol de eficiência em sua gestão. Este estudo trata da aderência às boas práticas de governança, principalmente nas licitações públicas, dentro da fase de planejamento, e evidencia a busca de eficiência nessas contratações. Para isto propõe como objetivo geral analisar os vícios e limitadores que cercam os processos licitatórios, dentro da fase de planejamento, que impedem as boas práticas de governança nestes processos. A metodologia da pesquisa caracteriza-se como descritiva em uma aproximação de pesquisa ação, quanti-quali, utilizando um estudo de caso em um Órgão das Forças Armadas Brasileiras, envolvendo ainda revisão bibliográfica, pesquisa documental, métodos parciais de análise de conteúdo em entrevistas realizadas, e ainda aplicação de formulários para confirmar ou refutar hipóteses criadas. Como resultado, foram identificadas no órgão em estudo diversas hipóteses de vícios, como falha na descrição dos itens, problemas na pesquisa de preços, falhas no planejamento e dificuldades de inserir critérios sustentáveis, confirmando desta forma o que a literatura apontou. Assim como a maior parte destas hipóteses foi confirmada em outras organizações militares. Foi elaborado, como produto técnico tecnológico desta pesquisa, um guia de orientações que pode servir de base para as equipes de planejamento e gestores do órgão analisado, assim como para outras áreas que utilizem práticas licitatórias.

Palavras-chave: Licitações Públicas. Governança de Processos. Sustentabilidade. Planejamento. Eficiência.

ABUD NETO, Fernando. **Good governance practices in public tenders: an analysis of the vices and limitations inherent to the process in an organ of the armed forces.** Professional Master's Graduate Program in Public Administration. Federal University of Rondônia Foundation (UNIR). Porto Velho-RO.

ABSTRACT

The Public Administration (PA) moves with evolutions over time, seeks harmonization with the good practices of the private administration in favor of efficiency in its management. This study deals with adherence to good governance practices, especially in public tenders, within the planning phase, and highlights the search for efficiency in these contracts. For this, it proposes as a general objective to analyze the vices and constraints that surround the bidding processes, within the planning phase, that prevent good governance practices in these processes. The research methodology is characterized as descriptive in an approach of action research, quantitative/quali, using a case study in an Organ of the Brazilian Armed Forces, also involving bibliographic review, documental research, partial methods of content analysis in interviews carried out, and also application of forms to confirm or refute created hypotheses. As a result, several hypotheses of vices were identified in the body under study, such as failure to describe items, problems in price research, failures in planning and difficulties in inserting sustainable criteria, thus confirming what the literature has pointed out. As most of these hypotheses were confirmed in other military organizations. As a technical technological product of this research, an orientation guide was prepared that can serve as a basis for the planning teams and managers of the analyzed body, as well as for other areas that use bidding practices.

Keywords: Public bids. Process Governance. Sustainability. Planning. Efficiency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processos da fase preparatória	38
Figura 2 - Sequência metodológica da pesquisa.....	49
Figura 3 - Diagrama da Dinâmica da Pesquisa Ação	51
Figura 4 - Vícios nos processos.....	64
Figura 5 - Atuação dos pesquisados	106
Figura 6 - Perfil dos pesquisados.....	107
Figura 7 - Vícios na descrição dos itens e pesquisa de preços	110
Figura 8 - Planejamento e gestão dos processos.....	114
Figura 9 - Limitações sustentáveis	118
Figura 10 - Motivos do insucesso nos pregões.....	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dificuldade nas fases do processo licitatório	19
Quadro 2 - Custo médio por modalidade.....	20
Quadro 3 - Custo médio das fases do processo	21
Quadro 4 - Comparação entre características burocráticas e princípios.....	29
Quadro 5 - Comparação das gerações de NGP.....	31
Quadro 6 - Diferenças das gerações de NGP na convergência com a governança	32
Quadro 7 - Fases do processo licitatório	36
Quadro 8 - Processos da fase preparatória.....	38
Quadro 9 - Prioridades na pesquisa de preço	40
Quadro 10 - Descritivo das etapas da metodologia	50
Quadro 11 - Artigos científicos diretamente ligados ao tema proposto	56
Quadro 12 - Artigos científicos indiretamente ligados ao tema proposto	57
Quadro 13 - Dissertações de mestrado ligadas ao tema proposto	57
Quadro 14 - Trabalhos de conclusão de curso com temas diretamente ligados ao tema	58
Quadro 15 - Hipótese de vícios na definição do objeto.....	66
Quadro 16 - Hipótese de vícios na pesquisa de preços.....	69
Quadro 17 - Hipótese de vícios na capacitação	72
Quadro 18 - Hipótese de vícios nas licitações sustentáveis.....	76
Quadro 19 - Hipótese de vícios no planejamento e na gestão de pessoas	80
Quadro 20 - Resultado da análise das pesquisas	81
Quadro 21 - Pregões desertos ou fracassados na 17ª Bda Inf SI	83
Quadro 22 - Proporções de itens desertos ou fracassados na 17ª Bda Inf SI.....	83
Quadro 23 - Problemas nos pregões na 17ª Bda Inf SI.....	85
Quadro 24 - Perfil dos entrevistados	88
Quadro 25 - Dificuldades na descrição do objeto.....	89
Quadro 26 - Descrição do objeto sob a ótica do setor de licitações.	90
Quadro 27 - Dificuldades nas pesquisas de preço	91
Quadro 28 - Dificuldades no planejamento	95
Quadro 29 - Definição de desenvolvimento sustentável	97
Quadro 30 - Motivos dos insucessos nos processos	100
Quadro 31 - Comparação entre a seção I e II	102

Quadro 32- Hipóteses levantadas	104
Quadro 33 - Hipóteses dos formulários	123

LISTA DE ABREVIATURAS E CONVENÇÕES

AGU	ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
AP	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Bda	BRIGADA
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CGCFEx	CENTRO DE GESTÃO, CONTABILIDADE E FINANÇAS DO EXÉRCITO
CGU	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
EB	EXÉRCITO BRASILEIRO
EPP	EMPRESA DE PEQUENO PORTE
ETP	ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR
IN	INSTRUÇÃO NORMATIVA
Inf	INFANTARIA
NGP	NOVA GESTÃO PÚBLICA
ME	MICROEMPRESA
OM	ORGANIZAÇÃO MILITAR
PCA	PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PSL	PLANO DIRETOR DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL
SEF	SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS
SEGES	SECRETARIA DE GESTÃO
SI	SELVA
SRP	SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO
TCU	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
UG	UNIDADE GESTORA

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
1.1 Problema de pesquisa.....	22
1.2 Objetivos gerais e específicos.....	22
1.3 Produto técnico tecnológico da pesquisa	23
1.4 Estrutura da dissertação.....	23
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	25
2.1 Administração científica, burocracia e os princípios das licitações públicas	25
2.2 Nova gestão pública e a governança nas contratações públicas	30
2.3 Processos de licitações públicas, pregão e o sistema de registro de preços.....	34
2.4 Licitações sustentáveis.....	41
2.5 Órgão com problemática analisada	45
3 METODOLOGIA.....	48
3.1 Planejamento, método e características da pesquisa	48
3.2 Universo da pesquisa e geração de dados	52
3.3 Análise dos dados.....	54
3.4 Portfólio base da pesquisa.....	55
3.5 Riscos e benefícios da pesquisa	59
4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	61
4.1 Os vícios licitatórios à luz das pesquisas científicas	61
4.2 Resultado da análise dos pregões eletrônicos de 2018 a 2021.....	82
4.3 Análise e interpretação das entrevistas junto aos participantes da fase preparatória	87
4.4 Interpretação dos resultados dos formulários aplicados a militares de organizações militares distintas.....	105
5 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO.....	125
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	134

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecida e Questionários Aplicados ao Grupo I.....	148
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecida e Formulário Aplicado ao Grupo II.	153
APÊNDICE C – Produto Técnico Tecnológico - Proposta de Guia de Orientação para a Fase de Planejamento dos Processos Licitatórios.....	161
ANEXO I – Carta de Anuência de Pesquisa	220
ANEXO II – Folha de Rosto de Pesquisa.....	221
ANEXO III - Parecer Consubstanciado do CEP	222

1 INTRODUÇÃO

Dentro da Administração Pública vem crescendo cada vez mais a necessidade de controle e a transparência dos gastos, além da obrigação de se justificar, fundamentadamente, a razão do dispêndio de recurso, práticas que são partes de um conjunto chamado de governança na administração pública. As boas práticas de governança agregam eficiência na gestão, e nas contratações públicas, que tem como base de sustentação o planejamento, a qualidade das ações, na fase preparatória das licitações, vão influenciar diretamente no seu resultado, que pode trazer economia ou prejuízo a depender do andamento do processo.

A administração dentro da esfera pública, a chamada Administração Pública (AP), herdou ao longo do tempo, uma adaptação às ideias de Frederick Wilson Taylor (1881- 1915), precursor da escola de administração científica, definiu diversos princípios para que se forjasse uma base sólida em sua estrutura, no Brasil os principais são: os princípios da legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; e eficiência.

Contudo, neste contexto, a administração, como ciência, tem suas origens no início do século XX, que modifica completamente a forma gerir uma empresa, no qual, o precursor da escola de administração científica, traria ao mundo suas ideias, valores e crenças do “chão de fábrica”, método que objetivava aumentar a eficiência industrial, controlando a mensuração de tempo e movimento, para elevar a produtividade (GIANNANTONIO; HURLEY-HANSON, 2011). É possível observar que entre os principais princípios da administração pública inclui-se o da eficiência, a mesma buscada por Taylor, na administração científica, princípio que terá destaque nesta pesquisa.

Mas, uma administração pública eficiente pode ser definida como aquela que potencializa seu serviço, no caso, o serviço prestado à sociedade, com o menor recurso possível empregado. Neste sentido, Silva e Revorêdo (2005) entendem que a eficiência é conceituada como o resultado equacionado da relação que vem a existir entre o volume de bens ou serviços produzidos (outputs) e grau de recursos consumidos (inputs), que busca o melhor desempenho operacional das ações competentes da organização. Para a relação entre os bens e serviços com os recursos consumidos, existe a necessidade de uma metodologia que possa observar todos os princípios da AP, e ao mesmo tempo criar a interface entre o poder público e a iniciativa privada, este processo é caracterizado como processos de licitações públicas.

As licitações públicas, processo de evolução constante, buscam sempre atender às necessidades da sociedade com uma gestão eficiente, pelo melhor rendimento com o mínimo de erros e gastos possíveis na execução de suas atividades (ALVES, 2020). Tem grande importância dentro da economia nacional e conseqüentemente da sociedade, pois, segundo informações do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente¹ (2017), calcula-se que as licitações públicas tragam uma representação econômica de algo em torno de 12% (doze por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) de países da OCDE, que pode chegar até a 30% (trinta por cento) em países ainda em seu pleno desenvolvimento (SILVEIRA et al., 2020).

Com a representatividade no PIB citada, passa a ser fundamental que o gasto público seja gerido da melhor forma possível, Zucatto et al. (2009) citam que a grande parcela da administração pública passa a preocupar-se com a capacidade de identificar oportunidades, criar estratégias e executá-las dentro do prazo e metas pré-estabelecidas, fruto das vedações de comprometimentos de gastos maiores do que os valores arrecadados, que força a busca de ferramentas para melhor tomada de decisão.

O processo licitatório no Brasil, segundo Casagrande (2020), surge com o primeiro texto que tratava do assunto, o Decreto Nº 2.926 de 14 de maio de 1862, utilizado para contratar serviços no âmbito do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, evoluindo para o Decreto Lei Nº 4.536/1922, o qual organizava o Código de Contabilidade da União. O processo foi tratado posteriormente no Decreto Lei Nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu a reforma administrativa e sistematizou o processo, sendo o primeiro texto a tratar de princípios de licitações e na sequência o Decreto Lei Nº 2300 de 21 de novembro de 1986, chamado no primeiro artigo de “Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos” e considerado o marco das licitações brasileiras até o surgimento da Lei n. 8666/1993 (CASAGRANDE, 2020).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, foi criada para regulamentar as licitações e contratos, tendo em vista, anteriormente, esta prática está sempre regulamentada por Decretos e Decretos Lei, Alicerçada pela Constituição Federal de 1988, a primeira a tratar do assunto em seu corpo, a lei das licitações, como é conhecida a Lei nº 8666/1993, se transforma em um marco para as compras públicas no país, criada em um pós-período de *impeachment* do presidente do Brasil no início dos anos 90, por crimes de corrupção, a intenção primordial da

¹Programa caracterizado por ser a maior autoridade mundial responsável por determinar a agenda ambiental, implementa a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável nas Nações Unidas e ainda é a autoridade de defesa do meio ambiente (PNUMA, 2022). Maiores informações no link: <https://www.unep.org/pt-br/sobre-onu-meio-ambiente>

lei era ser um rígido instrumento de combate às práticas de corrupção que tomava a administração pública naquele momento histórico (ALVES, 2020).

Dentro do seu corpo, no Art. 3º, a Lei de Licitações expressa com clareza os objetivos das licitações públicas dentro da administração, como se observa a seguir:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Como se pode notar, o artigo cita alguns dos princípios fundamentais para o cumprimento do objetivo das licitações públicas, e inclui o objetivo da proposta mais vantajosa, que pode ser traduzido pelo princípio da eficiência, principalmente o que diz respeito ao controle de gastos.

Cabe destacar que no ano de 2010, quase 20 anos após o marco da Lei nº 8.666/93, foi alterado, pela Lei nº 12.349/2010, o artigo 3º, que incluiu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos, impulsionando assim uma nova cultura na AP. Neste diapasão, o desenvolvimento sustentável é conceituado Relatório Brundtland² como “aquele que atende às necessidades atuais sem comprometer as possíveis necessidades das gerações futuras”, trazendo desta forma uma nova abordagem a definição de desenvolvimento sustentável (CMMAD, 1991).

Passou-se a responsabilizar, com o advento da lei, o gestor público por práticas sustentáveis na administração, que assume a definição das regras do jogo, busca o melhor custo benefício com a livre concorrência, mas não deixa de lado o interesse público, o que força o mercado a se adaptar aos conceitos de desenvolvimento sustentável, cria-se um efeito cascata sobre os fornecedores e torna a licitação pública uma fomentadora de práticas sustentáveis (SOUZA; OLIVERO, 2010; OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

A atualização na lei de licitações foi primordial para fomentar o nicho de mercado das licitações, tanto que durante os dois primeiros anos da publicação da obrigação sustentável, as aquisições públicas com indicações de critérios sustentáveis, dentro dos editais licitatórios de órgãos públicos, tiveram um crescimento de 236%, e não conseguiu uma maior alavancagem

² Documento intitulado em referência a Gro Harlem Brundtland, presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), comissão formada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1983, chamado originalmente de *Our Common Future* (nosso futuro Comum) (INSTITUTO ECO BRASIL, 2023).

devido o Brasil ter uma pequena estrutura operacional se comparada a outros países, principalmente pelas limitações legais, operacionais e culturais que enfrenta (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

No entanto, a aquisição sustentável, mesmo após doze anos da publicação legal, ainda passa por diversos obstáculos que predominam de antes da alteração na lei, exigindo uma mudança no paradigma da AP, entre as barreiras pode-se citar: a mudança da cultura organizacional que entende que bem sustentável é um produto ruim ou de preço elevado (OLIVEIRA; SANTOS, 2015); um mercado ainda limitado de bens e serviço sustentáveis, embora em lenta evolução; a complexidade de algumas comparações de custo/valor da avaliação real monetária; problemas de inclusão de dimensões sustentáveis distintas da tradicional ambiental; e a percepção que as exigências podem tornar o processo mais demorado e com custo maior (KORKMAZ, 2010).

Outra barreira que pode ser identificada nos processos licitatórios, refletindo diretamente na eficiência deste processo, pode ser a deficiência no seu planejamento, pontualmente na descrição do item e na formulação do preço. Boselli (2002) discursa que de nada vai adiantar um processo de licitação elaborado formalmente correto, dentro de todos os regramentos, se as especificações definidas na descrição do objeto e os preços não se propuserem adequadamente. Meirelles (2007) indica ainda que, no edital de licitação, o objeto deve ser definido de forma sucinta e clara, para que os interessados tenham pleno conhecimento do que a administração pretende adquirir. Del Duca e Bender Filho (2016) também concluem que, diversas vezes, o processo licitatório não tem uma conclusão exitosa, o que ocasiona inúmeros prejuízos para a organização pública e da mesma forma para a sociedade.

Justen Filho (2010) discorre que a maior parte dos problemas que ocorrem nas licitações tem origem na fase de planejamento, mais especificamente, na equivocada confecção do ato de convocação dos licitantes, não sendo exagero relatar que estes erros prejudicam muito mais do que as complexidades e defeitos advindos da Lei n. 8.666/93, que são potencializados exatamente por estes equívocos, como os editais malfeitos, por um excesso de formalismo sem utilidade, o que dá margem a interpretação de uma possível intenção do gestor em deixar processos abertos para tomada de decisões arbitrárias.

No entanto, a fase de planejamento de uma licitação não é uma etapa das mais simples, Theiss (2016) aborda o grau de dificuldade em sua pesquisa, trazendo o relatório da

do Instituto de Negócios Públicos de 2015, que retrata a visão dos participantes do processo em cada fase, como é possível observar no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Dificuldade nas fases do processo licitatório

FASE DO PROCESSO	TAXA DE DIFICULDADE
Fase Preparatória (planejamento)	43%
Fase Externa - publicação	2%
Credenciamento	3%
Classificação e disputa de preços	15%
Fase recursal	36%
Homologação e adjudicação	1%

Fonte: elaborado com bases em Theiss (2016) e Negócios Públicos (2015).

Pelo Quadro 1, pode ser notado que a maior parte das dificuldades nas licitações públicas está agregada a fase preparatória do processo, fase explorada nesta pesquisa, sendo posta a frente até da fase recursal, caracterizada por ser uma fase de alta exigência de conhecimentos especializados, tanto no objeto como no jurídico, reafirmando a necessidade de uma maior atenção a esta fase. Assim, Theis (2016) ao analisar o desenvolvimento da fase preparatória dos processos licitatórios da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), na modalidade pregão, chegou à conclusão que a fase preparatória é pouco estudada e valorizada nos órgãos públicos do País.

O descrito acima corrobora para práticas de governança na administração pública, que tem se destacado nos últimos anos nos entes governamentais, que se sustenta pelas práticas do Tribunal de Contas da União, que lançou no ano de 2014 o “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, manual que serviu de base de conteúdos de boas práticas para que os gestores públicos implementassem e fomentassem as ferramentas dentro da esfera pública. A governança é definida ainda como a forma que governo trabalha em função da população pelas políticas públicas essenciais (DE BRITO ALEXANDRE, 2020). Para regulamentar estas boas práticas de governança, o Governo Federal publicou a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que tem o intuito de nortear as práticas do gestor público, portaria que segue a tendência de órgãos do legislativo e de controle de produzirem regras para o melhoramento do processo de licitações públicas.

Esta pesquisa justifica-se para a sociedade pela relevância de uma busca de boas práticas de governança em licitações, com eficiência e critérios visando o desenvolvimento sustentável, pois as licitações, como citado anteriormente, movimentam em torno de 12 % do Produto Interno Bruto de países em desenvolvimento, gastos que refletem nos cofres públicos e conseqüentemente no orçamento e qualidade de vida da população. Recursos que mal-

empregados implicará na limitação do serviço prestado à população ou a consequente ausência do serviço. A compra eficiente agrega economia de recursos, que melhora o serviço prestado à sociedade em quantidade e qualidade, que pode fazer mais por menos. Pode-se destacar ainda que o poder fomentador da administração pública pode modificar o mercado, inserindo uma cultura de práticas sustentáveis nos bens e serviços prestados em contratos com a administração pública. Corrobora com isso Silva Neto et al. (2020) quando afirma que não há dúvidas que a utilização adequada de recursos públicos, somados ao uso de novas tecnologias e transparência nos processos de aquisição pela AP, são relevantes para a qualidade no funcionamento do serviço público.

O foco nos pregões eletrônicos é justificado por ser uma modalidade mais alinhada à nova gestão pública, consequência da eficiência, transparência e economicidade que buscou aos processos. Neste pensamento Silva Neto et al. (2020) entende que o acesso virtual aos documentos do pregão eletrônico e seu andamento demonstra ser a modalidade de maior transparência na AP, o que acarreta em uma maior participação da população que é a destinatária dos serviços, e propicia a esta o controle de como o recurso é empregado. O citado neste parágrafo mostra a capacidade de governança do pregão eletrônico, fato que pode ser ilustrado ainda, quando se analisa o custo médio em cada modalidade dos processos licitatórios, conforme nota técnica nº 1.081/2017 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, presente no quadro dois.

Quadro 2 - Custo médio por modalidade

MODALIDADE	CUSTO TOTAL
Dispensa de Licitação	R\$ 2.025,00
Convite	R\$ 32.306,00
Pregão Eletrônico	R\$ 20.698,00
Pregão Presencial	R\$ 47.688,00

Fonte: elaborado com base em MTCGU (2017).

Como pode ser percebido, das modalidades existentes, o pregão eletrônico é a mais vantajosa economicamente, pois reduz em mais da metade os custos em relação ao pregão presencial, e é mais dispendioso apenas que a dispensa de licitação, no entanto esta é limitada a compras de pequeno valor ou a algumas exceções legais. Corrobora ainda com as justificativas da pesquisa o Relatório de avaliação da Secretária de Gestão do Ministério da Economia feito pela Controladoria Geral da União (CGU) (2020), que dimensiona os custos de cada fase do processo licitatório, conforme pode ser averiguado no Quadro 3.

Quadro 3 - Custo médio das fases do processo

FASE	CUSTO TOTAL
Identificação da necessidade de bens ou serviços	R\$ 1.182,18
Análise e aprovação da aquisição	R\$ 810,85
Realização de pesquisa de mercado de valores e quantidades	R\$ 2.908,81
Determinação da modalidade e projeto básico ou termo de referência	R\$ 2.373,41
Elaboração de minuta do edital, contrato e publicação.	R\$ 4.456,81
Abertura das propostas e habilitação dos interessados em ato público	R\$ 1.667,91
Verificação nas conformidades com o edital, adjudicação e homologação e publicação do resultado	R\$ 2.772,99
TOTAL DO PROCESSO	R\$ 16.172,96
TOTAL DA FASE PREPARATÓRIA	R\$ 11.732,06

Fonte: elaborado com base em CGU (2020).

Verifica-se que os gastos com a fase preparatória têm uma média de R\$ 11.732,06, o que representa quase 72% dos valores despendidos no total do processo, que reafirma a ideia que a fase preparatória merece maiores atenções, pois é a fase que mais exige o aporte de recursos.

Esta pesquisa pode ser justificada ainda, pelo foco acadêmico que deve e vem sendo demonstrada à temática, relevância que é comprovada pelos trabalhos de pesquisas encontrados que tratam direta ou indiretamente do tema. Ao todo foram encontrados dezoito artigos científicos, três dissertações de mestrado e cinco trabalhos de conclusão de cursos acadêmicos, todos vinculados a palavras-chave Licitações Públicas e alinhados com a temática. O encontrado reforça a preocupação acadêmica com o tema proposto e desta forma a pesquisa vem dar continuidade a esta demanda, porém reflete uma escassez do tema dentro das Forças Armadas, tendo em vista poucas pesquisas encontradas são de produção da força. As pesquisas exploradas foram detalhadas em tópico próprio da metodologia.

Por fim, esta pesquisa justifica-se para o programa de mestrado, PROFIAP, por ser um tema voltado para administração pública, além de ser algo extremamente relevante e sensível, pois contratações públicas talvez sejam à base de sustentação de qualquer organização pública, pois o insucesso desses processos trazem enormes prejuízos ao órgão e a contra partida podem agregar eficiência em sua gestão. E ainda atende aos três principais objetivos do programa, segundo relatado na página do PROFIAP nacional:

- 1) Capacitar profissionais para o exercício da prática administrativa avançada nas organizações públicas;
- 2) Contribuir para aumentar a produtividade e a efetividade das organizações públicas; e
- 3) Disponibilizar instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública.

1.1 Problema de pesquisa

Niebuhr (2015) discursa que a licitação pública e o contrato administrativo buscam a satisfação de forma concreta do interesse público, para atingir o objetivo aplica-se o princípio da eficiência, consagrada no artigo art. 37 da Constituição Federal, como citado, que se propõe a promover o uso inteligente dos meios e recursos. Contudo, não é sempre que os processos de licitações públicas são finalizados com êxito, o que reflete em imensuráveis prejuízos e conseqüentemente produz um processo de aquisição que não alcança seu objetivo final (NIEBUHR, 2015).

Neste diapasão, tem se verificado que é algo comum dentro de processos licitatórios, principalmente no Sistema de Registro de Preços (SRP)³, a ocorrência de licitações frustradas (fracassadas), desertas, com processos de contratação sem continuidade ou com limitações de exigências sustentáveis, alguns destes fatores podem estar alocados na fase de planejamento. Com base nos conflitos citados, esta pesquisa propõe o seguinte questionamento: quais são os vícios inerentes ao processo licitatório, na fase de planejamento de pregões SRP, que limitam as boas práticas de governança?

1.2 Objetivos gerais e específicos

Neste tópico passa-se a relatar os objetivos gerais e específicos que nortearam esta pesquisa e foram as bases para responder à problemática proposta.

1.2.1 Objetivo geral

Este trabalho restringe-se a explorar as limitações e vícios dentro dos processos licitatórios, na fase de planejamento, especificamente realizados por meio de pregões eletrônicos no Sistema de Registro de Preços (SRP), que impeçam as boas práticas de governança. Assim, o objetivo geral é analisar os vícios e limitadores que cercam os processos licitatórios do tipo pregões SRP, dentro da fase de planejamento, que impedem as boas práticas de governança nestes processos.

³ Sistema regulamentado pelo Decreto Nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que permiti elaborar licitações sem a necessidade prévia de crédito orçamentário. Facilitou o planejamento dos órgãos.

1.2.2 Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- (i) compreender os possíveis vícios e limitadores mais comuns na elaboração dos processos de licitações públicas na fase de planejamento;
- (ii) verificar as falhas ocorridas em pregões desertos ou fracassados no período de 2018 a 2021, em um órgão das forças armadas sediado na cidade de Porto Velho/RO;
- (iii) levantar com militares que atuam no setor de licitações, de outros órgãos das forças armadas, as falhas e limitadores do processo que contribuem para os vícios identificados anteriormente; e
- (iv) propor um guia de boas práticas de governança em licitações públicas sustentáveis, que sirva de orientação durante a fase de planejamento do processo e ainda ao período de vigência da contratação com soluções eficientes e sustentáveis.

1.3 Produto técnico tecnológico da pesquisa

Com base nos resultados das pesquisas, que se buscam os principais vícios dentro do processo licitatório, o produto técnico desta pesquisa, como relatado no objetivo específico (iv), é a criação de um guia de boas práticas de licitações, que trará soluções que poderão servir como base para que os diversos agentes administrativos, que participam do processo licitatório, possam obter maior eficiência nas fases de definição do objeto do processo de compra, na formulação do valor de referência que será utilizado no processo, dar sugestões de metodologias de inserção de critérios sustentáveis no desenvolvimento da fase de planejamento, ferramentas que possa ser aplicadas no órgão analisado e em outros órgãos da AP.

1.4 Estrutura da dissertação

Esta pesquisa é composta por capítulos e subcapítulos: o primeiro capítulo constitui a introdução deste trabalho, no qual constam as definições iniciais da pesquisa; o segundo capítulo é formado pelo referencial teórico encontrado, tendo como referência a transição passando pela teoria da administração científica, teoria da burocracia, a nova gestão pública e

a governança pública, complementando ainda com conceitos relacionados com a temática da pesquisa e as características do órgão analisado; o terceiro capítulo demonstra a metodologia e técnicas empregadas para o desenvolvimento deste estudo e para buscar os objetivos propostos; o quarto capítulo apresenta os resultados encontrados, por meio dos dados obtidos, em cada um dos assuntos propostos nos objetivos da pesquisa; no quinto capítulo apresenta-se o produto técnico tecnológico, desenvolvido a partir da pesquisa realizada, que foi a elaboração de uma guia de boas práticas licitatórias, que servirá como base para os todos os atores envolvidos no processo; e finaliza com a apresentação das considerações finais, constando as conclusões que a pesquisa expõe, assim como as práticas eficientes desenvolvidas no andamento da dissertação; seguem ainda as referências utilizadas na pesquisa, os apêndices e anexos.

No capítulo a seguir, passa-se a aprofundar as teorias que serviram de bases para sustentar as justificativas e as conclusões desta pesquisa, abordando ainda fundamentos das características da problemática explorada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo passa-se a explorar a visão teórica de algumas escolas administrativas e como justificam a pesquisa, fazendo um paralelo aos princípios das licitações públicas. Demonstra-se uma evolução teórica, que inicia com a administração científica, passa pela burocracia, posteriormente modernizada com a nova gestão pública e por fim a alinhada à governança pública. O tópico procura também explicar de forma um pouco mais detalhada o Sistema de Registro de Preço (SRP) dentro das licitações e ainda as práticas de desenvolvimento sustentável que devem ser incorporadas ao processo. Por fim, demonstra-se as principais características do órgão analisado.

2.1 Administração científica, burocracia e os princípios das licitações públicas

As licitações públicas por ser um instrumento da própria administração pública possuem princípios similares, pois para licitar é necessário seguir todos os princípios da AP no Brasil, entre os conhecidos “LIMPE” (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e mais alguns específicos como: o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o processo está sempre vinculado ao edital que o originou (BRASIL, 1993, art. 3º); o princípio da adjudicação compulsória, a administração não se obriga a comprar algo, no entanto se fizer necessário terá que ser com o ganhador do processo (BRASIL, 1993, art. 44); o princípio do julgamento objetivo, o julgamento da proposta deve considerar apenas o critério estabelecido no edital (BRASIL, 1993, art. 44, § 1º); princípio da isonomia e da igualdade (ambos se atentam a tratamento igual entre os licitantes); e princípio da probidade administrativa, trata do comportamento administrativo do agente público (BRASIL, 1988, art. 37, § 4º).

Outros princípios foram ainda incorporados a partir da nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133/2021, que foram destacados no artigo 5º desta lei, como: o princípio da razoabilidade; da competitividade; da proporcionalidade; da celeridade; da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável. Cabe destacar que a Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações, também cita os tradicionais princípios da administração no artigo 5º, é algo que merece atenção, pois o princípio da eficiência, anteriormente não citado de forma explícita no artigo 3º da Lei n. 8.666/1993, antiga lei de licitações, passa a ser citado de forma mais

evidente na atual, fato que pode evidenciar a preocupação do legislador e conseqüentemente da sociedade, com a aplicação da eficiência dentro da AP, e neste caso, dos processos de licitações públicas.

O princípio da eficiência administrativa teve destaque na Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho 1998, entendido como um dos pilares da AP, que está presente, da mesma forma, em legislação infraconstitucional, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que trata sobre o processo administrativo na Administração Pública Federal, e também na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando trata sobre concessões de serviços públicos. Sua definição esclarece que o administrador, ao exercer suas funções públicas, deve agir com eficiência em relação aos meios e resultados, atuando com a maior economia possível e ainda obtendo o melhor resultado (FERREIRA; DE CASTRO, 2021).

Pode-se destacar ainda o princípio da eficiência em dois aspectos: o primeiro com a AP no modo de estruturação, organização de disciplina; e o segundo aspecto no modo de atuação do agente público. O primeiro aspecto tem como foco o alcance dos melhores resultados na execução do serviço público e o segundo objetiva a imposição da busca de um melhor desempenho do servidor nas suas funções, e como consequência a obtenção de um melhor resultado (DI PIETRO, 2010).

Quando se fala em melhor desempenho do servidor/trabalhador logo retoma-se as lembranças da administração científica de Frederick Winslow Taylor, engenheiro mecânico e consultor administrativo, considerado pai da administração científica, e que demonstrou em seus diversos estudos, como na obra *“The Principles of Scientific Management”*, de 1911, a análise científica da produção buscado o aumento da eficiência do trabalhador e da organização (GIANNANTONIO; HURLEY-HANSON, 2011).

Taylor (1911) vinha de família de classe média, com situação financeira razoável, podendo estudar em boas escolas americanas, o desejo de seus pais era que se formasse na área do direito. No entanto, além de não poder seguir ao ensino superior desejado pela família a economia passava pelo período depressivo de 1873, assim teve que começar como operário nas fábricas locais e não como mecânico que era seu desejo. Contudo, sua vontade de trabalhar, aliada a sua inteligência, o fez subir “degraus” de funções nas fábricas, fato que oportunizou que desenvolvesse uma visão mais apurada das dificuldades que passavam desde o operário até o patrão (TAYLOR, 1990).

Frederick Winslow Taylor estudava arduamente a produtividade, calculava o tempo de produção dos operários para criar padrões de produção. Tentou desmistificar a ideia dominante entre a classe operária na época, que ao produzirem com eficiência e eficácia a produção sairia mais rápida e perderiam seus empregos. Assim como persuadiu os empresários para inserir a política de gratificações extras por produção, pois entendia que caso não houvesse uma motivação para aqueles operários mais eficientes, seu ímpeto seria reduzido e se nivelariam por aqueles que não eram produtivos (TAYLOR, 1990).

Taylor pensava ainda na existência de uma forma mais rápida e fácil de ser executada uma tarefa, sendo possível observar a aprendizagem por parte dos operários quando buscavam no seu colega de trabalho mais experiente a melhor forma de executar a tarefa, concluindo assim que, pela observação e análise dos dados, a organização poderia ter uma maior produção que beneficiassem o gestor e o empregado (SANTOS, 2014).

Dentro de suas pesquisas no “chão de fábrica” Taylor, advindos das suas observações, pôde concluir três princípios em busca da eficiência na produtividade: a) devia-se atribuir a cada operário a tarefa mais elevada que lhe coubesse, de acordo com suas qualificações; b) solicitar de cada operário o máximo de produtividade que fosse esperado de um trabalhador hábil em sua categoria; e c) que estes trabalhadores tivessem uma remuneração adequada a sua produção, cerca de 30 a 50 por cento a mais que a média de sua classe (TAYLOR, 1990). Taylor (1990) defendia o “máximo de prosperidade” em sentido amplo, no qual saem beneficiados os patrões com maior nível de produção da empresa e com o custo menor, pois a mão de obra se torna mais eficiente, e o operário que prospera financeiramente com salários melhores.

Outro princípio destacável é o da legalidade administrativa, que no seu sentido estrito, ensina que no particular é lícito fazer tudo que a lei não trata como proibido, e já na Administração Pública só se permite o que a lei autoriza (MEIRELLES, 2006; COELHO, 2013). O Princípio da Legalidade está, de forma geral, previsto no inciso II do Artigo 5º da Constituição Federal, expõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

O artigo 5º, II, da CF (1988), possui duas dimensões, sendo a primeira, clara e explícita, consiste no Princípio da Legalidade, a outra, não tão explorada pela doutrina, é exatamente o direito fundamental da liberdade de ação, em que persiste a ideia que a liberdade em qualquer uma destas dimensões só pode ser limitada por normas jurídicas preceptivas (imposição de uma conduta positiva) ou normas proibitivas (impondo abstenção)

(SILVA, 2008). No entanto cabe avaliar se a legalidade imposta ao gestor público pode ser equilibrada com a eficiência exigida também como princípio, Monteiro (2010) destaca este conflito, sugerindo formas de equilibrar por meio do princípio da proporcionalidade jurídica.

Neste sentido, pode ser associado à teoria da burocracia de Max Weber, teoria que se aliava à eficiência administrativa, contudo sem deixar escapar a legalidade. O modelo foi atribuído a Weber em função de suas análises e sínteses das principais características, modelo conhecido ainda como *Progressive Public Administration — PPA* (HOOD, 1995), em função de seu poder de inspiração às reformas na administração pública ocorridas entre os séculos XIX e XX nos EUA (SECCHI, 2009).

A Burocracia de Weber (1978) emoldurava-se em uma construção ideal, com fundamentos na autoridade racional legal, com uma mentalidade intensificada nos meios que justifica os fins, e alcançar o melhor resultado, formulado ainda pelos conceitos de: 1) Uma organização contínua de cargos, delimitados por normas; 2) Uma área específica de competências, que implica em um conjunto de obrigações no desempenho de funções, distinguindo-se de uma sistemática divisão do trabalho, atribuições de responsabilização das funções, uma determinação dos instrumentos para coerção e limitação de utilização de acordo com as condições fixadas.

Ao raciocinar com o princípio da legalidade, Weber, em sua obra *Wirtschaft und Gesellschaft* de 1922, destacou a prática da autoridade racional - legal, quando o poder surge das normas, das instituições e não de carisma ou de tradições, e assim surgem as grandes características do modelo: a formalidade; a impessoalidade; e o profissionalismo (SECCHI, 2009). Características estas similares aos princípios das licitações públicas, como pode ser observado no quadro 4 de comparações entre os princípios e características da burocracia.

Quadro 4 - Comparação entre características burocráticas e princípios

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA	DEFINIÇÕES	PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS CONGRUENTES
Formalidade	Característica de imposição de deveres e responsabilidades, criando uma hierarquia administrativa, a manualização dos procedimentos e formalização da comunicação (SECCHI, 2009).	Legalidade, Vinculação ao Instrumento Convocatório, Publicidade.
Impessoalidade	Característica de padronização das relações organizacionais externas e internas, que atribui responsáveis por esta comunicação. Na qual as posições hierárquicas pertencem à organização e não ao funcionário que ocupa (SECCHI, 2009).	Impessoalidade, Julgamento objetivo, Competitividade, Adjudicação Compulsória, Isonomia, Transparência.
Profissionalismo	Característica que combate os efeitos do nepotismo que atuava no período anterior ao modelo burocrático, a defesa do mérito como critério para diferenciar os profissionais e ainda fazer justiça. (SECCHI, 2009), semelhança à eficiência defendida por Taylor. Secchi (2009) destaca a defesa da separação do público e o privado.	Eficiência, Economicidade e Probidade Administrativa.

Fonte: elaborado pelo autor.

Para ratificar a ideia de que a burocracia weberiana é uma transição que complementa a administração científica de Taylor, Secchi (2009) afirma que um dos aspectos principais do modelo weberiano é a distinção entre planejamento e execução, assim dando forma à distinção wilsoniana entre a política e a AP, e no setor privado, as definições de Taylor com a divisão de tarefas entre o operador (trabalho braçal) e o executivo (trabalho intelectual).

Contudo, a burocracia, em um determinado momento, passou a ser bastante criticada, um de seus principais críticos, Merton (1949), chamou os vícios no sistema de “disfunções da burocracia”, vícios como: levar a impessoalidade de forma extrema e falhar na atenção das necessidades individuais; a arrogância no ato das funções perante o seu público alvo; resistência a mudanças (pois a um excesso de conformismo); foco maior no meio de se chegar a um resultado do que no próprio resultado; e o foco na senioridade como critério de promoção, que esfria a competição profissional entre os funcionários (SECCHI, 2009).

Com a necessidade de inovação na administração pública, em detrimento aos vícios da burocracia, surgem os conceitos da Nova Gestão Pública (NGP) e das práticas de Governança do ente público, no próximo tópico passa-se a explicar como ocorreu essa evolução.

2.2 Nova gestão pública e a governança nas contratações públicas

Os paradigmas que cercam as políticas públicas tiveram uma atualização nos últimos anos, a antiga administração pública, caracteriza principalmente pela burocracia de Weber, foi aos poucos sendo substituída pela chamada “nova gestão pública” ou “nova administração pública”, e mais a frente para a perspectiva da governança pública (CORREIO; DE OLIVEIRA CORREIO, 2019).

Contudo é necessário entender que as características da Nova Gestão Pública (NGP), base para este estudo, é conceituada como um programa de reformas estatais que visam aplicar ferramentas de gestão de empresas e áreas afins nos entes públicos com o intuito de aprimorar a eficiência, eficácia e o ainda a melhoria no desempenho dos serviços públicos na burocracia moderna (VIGODA, 2003).

Pollitt e Bouckaert (2011) trazem que a NGP surge no fim do século XX em diversos países, como consequência de movimentos de intensos processos de reforma para inserir mudanças no aparelho de administração do estado, que visa torná-lo mais eficiente, e espelha-se nas práticas da iniciativa privada. Mostra ainda ser nítido, influenciado pelos altos gastos e resultados ineficazes por parte da AP, que os governos direcionam suas forças para estratégias pragmáticas de melhorias constantes e a busca de inovações nos processos e serviços públicos (CAVALCANTE et al., 2017).

A NGP ou a Nova Administração Pública, como também é chamada, apresenta certo grau de complexidade, que leva em conta os debates emergenciais do Reino Unido, que se dividia em duas vertentes: a primeira focando nas ideias do neoliberalismo frente à resolução de conflitos e demandas socioeconômicas no setor público; a segunda com a substituição do discurso de otimismo junto à revolução tecnológica e o planejamento estratégico racional, unidos às intervenções estatais para apoio das promessas da evolução da ciência e tecnologia, pelo discurso de ineficácia e ineficiência dos serviços prestados pelo setor público, e os obstáculos para a manutenção do estado assistencialista (SOUZA, 2019; HALL; GUNTER, 2015). Ideologia que não se restringiu apenas ao Reino Unido, estendeu-se por boa parte da Europa, ganhou força devido o modelo weberiano mostrar fraquezas, demonstrou insustentabilidade na administração pública, consequências das mudanças políticas e crises estruturais do capitalismo (SOUZA, 2019).

Dunleavy et al. (2006) aborda uma categorização sempre presente na literatura no qual classifica o movimento gerencialista em três diretrizes: a) desagregação: hierarquias ampliadas e internamente mais planas, com controles por sistemas gerenciais e de informações; b) concorrência: separação do comprador e prestador nas estruturas governamentais que visa a promoção de competição entre potenciais fornecedores; e c) incentivação: motivar servidores por meio de incentivos financeiros baseados no desempenho.

Cavalcante (2018) destaca ainda uma segunda geração da NGP e esta tem como característica a centralização em reformas que busca por eficiência, redução de gasto e ainda a priorização da qualidade nos serviços prestados, que potencializa o cidadão no processo de escolha de serviços, por competição entre os órgãos e na prática de accountability e transparência. E com a tendência de desenvolvimento de um governo mais flexível e eficiente, que dê respostas e resultados à sociedade pagadora de impostos, fortaleceu-se a gestão de desempenho, no monitoramento e avaliação das políticas públicas e também na gestão de recursos humanos. A seguir, podemos destacar no Quadro 5 um comparativo das duas gerações da NGP.

Quadro 5 - Comparação das gerações de NGP

1ª GERAÇÃO NGP	2ª GERAÇÃO NGP
<ul style="list-style-type: none"> ➤ eficiência/economicidade; ➤ privatização/terceirização; ➤ competição intragovernamental; ➤ gestão e controle por resultados (ex post). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ qualidade/efetividade; ➤ participação social; ➤ accountability e transparência; ➤ descentralização e publicização dos serviços públicos.

Fonte: elaborado com base em Cavalcante (2018).

Como pode ser notado, o quadro mostra uma primeira geração focada em boas práticas gerenciais e uma segunda geração com um fortalecimento da preocupação com a sociedade, com características de qualidade no serviço, participação social, accountability, transparência e publicidade. Conclui-se desta forma que a primeira geração tem uma tendência neoliberal, enquanto a segunda geração tem preocupações voltadas para a sociedade.

Partindo da segunda geração é possível perceber a convergência da NGP e a Governança e essa aplicada ao setor público, Cavalcante (2018) destaca que as novas práticas buscadas nas reformas nos princípios e diretrizes vêm a dar mais uma continuidade que uma ruptura, por isto a ideia de uma convergência. O Quadro 6 demonstra as diferenças entre a 1ª geração e a 2ª geração na convergência com a governança pública.

Quadro 6 - Diferenças das gerações de NGP na convergência com a governança

ATRIBUTOS	1º GERAÇÃO NGP	2º GERAÇÃO NGP E GOVERNANÇA
Foco	Cliente/consumidor	Cidadão como parceiro
Fonte de Inspiração	Lógica do mercado	Redes
Crenças Fundamentais	Eficiência; Competição; e Contratos.	Confiança; e Reciprocidade.
Orientação Estratégica	Desagregação; Concorrência; e Incentivação (pecuniária).	Visão holística e integrada; Colaboração; Profissionalização e inclusão.
Visão do Estado	Superioridade administrativa do mercado	Fortalecimento da capacidade burocrática (interativa)

Fonte: elaborado com base em Cavalcante et al. (2017) e Cavalcante (2018).

Mais uma vez destaca-se a evolução da atenção que inicialmente é voltada para as boas práticas de mercado e na convergência com o foco no cidadão, interligados às práticas de governança corporativa.

A governança que teve suas origens na esfera privada, em período de mudanças que ocorriam na década de 90, mas entre os seus princípios como transparência, igualdade, prestação de contas e conduta ética poderiam ser aplicadas sem dúvida a administração pública, tanto que gradualmente a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tiveram protagonismo na adaptação da governança ao setor público, a chamada “boa governança” (GUEDES e DA SILVA JÚNIOR, 2021). A Governança ganha conceitos ainda de uma reforma e um aumento das formas de relação entre Estado e sociedade, ou ainda entre governo, iniciativa privada e sociedade civil, na formulação de políticas públicas (MENICUCCI; GONTIJO, 2016). Procedimentos caracterizados dentro da AP com critérios como respeito aos preceitos legais, a independência de juízes, órgãos públicos com planejamento de gastos de forma eficiente e com processos transparentes, que propicia à sociedade a satisfação dos recursos empregados e facilita o exercício da *accountability* (GUEDES; DA SILVA JÚNIOR, 2021; CHEVALLIER, 2003).

O Tribunal de Contas da União descreve governança na AP como um conjunto de práticas e sistemas que expõem as capacidades do estado em planejar, formular, programar e cumprir suas atribuições funcionais em benefício da sociedade (SECOM TCU, 2018). O mesmo tribunal realizou um levantamento, no ano de 2017, que objetivou sistematizar as informações do andamento da governança pública e gestão nos órgãos federais, que identificou as vulnerabilidades e os induziu na busca de melhorias.

O resultado refletiu um nível baixo de maturidade de governança pública, que indicou a dificuldade de devolver à sociedade o que é esperado, por limitações de liderança, estratégia ou ainda accountability. Nestes estudos os tribunais apresentaram resultados intermediários e uniformes, e as empresas públicas uma estrutura consolidada de governança em comparação às autarquias e fundações. Contudo, o estudo sugeriu que as boas práticas em governanças não são adotadas nos órgãos públicos (SECOM TCU, 2018).

O Acórdão 588/2018 - Plenário, TCU, de 2018 reproduziu no relatório supracitado, de autoria do Ministro Bruno Dantas, o índice de governança e gestão (iGG), que foi dividido em governança pública, gestão de pessoas, gestão de TI e gestão de contratações. Na análise apurou-se que do total de 488 organizações, 58% estavam em estágio inicial no iGG, 39% em estágio intermediário e 3% em estágio aprimorado. A conclusão do estudo mostrou um estado ineficaz de promover a governança, sem o mínimo de capacidade de diminuir os riscos e empregar de maneira eficiente os recursos em benefício da sociedade.

As práticas de governança no setor público ganham um reforço com a publicação da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que impera nas práticas de governança das contratações públicas, alinhou-se à própria Lei nº 14.133/2021, publicada poucos meses antes. Neste alinhamento propõe à governança instrumentos como: Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS; Plano de Contratações Anual – PCA; política de gestão de estoques; política de compras compartilhadas; gestão por competências; política de interação com o mercado; gestão de riscos e controle preventivo; diretrizes para a gestão dos contratos; e a definição de estrutura da área de contratações públicas.

Como se observa a Portaria cerca todas as vertentes das contratações públicas, incluindo a governança desde os primeiros passos do planejamento da contratação como a definição da logística sustentável que antecede a definição do próprio objeto, assim como os objetos necessários e suas demandas que nortearam as contratações no ano seguinte dentro do plano de contratação anual, e vai um pouco além quando explora a gestão dos estoques.

Para entender a inserção das boas práticas de governança é fundamental que seja esclarecido o funcionamento prático e processual do processo de licitação pública, com isto no próximo tópico será explicado o processo de licitação pública dentro da modalidade pregão de sistema de registro de preços.

2.3 Processos de licitações públicas, pregão e o sistema de registro de preços

A utilização do pregão consta de relatos na Europa Medieval, em um sistema que chamado de “pregão e vela”, que eram lançados pelos comerciantes ofertas sucessivas até o momento que a vela se apagava e o menor preço lançado no momento era o ganhador (MEIRELLES, 2007). No Brasil, o surgimento do pregão partiu da publicação da medida provisória nº 2.026/2000, que tomou forma na “figura jurídica” do pregão, naquele momento a ser usado apenas pela União. Ao publicar a Lei nº 10.520/2002, houve a ampliação para estados e municípios. No entanto, foi o Decreto nº 5450/2005 que modernizou a estrutura de compras e possibilitou a políticas de governança proposta nesta pesquisa, pois regulamentou o pregão na forma utilizada atualmente, a forma eletrônica.

Por determinado período o pregão eletrônico foi facultativo, a depender do gestor a escolha mais eficiente e vantajosa para seu órgão, contudo atualmente a Lei nº 14.133/21, embasada com o suporte de algumas normas e decretos anteriores, trata o pregão como obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns, como se pode observar no inciso XLI, Art. 6º, “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”. Assim compreende-se o pregão como um sistema em que a administração expõe o que demanda ao público, dizendo o quanto pretende pagar, e os interessados fazem suas ofertas em concorrência igualitária⁴ para no final de um tempo predeterminado ser declarado vencedor e contratado aquele que deu o menor preço ou maior desconto⁵.

Contudo foi o Sistema de Registro de Preços (SRP) que pôde alinhar eficiência e eficácia ao pregão eletrônico, permitindo que a AP mantivesse um contínuo catálogo de bens e serviços com preços registrados dentro do sistema, podendo adquiri-los no momento oportuno que recebessem créditos orçamentários. Criado pelo Decreto nº 3931/2001, foi ajustado ao pregão eletrônico pelo Decreto nº 7.892/2013, sendo definido atualmente pelo inciso XLV, Art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 como “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”. Considera-se o SRP como uma forma de realização de um pregão

⁴ Exceção à Lei nº 123/2006 que criou regras de preferência para as ME/EPPs.

⁵ Tipos de licitação na forma de pregão eletrônico: menor preço ou maior desconto.

eletrônico, sem que haja a absoluta certeza de que o órgão receberá recurso orçamentário para a realização da compra, não cria assim uma obrigação de compra perante o ganhador, contudo cria-se uma expectativa futura e uma celeridade no processo, no momento da chegada do crédito orçamentário se ganha tempo na aquisição, pois existe a ferramenta de compra em operação. Fernandes (2006) define que o SRP é um método especial de licitação, garantindo ao administrador um meio de fazer a licitação e não ter a obrigação de adquirir o bem ou serviço, e assim aproxima-se das práticas do setor privado.

Por tais características supracitadas o SRP é amplamente utilizado dentro da Administração Pública Federal, no entanto, têm suas limitações de uso, o Decreto nº 7.892/2013 expõe estas limitações para o gestor no Art. 3º:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013)

Contudo, ainda que o objeto a ser licitado seja enquadrado em algumas das características acima, o SRP não pode ser criado sem que exista a mínima expectativa de ser adquirido o bem ou serviço, pois exige uma preparação do mercado para a demanda do órgão público, preparação caracterizada pelas reservas de estoques mínimos e de pessoal especializado a disposição da oferta.

Para a execução de um pregão no sistema de registro de preço (SRP), depois de atendido os requisitos do Decreto nº 7.892, de 2013, deve ser seguido a sequência processual conforme dita a Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações). O Art. 17, da nova lei de licitações, divide o processo em sete fases: “I – preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; e VII - de homologação”. No Quadro 7 - fases do processo licitatório - é possível identificar as características de cada uma destas fases.

Quadro 7 - Fases do processo licitatório

FASES DA LICITAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
I – Preparatória	Caracterizada pelo planejamento do órgão, que engloba todas as demandas técnicas, de mercado e gestão que venham a interferir na contratação. Destacam-se os procedimentos de descrição da demanda, orçamento do bem ou serviço desejado, elaboração do edital, definição do regime de contratação, elaboração da minuta do contrato, modalidade e critério de disputa, definição dos critérios sustentáveis, motivação da contratação, análise de riscos e aprovação jurídica do processo. Fase conhecida ainda como fase interna da licitação (BRASIL, 2019; 2021).
II - Divulgação do edital de licitação	Caracterizada como início da fase externa da licitação, neste momento o processo sai do planejamento e se torna público. Divulgado por meio do portal de compras do Governo Federal ⁶ , para acesso a todo o público interessado Em pregões SRP esta fase é precedida pela divulgação da Intenção de Registro de preços (IRP) ⁷ (BRASIL, 2013;2019; 2021).
III - Apresentação de propostas e lances	A apresentação das propostas, fase imediatamente posterior à divulgação do edital, inicia-se no primeiro dia da publicação do edital do pregão no Diário Oficial da União ⁸ , no caso dos pregões de órgão públicos federais, e tem a duração de no mínimo oito dias úteis, no caso de pregão, prazo este dado para os licitantes apresentarem suas propostas e documentos exigidos no edital, finaliza com a abertura do pregão para lances. Neste período, além das propostas e documentações, qualquer interessado pode impugnar o edital por irregularidade ou solicitar esclarecimento de seus termos, desde que o faça em até três dias úteis antes da data de abertura para lances. A fase de lances funciona em dois modos de disputa, que devem ser definidos previamente no edital, o modo aberto e o aberto/fechado. No aberto é dado o tempo de dez minutos para lances, depois deste tempo ganha aquele que der o menor lance sem ser superado nos próximos dois minutos. No modo aberto/fechado são dados quinze minutos para lances, encerrado o tempo é dada a oportunidade para que o melhor lance e os próximos lances de até 10% acima do primeiro possam dar novos lances, mas de forma sigilosa e o menor destes será o vencedor (BRASIL, 2019; 2021).
IV - Julgamento	A fase de julgamento dentro do pregão SRP caracteriza-se pela análise feita pelo agente da contratação (pregoeiro), e a sua equipe de apoio, dos itens cotados nas propostas, verificando se as características ofertadas são compatíveis com as demandadas no edital. Verifica-se também se os valores propostos estão iguais ou menores dos indicados como valor máximo no Termo de Referência (BRASIL, 2019; 2021).
V - Habilitação	Fase posterior ao julgamento, é neste momento que a documentação enviada junto com a proposta é verificada, não sendo permitido o envio de novos documentos mesmo que seja para sanar documentos ausentes ou errôneos, exceção apenas para proposta, planilha de custos e novas exigências por parte do agente da contratação. Caso aprovados na parte documental a licitação é encerrada (BRASIL, 2019; 2021).
VI - Recursal	Após a habilitação e ainda o posterior encerramento é dado prazo para que os participantes possam exercer manifestação contrária ao julgamento feito pelo órgão. Logo após o encerramento o agente da contratação será sistematicamente obrigado a dar um tempo mínimo de vinte minutos para que algum participante possa manifestar seu interesse de recurso, em que caso o faça, terá mais três dias úteis para formular a sua manifestação. É dado mais três dias úteis para que o licitante que tenha sofrido o recurso possa dar suas contrarrazões. Por fim, o Agente da Contratação tem cinco dias úteis para tomar sua decisão e expressar à autoridade superior, que pode concordar ou discordar do agente da contratação (BRASIL, 2019; 2021).
VII - Homologação	Após ocorrer a declaração do vencedor do certame pelo agente da contratação, pela adjudicação, cabe à autoridade superior, aprovar esta decisão por meio da homologação (BRASIL, 2019; 2021).

⁶ Informações disponíveis no sítio: <http://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacaoDia.asp>.

⁷ Etapa que faz parte da fase preparatória na qual a administração divulga para outros órgãos os objetos e preços que irão compor sua licitação, para que os interessados manifestem sua intenção em participar do certame (BRASIL, 2013 e 2019).

⁸ Informações disponíveis no sítio: <https://www.in.gov.br/inicio>.

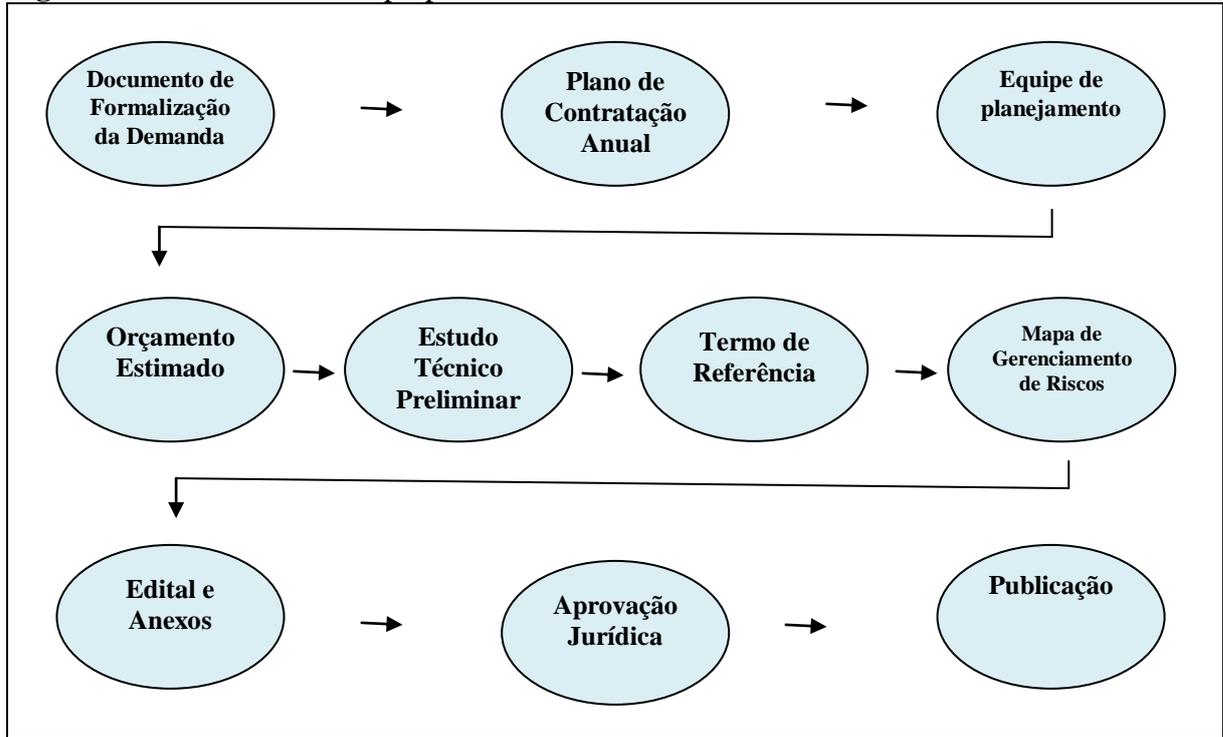
Fonte: elaborado pelo autor.

O Decreto nº 7.892/2013 ainda expõe informações relevantes para o processo originado de um SRP, como o documento gerado por este processo, que é chamado de Ata de Registro de Preços, que tem como ato obrigatório a sua assinatura, mas diferentemente do contrato, não gera uma obrigação de aquisição por parte do órgão, no entanto registra-se um preço que pode ser utilizado por até doze meses. Preço registrado na ata que não pode sofrer modificações aumentativas. Contudo a administração deve, no prazo máximo de 180 dias, verificar se os preços registrados não estão superiores ao mercado, caso se confirme, deve propor ao fornecedor uma redução, desde que este concorde, e caso de não concorde a ata deve ser revogada. Se o preço registrado ficar abaixo do praticado no mercado, cabe ao fornecedor, desde que comprovado documentalmente, solicitar a liberação do compromisso, contanto que tenha vencido o prazo mínimo da proposta imposta no edital e que não tenha pedido em aberto a ser entregue (BRASIL, 2013; 2019; 2021).

Theiss (2016) destaca que as licitações se distinguem em duas fases, a interna e a externa, que engloba nestas fases os variados e distintos atos exercidos pelos agentes públicos envolvidos. Santana (2015) entende a fase preparatória como primordial dentro do processo de licitação, havendo uma demanda de maior conhecimento e práticas das técnicas administrativas, que demonstra a complexidade das exigências imposta aos agentes públicos.

O Decreto nº 10.024/2019, em conjunto com a Instrução Normativa nº 5/2017, IN nº 40/2020 e a Lei nº 14.133/2021, tratam dos documentos necessários na fase preparatória e a quem cabe a responsabilidade de elaboração, conforme demonstra a Figura 1 e o Quadro 8.

Figura 1 - Processos da fase preparatória



Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 8, a seguir, detalha as características de cada etapa da fase preparatória, ilustradas na figura acima, e define a quem cabe as responsabilidades de cada uma das etapas, conforme as previsões legais e normativas.

Quadro 8 - Processos da fase preparatória

PROCESSO	CARACTERÍSTICAS	RESPONSABILIDADE
Documento de Formalização da Demanda	Documento contendo no mínimo: justificativa da contratação; quantidade a ser contratada e a justificativa; previsão de início da contratação (quando não for SRP); indicação dos servidores que irão compor a equipe de planejamento. (Inciso I, art. 21, IN 5/2017). Deve ser elaborado no ano anterior ao ano da contratação (A-1).	Setor requisitante do serviço (Inciso I, art. 21, MPDG, 2017).
Plano de Contratação Anual⁹	Planejamento elaborado no ano anterior da contratação (A-1), contendo todos os itens que tem pretensão de contratar no ano seguinte, formado pela consolidação dos itens incluídos no documento de formalização da demanda (art. 2º, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).	Setor de licitações (Art. 4º e 5º, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).
Equipe de planejamento	Grupo de servidores, que possam reunir competências necessárias para a execução das etapas de Planejamento da Contratação da demanda, desde que tenham servidores com conhecimentos de aspectos técnicos e do uso do objeto, e também servidores com conhecimento sobre licitações e contratos (§ 1º, Art. 22, MPDG, 2017).	Servidores do setor requisitante, área técnica e setor de licitações, indicados pela autoridade competente. (Art. 22, MPDG, 2017)
Orçamento Estimado	Documento composto pela pesquisa de preços que servirão de base para o valor máximo a ser aceito no processo. Deve conter no mínimo: descrição do objeto; identificação dos agentes responsáveis; caracterização das fontes	Equipe de planejamento da contratação, conforme o estabelecido no Documento de formalização da demanda

⁹ Plataforma disponível no sítio: <https://pgc.planejamento.gov.br>.

PROCESSO	CARACTERÍSTICAS	RESPONSABILIDADE
	consultadas; os preços coletados; método estatístico utilizado; justificativa da metodologia utilizada; memória de cálculo; e justificativa do fornecedor escolhido na pesquisa (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).	e no Estudo Técnico Preliminar. (MPDG, 2017; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021)
Estudo Técnico Preliminar	O ETP deve esclarecer a demanda do setor, buscando a melhor solução possível e viável, permitindo avaliações de viabilidade, socioeconômica e ambiental (art. 5, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).	Servidores da área técnica e requisitante/ Equipe de planejamento da contratação (se houver).(Art. 6º, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)
Termo de Referência	Documento obrigatório para contratar bens ou serviços, fundamentado pelo Estudo Técnico Preliminar, em que o objeto a ser contratado é caracterizado, devendo conter no mínimo: definição do objeto; valor estimado; descrição da solução; requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; e critérios para medição de pagamento (Brasil, 2021).	Equipe de planejamento (MPDG, 2017; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021)
Mapa de Gerenciamento de Riscos	Documento que formaliza o gerenciamento de risco, processo que busca a identificação, avaliação, tratamento, administração e o controle dos possíveis eventos e situações, para possibilitar razoável certeza ao alcance dos objetivos do órgão (art. 26 e 27, MPDG, 2017).	Equipe de planejamento/Setor requisitante (MPDG, 2017; 2021)
Edital e Anexos	Documento base que formaliza o processo de licitação, que deve ser composto pelo objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (art. 25, BRASIL, 2021). Deve ser acompanhado de anexos como minuta do contrato, modelo de proposta, ata de registro de preço, termo de referência, planilha de custos e outros necessários.	Elaborado pelo setor de licitações (BRASIL, 2019; 2021).
Aprovação Jurídica	Evento realizado no final da fase preparatória, o processo é enviado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração, que executará o controle inicial da legalidade jurídica mediante análise, gera um parecer com o posicionamento, podendo aprovar, reprovar ou aprovar desde que atendido as ressalvas citadas (art. 53, BRASIL, 2021).	Órgão de assessoramento jurídico da Administração (art. 53, BRASIL, 2021).
Publicação	Etapa que marca o fim da fase de preparação (interna) e o início da fase externa, publicada utilizando ferramentas do portal de compras do governo, e divulgada no Diário Oficial e no sítio do órgão (BRASIL, 2019), Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e jornal de grande circulação (BRASIL, 2021).	Elaborado pelo setor de licitações (BRASIL, 2019; 2021).

Fonte: elaborado pelo autor.

Das etapas de preparação do processo, destacadas no Quadro 8, cabe um pouco mais de aprofundamento na parte do orçamento estimado, fase configurada pela pesquisa de preço e normatizada pela Instrução Normativa SEGES /ME nº 65, de 7 de julho de 2021 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). O processo, como já exposto, deve ser realizado por membro da equipe de apoio e deve seguir uma ordem de prioridades, conforme dispõe o Art. 5º da citada IN n. 65/2021, conforme expõe o Quadro 9.

Quadro 9 - Prioridades na pesquisa de preço

PRIORIDADE	MÉTODO	OBSERVAÇÃO
1	Utilizar os preços registrados no painel de preço ¹⁰ do governo federal ou banco de preço em saúde.	Meio mais indicado pelos órgãos de controle.
2	Contratações similares feitas pela Administração Pública, verificadas nos processos de licitações diversos, incluindo o sistema de registro de preços.	Até um ano anterior da data da pesquisa
3	Dados publicados em mídia em tabelas oficiais, desde que aprovadas pelo poder executivo, ou sítios especializados (preços da internet) e de domínio amplo, excluindo de leilões.	Deve possuir data e hora da pesquisa e anteceder no máximo 6 (seis) meses a data de divulgação do edital.
4	Pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores.	Mediante solicitação formal (ofício ou email) juntamente com a justificativa desta metodologia, que respeita ainda que a data anteceda no máximo 6 (seis) meses a data de divulgação do edital.
5	Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ¹¹	A data das notas fiscais deve estar dentro do prazo de um ano anterior à divulgação do edital.

Fonte: elaborado pelo autor com base na IN n. 65/2021.

A IN n. 65/2021 indica ainda que deve ser respeitada a ordem de prioridade citada acima, principalmente a prioridade um e dois, e caso o gestor não utilize as duas primeiras metodologias deve inserir no processo a justificativa da não utilização. Outro ponto relevante na norma é que ao utilizar a prioridade quatro, pesquisa direta com fornecedores, deve ser respeitada as características, como: a) um prazo razoável de resposta dado ao fornecedor; b) obter proposta formal com no mínimo a descrição do item, valor unitário e total, dados comerciais como o CPF ou CNPJ, endereço e responsável; c) informar aos fornecedores as características da contratação; e d) registrar no processo os fornecedores que formalmente consultados não responderam às solicitações de orçamento.

Dentro da fase preparatória é atribuído o planejamento dos critérios de desenvolvimento sustentável, que pode entrar desde a definição da descrição do objeto até a imposição de regras de aceitação e comportamento produtivo da fornecedora. No próximo tópico passa-se a abordar a necessidade e a forma de inserção do desenvolvimento sustentável dentro dos processos licitatórios.

¹⁰ Plataforma disponível no sítio: <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>

¹¹ Ferramenta que pode ser localizada nos seguintes sítios: <https://www.portaltransparencia.gov.br/notas-fiscais/lista-consultas>; e <https://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/principal.aspx>.

2.4 Licitações sustentáveis

A partir do século XIX as demandas por recursos naturais aliados aos danos ao meio ambiente partiram em potencial crescimento, em função principalmente da grande alavancagem da industrialização e dos sistemas de agropecuária, que forçaram a sociedade a conflitar-se entre colocar como prioridade o seu desenvolvimento ou a preservação do meio ambiente, e como consequência, conseguir gerir os resultados desta escolha, que busca entender o dever de diminuir o seu crescimento econômico para desacelerar a degradação ambiental (FERNANDES; LEITE, 2021).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trata no Art. 255 o entendimento legal e consequente obrigação dos atos dedicados à preservação ambiental, por parte do poder público e ainda da sociedade, como é possível observar:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o **dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988). (Grifo do autor)

Em 2010, com a Lei nº 12.349/2010, foi alterada a Lei nº 8.666/1993, trazendo para seu corpo a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como uma obrigação das licitações públicas, sendo ainda consequência de diversos antecedentes de preservação do meio ambiente como a “RIO 92” (ECO 92), conferência da Organização das Nações Unidas pelo meio ambiente (ABUD NETO; SILVA, 2021).

Neste sentido é importante compreender a diferença entre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, este já conceituado pelo relatório Brundtland como “aquele que atende às necessidades atuais sem comprometer a possíveis necessidades das gerações futuras”, porém Feil, Strasburg e Schreiber (2016) entendem como uma mudança intencional, que possui objetivos de melhorar a estrutura focada na manutenção ou aumento das características do sistema no atendimento da necessidade da população, assim o desenvolvimento sustentável é o caminho para o alcance da sustentabilidade.

As contratações públicas incorporadas de práticas sustentáveis passam a ser uma ferramenta fundamental, pois tem o poder de mudar o mercado, desta forma as autoridades ao integrar a sustentabilidade em todas as fases do processo, motivam o respeito às questões ambientais e auxiliam ainda o desenvolvimento dos produtos verdes e diminuindo o impacto sobre o meio ambiente (ABUD NETO; SILVA, 2021; UTTAM; ROOS, 2015). Corroboram

com este pensamento Trindade et al. (2017) quando entendem o potencial existente no poder de compra do ente público, pois é um fator que pode promover o desenvolvimento sustentável, agregar o poder de influenciar tendências de produção e consumo, estimular a inovação e a diversificação de produtos e serviços.

As licitações públicas sustentáveis podem ser entendidas como uma solução em buscar a integração de conceitos ambientais e sociais em todas as etapas do processo da contratação pública, diminuindo desta forma as sequelas para a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos (BIDERMAN et al., 2010).

Importante destacar ainda que por vezes, no Brasil, o tema desenvolvimento sustentável é limitado a questões ambientais, deixado de lado as questões sociais, que são tão importantes quanto, fato que pode ser causado, principalmente, pelo espelhamento das práticas sustentáveis de países desenvolvidos, que normalmente tem questões sociais bem resolvidas e superadas, restando a eles os problemas ambientais (OLIVEIRA; SANTOS, 2015). O Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 4ª Ed. da AGU salienta que o desenvolvimento deve ser constantemente acompanhado das necessidades socioambientais fundamentadas, tendo como base o artigo 255, da CF/88, citado anteriormente, e assim todo desenvolvimento poderá e deverá ser considerado como desenvolvimento sustentável.

As aquisições sustentáveis adentraram no contexto internacional em Nova York/EUA em 2015, pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), com pouco mais de 150 líderes globais, com uma agenda de desenvolvimento, elaborando os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), que além de potencializar o clássico tripé ambiental¹², nas contratações há de se destacar o objetivo (ODS) 12 que trata de “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;” e a ainda a meta nº 7, que cita a necessidade de “promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais.”, ODS que imperam a ser alcançados até 2030 (AGU, 2021).

Reafirma o supracitado o Decreto nº 10.024, de 2019, regulamentador dos pregões eletrônicos, quando aborda em seu teor que os princípios do desenvolvimento sustentável devem observar sempre, em todas as etapas do processo de contratação, as suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, e buscar bases nos planos de gestão da logística sustentável dos órgãos e das entidades.

¹² Enfoque tripartite: social, ambiental e econômico (AGU, 2022).

Importante destacar ainda que o Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017, que alterou o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, tomou a obrigação por parte dos entes governamentais à inclusão de critérios sustentáveis na descrição e definição do seu objeto na aquisição pública, e quando não seja possível à inclusão destes critérios, talvez por priorizarem a competitividade, deve ter a justificativa nos autos do processo.

O Decreto nº 7.746/2012 apresenta, na lista de obrigações, o Plano de Gestão Sustentável, com edição atribuída à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, partindo da informação a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 reafirmou o entendimento trazendo como diretriz a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e destaca o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) como um instrumento para a promoção da governança pública.

O PLS é definido pela Portaria nº 8.678/2021, como um instrumento de práticas de governança, que se vincula ao planejamento estratégico do ente público, ou instrumento equivalente, e às leis orçamentárias, que norteiam a estratégia das contratações e da logística, leva em consideração os objetivos e ações voltados a critérios e a práticas sustentáveis, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural. A Portaria nº 8.678/2021 aborda ainda que os critérios e as práticas abordadas no PLS deverão definir desde a especificação do objeto a ser contratado, e as obrigações da contratada e ainda os requisitos previstos em lei especial.

No entendimento de desenvolvimento sustentável social destaca-se a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, como um dos principais ferramentas de políticas públicas, que expõe no artigo 42 até o artigo 49 os diversos incentivos na participação de processos de aquisições públicas, como: a) o benefício de postergar a apresentação de documentos de comprovações fiscais para a posterior assinatura do contrato (BRASIL, 2006); b) O benefício de licitações exclusivas, desde que os valores totais do item não ultrapassem os R\$ 80.000,00 e caso ultrapassem o dever do órgão de criar cotas reservadas destes itens com a mesma exclusividade no limite de até 25% da principal (BRASIL, 2006); c) A possibilidade de ser exigido, em licitações destinadas à aquisição de obras e serviços, dos participantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; d) A possibilidade de prioridades, dentro dos processos licitatórios, de contratação para as ME/EPPs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido (BRASIL, 2006); e e) A preferência em desempate em lances dados dentro da abertura das licitações quando o valor do vencedor, desde que não sejam ME/EPP, estiver até

cinco por cento acima do seu lance, permitindo o direito a um novo lance, que possa cobrir o valor do vencedor de porte maior (BRASIL, 2006).

A Instrução Normativa nº 01/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, abordou no artigo 5º as exigências, em uma forma geral, que a contratação pública deve cobrar nos bens demandados:

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

I - bens constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2;

II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do instituto nacional de metrologia, normalização e qualidade industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;

III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e

IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil polibromados (PBDEs).(MPOG, 2010).

O Ibama fomenta o desenvolvimento sustentável pela a exigência do Cadastro Técnico Federal do Ibama (CTF-Ibama) como um instrumento do para controlar e monitorar todas as atividades que possam afetar o meio ambiente, permitindo o controle das etapas da cadeia produtiva, como exemplos a extração, industrialização, importação, armazenamento e comercialização dos variados produtos e serviços, indica a possibilidade do gestor exigir em seu processo de que o produto oferecido pelo licitante tenha o fabricante cadastrado e que para tê-lo deverá ter sofrido fiscalização pelo Ibama nas suas etapas de produção ou atividade econômica (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 2013).

Ainda nas políticas de fomento sustentável atribuído ao Ibama, outro destaque é atribuído a Lei nº 12.305, 2 de agosto de 2010, que instituiu a política nacional de resíduos sólidos (PNRS), que obriga o cadastrado a divulgar e seguir o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, com o dever de apresentar este plano na assinatura do contrato junto ao órgão público que está o contratando. Porém há a necessidade que o edital que regula tenha exigido a ferramenta sustentável, para com isso, buscar o adequado tratamento e destinação dos resíduos poluentes, efluentes e a descontaminação. Os resíduos sólidos ganham atenção ainda no Decreto nº 10.240, de 12 de fevereiro de 2020, que aborda as políticas de logística reversa, que impera a obrigatoriedade, por parte do fornecedor, em recolher e dar destinação

correta aos produtos que forneceu ao consumidor final, com previsões de prazos para a implementação.

Em relação a obras e serviços de engenharia, destaca-se o incentivo do Decreto nº 6.949/2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, no artigo 9º, mostra a indicação que o estado deve buscar o desenvolvimento, a promulgação e o monitoramento de normas mínimas para acessibilidade nos ambientes que prestem serviços ao público, além de utilização de sinalização em *Braille*, e em formas que facilitem a leitura e compreensão.

O desenvolvimento regional sustentável é ainda motivado pelo programa de agricultura familiar, que o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, regula a destinação de um percentual mínimo de 30% dos recursos voltados para a alimentação do governo federal destinado ao agricultor familiar, podendo o procedimento ser realizado por dispensa de licitação. As políticas de compras públicas institucionais, a exemplo o PAA, regulado pelo Decreto citado, apesar das dificuldades de penetração em um espaço de mercado dominado por grandes empresas alimentícias, alcança resultados positivos de desenvolvimento sustentável econômico dos agricultores, motivando-os a se organizarem em grupos formais, como as cooperativas de agricultores existentes (GONÇALVES, 2014).

Depois de explorados os principais fundamentos, necessários para o entendimento dos objetivos explorados na busca de uma resposta ao problema de pesquisa, passa-se no próximo tópico a detalhar as características principais do órgão com a problemática analisada.

2.5 Órgão com problemática analisada

A 17ª Brigada de Infantaria de Selva (17ª Bda Inf Sl), comando sediado na cidade de Porto Velho/RO, têm como característica comandar nove unidades diferentes dentro de sua área de atuação, incluindo algumas no estado do Acre e Amazonas. Com a missão de:

- a. cooperar com a defesa da Pátria e com a garantia dos Poderes Constituídos, da Lei e da Ordem;
- b. participar do combate ao crime transnacional e ambiental na faixa de fronteira;
- c. participar de missões internacionais; e
- d. cooperar com o desenvolvimento regional e com a Defesa Civil, dentro da sua Subárea de Proteção Integrada - SAPI (Sul da Amazônia e Estados do ACRE e de RONDÔNIA).¹³

¹³ Dados retirados do site próprio do órgão: <https://www.17bdainfsl.eb.mil.br/missao.html>.

Sendo que das unidades subordinadas, apenas quatro também são subordinadas na administração: a Companhia de Comando da 17ª Brigada de Infantaria de Selva; a 17ª Companhia de Infantaria de Selva; o 17º Pelotão de Comunicações de Selva; e o 17º Pelotão de Polícia do Exército. Todos sediados na cidade de Porto Velho/RO. Dentro do escalão operacional a 17ª Bda Inf SI é subordinada ao Comando Militar da Amazônia (CMA), que por sua vez é subordinado ao Comando do Exército, que se subordina ao Ministério da Defesa. No escopo logístico, a 17ª Bda Inf SI subordina-se à 12ª Região Militar, que se subordina ao Comando Logístico (CoLog), órgão central de logística dentro do Exército Brasileiro.

Como uma Unidade Gestora do Comando do Exército, realiza diversas contratações públicas para manter a sua operacionalidade e a logística anual, entre elas pregões e contratações diretas. Os pregões realizados são desde aquisições de gêneros de alimentação a contratações mais complexas de gerenciamento de frota, contratação de táxi aéreo e serviços de transportes fluviais. Sofre auditorias e consultorias constantes da 12º Centro de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército (12º CGCFEx)¹⁴, que por sua vez é subordinada a Secretaria de Economia e Finanças do Exército Brasileiro (SEF)¹⁵ órgão maior de normatização e auditoria interna administrativas das unidades gestoras do exército. Cabe destacar ainda a Advocacia Geral da União (AGU)¹⁶ como o órgão de assessoramento jurídico da União e conseqüentemente da 17ª Bda Inf SI.

O setor responsável pela a realização dos processos licitatórios é chamado de SALC – Seção de Aquisições, Licitações e Contratos, divididos em: parte de planejamento, em que os processos de pregões são trabalhados até sua condição de publicação; parte de execução, que são realizados os empenhos; e parte de contratos, fase posterior às outras duas, onde são iniciados e monitorados os contratos. Seção composta por um número de militares que varia ano a ano, mas atualmente, com seis militares, um chefe, três militares revezando entre as partes de planejamento e contratos, e dois com a função de execução orçamentária. O setor possui subordinação ao setor de fiscalização administrativa e também responde a autoridade superior financeira dentro da unidade administrativa, o Ordenador de Despesas, função delegada pelo comandante da 17ª Bda Inf SI. No processo de aquisições, são atores os responsáveis e servidores dos depósitos, como o almoxarifado, o depósito do setor de

¹⁴ Informações disponíveis no sítio: <https://www.12cgcfex.eb.mil.br/>.

¹⁵ Informações disponíveis no sítio: <http://www.sef.eb.mil.br/>.

¹⁶ Informações disponíveis no sítio: <https://www.gov.br/agu/pt-br>.

aprovisionamento (setor alimentício), depósito do pelotão de obras, Farmácia e setor de informática.

Cabe destacar que além das aquisições das unidades subordinadas administrativamente, a 17ª Bda Inf SI realiza o pregão de aquisições de gêneros alimentícios de artigos de quadro de subsistência (QS)¹⁷, por imposição normativa, para o 17º Batalhão Logístico de Selva, órgão supridor de alimentos e suporte logístico, que é subordinado operacionalmente mas não administrativamente a 17ª Bda Inf SI. No entanto, estes pregões serão desconsiderados por esta pesquisa, por envolver equipes de planejamento de uma unidade distinta da trabalhada, fato que complicaria a obtenção de dados.

Passa-se no próximo capítulo a demonstrar a metodologia utilizada na pesquisa de forma que possa trazer a legitimidade científica a este trabalho.

¹⁷ Tipo de alimentos que são comprados centralizados por um órgão supridor e distribuídos, sendo proibida a sua compra individual em cada unidade gestora.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo passa-se a tratar de todos os procedimentos metodológicos que foram utilizados nesta pesquisa, com o fim de atingir os objetivos específicos e estes contribuam para o alcance do objetivo geral, podendo desta forma chegar a uma possível resposta à problemática. Descreve-se neste capítulo a estratégia utilizada na pesquisa, as fontes que serviram de base, o universo explorado, a população amostral e o método a ser utilizado na interpretação dos dados.

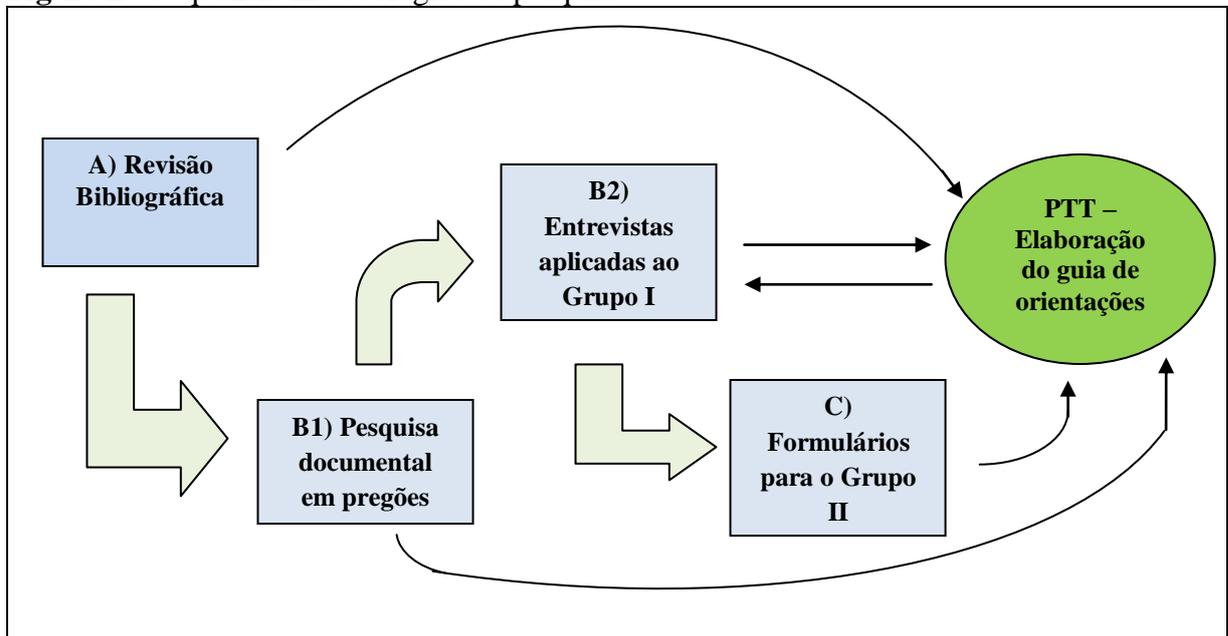
3.1 Planejamento, método e características da pesquisa

O planejamento da pesquisa é classificado como a primeira fase, que pode envolver a formulação do problema, a busca da especificação de seus objetivos, a construção de hipóteses e ainda a execução dos conceitos levantados (GIL, 2002). O planejamento do tema desta pesquisa foi fomentado por uma lacuna de estudos na área, identificada durante as pesquisas que antecederam a pesquisa, e ainda a relevância de uma busca de boas práticas de governança em licitações. Os objetivos e a problemática foram fruto de observações de licitações frustradas ou desertas no órgão de atuação deste pesquisador e que necessita de possíveis soluções.

O método, que é entendido como o ordenamento imposto ao processo dentro da pesquisa que seja necessário para atingir certa finalidade ou resultado desejado (CERVO; BERVIAN, 2002), foi classificado parte por indutivo, pois está sendo utilizado o resultado dos dados obtido do espaço amostral, que representa apenas uma parte daquela população, para conseguir explicá-la de forma geral. Sendo estruturado da seguinte forma: a) uma primeira etapa de revisão bibliográfica para identificar e descrever os possíveis vícios e limitadores na fase preparatória do processo de licitações públicas; b) a segunda etapa com pesquisa documental para identificação dos pregões SRP desertos ou fracassados, no período de 2018 a 2021, e entrevistas estruturadas com os agentes da administração participantes desses processos com insucesso, nomeados como grupo I; e c) por fim, uma terceira etapa com aplicação de formulários com perguntas baseadas nos limitadores e falhas encontrados na revisão bibliográfica e nas entrevistas com o grupo I, mas neste momento aplicadas a um

segundo grupo, com agentes administrativos de outras organizações militares que trabalham no setor de licitações, nomeados de grupo II. A Figura 2 evidencia a dinâmica que foi seguida na pesquisa, bem como a produção do guia de orientações que foi elaborado como o Produto Técnico Tecnológico (PTT).

Figura 2 - Sequência metodológica da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor.

As setas de inferência direcionadas ao PTT expressam que cada etapa da pesquisa serviram de fonte de dados para a produção do guia, assim como o guia retorna como um *feedback* para os agentes administrativos do órgão analisado, que expõe à eles possíveis soluções para os problemas e vícios levantados. O Quadro 10 explica de forma sucinta as etapas do diagrama anterior.

Quadro 10 - Descritivo das etapas da metodologia

ETAPAS DA METODOLOGIA	DESCRITIVO
a) Revisão bibliográfica	Revisão Bibliográfica com pesquisa no portal de periódicos da CAPES, <i>Spell</i> , <i>Google Acadêmico</i> . Com o corte de tempo de 2010 a 2022. Buscou temas alinhados com o tema da problemática da pesquisa. Utilizou-se ainda o portfólio bibliográfico selecionado por Abud Neto e Silva (2021).
B1) Pesquisa documental em pregões	Pesquisado por meio do portal de compras governamentais do Governo Federal, foram verificadas as atas de pregões realizados pela 17ª Bda Inf SI entre os anos de 2018 a 2021.
B2) Entrevistas aplicadas ao Grupo I	Entrevistas estruturadas feitas com militares que participaram das equipes de planejamento dos pregões com insucessos analisados na etapa anterior e ainda com militares do setor de licitações.
C) Formulários para o Grupo II	Formulários do tipo <i>survey</i> aplicados a militares de outras organizações militares desde que trabalhem ou tenham trabalhado no setor de licitações.
PTT – Elaboração do guia de orientações	Produto final elaborado com base nas outras etapas e que servirá de orientação para as equipes de planejamento, setor de licitações e gestores da 17ª Bda Inf SI.

Fonte: elaborado pelo autor.

A pesquisa classifica-se ainda como quali-quantitativa, pois utilizando os dados estatísticos na coleta de dados com o grupo II, fará uma análise com maior complexidade, formada, principalmente, de interações com os pesquisados, dos dados obtidos do grupo I. A pesquisa é também descritiva, pois segundo Gil (2002) é um tipo de pesquisa que busca novas visões sobre o problema. Com base no entendimento, esta pesquisa busca fazer levantamentos bibliográficos, entrevistas com agentes administrativos com experiências práticas no problema da pesquisa e para fundamentar hipóteses sobre o fenômeno.

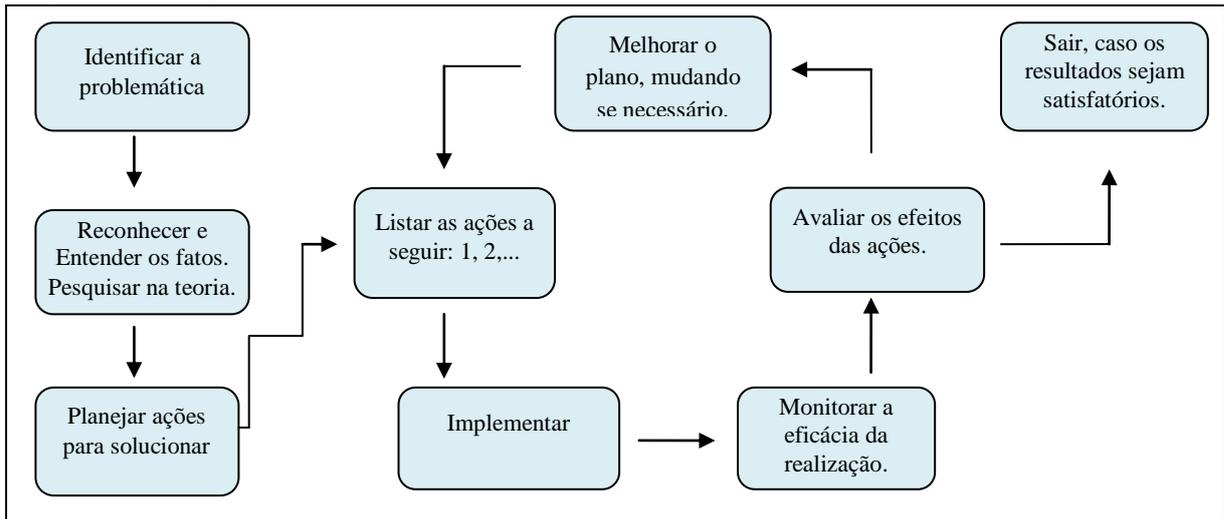
Quanto aos procedimentos técnicos pode-se classificar esta pesquisa como: em primeiro momento, uma revisão bibliográfica, quando se busca atingir o objetivo específico (i) que é compreender por meio de pesquisa em artigos científicos os vícios e limitadores na realização da fase preparatória dos pregões SRP; em um segundo momento, na busca dos objetivos específicos (ii) e (iii), como uma pesquisa documental, caracterizada por um estudo de caso, quando se pesquisa os pregões SRP desertos ou fracassados do órgão em estudo, as causas principais do fenômeno com as entrevistas no grupo I, e ainda quando se confirma ou refuta as ideias fazendo uso dos questionários com o grupo II.

Por fim, a metodologia implica a formulação de uma aproximação da pesquisa ação, definida por Thiollent (1986) como a pesquisa em que o pesquisado se envolve junto ao pesquisador na busca da solução do problema em questão, sendo este envolvimento de forma cooperativa ou participativa, pois durante as entrevistas, a interação com os entrevistados pode implicar uma discussão sobre a solução das falhas identificadas. Esta solução pode tornar-se mais eficiente e efetiva quando pode existir na sua formulação a participação de

quem vai mais a frente a utilizar. Complementa-se a pesquisa com o guia de orientações, que foi elaborado com o propósito de devolver aos entrevistados as ações/soluções que podem seguir como solução de seus problemas na fase de planejamento.

A Figura 3 ilustra como McKay e Marshall (2001) propõem uma dinâmica da forma de aplicação prática da pesquisa ação em que o pesquisador pode utilizar como referência, diagrama também sugerido por Costa, Politano e Pereira (2014).

Figura 3 - Diagrama da Dinâmica da Pesquisa Ação



Fonte: elaborado com base em McKay; Marshall (2001) e Costa; Politano; Pereira (2014).

Baseado no diagrama da Figura 3 é necessário esclarecer que a pesquisa ação foi adaptada, considerando-se uma aproximação, pois das etapas destacadas acima, apenas as iniciais foram seguidas, tendo em vista a necessidade de um tempo maior para aplicação de todas e ainda a necessidade de autorização da alta gestão do órgão para a aplicação das ações por completo. A adaptação seguiu conforme esclarecido na sequência: a) identificação do problema, nessa pesquisa os problemas são os insucessos nas licitações do órgão; b) entender as razões e buscar teorias que ajudem a compreensão, no caso foi feito com auxílio da revisão bibliográfica e entrevistas; e c) listar as ações em busca de soluções, tendo o guia de boas práticas como a formalização destas ações que podem ser seguidas. Cabe ressaltar que as etapas de monitoramento, avaliação da eficácia e as melhorias do plano, poderão ser implementadas e serem alvo de pesquisas futuras baseadas neste trabalho.

3.2 Universo da pesquisa e geração de dados

População é o conjunto de dados que pode descrever o fenômeno de interesse do pesquisador (LAPPONI, 1997), com base nesta definição o universo aqui analisado é de licitações públicas na modalidade pregão no sistema de registro de preços. Desta população foi separado o que pode ser chamado de amostra, subconjunto da população, parcela selecionada do universo de pesquisa por conveniência (MARCONI; LAKATOS, 2002) de forma probabilística ou não. No caso, a amostra selecionada de forma não probabilística, ou seja, de forma intencional, foram os pregões SRP realizados no período de 2018 a 2021 pela 17ª Brigada de Infantaria de Selva e destes foram selecionados os desertos ou fracassados.

Como fonte de pesquisa, foram utilizadas fontes secundárias quando é feita a revisão bibliográfica em pesquisas que tratam dos vícios e limitadores na fase preparatória das licitações, pesquisa feita por meio da ferramenta *google* acadêmico, *Spell* e portal de pesquisa da “CAPES”, com o corte de tempo de 2010 a 2022.

A pesquisa obteve fontes primárias quando feita a pesquisa documental no portal de compras governamentais do Governo Federal¹⁸, dados obtidos na origem, pois são gerados no sistema, que são consultadas por informações públicas, e ainda quando utilizado os dados obtidos pelas entrevistas realizadas com os grupos I e os formulários realizados com o grupo II., sendo o primeiro grupo constante de 13 entrevistados, escolhidos de forma intencional, e o segundo grupo formado por 46 respondentes dos formulários.

Importante fazer a distinção entre questionários, entrevistas e formulários, todos formados por perguntas do pesquisador ao pesquisado, no entanto as entrevistas exigem a presença *face-face* dos atores com o pesquisador, os questionários não têm esta exigência, mas possuem questões com respostas abertas, subjetivas, e ainda o formulário é formado por perguntas com respostas previamente inseridas, objetivas (GIL, 2002).

Nesta pesquisa primeiramente a entrevista é aplicada ao grupo I, sendo classificada ainda como estruturada, pois foram formuladas perguntas prévias, baseadas na revisão bibliográfica feita no objetivo específico (i), com intuito de verificar na prática os limitadores e vícios existentes na preparação destes processos. O segundo grupo de pesquisa teve formulários com perguntas elaboradas de acordo com a revisão bibliográfica do objetivo

¹⁸ Plataforma disponível no sítio: <http://comprasnet.gov.br/livre/pregao/ata0.asp>.

específico (i) e com os dados obtidos nas entrevistas aplicadas ao grupo I, com o intuito de refutar ou confirmar os dados anteriormente levantados nas pesquisas antecedentes.

O Grupo I, que totalizou 13 militares da 17ª Brigada de Infantaria de Selva que participaram dos pregões analisados, foi dividido em duas seções: a primeira formada pelos militares que trabalham no setor de licitações e participaram do processo seja como integrante da equipe de planejamento, como responsável pela confecção do edital e seus anexos ou como agente da contratação (pregoeiro), com 2 militares; e a segunda seção formada pelos militares que participaram dos processos, mas não trabalham no setor de licitações, são militares que fizeram parte da equipe de planejamento ou do setor requisitante, e foram responsáveis pela elaboração da descrição dos objetos demandados, pela pesquisa de preços, pelo setor técnico do objeto ou mesmo responsável pelo planejamento geral, totalizando 11 militares. As entrevistas foram realizadas entre os dias 12 e 20 de setembro de 2022.

O Grupo II, a quem foi aplicado os formulários, é formado por militares agrupados em um grupo informal, criado no aplicativo “*whatsapp*”, existente desde o ano de 2016, contando com a média de 80 participantes, formado por militares que trabalham ou trabalharam no setor de licitações de alguns quartéis pelo Brasil, criado com o fim de troca de informações da área, plataforma que foi utilizada para a divulgação do formulário criado por meio da plataforma do *Google forms*. O formulário também foi aplicado a militares que não estavam no grupo, mas pertenciam ao setor de licitações de outras unidades vinculadas a integrantes do grupo. O formulário foi disponibilizado entre os dias 26 de setembro de 2022 e 15 de outubro de 2022, no link <https://forms.gle/JtqbyE22TbTJoHaM8>, sendo precedido de um pré-teste com cinco respondentes que não demonstraram dificuldades nas respostas. Ao todo 48 militares responderam os formulários com apenas 46 respostas válidas, pois dois nunca tinham trabalhado no setor de licitações, sendo barrados de prosseguir pelo sistema.

Este projeto foi encaminhado e aprovado junto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) com Seres Humanos da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), pela submissão na Plataforma Brasil do Ministério da Saúde, que assegura o cumprimento da Resolução n. 466, de 12 de setembro de 2012, Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016, norma operacional 001, de 30 de setembro de 2013 e demais resoluções e normas complementares do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Desta forma comprovou-se a validação ética, exigível quando é aplicada a pesquisa com seres humanos. A aprovação ocorreu no dia 1º de agosto de 2022, com parecer de número 5.555.719.

3.3 Análise dos dados

Quanto ao tratamento dos dados, esta pesquisa foi classificada em três etapas: a primeira o tratamento da revisão bibliográfica na busca do mapeamento dos vícios e limitadores de boas práticas na fase preparatória do processo de licitação pública; a segunda etapa com a análise dos documentos do portal de compras governamentais do Governo Federal e das entrevistas aplicadas ao Grupo I; e a terceira com a análise do formulário aplicado ao Grupo II. O roteiro de entrevista e formulários aplicados na pesquisa estão, respectivamente, nos apêndices a e b desta dissertação.

A análise da revisão bibliográfica, classificada como primeira etapa, foi de forma a sintetizar os dados buscados dentro da revisão, permitindo o identificar e descrever os vícios e limitadores em licitações públicas, levantados pelos pesquisadores que estão sendo estudados, permitindo assim criar hipóteses para levantamento destes problemas e verificar se são aplicados aos problemas no órgão em estudo.

A segunda etapa, que consiste na análise dos dados levantados nas entrevistas ao Grupo I, teve característica de uma entrevista estruturada. A entrevista foi aplicada para que possa permitir na pesquisa a aplicação parcial da técnica de análise de conteúdo, entendida por Leite (2017) como uma técnica indicada para o método qualitativo, pois este método busca descrever, interpretar e compreender os fatos, e assim a análise de conteúdo se constituiria como um pressuposto teórico da análise. A análise de conteúdo permite ao pesquisador verificar não apenas o texto escrito nas respostas das perguntas, mas um segundo plano, outro sentido que a resposta pode trazer (BARDIN, 1977). As perguntas previamente estruturadas estão demonstradas no anexo I desta pesquisa.

Por fim, a terceira etapa, a análise dos formulários do Grupo II, que serviram de complemento para confirmar ou rejeitar as hipóteses obtidas na revisão bibliografia, etapa um, e no resultado da análise feita aos dados tratados na entrevista ao Grupo I.

Neste sentido os formulários utilizaram de respostas fechadas do tipo *survey*, com a utilização da escala likert de 5 pontos, com respostas sugeridas do tipo: “discordo totalmente”, “discordo parcialmente”, “indiferente”, “concordo parcialmente” e “concordo totalmente”. Desta forma, a análise dos dados foi realizada por meio de estatísticas descritivas, pois não busca formular hipóteses, mas apenas confirmar ou refutar as hipóteses levantadas nas etapas de revisão bibliográficas e entrevistas. As perguntas dos formulários foram formuladas com

base nos dados obtidos na revisão bibliográfica da etapa um e na entrevista ao Grupo I da etapa dois.

3.4 Portfólio base da pesquisa

Neste tópico, passa-se a demonstrar os dados básicos do portfólio montado com base em pesquisas pelo portal de periódicos da CAPES, Google Acadêmico e *Spell*, entre os anos de 2010 e 2022, pesquisas de classificações diversas, como artigos científicos publicados em periódicos, dissertações de mestrado e trabalho de conclusão de cursos, todas com temas voltados direta ou indiretamente ao tema desta pesquisa, que totalizou vinte e seis pesquisas.

A busca utilizou as palavras Licitações Públicas, planejamento e vícios, com a palavra licitações públicas de forma isolada e em dupla com as outras duas palavras. Das pesquisas encontradas foram lidos seus resumos e verificados aqueles que mais tinham aderência com a temática da pesquisa. Totalizando 26 pesquisas dentro do portfólio, contando ainda com a seleção do portfólio bibliográfico levantado por Abud Neto e Silva (2021) no tratamento das licitações sustentáveis.

Cabe destacar que o corte de pesquisa foi de 2010 a 2022, tendo em vista que 2010 foi o ano da inclusão do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das licitações públicas, porém na seleção do portfólio entraram pesquisas a partir de 2014, pois as pesquisas em período anterior não atenderam aos critérios propostos.

Os trabalhos foram filtrados primeiramente com as palavras-chave desta pesquisa e depois verificados se temas e resumos estavam alinhados com o tema proposto. A seleção servirá como base para explorar os vícios, barreiras e limitadores existentes dentro da fase de planejamento das licitações públicas, um dos objetivos específicos desta pesquisa. Ainda foram incluídos neste portfólio os artigos presentes no portfólio de Abud Neto e Silva (2021), selecionado aqueles que mais se adequaram ao tema desta pesquisa.

Nos Quadros 11 e 12, a seguir, demonstram-se os artigos científicos publicados em Periódicos com mesmas palavras-chave, diretamente ou indiretamente ligados ao tema pesquisado.

Quadro 11 - Artigos científicos diretamente ligados ao tema proposto

TIPO DE PESQUISA/ PERIÓDICO/ LOCAL	TÍTULO	AUTOR	ANO
Artigo/ RAP revista de administração pública	A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor.	Signor et al.	2022
Artigo/ Administração de Empresas em Revista,	Indicadores de desempenho das MPES nas compras públicas em uma Fundação Federal.	De França et al.	2022
Artigo/ In: IX Encontro Brasileiro de Administração Pública	Compras governamentais como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento regional, materializada pelos benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP): uma análise no município de Porto Velho/RO.	Abud Neto; Silva; e Arenas	2022
Artigo/ Duc In Altum-Cadernos de Direito	Contratações públicas para o enfrentamento da pandemia: os desafios da aplicação do princípio da eficiência	Ferreira; De Castro	2021
Artigo/ <i>Brazilian Journal of Development,</i>	A utilização do <i>Proknow-C</i> para seleção de um portfólio e análise bibliométrica de artigos científicos com tema licitações públicas sustentáveis.	Abud Neto; Silva.	2021
Artigo/ Revista do Serviço Público	Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma Universidade Federal.	Neves; Moré	2020
Artigo/ <i>International Journal of Professional Business Review (JPBReview)</i>	O pregão eletrônico como ferramenta de eficiência na gestão pública.	Silva Neto et al.	2020
Artigo/ <i>Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSM)</i>	A estratégia de incorporação dos critérios de compras públicas sustentáveis em uma Universidade Federal	Silveira et al.	2020
Artigo/ Revista Uniabeu	Processo de compras no setor público: fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos pregões no âmbito da Emater - RN.	Bezerra; Dias; De Araújo.	2019
Artigo/ Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade	Análise dos critérios de sustentabilidade aplicados nas licitações de uma Universidade Pública Federal	Gallon et al.	2019
Artigo/ Gestão & Regionalidade.	Análise das compras públicas sustentáveis na secretaria do meio ambiente do Estado de São Paulo.	De Araújo; Teixeira	2018
Artigo/ Revista brasileira de planejamento e desenvolvimento.	Influência das incertezas nas contratações.	Padilha; De Araújo; De Souza.	2018
Artigo/ Gestão & Planejamento - G&P	A função social das compras públicas pela inserção da variável ambiental: caso de uma Instituição Federal de Ensino Superior	Sousa; Barros de Carvalho.	2018
Artigo/ Revista de Administração FACES <i>Journal</i>	Contratações públicas sustentáveis - práticas e influências na gestão municipal.	Da Costa et al.	2017
Artigo/ Gestão Pública: Práticas e Desafios.	Processo licitatório da prefeitura de Passo Fundo: análise das licitações sem êxito.	Del Duca; Bender Filho.	2016

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 11 lista os artigos científicos com temas ligados às palavras-chave eficiência, sustentabilidade, compras públicas e pregão eletrônico, além de explorarem, de forma similar, o que a temática desta pesquisa estuda.

A seguir, o Quadro 12 expõe os artigos científicos encontrados de mesmas palavras-chave, mas com temas indiretos em relação ao tratado na pesquisa.

Quadro 12 - Artigos científicos indiretamente ligados ao tema proposto

TIPO DE PESQUISA/ PERIÓDICO/ LOCAL	TÍTULO	AUTOR	ANO
Artigo/ CGPC - Cadernos Gestão Pública e Cidadania	Compras públicas no Brasil: indícios de fraudes usando a lei de <i>Newcomb-Benford</i> .	Da Hora Sampaio; Figueiredo; Loiola.	2022
Artigo/ Revista de Administração de Roraima - RARR.	Eficiência contratual sob restrições orçamentárias e financeiras: indicações de práticas de gestão de serviços de energia elétrica, água e esgoto, limpeza e conservação e vigilância para a Fundação Universidade Federal de Rondônia.	Da Silva; De Carvalho.	2020

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 12 mostra os artigos científicos com temas ligados às palavras-chave eficiência e compras públicas, contudo trabalham de forma indireta a temática desta pesquisa, explorando principalmente a fase posterior ao planejamento.

A seguir, o Quadro 13 demonstra as dissertações de mestrados voltadas à temática da pesquisa, com palavras-chave e temas similares.

Quadro 13 - Dissertações de mestrado ligadas ao tema proposto

TIPO DE PESQUISA/ PERIÓDICO / LOCAL	TÍTULO	AUTOR	ANO
Dissertação/ UNIR	Compras públicas eletrônicas: contribuições para melhoria do desempenho dos processos licitatórios realizados por meio do pregão eletrônico pela Fundação Universidade Federal de Rondônia.	Silva	2020
Dissertação/ UFBA	Licitações públicas com o uso da tecnologia da informação: um estudo sobre a eficiência do pregão eletrônico nas aquisições do Instituto Federal do sertão Pernambucano.	Sá	2018
Dissertação/ UFSC	Análise diagnóstica da fase preparatória de pregões na UDESC: estudo sobre compras públicas.	Theiss	2016

Fonte: elaborado pelo autor.

Como exposto pelo Quadro 13, as três dissertações trabalham com palavras-chave compras públicas, pregões eletrônicos e fase preparatória, e todas as dissertações têm temática diretamente ligadas ao tema.

No Quadro 14 são expostos os trabalhos de conclusão de cursos, com temáticas e formas de explorá-las similares a esta pesquisa.

Quadro 14 - Trabalhos de conclusão de curso com temas diretamente ligados ao tema

TIPO DE PESQUISA/ PERIÓDICO/ LOCAL	TÍTULO	AUTOR	ANO
Trabalho de Conclusão de Curso/ UNIR	Mapeamento dos processos de compras públicas análise das licitações sem êxito da prefeitura municipal de Espigão do Oeste.	Souza	2021
Trabalho de Conclusão de Curso/ EsAO	Licitações e contratos: eficiência e efetividade das licitações por meio do pregão eletrônico realizados nas organizações militares.	Montanha.	2020
Trabalho de Conclusão de Curso/ UFSJ	A importância do termo de referência nas licitações públicas: um olhar sobre a especificação do objeto e especificação de itens.	Cruz.	2018
Trabalho de Conclusão de Curso/ UFSC	Licitação pública: uma análise dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.	Affeldt et al.	2014
Trabalho de Conclusão de Curso/ UTFPR	O Termo de Referência e o Projeto Básico como ferramentas de eficiência no processo licitatório	Salama.	2014

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 14 lista cinco TCCs em universidades e centro de especialização militar, que trabalham com as palavras-chave compras públicas, eficiência, pregão eletrônico, termo de referência, e exploram de forma similar o tema tratado nesta pesquisa, sendo peça importante de referência.

De acordo com o portfólio levantado, é possível concluir que há pesquisas na temática abordada, no entanto, em uma oferta muito reduzida, quando comparada com outras temáticas de igual importância, e se for reduzido à fase de planejamento, assunto principal desta pesquisa, a quantidade de pesquisa encontrada é ainda menor.

Este tópico buscou demonstrar as bases de pesquisas utilizadas para atender o primeiro objetivo específico que é a revisão bibliográfica para identificar e detalhar os vícios e limitadores na fase de planejamento das licitações públicas, porém é importante deixar explicado que este portfólio não é limitador, ou seja, pesquisas interessantes identificadas dentro das pesquisas selecionadas também serviram para a revisão que explorada nos resultados.

3.5 Riscos e benefícios da pesquisa

A pesquisa é consolidada em baixos riscos, por se tratar de entrevistas e formulários que empregam técnicas e métodos de eventos anteriores, em que não foi realizada nenhuma intervenção nas variáveis fisiológicas ou psicológicas e sociais dos militares que fazem parte do estudo, pois se trata de um questionário utilizado para entrevistas pessoais no Grupo I, e um formulário utilizado para pesquisa por meio digital da ferramenta *Google forms*, divulgada pelo aplicativo “*whatsapp*”, no Grupo II. Não havendo em ambas as situações identificação do pesquisado e não utilizando perguntas de cunho pessoal, apenas perguntas sobre procedimentos profissionais formais.

Os riscos possíveis da pesquisa poderiam ser, no caso do Grupo I, a ocorrência de vazamento de dados das respostas, pois o instrumento de geração de dados foi aplicado por meio físico, no entanto registrados no computador do pesquisador e no caso do Grupo II, a ocorrência de vazamento de dados digitais, pois o instrumento de geração de dados foi aplicado por meio virtual (*google forms*).

No entanto, como prevenção, foram tomadas as medidas padrões de segurança da informação, para não ocorrer o vazamento das informações da pesquisa, contudo não existiram questões que abordaram dados sensíveis dos participantes (dados pessoais), pois não é o objetivo da pesquisa buscar esse tipo de informação, que possa identificar os participantes e as respostas fornecidas.

Para minimizar os riscos, os dados após coletados e compilados foram arquivados com senha e utilizados apenas em tabelas numéricas e hipóteses formuladas e para os dados do Grupo II, após coletados e compilados foram excluídos dos bancos de dados digitais e apenas manipulados via tabelas numéricas e por gráficos demonstrativos dos resultados.

Como benefícios desta pesquisa, podem ser consideradas as orientações de boas práticas de governança em processos de licitações públicas, dentro da fase de planejamento, que influenciam diretamente em melhores práticas de gestão e aplicação de recursos públicos pela administração pública, agregam-se eficiências nestes processos, que consequentemente traz economia aos cofres públicos, seja por adquirir um material de preço menor ou por adquirir um material que tenha maior durabilidade.

Os benefícios aos participantes são indiretos, tendo em vista que a pesquisa propõe melhores práticas de governança nos processos de licitações públicas, refletindo em economia

e qualidade nas contratações, que pode retornar em melhores condições de trabalho para os participantes da pesquisa que atuam no órgão pesquisado. Existem ainda os participantes da pesquisa que atuam em órgãos diferentes que foram indiretamente beneficiados ao tomarem conhecimento das indicações de boas práticas inseridas no guia que foi produzido e que será posto à disposição de todos os pesquisados.

Por fim, esta pesquisa foi financiada pelo próprio pesquisador, gerou custos estimados de R\$ 1.000,00, sendo 30% de custos das entrevistas e de internet, estimada para os formulários, e 70% para gastos editoriais com o guia elaborado que será publicado.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste tópico passa-se a relatar os dados obtidos conforme metodologia e a análise e interpretação desenvolvida pelo pesquisador. Dividindo esta análise em quatro tópicos: primeiro o dados auferidos na revisão bibliográfica de pesquisas sobre os vícios em licitações públicas; em seguida as conclusões observadas na análise dos pregões eletrônicos realizados pelo órgão entre os anos de 2018 e 2021; em terceiro a análise e interpretação das entrevistas feitas junto aos militares que servem no Comando da 17ª Bda Inf SI, entre estes os que participaram da fase preparatória dos pregões em análise, com ênfase aqueles que possuíam itens desertos ou fracassados; e por fim a análise dos formulários aplicados à militares de outras organizações militares que trabalham ou trabalharam no setor de licitações.

4.1 Os vícios licitatórios à luz das pesquisas científicas

Neste tópico será feita a análise dos vícios dentro da fase de planejamento de processos licitatórios encontrados nas pesquisas feitas por meio da revisão bibliográfica. Como descrito na metodologia, foram analisados artigos científicos, dissertações e até mesmo trabalho de conclusão de curso, desde que alinhados com o tema da pesquisa e destes aqueles que explorem os vícios ou falhas presentes na fase de planejamento das licitações.

Del Duca e Bender Filho (2016), que, com pesquisas análogas, concluíram que das licitações sem êxito no seu órgão de pesquisa, aproximadamente 84% foram por revogação e o restante por anulação (vício). Em que a maior parte, em torno de 44,7%, que representa um quantitativo de 147 processos, foram desertos, 33,1% cancelados por licitação fracassada, 15,8% por falhas internas e os 8% que sobraram foram revogadas por interesse público. Das licitações fracassadas, 13,4% tinham propostas acima do preço de referência no processo licitatório (DEL DUCA; BENDER FILHO, 2016). Com estes dados passa-se a compreender os fatores que podem levar a insucessos nos processos.

A literatura remonta alguns dos principais vícios dentro do processo, destacam-se: problemas na definição do objeto; problemas na pesquisa de preços; problemas de capacitação; problemas com licitações sustentáveis; e problemas de planejamento e na gestão de pessoas.

4.1.1 Problemas na definição do objeto

Definição do objeto na licitação é atividade da AP focada na caracterização do material ou serviço a ser adquirido, como especificações, parâmetros e critérios (FREIRE, 2022). Neste subtópico passa-se a demonstrar os principais vícios na definição do objeto encontrados na literatura.

Cruz (2018) faz um estudo sobre o termo de referência dentro dos processos licitatórios, verifica-se a importância de uma boa especificação do objeto, com a necessidade de colaboração de todos os envolvidos e que a falha na elaboração deste documento pode determinar o insucesso da contratação. Cruz (2018) cita ainda que a contratação não tem eficiência na sua finalidade, pois quando não se define claramente as características necessárias para o objeto demandado, não se obtém a proposta mais vantajosa, apenas está selecionando aquela de menor preço. As consequências de uma elaboração ineficiente de um termo de referência são que os agentes participantes contribuirão para desperdício de recursos, tanto materiais como humanos, com compras sem qualidade, que podem não atender às necessidades do órgão, ocasiona, desta forma, danos ao erário, que gera a obrigação de devolução destes recursos pelo agente administrativo responsável (CRUZ, 2018).

Camarão (2016, apud Cruz, 2018) relata o fato que, comumente na AP, os termos de referências dão mais atenção às formalidades do que a necessidade do órgão, não sendo claro nas suas características. Trata inclusive de um exemplo simbólico: relata o caso de uma cidade que sofria com um surto de escorpiões, e a prefeitura, sabendo que galinhas são predadoras da espécie, fez uma licitação para aquisição de uma grande quantidade das aves, para serem distribuídas pela cidade. No entanto, no momento do recebimento do objeto, o fornecedor faz a entrega em caminhão frigorífico, com galinhas abatidas, pois o termo de referência não deixou claro que seriam aves vivas, fato que hilariamente ficou conhecido como “o caso das galinhas assassinadas”. Dentro deste cenário, deve se destacar que uma descrição com excesso de detalhes pode restringir a competitividade, ocasionando um direcionamento, e como consequências um ilícito administrativo e penal, mas uma descrição genérica pode dar origem a equívocos, como o exemplo citado, trazendo danos ao erário (CAMARÃO, 2016, apud CRUZ, 2018).

Theis (2016) realizou uma série de entrevistas em um congresso de pregoeiros, um de seus entrevistados B. Reis¹⁹ (2015, apud Theis, 2016) relata a importância do papel do setor requisitante, devendo ser minuciosamente detalhado, e faz crítica de como é difícil para o requisitante descrever algo que é corriqueiro e simples para ele, muitas vezes sabe o que precisa, mas não consegue descrever de uma maneira coerente, sendo que os erros lançados no termo de referência, por vezes, só são percebidos no instante do recebimento do material.

Justen Filho (2010) entende que a descrição do objeto demandado no edital não pode deixar brechas para dúvidas e tampouco admitir a possibilidade de complementação posteriormente, entre algo genérico e mais completo, a segunda opção deve ser seguida, não havendo confusão de significado entre “sucinto” e “obscuro”, podendo haver a nulidade do processo por descrição incompleta. Neste diapasão, Montanha (2020) relata que a definição do objeto é o ponto mais discutível no processo licitatório, que a AP, na ansiedade de adquirir o objeto demandado, passa a realizar inúmeros equívocos, falhas e vedações legais, caracterizado como um vício que pode comprometer a eficiência da licitação. Montanha (2020) apontou ainda que no resultado de seu questionário o procedimento de maior importância dentro da fase de planejamento é a descrição do objeto, e como consequência se torna o maior óbice do setor de licitações, pois, não delimitação adequada do objeto pretendido afeta principalmente a durabilidade e o desempenho do bem.

Outro vício ocorrido com frequência destacado por Justen Filho (2010), é quando regras editalícias não têm coerência com o objeto demandado ou com o fim a que se destina de forma concreta, demonstrado quando se insere regras genéricas, inadequadas à aquisição da melhor proposta. Segundo pesquisa de Padilha et al (2018), de forma unânime, requisitantes e pregoeiros entrevistados expõe em seus relatos as dificuldades da fase de planejamento em dois instantes primeiro na descrição dos bens ou serviços, e segundo na busca e definição dos orçamentos, e a razão é falta de conhecimento técnico para definir de forma adequada o objeto a ser contratado. Segundo os relatos as incertezas aumentam quando não é um bem adquirido com frequência, pois não é possível fazer uma previsão de todas as contingências que podem surgir, e como consequência ocorre a aquisição de objetos de qualidade ruim, pregoeiros tratam ainda a incerteza da descrição presente no certame, se é a melhor para futura aquisição (PADILHA et al, 2018). Justen Filho (2013) completa que as

¹⁹ Entrevistado na pesquisa, Rudimar B. Reis. presidente do Instituto e Editora Negócios Públicos e coordenador geral do Congresso Brasileiro de Pregoeiros.

licitações do tipo menor preço não eliminam necessidade de exigências de uma qualidade mínima, ou seja, quando se seleciona a proposta mais vantajosa envolverá da mesma forma um estudo da qualidade mínima aceitável do bem demandado.

Outro ponto é que existe uma rigidez e limites na definição do objeto, pois se deve evitar o direcionamento para não limitar concorrência e ainda não direcionar para um modelo específico de alguma marca, e com isso, abre-se uma oportunidade para o licitante se beneficiar, ao ofertar um bem que atende aquele mínimo solicitado, mas de qualidade e duração duvidosa (PADILHA et al., 2018). Um fenômeno também comum é que licitantes simplesmente “copiem” e “colem”, em suas propostas, o que vem na descrição do item presente no termo de referência, incorrendo em possíveis vícios que podem está presente na descrição pela AP, e como consequência oferecem produtos diferentes do demandado (PADILHA et al, 2018).

Salama (2014) também relata vícios na definição do objeto, em sua pesquisa a autora chega a levantar oito principais vícios identificados em Termo de Referências e Projetos Básicos. Como exemplo, relata um dos vícios, como o da junção de um ou mais tipos de objeto na mesma licitação, sendo prejudicial à eficiência do processo, assim como o vício caracterizado pela ausência de critérios de aceitação do objeto nos documentos. A autora elabora um quadro com a representação, baseado em acórdãos do TCU, dos vícios presentes nos processos licitatórios alvo de análise do tribunal, conforme Figura 4.

Figura 4 - Vícios nos processos.

	2011	2012	2013	TOTAL	%
Ausência de autorização	2	2	1	5	5,62%
Ausência de definições para o objeto	3	0	1	4	4,49%
Ausência/inadequação de detalhamento	6	5	7	18	20,22%
Ausência/inadequação de estudos técnicos	0	4	4	8	8,99%
Ausência/inadequação de previsão de recursos orçamentários	4	7	10	21	23,60%
Exigência além do permitido	2	2	9	13	14,61%
Inadequação do orçamento base	2	5	5	12	13,48%
PB/TR em desacordo com os estudos técnicos	1	2	5	8	8,99%

Fonte: Salama (2014, p. 38).

Como pode ser observado na Figura 4, Salama (2014) averiguou que a inadequação do detalhamento do objeto, ou seja, a definição incorreta é um dos vícios que mais incidem nos processos de seus estudos, com 20,22% do total, que se somados às exigências além do permitido e a ausência de definições, que da mesma forma são falhas na descrição do objeto, chega-se a uma parcela de 39,32%, uma parcela bem relevante.

Castro (2014, apud Bezerra, Dias e De Araújo, 2019), em sua pesquisa em uma universidade federal do Estado de Minas Gerais, descobriu que o tempo gasto durante definições do objeto e a pesquisa de mercado contribuem para o retardamento do processo, ao levar-se em consideração que as especificações incorretas, que não são raras, implicam em retrabalho e em mais dispêndio de tempo, que poderia ser evitado com uma maior comunicação entre os setores envolvidos. Da mesma forma, Bezerra, Dias e De Araújo (2019) concluem que o excesso de rigidez afeta a celeridade da análise do setor jurídico, que influencia diretamente no tempo de confecção do processo, e ainda que a fase interna precisa de melhorias, principalmente no quesito especificação do objeto. Completa-se ainda com o despreparo da gestão, a má elaboração do termo de referência e a possível sobrecarga do jurídico, que não considera a definição do objeto como relevante para a análise (BEZERRA; DIAS; DE ARAÚJO, 2019).

Padilha et al (2018) concluem que as maiores incertezas na fase de planejamento são descrições incompletas, direcionadas ou abrangentes demais. Neves e Moré (2020) também discorrem nas mesmas linhas de pensamento, pois observaram que a fase de planejamento (fase interna) é extremamente importante para o sucesso do processo licitatório e o principal motivo para o cancelamento de itens têm relação direta com a especificação e formação dos preços, problemática a ser analisada no tópico a seguir.

No Quadro 15, a seguir, são listadas as principais hipóteses de vícios e limitadores expostos pelos autores na fase de descrição do objeto.

Quadro 15 - Hipótese de vícios na definição do objeto

HIPÓTESE DE VÍCIOS OU LIMITAÇÕES	AUTOR(ES)
Falhas elaboração Termo de Referências.	Cruz (2018)
Foco no menor preço e não na proposta mais vantajosa.	
Mais atenção às formalidades do que a necessidade do órgão (finalidade do processo).	Camarão (2016)
Descrição incoerente por falta de capacidade técnica dos requisitantes.	Theis (2016)
Descrições incompletas.	Justen Filho (2010)
Ansiedade de adquirir o produto gera equívocos, falhas e vedações legais.	Montanha (2020)
Regras editalícias não têm coerência com o objeto demandado, insere regras genéricas, inadequadas à aquisição.	Justen Filho (2010)
Falta de conhecimento técnico para definir de forma adequada o objeto a ser contratado.	Padilha et al (2018)
Rigidez e limites na definição do objeto.	
Junção de tipos diferentes de objeto na mesma licitação.	Salama (2014)
Ausência de critérios de aceitação do objeto nos termos de referência.	
Tempo gasto para definição do objeto, potencializados com os retrabalhos por vícios identificados.	Castro (2014)
Excesso de rigidez.	Bezerra, Dias e De Araújo (2019)
Descrições incompletas, direcionadas ou abrangentes demais.	Padilha et al (2018)

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser observado no Quadro 15, foram levantadas as 14 principais hipóteses de vícios e limitações presentes na fase de descrição do objeto, no tópico a seguir passa a ser explorado os problemas na pesquisa de preço.

4.1.2 Problemas na pesquisa de preços

O valor de referência de um processo de aquisição pública é parte fundamental, pois serve de base para classificação e aceitação de propostas dentro do certame, o pregoeiro aceita aquelas iguais ou abaixo, e recusa aquelas acima do valor estimado (NEVES; MORÉ, 2020). Theis (2016) relata que uma de suas entrevistadas, Larissa Panko, destacou equívoco cometido pela AP, quando tem maior preocupação com o que é divulgado, passível de questionamento, em detrimento da parte interna da licitação, não dando a atenção necessária para etapas como a elaboração do valor estimado e o termo de referência.

Sá (2018) entende, concluindo por pesquisas feitas, que o uso do pregão eletrônico possibilitou grande economia de recursos para a AP, mas é uma economia tomada com base em pesquisas de preços, que por vezes não traduzem a realidade de mercado. Sá (2018) entendeu que a escolha do critério do “menor preço” pode não ser suficiente para a proposta ser entendida como vantajosa e eficaz. A pesquisa de preços é comum para todas as formas de licitações públicas, porém demanda tempo, exigindo do servidor que faça a pesquisa em bancos de preços e no mercado local, este que normalmente não atende aos prazos

demandados, o que deixa a AP dependente, fato que é agravado pela exigência legal de obter três orçamentos para compor o processo (SÁ, 2018).

Sá (2018) relata ainda que, ao analisar os 36 pregões do Instituto Federal do Sertão de Pernambuco (IF Sertão/PE) de 2016, percebeu que 18,5 % resultaram em cancelados, sendo o principal motivo a definição mal feita do objeto, o que acarretou em uma pesquisa de preços fora da realidade de mercado, com preços máximos padronizados pelo órgão bem abaixo do que o mercado ofertava, fato que não atraiu os licitantes ou não os permitiu reduzir suas propostas ao valor estimado e como a AP não pode aceitar valor acima fracassou os processos e seu planejamento.

Signor et al. (2022), em sua pesquisa, destaca que são dois objetivos principais da nova Lei de Licitações, Lei nº 14.13/2021, primeiro evitar preços acima do calculado pela AP e segundo evitar preços considerados inexequíveis, ou seja muito abaixo da expectativa, contudo, ao buscar o primeiro objetivo a Lei infringe o segundo, pois tem a tendência de reduzir os preços ao menor possível, congelando-os, fenômeno que é tratado como a “maldição do vencedor” (SIGNOR et al., 2022). Fenômeno que é ocasionado quando o licitante é vencedor de uma licitação com uma proposta que margeia o preço inexequível, é forçado a trabalhar sem margem de lucro ou ainda no prejuízo, e as consequências para a AP são atrasos e abandono de contratos (SIGNOR et al., 2022). Ao diminuir os valores das aquisições públicas a AP atua na redução da inflação, mas em longo prazo pode ser insustentável e o sistema pode ser degenerado, pois a falência dos fornecedores não agrega em nada à economia ou a população (SIGNOR et al., 2022).

Padilha et al (2018) discorre que ao tratar de pesquisa de preços, a maior dificuldade está em analisar se o valor orçado realmente reflete o ofertado pelo mercado, e que os pregoeiro percebem que o insucesso de preços, quando se busca no mercado local, é motivado pela cultura arraigada nos licitantes que entendem que ao passar para a AP valores elevados para compor o processo, aumentam o valor máximo do item no processo e com isto obtêm maiores ganhos na formulação de suas propostas e lances. Outro fato, que eleva ou reduz o preço, é a pesquisa não ser do material a que é atribuída, conforme o exigido no termo de referências, quando o preço está muito acima, a AP adquire um produto com preço alto, mas de baixa qualidade, e se muito baixo, resulta em itens fracassados ou desertos, incertezas que interferem nos processos de pregões eletrônicos, com desperdício de tempo e recursos (PADILHA et al, 2018).

Montanha (2020) também destaca que os meios para elaboração da pesquisa de preços têm se tornado cada dia mais complexos, exigindo uma melhor preparação dos responsáveis para operacionalizar os diversos sistemas. O conflito da qualidade *versus* preço é um desafio imposto ao pregoeiro, havendo a necessidade de uma documentação que contemple as condições, possibilitando avaliar se o produto oferecido atende a finalidade com a qualidade necessária.

Bezerra, Dias e De Araújo (2019) relata um problema que ocorreu no pregão de gêneros alimentícios da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), que ao realizar uma pesquisa de preços mais alta do que a realidade de mercado, contribuiu para elevar o valor da dotação orçamentária necessária para realização do processo, com isto além do tempo gasto para encontrar a solução do problema, chegou-se à conclusão de eliminar alguns itens do processo, para se adequar a realidade do recurso disponível.

Outro problema causado por discrepâncias entre o preço real e o orçado, como Sá (2018) cita, é que além do sistema do “painel de preços” possuem preços fora da realidade, porque é um sistema alimentado por atas de licitações, quando se busca a alternativa do orçamento com o mercado local também não têm eficiência, pois estes emitem preços muito elevados, principalmente por saberem que serão bases de referência em processos licitatórios. Os preços que elevados ou muito baixos, são usados como referência em licitações, que, em consequência, servem como base para o sistema do “painel de preços”.

O problema nos orçamentos, principalmente na obrigação de consulta ao painel de preços, pode ir além das consequências no certame, tanto que Signor et al. (2022) entende que a nova lei de licitações incentiva a citada “maldição do vencedor”, ao limitar preços em novas licitações a valores que resultaram de licitações passadas, que leva o resultado a contrariar o esperado. Entendendo ainda que o comportamento provável dos servidores é manter a adesão à legislação, mesmo percebendo o aumento dos preços em virtude de inflação ou outro fenômeno, ainda que as licitações frequentemente tenham insucessos, manterão as formalidades legais, com preços inexequíveis como limite máximo para o certame, temendo serem responsabilizados por agirem de forma diferente (SIGNOR et al., 2022).

No Quadro 16, a seguir, são listadas as principais hipóteses de vícios e limitadores expostos pelos autores na fase de pesquisa de preços.

Quadro 16 - Hipótese de vícios na pesquisa de preços

HIPÓTESE DE VÍCIOS OU LIMITAÇÕES	AUTOR(ES)
Maior preocupação com a fase externa, do que com o planejamento como a pesquisa de preços.	Theis (2016)
Pesquisas de preços, que por vezes não traduzem a realidade de mercado.	Sá (2018)
Fornecedor local não atende aos prazos demandado nas solicitações de orçamento.	
Pesquisa de preços fora da realidade de mercado, com preços máximos padronizados pelo órgão bem abaixo do que o mercado ofertava.	
A AP para evitar preços acima do calculado reduz os preços ao menor possível, congelando-os, fenômeno que é tratado como a “maldição do vencedor”.	Signor et al. (2022)
Mercado local passa para a AP valores elevados para compor o processo, aumentam o valor máximo do item e com isso entendem que obtêm maiores ganhos na formulação de suas propostas e lances.	Padilha et al (2018)
Pesquisa não ser coerente com o material a ser adquirido.	
Pesquisa de preços mais alta do que a realidade de mercado, contribuiu para elevar o valor da dotação orçamentária necessária para realização do processo.	Bezerra, Dias e De Araújo (2019)
Sistema do “painel de preços” possuem preços fora da realidade.	Sá (2018)
Mercado local emitem preços muito elevados, principalmente por saberem que serão bases de referência em processos licitatórios.	
Obrigações de consulta ao painel de preços (limitar preços em novas licitações a valores que resultaram de licitações passadas).	Signor et al. (2022)

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser observado no Quadro 16, foram levantadas as 11 principais hipóteses de vícios e limitações presentes na fase de pesquisa de preços, no tópico a seguir passa a ser explorado os problemas na Capacitação das equipes de planejamento.

4.1.3 Problemas na capacitação

Um limitador observado nas pesquisas tem haver com a capacitação do servidor, Neves e Moré (2020) destacam que existe a necessidade de os agentes da administração pública buscarem conhecimento sobre as regras que a norteiam, para realizarem processos corretos e com eficiência, atendendo assim a todos os seus princípios, contudo, por vezes, não possuem este conhecimento. Neste diapasão, Salama (2014) sugere que os gestores aumentem os investimentos na capacitação e treinamentos destes servidores, para estarem preparados, por exemplo, para elaboração de projetos básicos ou Termo de Referência, que são fundamentais para o sucesso do certame.

Montanha (2020) destaca na sua pesquisa que o principal interessado, o usuário do material, não possui experiência e conhecimento necessário para elaborar a parte técnica do material ou serviço, não atendendo a demanda do requisitante, e têm dificuldades de atender as normais legais esperadas. Com isso Neves e Moré (2020) corroboram com a necessidade

de capacitação, mas também da conscientização por parte dos servidores requerentes perante as suas atribuições na fase de planejamento. Assunto destacado por Sá (2018), que em sua pesquisa verificou que o órgão analisado, em seus cursos internos, dava a oportunidade de os requisitantes sugerirem melhorias no processo como um todo, mesmo existindo uma legislação com pouco espaço para mudança, porém percebeu que os servidores também não se interessavam, pois em geral, querem apenas ser atendidos em curto prazo e sem o anseio de compreender melhor a legislação.

Del Duca e Bender Filho (2016) entendem a necessidade de capacitação de todos os envolvidos no planejamento (pregoeiros, membros da comissão de licitação, equipe de apoio, chefes do núcleo e coordenadores), com a obrigação desta capacitação de tratar de temas como as especificações do item, a redação do pedido de compra coerente com a demanda de cada setor, a elaboração das documentações até o recebimento definitivo. Padilha et al (2018) nomeia a falta de capacitação como uma “racionalidade limitada”, e a limitação desta racionalidade vem a impedir a antecipação de situações futuras, que deixa expostas as transações ao comportamento oportunista dos licitantes.

Santana (2015) relata que não há investimento, por parte da AP, na estratégia e operacionalidade das contratações, não havendo preocupação com a capacitação de pessoal e poder de compra, fato que é de se surpreender, principalmente, quando atenta-se para o aporte de gastos feitos pelo governo em contratações públicas. Theis (2016) expõe a opinião de seu entrevistado B. Reis (2015) que até entende que a AP vem investindo em cursos para capacitar servidores, no entanto, negligencia o processo, pois a capacitação se resume aos servidores diretamente ligados ao processo, e deixa de lado aqueles que iniciam o processo, pois não se vê alguém treinando pessoal para serem bons requisitantes, ponto da licitação que é fundamental para seu bom andamento. Nesta linha de pensamento, Theis (2016) relata ainda a opinião de um entrevistado da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) que fala que a preparação deveria ter amplitude para todos os servidores, inclusive aos docentes da universidade, com o objetivo de sensibilizá-los da importância, no entanto os cursos são voltados para o setor de compras.

Dos especialistas consultados, Theis (2016) chegou à conclusão que são variados os fatores que afetam o processo licitatório, que podem ser desde o gestor não dedicado ao planejamento até a falta de competência do requisitante, que, para estes indivíduos, faltam conhecimentos especializados, teóricos e legais, verifica-se a ausência de capacitação para

atuar nos processos, assim como a adequada definição de um fluxo processual. Contudo, Sá (2018) mostra uma barreira para a melhoria desta capacitação, que seria a escassez de recursos, em que as soluções tomadas nas instituições seriam limitar os cursos ao pessoal do setor de licitações, ou utilizar os próprios servidores do órgão para ministrar as instruções, enviando apenas os coordenadores para fazerem cursos fora, para que possam replicar o aprendizado. Além dos cursos, outra forma de difundir informação seria por guias ou cartilhas, porém Sá (2018) destacou que, em sua pesquisa, o Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT) possuía uma cartilha, contudo estava desatualizada e em desuso, e o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) que sequer possuía cartilha, e em ambos os casos, os gestores entendiam não ser necessário o instrumento, não influenciando a eficiência do processo.

Niebuhr (2008) relata que o participante do processo deve ter capacidade técnica para gerir o contrato, até porque existem objetos com um elevado grau de complexidade que exige uma especialização para cumprir com eficiência. Neis (2021) verifica em sua pesquisa a demanda dos servidores do órgão por ofertas de capacitação e aperfeiçoamento, devendo o órgão disponibilizar ofertas de capacitação de forma contínua e ainda um apoio jurídico.

Padilha et al. (2018) informa que os custos nos processos licitatórios têm relação com pressupostos comportamentais como a “racionalidade limitada” e “oportunistas”, o primeiro atribuído ao agente público e o segundo ao licitante. Zylbersztajn (2000) fala que esta limitação é atribuída ao complexo ambiente de decisões dos agentes, que não atingem uma racionalidade plena, conseqüentemente confeccionam contratos incompletos, que deixam lacunas, aproveitadas assim por oportunistas. Neste diapasão, Padilha et al. (2018) explica que os oportunistas das assimetrias de informações, no processo, facilitam para que os licitantes “oportunistas” ofereçam produtos diferente do solicitado no processo ou produtos de qualidade bem inferior. Padilha et al. (2018) expõe ainda a visão de pregoeiros entrevistados que entendem que as incertezas geradas na fase externa, ou seja após a abertura do pregão, estão ligados aos problemas na fase interna, que são ocasionados por uma série de vícios, como a falta de experiência e a capacitação dos servidores.

No Quadro 17, a seguir, são listadas as principais hipóteses de vícios e limitadores expostos pelos autores na fase de capacitação.

Quadro 17 - Hipótese de vícios na capacitação

HIPÓTESE DE VÍCIOS OU LIMITAÇÕES	AUTOR(ES)
Ausência de capacitação técnica sobre as normas que norteiam o processo.	Neves e Moré (2020)
O requisitante não possui a experiência e conhecimento técnico necessário.	Montanha (2020)
Ausência de interesse dos servidores em se qualificar.	Sá (2018)
Necessidade de capacitar todos os participantes do processo.	Del Duca e Bender Filho (2016)
A “racionalidade limitada” dos participantes do processo.	Padilha et al (2018)
Não há preocupação com a capacitação de pessoal e poder de compra	Santana (2015)
A capacitação se limita aos servidores diretamente ligados ao processo, e deixa de lado aqueles que iniciam o planejamento.	Theis (2016)
Cursos são voltados para o setor de compras.	
Gestor não se dedica ao planejamento e falta de competência nos requisitantes.	
Escassez de recursos para a melhoria da capacitação.	Sá (2018)
Cartilhas de orientação desatualizada e em desuso.	
Complexo ambiente de decisões dos agentes, que não atingem uma racionalidade plena.	Zylbersztajn (2000)
Falta de experiência e a capacitação dos servidores	Padilha et al. (2018)

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser observado no Quadro 17, foram levantadas as 13 principais hipóteses de vícios e limitações presentes na fase de capacitação. Demonstra-se desta forma a importância de capacitação dos servidores para a eficiência do processo, outro quesito prejudicado pela falta de capacitação é a elaboração de processos sustentáveis, no próximo tópico abordam-se as falhas de critérios sustentáveis nos processos.

4.1.4 Problemas com licitações sustentáveis

As principais barreiras para elaboração de compras públicas sustentáveis é a falta de conhecimento e informação sobre o tema, que impedem a inserção de itens com requisitos sustentáveis, além da ausência de engajamento dos servidores, por entenderem que itens sustentáveis têm preços elevados em relação aos tradicionais (GUNTHER; SCHEIBE, 2004; BETIOL et al., 2012; SOUSA; BARROS DE CARVALHO, 2018). Seguindo este pensamento, Sousa e Barros de Carvalho (2018) expõem que o gestor máximo da instituição pesquisada, tem assimilado os conceitos de sustentabilidade, reconhecendo a necessidade de adequação do paradigma, que envolve também toda a sociedade, porém os demais servidores não têm conhecimento aprofundado, a prática se resume a quesitos legais e econômicos, não existindo uma prática mais ampla na instituição. Santos (2011) relata igualmente, como entrave de práticas sustentáveis, a falta de conhecimento, mas completa com a ausência de incentivos para que os agentes públicos mudem seu comportamento.

Sousa e Barros de Carvalho (2018) dizem que as contratações públicas não podem ser interpretadas pela AP como uma mera ferramenta formal para atender suas necessidades dentro da esfera legal, que ao introduzir os critérios sustentáveis, agregam eficiência na gestão do recurso público, promovendo assim, o bem-estar social, quando reduz ou elimina o impacto degradante de suas atividades. Walker et al. (2009) entendem que as compras públicas devem incorporar critérios sociais, econômicos e ambientais durante seu processo, contudo Santos et al (2010) salientam que é preciso ter conhecimento das fases do processo para que possa inserir estes critérios de forma coerente, ou seja, entender o devido lugar de cada critério, seja na descrição do item, na exigência de um documento de habilitação ou na aceitação do bem. Neste sentido, Da Costa et al. (2017) destacam que o principal desafio é o estabelecimento de uma metodologia padronizada para a política de aquisições sustentáveis, sem deixar de lado a complexidade de alinhar proposta vantajosa com desenvolvimento sustentável, sem prejudicar a concorrência.

Gallon et al. (2019) verificaram que os processos analisados se limitaram a inserir critérios que estavam explícitos na legislação, não havendo uma iniciativa de buscar produtos sustentáveis, ou a preocupação com desempenho esperado, focando apenas na aquisição no menor preço possível. Há a necessidade de ir além deste paradigma, Brito (2014) aborda que além do aspecto econômico, deve ser levado em consideração o aspecto social, que vise questões como: existência de trabalho escravo e condições sub-humanas; preocupação com portadores de necessidades especiais; geração de emprego; e contratação da ME/EPPs.

De Araújo e Teixeira (2018) relatam que no órgão estudado, como exemplo, houve a exigência da troca dos copos de plásticos por copos de papel, na contratação de uma empresa de locação de máquinas automáticas, o que forçou a contratada a buscar fornecedores de insumos sustentáveis, no entanto, a oportuna exigência no edital não foi fruto de um estudo e tampouco de evidências que comprovem a necessidade da troca para auxílio na decisão. De Araújo e Teixeira (2018) ressaltam que um dos motivos para a ausência do estudo específico é que os servidores envolvidos não tinham uma formação adequada para fundamentar a escolha dos critérios socioambientais.

De Araújo e Teixeira (2018) concluíram que não há uma profissionalização das aquisições públicas sustentáveis, não havendo estudos aprofundados que comprove a efetiva aplicação, sendo os critérios decididos de forma intuitiva pelos agentes públicos e desta forma não é sempre que vão contribuir para o desenvolvimento socioambiental. Outra conclusão dos pesquisadores De Araújo e Teixeira (2018) é que não existe uma classificação das licitações

sustentáveis, em que o edital que incluir qualquer critério no seu corpo passa a ser considerado como sustentável pela instituição.

Cabral, Reis e Sampaio (2015) expõe algo a ser analisado, pois relata que há o benefício resultantes da Lei Complementar n. 123/2006, estatuto das ME/EPPs, para o aumento da participação da ME/EPPs, por meio das exclusividades propostas, porém o benefício não aumentou a probabilidade de ganho nas licitações que participam, que coloca em questão a eficácia do dispositivo legal. Neste diapasão, Abud Neto, Silva e Arenas (2022) discorre em sua pesquisa, que em uma capital da Região Norte, há uma grande parcela de ME/EPPs que ganham os pregões, no entanto poucas são locais ou regionais. Neste sentido, Cabral, Reis e Sampaio (2015) observam a importância da preparação da pequena empresa, pois as competências presentes na empresa têm forte influência na sua possibilidade de êxito no processo licitatório, cabendo ainda uma conexão entre empresas, órgãos compradores e legisladores.

Faria (2010) trata da importância da compra compartilhada, em seu estudo apontou este procedimento como determinante na redução dos preços, devendo os órgãos buscarem, sempre que for possível, a compra conjunta e assim reduzindo os preços com uma economia de escala e ainda diminuir os custos com a preparação de um processo repetido de outro órgão.

Sousa e Barros de Carvalho (2018) entendem que o desconhecimento da legislação sustentável, além da cultura economista dominante que orientam as escolhas dos gestores, impede sua assimilação da relação homem e meio ambiente, refletindo, desta forma, na falta de critérios ambientais nos processos licitatórios. Gallon et al. (2019) destacam que, nos processos que analisaram, apenas 7% dos itens tinham exigências sustentáveis, em que a predominância era de critérios ambientais, seguidos dos sociais e por último os econômicos. Contudo o primeiro passo é superar o paradigma da primazia pelo menor preço, pois assim, tende a adquirir produtos de má qualidade, e irá superar ao buscar objetos de qualidade, mas capazes de somar também benefícios para coletividade, que justifique o valor pago, por meio de uma economia em longo prazo (NASCIMENTO et al., 2014).

De Oliveira e Santos (2015) destaca a necessidade de rever o conceito de sustentabilidade, que tem como tendência a limitação aos quesitos ambientais, e deixam de fora as questões sociais, isso se deve ao espelhamento ao discurso de países desenvolvidos, que normalmente tem seus problemas sociais bem solucionados, restando a preocupação com meio ambiente, o que difere dos países não desenvolvidos, que ainda lutam contra a desigualdade social. Dentro do desenvolvimento social, há uma evidente barreira imposta por

alguns setores da sociedade para o desenvolvimento de cooperativas populares ou economia solidária, pois o desenvolvimento desses menores limitam empresas tradicionais de venderem para a AP (DE OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Castro, De Freitas e Da Cruz (2014) destacam, como uma limitação, a ausência de uma maior divulgação de informações sustentáveis dentro do órgão, que muitos dos servidores consultados alegaram a impossibilidade de inserir nos processos os critérios sustentáveis regionais, por entenderem que estaria indo contra a competitividade. Fica declarado que uma cultura sustentável não pode ficar restrita à divulgação da norma, mas sim de uma capacitação dos servidores como um todo (CASTRO; DE FREITAS; DA CRUZ, 2014). Silveira et al. (2020) também destacam, em sua pesquisa dentro do campi de uma universidade, a preocupação em internalizar e externalizar o conceito de sustentabilidade, que torne-se algo do cotidiano e modifique, desta forma, a cultura organizacional, pois é uma barreira para implementação dos critérios.

De Oliveira e Santos (2015) concluem que por ser um recente paradigma no setor público, requer um elevado esforço em pesquisa e desenvolvimento de meios que agreguem facilidade e clareza na aplicação dos critérios, e avaliações que demonstrem os benefícios da aplicação, desta forma, evita-se que sejam apagados pelas estruturas tradicionais, que seguem a lógica da repetição histórica de vencedores, em uma promíscua relação político-econômica. Tridapalli, Fernandes e Machado (2011) destacam que a eficiência nas compras públicas sustentáveis deve estar vinculada às ferramentas de TIC do governo, exigindo avanços nesta área, e ainda uma boa preparação do recurso humano, que exigirão investimentos, e diante de impossibilidades de aumento de cargas tributárias restarão à racionalização dos gastos correntes.

Percebe-se sempre a indicação de capacitação para a conscientização do retorno da aquisição como um benefício em longo prazo, ao encontro disso Sousa e Barros de Carvalho (2018) tratam da importância da fase de aquisição, pois a opção pelo consumo ecologicamente correto criará um padrão de mercado. Neste diapasão, Da Costa et al. (2017) destacam que a concepção do paradigma do benefício a longo prazo pode viabilizar políticas e plano de ações focados para fomento, ou ainda para pressões externas ou internas à AP, que buscará capacitar e formar agentes públicos com competência para gerir contratações sustentáveis, harmonizando o dispositivo legal à prática usual, aproximando-se da eficácia e efetividade na sua aplicação. Cabe aliar a essa contribuição, o entendimento de Alencastro, Silva e Lopes (2014), que têm ciência da relevância das repercussões política, econômicas e

sociais com o tema, mas estudos verificam a carência de estudos científicos que explorem os impactos, potencialidades e limites, além da contribuição na prática de mudança de consumo dos órgãos.

No Quadro 18, a seguir, são listadas as principais hipóteses de vícios e limitadores expostos pelos autores na elaboração de licitações sustentáveis.

Quadro 18 - Hipótese de vícios nas licitações sustentáveis

HIPÓTESE DE VÍCIOS OU LIMITAÇÕES	AUTOR(ES)
Falta de conhecimento e informação sobre o tema.	Gunther e Scheibe (2004); Betiol et al. (2012); Sousa e Barros de Carvalho (2018)
Ausência de engajamento dos servidores, por entenderem que itens sustentáveis têm preços elevados em relação aos tradicionais.	
Apenas o gestor máximo incorpora conhecimentos aprofundados sobre o tema.	Sousa e Barros de Carvalho (2018)
Ausência de incentivos para que os agentes públicos mudem seu comportamento.	Santos (2011)
Ausência conhecimento das fases do processo para que possa inserir estes critérios de forma coerente.	Santos et al (2010)
Necessidade de estabelecimento de uma metodologia padronizada para a política de aquisições sustentáveis.	Da Costa et al. (2017)
Inserção de critérios que estavam explícitos na legislação, não havendo uma iniciativa de buscar produtos sustentáveis, ou a preocupação com desempenho esperado.	Gallon et al. (2019)
Exigências sustentáveis que não são fruto de um estudo ou planejamento.	De Araújo e Teixeira (2018)
Não há uma profissionalização das aquisições públicas sustentáveis	
Não existe uma classificação das licitações sustentáveis, em que o edital que incluir qualquer critério no seu corpo passa a ser considerado como sustentável pela instituição.	
Incentivos de licitações sustentáveis não necessariamente produzem eficácia, não há verificação dos resultados efetivos dos incentivos às ME/EPPs.	Cabral, Reis e Sampaio (2015); Abud Neto, Silva e Arenas (2022)
Desconhecimento da legislação sustentável e a cultura economista dominante impede sua assimilação da relação homem e meio ambiente	Sousa e Barros de Carvalho (2018)
Predominância nos processos de critérios ambientais.	Gallon et al. (2019)
Conceito de sustentabilidade, que tem como tendência a limitação aos quesitos ambientais.	De Oliveira e Santos (2015)
Barreiras para o desenvolvimento de cooperativas populares ou economia solidária, para não limitarem empresas tradicionais a ganharem os certames.	
Falta de divulgação de informações no órgão, levam aos servidores a convicções erradas.	Castro, De Freitas e Da Cruz (2014)
Carência de estudos científicos que explorem os impactos, potencialidades e limites, além da contribuição na prática de mudança de consumo dos órgãos.	Alencastro, Silva e Lopes (2014)

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser observado no Quadro 18, foram levantadas as 17 principais hipóteses de vícios e limitações presentes na elaboração de licitações sustentáveis.

Dentro de tudo relatado, existe um todo, que reúne todas estas etapas com vícios, e este todo é o planejamento, que tende a induzir a boas práticas e como consequência eliminar,

ou pelo menos reduzir, as falhas, no próximo tópico trataremos dos vícios no planejamento como um todo e ainda nos documentos gerados por este planejamento.

4.1.5 Problemas de planejamento e na gestão de pessoas

O Instituto Negócios Públicos (2015) comenta que os administradores, em sua maioria, pouco conseguem aproveitar sua liberdade de decisão, negligenciando a elaboração da fase de planejamento das compras públicas, resultando em um alto índice de insucessos em pregões, seja por fracassos ou por ausência de propostas. O Acórdão nº 1.099/2010 discorre que a gestão administrativa requer um maior respeito por parte de seus administradores, pois há uma inversão na lógica gerencial, em que o correto é primeiro planejar o quê, quanto, quando comprar e por fim qual o preço vai pagar. Não obstante, Santana (2015) relata que o governo parece não enxergar o seu poder de compra, pois com a considerável parcela do PIB atribuída a este processo se enxergasse teria uma maior preocupação com seus processos. Zymler²⁰ (2015 apud Theis, 2016) destaca que não se realiza uma boa licitação sem uma fase de planejamento adequada, e a contrapartida é que os sistemas de controle determinem anulação ou alteração do processo mal elaborado. Nesta linha Charles²¹ (2015 apud Theis, 2016) salienta a necessidade de uma percepção que há um dispêndio de recursos na execução e pouco no planejamento, existindo a necessidade de inversão destes fatores, mas para isto há a necessidade de capacitação para o planejamento.

Pironti²² (2015 apud Theis, 2016), também segue a linha de pensamento da ausência de atenção à fase de planejamento, pois é uma fase que não depende de publicidade e com isso pode ser flexibilizada em prol da administração ou maximizada a prejuízo do interesse público. Com isto, em uma situação de politização do procedimento, esta fase é abreviada, sendo impossível fazer um bom planejamento com um tempo extremamente curto, havendo a necessidade de uma padronização de procedimentos mínimos nesta fase (PIRONTI, 2015 apud THEIS, 2016). Theis (2016) cita como exemplo o surgimento, na administração, de uma requisição por um automóvel, tendo o recurso financeiro para adquirir, não se pergunta a

²⁰ Entrevistado na pesquisa citada, o Ministro Benjamin Zymler, Ministro do Tribunal de Contas da União desde 2001, no qual ingressou no cargo de Ministro-Substituto em 1998 por meio de concurso público de provas e títulos.

²¹ Entrevistado na pesquisa citada, Ronny Charles, Advogado da União. Mestre em Direito Econômico, pós-graduado em Direito tributário e em Ciências Jurídicas

²² Entrevistado na pesquisa citada, Rodrigo Pironti. Doutorando e Mestre em Direito Econômico e Social pela PUC-PR.

justificativa ou motivação para esta aquisição, e não se busca uma melhor solução, apenas executa a aquisição baseada no recurso disponível.

Sá (2018) entende que os gestores comumente não sabem o quanto vai ser gasto no decorrer de um ano na aquisição de um determinado objeto, pois não tem o hábito de planejar e com isso sobrecarrega o setor de licitações, pois concentra uma carga de aquisições em um determinado período, havendo desta forma uma necessidade de um calendário planejado. Sá (2018) trata ainda de outro problema no planejamento, que é a quantidade de itens demandados, que por não planejar, fazem-se licitações com elevada quantidade de itens, trazendo demora na pesquisa de preços o que, conseqüentemente, alonga o tempo da fase de planejamento e exige uma força de trabalho maior dos servidores, que normalmente trabalham em número reduzido, conseqüências de falhas na distribuição de funções.

A gestão de pessoas é um problema a ser enfrentado na fase de planejamento, Sá (2018) verificou em sua pesquisa, que havia uma sobrecarga em cima de pregoeiros, que a carga de pregões recaía em alguns lugares para quatro pregoeiros e em outro o mesmo número recaía para um só, isso aliado ao fato que, normalmente, o pregoeiro tem outra função exercida no próprio órgão, como no exemplo, o pregoeiro era ao mesmo tempo técnico de laboratório, que acaba impactando na celeridade dos processos. Há ainda um consenso da baixa oferta de servidores para atuar nas compras públicas, a alta rotatividade é um motivo, no entanto fatores pessoais como medo de multas, punições ou assunção de grandes responsabilidades afastam os servidores de buscarem trabalhar na área e isto é agregado a uma insegurança jurídica que cerca o setor (SÁ, 2018).

Sá (2018) ainda trata da falta de comprometimento, em que as críticas construtivas ao processo, que podiam agregar melhorias, muitas vezes, eram barradas e não chegavam aos gestores, ou ainda os sistemas desenvolvidos para facilitar o processo não eram utilizados, decisões justificadas com as alegações que não eram adequados para aquela sede específica. Servidores do Instituto Federal Farroupilha (IFFar) relatam, como problemas nos seus processos agregados, a desvalorização do setor administrativo, desinteresse dos servidores em trabalhar no setor de licitações, além da instabilidade das empresas, que quebram por desarranjos na sua parte financeira, também por atrasos no pagamento por parte do governo e ainda por sanções que tomam por não cumprimento de contratos (SÁ, 2018).

Entre as conseqüências de uma fase de planejamento ruim, são que a formalização deste planejamento, ou seja, os documentos do certame, acabam refletindo para o público externo as fragilidades do processo, não à toa Padilha et al. (2018) mantém a mesma linha de

pensamento, quando relata que incertezas na fase de planejamento, normalmente por descrição viciosa ou valores equivocados são materializados logo após o início da fase externa, quando começam a surgir os pedidos de esclarecimento ou as impugnações, o que gera atrasos no processo. Da mesma forma, Affeldt et al. (2014) destacam que os problemas que surgem nas licitações estão vinculados a editais mal elaborados e com cláusulas erradas, seja por falta de capacitação, indisplícência ou interesses obscuros. Camarão (2016) discorre que é algo comum nas aquisições públicas a identificação de documentos, como projeto básico ou termo de referências, sem o real compromisso com a demanda da administração, produzidos apenas com a preocupação formal e deixa de lado as condições técnicas ou os resultados que se esperam.

Padilha et al. (2018) destacam que percebendo que as incertezas, na fase de planejamento, refletem diretamente na qualidade e valor do objeto a ser adquirido, pois aumentam os custos de transações e reduzem a celeridade do processo, indagam ser necessário encontrar meios de como solucionar estes vícios. Contudo, é necessário o engajamento da equipe de planejamento, direcionada por seus gestores para este funcionamento, algo que ainda é deficitário na AP. Montanha (2020) ao compilar os dados de sua pesquisa, verificou que 47,1% dos servidores entrevistados afirmaram que a responsabilização do planejamento das licitações era atribuída ao setor de licitações. O relato anterior retrata a falta de conhecimento das atribuições legais por parte dos servidores ou apenas um reflexo da cultura organizacional?!

Montanha (2020) expõe ainda que ao apurar as dificuldades na elaboração da requisição, 38,2% responderam que fica por conta do mau planejamento e outros 35,3% entenderam ser a falta de capacitação. Salama (2014) relata que os principais entraves na elaboração do termo de referência ou projeto básico, são as dificuldades de como saber qual a documentação técnica que deve ser solicitada, presença de características que restringem a competitividade, entre outros termos técnicos. Problemas que poderiam ser resolvidos por meio de um bom planejamento e da escolha de pessoal adequado para a equipe. Bezerra, Dias e De Araújo (2019) da mesma forma relatam estes problemas no órgão pesquisado, era comum o setor de licitação receber termos de referências com erros ou incompletos e o fato deve-se a falta de conhecimento, experiência, ausência de uma padronização no documento, falta de manual de instruções, entre outros problemas ligados a limitação de planejamento.

Del Duca e Bender Filho (2016) também discorrem sobre os prejuízos causados por licitações sem êxito e propõe a necessidade de incentivos aos servidores que trabalhem como

pregoeiro e equipe de apoio, com intuito de valorização do setor e ao mesmo tempo por entender que é justo, pois exercem uma função a mais do que as suas atribuições funcionais iniciais e ainda realizam uma atividade que se submetem a responsabilidades a esferas cível e criminal.

No Quadro 19, a seguir, são listadas as principais hipóteses de vícios e limitadores expostos pelos autores na fase de planejamento do processo e na gestão dos servidores envolvidos.

Quadro 19 - Hipótese de vícios no planejamento e na gestão de pessoas

HIPÓTESE DE VÍCIOS OU LIMITAÇÕES	AUTOR(ES)
Os administradores, em sua maioria, não conseguem aproveitar sua liberdade de decisão, negligenciando a elaboração da fase de planejamento das compras públicas.	Instituto Negócios Públicos (2015)
Há inversão na lógica gerencial, em que o correto é primeiro planejar o quê, quanto, quando comprar, e por fim, qual o preço vai pagar.	Acórdão nº 1.099/2010
Há uma politização do procedimento em que a fase preparatória é abreviada, sendo impossível fazer um bom planejamento com um tempo extremamente curto.	Theis (2016)
Gestores, comumente, não sabem o quanto vai ser gasto no decorrer de um ano na aquisição de um determinado objeto, pois não tem o hábito de planejar e com isso sobrecarrega o setor de licitações.	Sá (2018)
Ausência de planejamento na quantidade de itens demandados, e o reflexo são licitações com elevada quantidade de itens, trazendo demora na pesquisa de preços, o que, consequentemente, alonga o tempo da fase de planejamento e exige uma força de trabalho maior dos servidores.	
Sobrecargas de trabalho em cima dos servidores que normalmente exercem outras funções concomitantes, não existindo uma priorização.	
Baixa oferta de servidores para atuar nas compras públicas, com alta rotatividade e muitos por medo da responsabilização evitam atuar.	
Desvalorização do setor administrativo, desinteresse dos servidores em trabalhar no setor de licitações, além da instabilidade das empresas.	
Editais mal elaborados e com cláusulas erradas, seja por falta de capacitação, indisplícência ou interesses obscuros.	Affeldt et al. (2014)
Incertezas, na fase de planejamento, refletem diretamente na qualidade e valor do objeto a ser adquirido.	Padilha et al. (2018)
O planejamento das licitações é atribuído ao setor de licitações.	Montanha (2020)

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser observado no Quadro 19, foram levantadas as 11 principais hipóteses de vícios e limitações presentes no planejamento dos processos e na gestão dos servidores que participam.

Concluem desta forma o levantamento de hipóteses de vícios e limitadores de acordo com a literatura, dados que serviram de base para as etapas de entrevistas e formulários, no tópico a seguir passa a ser feito uma síntese dos problemas analisados na revisão bibliográfica.

4.1.6 Resultado dos problemas encontrados

O Quadro 20 passa-se a demonstrar a síntese dos resultados encontrados nos tópicos anteriores que trataram dos vícios em todas as etapas da fase de planejamento dos processos licitatórios.

Quadro 20 - Resultado da análise das pesquisas

PROBLEMA	RESULTADO DA ANÁLISE
Problema na definição do objeto	<p>Quanto ao problema na definição do objeto verificou-se que os setores requisitantes têm dificuldades de formalizar aquilo que necessita, mesmo entendendo do objeto, quando precisa ser colocado no papel há muita dificuldade. Outra limitação seria a rigidez para expressar a demanda, pois não pode descrever de forma muito específica, pois, dependendo das características incluídas, pode haver o direcionamento de alguma marca, e desta forma limita a concorrência. Por outro lado descrever de forma genérica também não é indicado, pois vai deixar lacunas e estas podem ser aproveitadas por licitantes mal intencionados, que enviam produtos de baixa qualidade a um custo maior do que vale, trazendo ineficiência ao processo. As causas destas falhas estão muitas vezes ligadas a celeridade exagerada nos processos, que as equipes têm pouco tempo para cumprir as etapas e fazem sem a atenção necessária e assim contribuem para futuros retrabalhos com elaboração de processos que tiveram insucessos.</p>
Problema nas pesquisas de preços	<p>O problema nas pesquisas de preços, talvez o maior gargalo identificado na fase de planejamento, tem destaque o termo “maldição do vencedor” de Signor et al. (2022), fenômeno ocorrido quando o licitante é vencedor de uma licitação com uma proposta que margeia o preço inexecutável, que força o fornecedor a trabalhar sem margem de lucro ou ainda no prejuízo, e as consequências para a AP são atrasos e abandono de contratos. O problema citado está vinculado à priorização, dada pelas IN n. 73/2020 e IN n. 65/2021, em pesquisas feitas pelo sistema do “painel de preços” do governo federal, que possuem preços, por vezes, no limite de margens, pois, tem como base os preços que foram frutos de licitações homologadas, que por sua vez passaram por um processo de concorrência de lances, que chegaram como resultado a um valor mínimo.</p> <p>Outra barreira é verificada quando o agente busca uma alternativa de orçamentos diretamente com fornecedor, na busca de uma realidade de mercado mais efetiva, e este não atende com celeridade ao órgão ou mesmo não atende, por não ter interesse em participar do processo, e quando há interesse, repassa orçamentos superfaturados na expectativa de ter margens maiores de disputa na futura fase de lances da licitação que pensa em participar. As consequências de pesquisas mal elaboradas são licitações desertas, pois não há interessados, ou licitações fracassadas, pois os participantes ofertam propostas acima do valor máximo estimado pela AP que por sua vez, legalmente, não pode aceitar.</p>
Problemas com licitações sustentáveis	<p>Os problemas com licitações sustentáveis podem ser apontados nas ineficiências nos processos dos órgãos da AP, e as causas são, principalmente, a falta de capacitação e difusão das informações que podem transformar a cultura organizacional, pois em algumas organizações nota-se um gestor bem informado e consciente, mas, ao mesmo tempo, os servidores sem o mesmo engajamento, entendendo que itens sustentáveis têm o preço mais elevado ou qualidade duvidosa. Há necessidade de se construir uma metodologia padrão, acompanhada de tecnologia da informação, de forma a facilitar a inserção dos critérios sustentáveis dentro do processo por parte do servidor, pois a maioria dos responsáveis pela inserção dos critérios não têm formação específica para a área.</p> <p>A barreira verificada, neste aspecto, é que a falta de conhecimento faz os agentes entenderem que a inserção de um mínimo de exigência sustentável é o suficiente para assim considerá-la. Neste diapasão, outro limite observado foi a tendência de licitações sustentáveis focarem apenas no quesito ambiental, fruto de uma cultura espelhada em países mais desenvolvidos, que por sua vez possuem suas questões sociais e econômicas bem resolvidas e assim acertadamente votam suas forças para problemas ambientais. Por fim, o poder de compra da AP tem força para mudar a mentalidade do mercado e forçar os fornecedores a se adaptarem às exigências sustentáveis.</p>

PROBLEMA	RESULTADO DA ANÁLISE
Problemas de capacitação	<p>Os problemas de capacitação identificados são que a maioria dos agentes da Administração Pública não tem conhecimento sobre as regras que a norteiam para realizarem processos corretos e com eficiência. As razões são que há pouco investimento em cursos que foquem na fase de planejamento, as organizações, justificadas pela escassez de recursos, direcionam cursos apenas para os gestores principais ou mesmo para o setor de licitações, negligenciando os outros participantes do processo. As consequências são a falta de interesse na área por parte dos demais servidores, querendo apenas ser atendido o mais rápido possível sem querer compreender a razão das fases existentes. As consequências são maiores custos nos processos licitatórios relacionados com pressupostos comportamentais como a “racionalidade limitada” e “oportunistas” trazidas por Padilha et al (2018), o primeiro atribuído ao agente público e o segundo ao licitante.</p>
Problemas de planejamento e gestão de pessoas	<p>Os problemas de planejamento são caracterizados na liberdade de decisão do gestor, que negligencia a elaboração da fase de planejamento das compras públicas, que resulta em um alto índice de insucessos em pregões, seja por restarem fracassados ou desertos. Há uma inversão na lógica gerencial, em que o correto é primeiro planejar o que, quanto, quando comprar e o preço a pagar. Não se realiza uma boa licitação sem uma fase de planejamento adequada, e a contrapartida é que os sistemas de controle determinem anulação ou alteração dos processos mal elaborados.</p> <p>Outro vício é que pouco se estuda as demandas a serem adquiridas na organização, não se busca uma melhor solução, apenas executa a aquisição baseada no recurso disponível. Nesta linha do foco no recurso disponível, os gestores comumente não sabem o quanto vai ser gasto no decorrer de um ano na aquisição e a quantidade demandada de um determinado objeto, pois não tem o hábito de planejar e com isso sobrecarrega o setor de licitações, pois concentra uma carga de aquisições em um determinado período e em grande quantidade, trazendo ainda demora em pesquisas de preços de itens que talvez não cheguem a adquirir.</p> <p>Quanto à gestão de pessoas, verifica-se certo desinteresse dos servidores em trabalhar no setor de licitações (SÁ, 2018), pois além das suas responsabilidades, recai ainda grande parcela do planejamento dos processos, pois chegam ao setor de forma mal elaborada e precisam ser corrigidos, pois, caso contrário, vão expor as deficiências da organização ao público externo. Contudo é necessário incentivo aos servidores que trabalham como pregoeiro e equipe de apoio, com intuito de valorização do setor e ao mesmo tempo por entender que é justo, pois exercem uma função a mais do que as suas atribuições funcionais iniciais e ainda realizam uma atividade que se submetem a responsabilidades a esferas cível e criminal.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 20 resume os problemas encontrados na fase de planejamento relatados nas pesquisas científicas, que junto às hipóteses levantadas anteriormente colaboraram para o embasamento e questionamentos das entrevistas aplicadas junto aos militares da 17ª Bda Inf Sl.

Após explorar os vícios na fase de planejamento de licitações e suas consequências conforme a literatura, no próximo tópico passa-se a verificar na prática como foram os pregões realizados na 17ª Bda Inf Sl.

4.2 Resultado da análise dos pregões eletrônicos de 2018 a 2021.

Nesta etapa da pesquisa buscaram-se todos os pregões eletrônicos realizados pelo órgão em estudo no período de 2018 a 2021, verificando aqueles que tiveram como resultados

a ausência de propostas (deserto) e/ou que possuíram propostas, contudo não foram consideradas satisfatórias dentro das regras estabelecidas no certame, consideradas licitações fracassadas (frustradas).

Como base de comparação na análise de Del Duca e Bender Filho (2016), com pesquisas análogas, passa-se a descrever dentro do órgão explorado nesta pesquisa, de forma detalhada, os quantitativos e razões de licitações sem êxito nos anos supracitados.

O primeiro ponto analisado foi o número de pregões eletrônicos, verificou-se que entre os anos analisados foram realizados 61 pregões, 59 no Sistema de Registro de Preços, e apenas 2 pregões eletrônicos convencionais. Em seguida foi verificado qual dos pregões teve itens fracassados ou desertos, conforme pode ser observado no Quadro 21.

Quadro 21 - Pregões desertos ou fracassados na 17ª Bda Inf SI

Ano	Quantidade de Pregões eletrônicos.	Quantidades de pregões com itens desertos ou fracassados.	Representatividade
2018	14	9	64%
2019	9	5	56%
2020	16	9	56%
2021	22	14	64%
Total	61	37	61%

Fonte: elaborado pelo autor.

Como observado, 61% dos pregões realizados no período estudado tiveram itens desertos ou fracassados, o que pode ser interpretado como uma grande parcela dos processos, pois passam da metade, sendo os anos de 2018 e de 2021 os mais afetados, ambos com 64%. Mas cabe ressaltar ainda que esta representação não reflete necessariamente a quantidade de itens, pois o número de itens em cada pregão analisado variou entre um item por pregão, a alguns com mais de trezentos itens, ou seja, com estes números brutos não pode ser dito que 2018 e 2021 foram os anos com mais prejuízo em termos de processos finalizados sem eficiência. Portanto, buscou-se a quantidade de itens em cada pregão, e destes aqueles que não obtiveram sucesso no resultado final. Conforme pode ser observado no Quadro 22.

Quadro 22 - Proporções de itens desertos ou fracassados na 17ª Bda Inf SI

Ano	Qde de Pregões eletrônicos.	Qde de itens	Qde média de itens p/pregão	Qde de itens desertos.	Qde de itens fracassados.	Representatividade de de insucessos
2018	14	914	65	26	124	16,41 %
2019	9	690	77	13	23	5,22 %
2020	16	622	39	6	78	13,50 %
2021	22	784	36	43	278	40,94 %
Total	61	3010	49	88	503	19,63%

Fonte: elaborado pelo autor.

Com o Quadro 22, é possível ter uma melhor percepção do efetivo prejuízo com itens sem o sucesso no resultado, seja por ausência de propostas ou por propostas julgadas não

adequadas às necessidades. O que se observa, é que realmente os anos de 2018 e 2021 foram os mais prejudicados, contudo o ano de 2021, ao contrário do equilíbrio demonstrado no Quadro 21, mostra uma disparidade muito maior em relação aos restantes, com uma representatividade de quase 41% de insucesso, sendo 2018, segundo colocado, estando com aproximadamente de 16%.

Outro ponto a ser observado é que o ano de 2019 teve a menor taxa de insucesso e concomitante foi o ano com menos pregões, porém é o ano que tem a maior média de itens por pregão, o que poderia ser levantada a hipótese que a redução do número de pregões e o aumento de itens nesses pregões podem implicar em um maior sucesso no resultado final. Contudo são apenas dados estatísticos, em um corte de tempo muito limitado, para ser levantada a hipótese, cabendo apenas como um resultado que desperta curiosidade. Tanto que, o ano de 2018 é o segundo de maior média e mesmo assim tem uma taxa alta de insucessos.

Após o levantamento das quantidades de itens desertos e fracassados, passa-se a verificar as causas destes insucessos, pelo menos aquelas declaradas pelo pregoeiro na ata publicada no sistema. Quanto aos itens desertos, não foi possível identificar as causas, pois o item é cancelado automaticamente pelo sistema, não exigindo uma justificativa do pregoeiro, porém os itens fracassados impõem a exigência de uma justificativa e foram por esta justificativa publicada no sistema que foram levantados os principais motivos.

Ao todo foram levantados que de 2018 a 2021 ocorreram o fracasso de 503 (quinhentos e três) itens de um total de 3010 (três mil e dez), que representa mais de 16% do total, e as principais causas levantadas foram as seguintes: propostas acima do valor estimado; problemas na especificação da do objeto ofertado pelo licitante; problemas de ausência ou erros nas documentações exigidas; desistência da proposta por parte do licitante; não apresentação de documentos de critérios sustentáveis; e outros internos como cancelado por decisão da administração ou por erro de lançamento. A proporção de itens por causas pode ser observada no Quadro 23.

Quadro 23 - Problemas nos pregões na 17ª Bda Inf SI

Ano	Proposta acima do estimado	Problemas na especificação	Problemas com documentação	Desistência da proposta	Problemas com exigências sustentáveis	Outros
2018	118	-	-	5	-	1
2019	16	3	1	-	-	3
2020	47	5	3	1	-	22
2021	160	12	55	11	36	4
Total	341	20	55	17	36	30
(%)	67,79%	3,98%	11,73%	3,38%	7,16%	5,96%

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 23 demonstra que quase 68% dos problemas causadores do fracasso nos pregões são as propostas oferecidas pelos licitantes acima do valor estimado na licitação, como citado anteriormente, existe a proibição de aceite de propostas com preços acima do valor de referência do processo, por isto a pesquisa de preços na fase preparatória é entendida por Neves e Moré (2020) como fundamental. Ao analisar estes itens, percebe-se ainda a tentativa frustrada de negociação do pregoeiro com os licitantes, mas de forma geral, estes respondem que estão no limite de suas margens, não podendo negociar abaixo do que propuseram. Fato que retrata a “maldição do vencedor” abordada por Signor et al. (2022), em que o valor inicial de lances é balizado pelo valor final de licitações de outros órgãos. Contudo esta pode não ser a única causa, como abordado anteriormente nas pesquisas, a definição de preço de uma forma geral é feita de forma equivocada pela equipe de planejamento, cabendo uma maior atenção e eficiência neste procedimento.

É possível ainda analisar a atribuição à fase de planejamento dos problemas na especificação, que representam quase 4% dos itens fracassados, que os licitantes propõem itens com características diferentes do solicitado, causas que podem ser desde a descrição de exigências não presentes no mercado, até exigências incompatíveis com as pesquisas de preços efetuadas, situação que poderia forçar o licitante a propor itens com menos qualidade do que o demandado no processo.

Outro fator relevante são os itens fracassados por problemas nas exigências de documentos sustentáveis, no caso concreto, trata-se da exigência do Cadastro técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras, conhecido como CTF - Ibama, que representou 7,16% dos itens fracassados. Percebe-se ainda que os problemas deste tipo passem a existir apenas no ano de 2021, o que pode ser atribuído a uma maior preocupação nas exigências sustentáveis por parte da equipe de pregão, pois os editais realizados no período pesquisado sempre trouxeram a exigência. O que pode ainda ser ponderado é que, em virtude da

pandemia do COVID-19²³, as empresas desaceleraram seu processo de cadastramento perante o Ibama, ou mesmo deixaram de renovar seus cadastros, algo muito comum neste período.

As desistências das propostas, que representou aproximadamente 3,8 %, é outro fator que pode ser atribuído à fase de planejamento, pois um dos motivos que pode levar a um licitante não querer mais propor um item que ganhou seria a impossibilidade de assumir, na íntegra, o compromisso com a administração, por não ter margem suficiente que evite um prejuízo, o que nos reporta a pesquisa de preços ou ainda a “maldição do vencedor”. hipóteses em Signor et al (2022).

Cabe destacar que embora os fatos narrados estejam ligados a fase de planejamento, os fracassos também podem ser atribuídos aos licitantes, pois tem sido percebido, principalmente nas entrevistas, a ideia de uma prática de empresas criadas com a finalidade de participar de licitações públicas. Algo que é o inverso do que se espera, pois, ao demandar um objeto, a AP espera encontrar no mercado uma empresa com um mínimo de experiência em sua oferta e que entenda ainda do processo que está participando. No entanto, a prática mostra empresas sem preparação para o processo que estão aderindo, que deixam, muitas vezes, de ler o próprio edital que rege o certame.

Como conclusão deste item obteve-se com os dados da pesquisa documental dos pregões da 17ª Bda Inf SI, que 61% dos pregões realizados no período estudado tiveram itens desertos ou fracassados, que pode ser interpretado como uma grande parcela dos processos, pois passam da metade, sendo os anos de 2018 e 2021 os mais afetados.

Ocorreu o fracasso de 503 itens de um total de 3010, representando mais de 16% do total, e as principais causas levantadas foram as seguintes: propostas acima do valor estimado; problemas na especificação do objeto ofertado pelo licitante; problemas de ausência ou erros nas documentações exigidas; desistência da proposta por parte do licitante; não apresentação de documentos de critérios sustentáveis; e outros internos como cancelado por decisão da administração ou por erro de lançamento. Destes, o grande destaque são as propostas acima do valor estimado, que representa quase 68% dos motivos de fracasso, seguidas de 7,16% de problemas de não apresentação do Cadastro Técnico Federal do Ibama (CTF-Ibama) e 4% de problemas na especificação dos itens.

²³ Pandemia com início no final de 2019, na China, caracterizada por uma infecção causada pelo SARCOV-2, já matou mais de 6 milhões de pessoas no mundo (OMS, 2022). Informações no link: <https://www.who.int/pt/home>.

Por fim, coube a este tópico da pesquisa verificar os objetos com itens desertos ou fracassados para que fossem identificados os participantes das fases de planejamento, e estes entrevistados. Dentro da análise feita, foi identificado que, praticamente, todos os pregões tiveram itens desertos ou fracassados, sendo os objetos que tiveram maior predominância de itens com insucesso são os itens de gêneros alimentícios, seguidos de itens de tecnologia da informação e itens de almoxarifado (expedientes, esportivos, proteção e segurança). Com isto o foco das entrevistas passa a ser o setor de provisionamento, o setor de informática e o setor de materiais de almoxarifado. No entanto, alguns outros setores serão entrevistados tendo em vista o fracasso de itens em seus pregões, que mesmo em quantidades menores, foram quantidades proporcionalmente consideráveis frente o total de itens em seus processos.

Depois de verificado os pregões com insucessos nos períodos de corte e ainda analisados os motivos de fracasso dos itens de acordo com o relato dos pregoeiros, passa-se a analisar as entrevistas feitas com alguns dos participantes destes processos.

4.3 Análise e interpretação das entrevistas junto aos participantes da fase preparatória

Como citado, nesta etapa passa-se a expor os dados coletados nas entrevistas realizadas com militares da 17^a Bda Inf SI e as conclusões tiradas na análise do conteúdo das respostas. A metodologia objetiva comparar as falhas verificadas na prática com os achados das pesquisas levantadas e apresentadas nesta dissertação e, permitindo confirmar as hipóteses dos vícios que ocorrem na fase de planejamento dos pregões realizados no órgão em questão. Outro ponto a observar é que as entrevistas foram feitas de forma isolada e que nenhum dos entrevistados teve acesso à resposta de outro e mesmo assim é possível verificar respostas que têm a mesma direção, dando um sentido de consenso sobre alguns problemas.

4.3.1 Perfil dos Entrevistados

No “Grupo I”, como chamado nesta pesquisa, foram ouvidos 13 militares durante as entrevistas, incluindo dois militares que pertenciam ao setor de licitações, que fizeram parte das equipes de planejamento ou foram pregoeiros, denominado de seção 1, e outros 11 militares que pertenciam às equipes de planejamento ou foram requisitantes de itens no processo, nomeado de seção 2. Dos entrevistados, um militar estava na reserva, equivalente a

aposentadoria do servidor civil, porém fez parte das equipes de planejamento dos pregões com falhas antes de sair da ativa. O grupo inserido na seção 2, ainda foi composto por dois militares que não faziam parte da equipe de planejamento dos pregões com insucessos citados no item anterior, no entanto, a sua experiência e a participação em outros processos foram fatores determinantes para sua participação nesta pesquisa.

A faixa etária dos entrevistados variou do mais novo com 25 (vinte e cinco) anos ao mais velho que possuía 52 (cinquenta e dois) anos de idade, sendo a maioria pertencente ao grupo de 30 aos 40 anos de idade. Quanto ao tempo de serviço público, variou do maior com 34 (trinta e quatro) anos de serviço até aquele que possui menos tempo, o equivalente a cinco anos de serviço público, conforme Quadro 24.

Quadro 24 - Perfil dos entrevistados

ENTREVISTADOS	IDADE (ANOS)	TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO (ANOS)
A	52	34
B	35	16
C	39	21
D	33	12
E	39	8
F	34	12
G	33	14
H	40	5
I	36	16
J	47	25
K	25	7
L	45	27
M	48	29
Média	38,9	17,4

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser observado no Quadro 24, os entrevistados foram identificados por letras sequenciais do alfabeto, de forma a não serem identificados na pesquisa, preservando assim o sigilo de suas respostas individualizadas. Destaca-se a média de idade dos participantes, que é de mais de 38 anos, e a média do tempo de serviço público que é de mais de 17 anos, características que podem refletir um grupo com uma boa maturidade de vida e um ótimo tempo de serviço público.

Cabe destacar ainda que todos participaram direta ou indiretamente de um processo licitatório, e que além dos dois militares do setor de licitações, mais quatro militares pertencente à seção II, ou seja, das equipes de planejamento, atuaram no setor de licitações em outras organizações militares, o que dar uma maior confiabilidade no conhecimento técnico de suas respostas comparado aos demais que nunca atuaram no setor e podem ter

menos conhecimento de direito administrativo. Dos entrevistados, apenas três não fazem parte do quadro de militares de carreira, que podem caracterizar nesta pesquisa como uma visão limitada apenas ao órgão em estudo, tendo em vista estes militares não terem como características profissionais as constantes movimentações de quartéis e cidades, peculiares aos militares de carreira, porém não foi um óbice, pois, os três possuem ou um bom tempo no órgão em estudo, ou em outros órgãos públicos.

4.3.2 Descrição dos Itens

Foi perguntado aos entrevistados se tinham participado da confecção da descrição dos itens objetos de um processo licitatório e em caso positivo quais eram as principais dificuldades encontradas por eles. Os resultados mostraram que todos os pesquisados participaram da descrição dos itens em algum processo, e cada um descreveu sua parcela de dificuldade, porém três dos onze participantes da seção II declaram não possuírem dificuldades para descrever o item, sendo que dois atribuíram as dificuldades a outros fatores como o licitante não entender o que está sendo solicitado ou mesmo o sistema do painel de preços não possuir aquele item desejado.

Aqueles que declaram dificuldade atribuíram a diversos fatores, porém o contexto da falta de capacidade técnica foi o cenário de interseção entre as respostas, como podem ser observadas algumas respostas no Quadro 25.

Quadro 25 - Dificuldades na descrição do objeto

ENTREVISTADOS	TRECHO DAS RESPOSTAS	INTERPRETAÇÃO DA RESPOSTA
A	<i>“... descrever minuciosamente o material que você quer, de forma que a empresa entenda o que tem que entregar...”</i>	Falta de capacitação técnica.
B	<i>“... definir exatamente o serviço adequado [...] falta um conhecimento técnico pra definir.”</i>	Falta de capacitação técnica.
C	<i>“...descrever tecnicamente o objeto [...] às vezes o mínimo detalhe pode direcionar uma marca.”</i>	Falta de capacitação técnica.
D	<i>“...são itens diversos com características distintas fica difícil ter conhecimento de todos os aspectos. O setor que requisita [...] não tem definição clara do que quer.”</i>	Falta de capacitação técnica.
E	<i>“...encontrar a descrição necessária dentro do painel de preços...”</i>	Falta de capacitação técnica e sistema deficiente.
G	<i>“... grande variação de descrição [...] tinha dificuldade de especificar todo...”</i>	Falta de capacitação técnica.
J	<i>“...conseguir descrever de uma forma que a empresa entenda, [...] existe uma discrepância entre o que você quer e o que a empresa vai fornecer, [...] não fica bem entendido. Existe uma grande amplitude de características...”</i>	Falta de capacitação técnica.
K	<i>“...alguns itens não se enquadram com a necessidade, onde</i>	Falta de capacitação

ENTREVISTADOS	TRECHO DAS RESPOSTAS	INTERPRETAÇÃO DA RESPOSTA
	<i>há a necessidade de mudança na descrição.</i>	técnica e sistema deficiente.

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser verificada, a maioria das respostas demonstram a falta de capacidade técnica, alguns deixam claro em sua resposta este vício, como os entrevistados B e D, outros expõe a dificuldade a variação das descrições existentes no mercado, que retoricamente reflete na falta de conhecimento sobre o item a ser adquirido. Há também uma atribuição das dificuldades na limitação no sistema, no caso o painel de compras do governo federal, que segundo os pesquisados, não conseguem alinhar o que querem ao que o sistema disponibiliza para eles. A declaração caracteriza mais uma evidência de falta de capacitação, pois o costume faz os participantes da equipe de planejamento inserir em seus objetos apenas aqueles itens que encontram facilmente o orçamento dentro do sistema do painel de preços. Porém é de conhecimento que aqueles itens que não são encontrados no painel de preços, justificadamente, pode ser feita a pesquisa em outros meios, como trata a IN n. 65/2021, inclusive, anteriormente tratado nesta pesquisa.

Quando entrevistados, os militares que trabalham no setor de licitações concordaram em ser fundamental a boa descrição do item e também entenderam que a falta de capacidade técnica é um dos motivos para este vício na descrição. O Quadro 26 mostra algumas transcrições da opinião dos entrevistados do setor.

Quadro 26 - Descrição do objeto sob a ótica do setor de licitações.

ENTREVISTADOS	TRECHO DAS RESPOSTAS
L	<i>“...o principal problema é quanto a descrição do item, pois vem muito genérica...”</i> ;
M	<i>“...as principais seriam descrever as necessidades de forma objetiva...”</i>

Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se durante a entrevista com o grupo do setor de licitações que além de o demonstrado vício que causa a falha na descrição do item, é declarado ainda que é uma etapa fundamental para o bom andamento do processo, como cita o entrevistado L - *“é a parte mais importante do processo, pois a caracterização pode evitar a deserção ou fracasso do pregão”*.

Outra pergunta feita aos pesquisados, foi quanto às pesquisas de preços para compor o valor estimado dos processos, a pergunta foi se tinham participado desta atividade e quais

eram as principais dificuldades, houve ainda um complemento da pergunta, que questionou se caso a pesquisa fosse realizada diretamente com o fornecedor se teriam barreiras?

Todos os participantes responderam que fizeram pesquisas de preços para compor processo licitatório, o que pode indicar que é uma atividade abrangente dentro de uma equipe de planejamento, e ainda podemos ter uma opinião mais efetiva das barreiras, o Quadro 27 retrata os limitadores desta etapa segundo os entrevistados.

Quadro 27 - Dificuldades nas pesquisas de preço

ENTREVISTADOS	TRECHO DAS RESPOSTAS DAS LIMITAÇÕES	TRECHOS BARREIRAS COM PESQUISA DIRETA COM O FORNECEDOR
A	“... defasagem de preços no painel de preços e, além disso, muita das vezes o painel de preço não tem a definição adequada do material necessário. ”	“... este não fornece os orçamentos sabendo que não vai vender diretamente aquele material.”
B	“... o painel de preços é uma boa plataforma, mas está sempre instável e com dificuldade de acesso.”	“... identificar um fornecedor, que mesmo não participando de processos, queira oferecer o orçamento.”
C	“... é atender de forma integral as normas de preço, [...] difícil conseguir o orçamento do mercado local [...] o painel de preço não reflete a realidade porque são preços de outros pregões e defasados. ”	“... fornecedores locais jogam o preço superfaturado , pois não tem obrigação legal. E ainda tem a dificuldade de conseguir um fornecedor que consiga o orçamento.”
D	“A descrição mal elaborada prejudica a busca [...] a busca de preços junto ao fornecedor local é difícil . [...] falta de prazo necessário para fazer a pesquisa...”	“ Não há uma preocupação com a devolução do orçamento solicitado [...]o prazo da administração é muito curto [...]o militar não consegue ter dedicação exclusiva.”
E	“... variação de valor entre as pesquisas, [...] não atendendo o que a legislação pede, não sendo aceito pelo setor de licitações. [...] painel de preço também não ajuda, pois durante o horário de expediente não consegue, obrigando a ser feita depois do expediente.”	“o único problema é porque o funcionário nem sempre está a disposição , pois tem multifunções”
F	“... painel de preço é lento de trabalhar no horário de expediente.”	...“ encontrar fornecedor hábil , tem itens que não se encontram facilmente. Alguns equipamentos dificilmente se encontram fornecedor e os que tinham materiais não se interessavam”
G	“... nem todos os itens são encontrados no painel de preço e quando encontrados estão defasados. ”	“... os fornecedores se recusam a fornecer o orçamento, pois não vão vender a peça naquele momento”
H	“... ficam por conta do painel de preços , porque é lento e não intuitivo , necessita que o usuário tenha um amplo domínio de conhecimento e por vezes os preços fogem da realidade do mercado, com preços muito baixos.”	“... o mercado não tem rejeição.”
I	“o acesso à internet para utilizar o painel de preços ,...”	“Nunca fiz.”

J	“... em primeiro lugar, o painel de preço , pois o sistema é dificultoso , outro ponto é que os preços divergem por regiões, não refletindo a realidade local.”	“as empresas não têm interesse de fornecer porque vai compor um processo licitatório e não há interesse em participar.”
K	“... sistema do painel de preços que é lento e os valores são defasados e tem muita variação.”	“... fornecedores locais não querem oferecer o orçamento porque não tem interesse de participar de licitações ou cotação eletrônica.”

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 27 provoca algumas considerações, primeiro que, dos onze entrevistados, apenas um não citou o painel de preços como um problema, no caso o entrevistado D, que, por sua vez, faz uma ligação ao vício na descrição do item, motivo não tocado pelos outros participantes, mas que há uma relação de ambas as etapas. Relação bem percebida quando os entrevistados relatam que um dos limitadores na pesquisa de preço é que o sistema do painel de preços não tem a “definição adequada”. O segundo ponto que é importante destacar é que a primeira dificuldade citada pela maioria foi sobre o painel de preços, apenas dois não citaram inicialmente esta dificuldade, fato que leva a crê que o ordenamento, imposto pela instrução IN n. 65/2021, tem sido seguido pelas equipes de planejamento, seja por haver o bom entendimento desta prática ou mesmo por imposição do setor de licitações, como deixa escapar o entrevistado E, mas em ambas as possibilidades os entrevistados parecem buscar atender a norma.

Quanto aos defeitos do sistema do painel de preços, há um consenso que é um sistema interessante, contudo ainda falho, pois apresenta lentidão e muitas vezes, segundos os relatos, impossível de utilizar no horário comercial, assim, obriga o militar a fazer a pesquisa no seu horário de descanso, fora do expediente. Outra reclamação de alguns é que os preços estão defasados, pois replicam os preços de outras licitações, que por regra é originária de uma disputa, fato que pode remeter mais uma vez à “maldição do vencedor” de Signor et al. (2022). Porém há uma consideração a ser feita, quando o entrevistado relata que os preços “fogem a realidade de mercado” ou mesmo que “não remete ao preço regional”, é importante citar que há a possibilidade de serem eliminados aqueles preços muito baixos ou muito elevados, além de inserir filtros diversos como as licitações por região, porém para haver esta possibilidade, tem que haver uma base de valores, e esta base é alcançada apenas com uma pesquisa por outro meio, o que não prevê a norma.

Quando o assunto é a pesquisa com o fornecedor local, a maioria relata que os fornecedores não esboçam interesse em fornecer o orçamento solicitado pela AP, e as causas são, muitas vezes, que este comerciante sabe que os orçamentos não são para uma venda

direta e sim para compor partes de um processo licitatório, e como eles não têm o interesse ou a prática de participar dos processos, não se sentem obrigados a cumprir o solicitado. E quando querem participar, repassam orçamentos superfaturados, pois alimentam a cultura que quanto maior o valor inicial do pregão, mais espaços terão para dar lances ou ainda maior será seu lucro, caso ganhe o certame.

O setor de licitações do órgão também entende a pesquisa de preço como fundamental para o bom andamento do processo, e assim como nas falhas da descrição do item, indicam as falhas na pesquisa de preço como consequência da falta de capacidade técnica ou ainda a falta de interesse dos membros da equipe no assunto, fazendo a atividade de qualquer forma. Um ponto congruente entre os dois grupos de entrevistados, é que o pessoal do setor de licitações e as equipes entendem que o painel de preços tem problemas e que não traduz a realidade de mercado como citado nos parágrafos anteriores.

4.3.3 Planejamento do processo

Na análise da fase de planejamento do processo, de uma forma geral, foram feitas cinco perguntas, a primeira pergunta foi sobre a confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que formaliza toda a etapa do planejamento, depois se perguntou ainda sobre o entrevistado se sentir preparado para compor uma equipe na fase de planejamento, inclusive tecnicamente, perguntaram-se as principais dificuldades neste processo, e por fim depois de outros temas, como última pergunta, indagou se o entrevistado tinha feito cursos pelo órgão e se estes o tinham ajudado no planejamento que participou. Cabe um destaque, que algumas perguntas foram feitas fora de ordem, mesmo ao se tratar de tema igual, com o intuito de tentar buscar alguma contradição, principalmente naqueles entrevistados que estivessem um pouco na defensiva de se expor.

Em relação ao ETP, dos onze entrevistados apenas três declararam ter participado da elaboração do estudo, outros oito nunca confeccionaram o documento, que é obrigatório para a equipe de planejamento, o entrevistado C, chega a citar que na equipe de planejamento nunca fez, mas tinha feito quando trabalhou no setor de licitações. O fato é que o documento dos processos que os entrevistados participaram foi feito, mas não pela equipe de planejamento, devendo então supor que o setor de licitações foi o responsável pela elaboração.

Quanto aos três que responderam terem feito o ETP, demonstram certa incerteza, pois quando relatam as dificuldades, não passam uma firmeza que sabem os critérios que são inseridos neste documento, o entrevistado K, por exemplo, cita o seguinte: *“mas já vem com modelo pronto. A dificuldade seria a busca pelo histórico de consumo para justificar as quantidades.”*, ou seja, demonstra que chegou a suas mãos um documento quase pronto, cabendo a ele apenas inserir algum tópico pendente. O entrevistado H fala na falta de preparo de outros órgãos participantes: *“As dificuldades são que as OM (organizações militares) subordinadas participantes não têm conhecimento técnico para a elaboração dos itens que entram com participação conjunta”*, afirmação que demonstra a falta de capacidade técnica de parte dos participantes, mas ao mesmo tempo uma falta de unidade dentro da equipe.

Quando o assunto foi sobre a preparação individual para fazer parte do processo, oito dos onze responderam que se sentiam preparados para compor a equipe, mas sempre com a ressalva que desde que fosse dentro da área que dominam, tanto que, ao ser perguntado com relação à parte mais técnica do processo, como conhecimento sobre o produto ou mesmo de legislação, apenas três, dos oito, mantiveram a posição nas respostas, inclusive, aqueles que responderam *“não se sentirem preparados para pertencer às equipes”*, mudaram a opinião quando a pergunta passou a ser sobre o teor técnico do documento. Aqueles que não se sentem preparados atribuíram esta deficiência à falta de cursos e atualizações, sendo importante informar que, dos três que responderam negativamente à preparação, dois tinham trabalhado anteriormente no setor de licitações, e entendem melhor que existe na área uma necessidade de constantes atualizações. Aqueles que se sentiam preparados, alguns, deixaram a impressão, em suas respostas, que precisavam responder positivamente, cita-se, por exemplo, a resposta do entrevistado E - *“Sim, porque a função exige o conhecimento para a execução desta atividade.”*, - resposta que transparece que o conhecimento é uma obrigação formal. Outros ainda atribuem a sua competência na experiência adquirida pelo tempo que atua na AP, contudo esta pesquisa tem mostrado que sequer a experiência é garantia de ausência de vícios, muitas vezes é tratada até como uma barreira.

Quando foram perguntados sobre quanto o órgão trata a capacitação, através de cursos, e se ajudou nos planejamentos que participaram, seis dos onze responderam que fizeram curso para a área incentivados pelo órgão, porém normalmente cursos *online*, como os da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), outros três relataram ter feito cursos, mas não voltados para tratar sobre o planejamento do processo e dois não fizeram cursos. Apenas dois que fizeram cursos relatam que ajudaram na fase de planejamento, a grande maioria, seis,

entenderam que os cursos realizados não ajudaram nesta fase em questão, muitas vezes por não haver uma maior profundidade no assunto, ou mesmo por serem cursos que não atendem as demandas exigidas no processo.

Foi perguntado ainda sobre a principal dificuldade, na visão dos entrevistados, durante a fase de planejamento, o Quadro 28 expõe as opiniões.

Quadro 28 - Dificuldades no planejamento

ENTREVISTADOS	TRECHO DAS RESPOSTAS	INTERPRETAÇÃO DA RESPOSTA
A	<i>São descrever o material e conseguir os orçamentos no painel de preços que estejam dentro do preço de mercado praticado pelo fornecedor local.</i>	Capacitação técnica.
B	<i>O mais difícil é a definição da prioridade, pois com recursos escassos há uma necessidade maior ainda de conseguir um bom orçamento.</i>	Gestão
C	<i>O conhecimento do requisitante da legislação que ampara o processo, pois o conhecimento fica muitas vezes restrito a SALC.</i>	Capacitação técnica.
D	<i>A maior dificuldade é a falta de direção por parte dos tomadores de decisão.</i>	Gestão
E	<i>Os prazos, por que existe um sistema burocrático muito extenso, pois passa por muitos setores antes de finalizar. Tendo um prazo maior, seria mais fácil o processo.</i>	Gestão
F	<i>Encontrar orçamentos com fornecedores, [...], o fornecedor tinha interesse, mas não estava habilitado para participar do processo.</i>	Capacitação técnica.
G	<i>O acúmulo de outras funções, que me impede de dedicar atenção necessária, a pesquisa de preços e a especificação dos itens.</i>	Gestão
H	<i>Não há exclusividade para esta atividade, não consigo me dedicar ao planejamento.</i>	Gestão
I	<i>Adequar o recurso disponibilizado às necessidades. [...] Às vezes recebemos a demanda de necessidade com informações que não refletem a realidade.</i>	Gestão
J	<i>A descrição do item, as pessoas não sabem dizer o que querem, e a pesquisa de preços em si.</i>	Capacitação técnica.
K	<i>A pesquisa de preço é mais trabalhosa, muito por causa do sistema.</i>	Capacitação técnica e Sistema deficiente.

Fonte: elaborado pelo autor.

De acordo com as respostas, entende-se que as dificuldades estão alocadas mais uma vez à capacitação técnica dos atores do processo, mas retrata também um fator tratado na revisão bibliográfica, que são deficiências na gestão, seja no quesito de gestão de recursos humanos, em que alguns relatam não conseguirem se dedicar exclusivamente à atividade para que esta seja realizada com eficiência, ou ainda na gestão de processo, como definição de prioridades, condições e prazos suficientes, e ainda a decisão precisa e coerente.

Quando tratado o mesmo assunto com os entrevistados que atuam no setor de licitações do órgão, eles expõem uma visão bem alinhada à opinião passada pelas equipes de

planejamento. O entendimento do setor é que as dificuldades das equipes são ocasionadas por falta de conhecimento técnico, outras vezes por falta de interesse dos participantes em se qualificar e o consenso é que não é gerida uma atenção exclusiva para esta atividade, pois, o militar da equipe de planejamento ganha diversas atribuições concomitante e acaba a deixar de lado e não dar importância para a preparação do processo licitatório.

4.3.4 Licitações sustentáveis.

Para verificar o tratamento do tema desenvolvimento sustentável nos processos licitatórios feitos pelo órgão, foram feitas as seguintes perguntas aos entrevistados da equipe de planejamento:

- O que o senhor entende como desenvolvimento sustentável?
- O senhor costuma inserir critérios sustentáveis nos processos licitatórios que participa? Quais foram os elementos?
- Existe alguma dificuldade para inserir os requisitos sustentáveis no processo?
- O senhor entende ser importante a inserção dos critérios sustentáveis ou é apenas mais uma dificuldade formal criada?

A primeira pergunta foi feita com o objetivo de verificar se há um entendimento do tema pelos participantes e se é coerente com exigido legalmente, da mesma forma buscou o entendimento se o relatado na teoria - a cultura de que o desenvolvimento sustentável se restringe a preservação do meio ambiente - acontece na prática do órgão. O Quadro 29 mostra as respostas da visão dos entrevistados sobre o tema.

Quadro 29 - Definição de desenvolvimento sustentável

ENTREVISTADOS	TRECHO DAS RESPOSTAS	OBSERVAÇÕES
A	<i>Adquirir o material sem agredir a natureza.</i>	Meio Ambiente
B	<i>Não sei responder.</i>	-
C	<i>Quando se fala no assunto pensa logo em natureza, mas na verdade é o cuidado com o que vai adquirir para não aumentar os gastos públicos. É comum, os gestores se preocuparem com gastar o recurso recebido mais do que a finalidade. Falta a preocupação de <i>accountability</i>.</i>	Economia
D	<i>Acho que seria crescer, empresa ou patrimônio, sem danos colaterais, como energia limpa, não prejudicar a natureza.</i>	Meio Ambiente
E	<i>Não tenho muito que falar sobre o assunto.</i>	-
F	<i>Sustentar uma economia saudável, fomentar o comércio local nas aquisições e implementar cultura de preservação, como por exemplo a compra com o pequeno agricultor.</i>	Social e Meio Ambiente
G	<i>Entendo como se desenvolver atualmente de uma maneira que as gerações futuras possam encontrar o planeta igual, ou melhor, ao que temos hoje.</i>	Meio Ambiente
H	<i>Tudo que você utilize volte para sua matriz original, além do reaproveitamento.</i>	Meio Ambiente
I	<i>Conjunto de práticas que tem como objetivo desenvolver um projeto com menor impacto para o meio ambiente.</i>	Meio Ambiente
J	<i>Produzir algo de maneira que supra as necessidades presentes e que forneça subsídios para continuar a utilizá-los no futuro sem prejudicar a matéria prima, sem provocar escassez.</i>	Meio Ambiente
K	<i>Algo em relação ao meio ambiente.</i>	Meio Ambiente

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 29 demonstra que os militares entrevistados, em grande maioria, atribuíram o desenvolvimento sustentável ao meio ambiente, fenômeno tratado em tópico anterior por De Oliveira e Santos (2015), que retratam esta tendência em países menos desenvolvidos por espelharem este mesmo tratamento em países mais desenvolvidos, que por sua vez tem as questões sociais resolvidas, restando apenas as ambientais. Alguns dos entrevistados não sabiam falar sobre o tema, ficando de certa forma até constrangidos por não poderem responder a pergunta, tanto que alguns responderam por respostas genéricas ou apenas exemplificaram as características. Contudo algumas definições foram interessantes, como a dos entrevistados C e F que remetem ao desenvolvimento sustentável econômico e social.

Seguindo nas entrevistas, foi perguntado se costumam inserir critérios sustentáveis nos processos que participaram e quais seriam estes critérios? E este ponto é o que sucinta uma preocupação, pois, dos onze entrevistados, sete não inseriram critérios sustentáveis nos processos que participavam. Ainda o grupo dos quatro restantes, que “costumavam inserir”, um não lembrava quais critérios introduziu nos processos, outro voltou atrás na resposta e respondeu que tratava de cobrar apenas na prática contratual, mas não inseria no corpo do processo, e os dois restantes resumiram suas práticas voltadas apenas à proteção do meio

ambiente. Aos que responderam não inserir, deram a entender que a falta de conhecimento no assunto era o principal fator, o entrevistado D, chega a relatar que nos seus objetos não há necessidade, porque o próprio fornecedor que deveria se encarregar – *“Não, porque não tem muito critério em equipamentos de informática, pois as empresas já fazem a sua parte de produção sustentável. Acho que não tem uma normativa própria para equipamento de informática.”* - os outros tampouco chegaram a prolongar o assunto por não ter o que relatar sobre o fato.

Quanto às dificuldades de inserir estes critérios, quatro dos sete, que responderam que não costumam inserir critérios nos seus processos, mantiveram a resposta de não ter feito a atividade e por isto não tinham o que falar. Os três restantes responderam sobre a dificuldade de conhecimento do assunto, um declarava a necessidade de um apoio de técnico especializado para tratar este assunto no processo, o outro relatava que o sistema não permitia ser inserido tais critérios e o último atribuiu a dificuldade às empresas, ao tentarem se adaptar a esta nova tendência.

Os quatro restantes, que relataram “costumar inserir critérios”, apesar de um falar que não havia dificuldade, todos, inclusive, atribuíram a dificuldade ao resultado, pois não consideravam a dificuldade no processo em si, mas nos licitantes não estarem preparados para estas cobranças originadas nos processos, o entrevistado D, por exemplo, cita o CTF na sua fala – *“... o CTF é dificultoso, porque as empresas não têm conhecimento do assunto, o que traz a perda do item”* – o argumento do entrevistado no exemplo é válido, foi motivo de perda de itens nos processos do órgão, no entanto não dar para considerar como uma dificuldade para criar processos sustentáveis, pois como relatado por Uttam e Roos (2015) a AP com suas licitações tem o poder de mudar o mercado e fazê-lo adaptar-se.

Por fim, foi perguntado se os entrevistados consideravam importante a formulação de critérios sustentáveis ou apenas mais uma obrigação formal criada, neste questionamento a grande maioria entendeu como positiva a criação de licitações sustentáveis, não sendo assim uma mera obrigação legal. Sete dos onze entenderam que o processo sustentável traria benefícios para o meio ambiente, além de ajudar no desenvolvimento regional. Os quatro que responderam de forma adversa, ou não sabiam responder sobre o assunto, ou achavam que dependia da situação, ou até não entendia a necessidade dessas cobranças.

O tema também foi abordado com os militares do setor de licitações, primeiro foi perguntado se costumavam verificar a prévia inserção de critérios sustentáveis nos processos de pregões SRP que participava, e a resposta foi de forma positiva de todos, houve ainda uma

sintonia nos motivos, ambos os entrevistados relataram fazer a verificação por ser algo imposto pela Lei, deixando a entender que caso não houvesse a obrigação, talvez o tema não tivesse o mesmo tratamento.

A segunda pergunta tratava sobre as dificuldades de inserir critérios sustentáveis nos processos, assim como perguntado ao outro grupo, e a resposta foi bem alinhada aos primeiros, ambos entenderam haver uma dificuldade, mas não necessariamente de criar um processo sustentável, mas no reflexo no seu resultado, pois da mesma forma, entendem que o mercado não está preparado para atender a todos os requisitos legais que devem ser exigidos, citou-se igualmente o CTF como uma barreira para o sucesso do certame.

Por fim, também foi questionado se é algo importante ou mais uma obrigação formal, nesta indagação houve uma pequena divergência, o primeiro teve resposta alinhada com entendimento que transparece na sua primeira pergunta, ou seja, considerou uma mera obrigação formal, sendo uma dificuldade criada para as empresas, o segundo respondeu que entende ser importante, pois, permite o controle e potencializa a qualidade dos produtos adquiridos, no entanto também reconhece ser uma forma de dificultar o planejamento das equipes.

4.3.5 Fracasso nos processos do órgão

A entrevista tratou ainda do caso concreto, ou seja, tentar entender, tanto na visão das equipes de planejamento, quanto na visão do setor de licitações, quais seriam os motivos que levaram ao fracasso os pregões verificados no órgão, nos quatro anos analisados, de 2018 a 2021. Embora tenha sido relatado o resultado formalmente declarado no tópico específico desta pesquisa, sendo a grande maioria agregada aos problemas de preços acima do valor estimado, além de exigências de documentos sustentáveis, como o CTF, havia a necessidade de entender os vícios na visão de quem preparou o processo.

Importante destacar que não foram ouvidos todos os participantes dos processos com insucesso analisados, muitos sequer estão servindo no órgão, no entanto, foi selecionado pelo menos um participante dos principais processos e também ouvidos aqueles que substituíram os militares que haviam sido transferidos. Dos treze entrevistados, incluindo os militares do setor de licitações, apenas quatro não faziam parte das equipes de planejamento dos pregões com insucessos analisados, porém, como citado, eles ocupam funções que substituem os

militares que faziam parte, mas não estão mais no órgão. O Quadro 30 retrata a opinião dos entrevistados sobre o motivo originário das falhas.

Quadro 30 - Motivos dos insucessos nos processos

ENTREVISTADOS	TRECHO DAS RESPOSTAS
A	<i>A defasagem dos preços nos orçamentos adquiridos.</i>
C	<i>A desculpa da empresa foi a falta de documentação, mas na realidade entendo ser o desinteresse na margem de lucro pelo licitante .</i>
D	<i>Problemas externos como a pandemia a guerra da Ucrânia fez os preços variarem muito e a distância dos polos produtores para a região que encarece por causa do frete. A inflação alta acabava defasando o preço do pregão.</i>
E	<i>Algumas situações com pregão deserto é porque a empresa não tem funcionários qualificados para participar de licitações. Já os fracassados, as empresas não conseguem manter o valor com uma margem de lucro, pois há um constante aumento de preços, pois alimentação, por exemplo, tem tido um grande aumento de valor.</i>
F	<i>A pandemia aumentou os valores dos produtos e não despertou o interesse de mandar propostas naqueles preços.</i>
H	<i>O mau planejamento dos itens, com valores inferiores, alguns itens tem quantidade e valor muito baixo para despertar interesse.</i>
I	<i>A falta de documentação do fornecedor e o preço orçado não dão margem para o fornecedor disputar.</i>
K	<i>A variação dos valores de mercado por conta da pandemia.</i>

Fonte: elaborado pelo autor.

Como observado e destacado no Quadro 30, todas as respostas apontam o que havia sido observado na análise documental dos processos feito no item 4.2 desta pesquisa, problemas com o valor orçado, em que as empresas não se interessam pela disputa, sem se quer elaborar uma proposta, o que pode tornar o pregão deserto, ou ainda elaborar proposta maior que o valor estimado no certame, não abrindo margem para negociação. As causas declaradas são variadas, mas focada principalmente no mau planejamento do processo, ou na pandemia da COVID-19, que alterou os padrões de valores, e ainda na inflação que acaba por provocar variações de preço, principalmente nos itens de alimentação, que foram os objetos mais afetados nas análises.

Foram consultados posteriormente os militares do setor de licitações, para expor a visão mais técnica do setor sobre o fracasso ou deserção dos processos analisados, e verificar se haveria um contraponto em relação às respostas apresentadas pelos partícipes das equipes de planejamento. O questionamento e as respostas são os seguintes:

- O que o senhor entende ter ocasionado os fracassos destes processos?

Entrevistado 1 – “Acredito que seja a *pesquisa de preços, descrição mal feita e também formalidades exageradas, assim como exigências sustentáveis, pois o pequeno fornecedor não tem como cumprir todas as exigências.*” (grifo nosso).

Entrevistado 2 – “São *três fatores*, dois já citados, que são a *falta de descrição objetiva e a falta de pesquisas válidas*, e o terceiro seria o *contexto da covid* atrapalharam com a consequente inflação e falta de oferta de produtos.” (grifo nosso).

É possível observar que as respostas dos encarregados do setor de licitações são mais abrangentes, contudo estão bem alinhadas com as respostas das equipes de planejamento, com destaques para trechos interessantes nas duas respostas. O entrevistado 1, cita diferente dos outros, a formalidade exagerada, ele entende que as exigências de documento sustentáveis foram os motivos de insucessos, algo bem considerado, pois parcelas dos itens fracassados tinham haver com a não apresentação de comprovantes de práticas sustentáveis, porém em suas respostas transparece uma crítica estas exigências, algo que reflete a cultura organizacional tratada por Oliveira e Santos (2015). O entrevistado 2, trata de algo relatado pelas equipes de planejamento, que foi a pandemia da COVID-19, fato que potencializou o aumento dos preços dos itens de consumo no mundo inteiro, contudo cabe o contraponto que a COVID-19 começou em 2020, e a análise que foi feita a partir de 2018, que mostrou que os pregões neste período apresentavam insucessos, portanto foi um dos motivos, mas não o mais relevante ou único.

Conforme observado na análise deste item, foi possível verificar os diversos problemas e vícios dentro da fase de planejamento do órgão em estudo, problemas nas principais etapas, como descrição dos itens, definição dos preços, na gestão de planejamento e de pessoal, limitação na capacitação, e ainda pouco incentivo ao desenvolvimento sustentável dentro dos processos. Resultados bem alinhados ao que a pesquisa de revisão bibliográfica demonstrou. Problemas que criam hipóteses, que podem estar vinculadas apenas ao órgão de estudo ou podem ser algo de maior abrangência em outras organizações militares ou civis.

No Quadro 31, a seguir, faz-se uma síntese comparativa entre as respostas dadas pelo setor de planejamento e o setor de licitações.

Quadro 31 - Comparação entre a seção I e II

TEMA	EQUIPE DE PLANEJAMENTO	SETOR DE LICITAÇÕES
Descrição dos itens	A maioria das respostas apontou para a falta de capacidade técnica como problemas para descrever os itens, seguido ainda de dificuldades na limitação no sistema, no caso o painel de compras do Governo Federal, que caracteriza um mais uma falha de falta de capacitação, pois o costume faz os participantes da equipe de planejamento inserir em seus objetos apenas aqueles itens que encontram facilmente o orçamento dentro do sistema do painel de preços.	Também entendem ser fundamental a boa descrição do item e que a falta de capacidade técnica é um dos motivos para este vício na descrição do item durante a fase de planejamento.
Pesquisas de preços	A primeira dificuldade citada pela maioria foi sobre o painel de preços, que demonstra os entrevistados na busca ao atendimento da norma vigente. Mas há ainda um consenso que é um sistema interessante, contudo falho, pois apresenta lentidão e, muitas vezes, segundos os relatos, impossível de utilizar no horário comercial, que obriga o militar a fazer a pesquisa no seu horário de descanso, fora do expediente. Outra reclamação de alguns é que os preços estão defasados, pois replicam os preços de outras licitações, que por regra é originária de uma disputa, fato que pode remeter mais uma vez a “maldição do vencedor” de Signor et al. (2022). Quando se busca o orçamento direto com o fornecedor não esboçam interesse em fornecer o orçamento solicitado pela AP, por não ter o interesse ou a prática de participar dos processos, ou repassam orçamentos superfaturados quando querem participar.	Também entende a pesquisa de preço como fundamental para o bom andamento do processo e assim como nas falhas da descrição do item, indicam as falhas na pesquisa de preço como consequência da falta de capacidade técnica ou ainda a falta de interesse dos membros da equipe no assunto. Similar à equipe de planejamento, entendem que o painel de preços tem problemas e que não traduz a realidade de mercado como citado nos parágrafos anteriores.
Planejamento do processo	Relatam a falta de capacidade técnica de parte dos participantes, mas ao mesmo tempo uma falta de unidade dentro da equipe. Apontam deficiências na gestão, seja no quesito de gestão de recursos humanos, em que alguns relatam não conseguirem se dedicar exclusivamente à atividade para que esta seja realizada com eficiência, ou ainda na gestão de processo, como a definição de prioridades, condições e prazos suficientes e ainda a decisão precisa e coerente.	As dificuldades das equipes são ocasionadas por falta de conhecimento técnico, às vezes por falta de interesse dos participantes em se qualificar e um consenso que não é gerida uma exclusividade para esta atividade, em que o militar da equipe de planejamento ganha diversas atribuições ao mesmo tempo e acaba por deixar de lado e não dar importância para a preparação do processo licitatório.

<p>Licitações sustentáveis</p>	<p>A maioria atribuiu o desenvolvimento sustentável ao meio ambiente, fenômeno tratado por De Oliveira e Santos (2015), alguns dos entrevistados não sabiam falar sobre o tema, outros responderam genericamente ou apenas exemplificam as características. Dos onze entrevistados, sete não inseriam critérios sustentáveis nos processos que participavam. As dificuldades foram apontadas principalmente pela falta de conhecimento técnico. E a maioria ainda entende como positivo a criação de licitações sustentáveis, não sendo assim mera obrigação legal.</p>	<p>Costumavam verificar a previa inserção de critérios sustentáveis nos processos de pregões SRP que participavam, por ser algo imposto pela Lei, deixa a entender que caso não houvesse a obrigação, talvez o tema não tivesse o mesmo tratamento. Entenderam haver uma dificuldade para elaboração, mas não necessariamente de criar um processo sustentável, mas no reflexo no seu resultado, pois entendem que o mercado não está preparado para atender a todos os requisitos. Os entrevistados divergiram entre o processo sustentável ser uma mera obrigação formal ou algo realmente importante. Contudo ambos entenderam ser algo que dificulta a fase de planejamento.</p>
<p>Fracasso nos processos do órgão</p>	<p>A grande maioria agregada aos problemas de preços acima do valor estimado, além de exigências de documentos sustentáveis, como o CTF. Todas as respostas apontaram ao que já havia sido observado na análise dos processos feitos anteriormente, problemas com o valor orçado, em que as empresas não se interessam pela disputa. As causas declaradas são variadas, mas focadas principalmente no mau planejamento do processo, ou na pandemia da COVID-19 que alterou os padrões de valores, e ainda na inflação que acaba por provocar variações principalmente nos itens de alimentação, que foram os objetos mais afetados nas análises.</p>	<p>As respostas dos encarregados do setor de licitações são mais abrangentes, contudo estão bem alinhadas com as respostas das equipes de planejamento. Citam diferente dos outros, a formalidade exagerada, entendendo que as exigências de documento sustentáveis foram os motivos de insucesso também, transparecendo uma crítica a estas imposições. Outro ponto apontado foi a pandemia da COVID-19, que potencializou o aumento dos valores dos itens de consumo. Cabendo aí um contraponto, pois a COVID-19 começou em 2020, e a análise foi feita a partir de 2018, que mostrou, neste período, pregões apresentando insucessos, portanto pode ter sido um dos motivos, mas não o mais relevante.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 31 permitiu fazer a comparação entre as visões dos dois setores, primeiro o pessoal que fez parte das equipes de planejamento dos processos e aqueles que trabalham no setor de licitações. A comparação permitiu levantar hipóteses que serão exploradas nos formulários, o Quadro 32, a seguir, demonstrará as hipóteses levantadas nas entrevistas e evidenciará se é uma nova descoberta ou se é algo que a revisão bibliográfica do item 4.1 evidenciou.

Quadro 32- Hipóteses levantadas

TEMA	HIPÓTESES DE VÍCIOS OU LIMITAÇÕES	DESCOBERTA OU CONFIRMAÇÃO
Descrição dos itens	Falta de capacidade técnica.	Confirmação de hipóteses, tratada por Theis (2016) e Padilha et al (2018), Montanha (2020)
	Limitação do sistema do Painel de Preços.	Novo Fato (Descoberta)
Pesquisas de preços	Lentidão no Painel de Preços.	Novo Fato (Descoberta)
	Painel de preços não funciona no horário comercial (expediente).	Novo Fato (Descoberta)
	Painel de Preços com orçamentos defasados	Confirmação de hipóteses tratada por Sá (2018).
	Fornecedor não tem interesse em fornecer orçamentos ou fornece superfaturados	Confirmação de hipóteses tratada por Sá (2018) e Padilha et al (2018).
	Falta de Capacidade técnica da equipe	Confirmação de hipóteses, tratada por Neves e Moré (2020), Salama (2014), Montanha (2020) e Theis (2016).
Falta de interesse do militar que compõe a equipe	Confirmação de hipóteses, tratada por Neves e Moré (2020), Sá (2018) e Affeldt et al. (2014).	
Planejamento do processo	Falta de capacidade técnica	Confirmação de hipóteses, tratada por Neves e Moré (2020), Salama (2014), Montanha (2020) e Theis (2016).
	Falta de unidade na equipe	Confirmação de hipóteses, tratada por Padilha et al. (2018).
	Militar não consegue se dedicar a atividade, pois não é dado tempo para exercer função.	Confirmação de hipóteses, tratada por Sá (2018).
	Falta decisão precisa e coerente por parte do gestor.	Confirmação de hipóteses, tratada por Santana (2015), Theis (2016), Sá (2018), Instituto Negócios Públicos (2015) e Padilha et al. (2018).
	Faltam definições de prioridades.	Confirmação de hipóteses, tratada por Theis (2016), Santana (2015) e Sá (2018).
	Falta de interesse do servidor em se qualificar	Confirmação de hipóteses, tratada por Neves e Moré (2020) e Sá (2018).
Licitações sustentáveis	Redução de desenvolvimento sustentável a critérios ambientais.	Confirmação de hipóteses, tratada por De Araújo e Teixeira (2018), Gallon <i>et al.</i> (2019) e De Oliveira e Santos (2015).
	A maioria não insere critérios sustentáveis nos processos.	Confirmação de hipóteses, tratada por Castro, De Freitas e Da Cruz (2014) e Gallon <i>et al.</i> (2019).
	Falta de conhecimento técnico	Confirmação de hipóteses, tratada por Gunther e Scheibe (2004), Betiol et al. (2012), Sousa; Barros de Carvalho (2018), De Araújo e Teixeira (2018) e Castro, De Freitas e Da Cruz (2014).
	Não dão a devida importância para as licitações sustentáveis dentro de seu processo.	Confirmação de hipóteses, tratada por Santos (2011), Gallon <i>et al.</i> (2019) e Sousa e Barros De Carvalho (2018).
Fracasso nos processos do órgão	Valores orçados divergentes do mercado (devido a limites do sistema e a pandemia da COVID-19)	Confirmação de hipóteses, tratadas por Sá (2018).

	Formalidades exageradas no processo	Confirmação de hipóteses, tratada por Padilha et al. (2018), Bezerra, Dias e De Araújo (2019) e Camarão (2016).
--	-------------------------------------	---

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser observado no Quadro 32, foram levantadas ao todo 20 hipóteses de vícios e problemáticas presentes nas fases de planejamento, e dessas 17 já haviam sido tratadas nas revisões bibliográficas e 3 são descobertas, ou pelo menos fatos que não foram tratadas nas pesquisas. No entanto, os fatos descobertos nas entrevistas referem-se a limitações no sistema do painel de preços, problemas tratados na literatura, mas em temática diferente. Os resultados encontrados serviram de base para a pesquisa feita em outros órgãos similares por meio dos formulários.

No próximo tópico, passa-se a verificar as respostas obtidas nos formulários aplicados a militares que atuam ou atuaram no setor de licitações em outros órgãos do Exército Brasileiro, com base nos vícios e problemáticas apontadas nesta pesquisa.

4.4 Interpretação dos resultados dos formulários aplicados a militares de organizações militares distintas

Neste tópico será demonstrada a visão de militares de outros quartéis do Exército Brasileiro que trabalham ou trabalharam no setor de licitações, com o objetivo de confirmar ou refutar as hipóteses criadas durante a revisão bibliográfica e nas entrevistas no órgão em análise. Durante as atividades citadas, as principais hipóteses criadas em relação aos vícios presentes na fase de planejamento dos processos licitatórios de pregões foram: falhas na descrição do objeto; problemas na pesquisa de preços para a formação do valor estimado; falhas na gestão (alocação de pessoas, capacitação e planejamento do processo;) e falhas na inserção de critérios sustentáveis nas licitações públicas. Passa-se a verificar nestes pontos citados a ocorrência destes problemas em outras unidades militares.

4.4.1 Perfil dos Pesquisados

Ao todo, 48 (quarenta e oito) pessoas responderam os formulários, sendo que duas destas não prosseguiram, porque precisavam trabalhar ou ter trabalhado no setor de licitações, restando desta forma 46 (quarenta e seis) respostas válidas. Destes, 70,8% (34 militares) trabalham atualmente no setor de licitações, 25% (12 militares) trabalharam no setor e 4,2%

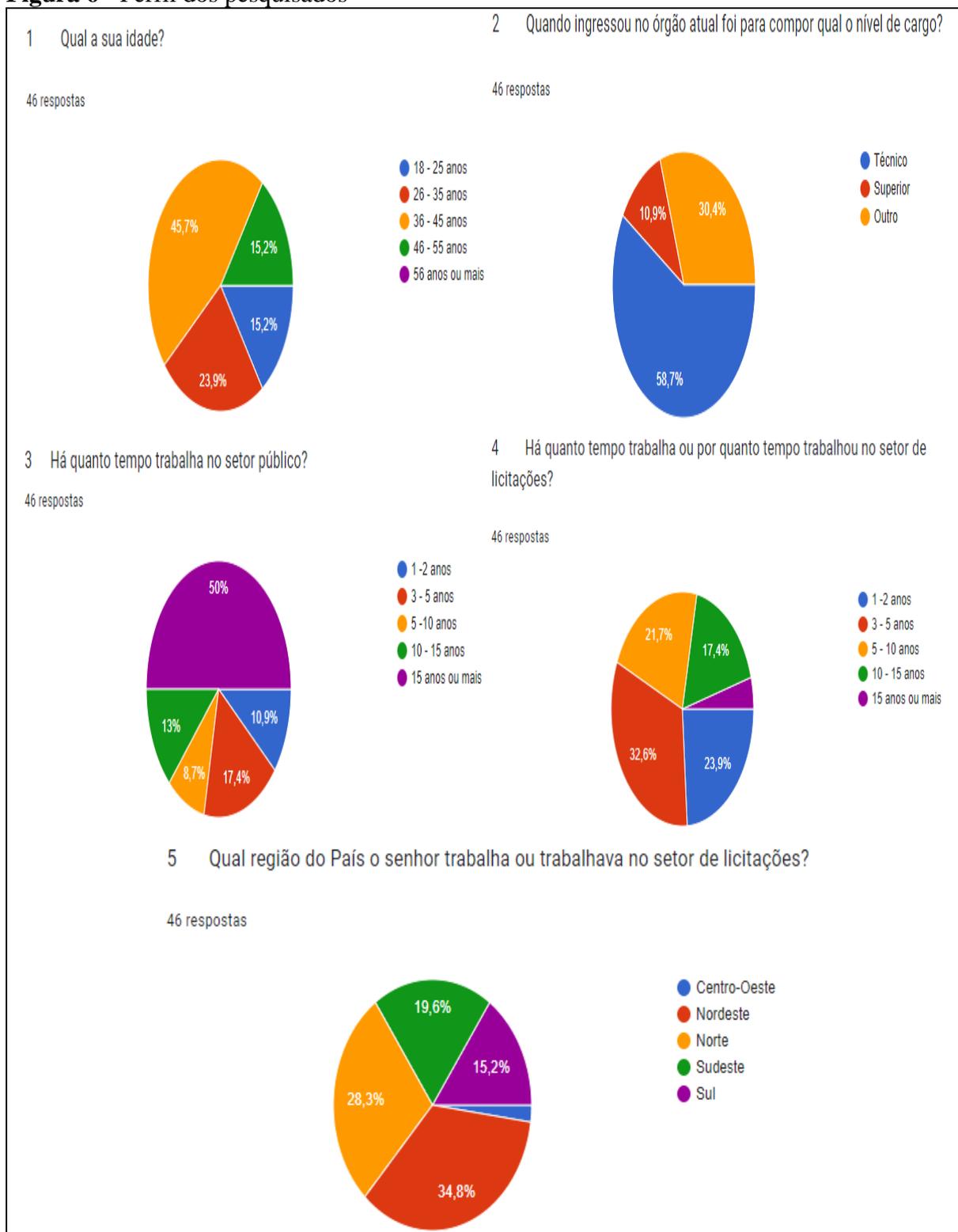
(dois militares) nunca trabalharam, proporção relevante, pois, a grande maioria está atualmente no setor o que ajudará bastante a refletir o cenário atual. A Figura 5 – Atuação dos pesquisados, mostra a proporção explicada.

Figura 5 - Atuação dos pesquisados



Fonte: formulário elaborado pelo autor aplicado no *Google forms*.

Para definir o perfil dos entrevistados foram feitas perguntas sobre sua idade, quanto tempo tem de serviço público, o nível de cargo ocupado no ingresso no órgão, o tempo de trabalho no setor de licitações e a região onde atua ou atuou. Respostas observadas na Figura 6.

Figura 6 - Perfil dos pesquisados

Fonte: formulário elaborado pelo autor aplicado no *Google forms*.

A idade dos pesquisados, conforme demonstrado, teve maioria na faixa etária compreendida entre 36 – 45 anos, com 45,7 %, seguida da faixa de 26 – 35 anos com 23,9 %, totalizando assim quase 70% na faixa entre 26 a 45 anos, o pode indicar um público maduro e

com boa experiência de vida. Agregado a este fator foi levantada a experiência dentro do setor público, que no caso, metade tem mais de 15 anos com atuação no setor público, que somou não só experiência de vida, mas experiência dentro das funções públicas.

Quanto ao nível de cargo a grande maioria ocupa dentro do seu órgão um cargo equiparado ao nível técnico, com 58,7 %, sendo que o indicativo outro com 30,4%, muitas vezes foram respondidos por militares que compunham o cargo técnico, no entanto como dentro das forças armadas não há esta divisão bem esclarecida, pode gerar uma dúvida na resposta em questão. Ainda 10,9 % dos respondentes declararam ocupar cargo de nível superior. Esta proporção espelha bem a realidade do setor de licitações do órgão em estudo, como relatado, possui seis militares e apenas um ocupa o cargo superior, este exerce a função de chefia, que representa 16,7 %.

A experiência no próprio setor também foi analisada, nas respostas, a maioria, ou seja, 32,6 % dos respondentes declararam ter entre 3 a 5 anos no setor, seguidos de 23,9 % com um a dois anos, concluindo assim que mais da metade possui menos de cinco anos de trabalho do setor, um ponto que caracteriza também o setor do órgão em estudo, seria que a metade tem menos de cinco anos com atuação em licitações.

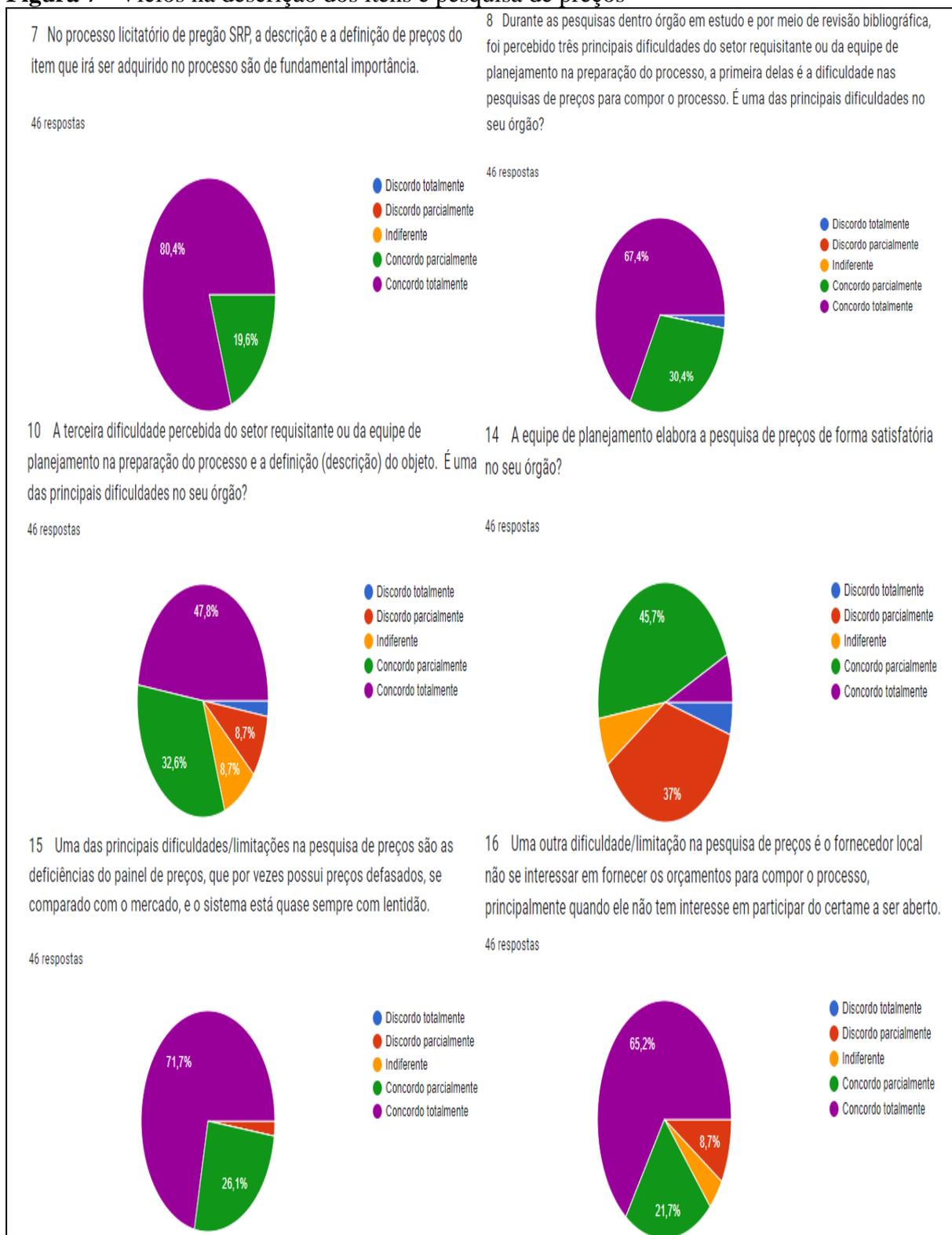
Outro ponto analisado foi a região brasileira onde atua ou atuou no setor de licitações, ponto importante, pois o regionalismo pode definir os procedimentos adotados, principalmente nos quesitos desenvolvimento sustentável e também nas opções de capacitação profissional. A Região Nordeste foi a mais representada entre os respondentes com 34,8 %, seguido da Região Norte com 28,3 %, e por último ficou o Centro Oeste, com apenas um participante. Contudo há uma representação em cada região do País nesta pesquisa, que possibilitou uma amplitude de variedade de costumes regionais, que podem influenciar nas práticas do setor, em uma situação oposta, por exemplo, com apenas uma região sendo representada, poderia ter uma amostra que não respondesse por um todo, ou poderia dar sugestões de um resultado sem abrangência, coerente apenas com a região pesquisada.

4.4.2 Descrição dos itens e pesquisas de preços

Para tentar validar as hipóteses criadas de vícios em duas importantes etapas do processo levantadas na pesquisa, a descrição dos itens e a pesquisa de preços, foram feitas as seguintes perguntas/afirmações no formulário aplicado:

- No processo licitatório de pregão SRP, a **descrição** e a definição de **preços** do item que irá ser adquirido no processo são de **fundamental importância**?
- Durante as **pesquisas dentro** órgão em estudo e por meio de revisão bibliográfica, foi percebido três principais dificuldades do setor requisitante ou da equipe de planejamento na preparação do processo, a primeira delas é a dificuldade nas pesquisas de preços para compor o processo. É uma das principais dificuldades no seu órgão?
- A terceira dificuldade percebida do setor requisitante ou da equipe de planejamento na preparação do processo é a definição (descrição) do objeto. É uma das principais dificuldades no seu órgão?
- A equipe de planejamento elabora a pesquisa de preços de forma satisfatória no seu órgão?
- Uma das principais dificuldades/limitações na pesquisa de preços são as deficiências do painel de preços, que por vezes possui preços defasados, se comparado com o mercado, e o sistema está quase sempre com lentidão.
- Outra dificuldade/limitação na pesquisa de preços é o fornecedor local não se interessar em fornecer os orçamentos para compor o processo, principalmente quando ele não tem interesse em participar do certame a ser aberto.

As perguntas/afirmativas acima trabalham com ambos os temas (descrição do item e pesquisa de preços), porém há uma ênfase maior para as pesquisas de preços, tendo em vista terem sido o problema de maior destaque nos itens anteriores desta pesquisa. Os resultados são demonstrados na Figura 7.

Figura 7 - Vícios na descrição dos itens e pesquisa de preços

Fonte: formulário elaborado pelo autor aplicado no *Google forms*.

A primeira pergunta tratou de verificar os conceitos obtidos na revisão e entrevistas anteriores que tratam a descrição do item e a formulação de seu preço estimado como de

extrema importância para o sucesso do processo. Como resultado foi obtido uma concordância total de 80,4%, seguido de 19,6% de concordância parcial, estatísticas que praticamente confirmam a hipótese levantada, ou seja, a importância destas etapas na fase de planejamento é algo fundamental não apenas no órgão em estudo, mas também em outros espalhados pelo País, assim como havia sido confirmado nas pesquisas de revisão bibliográficas.

A segunda pesquisa partiu das hipóteses de três maiores problemas na fase de planejamento, sendo um desses a pesquisa de preços, e assim verificado se as outras organizações também tinham a mesma visão. Como resultado foi obtido que 67,4%, a grande maioria, concordam totalmente com esta hipótese, seguido de 30,4% que concordam parcialmente. Desta forma a hipótese de as pesquisas de preços serem um problema na preparação ou planejamento do processo está mais que confirmada.

A terceira pergunta, igualmente tratou sobre os três principais problemas no planejamento, sendo uma delas também a descrição dos itens. Os resultados apontaram também para a maioria que concordou totalmente, com 47,8%, sendo que 32,6% concordam parcialmente, percebe-se que não é uma concordância do tamanho da resposta sobre a pesquisa de preços, embora ainda que possa confirmar a hipótese levantada. Os resultados talvez sejam frutos de algo que também é percebido nas entrevistas, que a descrição dos itens não seja tratada como um problema tão grave, pois há na prática o tradicional “copia e cola”, que comumente as equipes seguem descrições dos processos feitos em anos anteriores, ou simplesmente replicam a descrição que está dentro do sistema do painel de preços. Como exemplo, durante a entrevista no órgão, cita-se a respostas do entrevistado K, quando perguntado sobre a dificuldade na descrição do item: “..., a maioria já tem um modelo pronto. As dificuldades são que alguns itens não se enquadram com a necessidade, onde há a necessidade de mudança na descrição.”. Com essa transcrição fica esclarecido o relatado, que o costume é de pegar algo pronto e tentar adequar a sua necessidade, há com isto a demanda dos órgãos de readequarem esta cultura organizacional em busca de eficiência no processo.

As três perguntas seguintes trataram sobre a hipótese das dificuldades na pesquisa de preços e sua eficiência dentro dos processos em cada organização dos respondentes. A primeira tratou de entender se eram satisfatórias as pesquisas feitas pelas equipes de planejamento, e os resultados obtidos foram controversos, a maioria, 47,7%, quase a metade, concordou parcialmente, o que é algo que contradiz o pesquisado até o momento, e para completar, em segundo ficou “discordo parcialmente”, com 37%, praticamente o oposto das

respostas mais escolhida. O que pode ser obtido de conclusão é que em ambas as situações não há sequer uma discordância total, e tampouco uma concordância total, a síntese que as pesquisas não atendem de forma integral e não são totalmente sem coerência.

A próxima das três perguntas tratou sobre a prática das pesquisas feitas no sistema do painel de preços, ferramenta definida pela norma como prioritária nas pesquisas, apontada como hipóteses de dificuldade nas entrevistas, que foi relatado ser um sistema lento e com preços defasados, e que não refletiam a realidade do mercado, muitos até relataram que precisavam trabalhar no sistema depois do expediente, pois durante o horário de trabalho é impossível acessar. A maioria absoluta, ou seja, 71,7% concordaram totalmente com as hipóteses de deficiência no painel de preços, com ainda 26,1 % que concordaram parcialmente. O motivo de ainda haver quem não concorde totalmente, pode ser atribuído à afirmativa de preço defasado que está junto com o problema de lentidão. Pois as pesquisas anteriores mostram que o usuário ao falar na defasagem de preço ou ainda que o preço do painel não reflete a realidade do mercado local, demonstra a falta de conhecimento sobre o sistema, pois há diversos filtros, como seleção de regiões, ano da compra, e ainda a possibilidade, como tratado anteriormente, de serem eliminados aqueles preços que estão fora da realidade. Contudo, há hipóteses de deficiência no sistema do painel de preços e que este é uma barreira criada para a fase de planejamento pode ser considerada confirmada.

Dentro ainda das hipóteses de limitações nas pesquisas de preços, foi levantado que, a partir do momento que era necessário utilizar a ferramenta de pesquisa direta com o fornecedor, era comum este postergar a entrega dos orçamentos ou mesmo se negar, muitas vezes porque entendia que era um orçamento para compor o processo licitatório e que ele não pretendia participar. Com isto a afirmativa foi inserida na última questão deste tema, havendo como resultado uma concordância total de 65,2%, e uma concordância parcial de 21,7%, que deu a entender que a hipótese pode ser confirmada, pois menos de 15% não concordam com a limitação na pesquisa de preços. A margem de discordância parcial de 8,7% pode ser resultado da prática de pesquisa direta com o fornecedor ser uma das últimas prioridades apontadas na norma, então não é atualmente a mais utilizada, com isto a pouca prática dos agentes pode ter influenciado as suas respostas.

4.4.3 Planejamento e Gestão

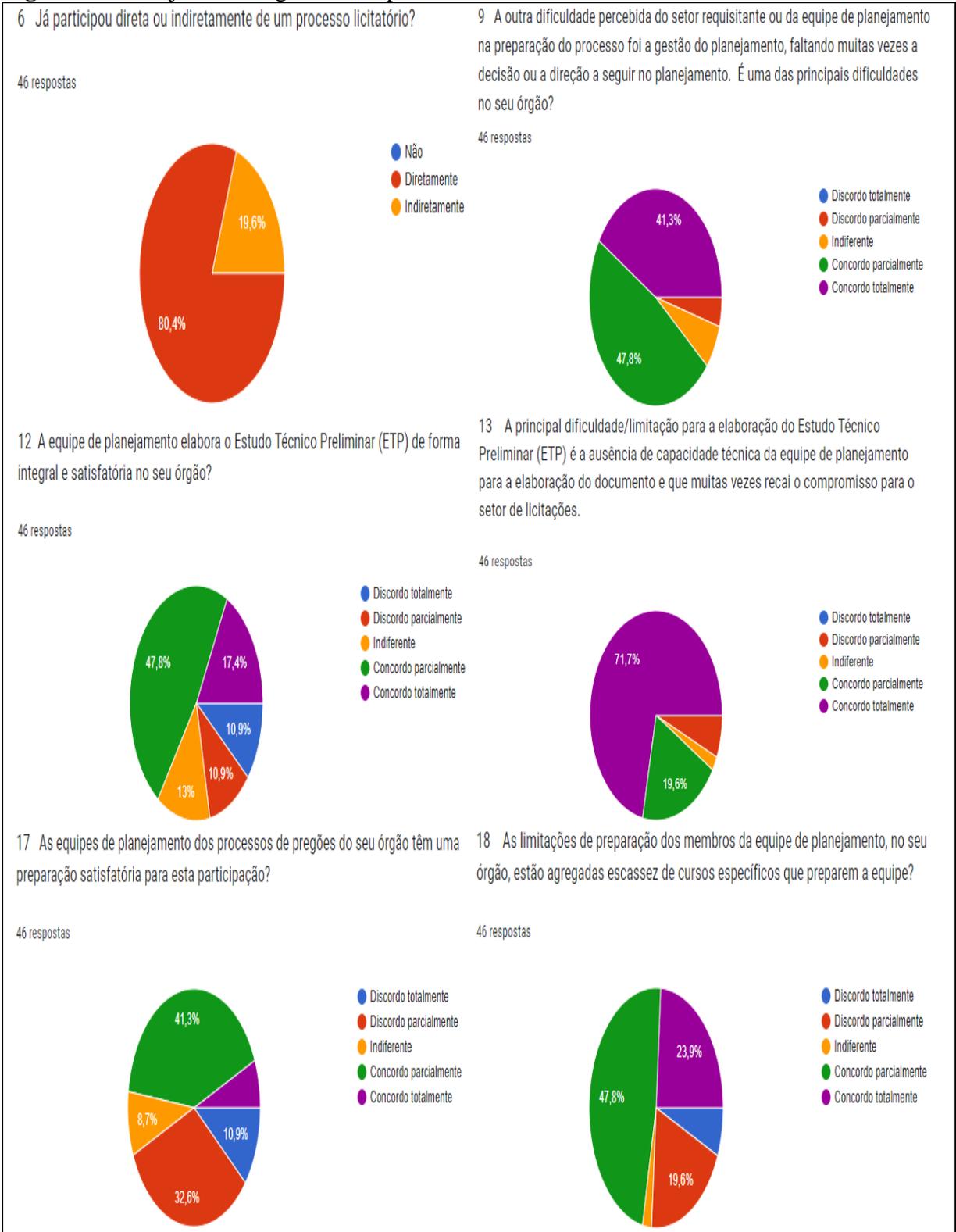
Neste subitem foram selecionadas as perguntas que trataram as hipóteses de vícios identificados nas entrevistas e revisão bibliográficas que tratam da fase de planejamento como um todo, com abordagem na confecção dos documentos previstos, a gestão do processo, assim como a gestão de pessoas, inclusive no tocante a capacitação, algo muito explorado nos dados levantados. Foram inseridas as seguintes perguntas para análise das hipóteses:

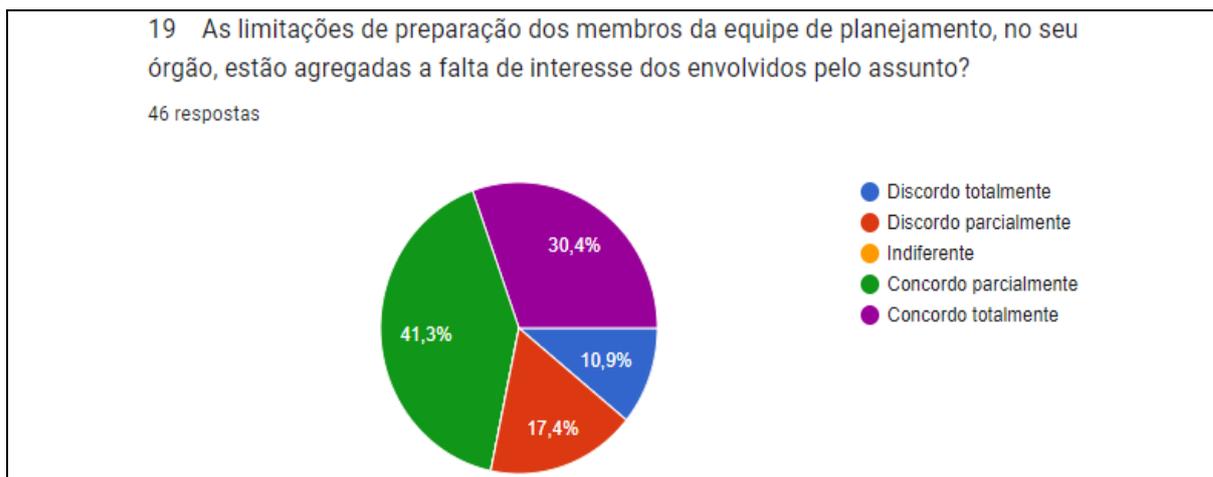
- Já participou direta ou indiretamente de um processo licitatório?
- A outra dificuldade percebida do setor requisitante ou da equipe de planejamento na preparação do processo foi a gestão do planejamento, faltando muitas vezes a decisão ou a direção a seguir no planejamento. É uma das principais dificuldades no seu órgão?
- A equipe de planejamento elabora o Estudo Técnico Preliminar (ETP) de forma integral e satisfatória no seu órgão?
- A principal dificuldade/limitação para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é a ausência de capacidade técnica da equipe de planejamento para a elaboração do documento e que muitas vezes recai o compromisso para o setor de licitações.
- As equipes de planejamento dos processos de pregões do seu órgão têm uma preparação satisfatória para esta participação?
- As limitações de preparação dos membros da equipe de planejamento, no seu órgão, estão agregadas à escassez de cursos específicos que preparem a equipe?
- As limitações de preparação dos membros da equipe de planejamento, no seu órgão, estão agregadas à falta de interesse dos envolvidos pelo assunto?

As respostas obtidas nas perguntas/afirmativas demonstradas acima seguem na Figura

8.

Figura 8 - Planejamento e gestão dos processos





Fonte: formulário elaborado pelo autor aplicado no *Google forms*.

A primeira pergunta desta seção tratou de confirmar junto aos respondentes se haviam participado de um processo licitatório, pois dão legitimidade às opiniões expressas neste formulário. Participaram de forma direta do processo 80,4% e os outros 19,6% participaram de forma indireta, que podem ser considerados aqueles que não comporão necessariamente a equipe de planejamento, mas estiveram em alguma etapa do processo e possibilitaram gerar conclusões sobre eles.

A segunda pergunta desta seção tratou ainda das três dificuldades principais do planejamento, levantadas nas hipóteses, em conjunto com a pesquisa de preços e descrição do item, que foi a gestão do planejamento, que os entrevistados citaram faltar, por parte do gestor principal, a decisão ou direção a seguir dentro do planejamento. A maioria 47,3 % concordou de forma parcial, enquanto outros 41,3% concordaram totalmente que este é um problema na fase de planejamento, fato que pode ser considerado como uma confirmação da hipótese, com isso mostra que em outros órgãos há a necessidade de um poder de decisão por parte do gestor com o intuito de evitar incoerências no processo.

As duas perguntas seguintes, numeradas no formulário de 12 e 13, tratam do documento que formaliza toda esta fase planejamento, que é o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que nas entrevistas levantou-se a hipótese de haver dificuldades na elaboração e que estes muitas vezes eram feitos não pela equipe de planejamento e sim pelo setor de licitações, que na teoria deveria recebê-lo pronto. A primeira pergunta trata se o documento é feito de forma satisfatória e integral pela equipe de planejamento, a maioria, 47,8 %, concorda parcialmente que o documento é feito de forma satisfatória e integral, e ainda 17,4% concordam totalmente com esta afirmação, o que vai de encontro às hipóteses levantadas anteriormente. No entanto, as respostas geram um conflito, principalmente se comparado com

a segunda pergunta, pois nesta é perguntado se há limitações de ausência de capacidade técnica e se o documento muitas vezes recai para a elaboração no setor de licitações, e no caso, as respostas tiveram como resultado que 71,7% concordaram totalmente com a afirmativa, ou seja, há problemas com a capacitação técnica das equipes e o documento é feito muitas vezes pelo setor de licitações. Portanto, embora inicialmente passe uma ideia de refutação da hipótese, com base na pergunta seguinte, pode ser entendido que há mais uma confirmação da hipótese criada anteriormente do que a refutação.

Com base ainda na falta de capacitação das equipes, até entendidas na pergunta anterior ao tratar da preparação do ETP, foi levantada a hipótese de preparação destas equipes e ainda quais seriam as limitações para esta preparação. Primeiro foi perguntado se as equipes tinham uma preparação satisfatória para participar do planejamento, e mais uma vez são respostas contraditórias, pois a maioria, 41,3%, concorda parcialmente que as equipes são preparadas de forma satisfatória, indo de encontro à hipótese levantada anteriormente, pois, 32,6%, discordam parcialmente da afirmativa, que lembram as respostas dadas para as perguntas da seção anterior, sobre pesquisas de preços satisfatórias.

As duas perguntas seguintes tentam explorar os motivos de limitações na preparação, é perguntado se a limitação de preparação está relacionada à escassez de cursos voltados para a área, hipótese levantada nas entrevistas e na revisão bibliográfica, a maioria, 47,8% concordam parcialmente com a afirmativa, enquanto 23,9% concordam totalmente. É perguntado também se estas limitações podem estar agregadas a falta de interesse dos servidores em aprender ou se qualificar na área, mais uma vez a hipótese é confirmada, pois 41,3% concordam parcialmente e 30,4% concordam totalmente. Resultados que conflitam sobre a maioria entender que o desempenho é satisfatório das equipes, mas se considerando que quase ficou empatado com aqueles que discordaram parcialmente, pode ser entendido que a hipótese é parcialmente confirmada. Há limitações na preparação da equipe de planejamento e as causas estão ligadas a escassez de cursos específicos para a área e ainda a falta de interesse no assunto por parte dos membros da equipe, sendo que um fato pode ter relação com o outro.

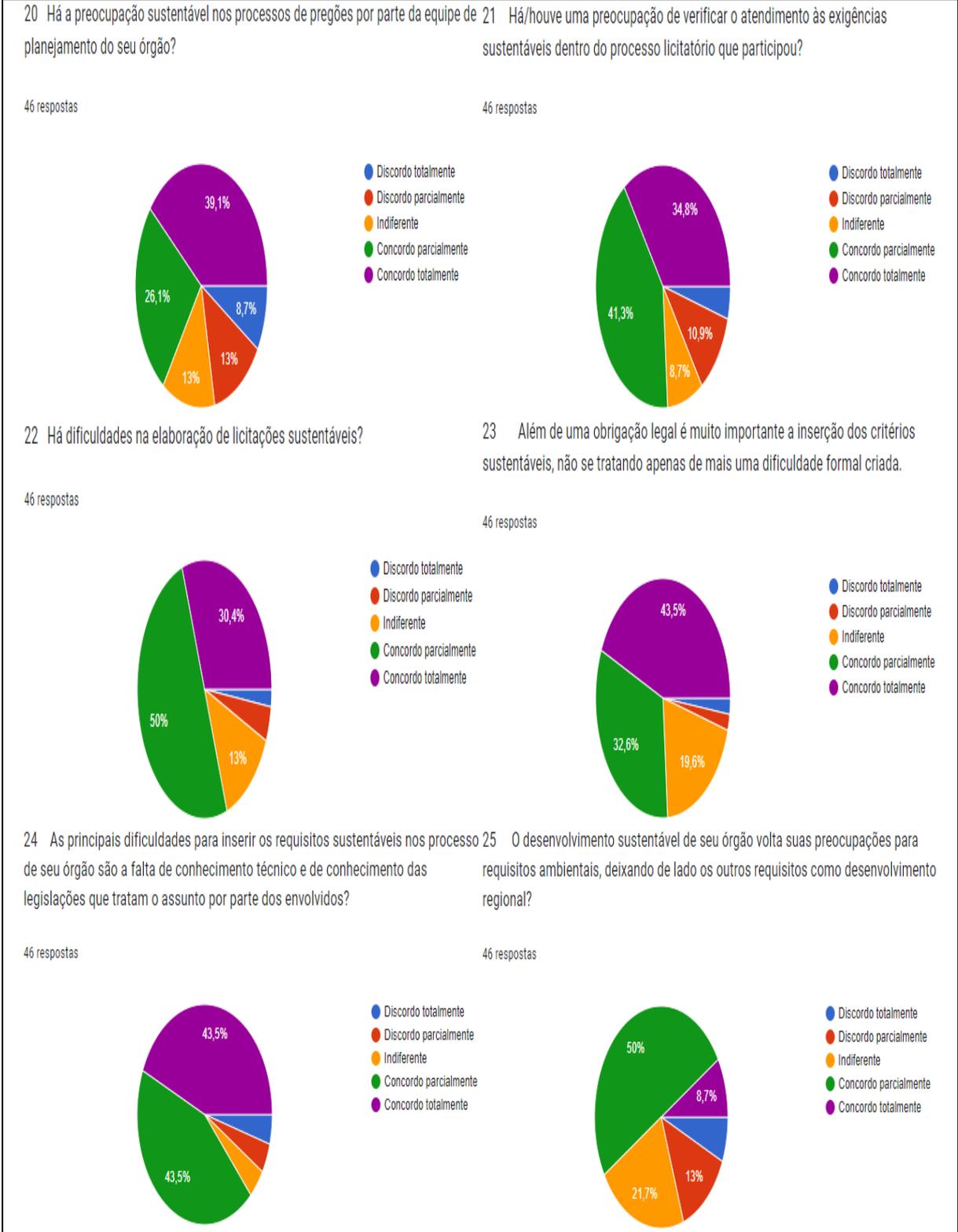
4.4.4 Licitações Sustentáveis

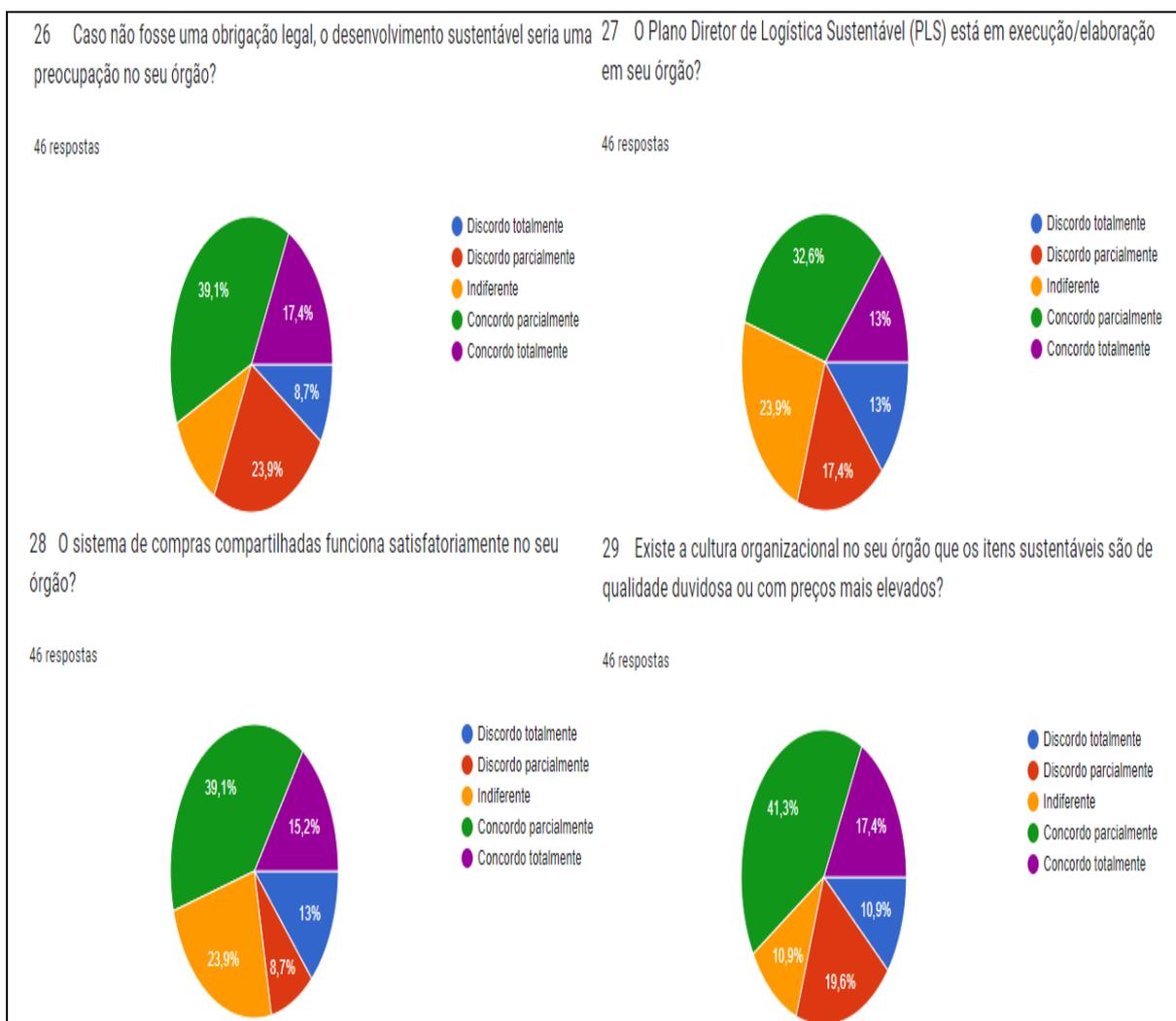
Neste tópico passou-se a analisar um vício muito explorado nesta pesquisa que são as limitações para elaboração de licitações sustentáveis, buscou-se verificar junto aos pesquisados como é tratado o tema na organização militar em que servem, qual a visão do entrevistado e de seus gestores, e ainda as limitações para realizar processos que busquem o desenvolvimento sustentável. Para explorar o tema, e confirmar ou refutar as hipóteses levantadas anteriormente, foram realizadas as seguintes perguntas/afirmativas no formulário:

- Há preocupação sustentável nos processos de pregões por parte da equipe de planejamento do seu órgão?
- Há/houve uma preocupação de verificar o atendimento às exigências sustentáveis dentro do processo licitatório que participou?
- Há dificuldades na elaboração de licitações sustentáveis?
- Além de uma obrigação legal é muito importante a inserção dos critérios sustentáveis, não se tratando apenas de mais uma dificuldade formal criada.
- As principais dificuldades para inserir os requisitos sustentáveis nos processos de seu órgão são a falta de conhecimento técnico e de conhecimento das legislações que tratam o assunto por parte dos envolvidos?
- O desenvolvimento sustentável de seu órgão volta suas preocupações para requisitos ambientais, deixando de lado os outros requisitos como desenvolvimento regional?
- Caso não fosse uma obrigação legal, o desenvolvimento sustentável seria uma preocupação no seu órgão?
- O Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) está em execução/elaboração em seu órgão?
- O sistema de compras compartilhadas funciona satisfatoriamente no seu órgão?
- Existe a cultura organizacional no seu órgão que os itens sustentáveis são de qualidade duvidosa ou com preços mais elevados?

Os resultados estão expostos na Figura 9, a seguir, na qual é possível observar a prática e cultura em outras organizações e fazer comparações para possibilitar a confirmação das hipóteses criadas.

Figura 9 - Limitações sustentáveis





Fonte: formulário elaborado pelo autor aplicado no *Google forms*.

Para analisar as respostas, há a necessidade de agruparmos algumas questões, e as primeiras agrupadas e analisadas são as questões numeradas no formulário de 20, 21 e 26, pois, tratam da preocupação da elaboração de licitações sustentáveis primeiramente pela equipe que elabora o processo, em seguida pelo setor de licitação que trata de finalização e publicação e posteriormente pelos gestores e a organização de forma geral.

Os resultados acabam por contrariar as hipóteses levantadas, pois 39,1% concordam totalmente, que existe a preocupação por parte das equipes de planejamento em elaborar licitações sustentáveis, seguindo de 26,1% que concorda parcialmente, restando pouco mais de 20% que discorda parcial ou totalmente da afirmativa. A mesma ideia é transmitida com relação à verificação por parte do setor de licitações, que 41,3% concordam parcialmente, que há a preocupação em verificar se os critérios sustentáveis foram atendidos e 34,8% concordam totalmente, ou seja, pouco mais de 15% discorda do fato. Quanto à visão dos

gestores e da organização como um todo, foi indagado que, caso não fosse uma obrigação legal, mesmo assim seria uma preocupação do órgão, e como citado, os resultados contrariam as hipóteses levantadas, a grande maioria 39,1% concorda parcialmente e 17,4% concordam totalmente que mesmo não sendo obrigado o órgão buscaria práticas sustentáveis, com pouco mais de 30% que discordam desta situação.

Os formulários não permitem entender o porquê do resultado, mas se levarmos em conta as entrevistas na 17ª Bda Inf SI, nas quais é possível analisar além das respostas, foi verificado que parte dos entrevistados pouco sabiam sobre os critérios sustentáveis e mesmo os que demonstravam saber não tinham convicção, então a falta de conhecimento pleno de como tratar um processo sustentável pode fazer o participante entender que o mínimo que faz nos processos é mais que o suficiente, sendo esta talvez a justificativa para o resultado obtido.

As perguntas 22 e 24 tratam das dificuldades existentes para elaborar este processo, primeiramente busca-se averiguar a existência de dificuldades e em segundo lugar apontam-se as principais dificuldades que surgiram como hipóteses anteriormente, que são o conhecimento técnico e de legislação por parte da equipe. Na primeira hipótese o resultado foi o esperado, 50% concordaram parcialmente, enquanto outros 30,4% concordaram totalmente com a existência de dificuldades para elaborar licitações sustentáveis. Da mesma forma que houve empate em 43,5% para aqueles que concordavam totalmente e parcialmente com a ausência de conhecimento técnico e de legislação dos interessados, sendo esta uma limitação no processo. Resultado que ratifica as justificativas apresentadas no parágrafo anterior, que a explicação da refutação das hipóteses de ausência de preocupação por parte dos participantes nas licitações sustentáveis pode estar vinculada ao desconhecimento das normas de forma plena.

O grupo de questões seguinte, questões 23, 25 e 29, buscou a cultura organizacional sobre desenvolvimento sustentável, pelo o olhar do setor de licitações do órgão. Primeiramente buscou verificar se era considerado importante o tema ou apenas mais uma obrigação formal, os resultados apontaram para 43,5% que concorda totalmente e 32,6% que concorda parcialmente, que não é apenas uma obrigação formal, resultado próximo do obtido nas entrevistas, no entanto, contrariando o resultado das entrevistas, que apontam para uma descrença nos valores sustentáveis. Neste aspecto, foi perguntado se existe a cultura que itens sustentáveis têm preço elevado e qualidade duvidosa, e os resultados retomaram os resultados das pesquisas na revisão bibliográfica, pois 41,3% concordam parcialmente e 17,4% concordam totalmente com a hipótese.

Para complementar o tema do grupo, foi verificado se dentro do órgão o desenvolvimento sustentável voltava-se para a preocupação ambiental, e deixa a desejar os outros requisitos, como resultado obteve-se que 50% concordando parcialmente com a afirmativa e outros 8,7% concordando totalmente, ficando a discordância total ou parcial com menos de 20%, resultado que confirma a hipótese levantada sobre o assunto, que há o entendimento que o desenvolvimento sustentável é formado somente pela vertente ambiental. O fato de não haver uma taxa maior de concordância pode ser atribuído ao desenvolvimento regional inserido na afirmativa, que é algo muito difundido nos processos, fruto do benefício às ME/EPPs abordados pela Lei Complementar n. 123/2006.

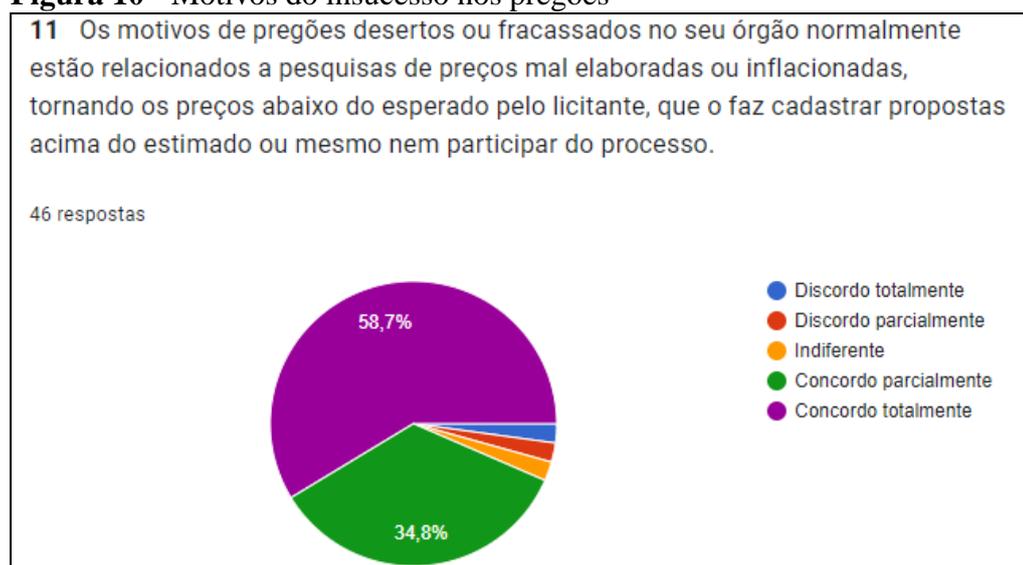
Por fim, foram verificados dois pontos difundidos pela Portaria SEGES/ME nº 8.678/21, que trata das boas práticas de governança, primeiro se no órgão é feito o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) e segundo se há a prática satisfatória de compras compartilhadas como prevê a portaria, questões 27 e 28. Os resultados sobre o PSL apontaram um equilíbrio entre as respostas, a maioria, 32,6%, concordava parcialmente, seguido de 23,9%, que se mostraram indiferentes, provavelmente por não saber se o plano era feito, e ainda 17% que discordam da execução do plano, e outros 13% que concordam totalmente, ou seja, que o plano é executado satisfatoriamente. A hipótese mais esperada era que o plano não fosse executado, assim como ainda não é executado no órgão em análise nesta pesquisa, no entanto, os resultados demonstram que em alguns órgãos são executados, mesmo que não satisfatoriamente.

Quanto às compras compartilhadas, os resultados foram bem semelhantes à pergunta anterior, a maioria, 39,7% concorda parcialmente com a execução satisfatória desta ferramenta, com 15,2% que concorda totalmente e 23,9% indiferente na opinião. Resultados que dão a entender que a prática é utilizada no órgão, ferramenta que foi reforçada como uma boa prática de governança pela Portaria n. 8.678/21, mas que era normatizada anteriormente dentro do sistema de registro de preços, inclusive como uma das hipóteses para utilização de pregões SRP.

4.4.5 O insucesso nos processos licitatórios

Para finalizar o formulário foram verificadas as razões para o insucesso dos pregões nas organizações militares de cada respondente, que possibilitou a comparação das principais razões para que os processos fossem desertos ou fracassados. A Figura 10 demonstra a afirmativa com as razões dos insucessos na pesquisa no órgão em estudo e os resultados obtidos na visão dos militares das outras organizações.

Figura 10 - Motivos do insucesso nos pregões



Fonte: formulário elaborado pelo autor aplicado no *Google forms*.

As pesquisas de revisão bibliográfica, a análise dos pregões do órgão em estudo e as entrevistas apontaram para os valores inconsistentes inseridos como referência nos pregões, inconsistência esta causada pelos vícios decorrentes de pesquisas de preços mal elaboradas, com isto torna uma licitação não atrativa para os fornecedores, que não participam ou fazem parte, mas contando em suas propostas valores acima do estimado. Ao ser verificado nos órgãos se esta era a causa dos insucessos nos seus pregões, 58,7% concordaram totalmente e outros 34,8% concordaram parcialmente, restando apenas 4,4% que discordaram parcial ou totalmente da afirmativa, o que pode confirmar a hipótese que o fenômeno não ocorre apenas no órgão em estudo. Resultados também retomam a pesquisa de Del Duca e Bender Filho (2016), que citam que das licitações fracassadas analisadas, 13,4% tinham propostas acima do preço de referência do processo licitatório.

4.4.6 Conclusões dos formulários

De forma geral, a maioria das hipóteses foi confirmada em comparação com as entrevistas e revisão bibliográfica, seja de forma parcial ou total, as poucas exceções tiveram justificativas pertinentes apontadas ou foram de um cenário contraditório. O Quadro 33 faz uma síntese das principais hipóteses levantadas e se houve a confirmação ou refutação.

Quadro 33 - Hipóteses dos formulários

TEMA	HIPÓTESE	CONFIRMAÇÃO
Descrição e preço	Descrição dos itens e a pesquisa de preços são fundamentais na fase de planejamento.	Hipótese confirmada.
	A pesquisa de preços e a descrição dos itens estão entre as maiores dificuldades na fase de planejamento.	Hipótese confirmada.
	Existe a prática de repetir as descrições de processos de anos anteriores (“copia e cola”).	Hipótese confirmada (embora não tenha uma pergunta direta nos formulários, algumas respostas juntadas com respostas das entrevistas levaram a esta conclusão).
	O sistema do Painel de preços é lento e tem preços defasados, sendo uma barreira para a pesquisa de preços.	Hipótese confirmada.
	Quando a pesquisa é feita diretamente com o fornecedor, este posterga a entrega dos orçamentos ou mesmo se nega.	Hipótese confirmada.
	A pesquisa de preço não é satisfatória nos processos dos órgãos dos respondentes.	Hipótese refutada (houve quase um equilíbrio entre as respostas opostas e apresenta uma contradição com as hipóteses anteriores do tema).
Planejamento e Gestão	Falta, por parte do gestor principal, a decisão ou direção a seguir dentro do planejamento.	Hipótese confirmada.
	O ETP não é feito de forma integral e satisfatória.	Hipótese refutada (há contradição, pois a maioria apontou que o ETP é feito pelo setor de licitação, dar a entender que é satisfatório, mas não é feito pela equipe de planejamento).
	O ETP é feito pelo setor de licitações.	Hipótese confirmada.
	As equipes não têm uma preparação satisfatória para a fase de planejamento.	Hipótese refutada (há contradição com relação às duas hipóteses seguintes que foram confirmadas).
	As Limitações estão vinculadas a escassez de cursos específicos.	Hipótese confirmada (contradiz a anterior).
	As Limitações estão vinculadas à falta de interesse dos servidores em se qualificar.	Hipótese confirmada (contradiz a hipótese de preparação satisfatória).
Licitações Sustentáveis	Não há preocupação por parte das equipes de planejamento em elaborar licitações sustentáveis.	Hipótese refutada (Talvez, ao comparar com as entrevistas e revisão, a limitação de conhecimento sobre o assunto pode levar o servidor a entender que o mínimo que se faz nos processos é mais que o suficiente).
	Não há preocupação por parte do setor de licitações em verificar se há atenção a critérios sustentáveis.	Hipótese refutada (conforme explicação anterior).
	Caso não fosse uma obrigação legal, não seria uma preocupação do órgão.	Hipótese refutada (conforme explicação anterior).
	Existência de dificuldades na elaboração.	Hipótese confirmada.

TEMA	HIPÓTESE	CONFIRMAÇÃO
	Há ausência de conhecimento técnico e de legislação dos participantes.	Hipótese confirmada.
	A licitação sustentável é vista apenas como mais uma obrigação formal.	Hipótese refutada.
	Existe a cultura de que itens sustentáveis têm preço elevado e qualidade duvidosa.	Hipótese confirmada.
	Dentro do órgão o desenvolvimento sustentável voltava-se para a preocupação ambiental	Hipótese confirmada.
	O Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) não é feito de forma satisfatória.	Hipótese confirmada (respostas contraditórias e insuficientes deram a entender que o instrumento não era executado).
O insucesso nos processos licitatórios	O principal motivo são as pesquisas de preços mal elaboradas, com isto torna uma licitação não atrativa para os fornecedores.	Hipótese confirmada.

Fonte: elaborado pelo autor.

Como pode ser observado no Quadro 33, das 22 hipóteses levantadas, 7 foram refutadas e quase sempre em situações contraditórias e justificadas. Os resultados mais atenuantes de refutação foram no tema de licitações sustentáveis, o que pode mostrar a dificuldade do tratamento da temática, em que as respostas contraditórias podem estar vinculadas à escassez de conhecimento na área.

Quanto às hipóteses levantadas, de uma forma geral, principalmente aquelas confirmadas, refletem o já descoberto durante a revisão de literatura e também nas entrevistas, com poucas descobertas, e muitas vezes por tratar de pontos mais específicos não tão explorados pela literatura, como a deficiência no sistema do painel de preços ou a deficiência na elaboração das ferramentas de governança, como no exemplo o PSL.

Passa-se a expor no próximo item as ideias que foram formalizadas dentro do guia de boas práticas em licitações públicas, produto técnico tecnológico proposto por esta pesquisa.

5 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

Esta pesquisa se propôs a elaborar, como produto técnico tecnológico, um guia de orientação com o título de “Guia de boas práticas de governança em licitações públicas”, com o fim de auxiliar as equipes de planejamento de licitações públicas, principalmente os pregões do sistema de registro de preço, na preparação do processo durante a fase interna. O guia foi elaborado baseado nos vícios identificados durante esta pesquisa, tanto na revisão bibliográfica, como nas entrevistas e formulários levantados, com o enfoque nas práticas de descrição do objeto, pesquisas de preços, gestão e capacitação de pessoas e elaboração de licitações sustentáveis.

O guia é caracterizado por uma ferramenta de orientação não apenas para a equipe de planejamento, mas para os gestores e ainda para os agentes que trabalham no setor de licitações, focado no órgão de pesquisa a 17ª Brigada de Infantaria de Selva, contudo sendo útil ainda para outras organizações militares e civis, pois as pesquisas englobam outras organizações militares nos formulários e a administração pública de uma forma geral na revisão bibliográfica.

O “Guia de boas práticas de governança em licitações públicas” foi estruturado em quatro partes principais: (I) boas práticas na descrição do item; (II) boas práticas na pesquisa de preço; (III) boas práticas na gestão e capacitação de pessoas; e (IV) boas práticas de licitações sustentáveis. O PTT pode ser verificado no apêndice “c” desta dissertação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar os vícios e limitadores que cercam os processos licitatórios do tipo pregões SRP, dentro da fase de planejamento, que impedem as boas práticas de governança nestes processos. Para buscar este objetivo, a pesquisa apresenta ainda quatro objetivos específicos que buscaram: primeiro, compreender os principais vícios e limitadores no planejamento de licitações públicas por meio de revisão bibliográfica; segundo, verificar por meio de pesquisa documental no sítio do portal de compras governamentais os pregões com insucesso (desertos ou fracassados) na 17ª Bda Inf SI, entre os anos de 2018 e 2021, e aplicar entrevistas no órgão para entender os problemas existentes que possivelmente levaram ao problema; terceiro, levantar, com militares de outras organizações, as hipóteses levantadas nos objetivos anteriores; e por fim propor o guia que sirva de base de orientação na fase de planejamento de novos processos.

➤ **Vícios e limitadores expressos pelos autores**

O primeiro objetivo específico demonstrou existir diversos vícios e limitadores nos processos de licitações públicas dos órgãos, com destaque nos principais que são: problemas na definição do objeto; problemas na pesquisa de preços; problemas com licitações sustentáveis; problemas de capacitação; e problemas de planejamento e na gestão de pessoas.

Quanto ao problema na definição do objeto verificou-se que: os setores requisitantes têm dificuldades de formalizar aquilo que necessita; outra limitação foi à rigidez para expressar a demanda, pois não pode haver o direcionamento de alguma marca, e desta forma limita a concorrência. Por outro lado descrever de forma genérica também não é indicado, pois vai deixar lacunas e estas podem ser aproveitadas por licitantes mal intencionados, que enviam produtos de baixa qualidade a um custo maior do que vale, trazendo ineficiência ao processo. As causas destas falhas estão muitas vezes ligadas a celeridade exagerada nos processos, que as equipes têm pouco tempo para cumprir as etapas e fazem sem a atenção necessária e assim contribuem para futuros retrabalhos com elaboração de processos que tiveram insucessos.

O problema nas pesquisas de preços, talvez o maior gargalo identificado na fase de planejamento, tem destaque o termo “maldição do vencedor” de Signor et al. (2022),

fenômeno ocorrido quando o licitante é vencedor de uma licitação com uma proposta que margeia o preço inexecutável, que força o fornecedor a trabalhar sem margem de lucro ou ainda no prejuízo, e as consequências para a AP são atrasos e abandono de contratos. O problema citado está vinculado à priorização, dada pelas IN n. 73/2020 e IN n. 65/2021, em pesquisas feitas pelo sistema do “painel de preços” do governo federal, que possuem preços, por vezes, no limite de margens, pois, tem como base os preços que foram frutos de licitações homologadas, que por sua vez passaram por um processo de concorrência de lances, que chegaram como resultado a um valor mínimo.

Outra barreira é verificada quando o agente busca uma alternativa de orçamentos diretamente com fornecedor, na busca de uma realidade de mercado mais efetiva, e este não atende com celeridade ao órgão ou mesmo não atende, por não ter interesse em participar do processo, e quando há interesse, repassa orçamentos superfaturados na expectativa de ter margens maiores de disputa na futura fase de lances da licitação que pensa em participar. As consequências de pesquisas mal elaboradas são licitações desertas, pois não há interessados, ou licitações fracassadas, pois os participantes ofertam propostas acima do valor máximo estimado pela AP que por sua vez, legalmente, não pode aceitar.

Os problemas com a elaboração de licitações sustentáveis podem ser apontados nas ineficiências nos processos dos órgãos da AP, e as causas são, principalmente, de falta de capacitação e difusão das informações que podem transformar a cultura organizacional, pois em algumas organizações nota-se um gestor bem informado e consciente, mas, ao mesmo tempo, os servidores sem o mesmo engajamento, entendendo que itens sustentáveis têm o preço mais elevado ou qualidade duvidosa. Há necessidade de se construir uma metodologia padrão, acompanhada de tecnologia da informação, de forma a facilitar a inserção dos critérios sustentáveis dentro do processo por parte do servidor, pois a maioria dos responsáveis pela inserção dos critérios não têm formação específica para a área.

A barreira verificada, neste aspecto, é que a falta de conhecimento faz os agentes entenderem que a inserção de um mínimo de exigência sustentável é o suficiente para assim considerá-la. Neste diapasão, outro limite observado foi a tendência de licitações sustentáveis focarem apenas no quesito ambiental, fruto de uma cultura espelhada em países mais desenvolvidos, que por sua vez possuem suas questões sociais e econômicas bem resolvidas e assim acertadamente votam suas forças para problemas ambientais. Por fim, o poder de compra da AP tem força para mudar a mentalidade do mercado e forçar os fornecedores a se adaptarem às exigências sustentáveis.

Os problemas de capacitação identificados são que a maioria dos agentes da administração pública não tem conhecimento sobre as regras que a norteiam para realizarem processos corretos e com eficiência. As razões são que há pouco investimento em cursos que foquem na fase de planejamento, as organizações, justificadas pela escassez de recursos, direcionam cursos apenas para os gestores principais ou mesmo para o setor de licitações, negligenciando os outros participantes do processo. As consequências são a falta de interesse na área por parte dos demais servidores, querendo apenas ser atendido o mais rápido possível sem querer compreender a razão das fases existentes. As consequências são maiores custos nos processos licitatórios relacionados com pressupostos comportamentais como a “racionalidade limitada” e “oportunistas” trazidas por Padilha et al (2018), o primeiro atribuído ao agente público e o segundo ao licitante.

Os problemas de planejamento são caracterizados na liberdade de decisão do gestor, que negligencia a elaboração da fase de planejamento das compras públicas, que resulta em um alto índice de insucessos em pregões, seja por restarem fracassados ou desertos. Há uma inversão na lógica gerencial, em que o correto é primeiro planejar o quê, quanto, quando comprar e o preço a pagar. Não se realiza uma boa licitação sem uma fase de planejamento adequada, e a contrapartida é que os sistemas de controle determinem anulação ou alteração dos processos mal elaborados.

Outro vício é que pouco se estuda as demandas a serem adquiridas na organização, não se busca uma melhor solução, apenas executa a aquisição baseada no recurso disponível. Nesta linha do foco no recurso disponível, os gestores comumente não sabem o quanto vai ser gasto no decorrer de um ano na aquisição e a quantidade demandada de um determinado objeto, pois não tem o hábito de planejar e com isso sobrecarrega o setor de licitações, pois concentra uma carga de aquisições em um determinado período e em grande quantidade, trazendo ainda demora em pesquisas de preços de itens que talvez não cheguem a adquirir.

Quanto à gestão de pessoas, verifica-se certo desinteresse dos servidores em trabalhar no setor de licitações, pois além das suas responsabilidades, recai ainda grande parcela do planejamento dos processos, pois chegam ao setor mal elaborados e precisam ser corrigidos pois, caso contrário, vão expor as deficiências da organização ao público externo. Contudo é necessário incentivo aos servidores que trabalham como pregoeiro e equipe de apoio, com intuito de valorização do setor e ao mesmo tempo por entender que é justo, pois exercem uma função a mais do que as suas atribuições funcionais iniciais e ainda realizam uma atividade que se submetem a responsabilidades a esferas cível e criminal.

➤ **Análise dos problemas no órgão pesquisado.**

O segundo objetivo específico tratou de analisar os pregões do órgão e as causas dos seus fracassos, por pesquisa documental e ainda por meio de entrevistas junto aos militares do órgão.

Quanto à pesquisa documental dos pregões da 17ª Bda Inf SI, como dados, obteve-se que 61% dos pregões realizados no período estudado tiveram itens desertos ou fracassados, que pode ser interpretado como uma grande parcela dos processos, pois passam da metade, sendo os anos de 2018 e 2021 os mais afetados.

Ocorreu o fracasso de 503 itens de um total de 3010, representando mais de 16% do total, e as principais causas levantadas foram as seguintes: propostas acima do valor estimado; problemas na especificação do objeto ofertado pelo licitante; problemas de ausência ou erros nas documentações exigidas; desistência da proposta por parte do licitante; não apresentação de documentos de critérios sustentáveis; e outros internos como cancelado por decisão da administração ou por erro de lançamento. Destes, o grande destaque são as propostas acima do valor estimado, que representa quase 68% dos motivos de fracasso, seguidas de 7,16% de problemas de não apresentação do Cadastro Técnico Federal do Ibama (CTF-Ibama) e 4% de problemas na especificação dos itens. Resultados que confirmam os fatos apontados nos artigos da revisão bibliográfica, principalmente dos autores Duca e Bender Filho (2016), Sá (2018), Signor et al. (2022) e Padilha et al (2018). Exceção para os apontamentos sobre a exigência do CTF-Ibama, problema não tratado na sua especificidade pelos autores, porém pode estar alocado aos vícios nas inserções de critérios sustentáveis no processo.

Nas entrevistas com os militares do órgão que participaram da fase de planejamento dos processos com insucessos e de outros processos, baseado na revisão bibliográfica, dividiram-se as perguntas por cinco principais temas: descrição dos itens; pesquisas de preços; planejamento do processo; licitações sustentáveis; e o fracasso nos processos do órgão.

- Descrição dos itens

Equipe de planejamento: a maioria das respostas apontou para a falta de capacidade técnica como problemas para descrever os itens, seguido ainda de dificuldades na limitação no sistema, no caso o painel de compras do Governo Federal, que caracteriza um mais uma falha de falta de capacitação.

Setor de licitações: também entendem ser fundamental a boa descrição do item e que a falta de capacidade técnica é um dos motivos para este vício na descrição do item durante a fase de planejamento.

- Pesquisas de preços

Equipe de planejamento: a primeira dificuldade citada pela maioria foi sobre o painel de preços, que demonstra os entrevistados na busca ao atendimento da norma vigente. Mas há ainda um consenso que é um sistema interessante, contudo falho e com os preços defasados. Quando se busca alternativa do orçamento direto com o fornecedor, este não esboça interesse em fornecer o orçamento solicitado pela AP.

Setor de licitações: também entende a pesquisa de preço como fundamental para o bom andamento do processo e assim como nas falhas da descrição do item, indicam as falhas na pesquisa de preço como consequência da falta de capacidade técnica ou ainda a falta de interesse dos membros da equipe no assunto. Similar à equipe de planejamento, entendem que o painel de preços tem problemas e que não traduz a realidade de mercado como citado nos parágrafos anteriores.

- Planejamento do processo

Equipe de planejamento: relatam a falta de capacidade técnica e de unidade dentro da equipe. Apontam deficiências na gestão de pessoas e na gestão de processo, como a definição de prioridades, condições e prazos suficientes e ainda a decisão precisa e coerente.

Setor de licitações: as dificuldades das equipes são ocasionadas por falta de conhecimento técnico, às vezes por falta de interesse dos participantes em se qualificar e um consenso que não é gerida uma exclusividade para esta atividade.

- Licitações sustentáveis

Equipe de planejamento: a maioria atribuiu o desenvolvimento sustentável ao meio ambiente, fenômeno tratado por De Oliveira e Santos (2015), alguns dos entrevistados não sabiam falar sobre o tema, outros responderam genericamente ou apenas exemplificam as características. A maioria não inseriu critérios sustentáveis nos processos que participavam. As dificuldades foram apontadas principalmente pela falta de conhecimento técnico.

Setor de licitações: costumam verificar a prévia inserção de critérios sustentáveis nos processos de pregões SRP que participavam, por ser algo imposto pela Lei, deixa a entender que caso não houvesse a obrigação, talvez o tema não tivesse o mesmo tratamento. Os

entrevistados divergiram entre o processo sustentável ser uma mera obrigação formal ou realmente algo importante, no entanto ambos entenderam ser um gargalo para a fase de planejamento.

- Fracasso nos processos do órgão.

Equipe de planejamento: as causas declaradas são variadas, mas focada principalmente no mau planejamento do processo, ou na pandemia da COVID-19 que alterou os padrões de valores, e ainda na inflação que acaba por provocar variações principalmente nos itens de alimentação, que foram os objetos mais afetados nas análises.

Setor de licitações: citam diferente dos outros, a formalidade exagerada, entendendo que as exigências de documento sustentáveis foram os motivos de insucessos também, transparecendo uma crítica a estas imposições. Outro ponto apontado foi a pandemia da COVID-19, que potencializou o aumento dos valores dos itens de consumo. Cabendo neste argumento um contraponto, a COVID-19 começou em 2020, e a análise que foi feita a partir de 2018, que mostrou pregões neste período apresentando insucessos, portanto foi um dos motivos, mas não o mais relevante.

➤ **Resultado dos formulários com militares de outras organizações.**

O terceiro objetivo específico foi alcançado por meio dos formulários, aplicados a militares que trabalham ou trabalhavam no setor de licitações em outras organizações, e os resultados, similar às entrevistas anteriores, foram separados por tema de perguntas baseadas nas principais hipóteses de vícios e limitadores obtidos anteriormente, que buscou confirmar ou refutar as hipóteses. Os temas foram: descrição dos itens e pesquisas de preços; planejamento e gestão; licitações sustentáveis; e o insucesso nos processos licitatórios.

- Descrição dos itens e pesquisas de preços

Confirmaram-se as hipóteses levantadas: sobre essas estas etapas na fase de planejamento ser fundamentais, que ambas são problemas na fase de planejamento; O painel de preços como instrumento de pesquisa também é visto como uma barreira, com sistema lento e com preços defasados e quando a pesquisa é local o fornecedor dificulta a entrega dos orçamentos quando não é de seu interesse.

- Planejamento e Gestão

Confirmou-se a hipótese levantada que falta, por parte do gestor principal, a decisão ou direção a seguir dentro planejamento; Quanto ao ETP, foi entendido que era feita de forma satisfatória, refutando as hipóteses criadas, no entanto houve o concorde que na maioria das vezes quem elaborava o documento era o setor de licitações; Houve equilíbrio nas afirmativas quanto a preparação satisfatória das equipes entre concordar e discordar, porém confirmou às hipóteses que a falta de preparação estavam vinculadas a escassez de cursos específicos para a área e também a falta de interesse do pessoal envolvido.

- Licitações Sustentáveis

As hipóteses de não haver preocupação das equipes e do setor de licitações com licitações sustentáveis foram refutadas, assim como a hipóteses de na ausência de imposição legal o desenvolvimento sustentável não seria algo relevante na organização, a maioria entendeu seria levado em conta; Quanto às dificuldades na elaboração do processo, confirmaram-se as hipóteses de que está vinculada a falta de capacitação técnica dos envolvidos; No aspecto cultural, a maioria entende ser algo importante e não apenas obrigação formal, mas ao mesmo tempo concordam na cultura existente que item sustentável tem preço mais elevado e qualidade duvidosa, e ainda que haja um foco que desenvolvimento sustentável tem haver apenas com critérios ambientais; Quanto à elaboração do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) os resultados deram a entender que provavelmente sequer sabiam do que se tratava, pois parte concordou parcialmente com a elaboração e outra parte foi indiferente; e quanto às compras compartilhadas, houve uma concordância na prática satisfatória.

- O insucesso nos processos licitatórios

A hipótese levantada no órgão estudado apontou como inconsistência os vícios decorrentes de pesquisas de preços mal elaboradas, com isto torna uma licitação não atrativa para os fornecedores, que não participam ou participam cotando em suas propostas valores acima do estimado, fato confirmado pela maioria que respondeu o formulário.

- Conclusões dos formulários

Ao todo 22 hipóteses foram levantadas nos formulários, com 15 confirmadas e apenas 7 foram refutadas, e quase sempre em situações contraditórias e justificadas. Os resultados mais atenuantes de refutação foram no tema de licitações sustentáveis, o que pode mostrar a

dificuldade do tratamento da temática, em que as respostas contraditórias podem estar vinculadas à escassez de conhecimento na área.

Conforme os resultados obtidos, para cumprir o quarto objetivo específico, foi elaborado um guia de orientação que poderá servir de apoio tanto aos militares do órgão em estudo, assim como para os militares de outras organizações e ainda para servidores civis. Neste guia foram abordados os principais limitadores e vícios apontados na pesquisa dentro fase de planejamento do processo licitatório.

Por fim, entende-se que o objetivo foi atingido, pois foram identificados os principais limitadores que cercam os processos licitatórios do tipo pregões SRP na fase de planejamento, que impedem boas práticas de governança. Sendo possível responder à problemática, que indagava exatamente quais seriam estes vícios e limitadores.

As principais dificuldades na pesquisa foram: primeiramente, a baixa oferta de pesquisas científicas exatamente no tema proposto, ao comparar com outros assuntos; segundo, as dificuldades de implementar a pesquisa dentro do órgão, pois além deste pesquisador não gozar de uma licença ou tempo específicos para o fim, os entrevistados tinham que encaixar um tempo, dentro do seu dia a dia, para participar, com alguns sendo ouvidos via videoconferência, no horário de seu descanso; e terceiro, foram as dificuldades para obter respostas nos formulários enviados, era necessário pedir semanalmente o apoio do grupo para conseguir mais algumas respostas.

A pesquisa teve algumas limitações como o corte de tempo na análise dos pregões com insucesso, que foi de 2018 – 2021, talvez um tempo maior desse uma ideia mais aprimorada, mas ampliar o corte exigiria maiores prazos. Houve ainda a limitação que não foram todos os militares que participaram das equipes de planejamento dos pregões analisados que ainda estavam servindo no órgão, sendo que o aumento no corte de tempo de análise agravaria ainda mais este problema. Outra limitação da pesquisa foi não ter levado em consideração as influências da Pandemia da COVID-19 nos resultados obtidos, pois não era o foco da pesquisa, mas é entendido que pode ter sido fator influenciador.

Como sugestões para pesquisas futuras indica-se uma análise do aumento ou não dos insucessos em pregões SRP durante e após a pandemia do COVID-19, que como mencionado anteriormente, foi uma limitação nessa pesquisa. Outra sugestão seria a aplicação com metodologia similar a esta pesquisa em um órgão federal ou de outra esfera, mas não militar, de forma a possibilitar uma comparação e criar uma hipótese amplificada dos vícios levantados.

REFERÊNCIAS

- ABUD NETO, Fernando. SILVA, Rosália Maria Passos da. A utilização do Proknow-C para seleção de um portfólio e análise bibliométrica de artigos científicos com tema licitações públicas sustentáveis. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 11, p. 102052-102071, 2021. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv7n11-026>
- ABUD NETO, Fernando. SILVA, Rosália Maria Passos da. ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Compras governamentais como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento regional materializada pelos benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP): uma análise no município de Porto Velho/RO. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (EBAP), IX; 2022, São Paulo, SP. **Anais** [...]. São Paulo, SP, 11 nov. 2022. P [567] Disponível em: <<https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/567>>. Acesso em: 30 nov. 22.
- AFFELDT, Edegar Kruger et al. **Licitação pública: uma análise dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**. 2014. 79 folhas. TCC (graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/127410>>. Acesso em: 26 abr. 2022.
- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 4ª ed.** Brasília: AGU, agosto, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/gncs_082022.pdf>. Acesso em: 07 dez. 21.
- ALENCASTRO, Maria Alice Cruz; SILVA, Edson Vicente da; LOPES, Ana Maria D'Ávila. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 207- 235, Feb. 2014. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100009>
- ALVES, Ana Paula Gross. A Evolução Histórica Das Licitações E O Atual Processo De Compras Públicas Em Situação De Emergência No Brasil. **Revista De Gestão, Economia E Negócios**, v. 1, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>>. Acesso em: 26 abr. 2022.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- BETIOL, Luciana Stocco et al. **Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV, 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15358/Compra%20Sustent%20c3%a1vel%20a%20for%20c3%a7a%20do%20consumo%20p%20c3%bablico%20e%20empresaria%20para%20uma%20economia%20verde%20e%20inclusiva.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 27 out. 22.

BEZERRA, Wadme Inácio; DIAS, Thiago Ferreira; DE ARAÚJO, Richard Medeiros. Processo de compras no setor público: fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos pregões no âmbito da EMATER-RN. **Revista Uniabeu**, v. 12, n. 30, 2019. Disponível em: <<https://revista.uniabeu.edu.br/index.php/RU/article/view/3089>>. Acesso em: 27 out. 22.

BIDERMAN, Rachel et al.. **Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Guia de ICLEI — Governos Locais pela Sustentabilidade, Secretariado para América Latina e Caribe (LACS) e Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (GVces), Serviço Federal, 2010. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/Guia-de-compras-publicas-sustent%C3%A1veis.pdf>. Acesso em: 07 dez. 21.

BOSELLI, Paulo. **Simplificando as Licitações**. 2. São Paulo: Edicta, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Seção 1, Brasília, DF, 5 out.1988. Legislação informatizada – Constituição de 1988 – Publicação Original. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 set. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Decreto nº 10.240, de 12 de fevereiro de 2020. Regulamenta o inciso VI do caput do art. 33 e o art. 56 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e complementa o Decreto nº 9.177, de 23 de outubro de 2017, quanto à implementação de sistema de logística reversa de produtos eletroeletrônicos e seus componentes de uso doméstico. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 fev. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10240.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 set. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

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, 1º jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 06 jun. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 jun. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8473.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017. Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 out. 2017 a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 26 abr. 22.

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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 26 abr. 22.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 03 ago. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 dez. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

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>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>>. Acesso em: 26 abr. 22.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento (RL)**. Acórdão n. 588/2018 - Plenário. Relator: Bruno Dantas. Proc. n. 017.245/2017-6. Decisão em 21 mar de 2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1724520176.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>>. Acesso em: 26 abr. 22.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Representação (REPR)**. Acórdão nº 1.099/2010. Relator: Benjamin Zymler. Proc. n. 007.563/2010-8. Decisão em 19 de maio de 2010.

Brasília, DF, 2010c. Disponível: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1149939%22>>. Acesso: 26 set. de 2022.

BRITO, Cleison Martins de. **Compras públicas sustentáveis no Brasil: a percepção dos gestores e as perspectivas do programa**. 2014. 146 fl. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Sustentável), Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21351/1/2014_CleisonMartinsdeBrito.pdf>. Acesso em: 26 abr. 22.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, Adilson da Hora. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 50, p. 477-491, 2015. <https://doi.org/10.5700/rausp1214>

CASAGRANDA, Sidinei. Licitações – Evolução Histórica no Brasil. *In: Casagranda MKT. Analista de Licitações*. [São José, SC]. 2020. Disponível em: <<https://analistadelicitacoes.com.br/historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 7 jan. 2023.

CASTRO, Jessica Kopak; DE FREITAS, Cláudio Luiz; DA CRUZ, Flávio. Licitações sustentáveis: um estudo em instituições federais de ensino superior na região sul do Brasil. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade (ISSN 2318-3233)**, v. 4, n. 1, p. 31-51, 2014. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/296>>. Acesso em: 27 out. 2022.

CAVALCANTE, Pedro et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2989/1/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf>. Acesso em: 26 abr. 22.

CAVALCANTE, Pedro. **Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública**. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Pedro-Cavalcante-2/publication/329718056_Boletim_de_Analise_Politico-Institucional_-_Governanca_Publica/links/5c17fdc6a6fdcc494ffc5cd5/Boletim-de-Analise-Politico-Institucional-Governanca-Publica.pdf#page=19>. Acesso em: 26 abr. 22.

CAMARÃO, Tatiana. CHRISPIM, Anna Carla Duarte. SANTANA, Jair Eduardo. **Termo de Referência, O impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações públicas e contratos**. 5ª edição, Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002

CHEVALLIER, Jacques. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?. **Revue française d'administration publique**, n. 1, p. 203-217, 2003. <https://doi.org/10.3917/rfap.105.0203>

COELHO, Huaman Xavier Pinto. O surgimento do princípio da juridicidade no Direito Administrativo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n.

3651, 30 jun. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24817>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro. FGV, 1991. 2ª ed.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de Avaliação da Secretária de Gestão do Ministério da Economia no exercício de 2019**, de 8 jun. 2019. Ordem de Serviço n. 201902510. Brasília, DF, 2020. Publicado em: 15 jul. 20. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/865246>>. Acesso em: 08 nov. 2022.

CORREIO, Márcia Néa Oliveira Pascoal; DE OLIVEIRA CORREIO, Oderlene Vieira. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, 2019. <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i2.5431>

COSTA, Eugênio Pacceli; POLITANO, Paulo Rogério; PEREIRA, Néocles Alves. Exemplo de aplicação do método de Pesquisa-ação para a solução de um problema de sistema de informação em uma empresa produtora de cana-de-açúcar. **Gestão & Produção**, v. 21, p. 895-905, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2014005000013>

CRUZ, Nayara Aparecida Carvalho. **A importância do termo de referência nas licitações públicas: um olhar sobre a especificação do objeto e especificação de itens**. 2018. 15 p. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Federal De São João Del Rei – UFSJ. Núcleo de Educação a Distância. São João Del Rei, MG. Disponível em: <<http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/handle/123456789/499?show=full>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

DA COSTA, Bruno Alencar et al. Contratações Públicas Sustentáveis: Práticas e Influências na Gestão Municipal. **Revista de Administração FACES Journal**, 2017. <https://doi.org/10.21714/1984-6975FACES2017V16N2ART3916>

DE ARAÚJO, Geraldino Carneiro; TEIXEIRA, Cláudia Echevengúá. Análise das compras públicas sustentáveis na secretaria do meio ambiente do estado de São Paulo. **Gestão & Regionalidade**, v. 34, n. 100, p. 22-37, 2018. <https://doi.org/10.13037/gr.vol34n100.3744>

DE BRITO ALEXANDRE, Wandewallesy. Governança nos processos das contratações públicas. **Boletim Economia Empírica**, v. 1, n. 6, 2020. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/bee/article/view/5539>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

DEL DUCA, Fábio Vidal Pereira; BENDER FILHO, Reisoli. Processo licitatório da prefeitura de Passo Fundo: Análise das licitações sem êxito. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaopublica/article/view/6170>>. Acesso em: 26 abr. 2022

DE OLIVEIRA, Bernardo Carlos SCM; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 189-206, 2015. <https://doi.org/10.1590/0034-76121833>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, Atlas, 2010, 23ª ed.

DUNLEAVY, Patrick et al. New public management is dead—long live digital-era governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

FARIA, Evandro Rodrigues de et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, v. 44, p. 1405-1428, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600007>

FEIJÓ, Amanda Monteiro; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues; PETRI, Sérgio Murilo. O uso das escalas Likert nas pesquisas de contabilidade. **Revista Gestão Organizacional**, v. 13, n. 1, p. 27-41, 2020. <https://doi.org/10.22277/rgo.v13i1.5112>

FEIL, Alexandre André; STRASBURG, Virgílio José; SCHREIBER, Dusan. Análise dos eventos históricos para a concepção dos termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. **REDE - Revista Eletrônica do PRODEMA**, v. 10, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.revistarede.ufc.br/rede/article/view/308>>. Acesso em: 07 jan. 2023.

FERNANDES, Elaine Aparecida; LEITE, Gustavo Barros. Atuação dos projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo para o desenvolvimento sustentável no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 41, p. 351-371, 2021. <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3168>

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e Pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERREIRA, Gustavo Assed; DE CASTRO, Rafael Assed. Contratações Públicas para o enfrentamento da pandemia: os desafios da aplicação do princípio da eficiência. **Duc In Altum-Cadernos de Direito**, v. 13, n. 29, 2021. Disponível em: <<https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1462/1033>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

FREIRE, André Luiz. *In: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Descrição do Objeto*. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/522/edicao-2/descricao-do-objeto>>. Acesso em: 07 jan. 2023.

GALLON, Ives et al. Análise dos critérios de sustentabilidade aplicados nas licitações de uma universidade pública federal. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 8, n. 2, p. 315-334, 2019. <https://doi.org/10.5585/geas.v8i2.1211>

GIANNANTONIO, Cristina M.; HURLEY-HANSON, Amy E. **Frederick Winslow Taylor: Reflections on the relevance of the principles of scientific management 100 years later**. 2011. Disponível em: <https://digitalcommons.chapman.edu/business_articles/38/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

GIL, Antônio Carlos, 1946 - **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Daniel Bertoli. Os desafios da agricultura familiar frente aos programas de compras públicas de alimentos: um estudo sobre agricultores da região sudoeste do estado de São Paulo. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 12, n. 1, p. 604-613, 2014. doi: <http://dx.doi.org/10.5892/ruvrd.v12i1.1413>

GUEDES, Danilo Rodrigues; DA SILVA JÚNIOR, Agnello Rufino. Governança Pública no Brasil: Estado da Arte dos Estudos Publicados de 2009 a 2019. **Revista Controladoria e Gestão**, v. 2, n. 1, p. 370-387, 2021. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/rcg/article/view/14126>. Acesso em: 16 fev. 22.

GÜNTHER, Edeltraud; SCHEIBE, Dipl-Kffr Lilly. The Hurdles Analysis: A method to identify and analyse hurdles for green procurement in municipalities. 2003. **Dresdner Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre**, Dresden, n, 80. p. 1-49. 2004. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.982.1502&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 24 set. 2022.

HALL, David; GUNTER, Helen M. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. **Educação & Sociedade**, v. 36, p. 743-758, 2015. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152454>

HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

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

INSTITUTO ECO BRASIL. *in*: Instituto Eco Brasil. **Nosso Futuro Comum - Relatório Brundtland: conceitos**. [S. l.]. c2023. Disponível em: <http://www.ecobrasil.eco.br/30-restrito/categoria-conceitos/1003-nosso-futuro-comum-relatorio-brundtland>. Acesso em: 07 jan. 2023.

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

KORKMAZ, Abdullah. Benefits and obstacles of environmental, social and sustainable procurement. **Seul: IPPC4**, 2010. Disponível em: <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/>. Acesso em: 07 dez. 21.

LAPPONI, Juan Carlos. **Estatísticas usando Excel 5 e 7**. São Paulo: Lapponi treinamentos e editora, 1999.

LEITE, Rosana Franzen. A perspectiva da análise de conteúdo na pesquisa qualitativa: algumas considerações. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 5, n. 9, p. 539-551, 2017. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/129>. Acesso em: 26 abr. 2022.

MALHOTRA, Naresh. K. **Pesquisa de Marketing: Uma orientação aplicada**. 6. ed. [s.l.] 2012, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MCKAY, Judy; MARSHALL, Peter. The dual imperatives of action research. **Information Technology & People**, 2001. Disponível em: <http://www.cse.chalmers.se/~feldt/advice/mckay_2001_double_imperatives_in_action_research.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro. Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. In: **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. 2016. p. 412-412. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-983449>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

MERTON, Robert K. **Social theory and social structure; toward the codification of theory and research**. Glencoe: Free Press, 1949.

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP). **Sobre o Curso: objetivos**. Brasília, DF. 2021-2022. Disponível em: <<https://profiap.org.br/sobre/>>. Acesso em: 08 nov. 2022.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. **Instrução Normativa nº 6**, de 15 de março de 2013. Regulamentar o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais - CTF/APP, nos termos desta Instrução Normativa. Brasília, DF, 16 mar. 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/arquivos/arquivos-pdf/ibama-in-6-2013-compilada-in-11-2018-pdf>>. Acesso em: 26 abr. 22.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa nº 1**, de 10 de janeiro de 2019. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Brasília, DF, 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-1-de-10-de-janeiro-de-2019-atualizada>>. Acesso em: 26 abr. 22.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa nº 40**, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta,

autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, DF, 26 maio 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>>. Acesso em: 26 abr. 22.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa SEGES /ME nº 65**, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 08 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>>. Acesso em: 26 abr. 22.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG). **Instrução Normativa nº 5**, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 26 maio 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>>. Acesso em: 26 abr. 22.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Instrução Normativa nº 01**, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 19 jan. 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762A30FA9A2BA7>>. Acesso em: 26 abr. 22.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (MTCGU). **Nota Técnica Nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC**. Proposta de alteração dos limites das modalidades da Lei nº 8.666/93 e outras. Brasília, DF, 23 jun. 2017. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_bra_visit_4.6.pdf>. Acesso em: 27 out. 22.

MONTANHA, Pedro de Barros. **Licitações e contratos: eficiência e efetividade das licitações por meio do pregão eletrônico realizadas nas organizações militares**. 2020. Monografia (Ciências Militares com ênfase em Gestão Operacional). Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO/1919). Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: <<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8543/1/Artigo.%20Cap%20Montanha%20Final%202.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

MONTEIRO, Helena Telino. **A constitucionalidade do decreto de licitações da Petrobras à luz dos princípios da legalidade e da eficiência**. 2010. 150 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/13916>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

NASCIMENTO, José Orcélio do et al. Licitações Sustentáveis na Justiça do Trabalho. In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO E MEIO AMBIENTE, 16. 2014. São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.engema.org.br/XVIENGEMA/85.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

NEIS, Douglas Fernando Batista. **Contratos administrativos: análise da decisão do gestor e da percepção do fiscal**. 2021. 131f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho, 2021. Disponível em: <<https://www.ri.unir.br/jspui/handle/123456789/3492>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

SILVA NETO, Romeu da et al. O pregão eletrônico como ferramenta de eficiência na gestão pública. **International Journal of Professional Business Review: Int. J. Prof. Bus. Rev.**, v. 5, n. 1, p. 60-71, 2020. <https://doi.org/10.26668/businessreview/2020.v5i1.184>

NEVES, Meryellem Yokoyama; MORÉ, Rafael Pereira Ocampo. Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal: Un estudio de las causas de la cancelación de artículos dentro de una universidad federal. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, 2020. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3937>

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos SCM de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 189-206, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121833>

PADILHA, Angélica; DE ARAÚJO, Everton Coimbra; DE SOUZA, José Paulo. Influência das incertezas nas contratações públicas por intermédio do pregão eletrônico. **Revista brasileira de planejamento e desenvolvimento**, v. 7, n. 1, p. 67-84, 2018. <http://dx.doi.org/10.3895/rbpd.v7n1.7127>

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert.. **Public management reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the neo-Weberian state**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). *In*: environment programme (UNEP). **Sobre o PNUMA**. [S. l.]. [2022?]. Disponível em: <<https://www.unep.org/pt-br/sobre-onu-meio-ambiente>>. Acesso em: 07 jan. 2023.

SÁ, Antonio Gomes Barroso de. **Licitações públicas com o uso da tecnologia da informação: um estudo sobre a eficiência do pregão eletrônico nas aquisições do Instituto Federal do Sertão Pernambucano**. 2018. 122 folhas. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018. Disponível em: <<http://releia.ifsertao-pe.edu.br:8080/jspui/handle/123456789/530>>. Acesso em: 27 out. 22.

SALAMA, Marcia Cristina. **O Termo de Referência e o Projeto Básico como ferramentas de eficiência no processo licitatório**. 2014. 54 páginas. Monografia (Especialização Gestão

Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/22999>>. Acesso em: 27 out. 22.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, Murillo Giordan. Poder normativo nas licitações sustentáveis. **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, p. 153-173, 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/48377324/Poder_normativo_nas_licitacoes_sustentaveis_-_Murillo_Giordan_Santos.pdf>. Acesso em: 27 out. 22.

SANTOS, Valério Givisez Vilete. A administração científica e sua colaboração para as organizações do século XXI. Aracruz-ES. **FACE [21]**, 2014. Disponível em: <http://facefaculdade.com.br/antigo/arquivos/revistas/A_Administracao_Cientifica_e_sua_colaboracao_para_as_Organizaes_do_Sculo_XXI.pdf>. Acesso em: 07 dez. 21.

SANTOS, Rogério Santanna Dos et al. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal**. ICLEI, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/materiais-de-apoio/biblioteca-digital/guia-de-compras-publicas-sustentaveis-para-a-administracao-federal-iclei_mpog.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: SANTOS FILHO, J. Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 4. ed. p. 13-59, São Paulo: Cortez, 2001.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>

SIGNOR, Regis et al. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 176-190, 2022. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210133>

SILVA, César Augusto Tibúrcio; REVORÊDO, Wirla Cavalcanti. Economicidade da gestão pública municipal: um estudo das decisões do tribunal de contas do estado de Pernambuco. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 1, n. 2, p. 09-22, 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.4270/ruc.20051>

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVEIRA, Glaucia Bambilra et al. A estratégia de incorporação dos critérios de compras públicas sustentáveis em uma universidade federal. **Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSM)**, v. 19, n. 4, p. 172-195, Oct./Dec. 2020. <https://doi.org/10.5585/riae.v19i4.17038>

SOUSA, Evangelina da Silva; BARROS DE CARVALHO, Denis. A função social das compras públicas pela inserção da variável ambiental: Caso de uma instituição federal de ensino superior. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 10, 2018. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/234555799.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2022.

SOUZA, Allan Solano. Nova gestão pública e as consequências da responsabilização na gestão educacional. **Laplage em Revista**, v. 5, p. 7-17, 2019. Disponível em: <<https://laplageemrevista.editorialaar.com/index.php/lpg1/article/view/476>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

SOUZA, Maria T. S. de; OLIVERO, Simone M. Compras Públicas Sustentáveis: um estudo da incorporação de critérios socioambientais nas licitações do Governo do Estado de São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 34; 2010, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2010. P[1-16]. Disponível em: <http://anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTE2OTQ>. Acesso em: 26 abr. 2022.

TAYLOR, Frederick Wislow, 1856-1915. **Princípios da Administração Científica/Frederick Winslow Taylor**; tradução de Arlindo Vieira Ramos. 8. Ed- São Paulo: Atlas, 1990.

THEISS, Gustavo Gabriel. **Análise diagnóstica da fase preparatória de pregões na UDESC: estudo sobre compras públicas**. 2016. 161 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Florianópolis, SC, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/169098?show=full>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

THIOLLENT, Michel, 1947- T372m. **Metodologia da pesquisa-ação / Michel Thiollent**. - São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF>. Acesso em: 26 abr. 22.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU divulga dados inéditos sobre governança na administração pública federal**. Brasília: TCU, SECOM, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-dados-ineditos-sobre-governanca-na-administracao-publica-federal.htm>>. Acesso em: 16 fev. 22.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 401-433, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200006>

TRINDADE, Paula Cayolla et al. SPP toolbox: Supporting sustainable public procurement in the context of socio-technical transitions. **Sustainability**, v. 10, n. 1, p. 1-26, 2017 Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2071-1050/10/1/67>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

UTTAM, Kedar; ROOS, Caroline Le Lann. Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement. **Journal of Cleaner Production**, volume 86, 1 January, Pages 403-416. 2015. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.08.031>

VIGODA, Eran. **New public management**. In: RABIN, Jack (ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Marcel Dekker, 2003. (v. 2). Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=IUG4_EIY0tAC&oi=fnd&pg=PP9&dq=RABIN,++Jack++\(ed.\).+Encyclopedia++of++Public+Administration+and+Public+Policy+.+New+York:+Marcel+Dekker,+2003.+\(v.+2\)&ots=L_o_phLuVs&sig=pA-Y6taRQK4sUF-H01ASNkT0aVs](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=IUG4_EIY0tAC&oi=fnd&pg=PP9&dq=RABIN,++Jack++(ed.).+Encyclopedia++of++Public+Administration+and+Public+Policy+.+New+York:+Marcel+Dekker,+2003.+(v.+2)&ots=L_o_phLuVs&sig=pA-Y6taRQK4sUF-H01ASNkT0aVs)>. Acesso em: 16 fev. 22.

WALKER, Helen et al. **Sustainable procurement: an international policy analysis of 30 oecd countries**. International Public Procurement Conference. Paper. 2009. Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC5/Proceedings/Part5/PAPER5-10.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia: organização, introdução e tradução de Edmundo Campos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

ZYLBERSZTAJN, D. Economia das organizações. p. 23-38. In: ZYLBERSZTAJN, D. ; NEVES, M.F. (Org). **Economia e Gestão de Negócios Agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. . Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/399950297/Livro-Gestao-de-Sistemas-de-Agronegocios-Zylbersztajn-Fava-Neves-Caleman-Editora-Atlas-2015-1>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

ZUCATTO, Luis Carlos et al. Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública. **Revista ConTexto**. Porto Alegre, V. 9, n. 16. p. 1-24, 2009. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/11701>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

**APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecida e Questionários
Aplicados ao Grupo I.**

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado (a) Senhor(a),

Convidamos Vossa Senhoria a participar da pesquisa “**Boas práticas de governança em licitações públicas: uma análise dos vícios e limitadores inerentes ao processo em um órgão das forças armadas**”, desenvolvida por Fernando Abud Neto, discente do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), sob a orientação do Professor Doutor Joel Bombardelli.

Sendo o público-alvo desta pesquisa os profissionais militares que participam ou participaram direta ou indiretamente da elaboração de alguma das etapas de um processo licitatório.

O objetivo geral desta pesquisa é **analisar os vícios e limitadores que cercam os processos licitatórios do tipo pregões SRP, dentro da fase de planejamento, que impedem as boas práticas de governança nestes processos.**

Estão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações prestadas, bem como qualquer dado que possa identificá-lo(a) será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa; os dados serão armazenados em local seguro. Contudo, a qualquer momento, durante ou após a pesquisa, o senhor poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa por meio do e-mail fernandoabud@hotmail.com e/ou joel@unir.br.

A sua participação consistirá em responder as perguntas durante a entrevista variando entre 11 a 17 no total, dependendo da seção que o senhor faça parte, podendo ainda haver o complemento de pergunta que possam surgir das respostas que o senhor apresentar. O tempo para responder a pesquisa é de aproximadamente 30 (trinta) minutos.

A pesquisa é consolidada em baixos riscos, por se tratar de entrevistas e formulários que empregam técnicas e métodos de eventos anteriores, em que não foi realizada nenhuma intervenção nas variáveis fisiológicas ou psicológicas e sociais dos militares que fazem parte do estudo, pois se trata de um questionário utilizado para entrevistas pessoais no Grupo I, e um formulário utilizado para pesquisa por meio digital da ferramenta *Google forms*, divulgada

pelo aplicativo “*whatsapp*”, no Grupo II. Não havendo em ambas as situações identificação do pesquisado e não utilizando perguntas de cunho pessoal, apenas perguntas sobre procedimentos profissionais formais.

Os riscos possíveis da pesquisa poderiam ser, no caso do Grupo I, a ocorrência de vazamento de dados das respostas, pois o instrumento de coleta de dados será aplicado por meio físico, no entanto registrados no computador do pesquisador e no caso do grupo II, a ocorrência de vazamento de dados digitais, pois o instrumento de coleta de dados será aplicado por meio virtual, *google forms*. Más, como prevenção, serão tomadas as medidas padrões de segurança da informação, para não ocorrer o vazamento das informações da pesquisa, contudo não existirão questões que abordarão dados sensíveis dos participantes (dados pessoais), pois não será objetivo da pesquisa coletar esse tipo de informação que possa identificar os participantes e as respostas fornecidas. Para minimizar os riscos, os dados após coletados e compilados serão arquivados com senha e utilizados apenas tabelas numéricas e hipóteses formuladas e para os dados do Grupo II, após coletados e compilados serão excluídos dos bancos de dados digitais e serão manipulados via tabelas numéricas e por gráficos demonstrativos dos resultados.

Como benefícios desta pesquisa, podem ser consideradas as orientações de boas práticas de governança em processos de licitações públicas, dentro da fase de planejamento, que influenciam diretamente em melhores práticas de gestão e aplicação de recursos públicos pela administração pública, agregando assim eficiências nestes processos, que conseqüentemente trará economia aos cofres públicos, seja por adquirir um material de preço menor ou por adquirir um material que tenha maior durabilidade.

Os benefícios aos participantes serão indiretos, tendo em vista que a pesquisa propõe melhores práticas de governança nos processos de licitações públicas, refletindo em economia e qualidade nas contratações, ou seja, agregando eficiência, que pode retornar em melhores condições de trabalho para os participantes da pesquisa que atuam no órgão pesquisado. Existem ainda os participantes da pesquisa que atuam em órgãos diferentes que serão indiretamente beneficiados ao tomarem conhecimento das indicações de boas práticas inseridas no guia que será produzido e colocado a disposição de todos os pesquisados.

Existe a garantia de plena liberdade ao participante da pesquisa, de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma, garantia de manutenção do sigilo e da privacidade dos participantes da pesquisa

durante todas as fases da pesquisa e garantia de que o participante da pesquisa receberá uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Os participantes não terão despesas decorrentes desta pesquisa, pois sua participação se resume a responder as perguntas na entrevista, no período mais viável para o pesquisado, de forma a não comprometer seu planejamento profissional ou pessoal..

Os recursos para este projeto serão custeados por financiamento próprio do pesquisador, da ordem de R\$ 1000,00, custos estimados, agregados à disponibilidade de tempo e editoriais do guia que será produzido.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos - CEP, localizado na Sala 216C, bloco C, 2º Andar, Fundação Universidade Federal de Rondônia, 115 Campus José Ribeiro Filho, BR 364, Km 9,5 (Sentido Rio Branco/AC), CEP 76801-059, Porto Velho-RO, telefone: (69) 2182-2116, e-mail: cep@unir.br.

() Declaro que entendi os objetivos, concordo com as condições apresentadas e aceito participar desta pesquisa.

() Desejo receber uma via assinada deste termo (TCLE).

() Desejo receber os resultados deste estudo por e-mail ou pela mídia social pela qual recebi o convite para esta pesquisa.

Porto Velho, ____ de agosto de 2022.

ASSINATURA DO PESQUISADOR

ASSINATURA DO PARTICIPANTE

QUESTIONÁRIO

SEÇÃO I - ENTREVISTA COM OS MILITARES DO SETOR DE LICITAÇÕES.

- 1) Qual a sua idade?
- 2) Quando ingressou no órgão atual foi para compor cargo de nível técnico ou superior?
- 3) Há quanto tempo trabalha no setor público?
- 4) Há quanto tempo trabalha no setor de aquisições, licitações e contratos?
- 5) Qual é sua participação nos processos licitatórios da unidade?
- 6) No processo licitatório, qual a importância da descrição e da definição de preços do item que irá ser adquirido no processo licitatório?
- 7) Em sua opinião, os setores requisitantes têm dificuldade para preparar o processo? Se sim, qual seriam as principais?
- 8) Você fez parte da equipe de planejamento ou foi pregoeiro dos processos desertos ou fracassados em questão?
- 9) O que o senhor entende ter ocasionado os fracassos destes processos?
- 10) O senhor costuma verificar se houve a inserção de critérios sustentáveis nos processos de pregões SRP que participou?
- 11) O senhor entende que há uma dificuldade na elaboração de licitações sustentáveis? Se sim, qual seriam estas dificuldades?

SEÇÃO II - ENTREVISTA COM OS MILITARES DO SETOR REQUISITANTE OU EQUIPE DE PLANEJAMENTO.

- 1) Qual a sua idade?
- 2) Quando ingressou no órgão atual foi para compor cargo de nível técnico ou superior?
- 3) Há quanto tempo trabalha no setor público?
- 4) O senhor trabalhou em algum momento no setor de aquisições, licitações e contratos?
- 5) O senhor participou direta ou indiretamente de um processo licitatório?
- 6) O senhor participou da formulação da descrição de item ou itens para compor o objeto de processo licitatório? Caso positivo quais as dificuldades/limitações?
- 7) O senhor elaborou um Estudo Técnico Preliminar – ETP para compor um processo licitatório em algum momento? Caso positivo, quais as dificuldades/limitações?

- 8) O senhor fez pesquisas de preço para compor processos licitatórios? Caso positivo, quais as dificuldades/limitações?
- 9) O senhor fez parte da equipe de apoio de um pregão eletrônico?
- 10) O senhor se sente preparado para participar do planejamento de um processo licitatório?
Por quê?
- 11) Em sua opinião, qual a maior dificuldade na fase de planejamento dos processos?
- 12) Você fez parte da equipe de planejamento ou foi pregoeiro dos processos desertos ou fracassados em questão?
- 13) O que o senhor entende ter ocasionado os fracassos daqueles processos?
- 14) O que o senhor entende como desenvolvimento sustentável?
- 15) O senhor costuma inserir critérios sustentáveis nos processos licitatórios que participa?
Quais foram os elementos?
- 16) Existe alguma dificuldade para inserir os requisitos sustentáveis?
- 17) O senhor entende ser importante a inserção dos critérios sustentáveis ou é apenas mais uma dificuldade formal criada?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecida e Formulário Aplicado ao Grupo II.

Disponibilizado no *google forms* pelo link: <https://forms.gle/JtqbyE22TbTJoHaM8>

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado (a) Senhor(a),

Convidamos Vossa Senhoria a participar da pesquisa “Boas práticas de governança em licitações públicas: uma análise dos vícios e limitadores inerentes ao processo em um órgão das forças armadas”, desenvolvida por Fernando Abud Neto, discente do Mestrado Profissional de Administração Pública em rede da Fundação Universidade Federal de Rondônia (PROFIAP/UNIR), sob a orientação do Professor Doutor Joel Bombardelli.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar os vícios e limitadores que cercam os processos licitatórios do tipo pregões SRP, dentro da fase de planejamento, que impedem as boas práticas de governança nestes processos.

A sua participação consistirá em responder ao formulário online no *google forms* composto de afirmativas com múltiplas escolhas para ser marcada uma única opção e ainda expressando seu grau de concordância com cada uma. O tempo para responder a pesquisa é de aproximadamente 12 (doze) minutos. Outrossim, os participantes não terão despesas decorrentes desta pesquisa, pois sua participação se resume a um preenchimento de um formulário no *google forms*.

Estão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações prestadas, bem como qualquer dado que possa identificá-lo(a) será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa; os dados serão armazenados em local seguro. Contudo, a qualquer momento, durante ou após a pesquisa, o senhor poderá nos solicitar informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa por meio dos endereços de e-mail: fernandoabud@hotmail.com; e/ou joel@unir.br.

A pesquisa é consolidada em baixos riscos, por se tratar de entrevistas e formulários que empregam técnicas e métodos de eventos anteriores, em que não foi realizada nenhuma intervenção nas variáveis fisiológicas ou psicológicas e sociais dos militares que fazem parte

do estudo. Contudo, não há identificação do pesquisado e não é utilizadas perguntas de cunho pessoal, apenas perguntas sobre procedimentos profissionais formais.

Os riscos possíveis da pesquisa poderiam ser a ocorrência de vazamento de dados digitais, pois o instrumento de coleta de dados será aplicado por meio virtual (google forms). No entanto, como prevenção, serão tomadas as medidas padrões de segurança da informação, para não ocorrer o vazamento das informações da pesquisa, contudo não existirão questões que abordarão dados sensíveis dos participantes (dados pessoais), pois não será objetivo da pesquisa coletar esse tipo de informação que possa identificar os participantes e as respostas fornecidas. Para minimizar os riscos, os dados após coletados e compilados serão arquivados com senha e utilizados apenas tabelas numéricas e hipóteses formuladas e após coletados e compilados serão excluídos dos bancos de dados digitais e serão manipulados via tabelas numéricas e por gráficos demonstrativos dos resultados.

Como benefícios desta pesquisa, podem ser consideradas as orientações de boas práticas de governança em processos de licitações públicas, dentro da fase de planejamento, que influenciam diretamente em melhores práticas de gestão e aplicação de recursos públicos pela administração pública, agregando assim eficiências nestes processos, que conseqüentemente trará economia aos cofres públicos, seja por adquirir um material de preço menor ou por adquirir um material que tenha maior durabilidade.

Os benefícios aos participantes serão indiretos, tendo em vista que a pesquisa propõe melhores práticas de governança nos processos de licitações públicas, refletindo em economia e qualidade nas contratações, ou seja, agregando eficiência, que pode retornar em melhores condições de trabalho para os participantes da pesquisa que atuam nos órgãos pesquisados. Existe ainda o guia que será produzido e colocado à disposição de todos os pesquisados.

Há a garantia de plena liberdade ao participante da pesquisa, de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma. Ainda, garantia de manutenção do sigilo e da privacidade dos participantes da pesquisa durante todas as fases da pesquisa e garantia de que o participante da pesquisa receberá uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Essa pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética. Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos - CEP, localizado na Sala 216C, bloco C, 2º Andar, Fundação Universidade Federal de Rondônia, 115 Campus José Ribeiro Filho, BR 364, Km 9,5 (Sentido Rio Branco/AC), CEP 76801-059, Porto Velho-RO, telefone: (69) 2182-2116, e-mail: cep@unir.br.

Declaro que entendi os objetivos, concordo com as condições apresentadas e aceito participar desta pesquisa.

- Entendi e concordo em participar.

FORMULÁRIO

(Baseado nas hipóteses que surgiram nas pesquisas anteriores)

<https://forms.gle/wR4o2AU3i5didKud9>

Esta pesquisa tem o foco em militares que trabalham ou trabalharam no setor de licitações. O senhor se enquadra neste requisito?

- Sim, trabalho no setor de licitações atualmente;
- Sim, trabalhei no setor de licitações;
- Não, nunca trabalhei no setor de licitações. (pesquisa é finalizada para quem marcar este item)

1 Qual a sua idade?

- 18 - 25 anos
- 26 - 35 anos
- 36 - 45 anos
- 46 - 55 anos
- 56 anos ou mais

2 Quando ingressou no órgão atual foi para compor qual o nível de cargo?

- Técnico
- Superior
- Outro

3 Há quanto tempo trabalha no setor público?

- 1 -2 anos
- 3 - 5 anos
- 5 - 10 anos
- 10 - 15 anos
- 15 anos ou mais

4 Há quanto tempo trabalha ou trabalhou no setor de licitações?

- 1 -2 anos
- 3 - 5 anos
- 5 - 10 anos
- 10 - 15 anos
- 15 anos ou mais

5 Qual região do País o senhor trabalha ou trabalhava no setor de licitações?

- Centro-Oeste
- Nordeste
- Norte
- Sudeste
- Sul

6 Participou direta ou indiretamente de um processo licitatório?

- Não
- Diretamente
- Indiretamente

7 No processo licitatório de pregão SRP, a descrição e a definição de preços do item que irá ser adquirido no processo são de fundamental importância.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

8 Durante as pesquisas dentro órgão em estudo e por meio de revisão bibliográfica, foi percebido três principais dificuldades do setor requisitante ou da equipe de planejamento na preparação do processo, a primeira delas é a dificuldade nas pesquisas de preços para compor o processo. É uma das principais dificuldades no seu órgão?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

9 A outra dificuldade percebida do setor requisitante ou da equipe de planejamento na preparação do processo foi a gestão do planejamento, faltando muitas vezes a decisão ou a direção a seguir no planejamento. É uma das principais dificuldades no seu órgão?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

10 A terceira dificuldade percebida do setor requisitante ou da equipe de planejamento na preparação do processo e a definição (descrição) do objeto. É uma das principais dificuldades no seu órgão?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

11 Os motivos de pregões desertos ou fracassados no seu órgão normalmente estão relacionados a pesquisas de preços mal elaboradas ou inflacionadas, tornando os preços abaixo do esperado pelo licitante, que o faz cadastrar propostas acima do estimado ou mesmo sequer participar do processo.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

12 A equipe de planejamento elabora o Estudo Técnico Preliminar (ETP) de forma integral e satisfatória no seu órgão?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

13 A principal dificuldade/limitação para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é a ausência de capacidade técnica da equipe de planejamento para a elaboração do documento e que muitas vezes recai o compromisso para o setor de licitações

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

14 A equipe de planejamento elabora a pesquisa de preços de forma satisfatória no seu órgão?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente

- Concordo totalmente

15 Uma das principais dificuldades/limitações na pesquisa de preços são as deficiências do painel de preços, que por vezes possui preços defasados, se comparado com o mercado, e o sistema está quase sempre com lentidão.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

16 Outra dificuldade/limitação na pesquisa de preços é o fornecedor local não se interessar em fornecer os orçamentos para compor o processo, principalmente quando ele não tem interesse em participar do certame a ser aberto?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

17 As equipes de planejamento dos processos de pregões do seu órgão têm uma preparação satisfatória para esta participação?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

18 As limitações de preparação dos membros da equipe de planejamento, no seu órgão, estão agregadas à escassez de cursos específicos que preparem a equipe?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

19 As limitações de preparação dos membros da equipe de planejamento, no seu órgão, estão agregadas à falta de interesse dos envolvidos pelo assunto.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

20 Há preocupação sustentável nos processos de pregões por parte da equipe de planejamento do seu órgão?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

21 Há/houve uma preocupação de verificar o atendimento às exigências sustentáveis dentro do processo licitatório que participou?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

22 Há dificuldades na elaboração de licitações sustentáveis?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

23 Além de uma obrigação legal é muito importante a inserção dos critérios sustentáveis, não se tratando apenas de mais uma dificuldade formal criada.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

24 As principais dificuldades para inserir os requisitos sustentáveis nos processos de seu órgão são a falta de conhecimento técnico e de conhecimento das legislações que tratam o assunto por parte dos envolvidos?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

25 O desenvolvimento sustentável de seu órgão volta suas preocupações para requisitos ambientais, deixando de lado os outros requisitos como desenvolvimento regional?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

26 Caso não fosse uma obrigação legal, o desenvolvimento sustentável seria uma preocupação no seu órgão?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

27 O Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) está em execução/elaboração em seu órgão?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

28 O sistema de compras compartilhadas funciona satisfatoriamente no seu órgão?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

29 Existe a cultura organizacional no seu órgão que os itens sustentáveis são de qualidade duvidosa ou com preços mais elevados?

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

Agradeço a participação, será fundamental para a conclusão de minha pesquisa e consequente apoio a confecção do guia que será proposto por esta pesquisa.

APÊNDICE C – Produto Técnico Tecnológico - Proposta de Guia de Orientação para a Fase de Planejamento dos Processos Licitatórios.

Título: Guia de boas práticas de governança em licitações públicas.

Resumo: O guia proposto foi elaborado com base nos resultados desta pesquisa, que apontaram diversos vícios e limitadores na fase de planejamento das licitações dentro do órgão, demonstrando ainda ser algo comum em outras organizações. Os vícios são apontados dentro das seguintes etapas do planejamento: descrição do item a ser licitado; pesquisas de preços para compor o valor estimado do processo; gestão de pessoas e capacitação; e na elaboração de licitações sustentáveis.

Instituição / Setor: 17ª Brigada de Infantaria de Selva / Seção de Licitações/ Equipe de Planejamento.

Público-Alvo da iniciativa: participantes das diversas equipes de planejamento.

Descrição da situação-problema: propor soluções eficientes e sustentáveis de boas práticas de governança na fase de planejamento das licitações públicas.

Objetivos: dar suporte para as equipes de planejamento de processos licitatórios, de forma que possam sanar os vícios comuns a esta fase e possam se basear nas soluções apontadas para buscar eficiência nos seus processos.

Análise/Diagnóstico da Situação-problema: foi verificada, durante as pesquisas, as diversas dificuldades enfrentadas pelas equipes de planejamento e pelo setor de licitações, que muitas vezes não têm preparação adequada e suficiente para participar deste processo de forma eficiente.

Recomendações de intervenção: apresentar o citado guia para a organização militar, objeto da pesquisa, para que seja apreciada e, conforme o caso seja autorizado sua utilização como base de orientação para as equipes de planejamento.

Responsáveis: Fernando Abud Neto (discente) e Dr. Joel Bombardelli (orientador).

Contatos: fernandoabud@hotmail.com; e joel@unir.br.

Data da realização do relatório: 30/10/2022.

Referências:

ABUD NETO, Fernando. **Boas práticas de governança em licitações públicas: uma análise dos vícios e limitadores inerentes ao processo em um órgão das forças armadas.** Dissertação. Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública. Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho-RO.

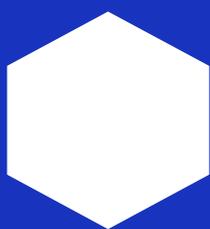


PROFIAP

MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



FUNDAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL
DE RONDÔNIA



Guia de Boas Práticas de Governança em Licitações Públicas

Autores

Fernando Abud Neto¹

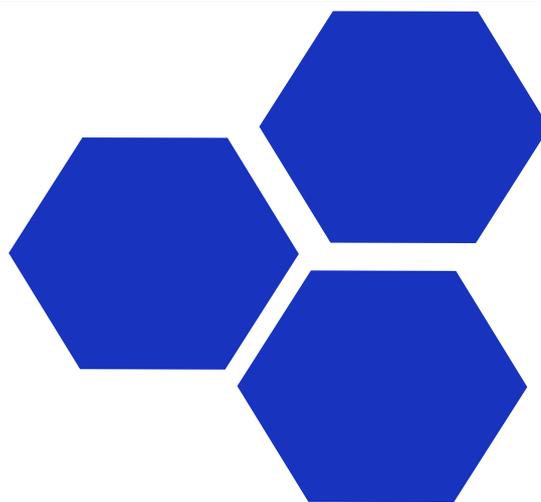
Joel Bombardelli²

www.profiap.unir.br





Resumo dos Autores

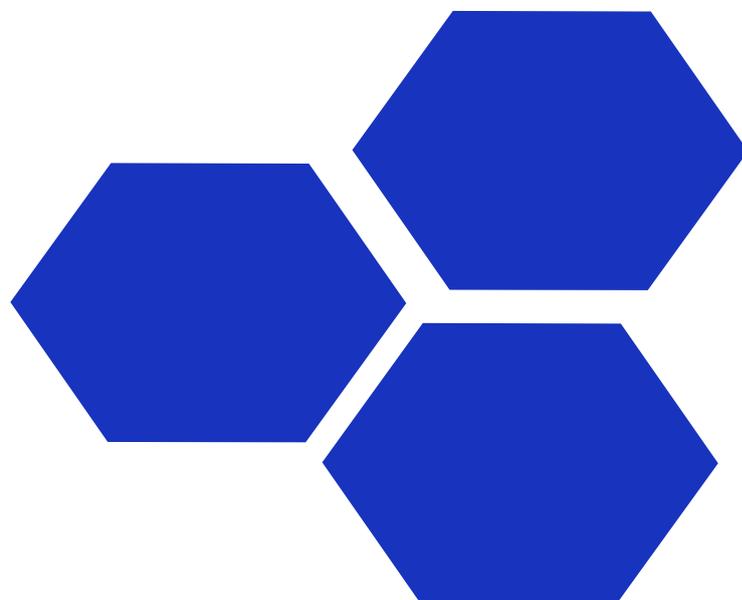


1: Mestrando em Administração Pública (PROFIAP) pela Universidade Federal de Rondônia; MBA em Licitações e Contratos pela Faculdade Poli Cívitas; e Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é pregoeiro e agente administrativo do setor de licitações dentro do Exército Brasileiro. E-mail: fernandoabud@hotmail.com.

2: Orientador da Pesquisa. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Rondônia, Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutor em Ciências da Linguagem da Universidade do Vale do Sapucaí – UNIVÁS. Atualmente é Professor Assistente da Universidade Federal de Rondônia, regime de 40 horas, em Dedicação Exclusiva. E-mail: joel@unir.br.



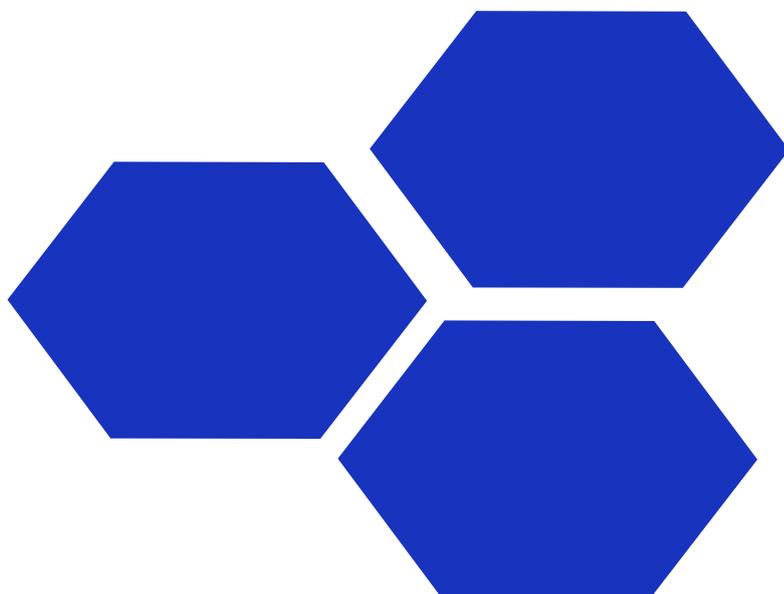
Resumo



O guia proposto foi elaborado com base nos resultados desta pesquisa, que apontaram diversos vícios e limitadores na fase de planejamento das licitações dentro do órgão, demonstrado ainda ser algo comum em outras organizações. Os vícios são apontados dentro das seguintes etapas do planejamento: descrição do item a ser licitado; pesquisas de preços para compor o valor estimado do processo; gestão de pessoas e capacitação; e na elaboração de licitações sustentáveis.



Abstract



The proposed guide was prepared based on the results of this research, which pointed out several vices and limiters in the planning phase of bids within the agency, demonstrated to be common in other organizations. Defects are pointed out within the following planning stages: description of the item to be bid; price surveys to compose the estimated value of the process; people management and training; and in the elaboration of sustainable tenders.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA MESTRADO
PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Guia de Boas Práticas de Governança em Licitações
Públicas.**

Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em
Rede Nacional
PROFIAP/UNIR



**Guia de Boas Práticas de
Governança em
Licitações Públicas**

Fase de Planejamento

Guia de Boas Práticas de Governança em Licitações Públicas.

Fernando Abud Neto
Mestrando

Joel Bombardelli
Orientador

Porto Velho
2022

SUMÁRIO

PREFÁCIO	171
1 GOVERNANÇA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	172
2 PLANEJAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO	176
3 DEFINIÇÃO DO ITEM OBJETO DA LICITAÇÃO	184
4 PESQUISAS DE PREÇOS DA LICITAÇÃO	189
5 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS.....	204
6 CONCLUSÕES.....	216
REFERÊNCIAS	217

PREFÁCIO

Durante os últimos doze anos, trabalhando com licitações públicas, foi possível observar os mais diversos vícios e limitadores, causados e enfrentados pelos agentes da administração, pois neste período foi possível atuar em várias fases do processo, como na execução orçamentária, na gestão de contratos, no planejamento das licitações e na função de pregoeiro. Alguns dos erros também cometidos por este pesquisador, principalmente no início, ainda nas fases de aprendizagem, mas muitos outros cometidos por gestores e agentes, com boa experiência pública, no entanto na ânsia de se livrar do crédito orçamentário disponível e aliado ainda ao pouco investimento em estudo na área, seja por escassez de cursos ou mesmo pelo não interesse pessoal em um assunto complexo. Características comuns de organizações que não tem a administração como fim principal.

Baseado no relatado, durante o Mestrado de profissional de administração pública (PROFIAP), sempre houve a busca por pesquisas voltadas para solucionar as demandas da área, como os vícios nos processos licitatórios e limitada prática de desenvolvimento de licitações sustentáveis. Assim surgiu a ideia do tema da pesquisa de dissertação voltada para as boas práticas de governança em licitações públicas, pesquisa focada na fase de planejamento das licitações, pois sem um bom alicerce os prédios, por maiores que sejam, não se sustentam.

Este guia foi fruto da pesquisa feita junto ao órgão que trabalho, 17ª Bda Inf SI, no entanto reforçado com bases nas literaturas da área e na experiência de militares de outras organizações espalhadas pelas cinco regiões do país. O objetivo do guia é orientar as equipes de planejamento de licitações, os agentes do setor de licitações e ainda os gestores das organizações militares e civis com soluções de boas práticas, de forma a facilitar a elaboração das diversas fases do processo e que as soluções possam propiciar licitações eficientes e sustentáveis.

1 GOVERNANÇA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

As práticas de governança na administração pública têm se destacado nos últimos anos nos entes governamentais, como exemplo tem as práticas do Tribunal de Contas da União, que lançou no ano de 2014 o “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, manual que serviu de base de conteúdos de boas práticas para que os gestores públicos implementassem e fomentassem as práticas dentro da esfera pública.

A governança é definida como a forma que governo trabalha em função da população pelas políticas públicas essenciais (DE BRITO ALEXANDRE, 2020). Para regulamentar estas boas práticas de governança, o Governo Federal publicou a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que tem o intuito de nortear as práticas do gestor público, considerando o fato de constantemente os órgãos do legislativo e de controle produzirem regras para o melhoramento do processo de licitações públicas.

Dentro deste escopo, os artigos 3º e 4º da Portaria n. 8.678/2021 expõe os objetivos da governança nas contratações públicas, vejamos:

Art. 3º Os objetivos das contratações públicas são:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 4º A governança nas contratações públicas tem por função assegurar o alcance dos objetivos de que trata o art. 3º.

A Portaria n. 8.678/2021 ainda trata das diretrizes de governança nas contratações, e as principais são: promover o desenvolvimento sustentável; promover tratamento diferenciado e simplifica as ME/EPP; promover ambiente de negociação íntegro e confiável; alinhar as contratações ao planejamento estratégico do órgão; incentivar à competitividade em licitações, reduzindo barreiras em potenciais fornecedores; melhorar a interação com o

mercado buscando tecnologia e efetividade; Desburocratizar, dar transparência e padronizar os procedimentos do processo licitatório.

Para alcançar os objetivos propostos são indicados instrumentos que permitam e facilitem a execução, que são:

➤ **Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS**

Definir a obrigação da elaboração conforme expresso em ato da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Deverá estar alinhado ao planejamento estratégico do órgão e ao plano plurianual. O tema será melhor abordado no item licitações sustentáveis.

➤ **Plano de Contratações Anual**

O Plano de Contratações Anual, elaborado a partir das diretrizes do PLS, deverá estar alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e subsidiará a elaboração da proposta orçamentária. Elaborado no ano anterior ao processo licitatório, serve de base para verificação dos objetos que podem ser adquiridos no ano seguinte.

➤ **Política de gestão de estoques**

Conforme Art. 11 da Portaria n. 8.678/2021 deve buscar: minimizar perdas, deterioração e obsolescência, dando destinação necessária aos inservíveis ou obsoletos; Garantir estoque mínimo, evitando falta de material e buscar por soluções de suprimento *just-in-time*, ou seja, adquirir o que precisa evitando estoques desnecessários; levar em consideração no planejamento da licitação, estudos com os custos de gestão de estoques para a decisão do modelo mais efetivo.

➤ **Política de compras compartilhadas**

Buscar realizar compras compartilhadas entre os órgãos da administração e buscar soluções centralizadas. Prática comum entre os órgãos no sistema de registro de preços, mas deve ser cada vez mais aprimorada.

➤ **Gestão por competências**

Garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações, seja fundamentada nos perfis de competências. Listar no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, ações para desenvolvimento dos agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.

➤ **Política de interação com o mercado**

Promover regular e transparente diálogo com o mercado na fase de planejamento do processo licitatório; transparência na fase da seleção do fornecedor, respeitados os princípios da isonomia e da publicidade; padronizar os procedimentos para a fiscalização contratual; e estabelecer exigências sempre proporcionais ao objeto a ser contratado, para assegurar que as oportunidades sejam projetadas de modo a incentivar a ampla participação de concorrentes potenciais.

➤ **Gestão de riscos e controle preventivo**

Buscar estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo de contratações e dos processos específicos de contratação; realizar a gestão de riscos e o controle preventivo; incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações; e assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações. Estabelecendo-se controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais.

➤ **Diretrizes para a gestão dos contratos**

Nas contratações avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas; introduzir rotina aos processos de pagamentos dos contratos; estabelecer diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências e evitando a sobrecarga de atribuições; modelar o processo sancionatório decorrente de

contratações públicas, com critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas; e constituir base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, buscando aprimoramento das atividades da Administração.

➤ **Definição de estrutura da área de contratações públicas**

Buscar dentro da estrutura da área de contratação: avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos; estabelecer em normativos internos (competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes, além de políticas de delegação de competência para as contratações); avaliar a necessidade de um comitê, formado por diversos setores da organização, para auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações; zelar pela devida segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a risco; centralização de compras pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala; e observar as diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna.

Como é possível observar, a Portaria n. 8.678/21, dar boas bases de indicação das boas práticas que o gestor deve seguir em prol da governança nas contratações públicas, lhe cabendo a melhor decisão e que esta se traduza em eficiência nas aquisições feitas pela organização.

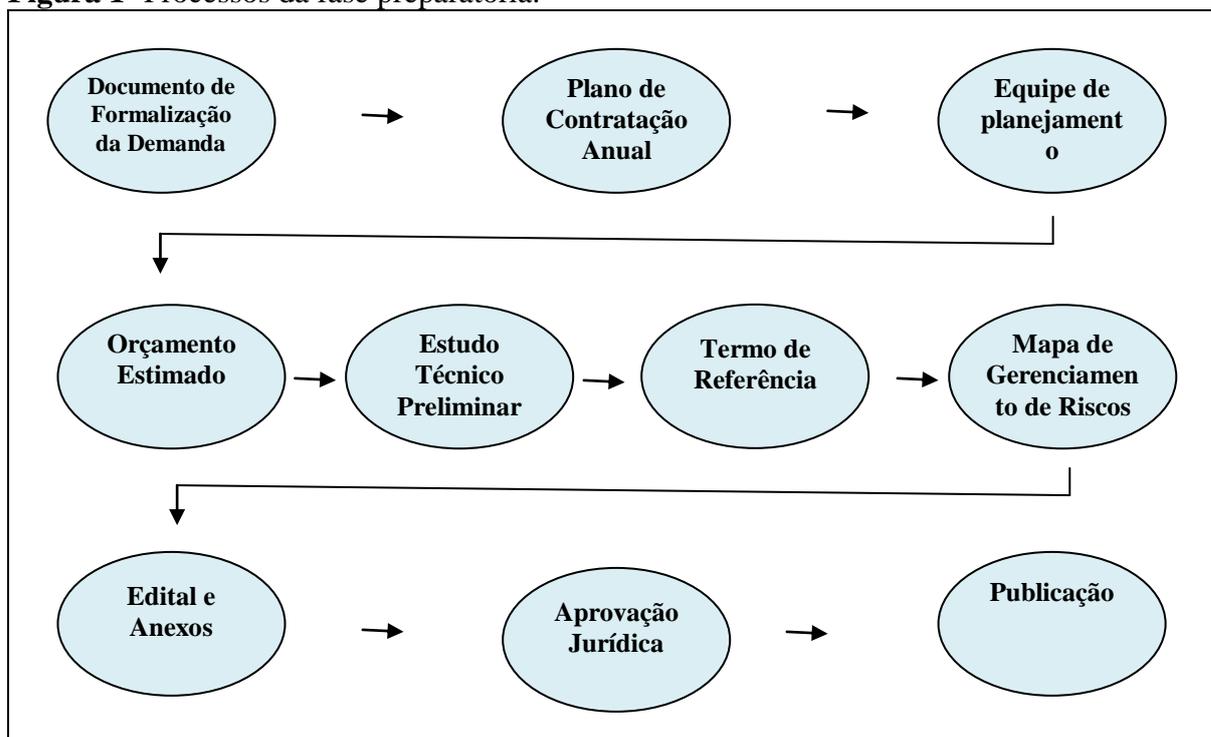
2 PLANEJAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO

O planejamento do processo licitatório começa em A-1, ou seja, no ano anterior da realização da licitação propriamente dita, e é caracterizado pelo “Documento de Formalização da Demanda - DFD”, documento elaborado via sistema, em que os diversos setores que podem ser divididos por ilhas de classe de materiais ou mesmo pelos setores diversos que compõe a organização, vão inserir a relação de itens, e seus respectivos valores, que irão necessitar no ano seguinte. Procedimento que deve ser adotado até o início de abril.

Após a elaboração do DFD, o setor de licitações, com bases nos itens inseridos pelos requisitantes, elabora o Plano de Contratação Anual (PCA), que centraliza os itens do DFD e alinha à LOA (Lei Orçamentária Anual). O documento pode ser alterado ainda nos meses de novembro de acordo com a necessidade de ajustes, mas no ano seguinte será a base para as contratações do órgão, sendo que todos os objetos licitados no ano têm que estar presente no PCA elaborado no ano anterior.

No ano da licitação, a autoridade competente deve montar equipes de planejamento das contratações, para cada licitação que será aberta no órgão. Esta equipe deve ser formada por agentes administrativos que pertençam ao setor requisitante, por agentes que atuem ou tenham conhecimento técnico do material a ser adquirido, agentes que tenham conhecimento de administração pública, sempre que possível alguém que pertença ao setor de licitações do órgão, desde que este não seja o Pregoeiro, pois desta forma atende a segregação de funções indicada no art. 18, da Portaria n. 8.678/21, portaria de governança nas contratações.

Esta equipe fica responsável por fazer um estudo dos objetos demandados e formalizá-los em documentos para que possam compor o processo, estes documentos são: Estudo Técnico Preliminar ETP (feito no sistema); Mapa de Gestão de Riscos (feito no sistema); Relatório de Preço, junto com os orçamentos obtidos na pesquisa; e o Termo de Referência ou Projeto Básico, que especifica de forma detalhada o objeto a ser adquirido. A seguir a Figura 1 demonstra a sequência dos procedimentos a serem adotados na fase de planejamento.

Figura 1- Processos da fase preparatória.

Fonte: Abud Neto (2022).

O Quadro 1, a seguir, detalha as características de cada etapa da fase preparatória, inserida na figura acima, e define a quem cabem as responsabilidades da elaboração de cada uma, conforme a legalidade.

Quadro 1- Descritivo dos processos da fase preparatória

PROCESSO	CARACTERÍSTICAS	RESPONSABILIDADE
Documento de Formalização da Demanda	Documento contendo no mínimo: justificativa da contratação; quantidade a ser contratada e a justificativa; previsão de início da contratação (quando não for SRP); indicação dos servidores que irão compor a equipe de planejamento. (Inciso I, art. 21, MPDG, 2017). Deve ser elaborado no ano anterior ao ano da contratação (A-1)	Setor requisitante do serviço (Inciso I, art. 21, MPDG, 2017).
Plano de Contratação Anual²⁴	Planejamento elaborado no ano anterior da contratação (A-1), contendo todos os itens que tem pretensão de contratar no ano seguinte, formado pela consolidação dos itens incluídos no documento de formalização da demanda (art. 2º, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).	Setor de licitações (Art. 4º e 5º, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).
Equipe de planejamento	Grupo de servidores, que possam reunir competências necessárias para a execução das etapas de Planejamento da Contratação da demanda, desde que tenham servidores com conhecimentos de aspectos técnicos e do uso do objeto, e também servidores com conhecimento	Servidores do setor requisitante, área técnica e setor de licitações, indicados pela autoridade competente. (Art. 22, MPDG, 2017)

²⁴ <https://pgc.planejamento.gov.br>

PROCESSO	CARACTERÍSTICAS	RESPONSABILIDADE
	sobre licitações e contratos. (§ 1º, Art. 22, MPDG, 2017)	
Orçamento Estimado	Documento composto pela pesquisa de preços que servirão de base para o valor máximo a ser aceito no processo. Deve conter no mínimo: descrição do objeto; identificação dos agentes responsáveis; caracterização das fontes consultadas; os preços coletados; método estatístico utilizado; justificativa da metodologia utilizada; memória de cálculo; e justificativa do fornecedor escolhido na pesquisa. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).	Equipe de planejamento da contratação, conforme o estabelecido no Documento de formalização da demanda e no Estudo Técnico Preliminar. (MPDG, 2017; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021)
Estudo Técnico Preliminar	O ETP deve esclarecer a demanda do setor, buscando a melhor solução possível e viável, permitindo avaliações de viabilidade, socioeconômica e ambiental. (art. 5, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)	Servidores da área técnica e requisitante/ Equipe de planejamento da contratação (se houver).(Art. 6º, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)
Termo de Referência	Documento obrigatório para contratar bens ou serviços, fundamentado pelo Estudo Técnico Preliminar, que o objeto a ser contratado é caracterizado, devendo conter no mínimo: definição do objeto; valor estimado; descrição da solução; requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; e critérios para medição de pagamento. (Brasil, 2021)	Equipe de planejamento (MPDG, 2017; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021))
Mapa de Gerenciamento de Riscos	Documento que formaliza o gerenciamento de risco, processo que busca a identificação, avaliação, tratamento, administração e o controle dos possíveis eventos e situações, para possibilitar razoável certeza ao alcance dos objetivos do órgão. (art. 26 e 27, MPDG, 2017)	Equipe de planejamento/Setor requisitante (MPDG, 2017; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021)
Edital e Anexos	Documento base que formaliza o processo de licitação, devendo ser composto pelo objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (art. 25, BRASIL, 2021). Deve ser acompanhado de anexos como minuta do contrato, modelo de proposta, ata de registro de preço, termo de referência, planilha de custos e outros necessários.	Elaborado pelo setor de licitações. (BRASIL, 2019; 2021)
Aprovação Jurídica	Evento realizado no final da fase preparatória, o processo é enviado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração, que executará o controle inicial da legalidade jurídica mediante análise, gerando um parecer com o posicionamento, podendo aprovar, reprová-lo ou aprovar desde que atendido as ressalvas citadas. (art. 53, BRASIL, 2021)	Órgão de assessoramento jurídico da Administração. (art. 53, BRASIL, 2021)
Publicação	Etapa que marca o fim da fase de preparação (interna) e o início da fase externa, publicada utilizando ferramentas do portal de compras do governo, e divulgada no Diário Oficial e no sítio do órgão (BRASIL, 2019), Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e jornal de	Elaborado pelo setor de licitações. (BRASIL, 2019; 2021)

PROCESSO	CARACTERÍSTICAS	RESPONSABILIDADE
	grande circulação (BRASIL, 2021).	

Fonte: Abud Neto (2022).

➤ **Modelos e metodologia:**

✓ O ETP tem modelo formatado digitalmente dentro do sistema, devendo o usuário apenas preencher com os conceitos os itens inseridos, pode ser observado na figura 2. Sua elaboração é regulada pela Instrução Normativa n. 40/2020²⁵ e ainda a Instrução Normativa n. 58/2022²⁶, que aborda orientações, manuais e até vídeos tutoriais ensinando a preencher o documento digital.

✓ Da mesma forma, o mapa de gestão e riscos é intuitivo e tem os itens pré-definidos, cabendo ao agente da administração preenchê-lo adequadamente, também pode ser observado na Figura 2.

✓ O Termo de referência ou projeto básico são documentos muito específicos do objeto a ser adquirido, no entanto a Advocacia Geral da União – AGU disponibiliza modelos de documentos para serem usados nos processos, assim como *check list*, que podem ser encontrado no link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>.

Figura 2 - Imagens do ETP e matriz de gestão de riscos



²⁵Disponível no link: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020>.

²⁶Disponível no link: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>.

The top screenshot shows the 'Estudo Técnico Preliminar' form. The left sidebar lists sections: 'Informações Básicas', 'Necessidade', and 'Solução'. The 'Necessidade' section is expanded, showing '2. Descrição da necessidade' as the selected item. The main content area is a rich text editor with a toolbar and a large empty text box.

The bottom screenshot shows the 'Matriz de Riscos' interface. The left sidebar lists sections: 'Matriz de Riscos', 'Histórico de Revisões', and 'Anexos'. The 'Matriz de Riscos' section is expanded, showing '2. Riscos da Contratação' as the selected item. The main content area displays a table titled 'Lista de Riscos da Contratação' with a search bar and a 'Criar Risco' button.

	Risco	Causa do risco	Alocado para	Relacionado à fase	Ações
1	Atraso na entrega do objeto	A contratada atrasar a entrega do objeto pode trazer prejuízos para a administração, causado por problemas logísticos da empresa ou mesmo a falta de comprometimento.	Contratada	Gestão de Contrato	[Edit] [Delete] [Dropdown]
2	Entrega de objeto fora dos padrões de exigência do Termo de Referência	A Contratada entregar o material diferente do exigido por dolo, buscando se beneficiar com a entrega de um material de custo menor ou mesmo por falta de	Contratada	Gestão de Contrato	[Edit] [Delete] [Dropdown]

Fonte: Compras.gov.br - Área de Trabalho (serpro.gov.br)

➤ Soluções para as barreiras e limitações

Nas pesquisas feitas na revisão bibliográfica e nas organizações exploradas, uma das barreiras identificadas na fase de planejamento tem haver com o tempo curto dado as equipes de planejamento para que fossem realizados o processo e a impossibilidade de dedicação para a atuação no processo. A solução proposta seria a publicação da equipe em portaria ou documento equivalente, com antecedência de pelo menos de 3 a 4 meses antes da necessidade de abertura da licitação, e ainda determinando alguns turnos na semana que esta equipe deveria se dedicar exclusivamente a este trabalho. Assim seria resolvido o problema de prazos curtos e ainda da ausência de dedicação para esta atividade.

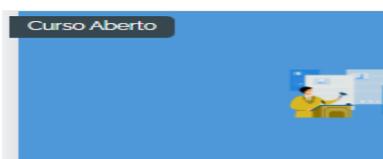
Outra limitação que fica exposta na fase de planejamento é a capacitação técnica dos membros das equipes de planejamento, muitas vezes por escassez de cursos e pela falta de

interesse no assunto pelos envolvidos na equipe. A solução seria o gestor utilizar a indicação do art. 14, da Portaria n. 8.678/21, que trata da gestão de competências nas aquisições públicas, buscando selecionar aqueles agentes de maior aderência com o assunto, além de promover cursos para todos os participantes do processo.

Ainda dentro do escopo da capacitação indicamos cursos gratuitos em algumas entidades, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) com diversos cursos na área de licitações e contratos. No Quadro 2, a seguir, demonstra-se alguns dos cursos oferecidos pela plataforma como opção para a capacitação dos agentes da administração.

Quadro 2 – Cursos na área de licitações e contratos da ENAP.

Cursos ENAP		
<p>Curso Aberto</p>  <p>NOVA LEI DE LICITAÇÕES: VISÃO GERAL</p> <p>Conteudista: Secretaria Especial de Assuntos Federativos - SEAF/PR</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 10h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/486</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>COMPRAS SUSTENTÁVEIS E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES</p> <p>Conteudista: Tribunal de Contas da União</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 20h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/860</p>	<p>Curso Aberto</p> <p>NOVO</p>  <p>PLANO DIRETOR DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL: METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO</p> <p>Conteudista: Tribunal de Contas da União</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 40h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/868</p>
<p>Curso Aberto</p>  <p>CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PAGAMENTO PELO FATO GERADOR</p> <p>Conteudista: Ministério da Economia</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 40h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/712</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>NOVA LEI DE LICITAÇÕES: SANÇÕES AO FORNECEDOR</p> <p>Conteudista: Enap</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 25h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/441</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>NOVA LEI DE LICITAÇÕES: GESTÃO CONTRATUAL</p> <p>Conteudista: Enap</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 25h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/440</p>

<p>Curso Aberto</p>  <p>ELABORAÇÃO DE TERMOS DE REFERÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</p> <p>Conteudista: Enap</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 20h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/433</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>COMO FISCALIZAR COM EFICIÊNCIA CONTRATOS PÚBLICOS</p> <p>Conteudista: Controladoria-Geral da União</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 20h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/706</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>CONTRATAÇÕES DE ENCOMENDAS TECNOLÓGICAS</p> <p>Conteudista: Tribunal de Contas da União</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 30h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/609</p>
<p>Curso Aberto</p>  <p>FORMAÇÃO DE PREGOEIRO - VISÃO GERAL</p> <p>Conteudista: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 30h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/520</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PEQUENOS NEGÓCIOS - AQUISIÇÕES PÚBLICAS</p> <p>Conteudista: Ministério da Economia</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 40h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/514</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO PARA A CONTRATAÇÃO DE TIC - AVANÇADO</p> <p>Conteudista: Secretaria de Governo Digital - SGD/ME</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 20h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/517</p>
<p>Curso Aberto</p>  <p>ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR AVANÇADO PARA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES DE TIC</p> <p>Conteudista: Secretaria de Governo Digital - SGD/ME</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 20h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/410</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>ANÁLISE DE RISCOS PARA CONTRATAÇÕES DE TIC</p> <p>Conteudista: Secretaria de Governo Digital - SGD/ME</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 20h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/409</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</p> <p>Conteudista: Enap</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 40h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/384</p>

<p>Curso Aberto</p>  <p>PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES DE TIC</p> <p>Conteudista: Ministério da Economia</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 20h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/343</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>PREVENÇÃO E DETECÇÃO DE CARTÉIS EM LICITAÇÕES</p> <p>Conteudista: Conselho Administrativo de Defesa Econômica</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 30h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/cursos/152</p>	<p>Curso Aberto</p>  <p>CURSO BÁSICO DE LICITAÇÕES - ENFRENTANDO (E VENCENDO) TABUS</p> <p>Conteudista: Enap</p> <p>Idioma: Português</p> <p>Carga Horária: 60h</p> <p>https://www.escolavirtual.gov.br/curso/186</p>
---	--	--

Fonte: elaborado pelo autor com base na escola virtual da ENAP.

No Quadro 2 foram apresentadas algumas sugestões de cursos disponíveis e de forma gratuita, que o agente da administração pode utilizar para servir de base para sua participação no planejamento dos processos. Porém, cabe também ao gestor, não só incentivar ao agente a execução dos cursos, mas também buscar métodos que fomente a cultura de se capacitar, que por mais que os cursos sejam no sistema de educação a distância, é necessário criar horários dentro do expediente das organizações para este fim, não é justo e tampouco coerente que os agentes utilizem seu horário de descanso do trabalho, horário fora do expediente, para realizar cursos que em tese dão maior retorno para a administração.

Dunleavy et al. (2006) trata uma das diretrizes do movimento gerencialista que seria a incentivação, ou seja, motivar servidores por meio de incentivos financeiros baseados no desempenho. Neste diapasão, Del Duca e Bender Filho (2016) propõe a necessidade de incentivos aos servidores que trabalhem como pregoeiro e equipe de apoio, com intuito de valorização do setor e ao mesmo tempo por entender que é justo, pois exercem uma função a mais do que as suas atribuições funcionais iniciais e ainda realizam uma atividade que se submetem a responsabilidades a esferas cível e criminal.

3 DEFINIÇÃO DO ITEM OBJETO DA LICITAÇÃO

Uma barreira levantada durante as pesquisas feitas é que muitas licitações são fracassadas por descrição incorretas, Cruz (2018) faz um estudo sobre o termo de referência dentro dos processos licitatórios, verificando a importância de uma boa especificação do objeto, com a necessidade de colaboração de todos os envolvidos e que a falha na elaboração deste documento poderá determinar o insucesso da contratação. E a falta de atenção a esta definição contribuirão para desperdício de recursos, tanto materiais, como humanos, com compras de sem qualidade, que podem não atender as necessidades do órgão, ocasionando danos ao erário, gerando obrigação de devolução destes recursos pelo gestor responsável (CRUZ, 2018).

A primeira solução proposta para o caso seria, em primeiro lugar, verificar detalhadamente a demanda de seu órgão, ou seja, entender o que é e para que precisa do material ou serviço, pois não é sempre que o objeto mais sofisticado ou mais completo é a melhor solução para a administração. Como exemplo, citamos uma necessidade de aquisição de aparelho de televisão para uma sala de atendimento de público externo, a equipe de planejamento à época buscou descrever e pesquisar preços para o que há de melhor no mercado, com a boa intenção de buscar qualidade no material, e o melhor para o item entendido seriam os aparelhos de TV em 4K (Ultra HD). Podemos concordar que os aparelhos cotados tem uma tecnologia superior, se comprado para utilizar em sua residência, sem dúvidas seria o mais indicado, pois seria útil na sua utilização por completo. No entanto, no cenário da administração pública, temos que analisar a finalidade do bem, para buscarmos a melhor solução, no caso em questão, o aparelho seria usado para entreter público externo, quando estes aguardassem atendimento, provavelmente seria transmitido imagens de canal aberto, que te momento não são transmitidos com a tecnologia 4k, desta forma, a tecnologia buscada não teria finalidade para a sua real aplicação, ou seja, iria ser adquirido um bem de maior valor, sendo que uma “TV” com tecnologia “full HD” atenderia a demanda e custaria muito menos aos cofres públicos.

Observa-se na Figura 3 mais um caso prático de uma licitação que o exagero ou a imperícia levou ao vício em um processo.

Figura 3 – Termo de homologação com vício.

Termo de Homologação do Pregão Eletrônico
Nº 00001/2018 (SRP)

Às 15:10 horas do dia 10 de maio de 2018, após constatada a regularidade dos atos procedimentais, a autoridade competente, Sr. ~~CEPER MACHADO ARRUDA~~, HOMOLOGA a adjudicação referente ao Processo nº 65307000140201816, Pregão nº 00001/2018.

Resultado da Homologação

Item: 37
Descrição: TELEVISOR

Descrição Complementar: Tv led 32 full hd com decodificador digital de tv. especificações :1.1.1 tipo de tela: led 1.1.2. formato da tela: widescreen 1.1.3. voltagem: bivolt 1.1.4. decodificador para tv digital embutido (dtv) 1.1.5. idiomas do menu: português, inglês e espanhol 1.1.6. relógio: ligar tv, desligar tv e função soneca.1.1.7 . bloqueio de canais: sim 1.1.8 . sistema de cores mínimas: pal -m / n /ntsc1.1.9 . ajuste formato tela e zoom . 1.1.10 tipos de ajustes imagem: padrão, natural, cinema, além contraste, brilho, cor e nitidez . 1.1.11 potência de áudio mínima: 10 w x 2 . 1.1.12 . som estéreo/sap . 1.1.13 . áudio: dolby digital, surround system . 1.1.14 . bloqueio de teclas . 1.1.15 . closed caption . 1.1.16 . função mute . 1.1.17 . ajuste áudio: balanço/graves e agudos . 1.1.18 . pré-ajustes áudio: voz nítida, padrão, música, cinema, esportes esportes 1.1.19 . 182 entradas vídeo componente, 1 saída áudio digital, , 2 entradas áudio e vídeo, 3 entradas hdmi (traseiras), 1 entrada rgb (para pc), 1 entrada usb (traseira), 1 entrada rf para tv a cabo, 1 entrada rs-232, 1 entrada rf para tv aberta digital/analógica, 1 saída áudio óptico digital, 1 entrada de áudio par dvi. 1.1.20 consumo médio: 190 w e 1w em stand-by. 1.1.21 garantia mínima

Tratamento Diferenciado: -

Aplicabilidade Decreto 7174: Não
Aplicabilidade Margem de Preferência: Não

Quantidade: 25
Valor Estimado: R\$ 1.280,6000
Situação: Homologado

Unidade de fornecimento: unidade
Intervalo Mínimo entre Lances: -

Adjudicado para: INFORMATEL COMERCIAL EIRELI, pelo melhor lance de R\$ 1.280,6000 e a quantidade de 25 unidade .

Fonte: [comprasnet - o site de compras do governo.](#)

Transcrição da descrição para facilitar a leitura:

Tv led 32 full hd com decodificador digital de tv. especificações :1.1.1 tipo de tela: led 1.1.2. formato da tela: widescreen 1.1.3. voltagem: bivolt 1.1.4. decodificador para tv digital embutido (dtv) 1.1.5. idiomas do menu: português, inglês e espanhol 1.1.6. relógio: ligar tv, desligar tv e ... (grifo nosso).

O modelo solicitado pelo órgão deste pregão foi um televisor de LED de 32 polegadas *Full HD*, porém quem fez o detalhamento do objeto, provavelmente não tinha o conhecimento técnico, pois não é mais comum e até deixou de ser fabricados, televisores de 32 polegadas com resolução em *Full HD* (1080 x 1920), pois há um entendimento que para seu tamanho a resolução em HD seria suficiente, descrição que foi exagerada pelo agente público e poderia deixar deserto o item. No entanto, o pregoeiro aceitou o modelo "[lg32lw300c](#)"²⁷ que é HD (720 X 1280), conforme pesquisa feita no sítio com especificação do produto, e para piorar foi recusado a proposta do fornecedor "12.130.958/0001-86 NADJA MARINA PIRES", que na sua descrição declarou que sua TV não era *Full HD* pois no mercado não tinha mais este modelo, como verifica-se na Figura 4 a seguir.

²⁷ [LG LW300C Series | LG GLOBAL](#)

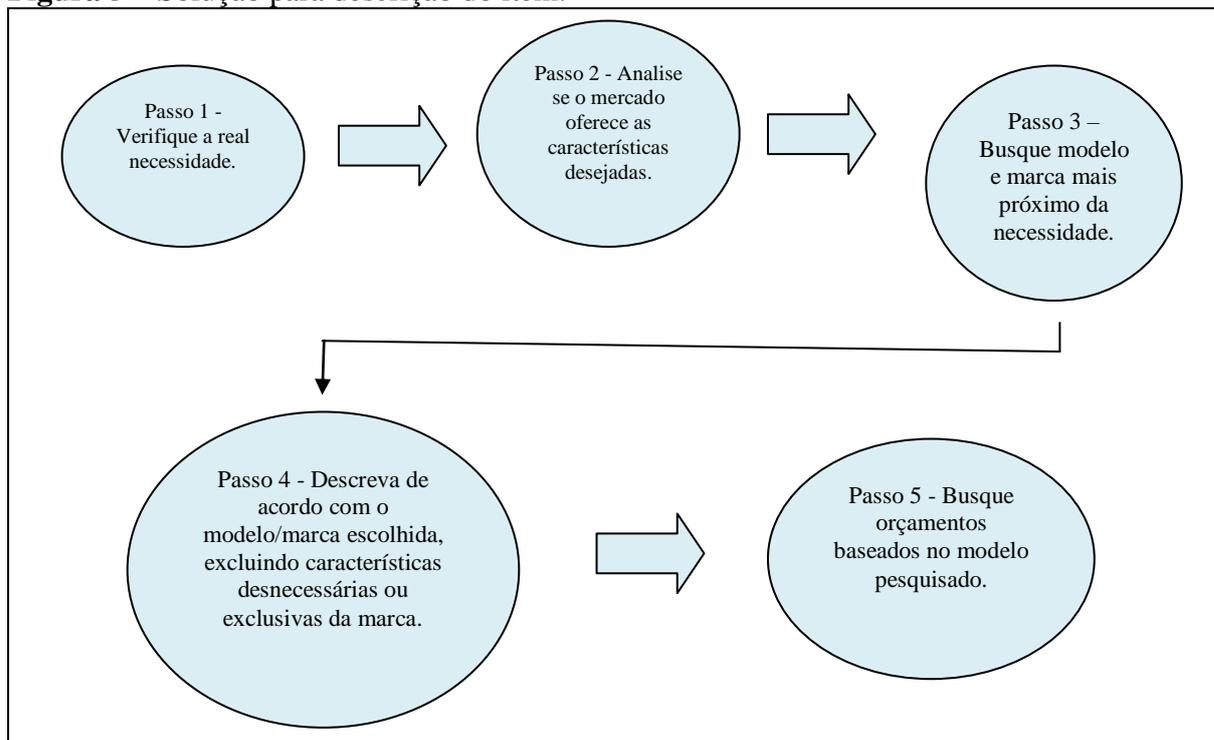
Figura 4 – ATA de pregão com vício.

12.130.958/0001-86	NADJA MARINA PIRES	Sim	Sim	25
Marca: AOC LE32M1475 Fabricante: AOC LE32M1475 Modelo / Versão: AOC LE32M1475 Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: NÃO EXISTE MAIS TV 32" FULL HD NO MERCADO NACIONAL. Características Controle remoto : Imagens detalhadíssimas: Alta resolução para você desfrutar de imagens nitidas como nunca. Perfeita para o mundo conectado: Uma TV com traz versatilidade: Através de uma entrada USB você pode conectar Pen Drives ou HDs e utilizar a sua AOC para ouvir música, ver fotos e informações mais detalhadas dos programas, comprar conteúdo e ter acesso a serviços de utilidade pública como trânsito, clima e merca complemento da programação habitual da TV aberta. - TV LED de alto contraste, com imagens que trazem maior profundidade, além de cores Tamanho da tela 32" Conexões - 2 Entradas HDMI - 1 Entrada USB - 1 Entrada Vídeo Composto - 1 Entrada PC VGA/RGB Conectores des Resolução HD 1366 x 768 pixels Cor Cinza Potência de áudio total (RMS) 5 W + 5 W Tempo de resposta 8 ms Entrada áudio e vídeo Sim Taxa de TV NTSC PAL-M PAL-N ISDB-TB Brilho 240 cd/m2 Dimensões s/ base (LxAxP) mm 730 x 430 x 71 Classificação de consumo (Classe ENCE) A bivolt Conteúdo da embalagem - TV AOC LE32M1475 - Base - Controle remoto - Manual de instruções Garantia 12 meses NÃO É FULL HD.				
Data	Observações			
17/04/2018 10:28:24	Item aberto.			
17/04/2018 10:30:35	Batida iminente. Data/hora iminência: 17/04/2018 10:32:35.			
17/04/2018 10:54:24	Item encerrado.			
18/04/2018 10:11:33	Recusa da proposta. Fornecedor: NADJA MARINA PIRES, CNPJ/CPF: 12.130.958/0001-86, pelo melhor lance de R\$ 1.280.000. Motivo: descrição difere do objeto.			
18/04/2018 10:14:18	Aceite individual da proposta. Fornecedor: INFORMATEL COMERCIAL EIRELI, CNPJ/CPF: 12.852.917/0001-01, pelo melhor lance de R\$ 1.280.000.			
27/04/2018 11:05:33	Convocado para envio de anexo o fornecedor INFORMATEL COMERCIAL EIRELI, CNPJ/CPF: 12.852.917/0001-01.			
27/04/2018 13:44:00	Encerrado o prazo de Convocação de Anexo pelo fornecedor INFORMATEL COMERCIAL EIRELI, CNPJ/CPF: 12.852.917/0001-01.			
10/05/2018 12:36:02	Habilitação em grupo de propostas. Fornecedor: INFORMATEL COMERCIAL EIRELI - CNPJ/CPF: 12.852.917/0001-01			

Fonte: [comprasnet - o site de compras do governo](#)

Importante relatar ainda que nenhuma das propostas tinha a TV de 32 polegadas *Full* HD exigida, no entanto a aceitação não teve nenhuma explicação exposta na ata do sistema e tampouco em conversa no chat, meio oficial de troca de informação no pregão eletrônico. Desta forma pode-se perceber que esta licitação poderia ter sido deserta por erro de especificação, pois não foi observada pela equipe de planejamento que no mercado não existia equipamento com as características desejadas.

Portanto, baseado nas pesquisas e no já relatado, a solução sugerida para se definir um objeto da licitação, de forma eficiente, pode seguir os seguintes passos demonstrados na Figura 5 a seguir.

Figura 5 – Solução para descrição do item.

Fonte: elaborado pelo autor.

No Quadro 3, logo abaixo, detalhamos cada passo sugerido no diagrama acima.

Quadro 3- Processos da descrição do item.

ETAPAS	DESCRIPTIVO
Passo 1	A equipe deve verificar se as características solicitadas pelo requisitante realmente são necessárias para a finalidade do bem ou serviço.
Passo 2	Verifique se o conjunto das características solicitadas é oferecido no mercado, não adianta requerer algo que não existe no mercado.
Passo 3	Busque um modelo de alguma marca que atende ao que é solicitado, pois esta será a base da aceitação na licitação.
Passo 4	Descreva as características de acordo com o modelo pesquisado, excluindo características sem finalidade, no exemplo anterior, qual a finalidade de definir um contraste mínimo para a televisão. Deve ser observado ainda se a característica descrita não é exclusiva da marca, pois sua demanda estaria direcionando para aquela marca, o que é proibido. Por fim, insira na descrição o modelo e marca como referência no final da descrição do item. Exemplo, “Referência: modelo " lg32lw300c " da marca LG, igual ou superior”.
Passo 5	Busque orçamentos voltados para o modelo escolhido, pois de nada adianta escolher um objeto que der uma direção de um padrão mínimo, se o orçamento não condiz com o valor do modelo descrito.

Fonte: elaborado pelo autor.

No Quadro 3, são colocadas sugestões que possam ser útil para descrever o objeto, algo citado que cabe uma atenção é o problema de inserir ou direcionar marca, prática proibida como regra geral, mas com algumas exceções, por exemplo, quando a necessidade de uma padronização na estrutura do órgão, ou quando é uma marca de um insumo ou serviço de assistência necessário para manter a garantia de um produto.

Outro ponto que cabe uma observação é quanto a indicação de um modelo referência na descrição, o fornecedor não terá por obrigação de vender exatamente o modelo/marca do produto que o órgão indicou, no entanto, terá que ser similar ou superior e para garantir esta medida o órgão pode inserir como exigência laudo de laboratório especializado que comprove a similaridade ou superioridade do produto oferecido com o referenciado na licitação.

4 PESQUISAS DE PREÇOS DA LICITAÇÃO

As pesquisas de revisão bibliográfica e com as equipes de planejamento dos processos licitatórios evidenciaram um dos pontos mais sensíveis na fase de planejamento, que é a pesquisa de preços para formar o valor estimado das licitações. As principais dificuldades apontadas têm ligação com a metodologia para obtenção destes orçamentos, assim com a falta de conhecimento do usuário para buscar eficiência neste processo.

Dentro da esfera federal a metodologia é definida pela IN n. 73/2020 para a Lei n. 8.666/93 e a IN n. 65/2021 para a nova lei de licitações Lei n. 14.1333/21, ambas tem metodologias similares, com a diferença que a mais atual, IN n. 65/2021, incluiu um parâmetro a mais de pesquisa, que seria a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas. O Quadro 4 explica o método a ser seguido conforme orientação da IN n. 65/2021.

Quadro 4- Metodologia na pesquisa de preços.

Prioridade	Método	Observação
1	Utilizar os preços registrados no painel de preço ²⁸ do governo federal ou banco de preço em saúde.	Meio mais indicado pelos órgãos de controle.
2	Contratações similares feitas pela Administração Pública, verificadas nos processos de licitações diversos, incluindo o sistema de registro de preços.	Até um ano anterior da data da pesquisa
3	Dados publicados em mídia em tabelas oficiais, desde que aprovadas pelo poder executivo, ou sites especializados (preços da internet) e de domínio amplo, excluindo de leilões.	Deve possuir data e hora da pesquisa e anteceder no máximo 6 (seis) meses a data de divulgação do edital.
4	Pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores.	Mediante solicitação formal (ofício ou email) juntamente com a justificativa desta metodologia, respeitando ainda que data anteceda no máximo 6 (seis) meses a data de divulgação do edital.
5	Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ²⁹	A data das notas fiscais deve estar dentro do prazo de um ano anterior a divulgação do edital.

Fonte: Abud Neto (2022).

A instrução normativa implica na necessidade de seguir esta priorização exposta, sendo que a não utilização das prioridades 1 e 2 devem ser comprovadamente justificadas. Neste ponto é importante ressaltar que o gestor não pode deixar de licitar algo com receio da

²⁸ <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>.

²⁹ <https://www.portaltransparencia.gov.br/notas-fiscais/lista-consultas;>
<https://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/principal.aspx>.

restrição imposta pela norma, pois é comum haver uma desistência de adquirir algo que é necessário pelo fato de não conseguir comprovar o não atendimento da prioridade. No entanto, a exigência de comprovação tem o sentido de evitar a discricionariedade do gestor, no qual motivando, dentro da legalidade, ele tem plena liberdade de seguir com seu processo. Passemos a seguir a dar soluções para cada prioridade imposta pela instrução normativa em questão.

➤ Prioridade 1 - Pesquisa no Painel de Preços

As Figuras 6 e 7 trazem detalhes da utilização do sistema do painel de preços, prioridade 1 nas pesquisas segundo a IN n. 65/2021

Figura 6 - Tela inicial do painel de preços.

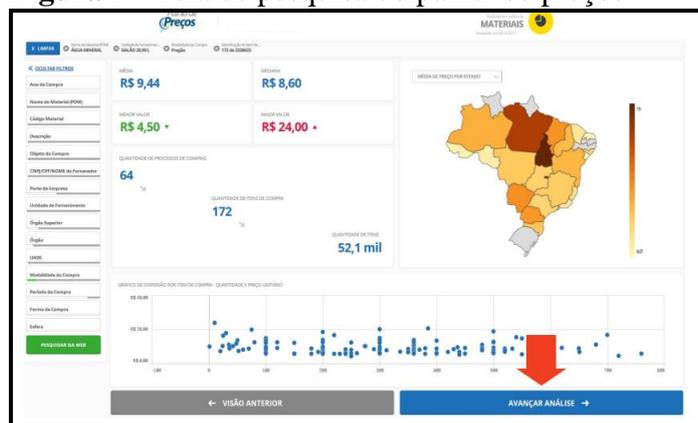


Fonte: <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>

A primeira indicação é que o usuário leia o Manual indicado no próprio sítio da ferramenta, assim como assita os vídeos tutoriais, que vão dar uma boa base de como executar a tarefa, inclusive no manual tem o passo a passo de como fazer.

A iniciativa pode sanar erros declarados por usuários, que os preços não eram condizentes com a região, pois existem filtros no sistema que permitem selecionar a região e até o Estado desejado.

Figura 7 - Tela de pesquisa do painel de preços



Fonte: Manual do Painel de Preços.

Outro ponto reclamado é que os preços estão defasados, não refletindo a realidade do mercado, algo que realmente é comum, pois são processos que por vezes estão a mais de um ano no sistema, e a inflação provavelmente atuou para modificá-los. No entanto, há a possibilidade de serem excluídos aqueles que estão muito abaixo ou muito acima da realidade de mercado. Como é possível observar na Figura 8.

Mas é importante deixar claro que esta exclusão não deve ser feita sem uma justificativa motivada, pois pode passar a ideia de direcionamento de preços. Pois a prática indicaria que o gestor está escolhendo o preço que quer colocar no processo.

A dica seria declarar no processo, no relatório da pesquisa de preços, que foi excluído, por exemplo, todos os valores abaixo de R\$ XX e acima de R\$ YY, por estes preços estarem fora da realidade. Mas deve haver o cuidado de comprovar que o intervalo de preços utilizado é realmente o que o mercado propõe.

Porém como fazer esta comprovação? Dois métodos podem ser utilizados para comprovar:

1. Verificar os preços no comércio local, por exemplo, por meio de catálogos, que poderia comprovar que o intervalo é condizente;
2. Os preços em sítios de fornecedores especializados, considerando o frete³⁰ para a região; e
3. Verificar compras similares atuais em outros órgãos públicos da cidade, por meio de notas de empenho ou mesmo notas fiscais emitidas.

³⁰ Método do frete será explicado no item pesquisa por meio de sítios especializados.

Figura 8 – Exclusão de preços.

Opções	Identificação da Compra	Número do Item	Modalidade	Código de Cotação	Item	Unidade de Encomenda	Quantidade oferecida	Valor unitário	Fornecedor	Órgão	UABR. UABR.
	00001-2016	00007	Preço	327613	ÁGUA MINERAL	GALÃO 20,00 L	200	R\$ 4,80	S DE F RODRIGUES - CENTRO SOLUCOES - ME	DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	200738
	00001-2017	00008	Preço	349997	ÁGUA MINERAL	GALÃO 20,00 L	720	R\$ 4,75	MONTEIRO COMERCIO SERVICOS E REPRESENTACOES LTDA - EPP	EMPRESAS DE ENERGIA	100946
	00001-2017	00042	Preço	327613	ÁGUA MINERAL	GALÃO 20,00 L	400	R\$ 5,42	LOJAS COMERCIO DE PRODUTOS ALIMENTICIOS LTDA - EPP	COMANDO DO EXERCITO	100444
	00001-2017	00001	Preço	330485	ÁGUA MINERAL	GALÃO 20,00 L	500	R\$ 5,83	AMAR COMERCIO EXPORTACAO E IMPORTACAO LTDA - EPP	INST BRAS DO MEIO AMBIENTE DOS RECURSOS REGIONAIS	130128
	00001-2017	00003	Preço	9673	ÁGUA MINERAL	GALÃO 20,00 L	200	R\$ 5,88	COBEL - COMERCIO DE BEBIDAS EIRELI - EPP	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	510760
	00001-2017	00005	Preço	9673	ÁGUA MINERAL	GALÃO 20,00 L	200	R\$ 5,90	COBEL - COMERCIO DE BEBIDAS EIRELI - EPP	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	510760
	00001-2017	00011	Preço	9673	ÁGUA MINERAL	GALÃO 20,00 L	150	R\$ 5,90	COBEL - COMERCIO DE BEBIDAS EIRELI - EPP	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	510760
	00001-2017	00008	Preço	9673	ÁGUA MINERAL	GALÃO 20,00 L	150	R\$ 5,90	COBEL - COMERCIO DE BEBIDAS EIRELI - EPP	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	510760
	00001-2017	00004	Preço	9673	ÁGUA	GALÃO 20,00 L	300	R\$ 5,90	COBEL - COMERCIO DE BEBIDAS EIRELI - EPP	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	510760

Fonte: Manual do Painel de Preços.

Importante destacar que o gestor não está utilizando outra prioridade na pesquisa, ele continua utilizando o painel de preços, apenas estaria fundamentando as razões de exclusão de alguns preços.

Por fim, ocorrem situações em que o agente não encontra orçamento para o item desejado dentro do painel de preços, devido a existir características próprias que na filtragem não retoma compras existentes. Neste caso indica-se colocar no processo a tela do sistema demonstrando a inexistência dos orçamentos buscados e assim justificando a utilização das prioridades seguintes.

➤ **Prioridade 2 - Contratações similares feitas pela Administração Pública**

Lembrando que a prioridade dois não exige uma justificativa motivada para utilizá-la, cabendo o gestor optar por esta ou pela primeira conforme a eficiência no processo. A forma prática de obter estes preços pode ser por copia de ata de licitações de outros órgãos, sendo juntadas pelo menos três destas atas para ser obtida a base de preços. Na Figura 9 demonstra-se a tela do sítio das compras governamentais que é possível verificar as atas de materiais e serviços para serem utilizadas como base de orçamentos.

Figura 9 – Pesquisas de atas.

Fonte: <http://comprasnet.gov.br/Livre/Ata/ConsultaAta00.asp>

No primeiro destaque, “data de vigência da ata”, deve ser respeitado o período de um ano da data da pesquisa, como o processo deve ser aberto para lances um período à frente, é interessante colocar o início de 10 ou 11 meses anteriores, assim quando a licitação fosse divulgada não teriam os preços com prazos maiores que um ano.

Em seguida, seleciona a pesquisa de material ou serviço, ao clicar em selecionar abrirá uma segunda guia, para que sejam colocadas as palavras chaves das características do objeto, ou mesmo o código do objeto no sistema, caso o usuário já o tenha, observa a Figura 10.

Figura 10 – Escolha das características.

Materiais	Código
<input checked="" type="checkbox"/> CANETAS MARCA-TEXTOS, MATERIAL PLÁSTICO, DIÂMETRO PONTA 4, COR AZUL, TIPO PONTA FLUORESCENTE, TIPO CARGA NÃO RECARREGÁVEL	200045
<input checked="" type="checkbox"/> CANETA ESFEROGRÁFICA, MATERIAL PLÁSTICO, FORMATO CORPO CILÍNDRICO, MATERIAL PONTA AÇO INOXIDÁVEL COM ESFERA DE TUNGSTÊNIO, TIPO ESCRITA FINA, COR TINTA AZUL	200049
<input type="checkbox"/> CANETA ESFEROGRÁFICA, MATERIAL PLÁSTICO, FORMATO CORPO CILÍNDRICO, MATERIAL PONTA AÇO INOXIDÁVEL COM ESFERA DE TUNGSTÊNIO, TIPO ESCRITA MÉDIA, COR TINTA AZUL	200053

Fonte: <http://comprasnet.gov.br/Livre/Ata/ConsultaAta00.asp>

No exemplo acima, utilizamos a busca por caneta azul, logo no início poderia ser utilizado o código, mas as características do objeto foi o utilizado no caso. Ao avançar o sistema retoma todos os itens que têm os filtros inseridos, devem ser selecionados aqueles que

possuem as características do objeto da sua licitação. Ao clicar na seleção, o sistema volta para tela principal onde o usuário irá proceder com sua pesquisa. A seguir a Figura 11 mostra as etapas da pesquisa.

Figura 11 – Passo a passo.

Data de Vigência da Ata: 12/10/2021 Até 29/10/2022 Período máximo de seleção = 1 ano.

1 em uma lista, clique em <SELECIONAR>
ns de uma lista, seleccione os itens e clique em <EXCLUIR>

Materiais: 200045 - CANETAS MARCA-TEXTOS, MATERIAL PLÁSTICO...
 200049 - CANETA ESFEROGRÁFICA, MATERIAL PLÁSTICO...
 200057 - CANETA ESFEROGRÁFICA, MATERIAL PLÁSTICO...

Serviços: <Escolha pelo menos um material ou serviço>

Unidades da Federação: RO - RONDÔNIA

Órgãos Gerenciadores: <Todos>

UASGs Gerenciadoras: <Todas>

Órgãos Participantes: <Todos>

UASGs Participantes: <Todas>

Mostra Itens sem Licitações

Consultar **Limpar**

SISRP - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Ata - Consulta Atas de Registros de Preços

Material : 000279311 - CANETA MARCA-TEXTO, MATERIAL PLÁSTICO, TIPO PONTA FLUORESCENTE, COR AZUL
Período pesquisado : 30/10/2021 até 29/10/2022

ÓRGÃO GERENCIADOR	UASG GERENCIADORA	LICITAÇÃO	PERÍODO DE VIGÊNCIA
52121 - COMANDO DO EXERCITO	160470 - 12 GRUPO DE ARTILHARIA DE CAMPANHA	Pregão 00003/2021	23/11/2021 23/11/2022
26245 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	153155 - MATERNIDADE ESCOLA DA UFRJ	Pregão 00018/2021	18/03/2022 18/03/2023
26448 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ	158718 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ	Pregão 00019/2021	07/12/2021 07/12/2022
52121 - COMANDO DO EXERCITO	160064 - COLÉGIO MILITAR DE BRASÍLIA/MEX/DF	Pregão 00002/2021	19/11/2021 19/11/2022
26238 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	153254 - ADMINISTRACAO GERAL/UFMG	Pregão 00009/2021	28/12/2021 28/12/2022
97120 - ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	926605 - DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO M.GROSSO SUL	Pregão 00009/2021	07/12/2021 07/12/2022
52131 - COMANDO DA MARINHA	784810 - CENTRO DE INTENDENCIA DA MARINHA EM BELEM	Pregão 00026/2021	05/11/2021 05/11/2022
26443 - EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES	155125 - HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE SANTA MARIA	Pregão 00131/2021	26/01/2022 26/01/2023
52121 - COMANDO DO EXERCITO	160545 - HOSPITAL DA G. S. GABRIEL DA CACHOEIRA	Pregão 00020/2021	22/12/2021 22/12/2022
26245 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	153155 - MATERNIDADE ESCOLA DA UFRJ	Pregão 00037/2021	05/05/2022 05/05/2023
36201 - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	254445 - INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM IMUNOBIOLOGICOS	Pregão 00344/2021	12/01/2022 12/01/2023
52121 - COMANDO DO EXERCITO	160482 - 1A. BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA/RR	Pregão 00058/2021	16/05/2022 16/05/2023
26441 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARA	158515 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ	Pregão 00005/2022	06/04/2022 06/04/2023

SISRP - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Ata - Consulta Atas de Registros de Preços

Órgão : 26448 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
UASG : 158718 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
Licitação : PREGÃO **Número** : 00019/2021
Período de Vigência : 07/12/2021 até 07/12/2022 **Data Assinatura** : 07/12/2021

Material:	Item:	Qtde Item:	Valor Total:
000279311 - CANETA MARCA-TEXTO, MATERIAL PLÁSTICO, TIPO PONTA FLUORESCENTE, COR AZUL	00039	41	65,60

CLASSIFICAÇÃO	VENCEDOR	QTDE	PREÇO UNIT	VALOR TOTAL	MARCA
1	07048323/0001-02 - RC RAMOS COMERCIO LTDA	41	1,6000	65,60	MASTER

Voltar

Fonte: <http://comprasnet.gov.br/Livre/Ata/ConsultaAta00.asp>

A última tela da Figura 11 poderia ser utilizada como orçamento, desde que a descrição fosse similar ao que foi demandado em sua licitação. Caso o usuário não tenha

certeza, o mais indicado é que, com estes dados obtidos, vá diretamente à ata do sistema, no sítio das compras governamentais, endereço: <http://comprasnet.gov.br/livre/pregao/ata0.asp>, onde a descrição é mais precisa. Vejamos o exemplo na Figura 12.

Figura 12 – Ata do sistema.

Consulta de Atas

- Caso queira fazer a pesquisa pela Uasg clique no botão selecionar.
- Caso seja informado o código da Uasg, a pesquisa será feita pelo código, a lista de UASGs será ignorada.

Licitação Pregão/Concorrência Eletrônica Pregão Presencial

Registro de Preço Equalização por ICMS

UF

Cód. UASG (Unid. de Compra) ou

Número Licitação (Preencha o número e ano. Ex: 102005)

Período de Abertura da Sessão Pública De (dd/mm/aaaa) Até (dd/mm/aaaa)

Consulta de Atas

- Clique no número da licitação para ver a ata

Licitações Eletrônicas

Nº da Licitação	Cód. UASG (Unid. de Compra)	Nome da UASG (Unid. de Compra)
192021 (Pregão)	158718	UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ

CONSULTA ATA

- Visualizar Ata

UASG 158718-UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ

Pregão nº: Nº 00019/2021 (SRP) - (Decreto Nº 10.024/2019)

Modo de Disputa: Aberto/Fechado

Ata do Pregão - 14/09/2021 15:57

Ata Complementar nº 1 - 05/10/2021 11:15

Documentos de Proposta/Habilitação: anexos enviados no cadastro de propostas
Anexos dos Itens: anexos enviados por convocação do pregoeiro

Homologado	09:39:52	COSTA	
Item: 41 - Grupo 3			
Descrição: Caneta marca-texto			
Descrição Complementar: Caneta marca-texto, material: plástico, tipo ponta: fluorescente, cor: verde			
Tratamento Diferenciado: Tipo I - Participação Exclusiva de ME/EPP/Equiparada			
Aplicabilidade Margem de Preferência: Não			
Quantidade: 628		Unidade de fornecimento: Unidade	
Valor Estimado: R\$ 1,9000		Intervalo Mínimo entre Lances: -	
Situação: Homologado			
Adjudicado para: RC RAMOS COMERCIO LTDA , pelo melhor lance de R\$ 1,9000 e a quantidade de 628 Unidade .			
Eventos do Item			
Evento	Data	Nome	Observações
Adjudicado	12/11/2021 09:38:04	-	Adjudicação individual da proposta. Fornecedor:RC RAMOS COMERCIO LTDA, CNPJ/CPF:07.048.323/0001-02, Melhor lance : R\$ 1,9000
Homologado	12/11/2021 09:39:54	FRANCISCO RIBEIRO DA COSTA	

Fonte: <http://comprasnet.gov.br/livre/pregao/ata0.asp>

Nesta forma de pesquisa, pode ser inserida a primeira página da ata, em que estão evidenciados os dados do órgão, seguida da página onde está o item desejado. Deve ser esclarecido ainda que pode ser utilizado tanto a aba “Resultado por Fornecedor”, como “Termo de Homologação”, a primeira é mais interessante, pois a descrição detalhada é a inserida pelo fornecedor no sistema, tende a ser mais precisa, enquanto a descrição no termo de homologação é aquela inserida inicialmente pelo agente público, ambas devem ter semelhança, contudo pode ocorrer do fornecedor propor algo superior ao demandado, com isso características extras podem existir, o que pode aproximar ou afastar do item em seu processo.

Caso o usuário não tenha sucesso em sua busca de orçamento nas duas primeiras prioridades impostas pela IN n. 65/2021, justifica-se motivadamente, como comentado anteriormente e segue para a próxima prioridade.

➤ **Prioridade 3 - Dados publicados em mídia de tabelas oficiais e sítios especializados.**

A terceira prioridade trata da consulta em algumas tabelas oficiais aprovadas pelo poder executivo e sítios especializados, com exceção de sítios de leilões. Como exemplo de tabelas oficiais pode ser citado a tabela SINAPI³¹, voltada para as estatais, mas podendo ser utilizada nos processos dos órgãos. Associada a caixa econômica federal e ao IBGE, ela retrata a média de preços nos materiais e mão de obra para execução de serviços de

³¹Informações disponíveis no sítio: <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/sinapi/referencias-precos-insumos/Paginas/default.aspx>.

manutenção de bens imóveis e obras de engenharia, para sua utilização, cabe atentar para a recomendação dada pela caixa econômica:

As referências do SINAPI são divulgadas nos relatórios com legenda de identificação da origem do preço: (C) preço do insumo coletado pelo IBGE; (CR) preço obtido por meio do coeficiente de representatividade do insumo – metodologia de família homogênea; ou (AS) preço atribuído com base no preço do insumo para a localidade de São Paulo/SP.

A utilização de referências com legenda (AS) é **decisão do orçamentista**, que deve verificar **se o preço é adequado para a localidade** a que se destina o orçamento, considerando inclusive a relevância do insumo no custo total do orçamento. (grifo nosso)

Como observado a sua utilização deve ser cometida e bem analisada para não utilizar orçamentos inexequíveis ou mesmo superfaturados. A sua operação não é tão simples e normalmente exige um conhecimento técnico de alguém da área do serviço demandado, por isso não vai ser objetivo deste guia, mas fica como mais uma ferramenta.

A outra possibilidade nesta prioridade é talvez uma das mais práticas que é a consulta em sítios especializados, principalmente porque a prática desta pesquisa é comum no dia a dia das pessoas. Passemos a dar algumas dicas de como obter com eficiência estes orçamentos.

Primeiro é importante escolher sites que são conhecidos publicamente, para que evite dúvidas sobre a autenticidade de sua pesquisa, e que seja comum que ele venda aquele tipo de objeto que está inserido nos seus processos, pois se não é material comumente comercializado por ele, pode não ter um preço padrão do mercado.

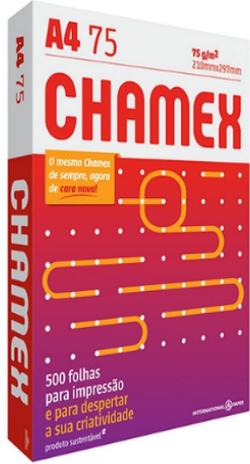
Segunda observação é quanto aos dados do fornecedor, verifiquem e deixem explícito em sua pesquisa o CNPJ do fornecedor do sítio que está utilizando, pois existem algumas empresas que tem mais de um domínio de internet, por exemplo, os sites da *Americans.com*, *submarino.com* e *shoptime.com*, representam o mesmo CNPJ, e o gestor ao colocar orçamentos no mesmo item de mais de um dos domínios citados estaria repetindo a empresa, prática não indicada. A outra questão da verificação dos dados é que é comum a prática de *marketplace*, que terceiros hospedam seus produtos nestes sítios, e podem expor em domínios diferentes, por exemplo, o mesmo produto do mesmo vendedor está presente na *americanas.com* e no *magazineluiza.com*, e a utilização destes dois preços não seria indicado.

A terceira questão, sobre a verificação dos dados, é que no caso do *marketplace*, deve ser verificado se o fornecedor citado no seu relatório é realmente o dono do produto orçado,

pois se está no sítio *americanas.com*, mas quem vende e entrega é o “*magazine do Antônio*”, este tem que ser citado no relatório. A exceção é caso o sítio, que hospeda proposta, participe da operação, como por exemplo, quando é responsável pela entrega, neste caso pode ser citado sítio de domínio. Na Figura 13 a seguir demonstra-se o relatado no parágrafo.

Figura 13 – Dados do fornecedor.

favoritar [compartilhar](#)



Papel Sulfite A4 75g 210mmx297mm Chamex Pacote 500 Folhas

★★★★★ 4.5 (188 avaliações) (8 perguntas)

[la! indica](#)

A resma de Papel Sulfite A4 Chamex é um papel produzido com fibras virgens de eucalipto, tratadas para obter um elevado grau de branquura. Os processos de formação e prensagem são precisos e determinam a qualidade homogênea de impre...

[mais informações](#)

[política de troca e devolução](#)

R\$ 26,99

[mais formas de pagamento](#)

[Rua Quintino Bocaiúva, São Cristóvão - ...](#)

[receba até 15 de novembro](#) **R\$ 42,99**

[retire na loja a partir de 15 de novembro](#) **R\$ 42,99**

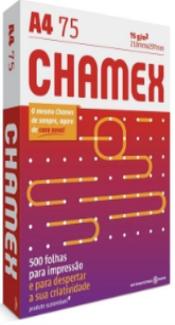
quantidade:

[comprar](#)

Este produto é vendido e entregue por **Americanas**

[+ 1 outras ofertas deste mesmo produto](#)

[compartilhar](#)



Papel Sulfite Chamex A4 500 folhas

★★★★★ 5.0 (2 avaliações) (1 pergunta)

Características: O melhor papel para uso profissional. Tem superfície resistente, corte perfeito e absorção equilibrada, permitindo melhor deslizamento do papel na impressora e evitando desperdício de tinta. é produzido a partir de ...

[mais informações](#)

[política de troca e devolução](#)

R\$ 35,55

[mais formas de pagamento](#)

[Rua Quintino Bocaiúva, São Cristóvão - ...](#)

[receba até 18 de novembro](#) **R\$ 45,99**

[retire na loja a partir de 18 de novembro](#) **R\$ 45,99**

quantidade:

[comprar](#)

Este produto é vendido por **ART LIMP LICITAÇÕES** e entregue por **Americanas**, que garante a sua compra, do pedido à entrega. [saiba mais](#)

favoritar [compartilhar](#)

Usapel
o papel para você usar e abusar

A4
210mm x 297mm
Papel especial econômico para diversos tipos de trabalhos, livre de ácido, pH neutro, vários padrões e cores para a sua escolha. Disponível nas gramaturas 120gsm e 180gsm.

MENOR CUSTO

OFFSET 60K Rosa 180g/m² sulfite

Papel Sulfito A4 Colorido Offset 180G 60K Rosa 50FIs

★★★★★ [faça a 1ª avaliação](#) [faça a 1ª pergunta](#)

Papel Sulfito A4 Colorido Offset 180G 60K Rosa 50FIs Papel especial econômico para diversos tipos de trabalhos, livre de ácido, pH neutro, vários padrões e cores para a sua escolha.

cor: rosa

tamanho: a4

[política de troca e devolução](#)

R\$ 35,88 **batou**
R\$ 34,45
à vista no cartão de crédito
[mais formas de pagamento](#)

ganhe R\$ 1,80 de volta na Ame pagando parcelado.
ganhe R\$ 1,73 de volta na Ame pagando à vista com cartão de crédito.

Rua Quintino Bocaiuva, São Cristóvão - ...

receba entre 14 e 16 de novembro	R\$ 78,46
receba entre 18 e 25 de novembro	R\$ 67,55

quantidade:
- 1 unidade +

comprar

Este produto é vendido e entregue por [Olist](#).
A Americanas garante a sua compra, do pedido à entrega. [saiba mais](#)

Fonte: sítio das lojas americanas no link - <https://www.americanas.com.br>

Procure inserir no seu processo o orçamento junto com o CNPJ do fornecedor e ainda o endereço de rede e o grupo data e hora de sua pesquisa, evite o simples *print* da tela, pois os dados no documento dão originalidade na pesquisa.

Quanto à formação do preço é extremamente importante que seja considerado o frete do produto para o endereço do seu órgão e que este valor seja “rateado” pela quantidade mínima a ser adquirida por lote, a quantidade mínima que o fornecedor terá que enviar todas as vezes que o órgão empenhar. Simplificando, se na minha licitação vou inserir que o mínimo que vou comprar por lote, no item folha de papel *sulfito*, é a quantidade de 10 resmas, por exemplo, tenho que calcular o frete de 10 resmas e dividir depois este valor por 10, assim terei o valor do frete unitário para o meu órgão e somarei assim ao preço unitário explícito na divulgação do sítio. A Figura 14 demonstra como ficaria o preço do frete para um e também para dez unidades para possibilitar a comparação.

Figura 14 – Diferença de frete.

produto	qtd.	entrega	preço	resumo do pedido	
 Papel Sulfite A4 Colorido Offset 180G 60K Rosa 50Fis cor: ROSA, tamanho: A4 vendido e entregue por olist	 - 1 + remover	receba entre 18 e 25 de novembro	R\$ 35,00 R\$ 34,45 em 1x no cartão	1 produto	R\$ 34,45
				frete	 R\$ 67,55
total				R\$ 102,00 em 1x no cartão	
produto	qtd.	entrega	preço	resumo do pedido	
 Papel Sulfite A4 Colorido Offset 180G 60K Rosa 50Fis cor: ROSA, tamanho: A4 vendido e entregue por olist	 - 10 + remover	receba entre 18 e 25 de novembro	R\$ 358,00 R\$ 344,50 em 1x no cartão	10 produtos	R\$ 344,50
				frete	 R\$ 648,47
total				R\$ 992,97 em 1x no cartão ou R\$ 1.007,37 em até 8x	

Fonte: <https://www.americanas.com.br>

É possível observar que o frete unitário na primeira imagem é R\$ 67,55, e na segunda o frete total de R\$ 648,47, dividido para 10 unidades chega a um valor de frete de R\$ 64,85 por unidade, desta forma, reduzindo o preço unitário do item a ser inserido no seu orçamento. Reparem que o valor unitário do papel na primeira situação é de R\$ 102,00 (R\$ 34,45 + R\$ 67,55), enquanto na segunda situação é R\$ 99,30 (R\$ 34,45 + R\$ 64,85) o preço unitário do produto.

➤ **Prioridade 4 – Orçamento diretamente com o fornecedor**

No insucesso das prioridades listadas acima, cabe ao gestor a escolha do orçamento diretamente com o fornecedor, que as pesquisas apontaram como uma barreira no planejamento, pois por vezes, não há celeridade na devolução deste orçamento por parte do privado ou mesmo se nega a entregar por não ter interesse em participar do processo.

Inicialmente passemos algumas indicações para regulamentar esta opção, primeiro que a solicitação deve ser formalizada, e um dos meios que a norma disponibiliza são documentos oficiais do órgão ao comerciante, no qual deve estar discriminada sua solicitação, além de um prazo razoável de devolução, o agente da administração responsável deve ter um protocolo de entrega deste documento que sirva de prova. O outro meio seria o envio de texto de mensagem por e-mail, de preferência, o e-mail institucional do órgão, e no texto também deve

está explícito a demanda do órgão e um prazo razoável para devolutiva. A IN n. 65/2021 trata ainda no § 2º do art. 5º, o mínimo de informação que deve ter no documento de orçamento:

Art. 5º A pesquisa de preços [...] será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, [...]
IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal [...]
[...] § 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:
I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:
a) descrição do objeto, valor unitário e total;
b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
d) data de emissão; e
e) nome completo e identificação do responsável.

Quanto às dificuldades relatadas do não interesse do fornecedor, a solução é que antes de enviar a solicitação dos orçamentos, o agente da administração, procure junto aos SICAF, sistema que tem os cadastros de fornecedores interessados em participar de licitações, a relação de empresas locais ou mesmo regionais que estão neste cadastro, pois a possibilidade de aceitação e preocupação é muito maior.

Outra barreira verificada nas pesquisas seria a prática de envio de orçamentos superfaturados por parte de fornecedores que tem interesse em participar da licitação e entende que quanto maior for seu orçamento, mais margem de lucro terá em sua proposta na licitação. Para o caso, elimine aqueles orçamentos que estão muito acima da realidade aos moldes da prática citada na primeira prioridade. Outra possibilidade é que, dependendo do valor, não há a necessidade de deixar explícito que o orçamento é para uma compra direta, dispensa de licitação, ou para compor um processo de uma licitação, até porque esta decisão muitas vezes é tomada posteriormente a este processo, com isto o fornecedor sem ter certeza se a compra pode ser feita diretamente com ele tende a entregar o valor real de seu produto, entendendo que em uma dispensa de licitação o menor valor poderá ser diretamente contratado. Cabe a informação sobre este último tema que a nova lei de licitações, Lei n. 14.133/21, prevê o sistema de dispensa eletrônica, ou seja, mesmo que não haja uma licitação, a dispensa tem que ser inserida no sistema para ser concorrida com todos os interessados. Mas a ressalva para o caso é que no caso de dispensa deserta o gestor pode optar pela contratação direta com aquele fornecedor que cedeu o menor preço no processo.

➤ **Prioridade 5 – Orçamento na base nacional de notas fiscais eletrônicas**

Metodologia ainda pouco comum na utilização de bases de orçamentos em processos licitatórios, primeiramente que foi recentemente inserida não havia a possibilidade na IN n. 73/2020, foi inserida na IN n. 65/2021, e ainda é a última prioridade, para ser utilizada deve ser comprovada a insuficiência nas quatro prioridades anteriores.

Esta pesquisa entendeu não identificou o um portal específico de consulta nas bases de notas fiscais, sendo os links mais propícios para isto os seguintes:

- ✓ O link do portal da transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/notas-fiscais/lista-consultas>;

A Figura 15 ilustra o sítio do portal da transparência que pode ser utilizado como ferramenta de pesquisa.

Figura 15 – Notas fiscais portal da transparência.



Fonte: sítio portal da transparência- <https://www.portaltransparencia.gov.br/notas-fiscais/lista-consultas>.

- ✓ O segundo link trata-se do site da receita federal onde estão armazenadas as notas fiscais emitidas: <https://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/principal.aspx>.

A Figura 16 retrata o sítio das notas fiscais eletrônicas, alternativa que pode ser utilizado conforme exemplos.

Figura 16 – Notas fiscais portal da transparência.



Fonte: sítio da fazenda nacional - <https://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/principal.aspx>

São as duas fontes identificadas por esta pesquisa para que seja possível a utilização como orçamento dentro da última prioridade. Com isto, finalizando os detalhamentos das prioridades regulados pelas instruções normativas. Quando não sendo possível obter os orçamentos por nenhuma das prioridades estabelecidas, nas contratações por dispensa ou inexigibilidade, podem ser utilizados preços de objetos similares, praticados pela contratada, por meio de notas fiscais emitidas.

Por fim, caso não seja possível obter o mínimo e três preços válidos, há a possibilidade de prosseguir o processo com preços obtidos, desde que comprovadamente justificado, ou seja, será necessário inserir no processo imagens do painel de preços sem o item, emails enviados e não respondidos pelas empresas, ou ofícios com prazo não cumprido.

5 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

O desenvolvimento sustentável dentro das licitações públicas é fundamental, neste escopo a Lei de Licitações expressa com clareza os objetivos das licitações públicas dentro da administração, como se observa a seguir,

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Como é possível notar, o artigo cita alguns dos princípios fundamentais para o cumprimento do objetivo das licitações públicas, incluindo o objetivo da proposta mais vantajosa, a que pode ser traduzido pelo princípio da eficiência, principalmente o que diz respeito ao controle de gastos. Nos anos de 2010, quase 20 anos após o marco da Lei nº 8.666, pela Lei nº 12.349/10, foi alterado o artigo 3º, incluindo a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, objetivo esse impulsionador de uma nova cultura na administração pública.

No entanto, a aquisição sustentável, mesmo após doze anos da publicação legal, ainda passa por diversos obstáculos que predominam de antes da alteração na lei, exigindo uma mudança no paradigma da AP, entre as barreiras pode-se citar: a mudança da cultura organizacional que entende que bem sustentável é um produto ruim ou de preço elevado (OLIVEIRA; SANTOS, 2015); um mercado ainda limitado de bens e serviço sustentáveis, embora em lenta evolução; a complexidade de algumas comparações de custo/valor da avaliação real monetária; problemas de inclusão de dimensões sustentáveis distintas da tradicional ambiental; e a percepção que as exigências podem tornar o processo mais demorado e com custo maior (KORKMAZ, 2010).

As contratações públicas incorporadas de práticas sustentáveis passam a ser uma ferramenta fundamental, pois tem o poder de mudar o mercado, desta forma as autoridades ao integrar a sustentabilidade em todas as fases do processo, motivam o respeito às questões ambientais e auxiliam ainda o desenvolvimento dos produtos verdes e diminuindo o impacto sobre o meio ambiente (ABUD NETO; SILVA, 2021; UTTAM; ROOS, 2015). Corroborando

com este pensamento Trindade et al. (2017) entende o potencial existente no poder de compra do ente público, pois é um fator que pode promover o desenvolvimento sustentável, poder de influenciar tendências de produção e consumo e estímulo a inovar e diversificar produtos e serviços.

Importante ainda entender as diversas dimensões que estão inseridas o desenvolvimento sustentável: Dimensão Ambiental, Dimensão Econômica, Dimensão Social, Dimensão Ética, Dimensão Jurídico-política e Dimensão da Cultural Organizacional.

- ✓ **Dimensão Ambiental:** dever da administração pública a cuidar do meio ambiente e dos impactos ambientais negativos causados em decorrência de suas atividades.
- ✓ **Dimensão Econômica:** consumo consciente com eficiência do gasto público
- ✓ **Dimensão Social:** entendido como a geração de oportunidades, de equidade de gênero e raça e de qualidade de vida no ambiente de trabalho, além da busca pelas livre competição entre os fornecedores para que favoreça inclusão de novos (VILLAC, 2019).
- ✓ **Dimensão Ética:** entende-se como valor da sustentabilidade, o respeito dos limites da natureza pela administração pública em sua atuação, não se limitando apenas a legalidade dos atos.
- ✓ **Dimensão Jurídico-política:** dever constitucional da administração pública;
- ✓ **Dimensão da Cultural Organizacional:** valores organizacionais determinantes no modo de agir da organização e direcionando suas decisões (TAMAYO & GONDIM, 1996).

Com base nos argumentos citados e ainda nas dificuldades apresentadas pelas organizações públicas para tratar a licitação pública sustentável, este guia mostra algumas soluções que podem ajudar as equipes de planejamento na elaboração do processo.

➤ Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS)

O primeiro passo para elaboração de licitações sustentáveis é possuir o PLS e prevê no corpo as soluções viáveis para a aquisição e contratação de objetos que busquem o desenvolvimento sustentável. Passa-se de forma sucinta uma ideia do PSL para orientar inicialmente os agentes.

O que é o PLS?

Regulamentado dentro do poder executivo pela Instrução Normativa nº 10, de 2012, é definido no Art 3º:

Art. 3º Os PLS são ferramentas de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública.

A obrigação é tratada pelo artigo 4º:

Art. 4º Os PLS devem ser elaborados pelo órgão ou entidade e sua delegação e aprovação será de responsabilidade do Secretário-Executivo do respectivo Ministério, ou cargo equivalente no caso das Autarquias, Fundações e empresas estatais dependentes.

Como finalidades, mostramos a ilustração do Plano de logística do Senado Federal, incluído na Figura 17.

Figura 17 – Finalidades do PLS



Fonte: Senado Federal, Plano de Logística Sustentável: Roteiro de Elaboração, p. 12, 2009.

Somando a obrigação legal existente, o Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o Pregão eletrônico criou no parágrafo §1º do art. 2º, o dever jurídico de elaboração dos planos de logística sustentável, como forma de comprovar a observância ao princípio do desenvolvimento sustentável nas aquisições públicas de bens e serviços realizadas por meio da modalidade de pregão eletrônico.

Para elaboração do plano devem ser seguidas algumas etapas:

• Etapa 1. Constituição da comissão gestora

Formada por representantes de unidades envolvidas, que devem ser nomeados formalmente para compor esse grupo, cuja atribuição será coordenar a formulação do PLS, entre outras funções.

• Etapa 2. Realização do diagnóstico da organização:

A Comissão Gestora irá atuar na realização das seguintes atividades, junto aos gestores das áreas envolvidas: Construção do Inventário de bens e materiais; e Levantamento das práticas de sustentabilidade existentes.

• Etapa 3. Construção dos planos de ação

A Comissão elegerá os eixos temáticos que serão trabalhados, posteriormente deve pensar os objetivos da entidade ligados a cada eixo temático. Cada tema pode ter um ou mais objetivos promovendo a sustentabilidade. Em seguida, deverão ser listadas as ações a serem implementadas para o alcance do objetivo. Devem ainda ser definidas as metas a serem alcançadas e os indicadores a serem calculados para verificação do alcance das metas. Formando o plano com um conjunto de matrizes.

• Etapa 4. Aprovação e publicação do plano

A versão que será enviada para aprovação pelo órgão superior de gestão e que deve seguir para publicação, dando ampla divulgação, utilizando a intranet e a internet como meios.

• Etapa 5. Execução dos planos de ação: implantação do PLS

Após a publicação, as unidades envolvidas devem seguir com a implantação das ações propostas.

• Etapa 6. Monitoramento e relatório de desempenho

O monitoramento deve acontecer em duas etapas: primeira em períodos curtos, e a segunda com o apanhado geral dos dados no final do ano ou ao término de vigência do PLS.

A vigência do plano deve ser de dois anos, propiciando seguir no plano as seguintes ações de longo prazo, assim como inserir novas ações e manter aquelas não atingidas.

Baseando-se nas ações propostas no PSL é que o órgão deve partir para o planejamento de suas licitações sustentáveis, importante desta forma, que todos do órgão tenham pleno conhecimento das ações previstas no plano.

Outro ponto a ser analisado ainda é a necessidade de adquirir um produto novo ou se um produto não utilizado de outro órgão poderia ser aproveitado. Desta forma é disponibilizada a plataforma do “Reuse”, sistema de doações disponibilizadas pelo governo, definida desta forma:

O Sistema Doações é uma solução desenvolvida pelo Ministério da Economia, que oferta bens móveis e serviços para a administração pública, disponibilizados pelos próprios órgãos de governo ou oferecidos por particulares de forma não onerosa.
Fonte: (Ministério da Economia, <https://doacoes.gov.br/>)

O sistema também é uma opção ao órgão para disponibilizar para doação aqueles bens sem serventia, mas que pode ser útil a outros órgãos.

Caso a decisão seja a aquisição por meio de licitação de itens novos, iremos pontuar a seguir algumas preocupações que devem ser seguidas na preparação do processo.

➤ Descrição do item e exigências legais.

Dentro da fase de planejamento da licitação, a equipe deve se preocupar em descrever itens sustentáveis. Como exemplo pode ser cobrado:

- A exigência de papel reciclado;
- Materiais com embalagens biodegradáveis;
- Energias renováveis, como a energia solar ou a eólica;
- Lâmpadas de LED que são mais duradouras e econômicas;
- Produtos eletrônicos de baixo consumo de energia, como aqueles com tecnologia inverter.

Quanto ao ciclo de vida pode ser evidenciado no edital do processo licitatório o art. 5º da Instrução Normativa 01/2010 da SLTI/MPOG:

I - bens constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2;

II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do instituto nacional de metrologia, normalização e qualidade industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;

III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs).

O artigo citado dar uma ideia geral das exigências, mas para cada objeto deve ser feita a consulta da existência de legislação sustentável específica para a sua aquisição, normalmente são previstas em Leis, Decretos, Instruções Normativas, Resoluções, Portarias e normas da ANVISA, do Ibama, do INMETRO, do Ministério do Meio Ambiente, do CONAMA, e outros órgãos se constituem em critérios de sustentabilidade. A consulta pode ser feita com o apoio do “Guia de licitações sustentáveis da AGU”³², que está na quinta edição, ou ainda no painel de legislação ambiental³³. O Quadro 5 mostra o exemplo de alguns itens e suas exigências sustentáveis legais.

Quadro 5 – Legislações sustentáveis por item.

Item	Exigência Sustentável	Legislação
Acessibilidade em obras e serviços de engenharia	As edificações se tornem acessíveis a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.	- Lei nº 13.146, de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); - Lei nº 10.098, de 2000 (Normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida); - Decreto nº 5.296, de 2004 (Regulamenta Lei nº 10.098, de 2000);
Acessibilidade em locações	Necessidade de que os imóveis locados pelos órgãos públicos sejam acessíveis a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.	- Decreto nº 6.949, de 2009 (Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007); - NBR 9050/ABNT (Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos).
Agrotóxicos	Segurança e regramentos para uso	Lei nº 7.802, de 11 de julho de

³² Acesso no link: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/gncs_082022.pdf.

³³ Acesso no link: [Microsoft Power BI](#).

		1989.
Aquecedores de água a gás, dos tipos instantâneos e de acumulação.	Requisitos de Avaliação da Conformidade – RAC	Portaria INMETRO n° 119, de 30/03/2007; Portaria INMETRO n° 182, de 13/04/2012 alterada pela Portaria INMETRO n.º 390, de 06/08/2013 e Portaria INMETRO n 186, 14/04/2014.
Bombas e motobombas centrífugas		Portaria INMETRO n° 455, de 01/12/2010.
Condicionadores de ar:		Portaria INMETRO n° 7, de 04/01/2011 Portaria INMETRO n.º 643, de 30/11/ 2012 Portaria INMETRO n.º 410, de 16/08/2013.
Fornos de micro-ondas		Portaria INMETRO n.º 497, de 28/12/2011 alterada pela Portaria INMETRO n.º 600, de 09/11/2012.
Fogões e fornos a gás de uso doméstico		Portaria INMETRO n° 18, de 15/01/2008 Portaria INMETRO n° 400, de 01/08/2012 alterada pela Portaria INMETRO n.º 496, de 10/10/2013.
Lâmpadas led com dispositivo integrado à base:		Portaria INMETRO n° 144, de 13/03/2015.
Máquinas de lavar roupas de uso doméstico:		Portaria INMETRO n° 185, de 15/09/2005.
Refrigeradores e seus assemelhados, de uso doméstico		Portaria INMETRO n° 20, de 01/02/2006.
Televisores do tipo plasma, lcd e de projeção		Portaria INMETRO n° 85, de 24/03/2009 Portaria INMETRO n° 563, de 23/12/2014.
Aquisição de alimentos	Percentual de 30% do total de recursos destinados, no exercício financeiro, à aquisição de gêneros alimentícios, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, para atendimento ao Programa Alimenta Brasil, que deve ser cumprido mediante chamamento público	Lei n. 14.284/21; Decreto 10.880/21; Lei 11.326/06, etc.
Aquisição de medicamentos, insumos hospitalares, materiais da área da saúde, material de limpeza, higiene e cosméticos	ficam sujeitos às normas de vigilância sanitária os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, definidos na Lei n° 5.991, de 1973, bem como os produtos de higiene, os cosméticos, perfumes, saneantes domissanitários, produtos destinados à correção estética e outros O art.7º do Decreto n° 8.077/2013 determina que os produtos de que trata a Lei n° 6.360, de 1976, devem ser registrados na ANVISA.	Lei n° 6360/1976; Decreto n° 8.077/2013; A RDC n° 497, de 20 de maio de 2021 da ANVISA.
Coleta seletiva cidadã	Instituiu a separação dos resíduos reutilizáveis e recicláveis pelos órgãos e as entidades da administração pública federal, direta e indireta e a sua destinação prioritária às associações e às cooperativas	- Decreto n° 10.936, de 12 de janeiro de 2022 (art. 40 a 43).

	de catadores de materiais recicláveis.	
Detergente em pó	Aquisição ou serviços que envolvam a utilização de detergente em pó.	Resolução CONAMA nº 359, de 29/04/2005); - Lei nº 6.360, de 1976; - Decreto nº 8.077, de 2013); - RDC ANVISA Nº 40, de 2008; - RDC ANVISA Nº 42, de 2009; - RDC ANVISA Nº 59, DE 2010.
Energia limpa (fotovoltaica)	Obrigatória a aplicação de recursos, pelas concessionárias ou permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica, em Programas de Eficiência Energética, de acordo com o regulamento estabelecido pela ANEEL.	- Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, - Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, - Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, - Resolução Normativa ANEEL nº 920, 23 de fevereiro de 2021, - Resolução Normativa ANEEL nº 876, de 10 de março de 2020.
Frascos de aerossol em geral	Aquisição ou serviços que envolvam a utilização de frascos de aerossol	- Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos; - Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022; - Portaria INMETRO nº 329, de 29 de julho de 2021.
Limpeza e conservação	Serviços de limpeza e conservação	- Lei nº 12.305, de 2010; - Instrução Normativa no. 5/2017; - Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/2010.
Lixo tecnológico	Os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos são responsáveis pelo ciclo de vida de produtos eletrônicos, que inclui a disposição final ambientalmente adequada; Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos eletrônicos deverão estruturar, implementar e operar sistemas de logística reversa, mediante o retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor	- Decreto nº 10.936, de 2022; - Lei nº 12.305, de 2010.
Mercúrio metálico	O importador, produtor ou comerciante de mercúrio metálico deve possuir cadastro junto ao Ibama para o regular exercício de suas atividades.	- Decreto n. 97.634/89.
Óleo lubrificante	Aquisição ou serviços que envolvam a utilização de óleo lubrificante	- Lei nº 12.305/2010 - Resolução CONAMA nº 362, de 23/06/2005. - Resolução nº 804, de 2019 da ANP.
Pilhas ou baterias	Aquisição ou serviços que envolvam a utilização de pilhas e baterias portáteis, baterias chumbo-ácido, automotivas e industriais ou pilhas e baterias dos sistemas eletroquímicos níquel-cádmio e óxido de mercúrio.	Lei nº 12.305, de 2010; - Resolução CONAMA nº 401, de 04/11/2008; - Instrução Normativa Ibama nº 08, de 03/09/2012.

Pneus	Aquisição ou serviços que envolvam a utilização de pneus.	- Lei nº 12.305, de 2010; - Resolução CONAMA nº 416, de 30/09/2009.
-------	---	--

Fonte: elaborado com base em AGU (2022).

➤ Cadastro Técnico Federal (CTF) Ibama

Apontado em pesquisas como uma das barreiras no planejamento das licitações, principalmente na eficiência dos resultados, o cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, tem sido motivos de eliminação de licitantes nas licitações pesquisadas e ainda motivos de fracassos nestes pregões.

O procedimento trata de verificar o registro da pessoa jurídica perante ao Ibama desta forma garantido que sua fabricação, transporte ou importação estejam seguindo os parâmetros mínimos de sustentabilidade ambiental.

O enquadramento é dividido pelas seguintes categorias:

- [Categoria 1 - Extração e Tratamento de Minerais](#)
- [Categoria 2 - Indústria de Produtos Minerais Não Metálicos](#)
- [Categoria 3 - Indústria Metalúrgica](#)
- [Categoria 4 - Indústria Mecânica](#)
- [Categoria 5 - Indústria de Material Elétrico, Eletrônico e Comunicações](#)
- [Categoria 6 - Indústria de Material de Transporte](#)
- [Categoria 7 - Indústria de Madeira](#)
- [Categoria 8 - Indústria de Papel e Celulose](#)
- [Categoria 9 - Indústria de Borracha](#)
- [Categoria 10 - Indústria de Couros e Peles](#)
- [Categoria 11 - Indústria Têxtil, de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos](#)
- [Categoria 12 - Indústria de Produtos de Matéria Plástica](#)
- [Categoria 13 - Indústria do Fumo](#)
- [Categoria 14 - Indústrias Diversas](#)
- [Categoria 15 - Indústria Química](#)

- Categoria 16 - Indústria de Produtos Alimentares e Bebida
- Categoria 17 - Serviços de Utilidade
- Categoria 18 - Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio
- Categoria 19 - Turismo
- Categoria 20 - Uso de Recursos Naturais
- Categoria 21 - Atividades sujeitas a controle e fiscalização ambientais não relacionadas no Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981
- Categoria 22 - Atividades sujeitas a controle e fiscalização ambientais não relacionadas no Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981 - Obras civis.

Dentro de cada categoria acima citada existem ainda o detalhamento de atividades e seus respectivos códigos e em cada atividade a sua Ficha Técnica de Enquadramento - FTE, como pode ser observado na Figura 18 – Atividades e detalhamentos das categorias do CTF.

Figura 18 – Atividades e detalhamentos das categorias do CTF

Categoria 16 - Indústria de Produtos Alimentares e Bebida					
					
Código	Descrições e atividades	Pessoa Jurídica	Pessoa Física	Consulta FTE	
16 - 1	Beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares	Sim	Não	FTE	
16 - 2	Matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal	Sim	Não	FTE	
16 - 3	Fabricação de conservas	Sim	Não	FTE	
16 - 4	Preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados	Sim	Não	FTE	

 Ministério do Meio Ambiente Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais – CTF/APP					
FICHA TÉCNICA DE ENQUADRAMENTO					
Código:	16 – 1	Descrição:	Beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares		
Versão FTE:	1.2	Data:	15/07/2022		
PP/GU:	Médio	Tipo de pessoa:	Pessoa jurídica:	Sim	Pessoa física: Não
A descrição compreende: ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾					
<ul style="list-style-type: none"> - a preparação de produtos de carne e de conservas de carne e de subprodutos quando não integrada ao abate; - a preparação de produtos de salsicharia e outros embutidos de suínos e de aves quando não integrada ao abate; - a preparação de produtos de carne de reses e de aves; - a preparação de produtos de salsicharia e outros embutidos; - a preparação de carne seca, salgada e defumada; - a preparação de produtos de carne de coelhos e outros pequenos animais; - a fabricação de farinha de carne, de ossos e de outros subprodutos de origem animal; - a fabricação de derivados de origem animal para alimentação; - a preparação de subprodutos diversos de origem animal; - a secagem, moagem e torrefação de produtos agrícolas, inclusive grãos, em estabelecimento industrial; - o beneficiamento do arroz (arroz descascado, moído, branqueado, polido, parbolizado, e convertido); - a fabricação de farinha de arroz; - a fabricação de flocos e outros produtos de arroz; - a fabricação de farinha de trigo, inclusive integral; - a fabricação de sêmolas e farelo de trigo; 					

Fonte: sítio Ibama ([FTEs por categorias — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/licitacoes-e-empreendimentos/licitacoes-e-empreendimentos-2022/licitacao-001-2022-01))

Com base nestas informações a equipe de planejamento poderá inserir na sua licitação a exigência ou não do CTF para o fabricante do produto demandado. Importante destacar que boa parte dos fornecedores que participam da licitação não fabricam os itens que trazem em sua proposta, com isto poderão alegar que não tem a obrigação de ter o CTF. No entanto, eles têm que apresentar o CTF do fabricante do produto que estão oferecendo. Para isto cabe a eles ou mesmo a equipe de apoio ao processo consulta perante o Ibama se o CNPJ do fabricante possui CTF. A consulta pode ser feita pelo link <https://dadosabertos.ibama.gov.br/> ou https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/certificado_regularidade_consulta.php.

Quando tratamos do desenvolvimento social/regional deve ser dada a atenção para as micro e pequenas empresas, e inserir no processo os benefícios que a Lei Complementar n. 123/2006, Estatuto das ME/EPP, tem regulamentado. Os principais benefícios são:

1. Impostos unificados, optando pelo “simples nacional”, que centralizam impostos em documento único evitando assim a necessidade de um maior suporte técnico contábil (BRASIL, 2006);

2. Nas licitações públicas, o direito de adiar a apresentação de documentos de comprovação fiscais para fase de contratação (BRASIL, 2006);

3. Licitações exclusivas, quando os valores totais dos itens forem menores que R\$ 80.000,00 e quando maiores o direito de criação de cotas reservadas destes itens com a mesma exclusividade no limite de 25% da principal (BRASIL, 2006);

4. A possibilidade da AP de exigir, em licitações destinadas à aquisição de obras e serviços, dos contratados a subcontratação de ME/EPP e ainda dar prioridade de contratação para aquelas sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido (BRASIL, 2006); e

5. A preferência de desempate em lances de licitações quando o valor vencedor, desde que não sejam ME/EPP, estiver até 5% acima do seu, podendo assim dar um lance para cobrir o vencedor (BRASIL, 2006).

Esboçamos aqui algumas ideias que podem ser aproveitadas pelos gestores e equipes de planejamento podem utilizar para elaborar uma licitação sustentável. Mas com a convicção que há necessidade de análise muito maior e estudos específicos, que vão variar de acordo com o objeto a ser licitado, cabendo às equipes buscarem capacitação junto aos gestores e mudando desta forma a cultura organizacional.

6 CONCLUSÕES



O presente guia teve objetivo de dar suporte para as equipes de planejamento de processos licitatórios, de forma que possam sanar os vícios comuns a esta fase e possam se basear nas soluções apontadas para buscar eficiência nos seus processos.

Os dados citados neste guia foram fruto da verificação durante as pesquisas de dissertação de mestrado de minha autoria, com o título de “Boas práticas de governança em licitações públicas: uma análise dos vícios e limitadores inerentes ao processo em um órgão das forças armadas”, as diversas dificuldades enfrentadas pelas equipes de planejamento e pelo setor de licitações, que muitas vezes não tem preparação adequada e suficiente para participar deste processo de forma suficiente.

O guia buscou apresentar soluções nos principais limitadores na fase de planejamento dos processos licitatórios, como o planejamento, descrição dos itens, pesquisa de preços e elaboração de licitações sustentáveis. As soluções propostas são baseadas na literatura da área, como leis e normas, e ainda em pesquisas de outros autores, cabendo ao gestor decidir seguir as orientações aqui passadas em busca de eficiência em seu processo, e assim utilizando-se de boas práticas de governança.

REFERÊNCIAS

ABUD NETO, Fernando. Boas práticas de governança em licitações públicas: uma análise dos vícios e limitadores inerentes ao processo em um órgão das forças armadas. Dissertação. Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública. Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho-RO. 2022.

ABUD NETO, Fernando. SILVA, Rosália Maria Passos da. A utilização do Proknow-C para seleção de um portfólio e análise bibliométrica de artigos científicos com tema licitações públicas sustentáveis. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 11, p. 102052-102071, 2021. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv7n11-026>

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 5ª ed.** Brasília: AGU, agosto, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/gncs_082022.pdf>. Acesso em: 01 nov. 21.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 set. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm> Acesso em: 07 dez. 21

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 dez. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm>. Acesso em: 07 dez. 21.

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>. Acesso em: 07 dez. 21.

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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 26 abr. 22.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública

federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: < <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>>. Acesso em: 26 abr. 22.

CRUZ, Nayara Aparecida Carvalho. **A importância do termo de referência nas licitações públicas: um olhar sobre a especificação do objeto e especificação de itens**. 2018.15 p. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Federal De São João Del Rei – UFSJ. Núcleo De Educação A Distância. São João Del Rei, MG. Disponível em: <http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/handle/123456789/499?show=full>. Acesso em: 26 abr. 2022.

DE BRITO ALEXANDRE, Wandewallesy. Governança nos processos das contratações públicas. **Boletim Economia Empírica**, v. 1, n. 6, 2020. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/bee/article/view/5539>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

DEL DUCA, Fábio Vidal Pereira; BENDER FILHO, Reisoli. Processo licitatório da prefeitura de Passo Fundo: Análise das licitações sem êxito. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaopublica/article/view/6170>. Acesso em: 26 abr. 2022

DUNLEAVY, Patrick et al. New public management is dead—long live digital-era governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

KORKMAZ, Abdullah. Benefits and obstacles of environmental, social and sustainable procurement. **Seul: IPPC4**, 2010. Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/>>. Acesso em: 07 dez. 21.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Instrução Normativa nº 01**, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 19 jan. 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762A30FA9A2BA7>>. Acesso em: 26 abr. 22.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa nº 40**, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, DF, 26 maio 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>>. Acesso em: 26 abr. 22.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa nº 58**, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, DF. 09 ago. 2022.

Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>>. Acesso em: 01 nov. 22.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa nº 10**, de 12 de novembro de 2012.. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF. 12 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>>. Acesso em: 01 nov. 22.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa SEGES /ME nº 65**, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 08 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-/me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>>. Acesso em: 26 abr. 22.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Instrução Normativa SEGES /ME nº 73**, de 5 de agosto de 2020. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 5 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>>. Acesso em: 26 abr. 22.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos SCM de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 189-206, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121833>

TRINDADE, Paula Cayolla et al. SPP toolbox: Supporting sustainable public procurement in the context of socio-technical transitions. **Sustainability**, v. 10, n. 1, p. 1-26, 2017 Disponível em <<https://www.mdpi.com/2071-1050/10/1/67>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

VILLAC, Teresa. Licitações sustentáveis no Brasil: um breve ensaio sobre ética ambiental e desenvolvimento. **Belo Horizonte: Fórum**, 2019.

TAMAYO, Álvaro. GONDIM, Maria das Graças Catunda. Artigo Escala de valores organizacionais. **Revista de Administração, São Paulo**, v. 31, n. 2, 1996.

UTTAM, Kedar; ROOS, Caroline Le Lann. Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement. **Journal of Cleaner Production**, volume 86, 1 January, Pages 403-416. 2015. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.08.031>

ANEXO I – Carta de Anuência de Pesquisa

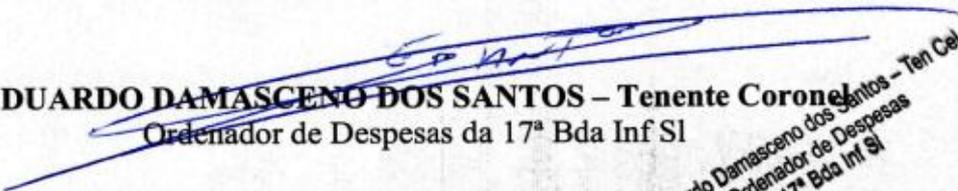
**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
17ª BRIGADA DE INFANTARIA DE SELVA
(BRIGADA PRINCIPE DA BEIRA)
Rua Duque de Caxias 935-Porto Velho-RO
Telefones (69) 3216.2400 – 3216.2462**

CARTA DE ANUÊNCIA DE PESQUISA

Autorizo a realização da pesquisa de dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública, intitulada "Boas práticas de governança em licitações públicas: uma análise dos vícios e limitadores inerentes aos processos licitatórios de um órgão das forças armadas, propondo soluções eficientes e sustentáveis", na 17ª Brigada de Infantaria de Selva, coordenada pelo aluno Fernando Abud Neto, 2º Sargento do Exército Brasileiro, militar da Cia C/17ª Bda Inf SI, sob orientação do Professor Doutor Joel Bombardelli, a ser realizada com os militares pertencentes à administração da 17ª Bda Inf SI, que participaram dos processos de pregões nos anos de 2020/2021, em conformidade com os objetivos e metodologias previamente apresentados.

Como Ordenador de Despesas da 17ª Brigada de Infantaria de Selva, estou ciente das corresponsabilidades associadas ao projeto de pesquisa no compromisso do resguardo da segurança e bem-estar dos participantes da pesquisa e declaro estar ciente da autonomia de cada indivíduo em aceitar ou recusar a participar da pesquisa, independente desta anuência.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento da Resolução CNS n° 466, de 12 de setembro de 2012 e demais normativas complementares.


EDUARDO DAMASCENO DOS SANTOS – Tenente Coronel
Ordenador de Despesas da 17ª Bda Inf SI

Eduardo Damasceno dos Santos – Ten Cel
Ordenador de Despesas
17ª Bda Inf SI

ANEXO II – Folha de Rosto de Pesquisa



MINISTÉRIO DA SAÚDE - Conselho Nacional de Saúde - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP

FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

1. Projeto de Pesquisa: BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS VÍCIOS E LIMITADORES INERENTES AO PROCESSO EM UM ÓRGÃO DAS FORÇAS ARMADAS.			
2. Número de Participantes da Pesquisa: 50			
3. Área Temática:			
4. Área do Conhecimento: Grande Área 6. Ciências Sociais Aplicadas			
PESQUISADOR RESPONSÁVEL			
5. Nome: FERNANDO ABUD NETO			
6. CPF: 970.072.003-97	7. Endereço (Rua, n.º): QUINTINO BOCAIUVA 1958/2404 SAO CRISTOVAO 2390 PORTO VELHO RONDONIA 76804052		
8. Nacionalidade: BRASILEIRO	9. Telefone: 69993665061	10. Outro Telefone:	11. Email: fernandoabud@hotmail.com
Termo de Compromisso: Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e a publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima. Tenho ciência que essa folha será anexada ao projeto devidamente assinada por todos os responsáveis e fará parte integrante da documentação do mesmo.			
Data: 27 / JUN / 2022		 Assinatura	
INSTITUIÇÃO PROPONENTE			
12. Nome: Universidade Federal de Rondônia - UNIR	13. CNPJ: 04.418.943/0001-90	14. Unidade/Órgão:	
15. Telefone: (69) 1182-2111	16. Outro Telefone:		
Termo de Compromisso (do responsável pela instituição): Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.			
Responsável: Prof Dr Marcus Vinícius Xavier de Oliveira	CPF: 272.419.802-63		
Cargo/Função: Diretor NUCSA - Portaria 128/2022/GR			
Data: 27 / JUN / 2022	 Assinatura		
PATROCINADOR PRINCIPAL			
Não se aplica.			

ANEXO III - Parecer Consubstanciado do CEP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
RONDÔNIA - UNIR



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS VÍCIOS E LIMITADORES INERENTES AO PROCESSO EM UM ÓRGÃO DAS FORÇAS ARMADAS.

Pesquisador: FERNANDO ABUD NETO

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 60305722.5.0000.5300

Instituição Proponente: Universidade Federal de Rondônia - UNIR

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.555.719

Apresentação do Projeto:

Trata-se de projeto de pesquisa apresentado por Fernando Abud Neto, referente à pesquisa de sua autoria, intitulada "Boas práticas de governança em licitações públicas: uma análise dos vícios e limitadores inerentes ao processo em um órgão das forças armadas". O estudo será realizado na 17ª Brigada de Infantaria de Selva na cidade de Porto Velho, tendo como participantes militares que atuam neste local.

O(A) pesquisador(a) apresenta o desenho do estudo:

"A metodologia é dividida em dois grupos: Grupo I - realização de entrevistas com questionário semiestruturado, utilizando-se parcialmente uma pesquisa ação e uma análise de conteúdo sobre os resultados; Já o segundo, Grupo II, será por meio de formulário, com a utilização do google docs, e divulgado por meio de grupos do whatsapp, as respostas serão objetivas do tipo survey, com a utilização da escala likert de 5 pontos, com respostas sugeridas do tipo: "discordo totalmente", "discordo parcialmente", "indiferente", "concordo parcialmente" e "concordo totalmente". A população do Grupo I, será formada de militares que servem na 17ª Brigada de Infantaria de Selva, e a amostra formada pelos militares que participaram do planejamento de pregões desertos ou fracassados nos anos de 2020/2021. A do Grupo II, será formada por militares de um grupo de whatsapp, proposto para aqueles que trabalham em setores de licitações

Endereço: Campus José Ribeiro Filho - BR 364, Km 9,5, sentido Acre, Bloco de departamentos, sala 216-2C
Bairro: Zona Rural **CEP:** 76.801-059
UF: RO **Município:** PORTO VELHO
Telefone: (69)2182-2116 **E-mail:** cep@unir.br

Continuação do Parecer: 5.555.719

de diferentes quartéis."

(As informações elencadas aqui foram retiradas do arquivo Informações Básicas da Pesquisa e/ou do Projeto Detalhado).

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Geral

Este trabalho restringe-se a explorar as limitações e vícios dentro dos processos licitatórios, especificamente realizados por meio de pregoes eletrônicos de Sistema de Registro de Preços (SRP), que impeçam as boas práticas de governança, buscando dados mediante revisão bibliográfica, aproveitando ainda o portfólio bibliográfico formado por Neto e Da Silva (2021) nas pesquisas de licitações públicas sustentáveis. Assim o objetivo geral é identificar os vícios e limitadores que cercam os processos licitatórios do tipo pregoes SRP, dentro da fase de planejamento, impedindo boas práticas de governança nestes processos.

Objetivos Específicos

Para atingir esse objetivo geral propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- (i) mapear os possíveis vícios e limitadores mais comuns na elaboração dos processos de licitações públicas;
- (ii) identificar as falhas ocorridas em pregoes desertos ou fracassados no período de 2020/2021, em um órgão das forças armadas sediado na cidade de Porto Velho/RO;
- (iii) confirmar com militares que atuam no setor de licitações, de outros órgãos das forças armadas, as falhas

e limitadores do processo que contribuem para os vícios identificados anteriormente; e

- (iv) propor um guia de boas práticas de governança em licitações públicas sustentáveis que sirva de orientação durante a fase de elaboração do processo e ainda ao período de vigência da contratação com soluções eficientes e sustentáveis.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A) Os riscos de execução do projeto estão claros e bem avaliados pelo pesquisador(a), sendo assim apresentados:

"Esta pesquisa está consolidada no nível de risco mínimo, por se tratar de estudos que empreguem técnicas e métodos retrospectivos de pesquisa, em que não será realizada nenhuma intervenção ou modificação intencional nas variáveis fisiológicas ou psicológicas e sociais dos indivíduos que fazem parte do estudo, pois se trata de um questionário utilizado para entrevistas pessoais no

Endereço: Campus José Ribeiro Filho - BR 364, Km 9,5, sentido Acre, Bloco de departamentos, sala 216-2C
Bairro: Zona Rural **CEP:** 76.801-059
UF: RO **Município:** PORTO VELHO
Telefone: (69)2182-2116 **E-mail:** cep@unir.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
RONDÔNIA - UNIR



Continuação do Parecer: 5.555.719

Grupo I e um formulário utilizado para pesquisa por meio digital através da ferramenta Google docs., divulgada pelo aplicativo "whatsapp" no Grupo II, não havendo em ambas situações identificação do pesquisado e não utilizando perguntas de cunho pessoal, apenas perguntas sobre procedimentos profissionais formais. Os riscos possíveis da pesquisa poderiam ser, no caso do Grupo I, a ocorrência de vazamento de dados das respostas, pois o instrumento de coleta de dados será aplicado por meio físico, no entanto registrados no computador do pesquisador e no caso do Grupo II, a ocorrência de vazamento de dados digitais, pois o instrumento de coleta de dados será aplicado por meio virtual (google docs). No entanto, como prevenção, serão tomadas as medidas padrões de segurança da informação, para não ocorrer o vazamento das informações da pesquisa, contudo não existirão questões que abordarão dados sensíveis dos participantes (dados pessoais), pois não será objetivo da pesquisa coletar esse tipo de informação que possa identificar os participantes e as respostas fornecidas. Para minimizar os riscos, os dados após coletados e compilados serão arquivados com senha e utilizados apenas tabelas numéricas e hipóteses formuladas e para os dados do Grupo II, após coletados e compilados serão excluídos dos bancos de dados digitais e serão manipulados via tabelas numéricas e por gráficos demonstrativos dos resultados".

B) os benefícios oriundos da execução do projeto justificam os riscos corridos, sendo assim apresentados: "Como benefícios desta pesquisa, podem ser consideradas as orientações de boas práticas de governança em processos de licitações públicas, dentro da fase de planejamento, que influenciam diretamente em melhores práticas de gestão e aplicação de recursos públicos pela administração pública, agregando assim eficiências nestes processos, que conseqüentemente trará economia aos cofres públicos, seja por adquirir um material de preço menor ou por adquirir um material que tenha maior durabilidade. Os benefícios aos participantes serão indiretos, tendo em vista que a pesquisa propõe melhores práticas de governança nos processos de licitações públicas, refletindo em economia e qualidade nas contratações, ou seja, agregando eficiência, que pode retornar em melhores condições de trabalho para os participantes da pesquisa que atuam no órgão pesquisado. Existem ainda os participantes da pesquisa que atuam em órgãos diferentes que serão indiretamente beneficiados ao tomarem conhecimento das indicações de boas práticas inseridas no guia que será produzido e colocado a disposição de todos os pesquisados".

(As informações elencadas aqui foram retiradas do arquivo Informações Básicas da Pesquisa e/ou

Endereço: Campus José Ribeiro Filho - BR 364, Km 9,5, sentido Acre, Bloco de departamentos, sala 216-2C
Bairro: Zona Rural **CEP:** 76.801-059
UF: RO **Município:** PORTO VELHO
Telefone: (69)2182-2116 **E-mail:** cep@unir.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
RONDÔNIA - UNIR



Continuação do Parecer: 5.555.719

do Projeto Detalhado)

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Estruturação do projeto em relação aos aspectos éticos:

(X) Permite análise adequada das questões éticas

Outras observações - (As informações elencadas aqui foram retiradas do arquivo Informações Básicas da Pesquisa e/ou do Projeto Detalhado):

CRONOGRAMA

As etapas a serem desenvolvidas são:

ID Grupo

No de Indivíduos

Intervenções a serem realizadas

Grupo II

40

Formulários, pelo google docs, enviados via grupo de whatsapp, do tipo objetiva, survey, com escala likert.

Grupo I

10

Entrevista semiestruturada do tipo pesquisa ação.

Identificação da Etapa

Início (DD/MM/AAAA)

Término (DD/MM/AAAA)

Pesquisa dos pregões desertos/frustrados e entrevistas com Grupo I

20/08/2022

30/09/2022

Pesquisa bibliográfica objetivo específico I

23/07/2022

19/08/2022

Análise/Conclusões

30/10/2022

16/12/2022

Endereço: Campus José Ribeiro Filho - BR 364, Km 9,5, sentido Acre, Bloco de departamentos, sala 216-2C

Bairro: Zona Rural

CEP: 76.801-059

UF: RO

Município: PORTO VELHO

Telefone: (69)2182-2116

E-mail: cep@unir.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
RONDÔNIA - UNIR



Continuação do Parecer: 5.555.719

Correções/revisão final

17/12/2022

14/01/2023

Formulários Grupo II

01/10/2022

28/10/2022

Orçamento financeiro: Financiamento próprio.

Identificação de Orçamento

Tipo

Valor em Reais (R\$)

Custos da pesquisa e editoriais do guia

Custeio

R\$ 1.000,00

Total em R\$ R\$ 1.000,00

Amostra/participantes:

A amostra é formada pelos militares que participaram do planejamento de pregões desertos ou fracassados nos anos de 2020/2021. A do Grupo II, será formada por militares de um grupo de whatsapp, proposto para aqueles que trabalham em setores de licitações de diferentes quartéis.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

- a. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) – PRESENTE
- b. Termo de Anuência Institucional (TAI) – PRESENTE
- c. Folha de rosto – PRESENTE
- d. Projeto de pesquisa completo e detalhado – PRESENTE
- e. Declaração de compromisso do pesquisador(a) – PRESENTE

Recomendações:

Não há

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não foram observados óbices éticos.

Endereço: Campus José Ribeiro Filho - BR 364, Km 9,5, sentido Acre, Bloco de departamentos, sala 216-2C

Bairro: Zona Rural

CEP: 76.801-059

UF: RO

Município: PORTO VELHO

Telefone: (69)2182-2116

E-mail: cep@unir.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE
RONDÔNIA - UNIR**



Continuação do Parecer: 5.555.719

Considerações Finais a critério do CEP:

OBSERVAÇÃO: Todos os projetos submetidos ao CEP/NUSAU/UNIR são avaliados com base na Resolução 466/12, Resolução 510/16 (quando pertinente) e nas Normas Operacionais emanadas da CONEP.

PROTOCOLO APROVADO

1. De acordo com o item X.1.3.b, da Resolução CNS n. 466/12, o pesquisador deverá apresentar relatórios semestrais - a contar da data de aprovação do protocolo - que permitam ao CEP acompanhar o desenvolvimento do projeto. Esses relatórios devem conter as informações detalhadas - naqueles itens aplicáveis - nos moldes do relatório final contido no Ofício Circular n. 062/2011: conselho.saude.gov.br/web_comissoes/conep/index.htm, bem como deve haver menção ao período a que se referem. Para cada relatório, deve haver uma notificação separada. As informações contidas no relatório devem ater-se ao período correspondente e não a todo o período da pesquisa até aquele momento.

Acessar no site do CEP/UNIR o modelo recomendado: <http://www.cep.unir.br/>

2. Eventuais emendas (modificações) ao protocolo devem ser apresentadas de forma clara e sucinta, identificando-se, por cor, negrito ou sublinhado, a parte do documento a ser modificada, isto é, além de apresentar o resumo das alterações, juntamente com a justificativa, é necessário destacá-las no decorrer do texto (item 2.2.H.1, da Norma Operacional CNS nº 001 de 2013).

3. Esta pesquisa não poderá ser descontinuada pelo pesquisador responsável, sem justificativa previamente aceita pelo CEP, sob pena de ser considerada antiética, conforme estabelece a Resolução CNS Nº466/2012, X.3- 4

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_P ROJETO_1973411.pdf	01/07/2022 16:32:51		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento /	TCLE2.pdf	30/06/2022 19:53:07	FERNANDO ABUD NETO	Aceito

Endereço: Campus José Ribeiro Filho - BR 364, Km 9,5, sentido Acre, Bloco de departamentos, sala 216-2C
Bairro: Zona Rural **CEP:** 76.801-059
UF: RO **Município:** PORTO VELHO
Telefone: (69)2182-2116 **E-mail:** cep@unir.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
RONDÔNIA - UNIR



Continuação do Parecer: 5.555.719

Justificativa de Ausência	TCLE2.pdf	30/06/2022 19:53:07	FERNANDO ABUD NETO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto_CEP.pdf	30/06/2022 19:51:14	FERNANDO ABUD NETO	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Compromisso_pesquisador.pdf	30/06/2022 11:53:40	FERNANDO ABUD NETO	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rosto.pdf	29/06/2022 23:48:46	FERNANDO ABUD NETO	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA_DA_PESQUISA.pdf	29/06/2022 23:46:08	FERNANDO ABUD NETO	Aceito
Outros	ANUENCIA_DE_PESQUISA.pdf	29/06/2022 23:43:03	FERNANDO ABUD NETO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PORTO VELHO, 01 de Agosto de 2022

Assinado por:
Láisy de Lima Nunes
(Coordenador(a))

Endereço: Campus José Ribeiro Filho - BR 364, Km 9,5, sentido Acre, Bloco de departamentos, sala 216-2C
Bairro: Zona Rural **CEP:** 76.801-059
UF: RO **Município:** PORTO VELHO
Telefone: (69)2182-2116 **E-mail:** cep@unir.br