



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSITÁRIA**

JOSÉ AUGUSTO FARIA

**REALIDADE E PERSPECTIVA DO MODELO DE GESTÃO DE
COMPRAS ADOTADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Florianópolis
2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSITÁRIA**

José Augusto Faria

**REALIDADE E PERSPECTIVA DO MODELO DE GESTÃO DE
COMPRAS ADOTADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Universitária.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra de Linhares Jacobsen.

Área de concentração: Gestão Universitária

Linha de Pesquisa: Gestão Acadêmica e Administrativa

Florianópolis
2013

FARIA, JOSÉ AUGUSTO
REALIDADE E PERSPECTIVA DO MODELO DE GESTÃO
DE COMPRAS
ADOTADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA
CATARINA / JOSÉ

AUGUSTO FARIA ; orientadora, Alessandra de Linhares
Jacobsen - Florianópolis, SC, 2013.
98 p.

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

Inclui referências

1. Administração Universitária.
 2. Administração.
 3. Gestão de Compras.
 4. Licitação.
- I. Jacobsen, Alessandra de Linhares. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária.

José Augusto Faria

**REALIDADE E PERSPECTIVA DO MODELO DE GESTÃO DE
COMPRAS ADOTADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA**

Esta dissertação foi julgada e aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 28 de junho de 2013.

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Coordenador do Programa

Banca Examinadora:

Prof. Alessandra de Linhares Jacobsen, Dra.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Coordenador do Programa

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

Prof. Raphael Schlickmann, Dr.
Centro de Educação Superior – ÚNICA/SOCIESC

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, por ser o meu Guia nesta jornada de sonhos e desafios.

A vocês, minhas amadas, Carla e Marina.

A minha orientadora, PROFESSORA Alessandra de Linhares Jacobsen, pela atenção, paciência e compreensão dispensados quando da elaboração deste trabalho.

Ao amigo Professor Pedro Melo, pelo apoio indispensável para a conclusão deste trabalho.

Aos companheiros da UFSC pela disponibilidade e incentivo.

RESUMO

FARIA, José Augusto. **Realidade e perspectiva do modelo de gestão de compras adotada pela Universidade Federal de Santa Catarina**. 2013. **98 f.** Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração Universitária). Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

A gestão de compras no setor público se reveste como uma tarefa de elevado grau de complexidade haja vista ter, em seu campo de atuação, algumas variáveis que interferem significativamente nos resultados obtidos. Neste sentido destacam-se as questões voltadas ao mercado (preço, qualidade, garantias, prazos...), a existência de uma vasta legislação a ser obedecida pelo gestor público quando da realização das licitações, o emprego de tecnologias ainda não acessíveis a uma considerável parcela da sociedade, a impunidade de fornecedores inidôneos que atuam junto aos órgãos públicos, a prática da corrupção etc. No campo interno, mas precisamente na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) local onde esta pesquisa será realizada, pretende-se identificar quais os principais fatores atuantes no processo de licitação com a respectiva relevância para o alcance dos resultados desejados. Para tanto, serão analisados os processos licitatórios, nas compras de materiais de consumo e permanente, com o emprego da modalidade licitatória pregão, na forma eletrônica e, ainda, procedida uma entrevista com os servidores com tarefas vinculadas ao Departamento de Compras da UFSC. Nestes procedimentos pretende-se focalizar a prática do planejamento das compras, a elaboração das especificações dos objetos que serão adquiridos, a obtenção dos orçamentos estimativos, o termo de referência, a composição da equipe de apoio que irá participar da sessão pública licitatória, a capacitação dos agentes envolvidos, o recebimento dos objetos licitados, a interação dos órgãos que atuam diretamente nos processos licitatórios e, ainda, a observância dos princípios constitucionais voltados a Administração Pública e, da mesma forma, aos processos licitatórios. A metodologia terá uma abordagem qualitativa, com emprego de uma pesquisa descritiva onde os meios de investigação serão processados na forma de uma pesquisa documental, bibliográfica e de campo com a realização de entrevistas semiestruturadas.

Palavras-chave: Licitação. Gestão de Compras. Pregão Eletrônico.

ABSTRACT

The procurement management in the public sector as a task takes a high degree of complexity considering have in their field, some variables that significantly affect the results. In this sense there are the issues facing the market (price, quality, guarantees, deadlines ...), the existence of extensive legislation to be obeyed by public officials when carrying out the bidding, the use of technologies not yet accessible to a considerable portion of society, impunity disreputable suppliers who work with public agencies, the practice of corruption etc.. In the infield, but precisely at the Federal University of Santa Catarina (UFSC) where this research will take place, we intend to identify the main factors acting in the bidding process with their relevance to achieving the desired results. For this, we analyzed the bidding process, the purchases of consumables, permanent employment with the bidding modality trading in electronic form and also proceeded an interview with servers with tasks related to the Purchasing Department at UFSC. These procedures is intended to focus the practice of purchase planning, preparation of specifications for objects that will be acquired, obtaining estimates of budgets, the term of reference, the composition of the support team that will participate in the public bidding session, training agents involved, the receipt of objects auctioned, the interaction of the organs that act directly on the bidding process and also the observance of constitutional principles aimed Public Administration and, similarly, the bidding processes. The methodology will have a qualitative approach, employing a descriptive research where research resources are processed in the form of documentary research, bibliographic and field with semistructured interviews.

Keywords: Bidding. Purchasing Management. Electronic Trading

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Movimento dos processos licitatórios na UFSC – Material de consumo	76
Gráfico 2 - Movimento processos licitatórios na UFSC – Material Permanente.....	77
Gráfico 3 - Movimento processos licitatórios na UFSC – Prestação de Serviços	78
Gráfico 4- Movimento Geral.....	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Valores limites por modalidades licitatórias	38
Quadro 2 - Movimento dos processos licitatórios na ufsc – material de consumo	75
Quadro 3 - Movimento processos licitatórios na ufsc – material permanente	77
Quadro 4 - Movimento processos licitatórios na ufsc – prestação de serviços.....	78
Quadro 5 – Movimento geral	79

LISTA DE ABREVIATURAS

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
PROPLAN – Pró Reitoria de Planejamento
PROAD – Pró Reitoria de Administração
SCGP – Superintendência de Compras e Gestão Patrimonial
TCU – Tribunal de Contas da União
CGU – Controladoria Geral da União
COMPRASNET – Portal de Compras do Governo Federal
SISG – Sistema de Serviços Gerais
SRP – Sistema de Registro de Preços
MPGO – Ministério do Planejamento e Gestão Orçamentária
CPLP – Coordenadoria de Processos Licitatórios e Pregoeiros
DPC – Departamento de Compras
ME – Microempresa
EPP – Empresa de Pequeno Porte
CPA – Sistema de Controle de Processos Administrativos
SCL – Sistema de Gestão de Compras e Licitações

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 OBJETIVOS	28
1.1.1 Objetivo geral	28
1.1.2 Objetivos específicos	28
1.2 JUSTIFICATIVA.....	29
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	33
2.1 LICITAÇÃO: CONCEITO E LEGISLAÇÃO.....	33
2.1.1 Modalidades licitatórias.....	36
2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	38
2.2.1 Conceito de princípio	39
2.2.1.1 Princípio da legalidade	41
2.2.1.2 Princípio da impessoalidade.....	42
2.2.1.3 Princípio da moralidade	42
2.2.1.4 Princípio da publicidade.....	43
2.2.1.5 Princípio da eficiência.....	46
2.2.2 Princípios aplicados ao processo licitatório	46
2.2.2.1 Princípio da igualdade.....	46
2.2.2.2 Princípio da moralidade e da probidade administrativa	48
2.2.2.3 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório.....	49
2.2.2.4 Princípio do julgamento objetivo	50
2.3 A ADOÇÃO DO PREGÃO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	51
2.4 ELEMENTOS CONSTANTES DO PROCESSO LICITATÓRIO ...	57
2.4.1 A necessidade de se planejar.....	58
2.4.2 As especificações do que se pretende comprar	59
2.4.3 Orçamentos prévios.....	60
2.4.4 O termo de referência.....	61
2.4.5 A elaboração do edital.....	61
2.4.6 Quem deve integrar a equipe de apoio	62
2.4.7 A publicidade dos atos	63

2.4.8 A sessão pública.....	64
2.4.9 Entrega dos objetos licitados.....	65
2.5 PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL (COMPRASNET).....	65
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	67
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	67
3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	68
3.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS	69
3.3.1 Aspectos que foram abordados na entrevista: Roteiro.....	69
4 ANÁLISE DOS DADOS.....	71
4.1 HISTÓRICO DO LOCAL A SER PESQUISADO	71
4.2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	75
5 CONCLUSÃO.....	83
5.1 QUANTO AO OBJETIVO ESPECÍFICO 1: “CONHECER AS AÇÕES PRATICADAS PELA GESTÃO DE COMPRAS DA UFSC QUE PERMITEM O ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DAS UNIDADES REQUERENTES POR MEIO DA REALIZAÇÃO DE UM PROCESSO LICITATÓRIO”.....	83
5.2 QUANTO AO OBJETIVO ESPECÍFICO 2: “IDENTIFICAR A ATUAL ESTRUTURA DO DEPARTAMENTO DE COMPRAS DA UFSC”.....	84
5.2.1 Competência do DCL.....	84
5.2.2 Objetivos principais do DCL.....	85
5.3 QUANTO AO OBJETIVO ESPECÍFICO 3: “IDENTIFICAR ELEMENTOS QUE DIFICULTAM A TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NO ÂMBITO DA UFSC PROMOVENDO ALTERNATIVAS PARA MELHORIAS”	85
REFERÊNCIAS.....	91
ANEXO.....	97
ANEXO 1: PRINCIPAIS ASPECTOS CITADOS PELOS SUJEITOS DA PESQUISA DURANTE A ENTREVISTA	98

1 INTRODUÇÃO

Adquirir um determinado bem, efetuar obras ou contratar um serviço pelos entes da Administração Pública precede a adoção de uma série de procedimentos, normatizados por regramentos legais, que objetivam identificar a melhor proposta em termos econômicos e, também, em qualidade para o atendimento destas ações. Tem-se, então, a principal questão que envolve toda esta atividade, qual seja, como chegar a esta proposta tendo a certeza de que se está adquirindo um determinado bem ou se contratando um serviço em total conformidade a legislação vigente, que não se está infringindo quaisquer interpretações jurídicas dos entes fiscalizadores e, ainda, tendo a segurança de que, apesar de toda documentação apresentada nas negociações, os fornecedores são realmente idôneos, ou seja, cumpridores de todas as obrigações assumidas em um processo licitatório.

Apresentam-se, inicialmente, algumas variáveis que compõem o cenário onde se pratica o ato de comprar que, indiscutivelmente merecem, por parte do gestor de compras, a máxima atenção sob pena de não se chegar a melhor proposta para a Administração Pública e, o que parece ser primordial, o atendimento dos interesses públicos.

A legislação aplicada aos processos licitatórios procura definir Administração Pública em sentido amplo, ou seja, indicando os entes do direito público que atuam em uma determinada contratação. Já a expressão Administração, quando empregada de forma isolada, identifica a unidade que está atuando no caso concreto. “A distinção entre Administração Pública e Administração é utilizada em algumas passagens na disciplina da Lei 8.666. A hipótese de maior relevância encontra-se no art. 87, a propósito das sanções de suspensão temporária do direito de licitar ou de contratar” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 135).

Todas estas ações, vistas como procedimentos preliminares indispensáveis para que se efetue uma determinada aquisição pela Administração Pública, é o que se chama no Direito Administrativo de licitação. Nos ensinamentos de Meirelles (1993 *apud* BRAZ, 2007), licitação é definida como “uma sucessão ordenada de atos que subordinam a Administração e os licitantes”. Cada ato desempenha uma função própria, ou seja, existe para atender a um propósito específico vinculado a um objetivo principal; a seleção da proposta mais vantajosa, seguindo regras específicas submetidas a um tratamento isonômico. “Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom

cumprimento das obrigações que se propõem assumir” (MELLO, 2010, p. 524).

Acrescenta Nienbhur (2012, p. 34), com muita relevância, que

a licitação pública não é procedimento vazio, sem finalidade, que serve apenas para embarçar a atividade administrativa. Em sentido oposto, licitação pública é o meio para celebrar contrato administrativo de modo legítimo, sem corrupção, imoralidade e favoritismos. Na mesma senda, contrato administrativo é o meio para que a administração pública receba uma utilidade, contemplando o interesse público.

Ainda, tratando-se do enfoque conceitual de licitação, Braz (2007, p. 45) reitera o sentido de processo quando observa que “Como todo ato administrativo, a licitação é um ato formal. A formalização obrigatória eleva a licitação ao patamar de processo administrativo”.

Sobre este enfoque Medauar (2010, p. 167) demonstra a amplitude dada a licitação vista como processo quando “implica, além do vínculo entre atos, vínculos jurídicos entre sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes, faculdades, na relação processual. Processo implica, sobretudo, atuação dos sujeitos sob prisma contraditório”.

Portanto, em síntese, no processo licitatório deverão estar incluídas todas as informações, vistas como necessárias, para a formalização de uma determinada aquisição ou contratação a ser realizada pela Administração Pública que; no âmbito federal, estadual ou municipal, delega ao gestor de compras a função de gerenciar todos estes elementos que integram um processo de compras.

Assim, reitera-se a necessidade de que alguns pontos sejam devidamente verificados, pelo gestor de compras, quando da instrução de um processo licitatório. A título exemplificativo podem ser citados os fatores que motivaram a solicitação da compra, a montagem das especificações, os orçamentos estimativos, a reserva orçamentária, a documentação a ser conferida na fase habilitatória, os instrumentos que poderão ser adotados para a seleção da melhor proposta, a forma que se dará a publicidade dos atos; enfim, como citado anteriormente, trata-se de uma sequência sistêmica de atos, disciplinados pela legislação, que demandam, inclusive, o cumprimento de prazos para sua efetiva conclusão. Portanto, o gestor de compras precisa preliminarmente, manter-se focado nestes elementos que integram a fase inicial do processo licitatório.

Toda conduta deverá seguir um ordenamento jurídico aplicado às licitações, caso contrário, incorre-se no risco da anulação de todos os procedimentos realizados denegrindo, desta forma, a credibilidade e a imagem do ente promotor da licitação que, certamente, será submetido ao crivo dos órgãos fiscalizadores e demais entes do poder judiciário.

O aspecto polêmico sobre os procedimentos adotados em um processo licitatório é relatado por Braz (2007, p. 28) da seguinte forma:

Ocorre que a maneira pela qual as licitações são conduzidas no Brasil é frequentemente criticada. Denunciam-se, por exemplo, redação capciosa de itens do Edital, procedimentos anômalos, exigências descabidas, impedimentos e ilegítimas vedações à participação de licitantes, descrição do objeto de aquisição incluindo características direcionadas a um só produtor ou fabricante, excesso de formalismo, etc...

Sob o ponto de vista da legalidade, referente a esta sucessão de atos, é importante salientar que “a validade do ato final pressupõe a validade dos anteriores. Se um ato é declarado inválido os atos posteriores também serão inválidos, porque um depende do outro” (MENDES, 2006, p. 11). Meirelles (1999, p. 23) corrobora com este entendimento quando ensina que “o processo licitatório realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório”.

A legislação aplicada às licitações e contratos realizados pela Administração Pública compreende a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). “No seu art. 118, determina que os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e entidades da Administração Indireta adaptem suas normas de licitação e contratos ao disposto da mesma” (MEDAUAR, 2010, p.185). Mais precisamente, diz o artigo 37, da Constituição Federal do Brasil,

Art.37, XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as

exigências de qualidade técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 2011).

Neste sentido, Niebhur (2012, p. 49) destaca que a Lei nº 8.666/93 “compreende cento e vinte e seis artigos, a maior parte deles fragmentada em vários parágrafos, inciso e alíneas, cujos teores constituem emaranhado de normas que praticamente exauram a matéria”.

Ainda, no exercício do que foi estabelecido pela Constituição, por meio do inciso XXVII do art. 22, a União editou a Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002) que veio disciplinar a modalidade pregão, sendo esta modalidade a mais adotada pela Administração Pública para a realização dos certames licitatórios, tendo em vista a obtenção de melhores resultados nos valores obtidos conforme dados disponíveis no *site* de compras do Governo Federal – (COMPRASNET).

Antes de adentrar diretamente no que vem a ser o modelo gestão adotado pela Universidade Federal de Santa Catarina, cabe aqui fazer algumas colocações sobre em qual modelo de administração pública a mesma se enquadra.

Desta forma a Universidade de Santa Catarina a UFSC teve como fundamento legal para sua criação a Lei n.º 3.849, de 18 de dezembro de 1960, que posteriormente é enquadrada na Lei 4.759, de 20 de agosto de 1965, tornando-se assim uma autarquia federal, onde segundo pode-se dizer que as autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas.

Que conforme a Controladoria-Geral da União, as autarquias ainda podem ser definidas como sendo:

As Autarquias são entidades da Administração Indireta criadas por lei específica, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. (BRASIL, 2013)

Ainda na busca de um melhor entendimento de como se pode compreender o que vem a ser uma autarquia, se tem a definição do decreto Lei 200/1967, que em seu art. 5º, no seu inciso I, define autarquia como sendo:

Art. 5º Para os fins desta lei considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. [...] (BRASIL, 2013)

Sendo desta maneira as autarquias estão sujeitas aos princípios constitucionais e as normas especificadas pela constituição federal, precisando em seu amago para comprar, vender dispor processar as licitações públicas, neste viés de legalidade com base no Estatuto da Universidade Federal de Santa Catarina sem eu artigo 1º, qualifica a mesmo como sendo:

Art. 1º A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação (Lei nº 3.849 de 18 de dezembro de 1960 - Decreto nº 64.824 de 15 de julho de 1969), é uma instituição de ensino superior e pesquisa, com sede no Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, em Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina.

Art. 2º A Universidade, com autonomia administrativa, didático-científica, gestão financeira e disciplinar, reger-se-á pela legislação federal que lhe for pertinente, pelo presente Estatuto, pelo Regimento Geral, pelos Regimentos dos Órgãos da Administração Superior e das Unidades Universitárias e pelas Resoluções de seus órgãos. (UFSC, 2013c)

Portanto, diante do que determina a legislação brasileira, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), classificada como uma autarquia federal deve, obrigatoriamente, adotar a licitação como único caminho a ser percorrido para efetivação das compras necessárias para o seu funcionamento. Corrobora, neste sentido, Niebuhr (2012, p. 37) quando reitera, no que tange as autarquias públicas, que “tais pessoas (as autarquias) tenham autonomia e constituam personalidades distintas da do Estado, fazem parte da Administração Pública e, sob essa égide, lhes é obrigatório realizar licitação pública”. Soma-se a isso, o fato de que a UFSC apresenta-se como uma instituição em constante expansão, o que pode ser comprovado por intermédio da leitura dos seus dados publicados anualmente no Relatório de Gestão elaborado pela Pró-

Reitoria de Planejamento (PROPLAN), os quais dimensionam o tamanho da comunidade universitária composta por um significativo quadro docente, discente e de servidores técnico-administrativos. Esta considerável demanda exige, em contrapartida, uma estrutura adequada que possa viabilizar todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Assim, o gestor universitário tem a incumbência de manter, em funcionamento, uma logística administrativa detentora, dentre outras ações, da tarefa de promover as compras e contratações de serviços pela instituição.

Levando-se em conta o que foi até aqui apresentado, é possível identificar quais requisitos devem ser observados pelo gestor público responsável pelas compras e contratações. Dentre eles, são merecedores de destaque: a necessidade de se planejar antes de comprar, a identificação clara das necessidades a serem atendidas, a elaboração de orçamentos prévios condizentes com os preços praticados no mercado, plena sintonia com a legislação vigente, a adoção de procedimentos que promovam a celeridade e a publicidade de todos os atos praticados, promover constantemente a capacitação dos servidores envolvidos nos processos de compras, a construção de um ambiente sistêmico que envolva todos os setores interessados e, por fim, a criação de um banco de dados com informações referentes aos elementos que compõem uma compra (especificações, orçamentos, fornecedores, garantias fornecidas e modelos de editais).

Atualmente, a gestão de compras, no âmbito da UFSC, está a cargo do Departamento de Compras - órgão vinculado, até maio de 2012, à extinta Superintendência de Compras e Gestão Patrimonial (SCGP), criada em 2010. Dentre as suas atribuições, destacam-se (SCGP-UFSC, 2012):

- a) Coordenar as atividades relacionadas aos setores de sua estrutura;
- b) Planejar, coordenar, executar e acompanhar os processos de compras;
- c) Instruir processos para auxiliar a Administração em suas decisões;
- d) Subsidiar a Administração e as Unidades de Ensino com informações concernentes aos processos de Compra;
- e) Proceder à abertura de processos de licitação nas diversas modalidades, bem como inexigibilidade e dispensa de licitação;

- f) Oferecer suporte técnico e infraestrutura necessária às Comissões de Licitações das Unidades Gestoras de Compras;
- g) Executar outras atividades relacionadas à área de compras que venham a ser atribuídas pelo Superintendente ou por autoridade competente.

O processo licitatório na UFSC, como regra, inicia-se com a unidade requerente demonstrando os fatores que motivaram a solicitação da compra a ser, posteriormente, devidamente autorizada pela autoridade competente. A partir das especificações do objeto a ser licitado, com os seus respectivos quantitativos, serão providenciados os orçamentos estimativos que servirão como parâmetro no momento da aceitação das propostas, apresentadas pelos fornecedores interessados, em sessão pública promovida pelo órgão licitante.

Neste momento, em que já se sabe o que se pretende licitar e, da mesma forma, é conhecido o valor estimativo a ser orçado, deve se definir qual a modalidade será adotada para a realização do certame. As licitações são realizadas seguindo a cinco modalidades estabelecidas pelo artigo 22 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) – concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Em julho de 2002, com a entrada em vigor da Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002) foi instituído a sexta modalidade denominada de Pregão.

Cada modalidade possui uma estrutura própria que estabelece prazos e a forma de como o julgamento das propostas será realizado. A escolha de qual modalidade a ser adotada ocorre em função do valor orçado e das características do objeto ou serviço a ser contratado. Neste sentido Meirelles (2010, p. 326) as classifica como sendo a “licitação como gênero do qual as modalidades referidas são espécies”.

Diante do que foi exposto, pretendeu-se, com a realização desta dissertação, analisar a gestão de compras, colocada em prática na UFSC, estudando os elementos que formam os processos licitatórios promovidos pelo Departamento de Compras. A identificação das peças, que compõem um processo licitatório, não foi feita de forma aleatória, pelo contrário, a disponibilidade de uma ampla legislação como, também, orientações legais e doutrinárias deixam, de forma clara, quais caminhos devem ser seguidos para que o gestor de compras realize uma licitação. Contudo, entende-se que algumas tarefas se encontram no terreno da discricionariedade, o que, de certa forma, permite ao gestor de compras somar aos dispositivos legais algumas práticas administrativas das quais se destacam:

- a) realização de um amplo planejamento das demandas de compras;
- b) distribuição orçamentária vinculada diretamente às reais prioridades da instituição;
- c) elaboração de um programa anual de capacitação destinado aos agentes envolvidos;
- d) definição de rotinas que aproveitem, ao máximo, os recursos disponíveis pela tecnologia da informação.

Portanto, levando-se em consideração o que foi anteriormente exposto, a pesquisa trouxe para reflexão a seguinte indagação:

Como se caracteriza o atual modelo de gestão de compras adotado pela UFSC?

1.1 OBJETIVOS

A gestão de compras revela-se como uma das atividades meio, desenvolvidas pela UFSC, vista como sendo essencial para o pleno atendimento das funções de pesquisa, ensino e extensão. Partindo-se, portanto, deste entendimento, pretendeu-se, com a realização desta dissertação, atingir os seguintes objetivos divididos, na sequência, em geral e específicos.

1.1.1 Objetivo geral

Analisar o atual formato de gestão de compras praticada pela Universidade Federal de Santa Catarina.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Analisar as ações praticadas pela gestão de compras da UFSC que permitem o atendimento das necessidades das unidades requerentes por meio da realização de um processo licitatório;
- b) Identificar a atual estrutura do Departamento de Compras da UFSC;
- c) Verificar os possíveis elementos que dificultam a tramitação dos processos licitatórios no âmbito da UFSC promovendo alternativas para melhoria;

1.2 JUSTIFICATIVA

A realização dessa pesquisa justifica-se posto que a escolha, feita pelos órgãos públicos, do melhor caminho a ser seguido para promover uma gestão de compras que atenda todos os entes envolvidos, tanto os internos nas instituições como, também, os externos, estes últimos representados por toda uma sociedade contribuinte, deva passar por uma permanente reavaliação das suas ações.

Neste sentido, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), promulgada em 05 de outubro de 1988, instituiu, em seu Capítulo VII, um conjunto sistematizado de normas atinentes à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Têm-se elencados no art. 37 do texto constitucional (BRASIL, 1988), a fixação dos Princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e da Publicidade. Ressalta-se que, passados mais de dez anos de vigência da Constituição, a Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, acrescentou à norma legal o Princípio da Eficiência, aumentando, desta forma, o número de princípios explícitos da Administração Pública.

Neste sentido Meirelles (2010, p.88) instrui:

[...] por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

A adoção de medidas que venham proporcionar uma gestão de compras focada em atender, de forma planejada e estruturada, as necessidades dos órgãos requerentes, se reveste em ação indispensável para o efetivo acompanhamento das atividades sempre em expansão realizadas pela UFSC. Novos campi foram inaugurados e outros estão em fase de implementação, o ensino a distância amplia constantemente sua área de ação, abertura de novos cursos; são exemplos que podem ser citados como prova deste momento de crescimento.

Portanto, considera-se imprescindível a adoção de uma gestão de compras voltada a atender plenamente as necessidades dos setores

requerentes, neste sentido, que foram fixados os parâmetros para o desenvolvimento desta dissertação. O alcance dos objetivos propostos fornecerá ao gestor de compras da UFSC informações que poderão ser utilizadas, quando da tramitação de processo licitatórios, para a obtenção das propostas mais vantajosas; tanto no critério econômico como, da mesma forma, no critério qualitativo; atendendo as necessidades dos setores requerentes e, também, ao interesse público.

Quanto à viabilidade do presente trabalho, pode-se afirmar a existência de obras, livros e periódicos que tratam do tema gestão de compras praticada pelos órgãos públicos. Nesta mesma linha, destacam-se as publicações dos entes fiscalizadores, Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU), que disponibilizam ampla jurisprudência e orientações técnicas a serem observadas na promoção dos processos licitatórios.

Acrescenta-se, ainda, que todas as compras, processadas na forma eletrônica, ou seja, com o emprego da Internet, têm seus resultados divulgados nos *sites* oficiais através da publicação de relatórios, editais e atas dos certames com ampla disponibilidade ao público interessado. Nestes endereços eletrônicos, podem ser acessados manuais direcionados aos fornecedores e aos agentes públicos, que orientam sobre a forma de participação nos pregões eletrônicos. Ademais, todas as informações relacionadas com as atividades voltadas às compras, no âmbito da UFSC, foram acessadas por intermédio da análise dos processos, na forma digitalizada e física, com tramitação no Departamento de Compras (DPC). Neste contexto, foram interpretadas as informações referentes às especificações, montagem dos pedidos, solicitação de orçamentos, codificação dos itens, procedimentos jurídicos, publicação dos editais, atas com os respectivos resultados dos certames e, por fim, a forma de como são processadas as entregas dos objetos licitados na UFSC.

A gestão das compras públicas vem sendo, constantemente, objeto de debate no âmbito dos entes federados, haja vista a complexidade dos seus procedimentos e, também, do elevado volume de recursos financeiros que envolvem as licitações. Portanto, percebe-se ser indispensável que o órgão público possua uma estrutura que, composta por pessoal capacitado, tenha condições de promover, de forma eficiente, as ações integrantes de um processo de compras.

Deste modo, a UFSC, para atender suas principais atividades voltadas ao ensino, pesquisa e extensão, precisa manter em funcionamento um campus universitário estruturado com laboratórios, salas de aula, restaurantes, moradia estudantil, hospital universitário,

bibliotecas, prefeitura, museus e, ainda, muitos outros espaços disponibilizados à comunidade universitária. Ao gestor de compras cabe a responsabilidade de gerir todas as aquisições; materiais de consumo e permanentes; como, também, todas as contratações; serviços de conservação, limpeza e segurança; que, por força de lei, são processadas através de licitação com a observância de todos os princípios constitucionais a ela vinculados, realizada de forma célere e transparente, objetivando atender as necessidades dos setores requerentes.

Portanto, a gestão de compras está envolta a uma série de questões, legais e administrativas, merecedoras de total acompanhamento por parte dos agentes envolvidos. Assim, entende-se plenamente justificável a realização desse trabalho de mestrado em que se pretendeu analisar os procedimentos que integram uma licitação, percorrendo todo o tramite de um processo licitatório com o intuito de tentar identificar pontos que mereçam ser melhorados e, também, oferecer a UFSC, na forma de um trabalho de conclusão do Curso de Mestrado Profissional, uma contribuição para o aprimoramento da gestão de compras praticada pela Instituição.

O presente trabalho, apesar de ser de cunho bibliográfico, ou seja, baseado em bibliográfica de autores renomados, trará aos futuros acadêmicos acesso a informações que poderão contribuir para o entendimento de como se realiza, na prática, um processo de licitação dentro de uma autarquia pública.

Desta maneira, o presente trabalho, poderá servir de base para que futuros acadêmicos venham a conseguir desenvolver seus trabalhos dentro da área de atuação da administração pública, tendo assim melhores condições e, da mesma forma, dados para que possam embasar suas pesquisas. Ressalta-se por fim que o presente estudo não tem por base dirimir o assunto por completo, mas sim contribuir para elucidar o tema que será a seguir debatido.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, são abordados alguns elementos que integram um processo licitatório: a legislação em vigor, suas implicações no que se refere à autonomia do gestor público; a observância dos princípios norteadores da licitação; modalidades licitatórias com destaque para o pregão eletrônico e o Sistema de Registro de Preços; o planejamento das compras; a importância da elaboração de boas especificações; enfim; fatores que devem ser devidamente observados e compreendidos pelo gesto de compras com atuação na administração pública.

2.1 LICITAÇÃO: CONCEITO E LEGISLAÇÃO

O entendimento de licitação inicia-se pelo estudo dos elementos que integram a sua conceituação. Para Damasio, “licitação é o procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público, mediante critérios preestabelecidos, isonômicos e públicos, busca escolher a melhor alternativa para a celebração de um ato jurídico”. (JESUS, 2013)

Preferiu-se optar por um conceito amplo (ato jurídico), que envolve tanto os atos administrativos quanto os contratos. A licitação era, segundo um aspecto já superado, ora um procedimento, ora um ato administrativo.

Na lição de Gasparini (2010, p. 527) licitação é conceituada como:

Procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para um contrato ou ato negocial de seu interesse.

Nesta ótica, o procedimento administrativo desenvolve-se “[...] através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos” (MEIRELLES, 2010, p.281).

Coelho (2004, p.171) acrescenta:

Ao contrário do que ocorre com os particulares, a Administração Pública não tem liberdade de

escolha para contratar. Para a aquisição de bens e serviços, alienações e contratação de obras, deverá salvo as exceções previstas na legislação, proceder à licitação na qual se assegure a igualdade entre os participantes.

Entidades particulares, regidas pelo direito privado, procedem em conformidade ao princípio da autonomia da vontade. Dessa forma, a formalização de um determinado contrato é processada mediante a apresentação de uma oferta aceita pela outra parte. Por outro lado, no Direito Administrativo, a licitação representa uma oferta dirigida a um número bem maior de pessoas, estando todas em obediência aos requisitos determinados no edital de licitação, em que algumas oferecerão propostas, dentre as quais a Administração Pública deverá “[...] escolher a que seja mais conveniente para resguardar o interesse público, dentro dos requisitos fixados no ato convocatório” (DI PIETRO, 2012, p. 368).

A legislação aplicada às licitações e contratos formalizados pela Administração Pública compreende a Lei nº 8.666 (BRASIL, 2013), de 21 de junho de 1993, que regulamente o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. “No seu art. 118 determina que os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e entidades da Administração Indireta adaptem suas normas de licitação e contratos ao disposto da mesma” (MEDAUAR, 2010, p. 185). De forma mais abrangente, chegando aos primórdios da prática das licitações públicas, Meirelles (2010, p. 280) ensina que:

a sistemática da licitação sofre fundamental modificação no direito brasileiro desde o seu incipiente tratamento no Código da Contabilidade Pública da União, de 1922, até o Dec.-lei 200/67, Lei 5.456/68, Lei 6.946/81 e Dec.-lei 2.300/86, ora revogados e substituídos pela Lei 8.666, de 21.6.93, que embora diga regulamentar o art. 37, XXI, da CF, na verdade estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos previstos no art. 22, XXVII, da mesma CF, aplicáveis à Administração direta, indireta e fundacional da União, Estados e Municípios.

Ainda, no âmbito da legislação em vigor que trata das licitações públicas, destaca-se a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), que versa sobre o Estatuto da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP). Justen Filho (2007, p. 11)

ressalta que a “LC nº 123 inovou a tradição brasileira e consagrou diversos mecanismos, cuja finalidade é permitir que as empresas destituídas de porte relevante saíam-se vencedoras em licitações promovidas pela Administração Pública”. Em contrapartida, Niebuhr (2012, p. 294) entende que “Sem embargo, afora a questão tributária, o legislador resolveu imiscuir-se na seara da licitação pública, prescrevendo normas abertamente estranhas ao regime jurídico que lhe é próprio, já bastante complicado, diga-se de passagem, o que causa espécie e dificuldades de toda a sorte.”

Para Pereira Júnior (2009, p. 69) a Lei Complementar nº 123/06 veio aplicar uma prerrogativa de tratamento diferenciado às micro empresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), garantida pela Constituição da República, que “assegura a essas empresas, em homenagem à sua relevância na geração de atividade produtiva para cerca de 40 milhões de brasileiros que, de outro modo, permaneceriam fora do mercado de trabalho integrado pelas empresas de maior porte.”

A norma complementar, Lei nº 123/2006, concebeu quatro instrumentos tendentes a ampliar as oportunidades de acesso aos contratos administrativos:

- a) Prazo especial pra a comprovação de regularidade fiscal das ME e EPP, na etapa habilitatória da licitação;
- b) Empate ficto com a proposta da empresa de maior porte, se o valor da proposta da ME ou EPP for até 10 % superior ao daquela, ou de 5% na modalidade do pregão;
- c) Emissão de cédula de crédito microempresarial pela ME ou EPP que, sendo titular de direito a crédito empenhado e liquidado, não o receba em pagamento pela Administração em 30 dias, contados da data da liquidação;
- d) Concessão de tratamento diferenciado e simplificado por meio do qual as ME e EPP, disputam licitações destinadas exclusivamente à sua participação.

Por fim, a legislação brasileira, seguindo um apanhado geral, dispõe a prática do Sistema de Registro de Preços (SRP), que será visto mais adiante e, ainda, o Regime diferenciado de contratação (RDC). O RDC foi instituído pela Lei nº 12.462 (BRASIL, 2011), de 4 de agosto de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº 7.581 (BRASIL, 2011), de 11 e outubro de 2011, sendo aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

- a) Dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016;
- b) Da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – FIFA 2013;
- c) Da Copa do Mundo Fifa 2014;
- d) De obras de infraestrutura e de contratação de serviços para aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais;
- e) Das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Recentemente, o Governo Federal, por meio da Lei nº 12.722 (BRASIL, 2012), de 3 de outubro de 2012, estendeu o uso do RDC para as licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

Para Di Pietro (2012, p. 441) algumas inovações são introduzidas pelo RDC, seja quanto à licitação, seja quanto ao contrato:

- a) Ampliação dos objetivos da licitação;
- b) Inclusão do princípio da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável;
- c) Restrições à publicidade do orçamento estimado;
- d) Inversão nas fases de habilitação e julgamento;
- e) Novos critérios de julgamento;
- f) Previsão de procedimentos auxiliares das licitações;
- g) Possibilidade de remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada;
- h) Previsão da contratação simultânea ou possibilidade de contratação de mais de uma empresa para realizar o mesmo serviço;
- i) Previsão de contratação integrada entre os regimes de execução do contrato.

2.1.1 Modalidades licitatórias

O planejamento de uma licitação passa necessariamente pela identificação de qual será a modalidade adotada. Estuda-se o quantitativo, a característica do objeto licitado, o valor estimado para, em conformidade com a legislação, adequar-se aos procedimentos inerentes às modalidades disponíveis. O edital da licitação, em consonância a modalidade adotada, servirá como instrumento orientador

para que os licitantes possam elaborar suas propostas e, da mesma forma, tomarem ciência de quais serão os critérios para a escolha da melhor. Para Meirelles (2006, p. 79) “Licitação, portanto é o gênero, do qual as modalidades referidas são as espécies”.

Niebuhr (2005, p. 22) esclarece que, para cada uma delas, fica estabelecido um procedimento “peculiar” quando da realização de um processo licitatório. O art. 22 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece as seguintes modalidades licitatórias:

- a) Concorrência: Art. 22 § 1º - é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
- b) Tomada de Preços: Art. 22 § 2º - é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
- c) Convite: Art. 22 § 3º - é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objetivo, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três), pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
- d) Concurso: Art. 22 § 4º - é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
- e) Leilão: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no artigo 19, a quem oferecer o maior lance.

Com a edição da Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), de 17/06/2002, resultado da conversão da Medida Provisória de nº 2.026, de 04/05/2000, foi instituída uma nova modalidade de licitação denominada de Pregão. Sobre esta nova modalidade foram editados os Decretos nº 3.555, de 08/08/2000 (BRASIL, 2000), que regulamenta a forma presencial do pregão e o de nº 5.450 (BRASIL, 2005), de 31/05/2005, que trata do emprego da forma eletrônica.

A lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) define, em seu artigo 23, os limites de valores para a escolha de qual modalidade será adota no certame licitatório (Quadro 1).

Quadro 1 – valores limites por modalidades licitatórias

MODALIDADE	PRAZO	COMPRAS OU SERVIÇOS	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA
DISPENSA		Até R\$ 8.000,00	Até R\$ 15.000,00
CONVITE	05 dias úteis	Acima de R\$ 8.000,00 Até R\$ 80.000,00	Acima de R\$ 15.000,00 Até R\$ 150.000,00
TOMADA DE PREÇOS	15 dias corridos	Acima de R\$ 80.000,00 Até R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 150.000,00 Até 1.500.000,00
CONCORRÊNCIA	30 dias corridos	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00
PREGÃO	08 dias úteis	Bens e serviços de uso comum	

Fonte: Comprasnet (2013)

2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considera-se indispensável que a Administração Pública deva respeitar determinadas premissas no exercício de suas atribuições. A observância destas regras, que alicerçam a atividade pública, constitui nos chamados princípios de Direito Administrativo. “[...] são, assim, as proposições básicas que norteiam todo e qualquer ato oriundo da Administração Pública” (NUNES, 2001, p. 99).

Neste sentido, acrescenta Medauar (2010, p. 122),

no direito administrativo, os princípios revestem-se de grande importância. Por ser um direito de elaboração recente e não codificado, os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. Acrescente-se que, no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres.

A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, instituiu, em seu Capítulo VII, um conjunto sistematizado de normas atinentes à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988). Ficam, desta forma, estabelecidos os princípios a serem cumpridos pelos entes que compõem o aparelho Estatal, em todas as suas esferas, dispostos no art. 37 do texto constitucional - Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e da Eficiência, este incluído através da Emenda Constitucional nº 19 de 04/06/1998.

Tem-se, nos ensinamentos de Meirelles (2004, p. 87), a diretriz a ser seguida pelo gestor público na prática de suas atividades:

[...] por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

Diante desse quadro, explora-se, na sequência cada um dos princípios a ser seguido pela Administração Pública.

2.2.1 Conceito de princípio

Princípios são entendidos como formulações de suma importância na elaboração do pensamento jurídico devendo, portanto,

serem observados por todos “[...] operadores do Direito, advogados, juízes, promotores públicos - todos têm, em primeiro lugar, de levar em consideração os princípios norteadores de todas as demais normas jurídicas existentes” (NUNES, 2002, p. 164).

Da mesma forma, o gestor público deve agir sempre no sentido de cumprir plenamente as leis atuando em favor de uma sociedade assistida na totalidade dos seus direitos. Em contrapartida, pode-se dizer que esta mesma sociedade saberá cumprir com seus deveres e obrigações, pois encontrará no Estado referências de condutas pautadas na justiça expressas nas normas jurídicas. Diante desse quadro, na lição de Bandeira de Mello (2010, p. 912), princípio é tido como:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Bertoncini (2002, p.13), por sua vez, acrescenta que “toda ciência deve apoiar-se em princípios, estes atuam como instrumentos que, de certa forma, procuram sustentar todo o desenvolvimento do conhecimento aplicado aos diversos ramos da ciência”. Baseando-se em Sandim (1997, p. 24), tal fato permite concluir que não existe a possibilidade de concepção de conhecimento, inserido em uma ciência, sem a existência de princípios, porque, sabidamente “são estes que dão a devida explicação do objeto, da linguagem que será utilizada e dos métodos peculiares para o seu estudo”. A interpretação da norma legal depende diretamente da observância de princípios. Estes se situam no ponto mais alto de qualquer sistema jurídico, de forma genérica e, também, abstrata (NUNES, 2002, p. 164).

Quando se cita o aspecto abstrato relacionado à aplicação de determinado princípio, pensa-se, de maneira equivocada, no seu distanciamento da realidade. Esta forma de entendimento é rebatida quando se afirma que toda e qualquer norma deve observar, em um nível de subordinação e, também, de validade, o que prescreve os princípios “[...] como as normas jurídicas incidem no real e como elas devem respeitar os princípios, acabam por levá-los a concretude” (NUNES, 2002, p. 164).

A vinculação do princípio à realidade fica evidenciada por meio dos ensinamentos de Bonavides (1997, p. 600) ao afirmar que:

postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos normativos, os princípios, desde sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positivação no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na Lei das Leis.

Passada a fase de apresentação do entendimento do que sejam princípios, segue-se para a compreensão do seu papel e aplicação no âmbito da administração pública.

2.2.1.1 Princípio da legalidade

Em síntese, tem-se o entendimento de que a atividade administrativa será aplicada em conformidade com o sistema legal, submetendo-se, conseqüentemente, ao que estabelece o princípio da legalidade. “A legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela. Como condição de sua ação” (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 76). Corroborando com este entendimento, observa Meirelles (2010, p. 89) que

na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Para Gasparini (2010, p. 61) o Princípio de Legalidade significa estar a Administração Pública vinculada diretamente ao que dispõe a lei: “Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação”.

2.2.1.2 Princípio da impessoalidade

A Constituição Federal de 1988 procura, com a instituição do princípio da impessoalidade, combater diretamente o entendimento de que questões pessoais venham a ser o principal objetivo das atividades administrativas (BRASIL, 1988). Deste modo, decisões alimentadas por questões envoltas de particularidades, tais como, vingança, antipatias, simpatias, nepotismo, favorecimentos em processo licitatórios são práticas, claramente repelidas por este princípio constitucional. “Busca, portanto, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais” (MEDAUAR, 2010, p. 129).

Deste modo, a Administração Pública não deverá ater-se em dispensar tratamento provido de comportamentos de caráter pessoal que possam privilegiar ou prejudicar determinados setores. Se assim o proceder, o administrador estará comprometendo seriamente o desempenho de sua atividade funcional. “Ele – agente público – é a Administração Pública, que não tem seu rosto e seus sentimentos. A ela - Administração – cabe agir com isonomia relativamente aos administrados” (BERTONCINI, 2002, p. 103).

A responsabilidade pela execução do ato administrativo é inerente ao administrador que, conseqüentemente, é visto como instrumento de “manifestação da vontade estatal e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou” (MORAES, 2003, p. 312).

2.2.1.3 Princípio da moralidade

O princípio da moralidade “relaciona-se aos padrões morais, isto é, aos comportamentos reputados honestos e virtuosos pelos membros da sociedade” (NIEBUHR, 2008, p. 47).

Corroborar com este entendimento Di Pietro (2012, p. 880) quando indica que

com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e a

abranger infrações ou outras que não apenas o enriquecimento ilícito.

Sobre o aspecto da improbidade administrativa, Medauar (2010, p.130) ensina que

a probidade, que há de caracterizar a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever, decorre do princípio da moralidade administrativa. Na linguagem comum, probidade equivale à honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão. A improbidade administrativa tem um sentido forte de conduta que lese o erário público, que importe em enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de outrem no exercício de mandato, cargo, função, emprego público.

Não basta que o administrador público cumpra com suas atribuições estritamente em conformidade com a legalidade. Deve, entretanto, atuar respeitando “os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública” (MORAES, 2003, p. 312).

2.2.1.4 Princípio da publicidade

Todo ato promovido pela Administração Pública deve estar ao alcance do conhecimento de qualquer cidadão, exceto aqueles considerados sigilosos que, se divulgados, comprometem a segurança de pessoas ou de instituições. Estas exceções estão previstas na Constituição Federal de 1988 que dispõe em seu art. 5º, nos incisos X e XXXIII (BRASIL, 1988), o que segue:

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse coletivo ou geral que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O princípio da publicidade acaba de ganhar um forte aliado no que condiz a abertura dos atos e realizações do setor público brasileiro, onde através da publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Mais conhecida popularmente como a lei de acesso a informação, onde o presente vernáculo garante ao cidadão brasileiro o direito de ter acesso ilimitado aos atos e acontecimentos sejam eles nas esferas administrativa, executiva e judiciária que qualquer um dos órgãos governamentais, sejam eles a União, os Estados, os Municípios, as Autarquias, local onde se enquadra a Universidade Federal de Santa Catarina, as empresas de Economia Mista, sendo que a presente lei em seu artigo 3º no inciso I faz uma importante ressalva:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

[...] (BRASIL, 2013)

Desta forma a presente legislação vem dar mais poder ao princípio da publicidade, tornando, via de regra, o direito da informação ao cidadão, sendo que sua não publicação será em casos excepcionais, invertendo desta maneira o cotidiano, o qual era o caráter sigiloso dos atos governamentais, para a publicidade destes mesmos atos a partir da publicação da presente legislação.

A exigência de publicidade na Administração Pública objetiva não só permitir ao cidadão conhecer os atos de quem está no poder e, assim, ter a possibilidade de controlá-los, mas também porque este princípio é por si mesmo, um instrumento que permite diferenciar o lícito do ilícito.

O acesso às informações ligadas aos atos públicos propicia a utilização de mecanismos de controle, quando necessários à adequação do ato ao contexto da legalidade, da moralidade e dos demais princípios norteadores da Administração Pública. “Objetiva a publicidade propiciar transparência aos atos da Administração e garantir seus efeitos externos, permitindo ao administrado tomar ciência dos mesmos e exercer o respectivo controle” (NUNES, 2001, p. 115).

A Administração Pública atua em favor do cidadão e, nunca, em função de interesses particulares, portanto, torna-se necessário dispor

todos os seus atos para o conhecimento público. “Bem por isso, o princípio da publicidade não se coaduna com a prática de atos sigilosos, tomados em pequenos grupos, sem a plena ciência dos cidadãos” (COELHO, 2004, p. 50). Sobre a publicidade das ações públicas, Justen Filho (2010, p. 76) ressalta que:

A ausência de publicidade somente é admitida quando outros interesses públicos possam ser concretamente ofendidos. Existem contratações que envolvem questões sigilosas. Bem de ver que o sigilo não pode ser imposto de modo arbitrário, mas deve ser cumpridamente justificado. Em tais casos, o princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade.

A aplicabilidade deste princípio concretiza-se por meio de inserção do ato em jornal oficial ou, ainda, através da publicação de editais que deverão estar, igualmente, disponíveis ao público quando se inicia a produção dos efeitos dos respectivos atos. “A publicação oficial é exigência da executoriedade do ato que tenha que produzir efeitos externos. Em alguns casos, a forma de publicidade exigida é a notificação pessoal ao interessado” (SILVA, 2003, p. 650).

Os efeitos jurídicos correspondem à publicação dos atos concluídos ou de algumas etapas processuais em andamento, como por exemplo, fases de concorrência públicas e tomadas de preços. Acrescente-se, ainda, que toda publicação deverá ser realizada em órgãos oficiais, “o emprego da imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio, ainda que em horário oficial não surtirão os efeitos legais para a correspondente validade do ato produzido pela Administração Pública” (MEIRELLES, 2010, p. 97).

Meirelles (2010, p. 97), sobre o princípio em estudo, ainda faz as seguintes considerações:

A publicidade, como princípio de administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de

despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

2.2.1.5 Princípio da eficiência

A Administração Pública procura, tendo a eficiência como uma aliada, executar suas atribuições de modo célere e seguro. “Eficiência contrapõe-se à lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções” (MEDAUAR, 2010, p. 132).

Este princípio pode ser observado sob dois aspectos. Inicialmente, “[...] em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados e, ainda, sob a ótica organizacional e disciplinar da Administração Pública que, da mesma, almeja os objetivos propostos anteriormente” (DI PIETRO, 2012, p. 84).

No que tange ao aspecto voltado à qualidade da atividade exercida pelo agente público, tem-se, com a observância do princípio da eficiência, a possibilidade de dispensa do mesmo, na forma da lei, quando, submetida à periódica avaliação de desempenho, não esteja mais em sintonia com as diretrizes da Administração Pública (MEIRELLES, 2010, p. 99).

2.2.2 Princípios aplicados ao processo licitatório

Para Braz (2007, p. 58) “Todo processo licitatório, como as atividades dos administradores públicos, é marcado, pautado e norteado por um corpo de princípios fixos, de natureza constitucional”. Assim, a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) em seu artigo 3º estabeleceu quais os princípios deverão ser observados pelo Administrador Público quando da realização de processo licitatórios.

2.2.2.1 Princípio da igualdade

A lei nº 8666/93 (BRASIL, 1993), em seu art.3º, §1º, inciso I, veda qualquer tipo de discriminação constante no edital de licitação. Por certo, esta vedação deverá permear todo o procedimento licitatório, evitando-se que determinado licitante venha obter vantagens em relação aos demais. “O princípio, todavia, não proíbe que a Administração Pública estabeleça requisitos para o certame, desde que lógicos e razoáveis à vista do objeto a ser licitado” (NIEBUHR, 2000, p. 91).

Esclareça-se que tal princípio não proíbe a existência de fatores que diferem os licitantes quando intentam contratar com a Administração Pública. A escolha da vantagem mais vantajosa ocorre por meio de um diferencial que, dentro da legalidade, estabelece um vencedor no certame. “Não se admite, porém, a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do ocupante do cargo público” (JUSTEN FILHO, 2005a, p. 311). Corrobora com este entendimento Meirelles (2006, p. 35) quando ensina que:

a igualdade entre os licitantes é o princípio primordial da licitação – previsto na própria constituição da República – pois não pode haver procedimento seletivo com discriminação entre participantes, ou com cláusulas do instrumento convocatório que afastem eventuais proponentes qualificados ou os desnivalem no julgamento (art. 3º, § 1º). Mas o princípio em exame não impede que a Administração estabeleça requisitos mínimos de participação, desde que necessário à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou do serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público, em conformidade com o previsto nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666, de 199.

Deixa-se claro que o respeito ao princípio da igualdade deverá permear todas as fases do processo licitatório, posto que “não se admitirá em fase alguma do procedimento qualquer outro juízo de valor da Administração por critérios que não estejam previstos no instrumento convocatório” (REGO, 2003, p. 107).

Seguindo este entendimento, Justen Filho (2010, p. 61) assinala que “a isonomia também se aplica no transcurso da licitação. Depois de editado o ato convocatório, o princípio da isonomia continua aplicável. Trata-se, então, da isonomia na execução da licitação”.

A aplicação de critérios, por parte da Administração Pública, quando da elaboração do instrumento convocatório, procura afastar empresas que não sejam cumpridoras de suas obrigações legais e, da mesma forma, possam apresentar elementos desfavoráveis quanto à questão técnica do objeto licitatório (DI PIETRO, 2012, p. 332).

Assim, a aplicação de exigências mínimas que demonstrem a realidade econômica financeira da empresa licitante, sua capacidade técnica e respectiva experiência no mercado não devem ser consideradas como uma ação discriminatória. Da mesma forma, não se caracteriza

procedimento discriminatório quando “a solicitação específica de determinado produto, licitado apenas para se obter o menor preço entre seus revendedores, desde que a exclusão de similares se justifique por interesse público comprovado pela Administração licitadora” (MEIRELLES, 2006, p. 30).

Justen Filho (2010, p. 61) justifica a ocorrência da violação do princípio da igualdade quando o edital licitatório prevê as seguintes situações:

- a) existência de discriminação desvinculada do objeto a ser adquirido;
- b) imposição de exigências desnecessárias para os licitantes sem proporcionarem vantagem alguma para a Administração;
- c) comprovação de requisitos desproporcionados a serem observados na fase da efetivação do contrato.

2.2.2.2 Princípio da moralidade e da probidade administrativa

Segundo Medauar (2010, p. 182) a conduta de todos aqueles, envolvidos em um processo licitatório, deve ir ao encontro dos objetivos do interesse público. Enfatizando, ainda, que em hipótese alguma tal comportamento deverá ser pautado por favorecimentos, omissão de informações ou, ainda, por qualquer outro ato desprovido da legalidade e boa fé. Neste sentido, corrobora Justen Filho (2005a, p. 313) quando ensina que “a licitação deve ser norteada pela honestidade e seriedade. Os princípios aplicam-se tanto à conduta do agente da Administração Pública como à dos próprios licitantes”.

Nesta ótica, Coelho (2004, p. 184) apresenta o seguinte entendimento:

O que postula o princípio é que a Administração Pública deva atuar com probidade e boa-fé em relação aos licitantes e, sobretudo, salvaguardando o interesse público. Esse princípio veda que se instaure a licitação para beneficiar o particular em detrimento do interesse público. Tal prática, além de ilícito administrativo a comprometer irremediavelmente o processo, constitui também ilícito penal previsto no art. 91 da Lei n. 8.666/93.

Ocorrendo que o agente público proceda de forma contrária à moralidade, distanciando-se dos ditames legais que servem como

embasamento de todo o instrumento do edital, tem-se a certeza de que deva prevalecer a nulidade da licitação por ele processada. Da mesma forma, “havendo conluio ou composição entre os licitantes, estarão frustrados os princípios da moralidade e da probidade. Deverá invalidar-se o certame, punindo-se os responsáveis” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 69).

2.2.2.3 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

O edital de uma licitação é a lei maior da qual todos, agentes públicos e licitantes, deverão manter total obediência. “[...] estabelecidas às regras do certame, tornam-se obrigatórias para aquela licitação durante todo o procedimento e para todos os seus participantes, inclusive para o órgão ou entidade licitatória” (MEIRELLES, 2010, p. 31).

Compreende, portanto, o edital ser o principal instrumento empregado pela Administração para verificar se o licitante atende os requisitos para negociar com o ente público. Estabelece, igualmente, os critérios para a escolha da proposta mais vantajosa. “[...] o Edital faz Lei entre as partes, de modo que deve a Administração e o licitante respeitá-lo integralmente, não podendo dele desviar-se no curso do processo” (REGO, 2003, p. 108).

Quanto ao instrumento convocatório, Niebuhr (2005, p. 31) instrui que

os licitantes, ao analisarem o edital, devem ter condições de precisarem tudo o que serão obrigados a fazer, caso saiam vencedores do certame. E, por outro lado, a Administração Pública só pode exigir aquilo que efetivamente estiver no edital, salvo se alterar o contrato, dentro das balizas legais, restabelecendo o equilíbrio econômico-financeiro. Demais disso, o instrumento convocatório deve indicar os documentos a serem apresentados pelos licitantes para que eles sejam habilitados no certame. E, ainda, em linha geral, deve enunciar os critérios objetivos a serem levados em conta para cotejar as propostas.

Elaborado o edital e feita a sua devida publicação, momento que caracteriza o início da fase externa da do processo licitatório, qualquer alteração dos requisitos referentes à habilitação, especificações e

informações quanto à elaboração da proposta deverão obedecer a formalidades. Nova publicação deverá ser feita no órgão oficial de divulgação (Diário Oficial da União) constando à devida alteração que, conseqüentemente, acarretará a prorrogação dos prazos para entrega e abertura das propostas. São questões indispensáveis a serem observadas pelo agente público que, agindo de forma contrária, acarretará na nulidade da licitação. “Situações especialíssimas que autorizam a alteração requerem a mais ampla publicidade [...], a fim de que, respectivamente, todos os participantes tomem ciência e possam adequar suas propostas” (NIEBUHR, 2005, p. 31).

Acrescenta Gasparini (2010, p. 292) sobre o procedimento a ser adotado pelo agente público quando da alteração do edital:

De sorte que, estabelecidas às regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação. Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, essa poderá ser promovida através de *rerratificação* do ato convocatório [...]. Assim retifica-se o que se quer corrigir e ratifica-se o que se quer manter [...]. essas formalidades não são necessárias se, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

2.2.2.4 Princípio do julgamento objetivo

A Administração Pública quando do julgamento das propostas, bem como da documentação necessária para a habilitação, apresentadas pelos licitantes, deverá ater-se aos critérios estabelecidos no instrumento convocatório. “[...] a Administração deverá valorar aquilo que fixou de maneira prévia com aquilo que foi apresentado pelos licitantes. Não há margem para qualquer outra valoração, se não aquela de conhecimento prévio dos licitantes” (REGO, 2003, p. 110).

Neste sentido, ensina Meirelles (2010, p. 32) que

é princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido pelo edital. Em tema de licitação, a margem de valoração subjetiva e de discricionarismo no julgamento é

reduzida e delimitada pelo estabelecimento no edital. Se assim não fosse, a licitação perderia sua finalidade seletiva, justificando-se a escolha direta do contratado pela Administração, independentemente do confronto das propostas.

Acrescenta Mello (2010, p. 511) que, com a observação deste princípio, pretende-se anular a prática do julgamento com conteúdo subjetivista como, também, voltado a objetivos pessoais dos membros da comissão responsável pela análise da documentação entregue pelos licitantes.

Justen Filho (2010, p. 31), por sua vez, interpreta o princípio do julgamento objetivo da seguinte forma:

a “vantajosidade” da proposta deve ser apurada segundo um julgamento objetivo. O ato convocatório tem de conter critérios objetivos de julgamento que não se fundem nas preferências ou escolhas dos julgadores. O julgamento das propostas subordina-se obrigatoriamente àqueles critérios.

Percebe-se a existência de uma nítida conexão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório com o princípio do julgamento objetivo. Na verdade, ambos os princípios vão ao encontro do que preceitua o princípio da isonomia “visto que constituem garantias formais dos particulares em relação à Administração Pública, fazendo com que o certame do início ao fim se deite sob critérios claros e impessoais” (NIEBUHR, 2005, p. 31).

2.3 A ADOÇÃO DO PREGÃO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Tendo em vista a sistemática de procedimentos realizados quando da prática da modalidade pregão, tanto na forma presencial e, principalmente, na processada eletronicamente, onde se amplia consideravelmente a competitividade com a participação de um número maior de participantes, são questões que justificam ser a modalidade mais adotada pelos órgãos públicos para a realização das licitações. Nesta modalidade, tem-se um processo mais célere em função da inversão das fases procedendo-se, primeiro, a análise das propostas para, em seguida, verificar a documentação habilitatória somente da licitante vencedora após a fase de lances.

A palavra *pregão* corresponde ao ato de apregoar e significa a proclamação pública, de palavras em alta voz, para se anunciar alguma notícia ou se fazer algum aviso. No âmbito do Direito Administrativo, o *pregão* tem modo idêntico ao procedimento em que se realiza o leilão. Porém, no leilão, a Administração Pública pretende obter a melhor oferta em relação a bens imóveis inservíveis para o ente público ou de produtos apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, conforme determina a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) que trata das licitações públicas. Já, na modalidade *pregão*, a Administração pretende obter o menor preço para aquisição de bens e serviços.

Quanto ao menor preço, Szklarowsky (2002, p. 21) faz a seguinte observação:

a priori, cabe a ressalva de que este não significa que a qualidade será relegada a um segundo plano. A autoridade competente não só deve justificar a necessidade da aquisição, mas, ao julgar, deverá considerar, além do critério de menor preço, os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho de qualidade e as demais especificações constantes do edital.

O surgimento da modalidade licitatória *pregão*, processada na forma presencial ou eletrônica, revela-se como uma ação, promovida pela União, com o intuito de, além da obtenção de menores preços, também, proporcionar maior celeridade ao processo de compras e contratação de serviços pela Administração Pública. “A agilidade é conseguida com a desburocratização dos procedimentos, devido ao estabelecimento de uma sequencia diferenciada das demais modalidades licitatórias para as etapas do certame” (BITTENCOURT, 2005, p. 21).

O art. 4º do Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005) dispõe que nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória à modalidade *pregão*, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. O § 1º, do mesmo artigo, acrescenta que o *pregão* deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

Deste modo, tem-se explicitamente a determinação do emprego desta modalidade licitatória, para contratação de bens e serviços comuns “quando tal alternativa não conduzir à frustração da satisfação dos interesses à cura da Administração Pública” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 242).

A questão da comprovada inviabilidade para o não emprego do pregão eletrônico é assim explicada por Justen Filho (2005, p. 243):

A comprovada inviabilidade, que justificará a ausência de opção pela forma eletrônica, envolve basicamente a ausência de condições materiais para a sua implementação, ainda que também possa considerar-se a hipótese da ausência de capacitação dos servidores do órgão para o seu desempenho. Para utilização do pregão eletrônico é indispensável a existência e disponibilidade de uma infraestrutura peculiar, tal como o domínio da tecnologia, diversamente do que se passa com o pregão na forma comum. Se não estiver disponível a infraestrutura necessária à forma eletrônica ou se não existir pessoal em condições de operá-la, a Administração Federal deverá optar pelo comum.

Percebe-se, na edição desta medida pelo Governo Federal, quando este prioriza o emprego do pregão eletrônico, o intuito de elevar o número de participantes, ampliando, desta forma, a concorrência e a competitividade no certame. As atuais regras do pregão preveem a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, facultando o exame da documentação apenas do licitante detentor do melhor preço, obtido por meio de proposta ou lances, em sessão pública com a presença dos fornecedores, quando da modalidade presencial, ou, virtualmente, por meio do pregão eletrônico, processado no [site www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br).

A previsão legal, do pregão eletrônico, está inclusa no conceito apresentado Meirelles (2010, p. 342) como segue:

Pregão eletrônico é aquele efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela Internet. Está previsto no § 2º do art. 2º da Lei 10.520/2002, tendo sido regulado pelo Decreto 3.697, de 21.12.2000, o qual recentemente foi revogado e substituído pelo Decreto 5.450, de 31.5.2005. Seu procedimento segue as regras básicas do pregão comum, mas, como é evidente, deixa de ocorrer na presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas por via eletrônica.

O sucesso do pregão requer a disponibilização de recursos humanos, financeiros e tecnológicos. Assim, a preparação de pregoeiros constitui um aspecto importante, haja vista que esses servidores públicos assumem papel de negociadores do governo, sendo imputada a eles uma carga maior de responsabilidade por responderem com patrimônio próprio, quando comprovadamente fizerem mau uso do erário. “Realmente, o pregoeiro agrega muitas competências, que, pois, precisam ser exercidas por agente capacitado, experiente, que se comunique com facilidade, tenha firmeza e bom senso” (NIEBUHR, 2005, p. 99).

No conceito de pregão eletrônico, apresentado por Palavéri (2005, p. 130), reitera-se a questão da responsabilidade atribuída ao pregoeiro, conforme se observa na sequência:

Como se vê, o pregão eletrônico é um pregão como outro qualquer [...]. A nota diferencial, a peculiaridade, está no fato de que será processado através de meios de comunicação à distância, pela internet. Assim, inexistirá sessão presencial e coletiva, onde todos os licitantes se reunirão, na presença do pregoeiro e sua equipe de apoio, para entrega, abertura, análise e julgamento das propostas comerciais, e depois da habilitação do vencedor. Todo esse procedimento ocorrerá remotamente, à distância, utilizando-se de portal e provedor de internet, sendo os trabalhos dirigidos pelo pregoeiro, que ficará, normalmente, no próprio órgão administrativo, interagindo de forma não presencial com os licitantes, que com ele se comunicarão pelo computador, por via eletrônica.

Acerca da responsabilização do pregoeiro, e da exclusão da responsabilidade da equipe de apoio, o Tribunal de Contas da União apresentou a seguinte decisão (BRASIL – TCU, 2004):

Em função da gravidade das irregularidades constatadas, que geraram prejuízo a Infraero, considero, também, deva ser aplicada multa aos responsáveis por tais irregularidades. No caso, o Superintendente do CNPA, [...] que homologou o Pregão (fl. 160,v.p), e a Pregoeira, [...], que conduziu o certame. Apesar de ter sido feita audiência dos membros da equipe de apoio da pregoeira, entendo não ser o caso de apená-los,

uma vez que eles não têm funções de natureza decisória. Nesse sentido, vale destacar o que diz o Prof. Jessé Torres Pereira Júnior (Comentários a Lei das Licitações e contratações da administração pública, 5. ed., p. 973): “Não se confunda equipe de apoio, referida no art. 7., II, do decreto regulamentador, com a comissão de licitação. A diferença fundamental é evidente: no pregão, a responsabilidade de conduzir e julgar é pessoal e exclusiva do pregoeiro; nas demais modalidades de licitação, a responsabilidade de conduzir e julgar é do órgão colegiado (v. art.51, parágrafo 3.º, da lei 8.666/93). A equipe de apoio ao pregoeiro limitar-se-á a realizar os atos materialmente necessários a prática do procedimento, nenhuma influencia tendo, ou podendo ter, sobre as decisões do pregoeiro”. (TCU, 2013).

Quanto à responsabilidade técnica e operacional, pela realização de pregão eletrônico, esta cabe à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que atua como provedor do processo eletrônico para os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). É necessário o prévio credenciamento, perante o provedor do sistema eletrônico; da autoridade competente do órgão promotor da licitação, do pregoeiro, de todos os membros da equipe de apoio e dos licitantes para participarem do pregão eletrônico. “O credenciamento dar-se-á pela atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso ao sistema eletrônico” (BRAZ, 2007, p. 203).

Tem-se, de forma clara, que o emprego do pregão, processado eletronicamente, proporcionou aos órgãos públicos uma considerável economia tendo em vista o aumento da competitividade, ou seja, um número maior de participantes nos certames realizados. Segundo levantamento feito pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com base no valor de referência dos bens adquiridos e serviços contratados disponibilizados no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), a utilização do pregão eletrônico nas compras públicas governamentais gerou uma economia de R\$ 7,8 bilhões para o governo federal em 2012. No último ano, os gastos da administração pública federal, autárquica e fundacional movimentaram cerca de R\$ 72,6 bilhões e 46% das aquisições foram realizadas por meio desta modalidade de licitação.

Por outro lado, o que pode ser visto como uma vantagem, no caso do emprego dos meios eletrônicos, também pode ser considerado como um elemento de desvantagem. Corrobora com este entendimento Niebuhr (2005, p. 272), quando afirma que

é notório que o êxito do pregão eletrônico pressupõe disposição da tecnologia adequada: é recomendável que o licitante disponha de bom equipamento, de internet de banda larga, de pessoal treinado, etc. E o ponto é que há inúmeras empresas e pessoas ainda não informatizadas, que não dispõem da tecnologia e do conhecimento para participar com sucesso de pregão eletrônico. [...] Na verdade, também há muitas entidades da Administração Pública, especialmente pequenos Municípios, que não dispõem da tecnologia e do conhecimento para promover com sucesso pregão eletrônico.

A legislação brasileira, ainda no que tange às compras públicas, dispõe a prática do Sistema de Registro de Preços (SRP), o que é definido por Mello (2010, p. 569) da seguinte forma:

registro de preços é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Nesse caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços "registrados". Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado.

O SRP tem previsão legal prevista no inciso II do artigo 15 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) sendo regulamentado pelo Decreto 3.931/01 (BRASIL 2011) revogado pelo Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013) que, em seu inciso I do artigo 1º, define SRP como “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013).

Quanto à modalidade licitatória a ser adotada para a prática do SRP, o Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013) estabelece, em seu artigo

7º, que a licitação para registro de preços “será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado” (BRASIL, 2013).

Neste sentido, Niebuhr (2012, p. 610) acrescenta que “a viabilidade da modalidade pregão representou avanço e ampliou em muito a utilização do registro de preços, na medida em que ela é mais simples e célere do que a concorrência”.

A formalização do contrato no SRP ocorre por meio da assinatura de uma Ata de Registro de Preços, que terá a vigência de até 12 meses, definida pelo Decreto 7.892/13 como sendo um

documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas (BRASIL, 2013).

De forma clara, Niebuhr (2008, p. 23) ressalta que “o ponto fundamental é que a Administração não se obriga a contratar; a adquirir os bens ou receber os serviços. Isto é, com a ata de registro de preços, o licitante assume a obrigação, mas a Administração não”.

2.4 ELEMENTOS CONSTANTES DO PROCESSO LICITATÓRIO

A título de esclarecimento, Mendes (2006, p. 4) apresenta a seguinte informação quando se estuda a realização de uma licitação:

Numa licitação são praticados, aproximadamente, 67 atos e providências, incluindo a fase interna e a externa. Para se estabelecer uma comparação, é como se esses atos fossem passos que precisamos da numa caminhada para atingir o destino final. Desse total de 67 atos, 35 deles são praticados na fase interna e os demais na fase externa.

Cabe, ainda, esclarecer no que se constituem as fases internas e externas de uma licitação. Para tanto, o Tribunal de Contas da União (TCU) assim as definiu:

Fase interna ou preparatória – Nesse momento, verificam-se procedimentos prévios a contratação, identificação de necessidade do objeto, elaboração

do projeto básico (ou termo de referência), estimativa de contratação, estabelecimento de todas as condições do ato convocatório etc. Fase externa ou executória – Inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço (BRASIL, 2010, p. 136).

Assim, com a apresentação destes esclarecimentos preliminares, pretende-se na sequência deste trabalho, ressaltar as ações, previstas na legislação vigente necessárias para a realização de uma licitação.

2.4.1 A necessidade de se planejar

Para Niebuhr (2008, p. 127), “a Administração Pública empreende planejamento e estudos prévios para definir o objeto da licitação pública e todas as condições para participar dela”. Ressalta-se, ainda, quanto ao aspecto da obrigatoriedade de se planejar em licitações, a questão da previsão orçamentária na qual é verificado se a despesa, resultante do processo licitatório, está legalmente autorizada. Este entendimento é reiterado por Braz (2007, p. 81) quando ensina que “não pode ser licitado obra ou serviço sem a necessária previsão de recursos, previsto no Orçamento, que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, a serem executadas no exercício financeiro em curso”.

A questão do planejamento é evidenciada pelo TCU conforme orientações contidas nos seguintes Acórdãos:

Elabore, previamente, quando da contratação de bens e serviços de informática, minucioso planejamento que deverá ser realizado em harmonia com o planejamento estratégico da unidade e com o seu plano diretor de informática, em que fique precisamente definida justificativa da necessidade dos bens e serviços de informática, dentro dos limites exigidos na Lei nº 8.666/93. Quanto aos serviços, esteja explicitada a adequação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, juntamente com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, nos termos

do art. 2º do Decreto 2.271/97 *c/c.* (BRASIL, 2010, p. 512).

[...]

Abstenha-se de formular em editais exigências técnicas que restrinjam a licitação, sem que existam justificativas que as correlacionem a necessidades específicas da empresa, mormente quando tais exigências representem entraves à participação de potenciais fornecedores, a exemplo da exigência de que a placa de vídeo tivesse a característica de não ser *on-board*. (BRASIL, 2010, p. 512)

[...]

A contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível, e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor. (BRASIL, 2010, p. 598)

Portanto, de posse destas informações preliminares que possibilitam a Administração Pública saber as necessidades a serem atendidas para um determinado período identificando, inclusive, um quantitativo estimado a ser adquirido parte-se, na sequência, para a construção da descrição do objeto feita de forma clara e objetiva.

2.4.2 As especificações do que se pretende comprar

A definição do objeto se reveste em procedimento de grande importância para o sucesso de um processo licitatório. Nos dizeres de Niebuhr (2012, p. 261), tem-se com clareza da importância desta fase da licitação, quando o autor afirma o seguinte:

Acontece que, por um lado, a Administração não pode restringir em demasia o objeto sob pena de frustrar a competitividade. Por outro lado, ela não pode defini-lo de maneira excessivamente ampla, haja vista que, nesse caso, além de falecerem critérios objetivos para o julgamento das propostas, a própria consecução do interesse público é posta num segundo plano, em virtude de a Administração ter admitido propostas dispare, por força do que, é transparente, não soube ou não envidou os esforços necessários para delimitar, como devido, qual a utilidade que melhor o contempla.

Para Meirelles (2006, p. 134), o objeto da licitação “deve ser indicado no edital por descrição sucinta e clara, que possibilite aos interessados o perfeito conhecimento do que a Administração deseja contratar”. Nestes termos, a definição clara do objeto a ser licitado é ressaltada pelo TCU (2010, p. 209) como informação indispensável que deve obrigatoriamente constar do edital “sob pena de anulação do ato e da responsabilização do agente que lhe tiver dado causa”.

Feita a descrição do objeto torna-se necessário identificar no mercado valores que sirvam como parâmetros quando da análise das propostas apresentadas pelos licitantes.

2.4.3 Orçamentos prévios

De acordo com Bittencourt (2005, p. 65) a elaboração de orçamentos prévios servirá como balizador para aceitação ou não da proposta apresentada pelo fornecedor quanto ao critério de preço que, dependendo do caso, poderá ser considerado inexequível ou superfaturado.

Niebuhr e Guimarães (2008, p. 153) corroboram com este entendimento quando ensinam que:

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

Quanto à estimativa do valor da contratação ressalta o TCU (2010, p. 85) ser este “o principal fator para a escolha da modalidade de licitação a ser adotada, exceto a concorrência ou ao pregão, que podem ser utilizados independentemente do valor a ser contratado”.

Esclarece Niebuhr e Guimarães (2008, p. 129) que a legislação não indica a forma de como devam ser realizadas as pesquisas de mercado, porém, “costuma-se consultar três ou quatro pessoas que atuem no ramo do objeto a ser licitado, pedindo a eles que encaminhem orçamento informal”. Esclarecido aquilo que realmente precisa, “trazendo a definição do objeto, orçamento detalhado de acordo como os preços de mercado, métodos, estratégia de suprimentos e

cronograma” inicia-se a elaboração de um documento que contenha todas estas informações iniciando-se, desta forma, a fase interna do processo licitatório (NIEBHUR;GUIMARÃES 2008, p. 129).

2.4.4 O termo de referência

A conceituação do termo de referência está prevista no artigo 9º, §2º, do Decreto 5.450/05 (BRASIL, 2005) da seguinte maneira:

O Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de proporcionar avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégias de suprimentos, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento de contratos, prazos de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Para Palavéri (2005, p. 37) o termo de referência se reveste como “documento de natureza essencial, o que se pode verificar da sua própria definição, cabendo enfatizar que deverá estabelecer os elementos indispensáveis à formulação das propostas”.

Entende-se que o termo de referência possa ser considerado como uma fonte de informações necessárias para a elaboração do edital. “Isto é, o termo de referência requer o planejamento da licitação e da contratação, definindo os seus elementos básicos” (NIEBUHR; GUIMARÃES. 2008, p. 129).

2.4.5 A elaboração do edital

A partir da elaboração do edital, todos os demais procedimentos, integrantes de um processo licitatório, estarão diretamente vinculados a este documento. Através de um edital, “a Administração define a abertura da licitação para o público conhecimento, por ser ele – o Edital – o instrumento convocatório, depois de publicado, dos eventuais interessados” (BRAZ, 2007, p. 225).

Já, para o Tribunal de Contas da União (2010, p. 253), o edital deve “fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e a futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes”.

O conteúdo do edital está disciplinado nos incisos do artigo 40 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Para Meirelles (2006, p. 131), “nulo é o edital omissivo ou errôneo em pontos essenciais, ou que contenha condições discriminatórias ou preferências, que afastem determinados interessados e favorecem outros”. Neste sentido, estabelece em seu artigo 41 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), que “a Administração não pode descumprir as normas e as condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. No entendimento de Justen Filho (2005, p. 316), porém, “é problemática uma definição abrangente de todo o conteúdo possível do edital. Mas, nele há quatro núcleos fundamentais, cuja inexistência acarreta a invalidade do ato”. Nestes termos, para o autor, um edital deve, necessariamente, conter disciplina sobre:

- a) o procedimento a ser adotado na licitação;
- b) as condições de participação dos interessados no certame;
- c) os critérios de seleção da proposta mais vantajosa;
- d) a futura contratação, inclusive com a minuta do contrato.

O edital obriga aos membros da comissão de licitação ou da equipe de apoio como também, os licitantes ao cumprimento das normas e condições nele anunciadas (BRAZ, 2007, p. 229).

2.4.6 Quem deve integrar a equipe de apoio

Na realização de um pregão, seja na forma eletrônica ou presencial, é o pregoeiro o agente responsável por toda condução dos procedimentos necessários para a realização do certame, porém, “não prescinde do apoio de todo o aparato do poder público, podendo recorrer a quem bem entender para o exercício de sua função” (PALAVÉRI, 2005, p.42).

A previsão legal referente à composição da equipe de apoio está contida no artigo 3º, § 1º da lei nº 10.520/02, determinando que “deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou da entidade promotora do evento” (BRASIL, 2002).

Para as demais modalidades, com exceção do pregão e convite, em que a Comissão de Licitação pode ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente, “o processo de licitação é formalizado, conduzido e julgado por Comissão, instituída

em caráter permanente ou especialmente para cada caso” (BRAZ, 2007, p. 208).

Objetivando oportunizar uma maior celeridade aos processos licitatórios, destaca-se, assim, a proposição de que a equipe de apoio seja composta com representante da unidade requerente e, ainda, com servidor com conhecimentos jurídicos. Desta forma, “todo o procedimento, desde o recebimento das propostas até o seu julgamento, ocorrerá em uma única sessão, sem interrupções” (PALAVÉRI, 2005, p.43).

Ainda, sobre esta questão, Niebuhr e Guimarães (2008, p. 126) admite a excepcionalidade da composição da equipe de apoio por um membro com entendimento das especificações técnicas, porém, ressalta que, no caso de uma decisão tomada pelo pregoeiro de forma equivocada, embasada em parecer técnico do membro da equipe, “tal membro deve ser responsabilizado administrativamente, mediante processo administrativo e pode responder subsidiariamente junto ao Tribunal de Conta ou ao Poder Judiciário”.

2.4.7 A publicidade dos atos

Conforme ensinamentos de Meirelles (2006, p. 32-33), não poderá ocorrer licitação em caráter secreto, pelo contrário, todos os seus atos deverão ser divulgados possibilitando o conhecimento de todas as propostas abertas e de seu julgamento. Neste contexto, acrescenta, ainda, o Autor que

A publicidade da licitação abrange desde a divulgação do aviso de sua abertura até o conhecimento do edital e de todos os seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões relacionados com o processo licitatório, desde que solicitados em forma legal e por quem tenha legitimidade para pedi-los (MEIRELLES, 2006, p. 34).

Para Carvalho Filho (2009, p. 234), a licitação deve ser amplamente divulgada atingindo o maior número possível de pessoas “por uma razão muito simples: quanto maior for a quantidade de pessoas que tiverem conhecimento da licitação, mais eficiente poderá ser a forma de seleção, e, por conseguinte, mais vantajosa poderá ser a proposta vencedora”.

2.4.8 A sessão pública

A abertura dos envelopes contendo a documentação referente à habilitação e, também, a proposta comercial; em sessão pública oportuniza a devida transparência dos procedimentos adotados pela comissão. Ressalta-se que a sessão é acessível a todos os interessados no certame licitatório e, da mesma forma, a outras pessoas que desejem assistir ao processo de escolha. “Na verdade, não há por que distinguir a presença de interessados ou de terceiros na sessão, desde que, é óbvio, não haja interferência na sequência normal dos trabalhos”. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 296)

Apesar de haver a possibilidade da abertura dos dois envelopes, nas modalidades concorrência e tomada de preços, em uma única sessão a regra é que seja aberto o envelope referente à documentação habilitatória em uma sessão e, depois, em uma nova data seja procedida a abertura da proposta comercial. Na modalidade do pregão, a regra é que tudo seja decidido em uma única sessão “na qual serão analisadas as propostas de preços, classificadas, passando-se a etapa de lances, com seleção da melhor proposta, analisando-se a seguir os documentos de habilitação, culminando com o julgamento e definição do vencedor” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 297).

Quanto aos procedimentos adotados na sessão pública faz o Tribunal de Contas da União (2010, p. 324) a seguinte observação:

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

2.4.9 Entrega dos objetos licitados

Entende-se que a entrega do objeto ou a conclusão do serviço contratado se constitua na etapa final de um processo licitatório (MEIRELLES, 2006, p. 238).

Quanto à questão do recebimento do objeto, a legislação aplicada às licitações prevê todo um regramento de como deve atuar o agente público nesta fase da licitação. Neste sentido, existe na norma legal, Lei nº 8.666/93, em seus artigos 73 a76 (BRASIL, 1993), a previsão de prazos, documentação a ser expedida em sendo o ato do recebimento provisório ou definitivo.

Conforme dispõe o artigo 76 de Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) o responsável pelo recebimento do objeto deve rejeitá-lo, no todo ou em parte, se executado em desacordo com o contrato.

2.5 PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL (COMPRASNET)

Instituído em meados de 1998 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) o portal permite a conectividade dos agentes públicos e fornecedores que interagem virtualmente em uma sessão pública de licitação promovida pela Administração Pública Federal.

Este ambiente virtual contribui, ainda, na concretização da importante tarefa da Administração Pública de tornar acessível à sociedade todos os atos estando, portanto, em total consonância ao Princípio da Publicidade e da Transparência.

Figura 1: Portal de Compras do Governo Federal Comprasnet

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Destques do Governo

COMPRASNET
PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL

Ministério do Planejamento
Brasília, 21 de Março de 2012

SERVIÇOS DO PORTAL | ACESSO LIVRE | PUBLICAÇÕES | LEGISLAÇÃO | SIASG | SCP | FALE CONOSCO | AJUDA

PLACAR DE LICITAÇÕES
Última Atualização 21/03/2012 **187** Novas Licitações

NOTÍCIAS COMPRASNET [mas Notícias >](#)

- Concurso PRÊMIO EQUIPE SUSTENTÁVEL E MELHOR EDITAL SUSTENTÁVEL**
A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está promovendo o Concurso PRÊMIO EQUIPE SUSTENTÁVEL E MELHOR EDITAL SUSTENTÁVEL. [Saiba mais...](#)
- VALIDADE DA CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS - CNDT.**
ORIENTAÇÃO AOS PREGOEROS, PRESIDENTES DE COMISSÃO E FINANCEIROS. [Saiba mais...](#)
- Programa Capacita**
Já se encontram disponíveis as cartilhas do Programa Capacita, que visa prover os gestores públicos de orientação e capacitação sobre questões relacionadas ao aprimoramento dos controles internos. [Saiba mais...](#)
- CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS - CNDT.**
Lei nº 12.440, de 07 de julho de 2011, institui a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas [Saiba mais...](#)

FOCEM
FUNDO PÚBLICO CONJUGADOR ESTRUTURAL DO MERCOSUL

BRASIL ECONÔMICO

CADASTRAMENTO
Para realizar seu cadastramento no Comprasnet e obter login e senha para utilizar os serviços disponíveis aos Fornecedoros. [Clique aqui >](#)

Acionamento CSS
Central de Serviços Sargos
0800-9782329
[Clique aqui para abrir acionamento na CSS via Web](#)

ACESSO SEGURO
Para acessar os serviços aos Fornecedoros. [Clique aqui >](#)

SERPRO
Serviço para o Brasil da Taxa

7 ANOS DE PREGOEROS

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

SICAF
Dados Abertos

Capacitação

Contratações em TI
Orientações

Certificação Digital

OUTROS PORTAIS DE COMPRAS
Estados e Municípios

Bancos e Entidades Financeiras

DESAZIMAMENTO DE BENS
art. 5º, Decreto 98.658/1998

Copyright 2011 - Comprasnet - Todos os Direitos Reservados - All Rights Reserved

Fonte: Comprasnet.

Desta maneira o que se percebe é que o comprasnet é um portal eletrônico criado pelo Governo Federal com o objetivo de ajudar e informar os concorrentes de licitações sobre os resultados e quais as mercadorias ou serviços que estão sendo licitadas pelo Governo Federal.

O comprasnet tem por prioridade agilizar e conceder maior celeridade ao processo licitatório, tornando o mais eficiente e público a quem possa interessar. Demonstrando os procedimentos que estão sendo adotados até o fechamento do negocio pelo poder público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Marconi e Lakatos (2010, p. 46), o método é o “conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Assim, neste capítulo pretende-se apresentar os procedimentos metodológicos utilizados na realização da pesquisa. Serão abordados os aspectos referentes à caracterização da pesquisa, que seguiram a natureza qualitativa; as técnicas que foram empregadas para as coletas de informações e o processo utilizado em sua análise.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para a pesquisa proposta, desenvolveu-se uma abordagem qualitativa, apesar do levantamento e análise quantitativa de dados encontrados nas atas dos pregões realizados pela UFSC. Feita esta ressalva, quanto à caracterização da presente pesquisa, tem-se na análise qualitativa, segundo Soares (2003, p. 19), inúmeros usos, tais como:

- a) Descrever a complexidade de determinada hipótese ou problema;
- b) Analisar a interação entre variáveis;
- c) Apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formulação de opiniões de determinado grupo;
- d) Permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos.

O caráter qualitativo justifica-se tendo em vista que uma das propostas, com o desenvolvimento desta pesquisa, é o delineamento, a partir da opinião dos gestores, com atribuições vinculadas ao Departamento de Compras da UFSC, quanto à aplicação de medidas que possam viabilizar a implantação de um processo sistêmico, ou seja, que permita com que, efetivamente, todos os servidores tenham pleno conhecimento dos procedimentos adotados nos processos de compras e, da mesma forma, possam ter a oportunidade de contribuir para o seu aprimoramento.

Assim, como método de investigação, foi realizada uma pesquisa de campo com entrevista na forma semiestruturada, onde “[...] o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer

direção que considere adequada” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 279). Com o emprego desta técnica, desejou-se ter, com a maior clareza possível, a visão ou o entendimento dos servidores que, de forma direta, possuem participação efetiva em um processo licitatório. Identificar suas limitações, atribuições, o que entendem sobre um processo de compras, se possuem algum conhecimento da legislação aplicada, enfim, procurar levantar outros aspectos que possam ainda ser explorados sobre o tema.

Quanto à coleta de dados, adotou-se, ainda, a aplicação de procedimentos voltados para a realização de uma pesquisa documental, tendo como objeto, a análise dos processos licitatórios, com foco nas rubricas de material de consumo, permanente e prestação de serviços; realizados pelo Departamento de Compras da UFSC no período de janeiro até a primeira quinzena de junho de 2013.

De posse destas informações, desejou-se chegar a um diagnóstico, o mais preciso possível, sobre a tramitação de um processo de compras. Dando, ainda, uma maior amplitude e, da mesma forma, com vínculo aos objetivos propostos com o desenvolvimento desta pesquisa, pretendeu-se, também, a proposição de ações que venham aperfeiçoar os resultados alcançados na prática dos certames licitatórios realizados pela UFSC. Para tanto, quanto aos fins, a presente pesquisa é entendida como aplicada “motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos, ou não” (VERGARA, 2010, p. 43).

Ainda, quanto aos fins, a pesquisa adotou a forma descritiva entendida como aquela que “tem a finalidade de descrever o objeto de estudo, as suas características e os problemas relacionados, apresentado com a máxima exatidão possível os fatos e fenômenos” (ALMEIDA, 2011, p. 31). Assim, pretendeu-se descrever a visão, o entendimento, as sugestões e as expectativas dos agentes diretamente envolvidos nos processos licitatórios promovidos pela UFSC.

3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Para a presente pesquisa, foram pesquisados servidores técnico administrativos do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) (1), Centro Sócio Econômico (CSE) (1), Departamento de Compras (DPC) (1), Coordenadoria de Processos Licitatórios e Pregoeiros (CPLP) (1), Imprensa Universitária (1) e Restaurante Universitário (1). No que se refere aos sujeitos da pesquisa, foram identificados os servidores técnico-administrativos da UFSC que são responsáveis pela elaboração das especificações dos materiais que serão objeto das licitações, pela

realização da pesquisa de mercado para se calcular o valor estimado, pela elaboração do edital, pela condução em sessão pública do certame licitatório, pela publicidade dos atos licitatórios. Estes servidores possuem lotação nas Unidades com atribuições voltadas às atividades administrativas.

Dessa forma, buscando-se viabilizar a pesquisa, pretendeu-se trabalhar com uma amostra que seja representativa do todo. Tal amostra, não probabilística, foi escolhida de maneira intencional, usando-se os critérios de acessibilidade e tipicidade, resultando em um total de 6 (seis) servidores técnicos administrativos que foram entrevistados.

3.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS

Em relação aos dados primários, inicialmente pretendeu-se pesquisar processos licitatórios efetivados na UFSC, com foco nas rubricas de material de consumo, material permanente e serviços nos meses de janeiro até a primeira quinzena do mês de junho de 2013. Também, conforme já mencionado, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os servidores responsáveis pelas atividades de compras, no período compreendido entre maio e junho de 2013.

Já, os dados secundários referem-se à coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Em relação à primeira, utilizaram-se, especialmente, fontes que tratam de temas como gestão de compras e licitações, a exemplo da Internet, livros, revistas e jornais. Quanto à pesquisa documental, destacam-se as orientações técnicas colocadas a disposição, através de acesso pela internet, pelos órgãos fiscalizadores – Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União e a legislação vigente referente às compras públicas.

Após a coleta, os dados foram transportados para uma planilha do programa Excel, tabulados e armazenados em um banco de dados. Foi utilizada a estatística descritiva para apresentar e descrever os dados.

Os resultados foram apresentados em forma de gráficos e tabelas, para posteriormente serem analisados e comparados à literatura.

3.3.1 Aspectos que foram abordados na entrevista: Roteiro

A entrevista realizada junto ao departamento de administração e gestão de recurso da Universidade Federal de Santa Catarina seguiu os seguintes quesitos:

- a) O que sabe sobre licitação ou processo licitatório;
- b) Já foi capacitado para atuar em processos de licitação;
- c) Conhece o site de compras do Governo Federal – Comprasnet;
- d) Quais as dificuldades que encontra para elaborar um pedido de compras;
- e) Já participou de uma sessão pública licitatória;
- f) Tem conhecimento do funcionamento de um pregão eletrônico;
- g) Encontra apoio da UFSC para a elaboração das especificações na questão técnica;
- h) Acompanha a entrega dos materiais adquiridos.

Sendo que conforme a o demonstrativo no anexo 1, foram colocados os principais itens, ali apresentados. Que melhoram será visto nos dados que serão analisados a seguir.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 HISTÓRICO DO LOCAL A SER PESQUISADO

Para apresentar o local onde foi realizada a presente pesquisa, na melhor do que fazer uso das próprias informações do site da Universidade Federal de Santa Catarina, onde coloca o seu esboço histórico até o presente momento.

Desta forma a Universidade Federal de Santa Catarina, se desenvolveu da seguinte maneira, desde sua criação até os tempos modernos:

A UFSC foi criada com o nome de Universidade de Santa Catarina, em dezembro de 1960. O primeiro Reitor da nova universidade, o Professor João David Ferreira Lima, foi escolhido de lista tríplice e tomou posse em 25/10/1961. A Universidade contava, então, com 847 alunos e 49 docentes provindos de sete faculdades isoladas que inicialmente a compuseram, junto com uma nova faculdade.

As faculdades de Farmácia e Odontologia, Direito e Ciências Econômicas tinham suas raízes no Instituto Politécnico, fundado em 1917 com apoio do governo estadual, e na Academia de Comércio, uma instituição privada subsidiada pelo governo estadual, que absorveu o Instituto nos anos 1930. Portanto, a UFSC foi uma mutação significativa na evolução do ensino superior no Estado de Santa Catarina. Esse processo começou com a criação do Instituto Politécnico, o qual ofereceu nos anos seguintes os primeiros cursos superiores em áreas técnicas. O Instituto foi a origem remota da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Santa Catarina, que, por sua vez, foi desmembrada em duas quando da criação da UFSC.

Durante as discussões que levaram à criação do Curso de Direito nos anos 1930, já se mencionava o interesse em criar uma universidade no estado. De fato, buscava-se acompanhar um movimento que ocorria no país. Foi nesse período que se criaram a Universidade de São Paulo e a Universidade de Porto Alegre, hoje Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e se consolidou a Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro. Uma onda de criação de universidades públicas, em cidades médias, também ocorreu em 1960. Em dezembro daquele ano, ao final do governo de Juscelino Kubitschek, foram criadas as atuais universidades federais do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Goiás, de Juiz de Fora, Fluminense, de

Santa Catarina e de Santa Maria, isso sem contar faculdades e institutos isolados que foram federalizados.

A seqüência histórica de criação das faculdades fundadoras é a seguinte:

Faculdade de Direito de Santa Catarina, fundada em 1932 e federalizada pela Lei n.º 3.038, de 19 de dezembro de 1956;

Faculdade de Ciências Econômicas de Santa Catarina, fundada em 1943 e reconhecida pelo Decreto n.º 37.994, de 28 de setembro de 1955;

Faculdade de Farmácia de Santa Catarina, desdobrada, em 1960, da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Santa Catarina, esta criada em 1946 e reconhecida pelo Decreto n.º 30.234, de 4 de dezembro de 1951;

Faculdade de Odontologia de Santa Catarina, também desdobrada da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Santa Catarina;

Faculdade Catarinense de Filosofia, criada em 1951 e reconhecida pelos Decretos n.º 46.266, de 26 de junho de 1959 e Decreto n.º 47.672, de 19 de janeiro de 1960;

Faculdade de Serviço Social, da Fundação Vidal Ramos, na qualidade de agregada, autorizada pelo Decreto n.º 45.063, de 19 de dezembro de 1958.

Faculdade de Medicina de Santa Catarina, autorizada pelo Decreto n.º 47.531, de 29 de dezembro de 1959;

Escola de Engenharia Industrial, nas modalidades de Química, Mecânica e Metalurgia, autorizadas pela própria lei que criou a Universidade.

A UFSC teve como fundamento legal para sua criação a Lei n.º 3.849, de 18 de dezembro de 1960. O governo Kubitschek é conhecido por ter, entre outras coisas, aumentado o ritmo do crescimento econômico brasileiro, com base no estímulo à indústria automobilística e na construção da nova capital do país, Brasília, inaugurada em abril de 1960. O Estado de Santa Catarina acompanhava o país e passava por boa fase de crescimento econômico, consolidando setores industriais como o da cerâmica no sul do estado, o de papel, papelão e pasta mecânica, principalmente no Vale do Itajaí e no planalto lageano, e o de metal-mecânica no norte do estado. O ambiente econômico era, portanto, bastante propício a demandas de expansão do ensino superior.

O projeto inicial, em Santa Catarina, era o de uma universidade estadual, o que foi realizado cinco anos após a criação da UFSC, por meio da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC), hoje denominada Universidade do Estado de Santa

Catarina. A história das duas universidades pioneiras do estado esteve, portanto, interligada desde o início. Nesse conjunto, a UFSC tem sido a única universidade federal no estado. Presentemente, a UFSC é a instituição tutora da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), uma universidade regional que engloba o oeste dos estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Essa nova universidade federal tem o início de suas atividades de ensino previsto para o primeiro semestre letivo de 2010.

Assim como outras universidades patrocinadas pela União, a Universidade de Santa Catarina ganhou a denominação de universidade federal pela Lei 4.759, de 20 de agosto de 1965. Com a reforma universitária de 1969 (Decreto 64.824, de 15/07/1969), a Universidade adquiriu a estrutura administrativa atual. As faculdades deram lugar às unidades universitárias, com a denominação de centros, os quais agregam os departamentos. Presentemente, a UFSC tem um total de onze centros:

- Centro de Ciências Agrárias (CCA),
- Centro de Ciências Biológicas (CCB),
- Centro de Ciências da Educação (CED),
- Centro de Ciências da Saúde (CCS),
- Centro de Ciências Físicas e Matemáticas (CFM),
- Centro de Ciências Jurídicas (CCJ),
- Centro de Comunicação e Expressão (CCE),
- Centro de Desportos (CDS),
- Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFH),
- Centro Socioeconômico (CSE),
- Centro Tecnológico (CTC).

Por conta dessa reforma, algumas das faculdades foram reunidas para formar novos centros, como foi o caso das faculdades de Farmácia, de Odontologia e de Medicina que formam o atual Centro de Ciências da Saúde. As faculdades de Ciências Econômicas e de Serviço Social constituem o atual Centro Socioeconômico. Em outros casos, houve desagregação para a criação de novos centros como o da Faculdade de Filosofia que resultou nos atuais centros de Filosofia e Ciências Humanas e de Comunicação e Expressão. Centros que surgiram posteriormente são os de Ciências Agrárias e de Desportos.

No ensino básico, o Colégio de Aplicação da UFSC foi criado em 1961. Atende ao ensino fundamental e médio, proporcionando também campo de estágio supervisionado e de pesquisa para alunos e professores da UFSC e de outras instituições públicas. Desde 1980, com a criação de um Núcleo de Desenvolvimento Infantil, vinculado ao

Centro de Ciências da Educação, a UFSC atua também nesse nível educacional.

Dois colégios agrícolas faziam parte da estrutura da UFSC até 2008, o Colégio Agrícola de Camboriú (CAC) e o Colégio Agrícola Senador Carlos Gomes de Oliveira (CASCAGO), em Araquari. Esses colégios oferecem cursos técnicos em educação profissional, ensino médio integrado, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) e cursos superiores. Com a publicação da Lei n.º 11.892 em 30 de dezembro de 2008, foram criados os institutos federais de educação, ciência e tecnologia. A partir de então, esses colégios agrícolas se desvincularam da UFSC e passaram a integrar o Instituto Federal Catarinense. Porém, a UFSC continua apoiando administrativamente esses colégios até sua completa consolidação, que deverá se dar a partir do ano de 2010.

Na modalidade de ensino a distância, a UFSC iniciou sua atuação em 1995 com o Laboratório de Ensino a Distância (LED), privilegiando a pesquisa e a capacitação via projetos de extensão com a oferta de diversos cursos de aperfeiçoamento, formatados em vídeo-aulas geradas por satélite. Nos últimos anos, diversos grupos se envolveram em ações de educação a distância na UFSC, dentro do Projeto Universidade Aberta do Brasil (UAB), possibilitando o desenvolvimento de infraestrutura que viabilizou a oferta de cursos de extensão, graduação e especialização em grande parte do território nacional, contribuindo para a expansão da instituição. No Centro de Ciências da Educação (CED), há o Laboratório de Novas Tecnologias (Lantec), que dá suporte pedagógico para os cursos de licenciatura oferecidos pela Universidade. No Centro Socioeconômico (CSE) há o NECONT (Núcleo de Economia e Contabilidade), que atende aos Departamentos de Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, e a equipe da metodologia para EaD, que atende as demandas dos cursos de administração. O HIPERLAB e o LAED são laboratórios vinculados ao Centro de Comunicação e Expressão (CCE) e ao Centro de Ciências Físicas e Matemáticas (CFM) respectivamente, os quais contribuem também para a efetivação desta modalidade de ensino.

Na modalidade de ensino presencial, a participação da UFSC no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) em 2008 permitiu de forma significativa a oferta de novos cursos e vagas. Com base nos recursos desse programa, a UFSC também criou e instalou, em 2009, os novos campi de Araranguá, Curitibanos e Joinville. (UFSC, 2013b)

4.2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Seguindo a metodologia citada anteriormente, passou-se, em um primeiro momento, a realização de uma análise junto aos processos licitatórios em trâmite na Coordenadoria de Processos Licitatórios e Pregoeiros (CPLP). Nesta análise focaram-se os aspectos referentes ao número de certames realizados, itens homologados, itens cancelados, fatores que motivaram o cancelamento dos respectivos itens e os processos em tramitação ainda não concluídos.

Desta forma, com as informações obtidas junto a CPLP e, também, nas atas disponíveis no *site* de compras do Governo Federal – Comprasnet pode-se chegar aos seguintes resultados:

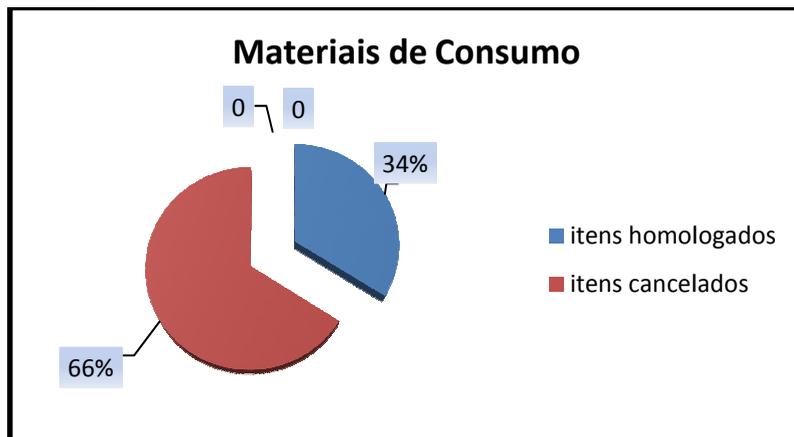
a) Rubrica Material de Consumo

Quadro 2 - Movimento dos processos licitatórios na UFSC – Material de consumo

CERTAMES REALIZADOS	ITENS LICITADOS	ITENS HOMOLOGADOS	ITENS CANCELADOS	PROCESSOS EM ANDAMENTO	ITENS A SEREM LICITADOS
11	75	25	50	15	475

Fonte: Elaborado pelo Autor

Gráfico 1 - Movimento dos processos licitatórios na UFSC – Material de consumo



Fonte: Elaborado pelo Autor

Certames Realizados - Sessão pública de processos licitatórios com a participação das empresas interessadas

Itens Licitados – Materiais ou serviços, devidamente especificados, com quantitativo definido para aquisição pelo órgão requerente.

Itens Homologados – com resultado ratificado pela autoridade competente.

Materiais de Consumo- trata-se de materiais que, com o uso corrente, perdem normalmente sua identidade física e/ou geralmente têm sua utilização limitada a um período de até dois anos. Exemplos: carimbos, grampeadores, cartuchos de tintas, cartões magnéticos, etc... (UFSC, 2013a)

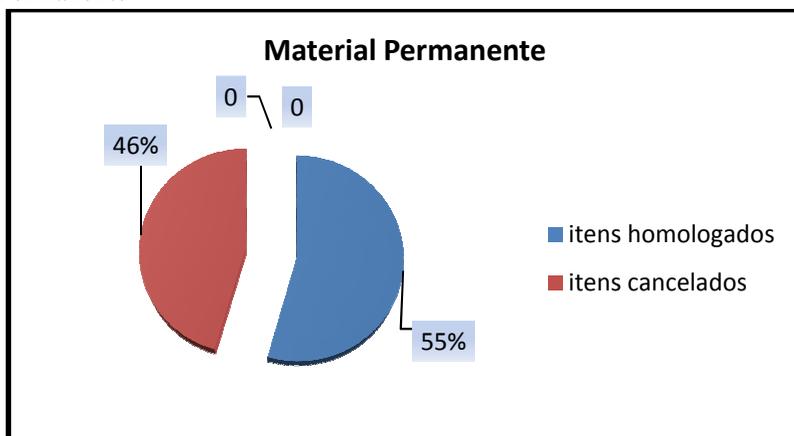
b) Rubrica Material de Permanente

Quadro 3 - Movimento processos licitatórios na UFSC – Material Permanente

CERTAMES REALIZADOS	ITENS LICITADOS	ITENS HOMOLOGADOS	ITENS CANCELADOS	PROCESSOS EM ANDAMENTO	ITENS A SEREM LICITADOS
14	132	72	60	22	238

Fonte: Elaborado pelo Autor

Gráfico 2 - Movimento processos licitatórios na UFSC – Material Permanente



Fonte: Elaborado pelo Autor

Material Permanente - trata-se de materiais que, mesmo com o uso corrente, não perdem sua identidade física e/ou geralmente têm uma durabilidade superior a dois anos. Exemplos: copiadores, data show, móveis, aparelhos de ar condicionado etc... (UFSC, 2013a)

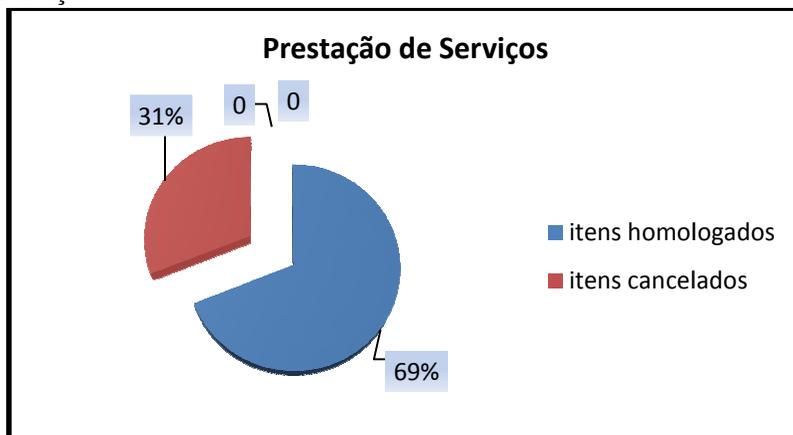
c) Rubrica Prestação de Serviços

Quadro 4 - Movimento processos licitatórios na UFSC – Prestação de Serviços

CERTAMES REALIZADOS	ITENS LICITADOS	ITENS HOMOLOGADOS	ITENS CANCELADOS	PROCESSOS EM ANDAMENTO	ITENS A SEREM LICITADOS
14	253	175	78	21	539

Fonte: Elaborado pelo Autor

Gráfico 3 - Movimento processos licitatórios na UFSC – Prestação de Serviços



Fonte: Elaborado pelo Autor

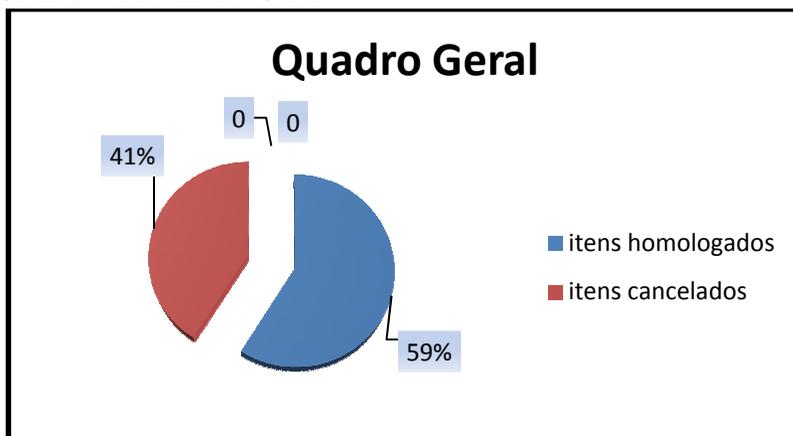
d) Quadro Geral

Quadro 5 – Movimento Geral

CERTAMES REALIZADOS	ITENS LICITADOS	ITENS HOMOLOGADOS	ITENS CANCELADOS	PROCESSOS EM ANDAMENTO	ITENS A SEREM LICITADOS
39	460	272	188	58	1252

Fonte: Elaborado pelo Autor

Gráfico 4- Movimento Geral



Fonte: Elaborado pelo Autor

Com a realização desta primeira etapa da pesquisa pretendeu-se identificar as possíveis variáveis que, atuantes em um processo licitatório, podem ser consideradas preponderantes nos resultados dos certames. Para tanto, partiu-se para análise das atas dos respectivos certames licitatórios onde, observando-se as justificativas apresentadas para o cancelamento dos itens, chegaram-se as seguintes:

- a) Impugnações aos editais sem manifestação da unidade requerente;

Conforme disposto na legislação, Lei 8.666/93, qualquer cidadão tem o direito de solicitar informações, endereçadas ao órgão promotor

do certame, referentes às especificações, prazos para a entrega do objeto licitado, solicitações de amostras, formas de pagamento, etc. Da mesma forma, pode-se impugnar o edital através de procedimento jurídico. Ambos os procedimentos devem ser respondidos pelo promotor da licitação sob pena de se ter que cancelar o respectivo item questionado.

- b) Valores orçados muito abaixo dos praticados pelo mercado;

A pesquisa de preços, onde se verifica os valores praticados no mercado, servem como parâmetro para a aceitação das propostas. Entretanto, quando esta pesquisa não reflete a realidade comercial, ou, ainda, quando são retirados de preços promocionais, resultam em estimativas impraticáveis pelos fornecedores participantes da licitação.

- c) Especificações mal elaboradas.

As especificações devem claras e precisas para atenderem as necessidades dos setores requerentes. O direcionamento para uma marca é pratica ilegal passível de sanção. É indispensável a participação técnica quando da elaboração das especificações e conhecimento do mercado.

Neste ponto da pesquisa, observando-se o Quadro 5 – Movimento Geral - tem-se o entendimento de que, na média, os números de itens cancelados estejam muito próximos do quantitativo referente aos itens homologados. Considera-se importante ressaltar que a realização de um processo licitatório decorre um determinado espaço de tempo que, na maioria das vezes, é considerado longo por parte das unidades requerentes. Acrescenta-se, ainda, a questão dos custos que envolvem uma licitação; as publicações que, legalmente, devem ser feitas em jornais de grande circulação e, também, no Diário Oficial da União; análise de amostras, diligências que incorrem em viagens, etc.

Em um segundo momento, passou-se a ir ao encontro das unidades requerentes, localizadas no campus da UFSC, onde foi realizada uma entrevista semiestruturada com os servidores técnico administrativos responsáveis pela elaboração dos pedidos de compras. Estas entrevistas ocorreram no período de 28/maio a 07/jun. com a amostragem composta pelo Centro Sócio Econômico, Centro de Ciências Jurídicas, Departamento de Compras, Imprensa Universitária, Restaurante Universitário e Coordenadoria de Processos Licitatórios e Pregoeiros.

A realização desta atividade, aplicação da entrevista, revelou-se como uma forte ferramenta para se compreender a forma de como vem

sendo exercida a gestão de compras na UFSC. O método empregado foi o estabelecimento prévio de um roteiro, composto por oito temas explorados junto aos entrevistados que, posteriormente, tomaram ciência de todas as transcrições para confirmação ou alterações que julgassem necessárias.

Os pontos mais relevantes e, da mesma forma, presentes em todas as entrevistas foram:

- a. Necessidade de capacitação que venha a abranger conhecimento da legislação, operacionalidade do pregão eletrônico e funcionalidade do site COMPRASNET;
- b. Apoio técnico no momento da elaboração das especificações;
- c. Apoio jurídico em todas as etapas do processo licitatório;
- d. Dificuldade para a obtenção dos orçamentos prévios;
- e. Maior celeridade na tramitação dos processos de compras;
- f. Mapeamento de todo o processo de compras;
- g. Pouco contato com o Departamento de Compras;
- h. Recebimento do material sem apoio técnico.

Pode-se, ainda, através do contato direto junto ao Departamento de Compras da UFSC, constatar que algumas ações já estão sendo implementadas para reduzir as dificuldades enfrentadas pelo gestor de compras. Destacam-se:

- a) Criação de um Manual de Compras já implementado e disponível no *site* do Departamento de Compras da UFSC. Material abrangente, esclarecedor, elaborado de forma a atender as recomendações do Tribunal de Contas e Controladoria Geral da União. Foi divulgado no início de 2013 de forma direta a todas as Unidades Acadêmicas e Administrativas da UFSC;
- b) Implementação de um cronograma de compras para ser seguido pelas unidades requerentes. Esta ação é amplamente divulgada através de avisos e envio de memorandos circulares para todos os setores da UFSC com acesso ao Sistema de Controle de Processos Administrativos Digitais (CPA) e Sistema de Gestão de Compras e Licitações (SCL);

- c) Criação de comissões designadas para o estudo dos modelos de editais, elaboração de especificações e processos administrativos aplicados aos fornecedores;

Em contrapartida, percebeu-se certo grau de dificuldade nos canais de informações utilizados e a ausência de uma capacitação, aplicada de forma direcionada as necessidades das unidades, para promover um melhor entendimento de todas as etapas que integram um processo licitatório.

Este contato junto a alguns sujeitos que integram o processo licitatório no âmbito da UFSC e, com as informações repassadas, refletem a necessidade da prática de ações que venham proporcionar, de forma concreta, o entendimento do papel de cada elemento no todo de um processo licitatório, promovendo, também, uma maior interação entre todos os participantes com ações coordenadas pelo Departamento de Compras. Entende-se que esta aproximação poderá reduzir o grau de dificuldade de comunicação e, ainda, proporcionar o surgimento de um ambiente sistêmico onde todos tenham pleno conhecimento da importância das suas ações para o sucesso do todo, neste caso, o alcance de resultados, obtidos através de licitações que, atendam plenamente as unidades requerentes e, da mesma forma, o interesse público.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo principal “Analisar a atual Gestão de Compras praticado pela Universidade Federal de Santa Catarina”. Para atender à pergunta de pesquisa e aos objetivos geral e específico, desenvolveu-se uma abordagem qualitativa tendo como método de investigação uma pesquisa de campo, com aplicação de uma entrevista semiestruturada, contando, ainda, como instrumentos de coleta de dados, uma pesquisa realizada nos registros eletrônicos dos pregões realizados pela UFSC.

Portanto, tendo sido realizadas a pesquisa de campo e a respectiva avaliação dos resultados, resta apresentar as conclusões sobre a análise realizada, comparando os resultados com os objetivos propostos.

5.1 QUANTO AO OBJETIVO ESPECÍFICO 1: “CONHECER AS AÇÕES PRATICADAS PELA GESTÃO DE COMPRAS DA UFSC QUE PERMITEM O ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DAS UNIDADES REQUERENTES POR MEIO DA REALIZAÇÃO DE UM PROCESSO LICITATÓRIO”

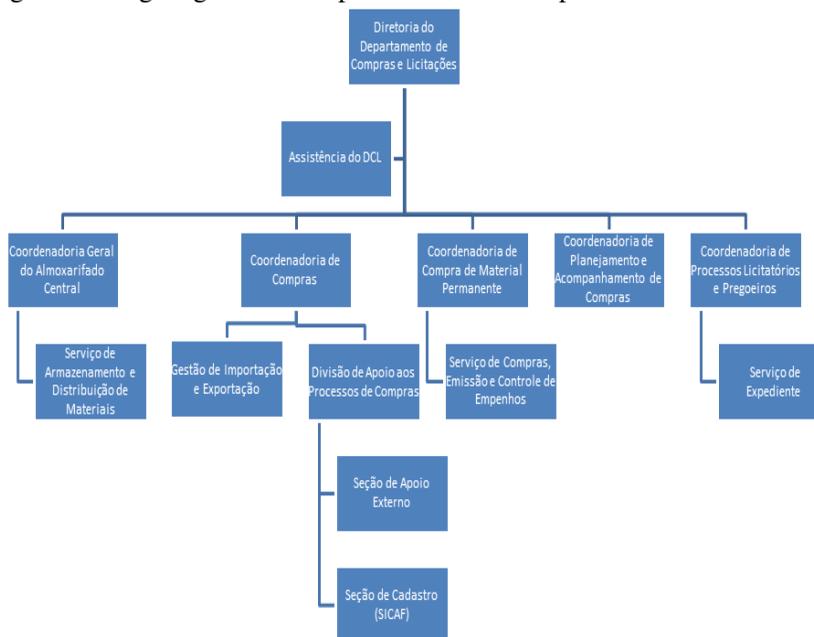
A pesquisa apurou, segundo informações prestadas pela Direção do Departamento de Compras da UFSC, a implementação de uma série de ações voltadas à melhoria da gestão de compras no âmbito da UFSC as quais são apresentadas, de forma reiterada neste trabalho, a seguir:

- a) Criação de um Manual de Compras;
- b) Implementação de um cronograma de compras;
- c) Comissões designadas para o estudo dos modelos de editais, elaboração de especificações e processos administrativos aplicados aos fornecedores;
- d) Capacitação dos servidores lotados no Departamento de Compras e suas Coordenadorias;
- e) Atualização do cadastro de materiais com a respectiva codificação;
- f) Modificação na estrutura do Departamento de Compras;
- g) Ampliação do quadro de pessoal lotado no Departamento;
- h) Cadastramento de nomes para comporem equipes de apoio.

5.2 QUANTO AO OBJETIVO ESPECÍFICO 2: “IDENTIFICAR A ATUAL ESTRUTURA DO DEPARTAMENTO DE COMPRAS DA UFSC”

Com a nova gestão que assumiu a Reitoria da UFSC no ano de 2012 deu-se início a uma reestruturação do Departamento de Compras com um novo organograma e, da mesma forma, com novas atribuições:

Figura 2 – Organograma do Departamento de Compras da UFSC



Fonte: UFSC

5.2.1 Competência do DCL

Compete ao Departamento de Compras e Licitações - DCL realizar o planejamento, coordenar, executar e acompanhar os processos de compra nacionais e internacionais de materiais de consumo e permanente, dando suporte, instruindo e analisando os processos de compra por dispensa ou inexigibilidade de licitação e realizando os processos licitatórios para aquisição de materiais e serviços, em suas diversas modalidades.

5.2.2 Objetivos principais do DCL

- a) Criar um sistema eficiente de gestão e controle de materiais de consumo e permanente;
- b) Aprimorar o planejamento, a execução e o controle das atividades de compra;
- c) Diminuir os custos com a aquisição de materiais de consumo e de bens permanentes;
- d) Aprimorar os sistemas de aquisição e de controle dos materiais de consumo e dos bens permanentes.

5.3 QUANTO AO OBJETIVO ESPECÍFICO 3: “IDENTIFICAR ELEMENTOS QUE DIFICULTAM A TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NO ÂMBITO DA UFSC PROMOVENDO ALTERNATIVAS PARA MELHORIAS”

Neste objetivo procurou-se descrever os principais fatores que dificultam o trâmite de um processo licitatório no âmbito da UFSC. Estas informações foram coletadas através da análise dos processos e, principalmente, pela realização da entrevista junto a uma amostragem das unidades requerentes.

Deste modo, passa-se a elencar os fatores que foram observados:

- a) **A necessidade de se planejar.** Tendo em vista a elaboração de cronograma de compra, estabelecido pelo Departamento de Compras, tem-se clara necessidade, por parte das unidades requerentes, da promoção de um contínuo planejamento das suas necessidades a serem atendidas por intermédio de um processo licitatório. Entretanto, percebeu-se, nas unidades entrevistadas, que esta cultura de planejar ainda não está completamente sendo praticada. Ressalta-se, porém, que este cronograma de compras passou a ser mais intensificado e, da mesma forma, divulgado, após a prática do Sistema de Registro de Preços e, também, no início do exercício de 2013. Portanto, espera-se que com a continuidade de instrumento o ato de se planejar a demanda do que se pretende adquirir, com o passar do tempo, se torne rotina no âmbito da Instituição;

- b) **A necessidade de orçamentos prévios**, em número mínimo de três, tem dificultado em muito a realização dos processos licitatórios. Inicialmente é importante destacar que estes orçamentos servirão como balizadores de valores em todo o processo de compras; reserva orçamentária, negociação no momento da sessão do pregão, possíveis compras com dispensa; enfim, são informações indispensáveis para se obter bons resultados nos certames. Porém, a prática revela uma grande dificuldade para obtenção destes orçamentos, a maioria dos fornecedores não atende as solicitações das unidades requerentes o que faz, lamentavelmente, com que a busca destas informações sejam realizadas em canais não confiáveis tais como; internet com base em valores promocionais empresas não habilitadas ou que não sejam do ramo específico do que se está pretendendo adquirir, especificações incorretas; tudo resultando em valores que, na maioria das vezes não correspondem aos praticados no mercado;
- c) **Ausência de uma assessoria jurídica** que possa resolver, de forma célere, pendências e questionamentos que se enquadram no âmbito do Direito. Este fato tem prejudicado a celeridade dos processos licitatórios haja vista que as unidades requerentes, o Departamento de Compras e a Coordenadoria de Processos Licitatórios e Pregoeiros não possuem, em seus quadros, profissional da área jurídica que possa, de forma imediata, atender as demandas; impugnações aos editais, recursos administrativos interpostos no momento da sessão pública, encaminhamento de informações a Procuradoria no caso de Mandados de Segurança; ressalta-se que a maioria destas demandas acarreta em prazos a serem cumpridos que, no caso do não cumprimento, poderão resultar no cancelamento do certame e, por conseguinte, no não atendimento da necessidade da unidade requerente e, também, do interesse público;
- d) **A participação de servidores docentes e técnico administrativo na equipe de apoio**. Inicialmente, esclarece-se que esta equipe de apoio tem a incumbência de atender as questões técnicas que envolvem as especificações do item a ser adquirido. Portanto, entende-

se ser primordial que a sua participação tenha início no momento em que as elaborações das especificações começam a ser estudadas estendendo-se, por fim, até o recebimento do bem adquirido entregue pelo fornecedor vencedor do respectivo processo licitatório. Portanto, ela deve acompanhar todo o processo respondendo sempre às questões de ordem técnica envoltas as especificações no momento de uma impugnação ao edital, na sessão pública do pregão esclarecendo os questionamentos feitos pelos licitantes, elaborando pareceres referentes à análise das amostras, respondendo aos recursos administrativos, atestando as notas de entrega dos materiais e, o que seria ainda melhor, fiscalizando o funcionamento e a qualidade do objeto adquirido. Entretanto, percebe-se que, apesar de todos os esforços empreendidos pelo Departamento de Compras, esta função ainda continua sendo merecedora de uma maior atenção. Muitos servidores, designados para comporem a equipe em questão, não estão cientes das suas atribuições o que, certamente, acarreta em prejuízos para a Instituição promotora da licitação. Pregões são cancelados, especificações na atendem de forma plena as unidades requerentes, problemas com a manutenção do objeto adquirido, etc.

- e) **A necessidade de uma ampla capacitação**, para participação em processos licitatórios, que contemple, além da legislação, aspectos práticos que envolvem um certame licitatório. Observou-se que parte dos servidores entrevistados e da mesma forma, membros das equipes de apoio, não tem conhecimento do funcionamento de uma sessão pública de licitação, principalmente as realizadas com o emprego da modalidade do pregão eletrônico. Percebe-se, claramente, a necessidade de que sejam repassadas informações sobre as possibilidades ou instrumentos que podem ser acionados no momento de uma sessão pública tais como, suspender a sessão para solicitação de amostras, realização de diligências, negociação para se obter melhores cotações, visualização das propostas e acompanhamento da sessão no *site* Comprasnet pela unidade requerente, documentação necessária para habilitação, modalidades utilizadas nas

licitações públicas, critérios para o emprego da dispensa de licitação, solicitação de garantias, o emprego do Código de Defesa do Consumidor, enfim, são aspectos que merecem ser tratados e estudados na promoção de capacitação aos servidores envolvidos em processos licitatórios;

- f) **Ampliar a publicidades dos atos licitatórios** promovendo uma maior aproximação com os interessados em participar das licitações e, também, procurando atingir uma maior parcela da sociedade. Percebeu-se que os instrumentos utilizados para promover se restringem aos constantes na legislação, quais sejam; jornais de grande circulação, Diário Oficial da União e *sites* na internet. Pensa-se na viabilidade de ampliar esta divulgação promovendo as sessões, principalmente as de grande vulto, em auditórios com melhores condições de acompanhamento do certame, reuniões junto aos fornecedores idôneos com intuito de se obter melhores negociações; informativos publicados e divulgados junto à comunidade universitária, emprego dos recursos disponíveis da TV UFSC, ampliar o contato junto aos órgãos fiscalizadores, etc. Reitera-se o princípio de que quanto maior a transparência dos atos maior será a credibilidade dos agentes envolvidos e, conseqüentemente, melhores os resultados obtidos;
- g) **Informações pós-venda** que possam ser obtidas com o acompanhamento técnico na entrega do objeto adquirido e, também, durante o seu consumo ou funcionamento. Sabe-se que a atual estrutura do Almoxarifado Central não comporta ir além do recebimento do bem, entretanto, entende-se ser viável com a utilização de servidores constantes da equipe de apoio técnico, participantes nos certames, a possibilidade de acompanharem o recebimento do bem apoiando, desta forma, a unidade requerente e, ainda, abastecendo o Departamento de Compras com informações referentes à qualidade dos produtos adquiridos e, também, a idoneidade dos seus respectivos fornecedores.

Assim percebe-se que no Brasil, existe um conjunto de normas voltadas a disciplinar o processo de compras no contexto do poder público, seja ele direto ou indireto.

A ideia em relação a esse conjunto de valores, que recebe a denominação de legislação, é de verificar se está acontecendo o mau uso dos recursos públicos, este procedimento ao final serve como uma garantia para os cidadãos e a sociedade, de que o seu dinheiro esta sendo utilizado de forma segura e coerente.

De outro modo, porém, o que se percebe é que ao mesmo tempo em que a legislação protege a sociedade, no tocante a utilização dos recursos públicos, ela oferece amarras que, em algumas vezes vão de encontro aos seus interesses e demandas.

Percebe-se que a lei é trabalhada no sentido de que todos os gestores públicos não sabem realizar seus trabalhos com eficiência, no que condiz a utilização dos recursos públicos penalizando, portanto, a maioria em função da existência de maus gestores.

Por fim, sugere-se, como continuidade da presente pesquisa, que outros fatores possam ser observados e estudados com a ampliação da amostragem da pesquisa, no âmbito das entrevistas como, também, nos documentos pesquisados. A gestão de compras se reveste em um constante aprendizado; novas tecnologias, novos conceitos, novos mercados; portanto, deve o gestor de compras estar sempre em sintonia com as esta inovações e, de forma segura e célere, implementá-las na sua instituição agindo sempre com a observância da legislação e dos princípios norteadores da administração pública. Ressalta-se, para concluir, que com o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa muito se aprendeu sobre os fatores que envolvem uma licitação. Certamente, o Mestrando, no exercício das suas funções como servidor da Universidade Federal de Catarina se encontra em uma posição muito mais segura, pois entende que, quanto mais se tem conhecimento e entendimento do que se faz, melhores são os resultados alcançados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mário de Souza. **Elaboração de projeto, TCC, dissertação e tese: uma abordagem simples e objetiva**. São Paulo: Atlas, 2011.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípio de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão eletrônico**. 2. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Temas & Idéias. 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Controladoria-Geral da União: CGU. **Autaquias**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/bgu/2004/Volume1/A%20-%202013.pdf>>. Acesso em 02/abril/2013a.

_____. **Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 02/abril/2013.

_____. **Decreto nº 3931, de 19 de setembro de 2011**. Regulamenta o sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 02/abril/2013.

_____. **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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 02/abril/2013.

_____. **Decreto nº 7.581, de 13 de outubro de 2011**. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 02/abril/2013.

_____. **Decreto nº 7892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 02/abril/2013.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 02/abril/2013a.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>Acesso em: 02/abril/2013.

_____. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDCD. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>Acesso em: 02/ maio/2013.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 02/abril/2013.

_____. **Lei nº 12.722, de 04 de outubro de 2012.** Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>Acesso em: 02/maio/2013.

_____. **Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n^{os} 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n^{os} 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>Acesso em: 02/maio/2013.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas e contratos da

Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 02/abril/2013.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 02/abril/2013.

_____. Portal de compras do Governo Federal - **ComprasNet.** Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em 02/abril/2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos :** orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRAZ, Petrônio. **Processo de licitação, contrato administrativo e sanções penais.** 2. ed. Leme:Mizuno, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 21^a ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2009.

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

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa.** Métodos qualitativos, quantitativos e misto. 3º ed. São Paulo: Penso, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 15 ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Pregão presencial e eletrônico.** 2 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUIMARÃES, Decolleciano Torrieri. **Dicoinário técnico jurídico.** 4 ed. ver. atual. São Paulo: Rideel, 2011.

JESUS, Damásio E. **Apostila de direito administrativo.** Disponível: <www.cursodamasiodejesus.com.br>. Acesso em 02/abril/2013.

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

_____. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Pregão** - comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4. ed. rev. e atual.. São Paulo: Dialética, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/99. **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 11, jan/mar 2005.

MENDES, Renato Geraldo. **Seminário Nacional - Ciclo global da licitação**. Brasília: Zênite, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Zênite Editora, 2005.

_____. **Princípio da isonomia na licitação pública**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000.

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

_____; GUIMARÃES, Edgar. **Registro de preços**. Aspectos práticos e jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NUNES, Daniel. Princípios do direito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito Milton Campos**. jan/mar 2001, vol 6. Belo Horizonte: Del Rey.

NUNES, Rizzatto. **Introdução ao estudo do direito**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Políticas Públicas nas licitações e contratações administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

REGO, Sílvio Roberto Seixas. **Processo licitatório – contraditório e ampla defesa**. São Paulo: EDIPRO, 2003.

SANDIM, Emerson Odilon. **O devido processo legal na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOARES, Edvaldo. **Metodologia Científica: lógica, epistemologia e normas**. São Paulo: Atlas, 2003.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. O pregão aspectos polêmicos. **L & C Revista de Direito e Administração Pública**, São Paulo, ano V, n. 49, jul/2002. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos**. 4 ed. Brasília, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n AC-0064-02/04-2**, Colegiado: Segunda Câmara, Relator: Ubiratan Aguiar, processo 010.433/2001-5. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight;jsessionid=1DDDCB859F5FD56FC64BDF17FF36D9EF?key=ACORDAO-LEGADO-40525&texto=50524f43253341313034333332303031352a&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em 02/abril/2013.

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. **Breve Histórico da UFSC**. Disponível em: <<http://pdi.paginas.ufsc.br/2009/10/28/breve-historico-da-ufsc/>>. Acesso em 02/abril/2013b.

_____. **Estatuto da Universidade Federal de Santa Catarina**.

Disponível em:

<http://antiga.ufsc.br/paginas/downloads/estatuto_ufsc_2004.pdf>. Acesso em 02/abril/2013c.

_____. **Manual de Compras 2013**. Disponível em:

<<http://proad.ufsc.br/>>. Acesso em 02/abril/2013a.

UFSC -. **Superintendência de Compras e Gestão Patrimonial.**

Disponível em: <<http://proad.ufsc.br/>>. Acesso em 02/abril/2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANEXO

ANEXO 1: PRINCIPAIS ASPECTOS CITADOS PELOS SUJEITOS DA PESQUISA DURANTE A ENTREVISTA

