



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA
CAMPUS JOÃO PESSOA
DIRETORIA DE ENSINO SUPERIOR
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO E NEGÓCIOS
CURSO SUPERIOR DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO**

KAROLINA YONARA LUCENA DE CASTRO

**DINÂMICA DAS COMPRAS PÚBLICAS:
Proposição da visão sistêmica do processo licitatório de bens e serviços
comuns segundo a lei 14.133/2021 no Instituto Federal da Paraíba - Campus
João Pessoa**

**João Pessoa
2022**

KAROLINA YONARA LUCENA DE CASTRO

DINÂMICA DAS COMPRAS PÚBLICAS:

Proposição da visão sistêmica do processo licitatório de bens e serviços comuns segundo a lei 14.133/2021 no Instituto Federal da Paraíba - Campus João Pessoa



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), curso Superior de Bacharelado em Administração, como requisito institucional para a obtenção do Grau de Bacharel(a) em **ADMINISTRAÇÃO**.

Orientador(a): Márcio Carvalho da Silva

**JOÃO PESSOA
2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Nilo Peçanha do IFPB, *campus* João Pessoa

C355d Castro, Karolina Yonara Lucena de.

Dinâmica das compras públicas: proposição da visão sistêmica do processo licitatório de bens e serviços comuns segundo A lei 14.133/2021 no instituto Federal da Paraíba campus João Pessoa / Karolina Yonara Lucena de Castro. – 2022.

68 f. : il.

TCC (Graduação – Bacharelado em Administração) – Instituto Federal de Educação da Paraíba / Unidade Acadêmica de Gestão e Negócios, 2022.

Orientação: Prof^o. Márcio Carvalho da Silva.

1. Licitação. 2. Nova lei de licitações e contratos – NLLC.
3. Pregão eletrônico. 4. Processo – compras públicas. I. Título.

CDU 351.712(043)

Lucrecia Camilo de Lima
Bibliotecária CRB 15/132

KAROLINA YONARA LUCENA DE CASTRO

DINÂMICA DAS COMPRAS PÚBLICAS:

Proposição da visão sistêmica do processo licitatório de bens e serviços comuns segundo a lei 14.133/2021 no Instituto Federal da Paraíba - Campus João Pessoa

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO apresentado em 27 de junho de 2022 ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), curso Superior de Bacharelado em Administração, como requisito institucional para a obtenção do Grau de Bacharel(a) em **ADMINISTRAÇÃO**

RESULTADO: Aprovado

João Pessoa, 30 de junho de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Márcio Carvalho da Silva (IFPB)
Orientador

Prof^a. Dr^a. Elaine Cristina Batista de Oliveira (IFPB)
Examinadora interna

Prof. Dr. Alysson André Regis Oliveira (IFPB)
Examinador interno

Documento assinado eletronicamente por:

- Marcio Carvalho da Silva, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 05/07/2022 18:32:13.
- Alysson Andre Regis Oliveira, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 06/07/2022 07:42:06.
- Elaine Cristina Batista de Oliveira, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 06/07/2022 12:51:10.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 30/06/2022. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifpb.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 310561

Código de Autenticação: 2f5fe309f7



NOSSA MISSÃO: Ofertar a educação profissional, tecnológica e humanística em todos os seus níveis e modalidades por meio do Ensino, da Pesquisa e da Extensão, na perspectiva de contribuir na formação de cidadãos para atuarem no mundo do trabalho e na construção de uma sociedade inclusiva, justa, sustentável e democrática.

VALORES E PRINCÍPIOS: Ética, Desenvolvimento Humano, Inovação, Qualidade e Excelência, Transparência, Respeito, Compromisso Social e Ambiental.

À minha família, amigos e orientador, sem os quais eu jamais teria concluído esse processo. Ao meu filho, Mathias, meu impulso. Fortes fortuna adiuvat!

AGRADECIMENTOS

Ao Instituto Federal da Paraíba que desde 2005 vem contribuindo com excelência com a minha formação profissional, inicialmente como aluna e, hoje, como orgulhosa servidora dessa instituição fenomenal.

Às minhas chefias Aldeni Sudário de Sousa e Josué Santos Silva sempre dispostos a compartilhar conhecimento, a contribuir e a ajudar na labuta diária.

Ao meu amigo, professor, orientador e parceiro de trabalho Márcio Carvalho da Silva que para mim é um exemplo de ser humano e de profissional, pela sua dedicação a tudo o que se propõe, no qual me espelho sem reservas.

Às minhas amigas e parceiras nessa jornada de graduação, Annely Ferreira e Thaísse Cavalcante, que não me deixaram derrubar a peteca nem mesmo com um recém chegado bebê à minha vida e sempre me ajudaram e me deram sustentação nessa empreitada acadêmica.

Ao Instituto Federal da Paraíba que, uma vez mais, me impele a ser mais e melhor.

À minha família, onde encontro guarida e cuidados.

Por fim, a Deus, pois sem ele, nada do que foi feito se fez.

*“Ore como se tudo dependesse de Deus e
trabalhe como se tudo dependesse de você.”*

Autor desconhecido

RESUMO

A Administração Pública deve, compulsória e legalmente, realizar suas aquisições e contratações de serviços através de licitação. Para tal, a Lei 8.666/1993 está em processo de substituição pela Lei 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos ou, tão somente, NLLC. A nova lei, diferentemente da anterior que era amparada por outros dispositivos legais, já traz em seu corpo a obrigatoriedade e o trâmite processual relativo aos pregões eletrônicos para aquisição de bens e serviços comuns. Este trabalho foi desenvolvido com o intuito de, através da aplicação de estratégias de gerenciamento de processos, desenvolver um fluxograma para aquisições de bens e serviços comuns via pregão eletrônico, de forma a padronizar essa relevante atividade na CCL do IFPB, campus JP e, ainda, fornecer uma visão de ponta a ponta desse complexo trâmite processual, permitindo aos atores envolvidos uma melhor compreensão das suas atribuições e do impacto das suas atividades no processo como um todo. A metodologia utilizada consiste em pesquisas bibliográficas com foco nos textos legais que regem o trâmite processual em questão e locada nas atividades da CCL-JP. Como resultado, traz um fluxograma baseado na notação BPMN de fácil visualização e compreensão.

Palavras-chave: NLLC; pregão eletrônico; processo; licitação.

ABSTRACT

The Public Administration must, compulsorily and legally, carry out its purchases and contracting of services through a bidding process. To this end, Law 8,666/1993 is in the process of being replaced by Law 14,133/2021, known as the New Law on Bidding and Contracts or, simply, NLLC. The new law, unlike the previous one, which was supported by other legal provisions, already brings in its body the obligation and the procedural procedure related to electronic auctions for the acquisition of common goods and services. This work was developed in order to, through the application of process management strategies, develop a flowchart for the acquisition of common goods and services via electronic trading, in order to standardize this relevant activity in the CCL of the IFPB, JP campus and, still, provide an end-to-end view of this complex procedural process, allowing the actors involved to better understand their attributions and the impact of their activities on the process as a whole. The methodology used consists of bibliographic research focusing on the legal texts that govern the procedural process in question and located in the activities of the CCL-JP. As a result, it brings a flowchart based on BPMN notation that is easy to visualize and understand.

Keywords: NLLC; electronic trading; process; bidding.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| FIGURA 1: Como Funciona uma Licitação..... | 22 |
| FIGURA 2: Requisição do objeto..... | 35 |
| FIGURA 3: BPM e a conexão com os objetivos estratégicos | 46 |
| FIGURA 4: Simbologia da notação BPMN para desenvolvimento de fluxos de processos do negócio | 49 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| AGU: | Advocacia Geral da União |
| ARP: | Ata de Registro de Preços |
| BPM: | <i>Business Process Management</i> |
| BPM CBOK: | <i>Business Process Management Common Body of Knowledge</i> |
| BPMN: | <i>Business Process Model and Notation</i> |
| CCL: | Coordenação de Compras e Licitações |
| COPLAN: | Coordenação de Planejamento |
| ETP: | Estudo Técnico Preliminar |
| DAF: | Diretoria de Administração e Finanças |
| DFD: | Documento de Formalização da Demanda |
| DLOG: | Departamento de Logística |
| IFPB: | Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba |
| IN: | Instrução Normativa |
| IRP: | Intenção de Registro de Preço |
| MEC: | Ministério da Educação |
| NLLC: | Nova Lei de Licitações e Contratos |
| PGC: | Planejamento e Gerenciamento de Contratações |
| PNCP: | Portal Nacional de Contratações Públicas |
| SERPRO: | Serviço Federal de Processamento de Dados |
| SUAP: | Sistema Unificado de Administração Pública |
| SRP: | Sistema de Registro de Preços |
| TR: | Termo de Referência |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 15 |
| 1.1 | OBJETIVOS..... | 17 |
| | Objetivo Geral..... | 17 |
| | Objetivos Específicos..... | 17 |
| 1.2 | JUSTIFICATIVA..... | 17 |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 20 |
| 2.1 | AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENTENDENDO O QUE É LICITAÇÃO..... | 20 |
| 2.2 | MODALIDADES DE LICITAÇÃO..... | 23 |
| 2.3 | BREVE HISTÓRICO DO PREGÃO ELETRÔNICO..... | 24 |
| 2.4 | O PREGÃO ELETRÔNICO E A NLLC..... | 25 |
| 2.5 | PREGÃO SRP x PREGÃO TRADICIONAL..... | 27 |
| 2.6 | SISTEMA COMPRAS.GOV.BR..... | 29 |
| 2.7 | PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES..... | 30 |
| 2.8 | FASES DO PREGÃO ELETRÔNICO..... | 33 |
| 2.8.1 | Fase Interna..... | 33 |
| 2.8.1.1 | O DFD e o ETP..... | 34 |
| 2.8.1.2 | O termo de referência..... | 37 |
| 2.8.1.3 | O edital..... | 38 |
| 2.8.2 | Fase Externa..... | 39 |
| 2.9 | PREGOEIRO..... | 41 |
| 2.10 | GERENCIAMENTO DE PROCESSOS..... | 43 |
| 2.10.1 | Modelagem de processos..... | 47 |
| 2.10.1.1 | Modelo de processo..... | 47 |
| 3 | METODOLOGIA DA PESQUISA..... | 51 |
| 3.1 | CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA..... | 51 |
| 3.2 | LÓCUS DA PESQUISA..... | 52 |
| 3.3 | UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA..... | 52 |
| 3.4 | INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS..... | 53 |

| | | |
|-----|--|-----------|
| 3.5 | PERSPECTIVA DA ANÁLISE DE DADOS..... | 53 |
| 4 | RESULTADO DA PESQUISA..... | 55 |
| 4.1 | O FLUXOGRAMA DO PROCESSO LICITATÓRIO..... | 55 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 59 |
| | REFERÊNCIAS..... | 61 |
| | APÊNDICE I – Fluxograma Pregão Eletrônico..... | 65 |
| | ANEXO I - Modelo de Documento de Formalização da Demanda (DFD)..... | 66 |

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, modificado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a Administração Pública, definida por Hely Lopes Meirelles (1985) como o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas e composta pelos órgãos da administração direta e indireta, autárquica ou fundacional, está pautada e vinculada em cinco princípios básicos, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Podemos verificar que os princípios da administração pública não são novos, porém, nos últimos anos a sociedade tem cobrado cada vez mais o cumprimento dos mesmos, atuando como agente fiscalizador das ações governamentais nos mais diversos contextos sociais e cobrando iniciativas públicas no sentido de estabelecer protocolos que garantam o atendimento a esses princípios.

Em contrapartida, o Governo Federal vem se empenhando em desenvolver leis, ações, instruções e orientações a serem aplicadas em todas as esferas da Administração Pública com vistas a atender às demandas sociais pautadas no melhor aproveitamento dos recursos, na sustentabilidade e na eficiência dos processos públicos.

Podemos citar como exemplos progressos do mencionado empenho governamental em exercer as atividades da Administração Pública de forma mais eficiente, a lei 10.520/2002 que institui a modalidade de licitação denominada 'pregão' para aquisição de bens e serviços comuns e o decreto 10.024/2019 que a regulamentou; a Instrução Normativa MPOG nº 10/2012 que estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável; o Decreto nº 8.539/2015 que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo; o Decreto nº 10.947/2022 que, dentre outros, dispõe sobre o plano de contratações anual e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações da administração pública federal, e tantos outros Decretos e Instruções Normativas editados com o intuito de maximizar os ganhos e diminuir os custos da atuação da administração pública, aproximando-a cada vez mais da eficiência já evidenciada e conquistada pela iniciativa privada.

No mesmo intuito, foi publicada no Diário Oficial da União, sob o número 14.133, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), de 1º de abril de 2021, que

substituirá integralmente a aplicação da Lei 8.666/1993 a partir do dia 1º de abril de 2023, no que tange às aquisições de bens e serviços comuns por parte da Administração Pública e que, diferentemente da lei anterior, já incorpora o pregão eletrônico como modalidade de licitação obrigatória no seu texto.

Embora sejam notórios os avanços pelos quais a administração pública vem passando nesses últimos anos, ainda se percebe uma dificuldade de tornar esse movimento mais efetivo, de maneira que haja um engajamento maior pelas instituições públicas em tornar seus processos mais eficientes. Isso representa um desafio grande a ser alcançado que depende de uma mudança na cultura organizacional influenciando diretamente nos comportamentos, bem como, em ações de sensibilização e capacitações dos servidores públicos.

Considerando esse olhar atento, com foco nos processos relacionados às compras e contratações no serviço público, existe uma preocupação ainda maior, sobretudo, por ser uma atividade vulnerável a erros e fraudes que comprometem a qualidade na prestação dos serviços à comunidade quando mal conduzida e, por conseguinte, gera quebra de expectativas, elevando o grau de desconfiança da sociedade. Por essa razão tem sido uma das áreas com maior nível de fiscalização por órgãos responsáveis pelo acompanhamento dos processos licitatórios, passando frequentemente por auditorias que visam orientar as necessidades de ajustes nesses procedimentos operacionais que atendam aos princípios destacados no parágrafo inicial desta seção.

Trazendo essas percepções numa ampla discussão em busca de perceber como trabalhar essas questões complexas com foco nas compras e contratações das organizações públicas, foi que se chegou à pergunta da pesquisa que instiga um olhar investigativo em busca de propor soluções:

Como tornar o processo licitatório inteligível em seus requisitos, artefatos e responsabilidades de modo a viabilizar a padronização do trabalho e facilitar a comunicação e colaboração entre os atores envolvidos?

Partindo dessa indagação, percebe-se que a gestão de processos pode contribuir nessa pesquisa trazendo à tona a compreensão dos fluxos de informações pertinentes aos processos licitatórios, assim como servindo de base fundamental para trazer uma visão sistêmica que dê sustentação à definição de diretrizes para o trabalho padronizado na instituição em análise. Neste sentido, esta obra parte da definição de licitação e suas modalidades, incluído aí, o pregão eletrônico, bem como a sua

aplicabilidade a partir da NLLC e o comparativo entre o pregão eletrônico SRP e o tradicional.

Posteriormente, trata-se de descrever as fases do pregão eletrônico, quais sejam, interna e externa, levando em conta quem são e quais são as funções dos atores envolvidos no processo licitatório, considerando o princípio da segregação de funções.

Finalmente, esta pesquisa trouxe conceitos de gerenciamento de processos, sem a pretensão de exaurir o que se conhece a respeito do tema, porém, buscando demonstrar a importância e aplicabilidade da modelagem de processos na tramitação de um processo licitatório para aquisição de bens e serviços comuns via pregão eletrônico.

1.1 OBJETIVOS

Objetivo Geral

Representar o fluxo do processo licitatório de aquisições de bens e serviços comuns via pregão eletrônico baseado na NLLC, identificando seus requisitos, artefatos e responsabilidades, visando a padronização do trabalho desenvolvido pela CCL do IFPB - Campus JP.

Objetivos Específicos

- Apresentar uma visão geral e simplificada do processo licitatório de aquisições de bens e serviços comuns via pregão eletrônico à luz dos normativos legais;
- Elaborar um documento em formato de fluxograma que auxilie a padronização dos processos licitatórios para aquisições de bens e serviços comuns via pregão eletrônico do IFPB-JP, com base na nova lei de Licitações e Contratos - Lei 14.133/2021;
- Identificar os atores envolvidos nos processos de aquisições de bens e serviços comuns, bem como suas atribuições dentro do processo;
- Propor prazos para o desenvolvimento das atividades da CCL-JP no que tange à realização de pregões eletrônicos nas etapas de sua competência.

1.2 JUSTIFICATIVA

A ideia do desenvolvimento desse trabalho em partir para um estudo que traga a gestão de processos como pano de fundo nas discussões envolvendo as aquisições de bens e serviços comuns no serviço público através do pregão eletrônico, surgiu do resultado da auditoria interna pela qual passou a Coordenação de Compras e Licitações (CCL) do IFPB Campus João Pessoa, autarquia pública federal, no período compreendido entre os meses de julho a dezembro de 2020, que buscava identificar pontos fracos no desempenho das atividades rotineiras do setor e, assim, recomendar a implantação de melhorias.

Além disso, outros dois fatores foram de fundamental importância para a definição do tema desta pesquisa, a saber: a carência de conhecimento e entendimento a respeito da tramitação processual do pregão eletrônico por parte dos setores demandantes, e o advento da NLLC, demonstrando a necessidade de atenção quanto aos impactos que este instrumento legal trará à realidade local.

Trata-se, portanto, de um estudo que busca identificar melhorias no atendimento aos requisitos legais do processo licitatório visando atenuar os empecilhos, em torno dessa dinâmica, na tramitação dos processos internos, numa tentativa continuada de clarificar o fluxo de informações necessárias, bem como, o entendimento dos atores que participam diretamente desse processo trazendo suas devidas contribuições. Portanto, a presente obra tem relevância não apenas acadêmica, mas também institucional, haja vista a possível aplicação do seu resultado nos procedimentos licitatórios do órgão.

Relativamente às atividades da Coordenação de Compras e Licitações (CCL-JP), o benefício trazido por este trabalho está em promover a padronização das atividades que integram os processos licitatórios para o pregão eletrônico de forma que, havendo alteração no quadro de servidores que compõem o setor, a continuidade dos serviços não seja comprometida pela descontinuidade de informações.

Outro ponto importante a salientar é o fato de que o documento a ser desenvolvido trará sugestões de prazos para as etapas processuais – estes baseados na experiência da pesquisadora que, atualmente é a líder da equipe da CCL/JP - permitindo que, em momento posterior, sejam definidos metas e indicadores para avaliação dos resultados pretendidos e alcançados pela coordenação no que tange à eficácia e à eficiência das atividades desenvolvidas pelo setor, quando da realização dos pregões eletrônicos SRP (Sistema de Registro de Preços) ou tradicionais e,

posteriormente, dos processos de aquisições e contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A cada novo processo de pregão eletrônico para aquisições de bens e serviços comuns realizado pela CCL-JP, fica evidenciado o quanto a falta de padronização deste tipo de atividade impacta negativamente a tramitação processual do certame, elevando o lapso temporal para a conclusão processual e, por vezes, acarretando no retrabalho em algumas de suas etapas.

Com a padronização dos processos de aquisições de bens e serviços comuns do IFPB/JP via pregão eletrônico, através do uso do instrumento a ser proposto, os trâmites licitatórios para tais poderão ser melhores visualizados e compreendidos pelos setores demandantes e por qualquer interessado, além de proporcionar o esclarecimento de dúvidas relativas às fases processuais, permitindo um melhor entendimento a respeito da construção e da tramitação processual desde a origem dos documentos necessários para a abertura até a plena realização da demanda.

Com o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021) os problemas causados pela ausência de padronização foram agravados por dúvidas recorrentes dos setores demandantes a respeito dos documentos a serem elaborados, das responsabilidades dos atores envolvidos nas etapas do processo, dos prazos de atendimento de suas demandas, etc, que podem ser sanadas a partir da emissão de um documento oficial - qual seja, o fluxograma de aquisições de bens e serviços comuns via pregão eletrônico - onde constem todas as etapas do processo, os modelos dos documentos a serem utilizados e por quem deverão ser elaborados já em consonância com a Nova Lei de Licitações e Contratos, vigente deste de 1º de abril de 2021.

Além disso, a elaboração deste fluxograma e a padronização das atividades referentes aos processos de aquisições de bens e serviços comuns por pregão eletrônico que se originará dele, permitirá que seja dado um importante passo em busca da melhoria contínua dos processos institucionais, tornando mais simples a compreensão da tramitação processual de aquisições de bens e serviços comuns via pregão eletrônico tanto para os demandantes do IFPB-JP, quanto para qualquer pessoa interessada.

Vale ainda ressaltar que o resultado deste trabalho visa contribuir com a construção de uma política de compras unificada para o IFPB como um todo, bem como de outros órgãos que compõem a administração pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Considerando o art. 5º, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o qual dita que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” estabelecendo aí o princípio da legalidade, o presente capítulo objetiva esclarecer o leitor a respeito da tramitação processual e dos ditames legais que regem as aquisições de bens e serviços comuns realizadas pela Administração Pública por meio do pregão eletrônico, SRP ou tradicional, trazendo à discussão a Nova Lei de Licitações e Contratos e outros dispositivos que servem de parâmetros para definir e limitar a atuação da Administração Pública relativamente a estes tipos de processos.

Em continuidade, trataremos do Gerenciamento de Processos, indispensável ao desenvolvimento e à melhoria contínua da Administração Pública, abordando como ferramenta para tal o uso e a elaboração do fluxograma, uma ferramenta gerencial importante e acessível a todos os níveis administrativos.

2.1 AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENTENDENDO O QUE É LICITAÇÃO

Como qualquer empresa, de qualquer ramo ou setor, a Administração Pública precisa aplicar recursos para adquirir do mercado elementos que a permitam executar as suas atividades-fim. A isto chamamos compra pública. Desta feita, para Costa e Terra (2019) a obrigatoriedade da licitação é o ponto de partida para que se possa entender o conceito de compras públicas. Ainda para estes autores, o principal elemento norteador das compras públicas é o legal e o normativo, que regula todo o processo de aquisição pública no Brasil devendo estes serem precedidos de licitação (ou outro procedimento legal) bem como seguir o que se dispõe no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993:

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

Importante já destacar que a Lei 8.666/1993 perderá sua vigência em 1º de abril de 2023 e está em processo de substituição pela Lei 14.133 de 1º de abril de

2021, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), foco deste projeto, que, corroborando e complementando o artigo já citado, traz em seu artigo 5º o que segue:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Brasil, 2021)

O Portal da Transparência, administrado pela Controladoria Geral da União, define licitação como “o processo por meio do qual a Administração Pública contrata obras, serviços, compras e alienações” e aponta os seus três objetivos principais que, segundo o mesmo Portal, são os de “selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, garantir igualdade de condições a todos que queiram contratar com o Poder Público e promover o desenvolvimento nacional sustentável”.

Desta feita, depreende-se que o processo licitatório é o meio principal pelo qual a Administração Pública executa a compra de materiais ou equipamentos e também contrata os mais diversos tipos de serviços de apoio ao desenvolvimento de suas atividades, ou seja, é o processo de compras públicas propriamente dito.

Este processo é composto por uma fase interna - onde são elaborados os artefatos que embasam a licitação e será abordada mais detalhadamente adiante neste trabalho - e por uma fase externa - a partir de quando é dada a publicidade total ao processo.

A Figura 1 apresenta essas fases distribuídas em cinco principais etapas para a realização de uma licitação, a fim de alcançar os princípios anteriormente citados.

Figura 1 – Como Funciona uma Licitação



Fonte: <https://www.portalttransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes> (acessado em 02/06/2022).

Há diversas modalidades de licitação que podem ser aplicadas com a finalidade de se assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, estabelecidas na Lei 8.666/1993 e também recepcionadas pela nova lei 14.1333/2021.

Contudo, enquanto a Lei nº 8.666/1993 não previa o pregão como modalidade de licitação no seu texto original - tendo sido o mesmo instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e regulamentada a sua forma eletrônica pela Lei nº 10.024 de 20 de setembro de 2019 - a NLLC, expressamente obriga a realização de pregão eletrônico para a compra de bens e serviços comuns, independentemente do valor do objeto.

2.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

A lei nº 8.666/1993, em seu artigo 22 e seus incisos e parágrafos, elencou diversas modalidades de licitação. Estas modalidades são aplicadas aos certames a depender do objeto licitado e do seu valor, determinando como se dará a condução da licitação, tendo cada uma suas especificidades. Vejamos:

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

§ 1º Concorrência 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.

§ 2º Tomada de preços 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.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso 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.

§ 5º 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 art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Brasil, 1993)

Para se determinar a modalidade de licitação a ser empregada em um certame, pela Lei nº 8.666/1993 - excetuando-se as modalidades concurso e leilão - se faz necessário verificar o aspecto qualitativo, ou seja, o que se quer deste certame, e o aspecto quantitativo cujo enquadramento é determinado e delimitado por lei com base no valor do objeto, como já mencionado anteriormente, conforme consta no artigo 23 da lei referida lei:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
 - a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
 - b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
 - c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Apesar das diversas modalidades licitatórias já previstas pela Lei nº 8.666/1993, em busca de uma maior eficiência nas compras públicas, em 17 de julho de 2002, foi publicada a lei nº 10.520 trazendo mais uma modalidade - o pregão eletrônico – destinado às licitações para aquisição de bens e serviços comuns, definidos pela própria lei como sendo “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. A partir da entrada em vigor da lei 10.520/2002, o pregão eletrônico passou a ser a regra das licitações e as demais modalidades, a exceção.

Relativamente à Lei 14.133/2021, a mesma recepcionou as modalidades concorrência, concurso e leilão, porém extinguiu as modalidades convite e tomada preços, previstas da Lei nº 8.666/1993. Vejamos o que diz o artigo 28 da lei 14.133/2021:

- Art. 28. São modalidades de licitação:
- I - pregão;
 - II - concorrência;
 - III - concurso;
 - IV - leilão;
 - V - diálogo competitivo.
- § 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.
- § 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo. (Brasil, 2021)

Vinculando a modalidade licitatória ao objeto e não ao valor, como veremos adiante, a NLLC trouxe, já dentro do dispositivo legal, a modalidade pregão exceto para contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia não classificados como comuns (art. 29, parágrafo único), além de inovar com a modalidade diálogo competitivo que, até então, não tinha nenhuma previsão legal.

2.3 BREVE HISTÓRICO DO PREGÃO ELETRÔNICO

Como visto, originariamente, até a publicação da Lei nº 10.520, em 17 de julho de 2002, o pregão não constava no rol de modalidades de licitações elencado na Lei nº 8.666/1993 e não era uma modalidade licitatória compulsória sendo sua execução

realizada de forma presencial. Entretanto, o Governo Federal, a fim de proporcionar uma maior transparência e, principalmente, um maior dinamismo às compras públicas (CARVALHO FILHO, 2014) regulamentou o pregão em sua forma eletrônica com a edição do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, mais precisamente no §1º do Artigo 4º:

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. (Brasil, 2005)

Mais adiante, ainda no mesmo ano, corroborou o mesmo posicionamento através do Decreto nº 5.504 de 5 de agosto de 2005. Vejamos:

Art. 1º Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.

§ 1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.

§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente. (Brasil, 2005)

Em 20 de setembro de 2019, entrou em vigor o Decreto nº 10.024 regulamentando a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, definidos pelo citado dispositivo como “bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado” (art. 3º, inciso II), incluídos os serviços comuns de engenharia, que eram vedados, no âmbito da administração pública federal. Foram, então, revogados os decretos 5.450/2005 e 5.504/2005.

2.4 O PREGÃO ELETRÔNICO E A NLLC

Inicialmente, cumpre ressaltar que, a NLLC determina em seu artigo 6º, inciso XLI que o pregão é “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de

maior desconto” e que o mesmo deve ser adotado “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (art. 29).

Contudo, apesar de sua obrigatoriedade, o pregão eletrônico não é absoluto, o que, conseqüentemente, gera vedações para sua aplicação, no entanto, estas vedações não são suficientes para retirá-lo do posto de principal modalidade licitatória a ser adotada, conforme podemos depreender do parágrafo único do art. 29 do referido dispositivo legal:

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (Brasil, 2021)

Cabe aqui, evidenciar que o conceito de bens e serviços comuns trazido pelo Decreto nº 10.024/2019 foi incorporado pelo art. 29 da Lei nº 14.133/2021, mantendo assim a essência da aplicabilidade da modalidade pregão nas licitações públicas:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. (Brasil, 2021)

A lei 14.133/2021 trouxe em seu arcabouço uma inovação ao inserir a figura do agente de contratação para atuar nos processos licitatórios, assim definindo este novo ator:

LX - agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. (Brasil, 2021)

No entanto, quando da condução do pregão eletrônico, este agente de contratação trazido pela NLLC passa a ser designado “pregoeiro” e sua nomeação deve constar nos autos do processo licitatório. Suas atribuições dentro do processo serão vistas mais adiante, entretanto, insta destacar a presença dessa figura na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021):

Art. 8 § 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro. (Brasil, 2021)

Verifica-se, portanto, que tratando-se de licitação na modalidade pregão eletrônico, o agente de contratação implementado pela lei 14.133/2021 e assim denominado para as demais modalidades de licitação, é o próprio pregoeiro.

2.5 PREGÃO SRP x PREGÃO TRADICIONAL

A lei prevê a realização de pregão eletrônico em duas, por assim dizer, submodalidades, quais sejam, o Sistema de Registro de Preço ou, simplesmente, SRP e o pregão eletrônico tradicional.

A principal diferença entre ambos está no fato de que enquanto que no pregão eletrônico tradicional a aquisição do objeto licitado se dá em parcela única tão logo o certame seja homologado, o SRP, regulamentado através do Decreto 7.892/2013, permite à administração adquirir o objeto licitado de forma parcelada durante o período de vigência do instrumento denominado Ata de Registro de Preços (ARP), não havendo a obrigatoriedade da aquisição do bem ou serviço ocorrer em parcela única como no caso do pregão tradicional.

A NLLC, relativamente ao SRP, traz a seguinte definição para o mesmo:

Art. 6º [...]

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras; [...] (Brasil, 2021)

A NLLC, deu extrema importância ao SRP tratando-o como procedimento auxiliar da licitação, elencado no rol constante no art. 78 e seus incisos e, ainda, trazendo em seu texto original uma seção inteira dedicada ao mesmo – a Seção V – onde trata exclusivamente do SRP.

Seção V

Do Sistema de Registro de Preços

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

[...] (Brasil, 2021)

Do SRP se origina a Ata de Registro de Preços, ou ARP, como já mencionado anteriormente, esta é definida pela Lei 14.133/2021 como:

Art. 6º [...]

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;
[...] (Brasil, 2021)

A ARP, no entanto, tem prazo de validade previamente determinado que, pela NLLC (art. 84) é de um ano podendo ser prorrogado por igual período deste que haja comprovação de vantajosidade do preço ali registrado. Esta é mais uma inovação da Lei nº 14.133/2021, visto que, de acordo com a Lei nº 8666/1993, o prazo de validade da ARP não seria superior a um ano.

Isso significa dizer que, durante o período de vigência da ata, órgãos que não tiveram sua demanda incluída em momento oportuno à inserção de participantes no processo do SRP, ainda podem usufruir de seus preços através de adesão à ata de registro de preços, desde que haja consentimento do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor, conforme prevê o dispositivo da Lei nº 14.133/2021 a seguir explicitado:

Art. 86 [...]

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor. (Brasil, 2021)

Embora muito semelhante ao pregão tradicional, na sua essência, uma outra peculiaridade do SRP que merece destaque é a Intenção de Registro de Preço ou IRP, que impacta de forma direta no lapso temporal de execução processual ao incluir um prazo de 8 (oito) dias úteis para manifestação de outros órgãos interessados em integrarem o certame como participantes. Vejamos:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

Na prática, o procedimento da IRP implica em que o órgão ou entidade gerenciadora - Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente (Lei 14.133, art. 6º, XLVII) ou seja, a unidade administrativa que está realizando o pregão - disporá em campo próprio do sistema Compras.gov, a relação dos itens ou serviços que pretende licitar para que demais unidades interessadas em participar do certame possam ter suas demandas incluídas no mesmo processo, gerando economicidade e eficiência nas compras públicas, haja vista a possibilidade de se atender a diversos órgão com apenas um certame licitatório.

Assim está definida a IRP em página oficial do Governo Federal:

IRP é a Intenção de Registro de Preço, e permitirá à Administração tornar públicas suas intenções de realizar Pregão ou Concorrência para Registro de Preço, com a participação de outros órgãos governamentais, que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, possibilitando obter melhores preços por meio de economia de escala, tornando pública, no âmbito dos usuários do Comprasnet as intenções de futuras licitações (Pregão e Concorrência) para Registro de Preço.
(<https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/irp-faq#:~:text=IRP%20%C3%A9%20a%20Inten%C3%A7%C3%A3o%20de,por%20meio%20de%20economia%20de>) Acesso em: 26/05/2022

Cabe destacar que a soma das demandas ao promover um quantitativo significativo dos itens, gera maior interesse por parte dos fornecedores promovendo maior competitividade ao certame.

Deva a Administração, portanto, em momento oportuno do processo licitatório, decidir qual o melhor certame para o atendimento de sua demanda com base nas características do objeto licitado: se tradicional ou SRP.

2.6 SISTEMA COMPRAS.GOV.BR

Para viabilizar as licitações e contratações realizadas de forma eletrônica - como no caso do pregão eletrônico - pelas instituições que compõem a Administração Pública Federal, foi desenvolvido pelo SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados), o Portal de Compras do Governo Federal.

Originariamente denominado Comprasnet e, atualmente, Compras.gov.br, o Portal de Compras é um sistema online criado pela maior empresa pública de prestação de serviços em tecnologia do país e está em uso desde o ano de 2001 e pode ser acessado através do endereço <https://www.gov.br/compras/pt-br/>.

O Comprasnet veio mudar a imagem de eficiência do governo frente aos seus fornecedores e cidadãos, a partir da utilização do que existe de melhor em tecnologia. O portal tem permitido maior economia, facilidade e rapidez nos processos de aquisições de bens e serviços. Ele também dispõe de informações gerenciais para o estudo de melhores preços de mercado e de sistemáticas para agilizar o processo de contratação. (<https://www.serpro.gov.br/clientes/ministerio-da-economia/#:~:text=O%20ComprasNet%20veio%20mudar%20a,aquisi%C3%A7%C3%B5es%20de%20bens%20e%20servi%C3%A7os>, acesso em 02/06/2022).

De um lado do Compras.gov.br temos o Pregoeiro, representando a administração pública e do outro lado, fornecedores interessados em atender à administração quando do fornecimento do objeto licitado que - precisam de login e senha para participar -, executando em conjunto um certame licitatório.

Atualmente o sistema Compras.gov.br vem passando por ampliação com vistas a incorporar no sistema a etapa interna de um processo de compra, além da etapa interna já em operação. Esta ampliação já nos permite contar com sistema do Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC); elaboração digital do Documento de Formalização da Demanda (DFD) e do Estudo Técnico Preliminar (ETP) que são exigidos para qualquer pregão eletrônico e fazem parte da fase interna da contratação; além de ainda contar com um módulo de gestão e fiscalização contratual (Compras Contratos) e um aplicativo para smartphones que possibilita acesso fácil e portátil ao sistema.

Ao final, o ecossistema Compras.gov.br deverá ser um sistema único e integrado, permitindo a operacionalização e controle de diversas etapas ao longo do ciclo de vida da compra pública. Será possível aos servidores públicos, gestores de governo, fornecedores, órgãos de controle e cidadãos interagirem entre si, no sistema, e com o sistema, extraindo dele, seu objetivo final.

(<https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/compras>).
Acesso em 02/06/2022)

A ampliação do sistema de compras do governo federal que está sendo proporcionada pelo trabalho desenvolvido pelo SERPRO, com a integração entre os módulos e a facilidade de acesso tanto pelos servidores como por qualquer interessado, é um grande avanço nos quesitos da eficiência e da transparência, princípios de extrema importância na atuação da administração pública.

2.7 PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Antes de adentrarmos à tramitação do processo de um pregão eletrônico nas suas fases interna e externa, é importante falarmos sobre o princípio da segregação de funções.

Muitos demandantes têm dúvidas a respeito de suas atribuições dentro de um processo licitatório, especialmente no que tange à produção documental que instrui o processo. Grande parte dos questionamento gira em torno de “por que a Coordenação de Compras e Licitações não faz todo o processo depois de saber do demandante qual o é objeto do certame?”

Cumpra destacar que seria inviável a qualquer coordenação ou diretoria de compras conhecer e dominar as características de todos os itens ou de execução de serviços que são licitados pelo órgão ao qual estão vinculadas. Quem detém o conhecimento técnico e preciso do fornecimento ou da execução do serviço licitado é o setor demandante, visto que o objeto faz parte do desenvolvimento das suas tarefas rotineiras e impacta diretamente sobre elas. Daí a importância de sua participação e total envolvimento e comprometimento na produção dos artefatos que compõem a instrução do processo licitatório.

No entanto, anteriormente à identificação de quem são os atores envolvidos num processo licitatório para compra de bens e serviços comuns via pregão eletrônico e quais são as suas respectivas responsabilidades dentro deste processo, é salutar entendermos este importante princípio da administração pública denominado “princípio da segregação de funções”.

Assim é definido o princípio da segregação de funções pelo TCU:

Princípio da segregação de funções: A segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações”. (Portaria nº 63/96, de 27/02/96 - Manual de Auditoria do TCU)

E ainda, complementando e atualizando o entendimento, o Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara nos traz que:

1.7.1. [...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

Este indispensável princípio é aplicado ao controle administrativo das despesas públicas e trata-se de um dos princípios basilares do controle interno da Administração Pública tendo como sua principal contribuição a promoção da mitigação de conflitos de interesses, erros, fraudes e comportamentos corruptos no desenvolver das

atividades administrativas (SILVA, 2013). Além disso, aponta o mesmo autor, percebe-se o incremento da racionalização administrativa, da produtividade do trabalho e de mecanismos de controle sobre os atos de gestão pública.

O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal relativamente à segregação de funções estabelece que

a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio. (Brasil, 2001, p. 67-68)

Dessa forma pretende-se, relativamente às licitações, que as fases processuais do desenrolar de todo o processo licitatório não estejam concentradas nas mãos de um único agente impedindo que o poder e a responsabilização pelos atos praticados se recaiam nas mãos de um único executor.

Portanto, os processos licitatórios para contratações de serviços, aquisição de materiais de consumo ou permanentes, serviços de tecnologia da informação, etc, exigem a participação de diversos atores cujas atribuições devem estar claramente definidas e segregadas quando das etapas de planejamento, fiscalização e execução.

Temos ainda o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU (2012, p. 234), que esclarece que “a segregação de funções é uma forma de controle básica [...] que deve permear a estruturação dos demais processos de trabalho do órgão, não somente os da área de TI”. Portanto, o princípio da segregação de funções deve estar presente no desenvolvimento de todas as atividades da administração pública.

Mais precisamente com relação aos trâmites licitatórios, o Acórdão nº 2.507/2007-TCU-Plenário evidencia que:

5.2 [...] as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas.

Corroborando com este entendimento, Acórdão nº 747/2013-TCU-Plenário, ao separar o setor requisitante da comissão de licitação ou da equipe de apoio ressalta que:

9.1.5. promova a segregação de funções, quando da realização dos processos de aquisição de bens e serviços, em observância às boas práticas administrativas e ao fortalecimento de seus controles internos, de forma a evitar que a pessoa responsável pela solicitação participe da condução do processo licitatório, integrando comissões de licitações ou equipes de apoio nos pregões.

Ficam, assim, evidenciadas a aplicação, necessidade e a compulsoriedade do princípio da segregação de funções em relação aos trâmites processuais licitatórios.

2.8 FASES DO PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão eletrônico, seja ele tradicional ou SRP, é composto por duas fases: uma interna e a outra, externa. A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu um rol sequencial de atividades que dever ser seguido no curso do processo licitatório:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Podemos afirmar que a fase interna é a mais importante do processo, pois, trata-se da fase de planejamento de todo o certame e, como aponta o Manual de Pregão Eletrônico do TCU (2012, p.1), “a maioria dos questionamentos que ocorrem na fase externa está relacionada a aspectos mal definidos na fase interna.”

Seguindo este entendimento, temos que a fase interna é crucial para o sucesso do certame, pois nela são definidos o objeto e as forma de fornecimento ou da prestação do serviço, portanto, deve ser dedicada especial atenção a esta etapa conquanto dela depende o sucesso das etapas posteriores.

Já a fase externa do pregão eletrônico tem o seu marco definido com a publicação do edital. Este é o momento pelo qual a administração pública dá a conhecer o processo de compra ou de contratação de serviços.

2.8.1 Fase interna

A fase interna do processo do pregão eletrônico, é chamada de fase preparatória do certame, nela se desenvolvem os atos que dão início ao processo.

Como já foi apontado, esta etapa é de suma importância para que se alcance o objetivo final da licitação com sucesso, haja vista, nela serem definidos o objeto a ser licitado e a escolha da modalidade, além da elaboração do instrumento convocatório ou edital. Aqui não há participação direta de interessados externos ou fornecedores.

Em especial, a fase preparatória, requer bastante atenção e cuidado, visto que dela decorrem as demais fases.

Assim foi definida a fase preparatória pela Lei nº 14.133/2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. (Brasil, 2021)

Vários são os atores envolvidos nesta etapa do processo, entre eles, o setor demandante, a autoridade competente e a equipe de planejamento. Estes atores devem trabalhar em sincronia para que o processo flua sem a necessidade de retrabalhos, o que causa atraso operacional.

A seguir, veremos mais detalhadamente quem são e quais são as suas respectivas responsabilidades, bem como quais os documentos cuja elaboração são da competência de cada um. Vale salientar que, em consonância com o art. 12, I da NLLC, “os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis”.

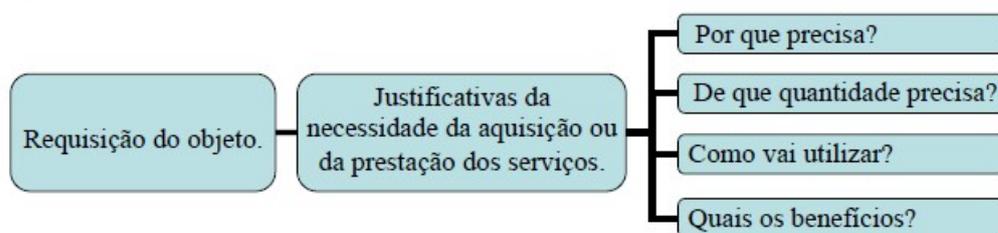
2.8.1.1 – O DFD e o ETP

A área requisitante é o setor que terá sua necessidade atendida através da execução do certame. Este é o responsável por iniciar o processo licitatório com a emissão do Documento de Formalização da Demanda (DFD). Nele devem constar as seguintes informações:

- A identificação do setor requisitante: área ou departamento, responsável pela demanda, matrícula e contato.
- A quantidade de itens ou de serviço a ser contratada;
- A previsão para o fornecimento;
- A indicação dos membros para compor a equipe de planejamento da contratação.

Para melhor visualização, segue a figura 2, retirada do Manual de Pregão Eletrônico do TCU:

Figura 2 – Requisição do objeto



Fonte: Manual de Pregão Eletrônico do TCU

Esta equipe de planejamento é definida pela Instrução Normativa nº 05/2017 (art. 22, § 1º) como o conjunto de servidores que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros. Insta apontar que os integrantes desta equipe devem estar cientes das suas atribuições antes de serem designados, daí a importância de os mesmo assinarem, juntamente com o responsável pela demanda, o DFD.

Deve ser incluído, ainda, documento que comprove a compatibilidade da demanda com o plano de contratações anual (PGC) do órgão, conforme determina o caput do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Realizada esta etapa o processo deverá ser remetido a autoridade competente que, segundo a NLLC é o agente público dotado de poder de decisão, para que autorize a execução da demanda, bem como emita portaria nomeando a equipe de planejamento indicada no DFD.

Posteriormente, a equipe de planejamento já instituída, deverá proceder com a elaboração dos estudos técnicos preliminares ou, simplesmente, ETP, assim definidos na NLLC:

Art. 6º

[...]

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

[...] (Brasil, 2021)

Para a correta elaboração deste documento, devem ser observadas as diretrizes contidas na Instrução Normativa 40, de 22 de maio de 2020 (IN 40/2020) que dispõe sobre a elaboração do ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras na forma digital.

Este documento deve ser feito da forma mais detalhada possível, visto que as informações contidas nele alimentarão o termo de referência, que veremos mais adiante.

Conforme o art. 5º da supracitada IN 40/2020, o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação. Deverão, ainda, ser elaborados conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação (art. 6º).

No ETP deverão constar os seguintes conteúdos conforme determina a IN 40/2020:

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

I - necessidade da contratação;

II - referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

V - levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativas de preços ou preços referenciais;

VII - descrição da solução como um todo;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, quando necessária para individualização do objeto;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;

X - providências para adequação do ambiente do órgão;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; e
XII - declaração da viabilidade ou não da contratação.

§ 2º Os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter o disposto nos incisos I, IV, VI, VIII e XII do parágrafo anterior.

Conforme se verifica no § 2º acima, há alguns incisos que não são de cunho obrigatório, no entanto, quando não atender a qualquer um deles, a opção deverá estar devidamente justificada dentro do ETP (IN 40/2020, art. 24, § 3º).

Complementarmente ao ETP, a equipe de planejamento é responsável por apresentar o gerenciamento de riscos do processo que se materializa no documento denominado Mapa de Riscos e consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.

Concluídas estas etapas, o processo deve ser novamente remetido para aprovação dos artefatos pela autoridade competente a qual estabelecerá o prazo máximo para envio do termo de referência que é o próximo documento a ser produzido.

2.8.1.2 – O Termo de Referência

A legislação vigente não deixa clara de quem é a atribuição de elaborar o termo de referência, contudo, visto se tratar de uma etapa de consolidação e pelo fato de estar na fase de planejamento, se faz oportuno que esta tarefa seja atribuída ao setor de licitações, para inclusive, evitar a ocorrência de retrabalho quando da divulgação de uma IRP, por exemplo. Desta feita, denota-se que após aprovação, pela autoridade competente, dos documentos já constantes no processo, o mesmo deve ser remetido ao setor de licitações para prosseguimento.

O termo de referência é o documento definido pela NLLC (art. 6º, XXIII) da seguinte forma:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária. (Brasil, 2021)

Fica evidenciado que o termo de referência ou TR deve ser elaborado com base no ETP, inclusive por conter partes oriundas dele, e ter um nível de detalhamento ainda mais profundo, incrementado pelos critérios de medição e de seleção do fornecedor, pelo modelo de gestão contratual, entre outros.

Para a elaboração do TR deve-se adotar o modelo disponibilizado nos sítios oficiais da AGU (Advocacia Geral da União), conforme preconiza o art. 35 da IN 05/2017. Estes modelos são atualizados sempre que ocorre qualquer alteração na legislação vigente.

2.8.1.3 – O Edital

O próximo documento a ser elaborado pelo setor de licitações é o edital ou instrumento convocatório da licitação e nele devem estar presentes as exigências para participação, habilitação, etc. Este documento vincula o pregoeiro ou agente de contratação durante toda a realização do certame, amparado no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, motivo pelo qual, deve ser seguido à risca.

Na mesma linha do TR, o edital, bem como seus anexos (minuta de edital, minuta de ata de registro de preços, quando for o caso) há modelos disponibilizados pela AGU para sua confecção, porém, a Lei nº 14.133/2021 condiciona a adoção desses modelos à permissão do objeto.

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

[...]

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso. (Brasil, 2021)

Conforme se verifica no texto legal transcrito anteriormente, são partes integrantes do edital o termo de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos a depender do objeto licitado.

Aprovados, pois, o edital e o termo de referência, o processo segue para apreciação jurídica por parte da Procuradoria Federal, antes da publicação do edital, conforme preconiza o art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

[...] (Brasil, 2021)

Realizada a apreciação e a emissão do parecer jurídico na forma do texto supracitado, o processo está apto para avançar para a fase externa da licitação. O evento que marca essa passagem é a publicação do edital.

2.8.2 Fase externa

Conforme já foi adiantando, o marco inicial da fase externa da licitação é a publicação do edital, juntamente com todos os seus anexos. Esta publicação deverá ocorrer no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para que possa ser apreciada por qualquer interessado. Não se pode deixar de olvidar, a obrigação da publicação de extrato do edital no Diário Oficial.

Art. 53. [...]

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. (Brasil, Lei 14.133/2021)

Publicado o edital, abre-se o prazo para apresentação das propostas e lances. Estes prazos são determinados pela NLLC em seus valores mínimos e variam a depender do tipo de objeto licitado: se aquisição de bens, se serviços ou obras. Vejamos:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - para aquisição de bens:

a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso;

II - no caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;

c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;

d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas. (Brasil, 2021)

Como se pode depreender do texto legal, o menor prazo para o início da abertura de lances é de 8 (oito) dias úteis e este prazo vai gradativamente aumentando conforma a complexidade do objeto licitado. Além disso, a lei ainda prevê que poderá haver reinício da contagem de prazo no caso de eventuais modificações no texto editalício que possam afetar a formulação das propostas.

Geralmente, essas modificações decorrem de quando apresentadas e acatadas impugnações que são suficientes para modificação de algum termo de maior relevância do edital.

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame. (Brasil, Lei 14.133/2021)

A resposta ao pedido de impugnação é pública e divulgada pelo pregoeiro em campo próprio no sistema Compras.gov.br.

2.9 PREGOEIRO

O pregoeiro, como já explicitado anteriormente, é o agente de contratação responsável pela execução do pregão eletrônico. Ele é designado pela autoridade competente e deve fazer parte dos quadros de pessoal permanente da Administração Pública, visto que toma decisões em nome desta.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

[...]

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado **pregoeiro** (grifo nosso). (Brasil, Lei 14.133/2021)

As atribuições do pregoeiro, portanto, iniciam-se com a abertura da fase de lances e se perpetuam por toda a fase externa do pregão eletrônico.

A próxima etapa desta fase é a fase de julgamento das propostas, nela, o pregoeiro verifica, partido da proposta mais bem classificada e avançando para as demais quando da recusa desta, se o que está sendo ofertado atende ao que está sendo licitado, ou seja, se a proposta atende às especificações contidas no edital. Esta verificação se dá em termos de especificação técnica, preço, exequibilidade e conformidade com exigências eventualmente constantes no edital do certame.

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável. (Brasil, Lei 14.133/2021)

Posteriormente à fase de julgamento das propostas, temos a chamada fase de habilitação onde são verificadas as informações relativas ao licitante que teve sua

proposta aceita. As condições de habilitação deverão estar previamente definidas no instrumento convocatório.

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

I - jurídica;

II - técnica;

III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira. (Brasil, Lei 14.133/2021)

Nesta fase, cabe ao pregoeiro analisar com a mais precisa acuidade, dentre outros aspectos, através de documentos oficiais disponibilizados pelas próprias empresas ou de domínio público, a saúde financeira destas empresas e sua capacidade de fornecer os bens ou os serviços pretendidos. Além disso, são verificados os documentos relativos às regularidades fiscal, trabalhista, previdenciária, dívida ativa da União, dentre outros. Um empresa só será declarada vencedora do certame se estiver em conformidade em todos os aspectos relativos ao julgamento da proposta e de sua habilitação.

Haja vista não ser possível determinar quantas serão as propostas analisadas até que se chegue à que cumpre todas as exigências editalícias e se possa avançar para a fase de habilitação, onde também não é possível determinar quantas empresas serão analisadas pelo pregoeiro, não é possível estabelecer prazo definido para ser concluída uma licitação após a abertura dos lances e sua execução carece de muita atenção e responsabilidade do pregoeiro para o sucesso do certame a fim de se evitar erros que possam levar ao retorno de fases já concluídas.

Finda a fase de habilitação, abre-se prazo para imediata manifestação de recurso, por parte de qualquer licitante insatisfeito, contra o resultado do certame.

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

[...]

b) julgamento das propostas;

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

[...]

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art.17 desta Lei, da ata de julgamento;

II - a apreciação dar-se-á em fase única.

§ 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.

§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso. (Brasil, Lei 14.133/2021)

Havendo recurso contra o resultado da licitação contar-se-ão os seguintes prazos:

- Três dias úteis para apresentação do recurso;
- Três dias úteis para apresentação de contrarrazões;
- Três dias úteis para a decisão do recurso por parte do pregoeiro;
- 10 dias úteis para a decisão da autoridade superior do o pregoeiro não reconsiderar a sua decisão.

Importa apontar que acatando ao recurso apresentado, o pregoeiro não poderá concluir a licitação e precisará retornar à fase de julgamento das propostas realizando, novamente, todas as etapas a partir de então, o que implica em maior demanda temporal para a conclusão do certame.

Desde a fase interna até a fase externa é de suma importância que todo o trabalho desenvolvido seja realizado com a mais devida atenção e em consonância com os ditames legais a fim de se evitar que o tempo da licitação se estenda demasiadamente, postergando a conclusão do feito.

2.10 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS

A fim de se chegar ao resultado deste trabalho - que objetiva contribuir com a visão sistêmica do processo licitatório para compra de bens e serviços comuns via pregão eletrônico pela NLLC, com vistas a padronização processual no campus João Pessoa do IFPB – caminha-se na presente seção, para trazer alguns conceitos desenvolvidos no campo de pesquisa da Gestão de Processos, habitualmente implementado nas empresas do seguimento privado, porém, de grande relevância e aplicabilidade também na Administração Pública.

Considera-se que o gerenciamento de processos se faz necessário não apenas na administração privada, como até pouco tempo era aceito, mas, principalmente, na Administração Pública onde se aplicam recursos decorrentes das contribuições

compulsórias dos cidadãos e, portanto, auxilia nas ações estratégicas do negócio cujo propósito seja o de gerar valor na prestação do serviço.

É consenso que a aplicação dos conceitos em gestão de processos traz inúmeros benefícios para as organizações, pois sua base se fundamenta na busca pela visão sistêmica do negócio, identificando as relações existentes dos recursos envolvidos num dado processo. Esse entendimento é fundamental para identificar os gatilhos de iniciação dos processos e suas trocas de responsabilidades pelos atores que mantêm relacionamentos entre si, contribuindo para formar o entendimento do conjunto de atividades e tarefas que constituem um todo harmônico e inteligível.

Com a visão sistêmica traduzida e mapeada em processos existentes na organização, torna-se possível destravar os empecilhos que dificultam a fluidez dos recursos, sejam eles informacionais, materiais ou de pessoas, facilitando a comunicação e a compreensão das etapas do processo que exigem intervenções por parte dos atores envolvidos.

Visto ser o Gerenciamento de Processos o pano de fundo que dá sustentação a presente pesquisa, seguem alguns conceitos importantes de serem abordados.

Numa linguagem mais técnica dessa área de pesquisa, o Gerenciamento de Processos é conhecido mundialmente como BPM (*Business Process Management*) que é amparado pelo guia BPM CBOK (*Business Process Management Common Body of Knowledge*) o qual traz consigo uma proposta de gerenciamento de processos que permite uma visão de ponta a ponta do mesmo com uma notação internacionalmente aceita.

BPM é uma nova forma de articular e aplicar de modo integrado abordagens, metodologias, estruturas de trabalho, práticas, técnicas e ferramentas para processos que muitas vezes são aplicadas de maneira isolada, BPM é uma visão holística de organizar, estruturar e conduzir o negócio. BPM também reconhece o papel-chave de pessoas com habilidades e motivação, bem como o uso correto de tecnologias para entregar melhores produtos e serviços para os clientes. (BPM CBOK, v3.0, p. 13)

O BPM consiste, portanto em uma transformação de pensamentos que se faz necessária a toda organização, seja ela de iniciativa privada ou pública, com ou sem fins lucrativos, mas que tem consciência de que os seus processos são o segredo para um bom planejamento e, havendo um bom planejamento, os resultados entregues são melhores, cujo conceito fundamental apresentado pelo BPM CBOK é o que segue:

Gerenciamento de Processos de Negócio (*BPM – Business Process Management*) é uma disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos

de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos (BPM CBOK, v3.0, p. 40).

Ainda em consonância com o BPM CBOK (2013, p 432), “o processo de gerenciamento é utilizado para medir, monitorar, controlar atividades e administrar o presente e o futuro do negócio. Não agregam diretamente valor para os clientes, mas são necessários para assegurar que a organização atinja as suas metas.”

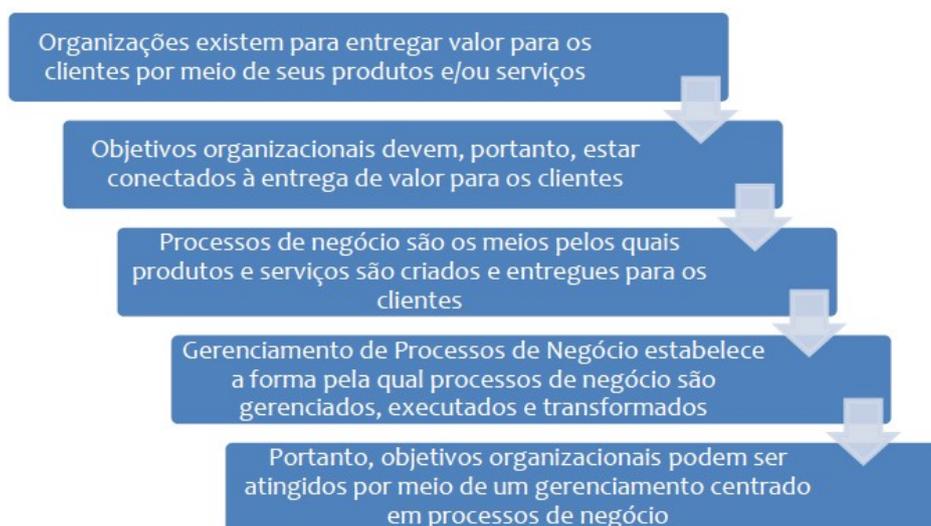
A Gerência de Processo, portanto, conforme define Campos (2009) é uma metodologia que nos permite maximizar a habilidade de satisfazer e exceder os requisitos dos clientes, alcançar o resultado esperado de maneira mais simples e pelo menor custo, aumentar a capacidade do processo de atender as mudanças das necessidades dos clientes e do negócio, sem reduzir a efetividade e a eficiência do processo.

Entenda-se clientes, neste caso, não apenas pelos setores demandantes diretos dos processos compra de bens e serviços comuns via pregão eletrônico, mas também, todo e qualquer cidadão. Visto que é para estes que a Administração Pública exerce suas atividades fim e, perante quem, esta deve atuar com transparência.

Em concordância com este pensamento, o BPM CBOK (2013, p. 47) define cliente como “quem se beneficia do valor criado podendo pagar ou não por isso. Por exemplo, não são apenas os contribuintes de impostos os clientes de um governo, mas sim, qualquer cidadão.”

O esquema abaixo demonstra a conexão entre BPM e os objetivos estratégicos da organização:

Figura 3: BPM e a conexão com os objetivos estratégicos



Fonte: BPM CBOK v.3, 2013

O escritor brasileiro Gart Capote, adotou em sua obra Guia para Formação de Analistas de Processos (2015), as seguintes definições, relevantes para este tema, com base no BPM:

Processo: é o agrupamento lógico entre atividades, regras, recursos, desvios e condições, quando unidos por afinidade de relacionamento em direção a um mesmo objetivo ou resultado que configuram um processo. Desta feita o autor definiu processo como o conjunto de atividades inter-relacionadas na realização de um trabalho visando atender necessidades específicas. Essencialmente, processos são a representação de uma lógica de realização de suas atividades. O agrupamento lógico entre atividades, regras, recursos, desvios e condições, quando unidos por afinidade de relacionamento em direção a um mesmo objetivo ou resultado, configuram um processo.

Atividade: Tarefas ou trabalhos (humanos ou sistêmicos) realizados por recursos específicos. Podemos entender que as atividades são a realização física do trabalho, enquanto processos são agrupamentos lógicos.

Negócio: grupo de indivíduos interagindo para realizar um conjunto de atividades e entregar valor aos clientes (com ou sem fins lucrativos e governamental).

Processo de Negócio: é um trabalho realizado ponta a ponta, interfuncional e até interorganizacional, que ultrapassa qualquer fronteira necessária, e entrega valor aos clientes ou apoia/gerencia outros processos.

Ainda para Capote (2015), BPM é uma abordagem disciplinar para diagnosticar, melhorar, executar, monitorar e alinhar processos de negócio,

automatizados ou não, para alcançar resultados consistentes e orientados pelos objetivos estratégicos da organização.

2.10.1 Modelagem de processos

O BPM CBOK está estruturado em nove áreas de conhecimento específicas para facilitar a assimilação dos conhecimentos. Todas as áreas estão inter-relacionadas entre si e são complementares umas às outras. No entanto, cabe aqui tratar da área denominada Modelagem de Processos, do qual o BPMN é uma notação de modelagem, assunto do qual trataremos mais adiante.

Capote (2015), definiu a modelagem de processos como:

“um conjunto de atividades necessárias para a criação de representações de processos existentes, ou que ainda estão em planejamento ou sendo projetados. Uma característica bastante marcante sobre a modelagem de processos de negócio, conforme a própria definição do tipo do processo denota, é que este tipo de modelagem deve contemplar e cobrir os processos de forma completa, ou de ponta a ponta. Essa abrangência da modelagem é prevista para todos os tipos de processos – processos primários, de suporte e de gestão.” (p. 125)

Ainda para este autor, a modelagem de processos “talvez seja a área que tem a maior quantidade de praticantes e ferramentas tecnológicas disponíveis” visto que exerce grande atratividade junto aos profissionais.

A modelagem de processos de negócios é definida pelo BPM CBOK como sendo o “conjunto de atividades envolvidas na criação de representações de processos de negócio existentes ou propostos”. Esta importante ferramenta, pode dar uma perspectiva completa de um processo, ponta a ponta, ou de apenas uma parcela do mesmo sejam eles primários de suporte ou de gestão.

2.10.1.1 Modelo de processo

Conveniente se faz esclarecer, portanto, o que é um modelo de processo.

Para o BPM CBOK (2013, p.72) um modelo é uma representação simplificada de uma coisa, um conceito ou uma atividade e podem ser do tipo matemáticos, gráficos, físicos, narrativos ou uma combinação deles, o que torna o modelo de processos uma representação mais abrangente.

Capote (2015, p. 129), traz um rol exemplificativo onde elenca possíveis propósitos da modelagem de processos. Dentre eles:

- Criar uma representação dos processos;
- Descrevê-los suficientemente para análise;

- Melhorar o entendimento do negócio;
- Avaliar mudanças e melhorias em processos existentes;
- Servir como base de comunicação.

Um modelo de processos é composto por símbolos e cada um destes símbolos representa um tipo de elemento dentro do processo: início, fim, atividade, decisão, etc. O modelo de processo permite visualizar como estes elementos se conectam na execução processual, ou seja, como eles se relacionam entre si.

O BPM CBOK (2013, p. 77,78) elenca diversos tipos de notações de modelagem de processos e define essas notações como sendo um conjunto padronizado de símbolos e regras que determinam o significado desses símbolos. A escolha da melhor notação de modelagem para determinado objetivo pode não ser algo muito simples de se fazer, porém, adotar normas e convenções conhecidas traz consigo suas vantagens, dentre as quais podemos citar:

- Símbolos e linguagens comuns que facilitam o entendimento e a comunicação;
- Criação de aplicações a partir dos modelos de processos criados;
- Consistência da forma e do significado dos modelos de processos desenvolvidos, dentre outras.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foi adotada a notação de modelagem do tipo BPMN (*Business Process Model and Notation*). Esta notação foi desenvolvida pelo OMG (*Object Management Group*) e é de extrema utilidade quando se pretende apresentar um modelo para diferentes públicos alvos, como é o caso da presente pesquisa.

O BPMN apresenta um amplo conjunto de símbolos para modelagem de processos que descrevem como se relacionam as diferentes etapas processuais deixando claro o fluxo do processo e a ordem das atividades. Esta notação possibilita a indicação do início e do fim do processo modelado, explicitando o fluxo de atividades e mensagens em todo o processo.

Dando a devida importância à ferramenta, Capote (2015), aponta a capacidade do BPMN descrever o fluxo ponta a ponta de um processo de negócio.

A notação foi projetada especificamente para coordenar a sequência de processos e as mensagens que fluem entre os diferentes participantes do processo em um conjunto relacionado de atividades.

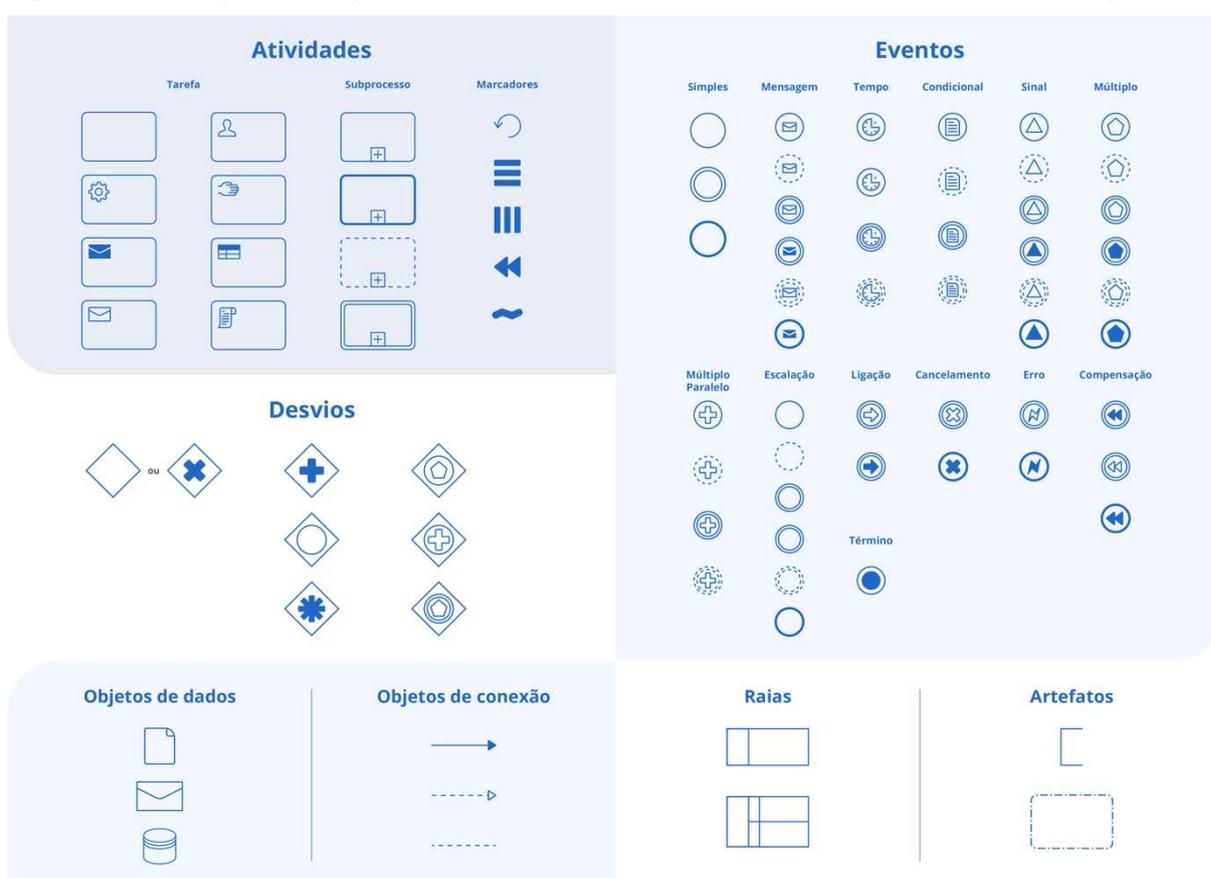
Um processo de negócio pode abranger vários participantes e a sua coordenação pode ser bastante complexa. Com o uso de BPMN é possível

fornecer aos usuários uma notação livre e de larga adoção, além de fácil entendimento. (Capote, 2015, p. 56)

Além da simbologia propriamente dita, em BPMN o modelo é dividido em raias paralelas, sendo cada uma delas a representação de um dos atores dentro do processo, ou seja, os responsáveis pela execução da etapa.

Alguns dos principais símbolos da notação BPMN (*Business Process Model and Notation*) podem ser observados na figura 4.

Figura 4: Simbologia da notação BPMN para desenvolvimento de fluxos de processos do negócio



Fonte: Plataforma SYDLE ONE, 2022.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foi adotada a notação de modelagem BPMN, porém com utilização limitada dos símbolos, isto é, considerando aqueles mais usualmente empregados e não se atendo ao uso de símbolos que são mais habituais quando se pretende progredir o modelo do processo para uma fase de automatização.

Considerando que o alvo da pesquisa seja a representação gráfica desse fluxo do processo licitatório de aquisição de bens e serviços via pregão eletrônico, na forma de um fluxograma, há de se entender que sua construção se dá com uma organização das atividades e tarefas distribuídas em raias paralelas, que representam os atores dentro do processo, ou seja, os responsáveis pela execução dessas etapas do trabalho.

Na presente pesquisa, foi ainda adotado um software que deu suporte a elaboração dos fluxos do processo a serem apresentados na seção dos resultados. Esta ferramenta possui algumas vantagens, dentre elas, disponibilizar uma versão gratuita que atende a notação BPMN e possuir uma interface bastante usual, o que permite sua manipulação de forma bastante intuitiva.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A palavra Metodologia deriva de uma junção de vocábulos originários da língua grega, onde “meta” significa ao largo; “odos” significa caminho e “logos” significa estudo. Dessa forma, podemos depreender que metodologia trata-se do caminho trilhado pelo estudo.

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 14) a Metodologia é a “disciplina que consiste em estudar, compreender e avaliar os vários métodos disponíveis para a realização de uma pesquisa acadêmica.”

Para Gil (2007, p. 17), a definição de pesquisa é o

(...) procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados.

Neste ínterim, temos que para se alcançar o conhecimento faz-se necessária a utilização do método científico para o qual a metodologia é a forma de alcançá-lo, visto tratar-se de um estudo elaborado de forma sistêmica e lógica no qual prepondera a pesquisa.

Temos, portanto, que o método no qual se baseia esta pesquisa é o dedutivo, haja vista, a partir de princípios, leis ou teorias consideradas verdadeiras e indiscutíveis, prediz a ocorrência de casos particulares com base na lógica (PRODANOV; FREITAS 2013).

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foi realizada uma pesquisa de natureza aplicada, de cunho exploratório, bibliográfica - principalmente por considerar a legislação que rege o tema - e qualitativa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para a realização da pesquisa científica, muitas vezes, o pesquisador lança mão de conhecimento anterior acumulado e cuidadosamente organiza diferentes métodos e técnicas com a finalidade de chegar a um resultado pertinente às suas intenções, ou seja, o seu objetivo.

A pesquisa em tela, do ponto de vista de sua natureza, é aplicada, visto que o seu objetivo é "gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos e envolve verdades e interesses locais" (PRODANOV; FREITAS, 2013, p.51).

Tratando-se do ponto de vista dos seus objetivos, é uma pesquisa exploratória já que "se encontra na fase preliminar e tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar" (PRODANOV; FREITAS, 2013, p.51) e também é descritiva, ao passo que visa descrever o "fenômeno" do pregão eletrônico estabelecendo relações entre as variáveis envolvidas no processo.

No tocante aos procedimentos técnicos utilizados para o desenvolvimento desta pesquisa, a mesma classifica-se como bibliográfica, pois, é realizada a partir de material já publicado (PRODANOV; FREITAS, 2013) a exemplo de leis, artigos, livros, internet, dentre outros.

Além disso, pode ser classificada como um estudo de caso ao passo busca a elaboração "de uma teoria explicativa do caso que possibilite condições para se fazerem inferências analíticas sobre proposições constatadas no estudo e outros conhecimentos encontrados" (PRODANOV; FREITAS apud MARTINS, 2006, p. 12).

Relativamente à forma de abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo onde o processo e seu significado são os focos principais de abordagem (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Ainda para os citados autores, a pesquisa de abordagem qualitativa:

(...) tem o ambiente como fonte direta dos dados. O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional do pesquisador. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70)

3.2 LÓCUS DA PESQUISA

No caso em tela, o ambiente da pesquisa foi a Coordenação de Compras e Licitações do Campus João Pessoa, onde a pesquisadora desenvolve suas atividades laborais cotidianamente. Observa-se, portanto, uma oportunidade de grande utilidade para o fim a qual a pesquisa se destina, que consiste numa análise das rotinas desenvolvidas no setor a fim de representar uma proposta de fluxograma dos processos de compras com destaque para a modalidade licitatória de pregão eletrônico para aquisições de bens e serviços comuns baseado na NLLC.

3.3 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA

O universo da presente pesquisa consiste nos processos desenvolvidos pela Coordenação de Compras e Licitações do IFPB, Campus João Pessoa. A amostra representa um recorte desse universo concentrando-se no processo licitatório para aquisição de bens ou serviços comuns na modalidade de pregão eletrônico, onde estaria contemplando as disposições legais contidas na NLLC.

3.4 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Os dados para o desenvolvimento desta pesquisa foram coletados, predominantemente, em dispositivos legais que norteiam as compras públicas no âmbito do Governo Federal, não demandando aplicação de questionário ou a realização de entrevistas.

Além disso, foram verificados os processos licitatórios via pregão eletrônico do IFPB/JP dos anos de 2020 e 2021, onde se pôde identificar o trânsitos desses processos, assim como suas lacunas e a ausência de um fluxo padronizado para os mesmos.

Foram considerados, também, documentos internos do setor produzidos a partir da participação em auditorias com órgãos fiscalizadores, e ainda feitas observações das rotinas diárias da CCL em conjunto com a Coordenação de Planejamento (COPLAN) do campus JP com a frente de trabalho de Gerenciamento de Processos.

3.5 PERSPECTIVA DA ANÁLISE DE DADOS

Por ser definida como uma pesquisa de cunho qualitativa e descritiva, cuja perspectiva seja de apresentar um diagrama de fluxo ao processo licitatório de aquisições de bens e serviços comuns via pregão eletrônico baseado na NLLC desenvolvido pela CCL do IFPB, campus JP, o tratamento dos dados consiste na manipulação das informações coletadas em instrumentos legais de modo a traduzir o requisitos a serem atendidos em atividades e tarefas que compõem o processo em análise.

Com essa leitura prévia concluída, parte-se para a elaboração do fluxo de ponta a ponta contendo as atividades e tarefas distribuídas pelos atores que participam do processo licitatório, dessa forma é possível observar onde ocorrem as trocas de responsabilidades (*handoffs*). Nessa etapa de construção do fluxo,

utiliza-se do software de modelagem de processos Bizagi Modeler o qual dispõe de recursos visuais que dão suporte à construção do fluxograma seguindo a notação padrão BPMN.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Em atenção aos objetivos propostos pela pesquisa, essa seção apresenta os resultados alcançados destacando as contribuições pretendidas à instituição foco do estudo.

4.1 O FLUXOGRAMA DO PROCESSO LICITATÓRIO

O fluxograma proposto para representar o processo licitatório apresenta as duas fases do processo – interna e externa.

As etapas de planejamento que são de responsabilidade dos setores requisitantes são as que demandam maior orientação, considerando que muitos setores não tem a necessidade realizar compras frequentes e, por este motivo, desconhecem completamente o trâmites processual e o teor dos documentos que precisam ser produzidos para a realização do certame.

Vale salientar que a legislação vigente não exige a participação da Diretoria Administrativa do órgão na realização de certames licitatórios, no entanto, se faz necessário que esta diretoria esteja a par das demandas em andamento, visto ser um setor estratégico na administração dos recursos destinados às aquisições, por este motivo, foi incluída no fluxograma a DAF (Diretoria de Administração e Finanças) do campus João Pessoa.

Foram utilizadas três cores de destaque para a elaboração do fluxograma a fim de facilitar a localização dos principais atores envolvidos no processo: demandantes, setor de licitações e DAF.

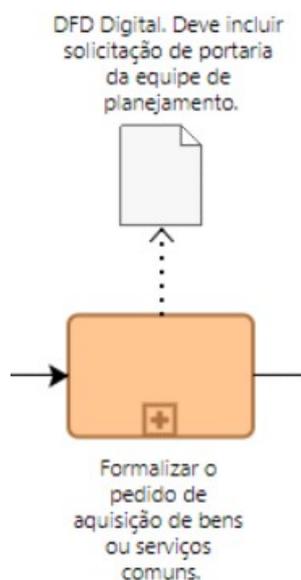
As atividades no fluxo representadas pela cor laranja sinalizam as participações diretas das áreas requisitantes. Já aquelas em azul são de responsabilidade imediata da equipe de licitações e as destacadas em roxo, são relativas à tomada de conhecimento da DAF. Essa diferenciação visual traz uma contribuição para o melhor entendimento de quais atividades os demandantes precisam trazer resultados, facilitando assim, a compreensão do processo como um todo.

Seguem recortes do fluxograma, detalhando as atividades que são foco das maiores dúvidas dos demandantes, principalmente, indicadas por número:

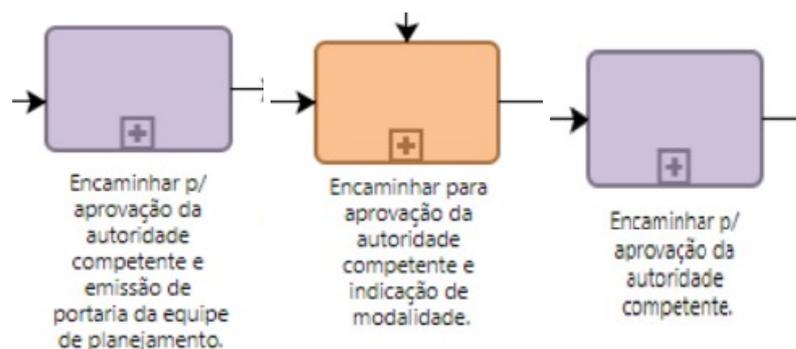
1- Inicialmente, se faz conveniente destacar, que antes de ser iniciada, a demanda licitatória, independente da modalidade a ser indicada pela autoridade competente, deverá estar inclusa no PGC do ano em que se dará a execução do objeto. No campus João Pessoa do IFPB, o preenchimento do PGC é orientado e coordenado pela COPLAN em parceria com o DLOG e a CCL.

Para ser iniciado o processo licitatório, o objeto deve constar no PGC do ano da execução.

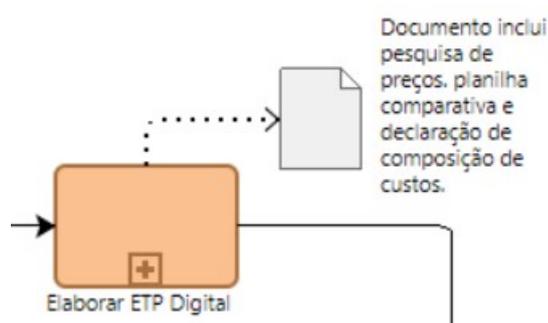
2 - Embora o Ministério da Economia esteja implementando um módulo no Compras.gov.br de forma a permitir a elaboração do DFD digital, o mesmo ainda carece de ajustes, de forma que, para dar início à demanda através do processo eletrônico deverá ser utilizado o modelo de DFD conforme Anexo II.



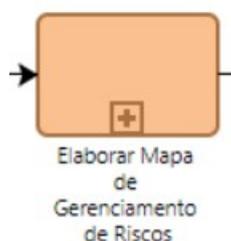
3 – Devido à distribuição de responsabilidades, não há possibilidade de se eliminar as etapas de aprovação dos artefatos pela autoridade competente, muito embora, esta aparece pro três vezes durante o processo e, conseqüentemente, no fluxograma proposto.



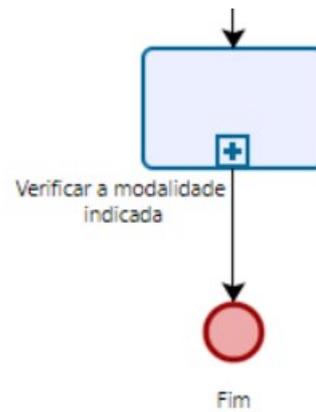
4 – A inclusão do EPT Digital no processo engloba algumas subatividades, quais sejam: a pesquisa de preços, a elaboração da planilha comparativa de preços e a declaração de composição de custos a serem providenciados e anexadas ao processo pela equipe de planejamento. Os modelos para a confecção dos artefatos estão disponíveis no site da CCL, dentro do portal do IFPB/JP.



5 – À semelhança do ETP Digital, o Mapa de Gerenciamento de Riscos já possui um módulo em operação dentro do Compras.gov.br.



6- Não se tratando de pregão eletrônico para aquisição de bens ou serviços comuns, a CCL dará continuidade ao processo seguindo o trâmite compatível com a modalidade indicada pela autoridade competente.



Muito embora a CCL/JP só participe de forma mais ativa a partir do encaminhamento do processo para o setor, durante todas as atividades desenvolvidas pela equipe de planejamento, a equipe da Coordenação de Compras e Licitações está apta e disponível para esclarecer qualquer dúvida suscitada pelo demandante durante o cumprimento de suas etapas na fase de planejamento.

O resultado dessa pesquisa poderá ser utilizado como pontapé inicial para a construção de uma Política de Compras unificada para o IFPB.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a presente pesquisa trouxe um panorama do funcionamento do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns dentro da Administração Pública Federal, mais precisamente, o campus João Pessoa do IFPB, focada na aplicação da recém lançada Lei nº 14.133/2021 que substituirá integralmente a Lei nº 8.666/1993 que, atualmente, rege os trâmites licitatórios em paralelo com a NLLC, mas que, todavia, perderá a sua vigência em 1º de abril de 2023, a partir de quando a NLLC será o principal dispositivo legal norteador das licitações públicas.

Para alcançar o resultado do presente trabalho, foram utilizados conceitos e notações referentes ao gerenciamento de processos já aplicado na administração privada.

A notação aqui aplicada foi a BPMN (*Business Process Management Notation*), amplamente difundida em âmbito internacional e de fácil entendimento, que permitiu que fosse alcançado como resultado um fluxograma didático que engloba o processo de aquisição de bens e serviços por meio de pregão eletrônico de ponta a ponta, permitindo a visualização sistêmica das atribuições e interações de tarefas dentro desse processo, facilitando a compreensão da tramitação processual.

A partir daqui, se propõe como futuros trabalhos a serem desenvolvidos no sentido de complementar este:

- Desdobramento do fluxograma aqui proposto afim de que seja elaborado fluxograma para cada atividade dentro do processo licitatório para aquisição de bens e serviços comuns via pregão eletrônico;
- Desenvolvimento e automatização do preenchimento dos artefatos que não forem contemplados pelo Compras.gov.br via SUAP.

Este trabalho não teve a pretensão de exaurir todas as possibilidades de gerenciamento de processos e de utilização da notação BPMN para o processo de aquisição de bens e serviços via pregão eletrônico, porém, espera-se poder, a partir deste, além de estabelecer uma padronização para a tramitação do processo de pregão eletrônico na CCL-JP, fomentar a construção de uma política

de compras unificada pra o IFPB de forma a contribuir com o alcance de maior eficiência na aplicação dos recursos públicos respondendo, assim, à questão principal deste projeto de como tornar o processo licitatório inteligível em seus requisitos, artefatos e responsabilidades de modo a viabilizar a padronização do trabalho e facilitar a comunicação e colaboração entre os atores envolvidos.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Acórdão nº 747/2013**. Tribunal de Contas da União (Plenário). Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 03 de abril de 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/747%252F2013/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Acórdão nº 2.507/2007**. Tribunal de Contas da União (Plenário). Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 28 de novembro de 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2507%2520ANOACORDAO%253A2007%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Acórdão nº 5.615/2008**. Tribunal de Contas da União (2ª Câmara). Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 4 de dezembro de 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A5615%2520ANOACORDAO%253A2008%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 15 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Manual de controle interno: um guia para implantação e operacionalização de unidades de controle interno governamental. Disponível em: http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.122652001304365618_manual_de_controle_interno_cgu_versao_final.pdf. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 20 dez. 2021

BRASIL. **Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios

públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5504.htm. Acesso em: 20 dez. 2021

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 20 dez. 2021

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. BRASIL. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 10 jan. 2022

BRASIL. **Instrução Normativa Nº 40, de 22 de maio de 2020**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em: 10 jan. 2022

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 01 dez. 2021

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 01 dez. 2021

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 01 dez. 2021

BRASIL. **Portal da Transparência – Licitações e Contratações**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes>. Acesso em: 02 jun. 2022

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal – Compras.gov.br**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras>. Acesso em: 02 jun. 2022

BRASIL. **SERPRO - Comprasnet**. Disponível em: <http://intra.serpro.gov.br/linhas-negocio/catalogo-de-solucoes/solucoes/principais-solucoes/comprasnet>. Acesso em: 02 jun. 2022

BRASIL. **SERPRO – Ministério da Economia**. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/clientes/ministerio-da-economia/#:~:text=O%20ComprasNet%20veio%20mudar%20a,aquisi%C3%A7%C3%B5es%20de%20bens%20e%20servi%C3%A7os>. Acesso em: 02 jun. 2022

BRASIL. . **Portal de Compras do Governo Federal - IRP - Sessão Pública - Ata SRP**. Disponível em: <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/irp-faq#:~:text=IRP%20%C3%A9%20a%20Inten%C3%A7%C3%A3o%20de,por%20Omeio%20de%20economia%20de>. Acesso em: 26 mai. 2022

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação** – Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria do TCU – Portaria nº 63/96**, de 27 de fevereiro de 1996.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual do Pregão Eletrônico do TCU**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D71A8CC475F20>. Acesso em: 25 mai. 2022.

CAMPOS, Jorge de Paiva. **Mapeamento de Processos: uma estratégia vencedora**. Ábaco Cursos. 2009. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/http://www.brisot.com.br/custom/34/uploads/cadastro/4/Artigo%20-%20MAPEAMENTO%20DE%20PROCESSOS.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2022.

CAPOTE, Gart. **Guia para Formação de Analistas de Processos**. – 2ª ed. Câmara Brasileira do Livro. Rio de Janeiro: 2015.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014.

COSTA, C. C. de M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília – DF: Enap, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

PLATAFORMA SLIDE ONE, 2022. Disponível em : <https://www.sydle.com/br/bpm/?plataforma-automacao-processos>. Acesso em: 06 jun. 2022.

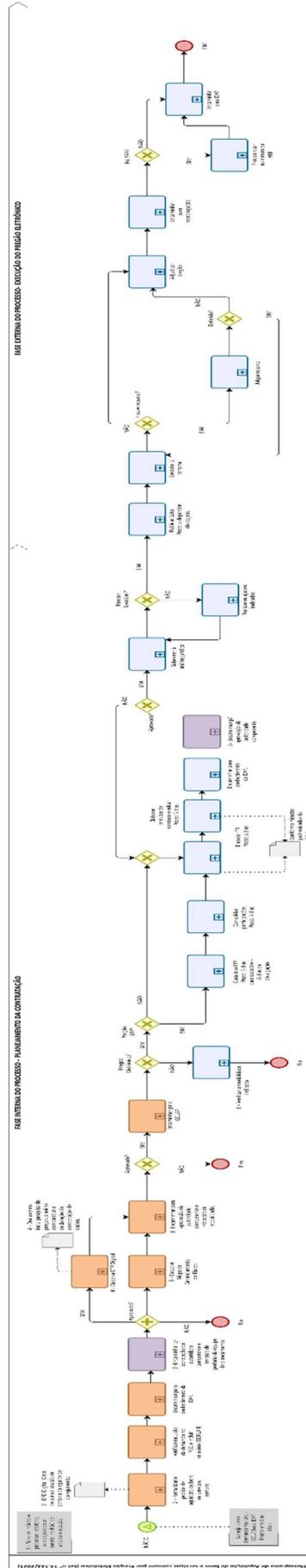
PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e trabalho científico**. – 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SILVA, Magno Antônio. **O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas**. Revista do TCU. Brasília, nº 128, p. 38 – 51. Set – Dez/2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/68#:~:text=Constata%2Dse%2C%20quando%20se%20segregam,fraudes%20e%20do%20comportamento%20corrupto>. Acesso em: 25 mai. 2022.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). **Sistema de Registro de Preços – SRP**. – Brasília: Sebrae, 2017

APÊNDICE I

Fluxograma Pregão Eletrônico



ANEXO I**Modelo de Documento de Formalização da Demanda (DFD)**

Ao Senhor Diretor
<nome da autoridade competente>
Diretor Geral
IFPB Campus João Pessoa

Assunto: XXXXXXXXXX

Senhor Diretor,

1. Ao cumprimentá-lo cordialmente, vimos solicitar autorização para XXXXXXXXXX.

2. Em conformidade com as disposições da Lei 14.133/2021 que trata das licitações e contratos no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, segue em anexo, Documento de Formalização de Demanda - DFD, contendo as diretrizes, iniciais quanto ao pleno atendimento as necessidades que se apresentam.

Respeitosamente,

(assinado eletronicamente)
Chefia do Setor Demandante
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DFD – Documento de Formalização de Demanda

| DADOS DO SETOR REQUISITANTE | |
|---|-------------|
| Campus | João Pessoa |
| Setor Requiritante (Unidade/Setor/Depto) | |
| E-mail | |
| Telefone | |
| Servidor responsável pela Demanda | |

| DADOS DO SERVIÇO |
|---|
| 1. Justificativa da necessidade da contratação de serviço, considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso. |
| |
| 2. Quantidade de serviço a ser contratada |
| |
| 3. Previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços |
| |

INDICAÇÃO DOS MEMBROS DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO

| MEMBRO 01 | MEMBRO 02 |
|------------------|------------------|
| Nome: | Nome: |
| Matrícula: | Matrícula: |
| E-mail: | E-mail: |
| MEMBRO 03 | MEMBRO 04 |
| Nome: | Nome: |
| Matrícula: | Matrícula: |
| E-mail: | E-mail: |

Declaro ter tomado ciência de que caberá à equipe de planejamento a elaboração dos estudos preliminares e o gerenciamento de riscos para a contratação dos serviços discriminados neste documento.

Ao Ordenador de Despesas, solicitando autorização para contratação bem como emissão da portaria de designação de equipe de planejamento.

(assinado eletronicamente)

Membro 1

Membro da equipe de planejamento

(assinado eletronicamente)

Membro 2

Membro da equipe de planejamento

(assinado eletronicamente)

Membro 3

Membro da equipe de planejamento

Documento Digitalizado Ostensivo (Público)

Entrega de TCC - Karolina Yonara Lucena de Castro

Assunto: Entrega de TCC - Karolina Yonara Lucena de Castro
Assinado por: Karolina Castro
Tipo do Documento: Anexo
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Ostensivo (Público)
Tipo do Conferência: Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- Karolina Yonara Lucena de Castro , ALUNO (20171460086) DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO - JOÃO PESSOA, em 12/07/2022 09:46:41.

Este documento foi armazenado no SUAP em 12/07/2022. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifpb.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 568501

Código de Autenticação: 521ba1e43d

