



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Administração

ANA CAROLINE DE AZEVEDO VELOSO

**COMPRAS PÚBLICAS - BENEFÍCIOS E DIFICULDADES EM
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, POR MEIO DE LICITAÇÃO,
NA PERSPECTIVA DOS LICITANTES E DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Brasília – DF

2018

ANA CAROLINE DE AZEVEDO VELOSO

**COMPRAS PÚBLICAS- BENEFÍCIOS E DIFICULDADES EM CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS, POR MEIO DE LICITAÇÃO, NA PERSPECTIVA DOS LICITANTES E
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Dra. Karoll Haussler Carneiro Ramos

Brasília – DF
2018

ANA CAROLINE DE AZEVEDO VELOSO

**COMPRAS PÚBLICAS- BENEFÍCIOS E DIFICULDADES EM CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS, POR MEIO DE LICITAÇÃO, NA PERSPECTIVA DOS LICITANTES E
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de
Administração da Universidade de Brasília da aluna

Ana Caroline de Azevedo Veloso

Dra. Karoll Haussler Carneiro Ramos
Professora-Orientadora

Doutora, Patrícia Guarnieri
Professor Examinador

Mestre, Antônio Fernandes Soares Netto
Professor Examinador

Brasília, 4 de dezembro de 2018

Dedico esse trabalho àqueles que fizeram a diferença na minha vida ao longo dessa caminhada. Meus pais, Ronaldo e Ana Cristina, meu irmão Pedro Henrique, meu namorado Paulo Antônio, e minha amiga Thamara Vasconcelos.

AGRADECIMENTOS

Sou grata a Deus, criador de tudo, que me deu forças para continuar firme nessa caminhada. Agradeço também à instituição UnB, a qual se tornou minha segunda casa, e a todos os docentes que cruzaram meu caminho, deixando uma marca do seu conhecimento. Em especial, à minha orientadora Karoll Haussler, que de fato me orientou não só como professora, mas como mulher e amiga. Por fim, ao meu amigo Eliseu Bezerra Galvão, que me ensinou muito a respeito de licitações ao longo da minha vida, sendo uma inspiração para esse trabalho.

As palavras têm o poder de perfurar
as mentes conscientes.
Tony Robbins

RESUMO

O presente trabalho tem como tema Compras Públicas - Benefícios e Dificuldades em Contratações Públicas, por meio de Licitação, na perspectiva de Licitantes e da Administração Pública. Com o volume em compras públicas na casa dos bilhões de reais, saber as reais dificuldades e benefícios torna-se de grande valia. Por ser um tema de interesse amplo, dúvidas como “o que é licitação?”, “o que fazer para contratar com o governo?” ou “vale a pena vender para o governo?”, perseguem aqueles que se veem tendo de lidar com as compras públicas. Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa é verificar quais são os principais obstáculos à participação, entender quais os principais proveitos nas compras governamentais, tanto na perspectiva de fornecedores quanto da administração pública, bem como conhecer quais atitudes o governo tem tomado para ampliar o acesso dos interessados. Para isso, realizou-se uma pesquisa empírica, através de questionários, de natureza descritiva, abordagem qualitativa, utilizando dados secundários e primários. Chegou-se à conclusão de que faltam conhecimentos dos envolvidos. Que a fase interna é uma dificuldade latente, e que uma licitação bem conduzida resulta em ganhos para ambos os lados, como celeridade, economia aos cofres públicos e aumento da receita das empresas.

Palavras-Chaves: Compras públicas. Licitação. Comissão de Licitação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Treinamento anterior em Licitação | 24 |
|---|----|

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Dados das compras públicas federais: | 22 |
| Tabela 2 – Categoria temática do conceito do que é licitação: | 25 |
| Tabela 3- Categoria temática das dificuldades enfrentadas por licitantes e licitadores..... | 26 |
| Tabela 4- Categoria temática dos benefícios identificados por licitantes e licitadores..... | 27 |

SUMÁRIO

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 1.1 | Contextualização | 10 |
| 1.2 | Formulação do problema | 11 |
| 1.3 | Objetivo geral..... | 11 |
| 1.4 | Objetivo específico | 11 |
| 1.5 | Justificativa | 12 |
| 2 | REVISÃO TEÓRICA | 13 |
| 2.1 | Licitação na administração pública brasileira | 13 |
| 2.2 | Modalidade de licitação | 14 |
| 2.3 | Comissão de licitações, pregoeiro e equipe de apoio | 16 |
| 2.4 | Ações governamental para ampliar o recuperado à informação | 17 |
| 3 | MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA | 20 |
| 3.1 | Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa..... | 20 |
| 3.2 | Procedimento e análise de dados | 21 |
| 4 | RESULTADO E DISCUSSÃO | 22 |
| 4.1 | Análise de dados dos sistemas de compras públicas | 22 |
| 4.2 | Análise dos questionários..... | 24 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 30 |
| | REFERÊNCIA | 32 |
| | APÊNDICE | 35 |
| | Apêndice A – Questionário Aplicado pela autora..... | 35 |

1 INTRODUÇÃO

Comprar e vender é um ato da humanidade de milhares de anos. Entretanto, quando o governo precisa comprar um bem ou contratar um serviço, ele precisa usar, na maioria das vezes, meios legais, conhecido como “Licitação”. Para conseguir atingir seu objetivo de adquirir bens ou serviços de terceiros em favor dos órgãos públicos, o governo precisa criar uma relação mútua de benefícios encontrando a melhor proposta e garantindo igualdade de condições de acesso e tratamento dos licitantes (empresas ou pessoa física) durante o procedimento das compras públicas, afinal a administração deve planejar adequadamente obras, serviços e compras (art. 7, §o 2 e art. 15, § 7o da Lei 8.666/93).

Com o dever de servir o povo, o governo ao licitar, busca colocar à disposição do cidadão serviços de saúde, saneamento, educação, segurança e tudo que for necessário para seu bem-estar. E para isso, o art. 3 da (Lei 8.666/93) afirma que a administração pública deve:

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.

De acordo com Eder (2015), licitação é um procedimento administrativo formal, isonômico, de observância obrigatória pelos órgãos/entidades governamentais. Indubitavelmente, na maioria das vezes, surgem dificuldades, tanto da parte da administração pública quanto dos licitantes, em participar. Portanto, esse trabalho foi desenvolvido ouvindo o que os licitantes e licitadores tem a dizer sobre essas dificuldades, e quando elas são superadas, quais são os benefícios, gerados para ambos, vindos de uma licitação bem executada. Além de trazer quais são as medidas feitas pelo governo com o intuito de aumentar o acesso às licitações no Brasil. Portanto, neste Capítulo será abordado a contextualização do tema, a formulação do problema, o objetivo geral, objetivo específico e justificativa.

1.1 Contextualização

Contratação pública é matéria constitucional, de interesse da população brasileira como um todo. Como base para as compras públicas, a Lei 8.666/93 "Regulamenta o art. 37, inciso XXI, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências" (BRASIL, 2014, p. 13). Essa lei, que normativa as compras públicas, foi

promulgada no dia 21 de junho de 1993. Em 2002, foi sancionada uma nova lei, a Lei 10.520, que instituiu, também “nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns” (Brasil, 2014, p. 113). De acordo com Netto e Heckert (2017, pg. 21) as contratações públicas são guiadas por um conjunto de normas, como leis, decretos, portarias, instruções e orientações normativas. Como, por exemplo, a Lei 12.462/2011 - Regime Diferenciado de contratações Públicas e o decreto 5.450/2005 - Forma de Pregão Eletrônico que são legislações complementares que também regulam os certames.

Segundo Niebuhr (2011), no Brasil, licitar é uma obrigação constitucional e as entidades estatais o fazem por meio de procedimentos administrativos específicos. Conseqüentemente, o volume de dinheiro movimentado anualmente é bastante significativo. Conforme levantamento realizado no Painel de Compras, sítio <http://paineldecompras.planejamento.gov.br>, de 2013 até novembro de 2018 foram realizados 673.123 processos de compras, totalizando mais de 290 bilhões de reais, apenas no governo federal. Devido a isso, esse tema é de grande relevância para o Brasil.

1.2 Formulação do problema

Apesar de serem procedimentos amplamente utilizados em todas as esferas governamentais, ainda restam dúvidas acerca de sua execução. Diante disso, indaga-se: quais são os principais obstáculos à participação, quais os proveitos nas compras governamentais, na perspectiva de licitantes e licitadores, e o que o governo tem realizado para facilitar o acesso do público às compras governamentais?

1.3 Objetivo geral

Dessa maneira, o objetivo geral da presente pesquisa é o objetivo geral desta pesquisa é verificar quais são os principais obstáculos à participação, entender quais os principais proveitos nas compras governamentais, tanto na perspectiva de fornecedores quanto de licitadores, bem como conhecer quais atitudes o governo tem tomado para ampliar o acesso dos interessados.

1.4 Objetivo específico

Para tanto, detalhou-se os seguintes objetivos específicos:

- Verificar quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos participantes em licitações públicas;
- Entender os principais benefícios nas compras governamentais, na perspectiva de licitante e licitadores; e
- Conhecer quais medidas o governo tem tomado para facilitar o recuperado do público às compras governamentais.

1.5 Justificativa

Como dito, licitação é um assunto que deve ser de interesse geral. É através das licitações que se processam as compras governamentais e as contratações com os particulares qualquer que seja a tratativa (BANDEIRA DE MELO, 2009). Há um imenso volume de transações comerciais, e existe a necessidade de saber o que fazer para vender para o governo. Pelo lado dos servidores que conduzem os certames licitatórios para a necessidade de se conhecer os procedimentos a serem adotados, a fim de obter êxito nas licitações (Art. 51, Lei 8.666/93).

A falta de conhecimentos sobre o tema pode afetar os dois lados. Os fornecedores, que querem ampliar seus negócios, necessitam do conhecimento, visto que há uma série de regras a observar, sendo a interpretação do ato convocatório de fundamental importância, vez que este ato vincula tanto a Administração quanto o particular (Art. 3º, Lei 8.666/93). E do mesmo modo, considerando que há diversas normas aplicadas aos servidores que conduzem os procedimentos, obrigatório se faz a busca de especialização.

Contudo, se a Lei que cria a modalidade pregão exige a participação em curso de especialização e treinamento, o mesmo não se pode dizer dos membros das comissões. O Decreto Federal 3.555/2000, no seu art. 7º, parágrafo único, traz a exigência da efetiva participação em curso de capacitação para atuar como pregoeiro. A Lei 8.666/93 é omissa quanto a esse tópico, salientando apenas que a Comissão será composta no mínimo por três membros, sendo dois deles “servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsável pela licitação” (BRASIL, 2014, p. 63).

Assim, apesar da importância desse tema, são poucas as pesquisas na área. Também não existem estudos para compreender as percepções dos licitadores, aqueles que conduzem a licitação, nem dos licitantes que participam da licitação. Diante desses pressupostos, o presente trabalho adentra a busca por informações que possam ajudar a minimizar essa deficiência.

2 REVISÃO DA LITERATURA

No conceito de Bandeira de Melo (2009), para que a Administração possa contratar com o particular, exigência que se impõe é a realização de procedimento formal, vinculativo, com regras próprias baseadas em lei e denominado licitação. Assim, visando melhor compreensão desse conceito, o presente capítulo aborda o tema licitação de forma ampla, desenvolvido em quatro seções.

Na primeira seção tratar-se-á da conceituação do que é licitação, explorando-se a literatura acerca desse assunto. Na segunda seção aborda-se as modalidades existentes no Direito Brasileiro, em especial aquelas relacionadas à Lei 8.666/93 e Lei 10.520/2002. Na terceira seção explora-se a literatura acerca das comissões de licitação e do(a) pregoeiro(a), e suas competências na condução dos certames. Por fim, na quarta seção, trata-se brevemente algumas ações governamentais para ampliar o recuperado dos interessados aos procedimentos licitatórios.

2.1 Licitação na administração pública brasileira

Licitatar é uma obrigação constitucional. As bases para as contratações públicas foram estabelecidas no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Ou seja, “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]” (BRASIL, 2018).

Esse preceito constitucional gerou, em 1993, a Lei Federal 8.666, que traça as diretrizes para as contratações e aquisições públicas. Os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Os contratos públicos são originários de procedimentos licitatórios (DANTAS, 2017).

Quando os entes federados, diretos ou indiretos, necessitam, de forma geral, adquirir produtos ou contratar serviços, se veem obrigados a utilizar um procedimento administrativo legal, denominado licitação (BRASIL, 2014), que sempre será processada e julgada em estrita conformidade com princípios constitucionais. As leis 8.666/93 e 10520/2002 estabelecem a normatização amplamente utilizadas visando às futuras aquisições, sejam relacionadas a obras e serviços de engenharia, serviços técnicos e profissionais, compras ou alienações (BRASIL, 2014).

As aquisições governamentais são entendidas como compras públicas. As compras

públicas estão definidas no art. 6º da Lei Federal 8.666/93 como "toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente".

Licitação é procedimento administrativo regulamentado por lei e obrigatório a todos os entes federados. É meio “impessoal, isonômico e moral para que a Administração Pública contrate algo” (DANTAS, 2014, p. 13). Meirelles (1971, p. 16) diz que “licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

O Tribunal de Contas da União (2010) entende a licitação como um procedimento “formal utilizado pela Administração Pública para convocar [...] empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”, e Sundfeld (1994, p. 15) diz que licitação

É o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.

Bandeira de Melo (2009, p. 519) amplia ainda mais esse entendimento, definindo licitação com mais precisão da seguinte maneira:

Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

A Lei Federal 8.666/93, no seu art. 3º, alterado pela Lei Federal 12.349/2010, informa que a licitação deve apresentar três características: ser isonômica, selecionar a proposta mais vantajosa e promover o “desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 2014, p. 14). A Lei Federal 8.666/93 prevê cinco modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A lei 10.520/2002 estabeleceu a figura do pregão (JUSTEN FILHO, 2005).

2.2 Modalidades de licitação¹

A modalidade representa as “diversas formas de regular o procedimento de seleção”

¹ Neste trabalho aborda-se as modalidades previstas na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/2002. O RDC – Regime Diferenciado de Contratações, não foi abordado por ser de utilização limitada.

(JUSTEN FILHO, 2005, p. 195), sendo que a adoção varia “ora de acordo com o que vai ser licitado e ora de acordo com o valor estimado da contratação” (DANTAS, 2014, p. 13). Assim, antes de publicar o ato convocatório, necessário se faz definir a modalidade a ser adotada e que conduzirá o certame, seja com base na complexidade do objeto ou do valor orçado previamente (MEIRELLES, 1971). O valor estimado também foi definido pela Lei 8.666/93, no art. 23, I e II. Em 2018, o Decreto 9.412, de 29 de junho de 2018, atualizou os valores básicos aplicados a cada modalidade.

As modalidades estão desenhadas no art. 22 da Lei Geral de Licitações e são: “I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V - leilão” (BRASIL, 2014, p. 25). O convite, a tomada de preços e a concorrência são entendidas como modalidades comuns (JUSTEN FILHO, 2005).

O convite é a modalidade mais simples e pode ser utilizada para aquisições com valor não superior a R\$ 176 mil, ou para obras ou serviços de engenharia com valor não superior a R\$ 330 mil. Uma particularidade do convite é a obrigatoriedade de participação de pelo menos três propostas válidas, sob pena de repetição. Tomada de preços é uma modalidade intermediária e que tem valor definido a partir do limite do convite, se estendendo, para o caso de compras, até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e no caso de obras ou serviços de engenharia, até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais). A concorrência poderá ser adotada para valores acima desses, mas poderia ser utilizada em qualquer caso e valor. (BRASIL, 2014).

Licitar é regra. Em alguns casos, contudo, se torna inviável a competição entre fornecedores. Quando isso ocorre, o instituto a ser adotado é a inexigibilidade, previsto no art. 25, da Lei 8.666/93. Esse instituto é usado, principalmente, quando a compra pública é feita a fornecedor exclusivo, serviços técnicos especializados previstos no art. 13 da Lei 8.666/93, ou contratação de artistas de qualquer setor (MEDAUAR, 2018, p. 199). Além da inexigibilidade, em alguns casos a relação custo-benefício se torna prejudicada, podendo ser utilizada a dispensa. Nesses casos, “embora viável a competição, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 233).

Outra modalidade amplamente utilizada pela Administração Pública é o pregão. Segundo o art. 1º da Lei 10.520/2002, “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei” (BRASIL, 2014, p. 113). Esse tipo de instituto não é novo. Meirelles (1989), ensina que na Europa Medieval alguns estados utilizava um sistema denominado “vela e pregão”, em que se apregoava a obra desejada. Os interessados faziam suas ofertas enquanto uma vela queimava. A adjudicação a quem

houvesse formulado a melhor oferta somente acontecia quando a vela se extinguísse.

No Brasil, está relacionado à Lei Geral das Telecomunicações, graças ao sucesso nas contratações realizadas pela Anatel. Instituído em 2000 por meio da Medida Provisória 2026/2000, previa-se sua utilização apenas pela União. A medida foi transformada na Lei 10.520/02, e o alcance ampliado para todas as entidades públicas, tanto diretas quanto indiretas, (DANTAS, 2014).

A modalidade pregão surgiu para dar celeridade aos processos. Entre as novidades consta a inversão de fases, ou seja, a habilitação passou a ser realizada após a disputa de lances. Além disso, estabeleceu a única fase recursal e possibilidade de nova disputa por meio de lances. Após o advento do pregão, as modalidades: tomada de preços e concorrência pública passaram a ser utilizadas para contratação de obras e serviços de engenharia (NIEBUHR, 2011; MACHADO, 2014).

Toda licitação apresenta duas fases distintas: interna e externa. A fase interna corresponde ao levantamento das necessidades e à elaboração do termo de referência. A fase externa corresponde à publicação do ato convocatório (edital ou convite) (JUSTEN FILHO, 2005). A equipe responsável pela condução dos trabalhos baseados na Lei 8.666 é formada por uma Comissão de Licitações (MEDAUAR, 2018). A condução do pregão é realizada pelo pregoeiro e pela equipe de apoio (BRASIL, 2014; DANTAS, 2014).

2.3 Comissão de licitações, pregoeiro e equipe de apoio

Uma Comissão é designada para conduzir os procedimentos licitatórios. A esse colegiado cabe a “habilitação preliminar dos licitantes, a classificação das propostas e o julgamento, bem como a publicação dos atos, responder a questionamentos e realizar diligências” (MEDAUAR, 2018, p. 187). De acordo com o art. 51 da Lei 8.666/93, esse colegiado deverá ser composto pelo menos de três pessoas, sendo que destes, pelo menos 2/3 devem ocupar cargos permanentes na Administração que realiza a licitação.

De acordo com o art. 6º, XVI, da Lei 8.666/93, a comissão pode ser permanente ou especial. A comissão permanente atua durante um ano, e tem lugar nos órgãos que realizam licitações com frequência. Onde os processos são esporádicos formam-se comissões especiais (BRASIL, 2014, p. 20).

A competência para conduzir o pregão é do(a) pregoeiro(a), designado(a) pela autoridade competente. A esse(a) servidor(a) cabe “o recebimento das propostas e dos lances; a análise de sua aceitabilidade e classificação; a habilitação; a adjudicação” (MEDAUAR, 2018,

p. 183). No caso das comissões, a responsabilidade dos atos praticados é solidária. Mas nota-se que, no caso do pregão, a responsabilidade recai apenas sobre um agente público, sendo esta responsabilidade exclusiva (FURTADO, 2015).

Segundo Niebuhr (2014, p. 90) “o agente que pretenda exercer a função de pregoeiro precisa, antes disso, frequentar alguma espécie de curso sobre o assunto”. Essa mesmíssima exigência não recai sobre as comissões de licitação. A lei exige apenas que dois deles sejam servidores qualificados permanentes (MEDAUAR, 2018, p. 187), mas sem especificar qualquer tipo de qualificação.

Seja qual for a obrigação dos servidores, suas funções exigem conhecimento, habilidade e atitude. Sendo parte das atribuições dos servidores recepcionar e credenciar interessados (licitantes), verificar documentação e promover julgamento, exige-se deles a competência adequada. Vergara (2011) relaciona a competência com a ação. Para essa autora, o binômio competência/ação pode “constituir o resultado, as variáveis que o definem ou o próprio desempenho” (VERGARA, 2011, p. 163), e isso é importante, pois “pode-se concluir facilmente que o sucesso da contratação com qualidade vai repercutir diretamente no desempenho das atividades públicas” (DANTAS, 2017, p. 296).

Além de competência no agir, também é necessária habilidade. Segundo a conceituação pesquisada, trata-se de capacidade e envolve a tomada de decisões (VERGARA, 2011). De acordo com Bonelli e Cabral (2018) servidores responsáveis por licitações devem ter, entre suas competências, a habilidade de selecionar, em tempo exíguo, aquele fornecedor capaz de melhor atender as necessidades da Administração.

Para Spencer e Spencer (1993) a competência envolve conhecimentos, habilidades e atitudes que determinam altos desempenhos. Vergara (2011, p. 164), diz que o conhecimento é o “entendimento da natureza das coisas”, ou seja, é o saber, resultado do aprendizado e que gera competência.

Sabemos que conduzir uma licitação envolve assumir riscos. Segundo Netto e Heckert (2017):

O processo de análise (e gestão) de riscos começa com a identificação dos riscos no processo. Os integrantes da Equipe de Planejamento devem levantar a maior quantidade de riscos possíveis. E a identificação dos riscos deve ser acompanhada de seu monitoramento e gestão até a entrega da solução contratada.

2.4 Ações governamentais para ampliar o recuperado à informação

Como já vimos, licitar é regra e obrigação constitucional imposta a todos os entes

federativos (JUSTEN FILHO, 2005). Dessa forma, é possível afirmar que todos os municípios brasileiros, os estados e a União realizam regularmente procedimentos administrativos visando às futuras contratações. Todavia, nem sempre é possível buscar informações sobre licitações realizadas nos pequenos municípios, seja por falta de um site para postagem de editais, seja por falta de transparência nos atos realizados, conforme observa o Portal Conlicitação (2016). Em muitos casos, exige-se que o edital seja retirado na sede do órgão licitador, ferindo-se, assim, o princípio da publicidade.

Ações governamentais vem buscando ampliar a transparência dos atos administrativos e o recuperado à informação. A Lei de Recuperado à Informação (Lei 12.527/2011), no seu art 7º, VI, impõe a necessidade de tornar público e fácil o recuperado às licitações. Assim, de forma geral, é possível verificar que as prefeituras possuem portais para divulgação de seus atos administrativos, mantendo *links* atualizados sobre as licitações realizadas e aquelas por realizar. Dessa maneira, querendo o particular, terá recuperado detalhes importantes sobre a realização de licitações. No caso do governo federal, o Portal de Compras (Comprasnet) é o canal fundamental para participação em certames, e para conhecimento dos diversos prelos, bem como do volume de dinheiro gasto anualmente.

A participação em licitações é estendida a todo e qualquer interessado que atue no ramo ao qual se refere o objeto da licitação (NIEBUHR, 2011), sendo a a isonomia um dos princípios constitucionais aplicáveis (Lei 8.666/93, art. 3º). Isonomia, conforme define o Dicionário Michaelis On-line (2018), é “princípio baseado na igualdade de direitos de todos os cidadãos perante a lei”, sendo que o mesmo dicionário define igualdade como “qualidade que consiste em estar em conformidade com o que é justo e correto; equidade, justiça”.

A fim de poder estender o princípio da isonomia aos pequenos e médios fornecedores, o governo promulgou a Lei Complementar (LC) 123/2006. É a maneira do governo atuar no mercado por meio das licitações, na sua função de fiscalizador, planejador e incentivador (REIS, 2017). O tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte tem matriz constitucional, no art. 170, IX, da Carta Magna.

Através dessa LC, microempreendedores individuais (MEI), microempresas, empresas de pequeno porte, cooperativas (Lei 11.488/2012, art. 34), o produtor rural pessoa física e o agricultor familiar conceituado na Lei 11.326/2006, recebem tratamento diferenciado nas licitações públicas (REIS, 2017).

O MEI é considerado como uma microempresa na letra da Lei Complementar 123, e se trata do empresário individual que tenha auferido, no ano-calendário, até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais). A microempresa é aquela que auferiu, no ano-calendário, receita bruta igual ou

inferior a 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), e a empresa de pequeno porte é aquela que auferiu, no ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) (REIS, 2017).

Dentre os benefícios anota-se a regulação fiscal e trabalhista tardia, que é a possibilidade de apresentar determinadas certidões de quitação regularizadas apenas para a contratação, e o direito ao desempate nos casos de empate ficto² (MEDAUAR, 2018). O art. 42 da Lei Complementar 123/2006 salienta que “nas licitações públicas, a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista somente será exigida para efeito da assinatura do contrato”.

A lei geral de licitações tem sofrido alterações durante todos esses anos em que está vigente. São casos em que novos conceitos e direitos são inseridos no texto legal visando ampliar ou melhorar a abordagem sobre determinados temas da lei (FURTADO, 2015). Em debate atualmente está o Projeto de Lei (PL) 6814/2017, que propõe não apenas alterar, mas substituir a Lei 8.666/93. Segundo Araújo (2018), “o PL 6814/2017 tem um viés de modernização e desburocratização da licitação, partindo do pressuposto de confiança ao gestor público”.

² Art. 44, §§ 1º e 2º da Lei Complementar 123/2006. § 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada. § 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A presente pesquisa decorre de razões de ordem intelectual, proveniente do desejo de conhecer mais detidamente o assunto. Assim, buscou-se estruturar a pesquisa em conformidade com os preceitos metodológicos vigentes.

Esta pesquisa é caracterizada por uma pesquisa empírica, de natureza descritiva, abordagem qualitativa, utilizando dados secundários e primários. A pesquisa de dados secundários se refere a uma análise do Painel de Preços e de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como do Portal da Transparência do Ministério da Transparência e Controladoria da União. A pesquisa de dados primários foi realizada ao final dos cursos “Contratos públicos” e “Pregão presencial e eletrônico”.

O dicionário Michaelis On-line (2018) define o licitante como “aquele que licita, que faz o lance em leilão”. O licitante é o particular que, ciente da existência de um ato convocatório (edital ou convite), apresenta uma proposta visando vir a se tornar o fornecedor através de um contrato. Ou seja, licitante “é a denominação conferida a quem participa da licitação” (MEDAUR, 2018, p. 178). Licitador é o órgão que realiza a licitação. Trata-se de braço da Administração Pública que elabora o edital e o torna público (JUSTEN FILHO, 2005)

A pesquisa de dados primários foi desenvolvida ao final dos cursos “Contratos públicos” e “Pregão presencial e eletrônico”, com carga horária de 16 horas cada, no mês de abril de 2018, em São Paulo/SP. Ofertado por uma empresa privada, a qual oferta boletins diários com licitações em todo o Brasil. A coleta de dados tinha público variado quanto à idade, gênero e ocupação em órgãos municipais, estaduais e federais. Com um total de 65 participantes, 30 no primeiro curso e 35 no segundo. Caracterizou-se como uma amostragem estratégica, apesar de uma amostra não tão extensa, possibilitando coletar dados com visões de ambos os lados: licitante e administração pública.

3.1 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

A coleta de dados foi realizada com questionário, desenvolvido pela autora do trabalho, aplicado ao final de cada curso. Houve como fator limitante, a impossibilidade de aplicação em dois momentos, antes e depois do curso. O que daria maior precisão das respostas quando questionado o conceito de licitação. O questionário foi composto com perguntas abertas para levantamento das informações necessárias ao alcance do objetivo proposto, e questões fechadas referente ao perfil dos respondentes. Esse instrumento, composto de 9 questões, tinha as 6

primeiras se referindo à identificação do perfil do entrevistado, e as 3 últimas se referindo ao objeto de pesquisa.

As perguntas relativas ao perfil foram estruturadas da seguinte maneira:

- 2 questões demográficas (sexo e idade);
- 2 questões sobre a experiência com licitação;
- 2 questões para avaliar qual o tipo de organização que o respondente atua, (pública ou privada) e qual o cargo que ele ocupa em tal organização (licitante ou licitador).

As perguntas para análise do objeto desta pesquisa foram estruturadas da seguinte forma:

- 3 questões abertas, sendo a primeira questionando “o que é licitação”, a segunda para verificar quais os “tipos de dificuldades na execução de licitações” e terceira sobre “os possíveis ganhos de uma licitação bem executada”.

Teve-se cautela quanto a garantia do anonimato do participante nesta pesquisa, a fim de evitar qualquer exposição e/ou inconveniente.

3.2 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Para análise dos dados secundários, foi-se pesquisado sites governamentais. Como:

- Comprasnet <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br>>,
- Portal da Transparência <<https://www.portaldatransparencia.gov.br>>

Os dados primários, coletados através dos questionários, foram tabulados em planilha Microsoft Office Excel 2013. A análise dos dados advindos das perguntas fechadas foi consolidada com uso de estatística descritiva. Já para os dados das perguntas abertas foram submetidos à análise de conteúdo categorial temática de Bardin (2011), em que o termo análise de conteúdo designa um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2011, p. 47).

Após a análise categorial, usou-se a técnica de triangulação de métodos, de dados e de investigadores. A triangulação, segundo Denzin e Lincoln (2006, p.19), consiste no “uso de múltiplos métodos, reflete uma tentativa de assegurar uma compreensão em profundidade do fenômeno em questão”. Os dados foram analisados por dois especialistas, sendo um professor com experiência em administração pública e um profissional da área de licitação, e julgada e analisada por uma juíza com expertise em licitações.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados alcançados pela pesquisa foram levantados de duas formas: através de pesquisa em sites governamentais, os quais forneceram os dados dos sistemas de compras públicas. Posteriormente, através dos dados dos questionários aplicados pela autora.

Os dados secundários, dos sites, fornecem informações que complementam os dados primários, dos questionários. Uma vez que, nos sites é possível encontrar informações como quanto está sendo investido em capacitação dos servidores públicos, quais são os valores gastos dos cofres públicos em compras ao longo dos anos e quais modalidades são as mais usadas. Confrontando tudo isso com as informações dadas pelos respondentes dos questionários.

4.1 Análise de dados dos sistemas de compras públicas

Mapeamento realizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão apontou mais de 60 sistemas de compras públicas em uso no Brasil com métricas e indicadores diversos. Apesar disso, ainda existem municípios que não utilizam ou desconhecem esses sistemas, não lançando de forma atualizada seus dados de compras públicas nos sites federais e nem em seus próprios sites das prefeituras. Vale salientar que é muito comum o uso do pregão presencial como modalidade. Devido a isso, o presente trabalho traz dados restritos à esfera federal, coletados no Painel de Compras, Painel de Preços e Portal da Transparência.

Tabela 1- Dados das Compras Públicas Federais

| Ano | Quantidade de Licitações no ano | Valor total das no ano | Forma de Contratação | % relativo ao todo | Órgão Superior com mais contratações | % relativo ao todo |
|------|---------------------------------|------------------------|------------------------------|--------------------|---|--------------------|
| 2014 | 196.825 | R\$ 94,93 bilhões | Inexigibilidade de Licitação | 29.58% | Ministério da defesa | 25.58% |
| | | | Pregão - Registro de Preço | 26.15% | Ministério da educação | 25.54% |
| | | | Pregão | 20.87% | Ministério da saúde | 17.26% |
| | | | Dispensa de Licitação | 18.00% | Ministério da fazenda | 7.49% |
| | | | Concorrência | 4.77% | Minist.dos transp.,portos e aviação civil | 6.88% |
| | | | Outros | 0,63% | Outros | 17.26% |
| | | | Dispensa de Licitação | 26.22% | Ministério da educação | 30.58% |
| | | | Inexigibilidade de Licitação | 25.36% | Ministério da saúde | 23.20% |

| | | | | | | | |
|------|---------|--------------------------|------------------------------|--------|---|--------|--------|
| 2015 | 147.934 | R\$ 72,20 bilhões | Pregão - Registro de Preço | 22.71% | Ministério da defesa | 15.88% | |
| | | | Pregão | 21.08% | Minist.dos transp.,portos e aviação civil | 9.57% | |
| | | | Outros | 4,64% | Ministério da fazenda | 5.39% | |
| | | | | | | Outros | 15.39% |
| 2016 | 145.646 | R\$ 76,97 bilhões | Inexigibilidade de Licitação | 30.32% | Ministério da saúde | 25.63% | |
| | | | Dispensa de Licitação | 24.91% | Ministério da educação | 24.57% | |
| | | | Pregão - Registro de Preço | 24.25% | Ministério da defesa | 22.35% | |
| | | | Pregão | 17.52% | Minist.dos transp.,portos e aviação civil | 7.39% | |
| | | | Outras | 3,01% | Ministério do desenvolvimento social | 4.29% | |
| | | | | | | Outros | 15.77% |
| 2017 | 136.553 | R\$ 148,47 bilhões | Dispensa de Licitação | 67.49% | Ministério da saúde | 67.76% | |
| | | | Pregão - Registro de Preço | 12.01% | Ministério da educação | 11.06% | |
| | | | Inexigibilidade de Licitação | 11.55% | Ministério da defesa | 8.61% | |
| | | | Pregão | 6.29% | Minist.dos transp.,portos e aviação civil | 2.91% | |
| | | | Outros | 6,48% | Ministério da fazenda | 2.90% | |
| | | | | | | Outros | 6.76% |
| 2018 | 67.641 | R\$ 27,73 bilhões | Dispensa de Licitação | 31.32% | Ministério da saúde | 30.02% | |
| | | | Inexigibilidade de Licitação | 27.63% | Ministério da defesa | 20.48% | |
| | | | Pregão - Registro de Preço | 20.11% | Ministério da educação | 16.26% | |
| | | | Pregão | 17.14% | Minist.dos transp.,portos e aviação civil | 11.16% | |
| | | | Outros | 3,80% | Ministério da fazenda | 2.87% | |

Nota. * dados consolidados até novembro de 2018.

Fonte: Dados do Portal da Transparência

Na Tabela 1 observa-se que os institutos da inexigibilidade e dispensa de licitação aparecem com maior percentual de utilização. A dispensa é instrumento que permite à Administração celebrar um contrato sem passar por uma licitação, embora a competição seja possível. Já a inexigibilidade ganha contorno no art. 25 e se caracteriza pela inviabilidade de competição (MEDAUAR, 2018).

Ao “burocratizar” o processo de contratação para evitar desvios, a legislação tornou-o também lento e ineficiente. E passou a gerar incentivos para que o gestor (mesmo aquele bem-intencionado) busque formas de não precisar licitar, privilegiando a contratação por dispensa

ou inexigibilidade. (NETTO E HECKERT, 2017, pg. 22)

Com a justificativa de que existia um alto volume de ocorrência de compras mais onerosas do que o próprio valor do bem ou serviço licitado, o Decreto nº 9.412/2018 atualizou, após 20 anos, os valores estabelecidos no art. 23, incisos I e II da Lei nº 8.666/93. Com as alterações, os valores para dispensa de licitação passam para R\$ 33 mil, para obras e serviços de engenharia, e R\$ 17.600, no caso de compras e serviços.

O pregão, segundo Dantas (2014), foi criado para acelerar o procedimento de compras de produtos comuns. Segundo dados levantados do Painel de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a modalidade mais utilizada nas compras públicas entre 2013 a 2018 foi o pregão eletrônico. Levantamentos do órgão apontam que em 2015 houve economia de 20% a 30% nas compras públicas, além de redução do tempo para encerrar uma licitação, que foi de dois meses para oito a quinze dias.

Como salientado alhures, para exercer a função de pregoeiro é necessário frequentar alguma espécie de curso sobre o assunto (NIEBUHR, 2014). Segundo o portal do Ministério do Planejamento, em 2018 houve gastos na ordem de 60 milhões em cursos de aperfeiçoamento/especialização profissional, treinamento na área de Administração Pública e treinamento e qualificação profissional. Mas ainda assim, treinamentos voltados exclusivamente para capacitação em licitações têm valores poucos expressivos.

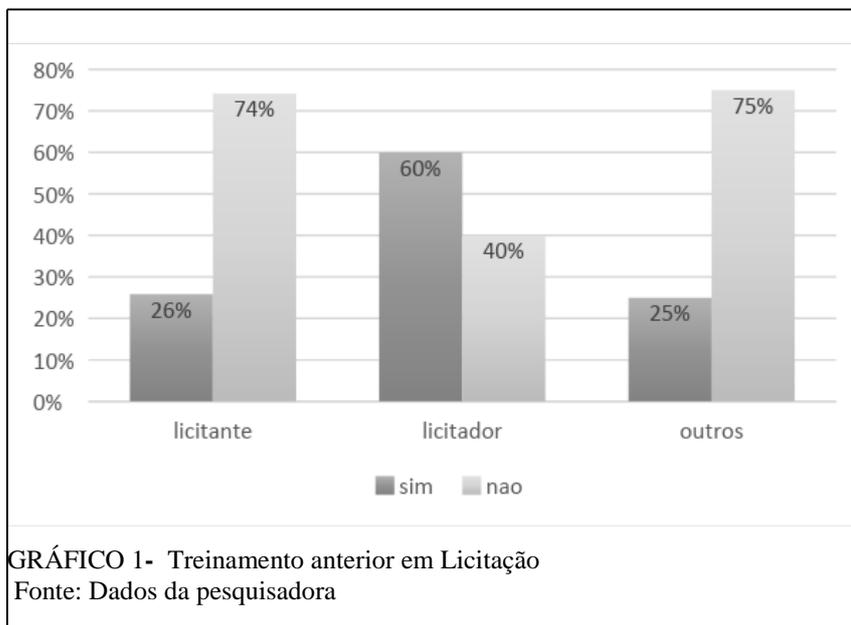
4.2 Análise dos questionários

Dos 65 questionários aplicados, 35 respondentes são do sexo masculino e 30 do sexo feminino. A idade média é de 36,9 anos (desvio padrão de 9,7 anos), idade mínima de 20 anos (sexo feminino) e máxima de 71 anos (sexo masculino). Desses, 30 são licitadores que trabalham em órgãos públicos, 31 são licitantes que atuam em empresas privadas, e 4 não exercem atividades relacionadas a licitações. Desses 4, 2 trabalham em órgãos públicos e 2 trabalham em empresa privada.

Perguntados sobre a participação em capacitação em Licitações, 38 já havia participado em treinamento e 27 não havia participado em nenhum. O tempo médio de trabalho na área de licitação é de 4,7 anos (DP= 6,9 anos). Brown e Potoski (2003) e Cabral (2017) destacam que a acumulação de experiência por parte dos agentes públicos favorece o desenvolvimento de conhecimentos e de capacidades tanto na gestão quanto no monitoramento de contratos.

Como mostra o Gráfico 1, no tocante aos licitantes, a maioria (23 pessoas) nunca participou de curso ou treinamento. Já quanto ao licitador (órgão público), a maioria (18

peças) participou em treinamentos, e 12 pessoas não participou. Sobre os respondentes que não ocupam cargos relacionados à licitação, uma pessoa havia participado em treinamento anterior e quatro pessoas não havia participado de capacitação.



Como forma de mitigar a falta de capacitação, o Governo Federal, por meio do site Portal de Compras (<https://www.comprasgovernamentais.gov.br>) oferece cursos gratuitos por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) também oferece diversos cursos, tanto gratuitos quanto pagos. Além disso, diversas escolas oferecem treinamento sobre licitações e contratos a servidores públicos ou a outros interessados.

Em relação à definição do que é Licitação, (55) responderam ao questionamento e (10) o deixaram em branco. Foram identificados (4) categorias temáticas, conforme a tabela 2.

Tabela 2- Categoria Temática do conceito do que é Licitação

| Categoria Temática | Descrição da Categoria | Exemplo de relato | Número de relatos |
|-----------------------------|--|--|--------------------------|
| Administração Pública | Conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo (MEDAUAR, 2018, p. 39). | "Forma de contratação de bens e serviços da Administração Pública" (Respondente 57) | 22 |
| Procedimento Administrativo | O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação | "Procedimento administrativo que precede o contrato administrativo" (Respondente 62) | 17 |

| | | | |
|----------|---|---|---|
| | sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa (Art. 38, caput, Lei 8.666/93). | "Processo seletivo prévio ao contrato" (Respondente 32) | |
| Economia | As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala (Art. 23, § 1º, Lei 8.666/93). | "Meio pelo qual a administração pública busca a contratação de bens e serviços a fim de garantir o melhor preço" (Respondente 41) | 8 |
| Compra | Toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente (Art. 6º, III, Lei 8.666/93). | "É o ato de compra dos órgãos públicos" (Respondente 12) | 8 |

Fonte: Dados da pesquisadora.

A leitura da tabela 1 permite verificar conhecimento das definições da lei e conceitos aplicados no jargão administrativo. A sentença que melhor representa as categorias temáticas, juntamente com as palavras-chave mais ditas em relação ao conceito do que é licitação, para os respondentes, é: "Processo administrativo feito pela administração pública que tem como objetivo contratar bens e serviços". O mesmo conceito vê-se em Meirelles (1989, p. 15), que define licitação como "procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse".

Questionados sobre as dificuldades enfrentadas quanto aos procedimentos licitatórios, (46) apresentaram resposta válida, (4) não souberam responder, (1) não tem dificuldade e (14) deixou em branco. As dificuldades enfrentadas pelos licitantes e licitadores são apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3- Categoria Temática das dificuldades enfrentadas por Licitantes e Licitadores

| Categoria Temática | Descrição da categoria | Exemplo de Relatos de Licitantes | Total de relatos Licitante | Total de relatos Licitado | Total de relatos Outros |
|---------------------------|--|--|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Fase interna | Fase de preparação da licitação, antes de esta ser publicada (JUSTEN FILHO, 2005). | "Dificuldade em elaboração correta do termo de referência, projeto básico e obtenção de orçamento" (Respondente 43) "Falta de planejamento" (Respondente 50) "Demora na análise da assessoria jurídica" (Respondente 54) | 3 | 12 | 0 |

| | | | | | |
|---|---|--|----|---|---|
| Conhecimentos; Habilidades e Atitudes | <p>Conhecimento: informações assimiladas e estruturadas que permitem “entender o mundo”. Inclui saber “o quê” e o “porquê”.</p> <p>Habilidade: capacidade de agir de acordo com objetivos ou processos predefinidos, envolvendo técnica e aptidão. Atitude: aspectos afetivos e sociais relacionados ao trabalho (Durand, Brandão & Guimarães, 1999, apud Guimarães, 2000, p. 132).</p> | "Falta de profissionais capacitados na área" (Respondente 3) | 6 | 4 | 2 |
| Documentação | <p>Habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, econômica-financeira e técnica exigida nos procedimentos licitatórios (Art. 27 a 33, Lei 8666/93).</p> | <p>"Editais mal planejados, principalmente na área técnica" (Respondente 21)</p> <p>"Exigência de atestados-técnicos" (Respondente 38)</p> <p>"Recursos administrativos e impugnação" (Respondente 33)</p> | 10 | 0 | 0 |
| Recursos Humanos | <p>Grupo de pessoas envolvidas no desenvolvimento das etapas de cada procedimento – Comissão ou Pregoeiro.</p> | "Falta de equipe de apoio" (Respondente 28) | 2 | 3 | 1 |
| Recursos Financeiros | <p>Refere-se à capacidade de pagamentos</p> | "Ausência de foco na coletividade" (Respondente 58) | 0 | 1 | 0 |
| Concorrência | <p>Disputa entre duas ou mais pessoas pelo mesmo objetivo; competição (Dicionário Michaelis On-line).</p> | "Atraso nos pagamentos dos contratos" (Respondente 25) | 0 | 1 | 0 |
| | | "Concorrência desleal" (Respondente 48)] | 2 | 0 | 0 |
| | | "Grande concorrência, baixando constantemente os preços condizentes com o mercado" (Respondente 24) | 2 | 0 | 0 |

Fonte: Dados da pesquisadora

As principais dificuldades enfrentadas pelos licitadores concentra-se na fase interna da licitação. Estão relacionadas com a preparação do termo de referência/projeto básico, estabelecimento de preços de referência, falta de planejamento das unidades requisitantes e

demora nas análises jurídicas.

Segundo Maestri (2016), a lei é muito detalhada mas não define o que é um projeto básico ou termo de referência. Contudo, é uma exigência legal a presença dessa peça no processo. De acordo com Eder (2015) :

A elaboração do termo de referência é considerada uma das etapas mais importantes do procedimento de licitação, já que esse instrumento servirá de parâmetro para a confecção do edital, para a definição dos critérios de julgamento das propostas e dos requisitos de habilitação, influenciando, assim, as demais fases do processo.

O licitador é figura central na condução dos procedimentos licitatórios. Como tal, precisa dispor de conhecimentos, habilidades e atitudes para bem realizar suas tarefas (BONELLI e CABRAL, 2018).

Do lado dos licitantes, as maiores críticas são à elaboração dos editais, atrasos dos pagamentos, concorrência desleal, exigências descabidas e excesso de impugnações e recursos administrativos. Quando elaborado equivocadamente o edital ou qualquer dos anexos, ou quando exigências ultrapassam o limite legal, o licitante interessado solicitará sua impugnação, podendo resultar dessa ação a recontagem de prazos e até o retrabalho, conforme o art. 21, § 4º, Lei 8666/93 (JUSTEN FILHO, 2005) (BRASIL, 2014, p. 34). Ao elaborar um edital errado, o pregoeiro deve agir para a resolução dos riscos. De acordo com Netto e Reckert (2017)

A chave para o sucesso de uma Análise de Riscos é que, para cada risco identificado, a Equipe de Planejamento trace as estratégias de como mitigar aqueles que podem ser combatidos antes de se materializarem. Assim, restarão apenas os riscos que não podem ser evitados, ou seja, aqueles para os quais não cabe uma ação preventiva, mas que precisam ser registrados, pois necessitam de um plano de contingência a ser acionado se vierem a acontecer.

Quando questionados “Quais os possíveis ganhos de uma licitação bem executada?” (55) apresentaram respostas válidas e (11) deixaram em branco. Os benefícios encontrados são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4- Categoria temática dos benefícios identificados por Licitantes e Licitadores

| Categoria Temática | Descrição da Categoria | Exemplo de Relatos | Total de relatos Licitação | Total de relatos Licitação | Total de relatos "Outros" |
|---------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| | | | | | |

| | | | | | |
|-----------------------|--|--|----|----|---|
| Resultados Financeiro | Economicidade significa que os recursos públicos serão geridos segundo normas éticas, respeitando-se a probidade (Justen Filho, 2005). | "Economia aos cofres públicos"(Respondente 27) "Atualmente a margem de lucro do empresário é pequena, acredito que por meio de uma licitação bem executada, pode-se ganhar uma margem mais justa do que em relação ao mercado"(Respondente 46) " Garantia de recebimento da Administração Pública pelo serviço" (Respondente 42) | 13 | 15 | 3 |
| Interesse Público | A expressão "interesse público" pode ser associada a "bem de toda a coletividade", à percepção geral das exigências da vida na sociedade (Medauar, 2018, p. 127) | Atendimento ao interesse público e à legislação" (Respondente 18) "Transparência"(Respondente 50) | 5 | 4 | 1 |
| Concorrência | Disputa entre duas ou mais pessoas pelo mesmo objetivo; competição (Dicionário Michaelis Online). | "Estímulo à concorrência"(Respondente 5) "Ganho de mercado" (Respondente 21) | 4 | 2 | 0 |
| Qualificação | Qualificação técnica como capacidade para cumprir as normas do contrato (art. 30, Lei 8.666/93). | "Empresas capacitadas na execução do contrato" (Respondente 24) "Entrega do produto ou execução do serviço de acordo com a necessidade da Administração Pública"(Respondente 43) | 4 | 3 | 0 |

Fonte: Dados da pesquisadora

Toda licitação apresenta dificuldades e ganhos. Na tabela 3 é possível perceber que há algumas garantias, como a de receber as parcelas, e até possibilidade de ampliação do lucro, além da economia aos cofres públicos. Dentre os benefícios anota-se capacitação da empresa, estímulo à competição, atendimento ao interesse público e transparência, economia aos cofres públicos e aumento da margem de lucros. Esses fatores possuem grande relevância nesse mercado que se amplia e recebe mais participações. Gandolfi (2018), da escola de cursos RCC Licitações, cita algumas outras vantagens nesse universo: a venda é facilitada, não há gastos com publicidade, a localização física não é fator relevante, há tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte e o contrato é firmado com o maior dos clientes, o governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se compreender as dificuldades encontradas por quem participa em licitações públicas, e quais benefícios esperam os licitantes e os licitadores na boa execução dos certames. Tema de grande relevância dada às altas somas gastas anualmente pelo governo.

O objetivo geral o objetivo geral desta pesquisa era verificar quais são os principais obstáculos à participação, entender quais os principais proveitos nas compras governamentais, tanto na perspectiva de fornecedores quanto de licitadores, bem como conhecer quais atitudes o governo tem tomado para ampliar o acesso dos interessados.

A pesquisa proporcionou verificar alguns dos principais receios de fornecedores, bem como entender as principais dificuldades enfrentadas pelos servidores que trabalham com licitação.

Percebeu-se que, no geral, o conceito de licitação é entendido por todos os participantes, não carecendo de grandes explicações. Igualmente, sabe-se que é a partir desse procedimento que se chega à venda ao governo, cabendo a adequação, seja da empresa, seja do participante, seja do licitador.

Como principais dificuldades aponta-se a falta de preparo adequado de quem comanda os certames, bem como demora nos pagamentos e concorrência desleal. A falta de conhecimento prejudica o processo e atrasa seu andamento. Assim, possíveis benefícios seriam a celeridade nos procedimentos, a redução de custos à Administração Pública, aumentos nas transações comerciais e lucro.

Quanto às medidas adotadas pelo governo cita-se a adoção de medidas legais para ampliação do recuperado de micro empreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte, por meio da Lei Complementar 123/2006. Uma crítica observada é que os municípios ainda não estão preparados para atender prontamente esses reclames.

Considerando a pesquisa, verificou-se que as queixas quanto a conhecimento advêm dos dois lados, licitantes e licitadores. Todavia, considerando as particularidades da lei, bem como as frequentes mudanças e adaptações sofridas pelo diploma legal desde 1993, e considerando que o próprio diploma legal impõe a modificação das comissões de licitação anualmente, percebe-se que o membro da Comissão nem sempre possui tempo hábil para se especializar no assunto, sendo este um provável fator que impede a realização dos bons trabalhos nessa área.

A pesquisa tornou possível verificar diversas ações governamentais visando ampliar o recuperado às licitações públicas. Cita-se, por exemplo, a Lei de Recuperado de Informação, isto é, a Lei 12.527/2011, que tornou obrigatória, se ainda não era, a publicação de atos

relacionados às licitações, e a Lei Complementar 123/2006, que estende benefícios ao MEI e as MPEs, com o tratamento diferenciado. E como tentativa de desburocratizar e modernizar os procedimentos, debate-se, atualmente, o PL 6814/2017.

A pesquisa confirma que há, sim, dúvidas acerca dos procedimentos administrativos adotados pelo governo para efetivar as compras públicas, e que tanto do lado dos participantes quanto do lado de quem realiza, a falta de conhecimento pode afetar o resultado dos certames. Ou seja, o licitante despreparado pode vir a perder disputas por não saber como agir diante das decisões das comissões e pregoeiros, ou diante das argumentações de seus concorrentes. Do lado dos licitadores, a falta de conhecimento pode prejudicar o andamento dos prelos e ficar à mercê de concorrentes inescrupulosos.

Os dados coletados foram verificados qualitativamente, por meio de triangulação. Como limitação da pesquisa cita-se a falta de interesse de alguns respondentes, observando-se certa má vontade em opinar. Além da dificuldade em aplicar os questionários em dois momentos, antes e depois do curso, para melhor verificação do conceito de licitação. Além do fato de ter uma amostra pequena diante do universo vasto do assunto. Uma vez que, foram aplicados 65 questionários, em 2 turmas, devendo ser ampliado o volume de respondentes.

O presente trabalho, contribui para o direcionamento mais assertivo aos desenvolvedores do curso, onde foi aplicado o questionário, a fim de atuarem dando ênfase nas reais dificuldades levantadas por ambas as partes participantes. Além de, deixar claro o alinhamento das conclusões do trabalho com o autor Éder (2015). Ao confirmar a dificuldade enfrentada pela administração pública, na fase interna das licitações.

Sugere-se novas pesquisas para determinar indicadores de melhoria após treinamento e uso do conhecimento, habilidades e atitudes nas comissões, pregoeiros e licitantes. Além de levantar dados da redução das dispensas de licitação causadas pela falta de planejamento, com o aumento do conhecimento, habilidades e atitudes por parte da comissão. Outro ponto interessante seria mensurar o aumento do lucro das empresas advindos pelas mudanças na nova lei de licitação.

REFERÊNCIA

Araújo, Werther Sibut de. *Comentários sobre a Nova Lei de Licitações – PL 6814/2017*. 2018. Disponível em <<http://www.kohladvogados.com.br/comentarios-sobre-a-nova-lei-de-licitacoes-pl-68142017/>>. Recuperado em 24 nov. 2018.

Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (70 ed.). São Paulo: Edições 70,229p.

Bonelli, F.; Cabral, S. (2018). *Efeitos das Competências no Desempenho de Contratos de Serviços no Setor Público*. *Revista de Administração Contemporânea*. 22. 487-509. 10.1590/1982-7849rac2018170152.

Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). *Contract-management capacity in municipal and county governments*. *Public Administration Review*, 63(2), 153-164. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1111/1540-6210.00276>>. Recuperado em 02 nov. 2018.

Chaves, E. (2015). *Aspectos Importantes da Fase Interna da Licitação: uma Análise sobre o Conjunto de Elementos Necessários e Suficientes para a Caracterização do Objeto do Processo Licitatório*. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 13(1), 149-170. <https://doi.org/10.32586/rcda.v13i1.26>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2018.

Decreto 9.412/18, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/6/2018*, Página 17 (Publicação Original). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9412-18-junho-2018-786866-publicacaooriginal-155861-pe.html>>. Recuperado em 31 de out. 2018.

Cabral, S. (2017). *Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: The enabling role of capabilities*. *Journal of Management Studies*, 54(6), 823-853. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1111/joms.12269>>. Recuperado em 02 de nov. 2018.

Contratação de TI: O Jogo | Antonio Fernandes Soares Netto | Cristiano Rocha Heckert | Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2017.

Dantas, A. *Deveres do pregoeiro e sistemas de responsabilidades que lhe são aplicáveis*. In: *Compras públicas, estudos, conceitos e inforgráficos*. Informativo do Instituto Negócios Públicos. Curitiba: Negócios Públicos Instituto, 2014.

Dantas, A. *Elaboração do edital*. In: *Seleção de Estudos e Instruções – Licitações e Contratos*. Informativo do Instituto Negócios Públicos. Curitiba: Negócios Públicos Instituto, 2017.

Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (2006) *O planejamento da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Penso, 2006.

Furtado, L. *Curso de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Forum, 2015.

Gandolfi, P.E.G. *Vantagens de Participar de Licitações*. RCC Licitações. Disponível em <<https://www.rcc.com.br/blog/vantagens-de-participar-de-licitacoes>>. Recuperado em 13 nov. 2018.

Gil, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2009.

Guimarães, T.A. *A nova administração pública e a abordagem da competência*. RAP Rio de Janeiro 34(3):125-40, Maio/Jun. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>>. Recuperado em 08 nov. 2011.

Justen filho, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. Ed. Sao Paulo: Dialética, 2005.

Lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações posteriores. 32. ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2014.

Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm>. Recuperado em 24 nov. 2018.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o recuperado a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Recuperado em 24 nov. 2018.

Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm>. Recuperado em 24 nov. 2018.

Licitações e contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. –

4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

Machado, K. *Breves considerações sobre a sistemática recursal das contratações públicas*. In: *Compras públicas, estudos, conceitos e inforgráficos*. Informativo do Instituto Negócios Públicos. Curitiba: *Negócios Públicos Instituto*, 2014.

Maestri, R. *Lei 8666, de Licitações e Contratos, a origem!* Jornal do Nassif. Disponível em <<https://www.blogdonassif.com.br/page/noticia/blogs-politica-lei-8666-de-licitacoes-e-contratos-a-origem-por-rogerio-maestri>>. Recuperado em 13 de nov. 2018.

Medauar, O. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2018.

Meirelles, H.L. *Licitações e contratos administrativos*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 105, p. 14-34, out. 1971. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/35800/34595>>. Recuperado em: 02 Nov. 2018.

Michaelis. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. 2018. Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/>>. Recuperado em 10 nov. 2018.

Niebuhr, J.M. *Pregão presencial e eletrônico*. 6. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Pregão Presencial e Eletrônico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. Ienzura Adriano, Paulo Roberto; Ishikawa Rasoto, Vanessa; Alberton de Lima, Isaura . *Interfaces entre licitação e governança pública Tourism & Management Studies*, vol. 2, 2013, pp. 685-692 Universidade do Algarve Faro, Portugal

Oliveira, B.C. Santos, S. C. M. Luis Miguel Luzio dos. *Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável*. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):189-206, jan./fev. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf>>. Recuperado em 10 nov. 2018.

Othon, M. L. P. *Compras públicas no âmbito do sistema de pregão: um estudo com funcionários*. UnilaSalle Editora, n. 30, 22 páginas.

Reis. L. *Microempresa e empresa de pequeno porte*. In: *Seleção de Estudos e Instruções – Licitações e Contratos*. Informativo do Instituto Negócios Públicos. Curitiba: Negócios Públicos Instituto, 2017.

Vergara, S. C. *Gestão de Pessoas*. Rio de Janeiro: FGV Online, 2011.

Sundfeld, C. A. *Licitação e Contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.

Spencer, L. M.; Spencer, S. M. *Competence at work: models for superior performance*. New York: John Wiley & Sons, 1993.

APÊNDICE

O questionário aplicado nos cursos, foi desenvolvido pela autora do trabalho.

Apêndice A – Questionário Aplicado pela autora

Número do questionário:

Perfil do entrevistado

1. Idade:
2. Sexo:
3. Quanto tempo você trabalha com licitação?
4. Você já fez treinamento sobre licitação antes?
a. Sim b. Não
5. Qual a participação da sua organização em licitação?
a. Licitador (quem faz a licitação) b. Licitante (quem faz as ofertas de compra)
6. Qual tipo de organização que você trabalha?
a. Pública b. Privada

Perfil de conhecimento

7. O que é licitação?
8. Quais as dificuldades na execução de uma licitação na sua organização?
9. Quais são os possíveis ganhos de uma licitação bem executada