



**UNIVERSIDADE SANTO AMARO**

**Curso de Tecnológica em Gestão Pública**

**TANIA TEIXEIRA GOMES 4674782**

**PROJETO INTEGRADOR II: LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Mongaguá - SP

2022

**TANIA TEIXEIRA GOMES 4674782**

**PROJETO INTEGRADOR II: LICITAÇÕES E CONTRATOS – UM SIMPLES  
CAFEZINHO OU UM DESAFIO? UMA QUESTAO DE PONTO DE VISTA**

Projeto integrador apresentando ao Curso Superior de Tecnológica em Gestão Pública da Universidade Santo Amaro.

Orientador: Marcelo de Oliveira Silva

Mongaguá – SP

2022

## RESUMO

O projeto de baseia no tema do caso de um simples cafezinho ou um desafio? Uma questão de ponto de vista. Do qual trata-se uma contratação de serviços de copeiragem para um órgão público federal, prestados inicialmente por pessoas e posteriormente por máquinas automotivas, um processo simples que por falta de planejamento em muitos momentos licitatórios, principalmente na elaboração do Termo de Referência, trouxe vários problemas na seleção do fornecimento e na execução do contrato, também podemos enaltecer a péssima conduta de alguns funcionários envolvidos no caso por terem praticado a negligência, imperícia e imprudência, pois com um pouco mais de interesse, a maioria dos problemas teriam sido solucionados.

**Palavras-chave:** Licitações. Termo de Responsabilidade. Legislação. Cafezinho

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
1.2 APRESENTAÇÃO DO CASO .....	6
<b>2. DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>7</b>
2.1 Você acha que todos os problemas que ocorreram na execução contratual poderiam ser evitados com um bom termo de referência?.....	7
2.2 Quais medidas poderiam ser tomadas na fase de planejamento para evitar as falhas de execução? .....	8
2.3 O que você faria se estivesse no lugar de Alice?.....	11
2.4 Qual a sua opinião sobre a atitude de Alice em relação ao comportamento de Gabriela? .....	11
2.5 Quais os problemas que podem ser evidenciados no caso?.....	12
2.6 Quais os principais fatores que desencadearam a situação retratada? .....	12
2.7 Qual o seu ponto de vista sobre contratações rotineiras na administração pública que geram tantos desgaste?.....	12
2.8 O que deve ser feito para melhorar o processo de contratação pública? .....	13
<b>3 CONCLUSÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>15</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Os governos contratam serviços públicos em uma ampla variedade de áreas políticas, muitas das quais são consideradas simples e prontas para contratação aos olhos dos economistas, mas também em muitas áreas complexas que exigem níveis mais altos de atenção tanto do governo quanto do contratante.

O problema da contratação incompleta tende a se agravar quanto mais complexo e especializado for o serviço a ser prestado pelo contratante. E à medida que a contratação incompleta se torna mais problemática, as assimetrias de informação que prejudicam o governo também tendem a crescer. Dentre os serviços complexos, enfoca-se a mensurabilidade e a especificidade do ativo do serviço ou bem contratado. A especificidade de ativos refere-se a se investimentos especializados são necessários para entregar o serviço ou criar o bem.

Para tanto, o presente projeto trata-se de um caso ocorrido em um órgão Público Federal, através da renovação contratual de uma simples máquina de cafezinho, por falta de conhecimento sobre Termo de Referência em licitações acabou-se gerando uma sequência de outras falhas. O projeto, no entanto, deixa explícito que há de se conhecer sobre as licitações antes mesmo de iniciar um projeto, há de se compreender a viabilidade, as suas leis, regulamentações e normas a serem atendidas, assim como os prazos a serem respeitados.

## 1.2 APRESENTAÇÃO DO CASO

Em um órgão público federal (OPF) pessoas possuem ponto de vista diferente em relação à implantação de uma máquina de café, onde antes era feito por uma funcionária, uma copeira que perdeu seu emprego e era considerado por algum mais gostoso do que o feito na máquina atual e por outros tão saborosos quanto o anterior, pois possuía também produtos de ótima qualidade e gerou vários empregos diretos e indiretos desde fabricação da máquina, implantação, manutenção, insumos, etc..

Eis os personagens;

Marcelo- um reclamão que fez Alice observar melhor as falhas de seu departamento.

Alice (setor de licitação – pregoeira

Gabriela – fiscal de contratos – setor demandante (equipe de planejamento e contratação) e também gerente da seção de serviços gerais.

Pois que o contrato da máquina de café se enceraria em breve, assim o setor de licitação pediu para Gabriela elaborar o Termo de Referência para a renovação da máquina.

Foi ai que começou os problemas, ela por sua vez tentou passar a responsabilidade para Alice dizendo que no serviço anterior não era ela que fazia e também tinha acabado de assumir outros afazeres, mas foi informada que precisaria fazer e assim foi feito, na correria com algumas alterações e encaminhou para o setor de licitações.

Alice percebeu que era o mesmo termo de cinco anos atrás com pequenas alterações e torceu para que a empresa vencedora fosse possuidora da proposta com insumos melhores, até pensou em questionar o TR, mas desistiu por falta de tempo hábil.

Após a publicação do pregão, uma empresa foi contra a exigência que as próximas máquinas deveriam ser novas, mas a demandante manteve. E o contrato foi assinado, pregão homologado, licitação para esse assunto só daqui á cinco anos pensou Alice. Em menos de dois meses, a empresa vencedora assinou o contrato, mas não iniciou o serviço, sendo assim deveria ser chamada a próxima empresa na ordem do pregão. Após todo o processo o contrato foi assinado e inicializado aparentemente com boa qualidade.

Novamente problemas que poderiam ser evitados, após quatro meses uma nova solicitada, pois no TR ficou claro que as quantidades definidas foram superestimadas, por que nesse período o consumo ficou abaixo da franquia definida, foi sugerido um termo aditivo de supressão, mas por questão de números não foi possível.

A administração decidiu fazer uma nova contratação com quantitativos compatíveis com o histórico do consumo. Fase interna da contratação finalizada, novo edital publicado e novamente o mesmo problema com a exigência de máquinas novas, que desta vez foi modificado para máquinas usadas mas em bom estado de conservação e funcionamento.

Edital republicado, emissão nota de empenho e, previamente á assinatura do contrato, a empresa vencedora foi declarada impedida de contratar com a administração pelo próprio sistema de licitações – Sicaf.

Alice estava pensando como um processo tão simples se tornou um desafio, quando um oficial de justiça informou que a empresa impedida de contratar conseguiu uma liminar para suspender a penalidade e ainda impedir a convocação segunda licitante até que seja apreciado pelas autoridades competentes.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Você acha que todos os problemas que ocorreram na execução contratual poderiam ser evitados com um bom termo de referência?**

Sim, poderiam. Segundo o art. 6º da Lei federal nº 8.666/93, “Toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta indireta. (conceito fechado)”, ou seja, o presente dispositivo visa informar sobre a fase interna da oferta, devido a isso o mesmo deverá ser desenvolvido com cautela, uma vez que os dados emitidos servirão como exemplo para a elaboração do edital e contrato de gestão.

Contudo, o referido termo de referência trata-se de um documento desenvolvido a partir de uma perícia realizadas por técnicos com a intensão de avaliar a aplicabilidade do mesmo, porém, diante do caso em tela, o estudo não foi realizado por ter sido utilizado um termo antigo.

Logo, o texto elaborado não se refere ao termo em si, o mesmo não contempla elementos da situação atual. Diante de um cenário de inexperiência Gabriela, acabou negligenciando a necessidade de realizar um novo estudo, levando em consideração elementos como: quantidade consumida, qualidade do produto entregue e se havia opções mais recentes no mercado, o que seria mais adaptável aos consumidores neste momento.

O termo de referência, no entanto, deve conter todos os elementos necessários com detalhamento suficiente para caracterizar o objeto da licitação após o estudo, deixando espaço para reclamações das empresas, isto é, o documento deve conter: Escopo do Trabalho; Cronograma; Requisitos de coordenação; Leis, regulamentos e padrões; Recursos fornecidos.

Compreende-se, no entanto, que com a implementação de análises atualizadas, estudos técnicos atualizados, o problema certamente teria sido contornado neste caso, ao negligenciar o referencial no início do processo, o setor de Alice deu margem para processos de eliminação

## **2.2 Quais medidas poderiam ser tomadas na fase de planejamento para evitar as falhas de execução?**

Toda licitação deve ser realizada por um gerente técnico, de forma que o mesmo possa desenvolver o termo com mais precisão em conformidade com a lei, assim nesse caso ninguém sairá lesado. Gabriela, no entanto, deveria se atentar em alguns pontos do planejamento como:

- a. Identificação da Necessidade:** observa-se que o problema da administração referente ao café, precisa ser analisado e solucionado, logo, o setor requisitante fica encarregado de identificar tal necessidade e expressá-la no documento licitatório.
- b. Requisição do Objeto:** O objeto contratado ou adquirido é a solução para a necessidade (problema) de gestão. A solicitação do imóvel deve ser feita pelo setor solicitante, ser clara e concisa, indicar e justificar suas necessidades.
- c. Autorização da Abertura de Licitação, pela autoridade competente e justificativa da contratação:** A autoridade competente avalia os

motivos e as oportunidades do contrato, e após a análise manifesta a sua resposta e dá início ao processo licitatório, sendo a aprovação o ato administrativo que formaliza o início do processo licitatório. Justifica a necessidade de recrutamento e indica que o assunto da RFP é o que a instalação/entidade precisa recrutar para atender às suas necessidades

- d. Abertura do processo administrativo:** em conformidade com o art. 38 da Lei nº 8.666/93, o procedimento administrativo deve ser aberto, avaliado, registrado e apurado, sendo que o procedimento administrativo antes feito em papel deverá ser substituído pelo procedimento administrativo eletrônico com o Decreto Federal nº 8.539/2015.
- e. Elaboração do Termo de Referência e onde o mesmo deve constar:** Na fase interna, o referido termo deve ser elaborada por um gerente e/ou equipe que tenha conhecimento técnico relevante e suficiente para o que será contratado e inclua os detalhes do objeto e demais obrigações que fazem parte do encargo, como a especificação do objeto; orçamento detalhado; definição dos métodos, estratégia de entrega, prazo e forma de execução, plano de desembolso, etc. Também deverá ser aprovado pelo órgão competente que aprovou a abertura da oferta, para possíveis problemas posteriores. No entanto, esse foi problema ocorrido no setor de Gabriela, diante do Termo de Referência que culminou em outros problemas.
- f. Orçamento estimado pela pesquisa de mercado:** A pesquisa de mercado é obrigatória em qualquer processo de licitação (seja por meio de concorrência, aceitação de preço, convite ou leilão) ou adjudicação direta de contrato. Por meio de pesquisas de mercado, a administração determina os preços praticados no mercado na área dos bens ou serviços contratuais.
- g. Previsão e indicação de recursos orçamentários:** Coerente com o art. 7º, § 2º, III e art. 1º 4 da Lei 8.666/93, a indicação ou previsão da dotação orçamentária é obrigatória (exceto quando a licitação for realizada pelo sistema de registro de preços).

- h. Definição da modalidade e tipo de licitação:** A modalidade a ser adotada deve ser definida, lembrando que se o objeto for marcado como bem ou serviço público, será adotada a modalidade de leilão. A modalidade aplicável deve ser verificada de acordo com o valor do contrato do objeto, conforme art. 23 da Lei 8.666/93
- i. Desenvolvimento do edital:** o edital deve conter todas as regras aplicáveis ao processo licitatório (documentos de habilitação, avaliação de propostas, especificações de objetos, prazos etc.), caso algum item não for entregue ou cumprido, o contrato não será aceito.
- j. Designação do pregoeiro e equipe de apoio e/ou comissão de licitação:** no tocante, durante a etapa interna, a autoridade competente que designará o pregoeiro e equipe de apoio, comissão de licitação e suplentes.
- k. Exame e aprovação da assessoria jurídica:** O edital e a minuta do contrato (anexo ao edital) devem ser examinados e aprovados pelos assessores jurídicos da entidade, de acordo com o disposto na Lei 8.666/93.
- l. Assinatura do edital e aviso de publicação:** fase em que o edital é assinado e enviado para publicação.

Diante do caso em tela, Gabriela por ser inexperiente continua com seu termo desatualizado, por isso ele não consegue ser aprovado, pois já se encontra defasado. Alice, juntamente com Gabriela, acreditou que apenas as pesquisas de mercados e o contrato já valeriam, mas a falta de experiência e de questionamento as impediram de entender o que de fato deveria ser feito.

Após a publicação do leilão, uma empresa questionou os termos de referência, que exigia que as máquinas de café do contrato fossem novas; a área requerente manteve este requisito.

A sessão pública foi aberta e o leilão ocorreu normalmente, o evento foi aprovado e a empresa vencedora foi anunciada. O contrato foi celebrado e o processo pode ser concluído.

O contrato, deixou explícito logo de início que as quantidades definidas nos termos de referência estavam superestimadas, uma vez que não haviam sido projetadas para a nova realidade do setor. Há meses consecutivos o consumo está abaixo do excesso fixo definido nos termos de referência, o que significa que o que não foi feito no início está se tornando um problema para o setor de Alice.

### **2.3 O que você faria se estivesse no lugar de Alice?**

Alice ensinou para Gabriela a importância do termo, pois se ela não tem experiência, deverá buscar ajuda de alguém que conheça o processo para garantir qual setor está realmente encarregado de aplicar e planejar as fases do concurso para evitar problemas futuros como ações judiciais e contestação de contratos. Alice, no entanto, pensou em desafiar a tarefa idêntica à anterior e também os novos conjuntos.

Alice cometeu um erro comum no cargo público em acreditar que nada vai mudar ou que não adianta interferir, o demandante (setor de Gabriela) é quem deveria conhecer as necessidades da administração, mas Gabriela fez ficou evidente que ela não tinha conhecimento e não havia feito referência anteriormente. Como o prazo para conclusão da oferta era curto e ainda faltavam as minutas para a análise jurídica, preferiram deixar que a forma de utilização do tempo, dinheiro dos cofres públicos fossem otimizadas para garantir melhor desempenho das máquinas públicas.

### **2.4 Qual a sua opinião sobre a atitude de Alice em relação ao comportamento de Gabriela?**

Gabriela fora orientada por Alice sobre quem deveria fazer todo o processo, inclusive a possibilidade de melhorar o atendimento, mas ao perceber que não foi criado novo mandato, não precisou alterá-lo e permitiu que o processo de licitações prosseguisse e suas atribuições são assumidas por agentes públicos, muitas vezes, atividades que são de responsabilidade de terceiros, como no caso de Gabriela, porque não tem-se a certeza do que pode-se ou não fazer, e por isso obedecer aos mais antigos no cargo.

## **2.5 Quais os problemas que podem ser evidenciados no caso?**

É notável que a equipe em questão estava despreparada, faltando encontrar profissionais para orientá-los, falta de planejamento do trabalho, criando um processo de repetir a mesma coisa, usando o termo certo de forma incorreta, criando uma cascata de problemas e refazendo o processo licitatório, enquanto solucionava os problemas que surgiam.

Os servidores estavam sobrecarregados, Alice não era responsável por todo o processo, mas era responsável por orientar Gabriela na resolução de problemas além de suas atividades rotineiras.

Destaca-se que processos licitatórios mal conduzidos, sem adequação da demanda, constata-se que a demanda foi inferior ao acordado contratualmente consequência de erros e atrasos dos setores

## **2.6 Quais os principais fatores que desencadearam a situação retratada?**

- Estudos técnicos preliminares o Termo de referência antigo é inexistente e com baixa eficiência;
- Falta de controle interno para garantir que não ocorram contratações durante o estudo da especialidade ;
- Não houve pesquisa de mercado, ou seja, as necessidades do setor já haviam mudado desde o semestre passado ;
- A negligência de Alice em perceber o prazo desatualizado e não solicitar a correção do mesmo.

## **2.7 Qual o seu ponto de vista sobre contratações rotineiras na administração pública que geram tantos desgaste?**

O processo de contratação pública deve respeitar as fases de planejamento, seleção da melhor oferta e contratação. Alice seguiu a sugestão como sugere o texto, mas não houve revisão de conteúdo e adequação à realidade atual. Deveria haver um planejamento prévio antes que a etapa de licitação estivesse próxima do vencimento, isso impediria a atribuição antiga utilizada sem as devidas correções, e os rascunhos foram feitos às pressas e

sem revisões adicionais. Compreende-se que é comum os processos serem suspensos, o que leva a uma correria frenética quando o prazo expira.

## **2.8 O que deve ser feito para melhorar o processo de contratação pública?**

A finalidade essencial do processo de contratação pública é atender às necessidades da administração e obter a melhor relação custo-benefício, tratando terceiros interessados em celebrar um contrato com o poder público, com o objetivo de a administração pública não causar danos e, assim, evitar a prática de gestão ineficiente e violar a Lei de Licitações.

Planejar significa pensar antecipadamente em metas e ações, e os atos de gestão devem ser baseados em método, plano ou lógica e não em suposições. da prática da liderança. Na administração pública, o gestor tem que pensar, antecipar ações e impactos não mudando a tarefa, Alice não acredita que isso possa causar o cancelamento de todo o processo licitatório, além de futuros processos judiciais.

O planejamento da administração pública é de supra importância, sendo esclarecida em seu Capítulo II - Planejamento (Art. 3 a 10) da Lei de Responsabilidade Fiscal. O planejamento é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e é composto por três instrumentos, Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e a Lei Orçamentária Anual. Há passos que devem ser seguidos na elaboração de um projeto, como:

- Conhecer a necessidade de compras;
- Conhecer a previsão de demanda (consumo médio) ;
- Quantidades necessárias;
- Indique o que gostaria de comprar (marcas, sabores, etc.);
- Vida útil esperada;
- Prazo de Atendimento.

Quando um planejamento é mal compreendido ele se torna um prejuízo gerando um efeito dominó, ou seja, vários setores acabam sendo prejudicado, pois cada um possui o seu recurso e seu uso.

### 3 CONCLUSÃO

Compreende-se que a maioria dos problemas ocorridos na execução contratual poderiam ter sido evitados através do conhecimento sobre a elaboração do Termo de Referência.

Na fase de planejamento o setor demandante falhou em vários aspectos, houve negligência, imprudência, imperícia, funcionários sem qualificação para o cargo (o que acontece muito em cargos públicos), sem conhecimento em como solucionar os problemas e assumindo vários setores. É uma fase muito importante, deveriam se atentar aos detalhes, uma pesquisa de mercado, o próprio reclamão deveria ter sido ouvido, sua opinião era importante, a máquina automática já estava no local á tempos, já se sabia todos os problemas, assim como os dados suficientes para a não haver falhas no preenchimento do termo.

A Pregoeira (Alice) foi negligente ao notar que o termo estava defasado há 5 anos, e mesmo assim soube o que fazer, nesse momento ela poderia ter questionado o setor responsável para alterar e melhorar as especificações, não deixando falhas para futuros questionamentos. Levado aos seus superiores a imperícia da colega Gabriela (chefe de contratos).

Os problemas encontrados são os mesmos da maioria do órgão públicos, falta de motivação, salários baixos, acúmulo de cargos, falhas na legislação vigente. É preciso mais rigidez nas contratações, mais empenho de toda a equipe em qualquer situação.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. Senado Federal, Revista ampliada e atualizada conforme o Decreto no 10.024/2019, ed. 3º, Brasília. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573456/licitacoes\\_contratos\\_administrativos\\_3ed.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573456/licitacoes_contratos_administrativos_3ed.pdf)

GRAU. Eros Roberto. Licitação e contrato administrativo (estudos sobre a interpretação da lei). São Paulo: Malheiros Editores, 1995. p. 6-7.