

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Ana Paula Costa Ramos

EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS:

um estudo de caso dos Pregões Eletrônicos da Secretaria de Estado de Justiça e
Segurança Pública de Minas Gerais

Belo Horizonte

2020

Ana Paula Costa Ramos

EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS:

um estudo de caso dos Pregões Eletrônicos da Secretaria de Estado de Justiça e
Segurança Pública de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Maria Isabel Araújo Rodrigues

Belo Horizonte
2020

R175e Ramos, Ana Paula Costa.
Eficiência nas compras públicas [manuscrito] : um estudo de caso dos pregões eletrônicos da secretaria de estado de justiça e segurança pública de Minas Gerais / Ana Paula Costa Ramos. – 2020.
[13], 161 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Bibliografia: f. 158-169

1. Licitação – Minas Gerais. 2. Pregão – Minas Gerais. 3. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais – Eficiência organizacional. I. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. II. Título.

CDU 658.715(815.1)

Ana Paula Costa Ramos

EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS:

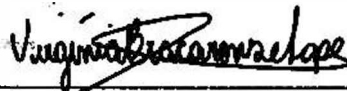
um estudo de caso dos Pregões Eletrônicos da Secretaria de Estado de Justiça e
Segurança Pública de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de Carvalho da
Fundação João Pinheiro, como requisito parcial
para a obtenção do título de bacharel em
Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof^ª. Maria Isabel Araújo Rodrigues (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof^ª. Virgínia Bracarense Lopes (Avaliadora) – Secretaria de Estado de
Planejamento e Gestão de Minas Gerais



Prof^ª. Luíza Viana Melo (Avaliadora) – Fundação Hemominas

Belo Horizonte, 12 de agosto de 2020

RESUMO

O trabalho apresenta uma análise dos processos de compras da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais, realizadas por meio de Pregões Eletrônicos, no ano de 2019. Esta modalidade de compra é a mais utilizada pela secretaria recém criada e, por isso, a garantia da boa execução dos pregões é fundamental para assegurar-se o uso otimizado dos recursos humanos, materiais e imateriais e a entrega de bens e serviços, para a sociedade, com qualidade e presteza. O estudo busca compreender como tem se dado o desempenho dessas licitações, sob a ótica da eficiência, delimitando os gargalos, potencialidades e algumas recomendações para melhorias. Para tal, realizou-se um estudo de caso da secretaria, analisando-se 29 Pregões Eletrônicos por meio de critérios quantitativos e sob a ótica da economicidade, celeridade, produtividade, qualidade e continuidade da prestação dos serviços. Verificou-se que a secretaria tem sido capaz de adotar alguns atos eficientes, mas que ainda é preciso promover diversas melhorias para se ter o uso dos recursos otimizados de modo a permitir o alcance dos melhores resultados possíveis.

Palavras-chave: Eficiência; Pregão Eletrônico; Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

ABSTRACT

This work presents an analysis of the purchasing processes of the Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais), carried out through electronic biddings in 2019. This modality of purchase is the most used by the newly created secretariat and, for this reason, the guarantee of an effective execution of the biddings is fundamental to ensure the optimized use of human, material and immaterial resources and the delivery of goods and services to society with quality and promptness. The study seeks to understand the performance of those biddings, from an efficiency perspective, delimiting bottlenecks, potential and some recommendations for improvements. To this end, a case study of the secretariat was performed, analyzing 29 electronic biddings using quantitative criteria and from the perspective of economy, speed, productivity, quality and continuity of service provision. It was found that the secretariat has been able to adopt some efficient acts, but that it is still necessary to promote several improvements to have the use of the optimized resources in order to allow the achievement of the best possible results.

Keywords: Efficiency; Electronic bidding; State Secretariat of Justice and Public Security of Minas Gerais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modalidades de Compras na Sejusp entre 31 de maio à 31 de dezembro de 2019	60
Figura 2 - Marcadores utilizados pela Diretoria de Compras para divisão dos processos no SEI por núcleo – 2019.....	73
Figura 3 - Fluxograma de Pregão Eletrônico: Início da Fase Interna – Sejusp – 2019	75
Figura 4 - Fluxograma de Pregão Eletrônico: Final da Fase Interna – Sejusp – 2019	77
Figura 5 - Fluxograma do Pregão Eletrônico: Início da Fase Externa – Sejusp – 2019	78
Figura 6 - Fluxograma do Pregão Eletrônico: Fim da Fase Externa – Sejusp – 2019	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de Pregões Eletrônicos por objeto – Sejusp – 2019	63
Gráfico 2 - Realização de pesquisa de preços em órgãos públicos nos Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	83
Gráfico 3 – Coletou-se preços através das pesquisas de preços realizada em órgãos públicos nos Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	85
Gráfico 4 – Uso de, no mínimo, três orçamentos para compor as Pesquisas de Preços dos Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	86
Gráfico 5 – Edital com objeto completo, sucinto e claro nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	89
Gráfico 6 – Necessidade de correções na descrição do objeto dos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	90
Gráfico 7 – Indicação de correções pela Diretoria de Compra para as áreas demandantes nos documentos que compunham os processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	92
Gráfico 8 - Aprovação dos documentos do ato convocatório, produzidos pela DCO, pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	98
Gráfico 9 - Aprovação dos documentos do ato convocatório, produzidos pelas áreas demandantes, pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	102
Gráfico 10 – Existência de pedidos de Impugnação nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	105
Gráfico 11- Necessidade de reabertura do certame devido a impugnações respondidas após 24 horas do recebimento da mesma nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	106
Gráfico 12 – Existência de pedidos de esclarecimento nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	108
Gráfico 13 – Reaberturas do certame devido a pedidos de esclarecimentos nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	109
Gráfico 14 – Existência de retificações do ato convocatório nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	111

Gráfico 15 – Necessidade de reabrir o certame devido a retificações nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	112
Gráfico 16 – Aprovação pela Área Demandante da proposta vencedora e dos demais documentos técnicos nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	113
Gráfico 17 - Distribuição da ocorrência de empate ficto nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	114
Gráfico 18 - ME e EPP ofertaram lance, quando em situação de empate, nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	114
Gráfico 19 – Existência de pedidos de recurso nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	116
Gráfico 20 - Motivação dos recursos nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	117
Gráfico 21- Existência de recursos deferidos nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	117
Gráfico 22 – Existência de licitações findadas com lotes desertos, fracassados, revogados e/ou anulados nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	119
Gráfico 23 - Situação final dos processos Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019 ...	119
Gráfico 24- Situação final dos processos de Pregões Eletrônicos por Tipo de Objeto – Sejusp – 2019	120
Gráfico 25 - Situação final dos processos de Pregões Eletrônicos de bens – Sejusp – 2019	120
Gráfico 26- Existência de licitações homologadas com preço menor que o preço de referência nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	125
Gráfico 27 - Licitações findadas antes do vencimento do contrato anterior nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	127
Gráfico 28 - Atendimento da Economicidade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	132
Gráfico 29 - Distribuição do tempo médio dos pregões por etapa e unidade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	135
Gráfico 30 - Atendimento da Faceta da Celeridade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	137
Gráfico 31 - Atendimento da Faceta Qualidade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	139

Gráfico 32 - Atendimento da faceta da produtividade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	141
Gráfico 33 - Atendimento da faceta da continuidade da prestação de serviços nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	143
Gráfico 34 - Processos iniciados em tempo hábil para finalização do processo licitatório antes do vencimento do contrato vigente nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	144
Gráfico 35 - Nível de eficiência médio por tipo de objeto nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019.....	148
Gráfico 36 - Nível de eficiência média por faceta nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	151

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Critérios para análise da eficiência dos Pregões Eletrônicos realizados pela Sejusp em 2019	64
Tabela 2 - Valor total economizado nos processos de Pregões Eletrônicos, em relação ao preço de referência – Sejusp – 2019.....	129
Tabela 3 - Variação real entre o preço de referência e o valor homologado nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	129
Tabela 4 - Variação percentual entre o preço de referência e o valor homologado nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	131
Tabela 5 - Tempo despendido para execução dos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	134
Tabela 6 - Tempo de atraso para iniciar os processos de Pregões Eletrônicos, tendo em vista a data de vencimento dos contratos - Sejusp - 2019	144
Tabela 7 - Distribuição de processos por tempo hábil para sua execução e interrupção da continuidade da prestação de serviços - Sejusp - 2019.....	145
Tabela 8 - Período de "interrupção" da continuidade da prestação de serviços relativo aos serviços licitados nos processos de Pregões Eletrônicos - Sejusp – 2019	146
Tabela 9 - Atendimento da eficiência na Sejusp nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019	148

LISTA DE SIGLAS

AGE – Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais

Art. - Artigo

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda Constitucional

EPP – Empresa de Pequeno Porte

Inc. - Inciso

ME – Microempresa

MG – Minas Gerais

Seap – Secretaria de Estado de Administração Prisional de Minas Gerais

Sei – Sistema Eletrônico de Informações

Sejusp – Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais

Seplag – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

Sesp – Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	FUNDAMENTOS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS	16
2.1	Evolução legislativa no Brasil	18
2.2	Princípios administrativos e as licitações públicas	19
2.3	A importância da competitividade no procedimento licitatório	22
2.4	Do processo licitatório e suas fases	25
3	DA MODALIDADE PREGÃO	33
3.1	Diferenciais da modalidade Pregão	35
3.2	Formas de pregão: o Pregão Eletrônico	40
4	A EFICIÊNCIA E OS PREGÕES ELETRÔNICOS	45
4.1	O princípio da eficiência	45
4.2	Facetas da eficiência nas compras públicas	48
5	METODOLOGIA	58
5.1	Da análise dos dados	60
5.2	Critérios para análise da eficiência	64
6	A SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA ..	68
6.1	A unidade de compras e unidades relacionadas na Sejusp	68
6.2	Sistemas eletrônicos no processo de Pregão Eletrônico	72
6.3	Procedimento operacional padrão do processo de Pregão Eletrônico ..	73
7	RESULTADOS	82
7.1	Dos critérios de eficiência	82
7.2	Dos resultados gerais	128
7.3	Da eficiência nas compras	147
8	CONCLUSÃO	153
	REFERÊNCIAS	158
	APÊNDICE A – LISTA DE REFERÊNCIA DOS NOMES ATRIBUÍDOS AOS PROCESSOS DE PREGÃO ELETRÔNICO – SEJUSP - 2019	170
	APÊNDICE B – ATENDIMENTO DOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DA EFICIÊNCIA EM CADA PROCESSO DE PREGÃO ELETRÔNICO – SEJUSP - 2019	171
	APÊNDICE C – ATENDIMENTO DOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DA EFICIÊNCIA, EM PERCENTUAL, DO DESEMPENHO DAS FACETAS E DO DESEMPENHO DE EFICIÊNCIA MÉDIO EM CADA PROCESSO DE PREGÃO ELETRÔNICO – SEJUSP – 2019	173

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 10.520/2002 instituiu o Pregão, modalidade de licitação em que a proposta vencedora será aquela que detiver o menor preço, após uma sessão de lances regressivos, tal qual em um leilão inverso. Esta modalidade de licitação é possível apenas para os denominados bens e serviços comuns, isto é, aqueles em que é possível estabelecer especificações objetivas tais quais as utilizadas no mercado. Já em 2005 foi publicado o Decreto Federal nº 5.450/2005 (revogado pelo Decreto nº 10.024/2019) que tratou do Pregão Eletrônico e que surgiu no âmbito licitatório como uma inovação que se propunha a melhorar diversos aspectos das compras governamentais, por meio de otimizações processuais e maior transparência.

Diante dessas supostas vantagens trazidas pelo Pregão Eletrônico à sociedade e à Administração Pública, ele passou a ser fortemente utilizado pelos entes subnacionais e já em 2002 o governo de Minas Gerais publicou o Decreto nº 42.416/2002, revogado pelo Decreto nº 44.786/2008 (e posteriormente revogado parcialmente pelo Decreto Estadual nº 48.012/2020), que regulamentou a modalidade eletrônica em âmbito estadual. Mais de dez anos depois, a relevância do pregão, no âmbito da gestão do estado, é significativa, inclusive para a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais – Sejusp. Criada pela Lei Estadual nº. 23.304/2019, o órgão planeja, elabora, delibera e supervisiona as ações relativas à política estadual de segurança pública. Apesar de suas funções já serem consolidadas no âmbito das políticas públicas, o rearranjo institucional advindo da reforma e todas as consequências que isso implica, como realocação de trabalhadores e readequação de fluxos processuais, pode ter ocasionado a queda de desempenho de alguns procedimentos executados pela unidade administrativa, tornando pertinente a análise dos mesmos. No âmbito das compras públicas, a secretaria utiliza de forma expressiva o Pregão Eletrônico, conforme será demonstrado neste trabalho e devido à essa expressividade, torna-se pertinente a garantia de que o mesmo esteja sendo executado com qualidade, cumprindo com os prazos procedimentais pré-definidos e, ainda, trazendo economia ao setor público ao conseguir uma redução do preço de mercado graças ao procedimento licitatório em si. Por isso, os Pregões Eletrônicos serão o tema deste trabalho.

Para além da relevância que a modalidade apresenta para a secretaria, fato que justifica a análise dos processos realizados por meio de Pregão Eletrônico e não de outras ou todas as demais modalidades de licitação, o estudo também se justifica no fato do Brasil passar atualmente por uma grave crise financeira, na qual um percentual significativo do orçamento público encontra-se engessado para o pagamento da dívida pública, provocando uma redução dos recursos que o governo pode utilizar em diversas áreas. Não só a própria União, mas também diversos estados, como Minas Gerais, se encontram em situação de calamidade financeira. Ademais, com a redução da arrecadação tributária do Estado devido ao desaquecimento da economia advindo da crise econômica do país e da pandemia do Corona Vírus, há uma diminuição dos recursos disponíveis passíveis de utilização pelo governo, tornando-se imperativo garantir que esses recursos escassos não estão sendo desperdiçados.

Considerando que é por meio das compras públicas que são adquiridos os insumos básicos para qualquer atuação governamental, seja ela de prestação de serviços à sociedade direta ou indiretamente, as licitações são o ponto inicial da execução financeira e, por isso, precisa-se garantir que todas as atividades a serem realizadas sejam executadas da melhor maneira possível, sem gerar custos para além do planejado, e também reduzindo as perdas, desperdícios ou quaisquer ações desnecessárias. O setor público precisa assegurar-se que todos os materiais necessários para a prestação dos bens e serviços os quais ele é responsável estarão disponíveis àqueles que precisam, em tempo hábil e em quantidades suficientes; tudo isso pagando o menor preço possível para garantir que seus escassos recursos disponíveis não se esgotem; e para alcançar isso, ele se utiliza dos processos licitatórios.

Isto posto, o problema de pesquisa que ora se apresenta é: diante do princípio da eficiência, como tem sido o desempenho das licitações realizadas por meio da modalidade Pregão Eletrônico, para a aquisição de bens e serviços, na Sejusp?

Pensando nisto, este trabalho tem por objetivo geral: analisar a eficiência dos Pregões Eletrônicos realizados pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais - Sejusp. E para garantir o alcance deste objetivo, elenca-se como objetivos específicos:

- a) Compreender o funcionamento dos processos licitatórios;
- b) Compreender as especificidades dos Pregões Eletrônicos;
- c) Relacionar o princípio da eficiência às compras governamentais;
- d) Entender a estrutura da unidade de compras na Sejusp; e
- e) Analisar os Pregões Eletrônicos realizados pela Sejusp.

Para o alcance dos objetivos acima elencados o trabalho ora proposto encontra-se assim estruturado: a seção 1 trata-se desta breve introdução para contextualizar o leitor do que trata este estudo; a seção 2 traz o aparato normativo que cerceia o âmbito das licitações, mencionando princípios e legislações que serão utilizados no decorrer do trabalho; a seção 3 trata da modalidade pregão especificamente, expondo suas características e pontos que já agregam vantagens à eficiência; a seção 4 abarca o princípio da eficiência e suas seis facetas, relacionando-as com o procedimento licitatório; a seção 5 diz respeito à metodologia utilizada neste trabalho; a seção 6 trata acerca da Sejusp e do funcionamento do processo de compra na secretaria; a seção 7 traz as análises, sob a luz da eficiência, referentes aos Pregões Eletrônicos objeto deste estudo; e a seção 8 delimita as considerações finais do trabalho.

2 FUNDAMENTOS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

O Estado, estrutura política e organizacional com poder soberano, teve diversos papéis atribuídos a ele desde sua criação, sendo um deles o de prover as necessidades da população. Para que consiga executar todas as funções que lhe são impostas, a Administração Pública, ou seja, qualquer pessoa jurídica que compõe o Estado, deve definir se produzirá ela mesma os insumos necessários para suas atividades ou se comprará de terceiros o que lhe é necessário. Nessa seara, ao concentrar seus esforços em uma determinada variedade de bens, há uma maior possibilidade da instituição conseguir estabelecer boas práticas e otimizações de modo a melhorar a qualidade do objeto, além de conseguir uma redução de custos na produção propiciado pela economia de escala (JUSTEN FILHO, 2012) e, desta forma, a especialização é um fator determinante para cada organização definir o que vale ou não a pena produzir. Dito isto, não seria economicamente viável ao Estado a produção de cada um dos bens ou a execução de cada um dos serviços, restando adquirir com terceiros, por meio de um processo de compra denominado de licitação pública, o que é necessário para a realização de suas atividades.

O processo licitatório, ou seja, o conjunto de atos tomados para a efetivação da compra, será composto por diversas forças em conflito que garantirão um resultado vantajoso para todas as partes, havendo dois embates principais: o primeiro ocorre no jogo de forças entre a Administração Pública, que busca a melhor prestação possível, e o fornecedor, que tem por objetivo extrair do Estado a maior vantagem que lhe é possível. Essa relação tem de positivo o fato de, não necessariamente, uma excluir a outra, ou seja, é possível alcançar um ponto de chegada em que haja a melhor prestação vinda do fornecedor, sendo dado à ele, pela Administração, a maior vantagem possível a que procura, seja um preço capaz de suprir seus custos e lhe gerar lucro, ou até mesmo uma oportunidade de ganhar experiência e adaptar melhor sua estrutura interna, propiciando afirmação da empresa no mercado para futuras contratações (JUSTEN FILHO, 2012; FREITAS e MALDONADO, 2013).

A segunda relação conflituosa existente dentro do processo ocorre apenas com os licitantes ao competirem entre si numa situação em que apenas um conseguirá ter o seu interesse atendido uma vez que apenas uma proposta será escolhida como vencedora ao final do processo (JUSTEN FILHO, 2012). Devido a competitividade

proveniente dessa relação, os licitantes tenderão a reduzir ao máximo o preço de suas propostas de modo a garantir que o valor delas não seja um empecilho que os fará perder a contratação, e graças a isto poderá haver uma queda dos preços quando comparado ao praticado no mercado, gerando assim uma economia considerável à Administração Pública e, portanto, sendo um embate benéfico ao Estado. Desta forma,

a vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjunção de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; outro vincula-se à prestação a cargo do particular. **A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação.** Configura-se portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 61. Grifo nosso.)

Em suma, o que se espera do processo de compras governamentais é o atingimento de um ponto de equilíbrio em que as partes estejam satisfeitas, e no qual a Administração Pública despenderá o mínimo de recursos financeiros possível, assegurando a ela a “possibilidade de desenvolver outras atividades com os recursos remanescentes” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 61). A Lei nº 8.666/1993, melhor tratada na próxima seção, delimita, em seu art. 3º, que o objetivo dos processos licitatórios é:

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)

Ademais,

Segundo o previsto no art. 37, inc. XXI, da CF/88, todo contrato administrativo deve ser precedido, como regra, de uma licitação. **Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração** e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, **assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico**, com observância de todos os requisitos legais exigidos. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 11. Grifo nosso.)

A compreensão e concretização dos entendimentos relativos à licitação, foram sendo absorvidas gradativamente pelo ordenamento jurídico, de modo que diversas legislações foram e ainda tem sido estabelecidas para que seja possível ao Estado sanar as suas necessidades por bens e serviços de terceiros por meio de processos que garantam que a proposta mais vantajosa será a contratada.

2.1 Evolução legislativa no Brasil

No Brasil a licitação é o meio obrigatório, excetuando-se os casos delimitados em lei, para a contratação de quaisquer obras, serviços ou bens necessários ao Estado para o cumprimento das suas atividades. O Decreto Lei nº 4.536/1922, que organizava o Código de Contabilidade da União, foi a primeira norma estabelecida dentre as várias que foram compiladas para formar a principal lei relativa às compras públicas vigente, a Lei nº 8.666/1993 (MIGUEL, 2015). O decreto definia em quais casos era obrigatória a execução da licitação e estabelecia uma fase preliminar, similar à de habilitação, em que era analisada a idoneidade do participante. Já em 1967, o Decreto Lei nº 200/1967 estabeleceu os princípios da licitação, além de todos os aspectos que deveria tratar o Edital e a respectiva obrigatoriedade da sua publicação na imprensa oficial. Posteriormente, visando ampliar o âmbito de atuação, foi instituída a Lei nº 5.456/1968, que estabelecia que o previsto no decreto passaria a valer também para os estados e municípios.

Em 1986 é publicado o Decreto-Lei nº 2.300/1986 (revogado pela Lei nº 8.666/93), que é considerado um marco regulatório na matéria uma vez que institui o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, consolidando, pela primeira vez, em um único documento as normas gerais e especiais das licitações (NUNES, 2017); sua significância o fez ser recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de modo que a Carta Magna elencou boa parte das regras contidas no decreto-lei. A CRFB/98 delimita que as licitações públicas devem garantir a “igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, (...) as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (BRASIL, 1998). A Carta Constitucional ainda determina, em seu art. 37, inc. XXI, a obrigatoriedade das licitações em todos os âmbitos do direito público e para regulamentar esse inciso, é publicada a Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei das Licitações e Contratos, que institui normas gerais sobre o tema, estabelece cinco

modalidades tradicionais e ainda vincula os entes federados a elas, de modo a promover uma uniformidade na atuação da administração; isto porque “se cada ente estatal consagrasse institutos e soluções distintas para as suas licitações e contratações (...) o resultado seria a inviabilidade da ampla competição e o surgimento de obstáculos ao livre acesso às contratações administrativas” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 15).

Assim, a Lei de Licitações e Contratos trata em seu art. 6º acerca da delimitação do que é compra, neste trabalho nomeada como aquisição de bens, e do que é serviço. As compras de bens, como delimitado por Justen Filho (2012), incorporam a si uma obrigação de *dar*, sendo um meio da Administração adquirir o domínio definitivo por um determinado item; já a aquisição de serviços corresponde a uma obrigação de *fazer*, sendo meio de uma pessoa física ou jurídica prestar seu esforço humano (físico e/ou intelectual), para produzir uma utilidade, seja ela material ou não, ao setor público.

Após a Lei nº 8.666/1993, outras legislações foram estabelecidas visando trazer mais celeridade e inovação ao procedimento de compras, adaptando-o as novas demandas da Administração Pública, e dentre elas destaca-se a Lei do Pregão, que será tratada na seção 3. No entanto, independentemente da legislação específica que norteia a compra, todas elas subordinam-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, assim, devem obedecer obrigatoriamente aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que delimitam a atuação da Administração Pública.

2.2 Princípios administrativos e as licitações públicas

Processos licitatórios são um conjunto de procedimentos executados pela Administração Pública e que, por isso, devem respeitar aos princípios administrativos, postulados fundamentais que estabelecem todo o modo de agir dos atos do setor público (CARVALHO FILHO, 2015). Dentre eles existem os que são mencionados claramente no texto constitucional, os denominados princípios expressos, sendo eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e as suas facetas. O primeiro dos princípios expressos, norteador e vinculador de todos os demais é o princípio da legalidade. Este estabelece que nada pode-se realizar no âmbito do setor público que não esteja delimitado em lei e caso ela sofra interpretações gramaticais

ou literais, dever-se-á recorrer aquilo que estiver estabelecido em jurisprudências (JUSTEN FILHO, 2012).

No âmbito das licitações, o princípio se impõe ao impedir ao agente administrativo a adoção de qualquer medida que não esteja autorizada em lei; todavia, delimitar regras minuciosas para cada uma das possibilidades de atuação torna-se inviável. Por isto, é prescrito à Administração apenas limites gerais, tendo ela liberdade para fazer escolhas desde que observados esses parâmetros. Nas licitações essa liberdade se dá, por exemplo, na definição de quando se fará a licitação, ao definir quais serão as características do objeto, ou quais serão os critérios de participação (JUSTEN FILHO, 2012). Entretanto, a legalidade está também na vinculação de todos os atos da licitação ao ato convocatório, instrumento utilizado para convocar os fornecedores a participarem da licitação, compelindo a Administração a definir todas as regras do jogo anteriormente e a impedindo de realizar qualquer ação diferente daquelas que tiverem sido estabelecidas no Edital, o que faz com que essa competência discricionária possa apenas ser exercida no momento preparatório e inicial da licitação. Há, portanto, uma discricionariedade limitada pelas demarcações impostas em lei e pela publicação do ato convocatório.

Nesse tocante torna-se válido tratar do princípio da publicidade. Ele tem como objetivo trazer transparência aos atos administrativos dando aos administrados a possibilidade de controlar a legitimidade, a legalidade e a eficiência dos atos, cabendo à Administração, para isso, publicar esses atos em órgãos de imprensa e disponibilizá-los na internet (CARVALHO FILHO, 2015). Para o processo licitatório, a publicidade é o meio que propicia a divulgação da necessidade de aquisição do objeto, difundindo essa demanda para os licitantes e, assim, favorecendo um bom desempenho dos mecanismos que propiciam a escolha da melhor proposta. Ademais, durante e após finalizada a compra, a publicidade possui um papel de controle social da regularidade dos atos praticados (JUSTEN FILHO, 2012).

A moralidade, outro princípio, define que as ações praticadas tanto pela Administração quanto pelos particulares não poderão ofender aos preceitos do sistema jurídico, à ética e à moral.

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. **Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.** Acrescentamos que tal forma de

conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 22. Grifo nosso.)

Um quarto princípio expresso que rege os atos administrativos é o da impessoalidade, que se traduz em executar atos que não possam ser direcionados especificamente a determinada pessoa ou grupo de pessoas, de modo a tratar todos de modo igualitário, sem distinções que poderiam privilegiar ou prejudicar alguns em detrimento de outros. O princípio é uma garantia, dentro dos processos licitatórios, que a aprovação à participação de determinado licitante e o julgamento das propostas será imparcial, e que todas as decisões serão frutos de elementos lógicos e objetivos. A impessoalidade ainda apresenta uma faceta: o princípio da isonomia, sendo este o princípio elencado explicitamente para as compras públicas, no inc. XXI, do art. 37, da CRFB/88.

A isonomia é um fator positivo ao interesse privado, uma vez que não beneficia um particular em detrimento de outro, de modo a assegurar uma competição justa; mas é também positivo ao interesse público, ao garantir que não possam haver restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas a participação de fornecedores, assegurando a presença de um número significativo de participantes na disputa e assim de múltiplas ofertas, garantindo a competição e, conseqüentemente, a redução dos preços (JUSTEN FILHO, 2012).

Por fim, o último dos princípios expressos é o princípio da eficiência, adicionado à Carta Magna mediante Emenda Constitucional nº 19/1998 em resposta à um descontentamento da população mediante a insuficiência de meios legais para lutar contra a prestação de bens e serviços públicos deficitários, inacessíveis e irregulares (CARVALHO FILHO, 2015). Posteriormente a Emenda Constitucional nº 45/2004 ainda adiciona o inciso LXXVIII ao art. 5º da CRFB/98, com a delimitação de que “a todos, no âmbito (...) administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988). Outrossim, exatamente para garantir o cumprimento deste princípio é que este estudo é realizado e, por ser instrumento para este trabalho, a eficiência será analisada e explanada em seções posteriores; por agora, no entanto, torna-se necessário tratar de outras delimitações legais que permeiam os processos licitatórios, para além dos princípios constitucionais.

2.3 A importância da competitividade no procedimento licitatório

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, determina que todos os contratos administrativos que vierem a ser firmados pela Administração Pública devem ser feitos por meio de um processo licitatório, ressalvados alguns casos específicos. A licitação permitirá uma participação ampla dos particulares, impondo exigências técnicas apenas quando for indispensável, e por isso, para além dos princípios administrativos constitucionais, outros aspectos norteiam as compras públicas. Um deles são os “impedimentos”, estabelecidos para que as partes participantes do processo licitatório não provoquem nenhum tipo de distorção capaz de afetar o princípio da isonomia, fato que prejudicaria a competitividade e a eficiência da compra (JUSTEN FILHO, 2012). Para tal, é determinado que:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I – o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada. (BRASIL, 1963)

Nessa mesma seara, visando assegurar que a ampla competição esteja garantida, é colocado como dever da Administração a realização do parcelamento do objeto; isto porque, ao dividir o objeto licitado em dimensões menores o setor público reduz a complexidade do objeto, implicando em menor exigência de capacidade técnica, menor rigidez na habilitação, e menor quantitativo do bem ou serviço demandado, tornando-o mais exequível para mais e menores empresas, e com a possibilidade da participação de mais empresas há um fomento a competitividade, o que propicia a redução do preço unitário (JUSTEN FILHO, 2012).

Para além disso, as Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP possuem privilégios frente aos demais concorrentes, sem que isto seja uma

afronta a competitividade. Graças ao art. 43 da Lei Complementar nº 123/2006 (alterada pela Lei Complementar nº 147/2014), passa a ser permitido, aos licitantes desse porte, a participação em processos licitatórios mesmo sem estarem com toda a documentação fiscal comprobatória da sua habilitação em dia durante a fase de habilitação; a exigência das obrigações fiscais em dia será feita apenas no momento anterior a contratação (JUSTEN FILHO, 2012), tendo os fornecedores um prazo de até cinco dias úteis para regularizarem sua situação. A mesma lei, no artigo subsequente, estabelece que as ME e EPP têm vantagem em caso de empate ficto, ou seja, caso o valor de sua proposta seja até 5%, em caso de pregão, e até 10%, nas demais modalidades, maior do que o da proposta vencedora de um licitante de médio ou grande porte é considerado empate, de forma que a ME ou EPP pode elaborar uma nova proposta, com valor inferior ao então vitorioso, para efetivar o desempate e, com isso, tornar-se o fornecedor com a proposta mais vantajosa. Por fim, a Lei Complementar nº 147/2014, em seu art. 48, inc. I, torna obrigatória à Administração promover processos licitatórios com a participação exclusiva de ME e EPP para os itens de contratação em que o valor seja de até R\$ 80.000,00.

O processo licitatório é ainda norteado pela possibilidade de subcontratação, ou seja, da transferência, pelo Contratante, da execução parcial do serviço para terceiros. De modo geral, o interesse da Administração é o do recebimento do objeto licitado não importando quem o executa, sendo possível assim uma subcontratação desde que previsto no Edital, autorizado pela Administração Pública e com o Contratado se responsabilizando pela perfeição da execução (JUSTEN FILHO, 2012). Todavia, para Justen Filho (2012), a Administração possui razões para não dar possibilidade a esse procedimento; a primeira delas está no fato de que se houve habilitação da empresa vencedora para a execução do objeto, é porque a mesma é capaz de executá-lo e, assim, se possui tal competência não haveria razões para autorizar sua execução por terceiros. Um segundo motivo dá-se na responsabilização da execução, que só se dará àquele que firmou o contrato com a Administração, e não com o subcontratado, o que poderia provocar uma má execução do serviço pelo mesmo. Por conta disso, é dada a Administração, diante avaliação da pertinência, a possibilidade de permitir ou não ao contratado transferir para terceiros a execução parcial do contrato.

Isto posto, à Administração cabe garantir a competitividade da licitação de modo a assegurar que a proposta mais vantajosa será a vencedora. A despeito disso, o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 delimita que:

Art. 3º § 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e **estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato**, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010). (BRASIL, 1993. Grifo nosso.)

Há, portanto, uma restrição legal ao agente público para que ele não estabeleça cláusulas que restrinjam a competitividade e que não sejam coerentes com o objeto. No entanto,

O dispositivo não significa, porém, vedação a cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, XXI, da Constituição da República. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 62 e 63. Grifo nosso.)

Assim sendo, percebe-se que no ordenamento jurídico há uma preocupação em assegurar-se a competitividade, seja por meio da delimitação de impedimentos a participação de agentes que distorceriam o processo; seja parcelando o objeto em frações menores para não torná-lo excessivamente complexo de modo a impedir a participação das empresas mais simples; ou seja beneficiando as ME e EPP frente as grandes empresas; mas tudo isto para garantir que a proposta mais vantajosa será a escolhida e, para tal, cabe ao setor público ponderar a respeito da subcontratação e a respeito das restrições legais que elenca no ato convocatório. Compreendidos assim os limites legais que dirigem as compras públicas, torna-se possível e necessária uma melhor compreensão de como se dá o processo em si.

2.4 Do processo licitatório e suas fases

Toda licitação emana de uma necessidade a ser sanada. O administrador identifica uma necessidade, procura soluções para atendê-la, e busca dentre as possíveis aquela que se mostra mais vantajosa. Posteriormente, realiza uma análise crítica a respeito da viabilidade jurídica e financeira da execução da alternativa escolhida, sendo possível chegar-se a conclusão de que aquela solução não poderá ser executada naquele momento, mas caso a análise tenha resultado positivo quanto a exequibilidade, o próximo passo da Administração é verificar se a execução daquela necessidade é mais viável de ser realizada diretamente ou por terceiros. Ao se delimitar que a contratação de particulares é a opção mais plausível, se instaura a abertura do processo licitatório (JUSTEN FILHO, 2012), dividido em fases de modo a atender as demandas da Administração Pública.

A licitação é um processo, e como qualquer processo, tem etapas a serem seguidas e condições para ser executada. A Lei nº 8.666/1993 elenca cinco modalidades de compra: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, que possuem variações referentes ao valor do objeto e à algumas facilidades no cadastro e habilitação dos fornecedores. Além destas modalidades clássicas existe o pregão, modalidade do tipo menor preço ou maior desconto¹, estabelecida pela Lei 10.520/2002, para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado, com lances regressivos e com inversão das frases processuais. As modalidades licitatórias expõem diferentes maneiras de se contratar bens e serviços distintos, adequando o processo ao que tange a sua complexidade de divulgação, proposição e habilitação, ao objeto licitado, ao seu valor e rapidez necessária.

Um processo licitatório é composto de duas fases, uma interna, na qual será feita a escolha da modalidade de licitação e a elaboração dos instrumentos convocatórios, e a externa, etapa em que se analisará a idoneidade dos licitantes, será realizado o julgamento das propostas e declarar-se-á a legalidade do processo, dando assim o aval para a efetiva contratação. A etapa interna é utilizada pela Administração para delimitação de todas as especificações do objeto e critérios a

¹ O Decreto Federal nº 10.024/2019 e o Decreto Estadual nº 48012/2020 elencam um novo critério de julgamento, o maior desconto, sendo este um critério decorrente do tipo menor preço. No maior desconto a Administração estabelece um preço de referência e os licitantes ofertam descontos em cima desse valor, ao invés de promoverem a redução dos preços de suas propostas, como ocorre no critério menor preço.

serem adotados no contrato sendo, portanto, um período cujas decisões impactarão em todos os demais procedimentos relacionados ao objeto, inclusive na sua execução; ademais, é uma fase conhecida e discutida pelos agentes internos da Administração Pública, não sendo publicizada para terceiros, e no qual o contato com o âmbito externo se dá apenas na prospecção de experiências com outros entes públicos, com o mercado durante a realização da pesquisa de preços, e em outras situações relativas a possíveis consultas ou audiências públicas visando participação da sociedade e do mercado na elaboração do Termo de Referência.

Antes de executar a compra, em si, a Administração Pública precisa verificar a viabilidade jurídica e financeira para a aquisição do bem ou serviço almejado. O primeiro passo para tal será a delimitação do objeto que deseja e de suas características de forma clara e objetiva; feito isto, torna-se preciso ao setor público ter uma previsão do valor financeiro que lhe custará a aquisição do objeto para que verifique-se se o montante necessário está disponível para aquele uso, e para tal faz-se uma análise do preço de mercado do bem ou serviço requerido pela administração. O Tribunal de Contas da União,

(...) em sua competência constitucional de interpretar e orientar as atividades da Administração, por meio do Acórdão n. 1445/2015 – Plenário, já havia se manifestado acerca da correta forma de instrução dos autos, em relação à estimativa de preços. O Acórdão em questão recomendou (...) que, ao realizar a pesquisa de preços, utilizasse mais de um parâmetro como fonte de pesquisa de preços, priorizando aqueles praticados na Administração Pública, por meio de contratos firmados por outros órgãos ou dos atos registrados no portal (...). (STJ, 2017, p. 9)

A jurisprudência atual assim, em concordância com o art. 15 da Lei nº 8.666/93, delimita que “as compras, sempre que possível, deverão: (...) V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” (BRASIL, 1993); desta forma cabe à Administração promover sua pesquisa de preços orientada, primeiramente, a preços praticados pelos órgãos públicos em seus sites de compras governamentais, atas de registro de preços e contratos vigentes.

Dito isso, as unidades de compra possuem algumas alternativas para sua pesquisa de preços: primeiramente, é possível realizar uma cotação de preços no Portal de Compras de Minas Gerais, no qual todos os fornecedores cadastrados nesse sistema do governo, na linha de fornecimento do objeto, receberão uma mensagem e poderão enviar seus preços. A Administração também pode utilizar licitações recém-encerradas do próprio órgão ou de outras instituições públicas e atas de registros de

preços, cabendo, neste último caso, atentar-se à localização do outro órgão, uma vez que o custo do transporte do objeto é variável significativa na elaboração dos preços, e também à paridade dos objetos, garantindo que as características técnicas e quantidade são semelhantes (CHAVES, 2015).

Outra opção é realizar a pesquisa por meio da Internet ou e-mail. No caso da Internet, a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 07/2014 determina que não se pode utilizar os preços de sites de leilão ou de intermediação de vendas uma vez que eles não seriam capazes de expor o comportamento real do mercado; já ao que tange ao e-mail, cabe a Administração solicitar à agentes do mercado o envio do orçamento ou declaração do valor do bem ou serviço que se pretende contratar. Segundo Freitas e Maldonado (2013) essas opções são mais interessantes quando comparadas a consulta às contratações anteriores do setor público por serem capazes, *a priori*, de trazer valores mais atualizados e compatíveis com o efetivamente executado no mercado. Essa alternativa, todavia, possui fragilidades, tais quais:

Em primeiro lugar, a empresa do ramo pertinente, uma vez consultada, não está obrigada a fornecer a “cotação”. **E, não raro, resiste em fazê-lo, seja porque o trabalho que renderá lhe tomará tempo precioso apenas para dar uma prévia de preços; seja porque o empresário não tem intenção de antecipar seu preço para a administração ou seus concorrentes. Em segundo, porque aqueles que atendem ao pedido sabem que o objetivo é subsidiar um futuro processo licitatório, e por isso, não têm interesse algum em dar uma informação fidedigna.** Logo, a informação, via de regra, é ficta: preços com ampla margem de gordura para queimar na hora da disputa propriamente dita. (CHAVES, 2017, p. 25. Grifo nosso.)

Por essas dificuldades, esse método de pesquisa de preços acaba levando a Administração a firmar contratos que, apesar de parecerem vantajosos, não o são. Justen Filho (2012) declara que tanto valores excessivos quanto valores insuficientes do preço de referência expõem uma fragilidade da Administração e que terão como resultado final o não atingimento da proposta mais vantajosa. No primeiro caso, o licitante perceberá que o órgão público não detém um conhecimento das reais condições para a execução do projeto proposto, sendo possível ao licitante manipular os preços e, por sua ignorância sobre o assunto, a Administração não perceberá a alteração. Já no segundo caso, os preços insuficientes desestimularão a participação de algumas empresas, inibindo a competição e dando margem para a contratação de empresas inconsequentes e inconscientes dos custos reais do empreendimento.

No âmbito do estado de Minas Gerais ainda existe a Resolução Conjunta SEPLAG/CGE Nº 9447/2015 que delimita, em seu art. 3º, §1º, que “a pesquisa de preços deverá contemplar pelo menos três preços para cada item de material ou serviço (...)” (MINAS GERAIS, 2015). Assim, além de priorizar a busca por preços praticados pelos órgãos públicos para compor seus orçamentos, a Administração precisa atentar-se para o cumprimento deste mínimo de três valores pesquisados, devendo justificar a continuidade de licitações com itens com menos orçamentos do que isso.

Feita a pesquisa de preço, a Administração estará munida de informações referentes ao objeto que necessita e aos seus custos, tornando-se necessário uma verificação da existência de recursos orçamentários capazes de garantir o pagamento das obrigações a serem executadas no exercício financeiro vigente (JUSTEN FILHO, 2012) e após a confirmação de disponibilidade orçamentária, há, efetivamente, o início da confecção do Edital e seus anexos, denominados instrumentos convocatórios, por serem os documentos que farão a divulgação do processo chamando os fornecedores a participar. Concluída a elaboração do Edital, ele e seus anexos são enviados para análise jurídica em atendimento ao que dispõe o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, que delimita que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração” (BRASIL, 1993). Tal medida visa sanar defeitos que poderiam prejudicar o processo de contratação ou até anulá-lo.

A publicação do Edital e seus anexos desencadeia o início da fase externa. Nessa etapa serão realizados os atos necessários para a escolha da proposta mais vantajosa e, para tal, há uma divisão em outras cinco subfases: inicialmente tem-se um processo de divulgação, para que o público externo tome conhecimento da licitação e se candidate a participar dela; posteriormente os participantes tem um período para elaboração de suas propostas, é a chamada fase de proposição; em seguida, para a maioria das modalidades tradicionais, tem-se a etapa de habilitação na qual a Administração verificará se o licitante atende aos critérios por ela impostos para a garantia de uma boa execução contratual; feito isso realiza-se o julgamento das propostas visando identificar qual delas é a mais vantajosa tendo em vista o critério delimitado em Edital: menor preço; o critério decorrente deste, maior desconto; melhor técnica; ou técnica e preço. No entanto, o Pregão, modalidade trazida pela Lei nº 10.520/2002, faz uma inversão dessas fases, de modo que a Administração

executa o julgamento antes de habilitar os licitantes, fato este que busca trazer maior agilidade ao processo e que será melhor explicado na seção 3.1 deste trabalho. Por fim, na última etapa, há um período de deliberação onde se analisa se todo o procedimento e seu resultado foram legais.

A publicação tem papel de grande relevância para as compras públicas: uma divulgação do processo licitatório problemática, ou seja, que não seja ampla e que nem seja feita com antecedência poderá provocar empecilhos a participação dos interessados, afetando assim diretamente a competitividade do processo. O Decreto Estadual nº 48.012/2020 estabelece a “publicação do aviso do edital no Diário Oficial Eletrônico Minas Gerais e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação” (MINAS GERAIS, 2020); todavia, este trabalho analisa processos que foram executados sob a vigência do Decreto nº 44.786/2008 e, por isso, ressalva-se que o antigo decreto também exigia a publicação na imprensa comum, mais especificamente, em um jornal de grande circulação, para além desses locais tratados no novo decreto.

Após a publicação do extrato do instrumento licitatório, a Administração pode deparar-se com defeitos no mesmo, ou ainda ter a necessidade de alterá-lo ou de adicionar determinadas informações. Neste caso, a Lei nº 8.666/1993 estabelece, em seu art. 21 § 4º que “qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas” (BRASIL, 1993); assim sendo, se a mudança feita pela Administração é relevante para a atuação das partes no processo licitatório, ela deve realizar nova divulgação e, com isso, estabelecer nova contagem de prazo.

Entre o período da publicação e da sessão pública, os licitantes, assim como qualquer cidadão, possuem a possibilidade de fazerem impugnações ou pedidos de esclarecimentos à Administração. O primeiro pode ser realizado por qualquer cidadão caso encontrem algum defeito no ato convocatório, seja ele não conter as informações que obrigatoriamente são exigidas pelo art. 40 da Lei nº 8.666/1993 ou ainda por exigir documentos para além dos permitidos nessa mesma lei; em suma, sempre que o Edital ou seus anexos contiverem alguma irregularidade o cidadão pode fazer uma impugnação, devendo o pregoeiro responder em até dois dias úteis (estabelecido pelo Decreto Estadual nº 48.012/2020) após o recebimento para não precisar reabrir o prazo para realização do certame; além disso, se a

impugnação for deferida, o Edital poderá ser corrigido ou, até mesmo, anulado. O mesmo prazo de dois dias úteis é válido para os pedidos de esclarecimento, que podem ser feitos quando qualquer cidadão não compreender alguma informação do ato convocatório ou tiver alguma dúvida pertinente ao processo de compra. É imprescindível tratar, todavia, que o Decreto Estadual nº 44.786/2008, que se encontrava vigente no momento da execução dos Pregões Eletrônicos alvo deste estudo, não delimitava prazo de resposta para os esclarecimentos e estabelecia um prazo de 24 horas para a tomada de decisão a respeito das impugnações, sendo necessária a reabertura do certame caso não o fosse feito.

Outra etapa relevante é o processo de habilitação, fase procedimental que analisará se o licitante atende todas as exigências expostas no ato convocatório e se está apto para realizar um contrato com a Administração. Tal verificação é feita anteriormente a análise das propostas (com exceção do Pregão), uma vez que:

A Lei nº 8.666 reflete a tradição brasileira e consagra uma sistemática em que o exame das condições do direito de licitar antecede o exame e julgamento das propostas. (...) Parte-se do pressuposto de que, se o julgador da licitação tivesse conhecimento do conteúdo das propostas, seria tentado a preservar a participação de licitantes que tivessem apresentado aquelas de maior vantajosidade, ainda que eventualmente não disponham de condições de executar o objeto contratado. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 453)

Dentre os tipos de habilitação tem-se: habilitação jurídica, que analisa se o licitante está legalmente apto a ser contratado; regularidade fiscal e trabalhista, que verifica se o participante infringiu/infrigi ou não alguma lei fiscal, ou seja, se está em situação de dívida para com o ente público; qualificação técnica, que visa garantir que o fornecedor possui as habilidades e conhecimento necessários a execução do objeto; e qualificação econômico-financeira, que aprecia se a disponibilidade dos recursos capitais do licitante é suficiente para a execução do contrato.

A definição de critérios habilitatórios tem como vantagem o fato de, supostamente, garantir que o licitante vencedor do processo será capaz de executar adequadamente o contrato; todavia, quanto mais exigências impõe a Administração, maiores serão as restrições e, conseqüentemente, menor será o número de participantes, afetando diretamente a competitividade e, assim, o atingimento do resultado mais vantajoso ao fim do processo, como tratado na seção anterior. Ou seja, a medida em que se eleva o número de critérios, há uma perspectiva do contrato ser melhor executado, mas mais alto será o preço pago pelo setor público; em

contrapartida, quanto menos critérios, maior o risco do projeto ser mal executado, mas maior a competição (JUSTEN FILHO, 2012). Por isso é importante que a Administração saiba delimitar um número de requisitos que seja o suficiente para garantir uma boa execução do contrato, mas sem prejudicar a competitividade.

Já o julgamento será a etapa em que a Administração definirá qual é a proposta vencedora, ou seja, qual é aquela que é a mais vantajosa tendo em vista os critérios pré-estabelecidos no Edital. Feito isso, após serem julgadas as propostas e definida aquela mais vantajosa, o processo licitatório se encerrará com a homologação e adjudicação do objeto, nas modalidades tradicionais; ou com a adjudicação e homologação para o Pregão. A homologação é o ato no qual será verificado se o processo e seu resultado não violaram nenhuma regra, ou seja, é uma etapa em que se verifica sua legalidade; já a adjudicação é o “ato administrativo de cunho declaratório, pelo qual se enuncia o vencedor da licitação” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 161).

Não obstante, durante o processo de licitação haverá momentos específicos em que os licitantes poderão interpor um pedido de recurso. Os recursos são a oportunidade que os fornecedores possuem para recorrer em relação à alguma decisão tomada pela Administração no qual discorda ou tenha se sentido lesado, sendo cabíveis nos casos de:

- a) habilitação ou inabilitação do licitante;
- b) julgamento das propostas;
- c) anulação ou revogação da licitação;
- d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- e) rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa. (BRASIL, 1993)

No caso do pregão, o licitante que se sente prejudicado manifesta a intenção de interpor o recurso e caso deferida, possui o prazo de até três dias úteis para expor suas razões, cabendo aos demais licitantes, quando interessados, apresentar suas contrarrazões igualmente em três dias úteis.

É válido ainda tratar que nem toda licitação finda bem sucedida, ou seja, com o objeto adjudicado, sendo possível quatro outros resultados ao processo de compra pública: a licitação anulada é aquela que possui algum desrespeito a

legalidade; na revogada ocorre um fato superveniente que finda com o interesse público pelo objeto licitado; a deserta ocorre quando não há sequer um fornecedor interessado em participar do certame; e a fracassada dá-se quando existem licitantes mas, por algum motivo, nenhum deles foi habilitado para firmar o contrato com o Estado.

Isto posto, apesar da base legal e conceitual ser a mesma, a modalidade Pregão Eletrônico possui variações capazes de atender as demandas por maior agilidade e menor complexidade, cabendo um maior detalhamento sobre isso na próxima seção.

3 DA MODALIDADE PREGÃO

Passado um tempo da publicação da Lei nº 8.666/1993, a União iniciou um processo de substituição da disciplina tradicional por instrumentos mais ágeis, uma vez que as cinco modalidades tradicionais estabelecidas pela lei não eram capazes de atender os anseios da Administração por maior rapidez, menos complexidade e mais inovação. Contudo uma mudança completa e radical demandava alterações legislativas que dispenderiam altos esforços do governo federal; assim, mostrou-se mais fácil à União tratar dessas inovações por meio da edição de legislações específicas e diferenciadas, de modo que em longo prazo a maioria processos licitatórios já estariam sendo realizados sob o viés desse novo modelo, e não mais do tradicional, tornando a Lei de Licitações e Contratos em mero mecanismo de veiculação de princípios gerais (JUSTEN FILHO, 2005).

Isto posto, a União estabelece primeiramente a Medida Provisória nº 2.026-3/2000 (reeditada pela Medida Provisória nº 2.026-4/2000), marco da criação da modalidade, e que “institui, no âmbito da União, 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” (BRASIL, 2000); em seguida estabelece o Decreto nº 3.555/2000 que regulamenta a modalidade; e, posteriormente, a Lei nº 10.520/2002 que institui a modalidade, retirando seu caráter de Medida Provisória.

O pregão foi uma das proposições resultado do Plano Plurianual 2000-2003, ou “Avança Brasil”, medida do governo que buscava a redução de custos nas aquisições do Estado, e já em 2005, apenas três anos após o estabelecimento da modalidade, foi publicado o Decreto Federal nº 5.450/2005 (Revogado pelo Decreto nº 10.024/2019) que tratava do Pregão Eletrônico, modalidade licitatória possível graças a evolução e aumento da segurança da tecnologia de informação (SANTANA, 2019).

Atualmente, o Pregão Eletrônico é regido em âmbito federal pelo Decreto 10.024/2019 e em âmbito estadual pelo Decreto Estadual n.º 48.012/2020; entretanto os processos alvos de análise neste estudo foram executados sob o regimento do Decreto Estadual nº 44.786/2008 (revogado parcialmente pelo Decreto Estadual n.º 48.012/2020) e, por isso, torna-se pertinente tratar a respeito do delimitado neste decreto para o trabalho. Dito isso, o novo decreto estadual traz algumas inovações,

cabendo destaque para o fato de que tornou a forma eletrônica do Pregão, antes delimitada apenas como preferencial, como obrigatória.

Em suma, o Pregão é uma modalidade em que ocorrem lances regressivos, ao estilo de um leilão inverso, até que nenhum dos participantes do processo licitatório esteja disposto a abaixar mais o valor que cobrará pela aquisição do seu bem ou pela prestação do seu serviço, chegando-se assim ao preço final a ser firmado na contratação com a Administração Pública; além dessa característica singular, o Pregão destaca-se pela inversão das fases do seu processo, estabelecendo o julgamento das propostas anteriormente a habilitação dos licitantes. A modalidade também rompe com o ideal estabelecido pela Lei nº 8.666/1993 de que o fato da compra ter um valor mais alto significa necessariamente que ela será mais complexa e que, portanto, demanda um processo licitatório mais rígido; no Pregão, o que importa é a característica do objeto, ou seja, o fato dele ser ou não um bem ou serviço comum, não implicando sua quantidade ou valor total final.

Um objeto comum possui duas características:

a) Disponibilidade no mercado: trata-se da facilidade de se localizar o bem ou serviço no mercado e ele estar disponível para obtenção, a qualquer momento. Como ressalta Justen Filho (2005), há uma diferença entre disponibilidade e fornecimento, o bem pode ser fornecido pelo mercado e não estar disponível para aquisição, e neste caso, ele não será comum.

b) Padronização: o bem ou serviço possui qualidade e atributos essenciais, objetivos e uniformes, podendo isto ocorrer de forma espontânea, pelos próprios mecanismos do mercado, ou por meio de imposição de regras entendidas especializadas, como a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT. Em resumo, a padronização fará com que não haja variação relevante nas características do objeto (JUSTEN FILHO, 2005).

Desta forma, não são considerados bens e serviços comuns, em âmbito estadual as locações imobiliárias e as alienações. No entanto, no Decreto Estadual nº 44.786/2008 (revogado parcialmente pelo Decreto Estadual n.º 48.012/2020) os serviços de engenharia não eram passíveis de serem realizados via Pregão, sendo essa uma inovação trazida pelo Decreto Estadual n.º 48.012/2020 que estabelece que a obrigatoriedade do Pregão se estende também para os chamados “serviços comuns de engenharia”, caracterizados, no art. 3º inc. VIII, como:

atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei Federal nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela Administração Pública, mediante especificações usuais de mercado. (MINAS GERAIS, 2020)

Dessa forma, nos processos analisados para este estudo ainda não havia a possibilidade de ser realizar a compra de serviços de engenharia por meio do Pregão.

A distinção entre o Pregão e as demais modalidades, no entanto, não se encontra apenas no seu tipo de objeto, sendo preciso melhor compreender as suas singularidades.

3.1 Diferenciais da modalidade Pregão

O Pregão é uma modalidade que não fora elencada dentre as cinco clássicas da Lei de Licitações e Contratos, todavia,

os princípios norteadores do pregão não são distintos daqueles pertinentes a toda e qualquer atividade administrativa. Sobre o tema, pode-se consultar tanto o art. 37 da CF/88 quanto o art. 3º da Lei nº 8.666. Dito de outro modo, a licitação sob modalidade de pregão não se configura, em sua essência (...) como instituto distinto da atividade da Administração Pública em geral ou de qualquer licitação desenvolvida sob outras modalidades. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 54)

Não obstante, esta modalidade surge para atender a novas necessidades relativas principalmente à agilidade e complexidade do processo de compras, sendo preciso, para tal, realizar algumas variações nas etapas do procedimento licitatório. No entanto, igualmente as demais modalidades licitatórias estabelecidas na Lei nº 8.666/1993, a fase interna do Pregão apresenta grande importância para a realização de uma contratação satisfatória.

O primeiro passo para o início do processo licitatório é a definição de uma necessidade por um objeto, mas já aqui encontra-se um diferencial do Pregão frente as demais modalidades: no caso da modalidade alvo deste estudo, a clareza e precisão do objeto ganha uma importância significativa uma vez que se torna necessário que o Edital elenque os requisitos que serão capazes de identificar o objeto como *comum* (JUSTEN FILHO, 2005). O inc. II, do art. 3º da Lei nº 10.520/2002 ainda define que devem ser vedadas quaisquer exigências que sejam excessivas ou supérfluas e que reduziriam, de forma inadequada, o número de licitantes cabíveis ao processo. Caso haja alguma exigência que provoque restrição ela deve ser motivada,

comprovando-se que caso ela não existisse não haveria como suprir a necessidade do setor público.

Estabelecido o objeto, cabe a Administração elaborar o Termo de Referência para dar prosseguimento as demais etapas, sendo primordial que a mesma seja capaz de garantir que o objeto contratado não terá apenas o menor preço, mas também a melhor qualidade, inibindo assim propostas que teriam apenas uma vantagem aparente por meio do estabelecimento de critérios de aceitabilidade do objeto, uma vez que “examinar a qualidade da proposta não é uma avaliação incompatível com a licitação de menor preço. O que não se admite é que a valoração qualitativa seja o critério de seleção” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 225). Ainda no Termo de Referência, a autoridade competente deve justificar a necessidade de contratação, avaliar a conveniência, certificar-se da presença dos requisitos legais necessários e ainda determinar o modo de contratação.

Ainda nessa etapa é feita a pesquisa de preços, como tratado anteriormente na seção 2.4.1, para definir o preço de referência do objeto e, igualmente através deste valor, verificar a disponibilidade de recursos orçamentários, uma vez que, como as demais modalidades, o processo só poderá ser instaurado mediante comprovação de que existem recursos para tal.

Feito isto, passa-se à confecção dos instrumentos convocatórios, cuja publicação encerrará a fase interna. Justen Filho (2005) afirma que o Edital será como nas demais modalidades, uma vez que a diferença do pregão não se encontra na distinção jurídica do ato convocatório e sim em suas cláusulas; assim o conteúdo deve ser modificado, retirando-se as disposições desnecessárias e estabelecendo critérios objetivos e de fácil apuração dada a simplicidade do objeto e a rapidez e características próprias da modalidade. Assim, o Pregão sendo uma modalidade com lances regressivos, faz com que seja importante à Administração estabelecer regras relativas à fase de lances e, mais especificamente, em relação ao valor mínimo dos lances. Caso a Administração não estabeleça em ato convocatório uma definição relativa ao valor mínimo para a variação entre os lances seria possível aos licitantes, por exemplo, a oferta de lances de apenas um centavo de diferença ao anterior, levando a sessão de lances a ficar morosa e sem apresentar uma vantagem ao setor público já que as reduções seriam insignificantes. Assim,

a solução reside em o edital determinar o valor mínimo da redução a ser ofertada pelos interessados. Não é conveniente estabelecer

padrões genéricos, destinados a aplicar-se a toda e qualquer situação. É necessário tomar em consideração a dimensão econômica do objeto licitado. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 75)

Findada a fase interna com a publicação do Edital e seus demais anexos, passa-se para a fase externa. Após a publicação, é preciso aguardar um mínimo de oito dias úteis para a execução da sessão de Pregão, excluindo-se para o cálculo o dia de início e o de vencimento, e sendo tal prazo distinto ao referente as demais modalidades. Contudo, o tempo delimitado é mínimo e, por isso, para alguns casos como os de entrega imediata a Administração deve considerar a possibilidade de dar um prazo maior; isto porque nesses casos é esperado ou que o licitante já tenha os produtos em estoque, ou que tenha tido informações prévias sobre a licitação para ser capaz de possuir o objeto em pronta entrega num prazo tão curto e, assim, para garantir a concorrência, é preciso dar mais tempo ao período convocatório para que haja tempo hábil para a produção do objeto (JUSTEN FILHO, 2005).

Após a publicação e passado o prazo legal, os licitantes apresentam suas propostas, há o julgamento e, por fim, a fase de habilitação. Diferentemente das demais modalidades, os critérios habilitatórios do pregão tendem a ser menos complexos uma vez que não haveria sentido em, uma vez aprovada a proposta, ficar dependendo insumos em tratar a respeito da idoneidade do licitante (JUSTEN FILHO, 2005). Além disso, por o objeto se tratar de um bem ou serviço comum, presume-se que há uma necessidade menor de análise já que são objetos padronizados no mercado.

As particularidades do Pregão, no entanto, não se limitam aos procedimentos e suas etapas; quando comparado às outras modalidades de licitação, o Pregão possui distinções que vão além de uma mera variação dentre as fases procedimentais. Um primeiro ponto relevante está no fato de que nas demais modalidades o fornecedor fica, quase que exclusivamente, vinculado ao valor de sua proposta inicial, sendo possível existirem variações do preço apenas quando for permitida a negociação por parte da comissão de licitação; já no caso dos pregões, a proposta inicial é apenas um qualificador inicial, uma vez que graças ao mecanismo de lances é dada ao licitante uma nova possibilidade de formulação e negociação do preço pelo seu bem ou serviço ofertado.

Um segundo ponto tange o fato de que enquanto nas modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/1993 há uma comissão para tratar do processo de compra, no Pregão os atos são formalmente atribuídos a um único servidor na figura

de pregoeiro; todavia, é indispensável que este seja assessorado por outros servidores para troca de informações relativas a outros processos para tomarem uma decisão conjunta, para simplesmente não gerar sobrecarga ao pregoeiro e, por fim, para não ocasionar a demora no processo em relação a produção dos atos convocatórios, análises de documentos e o saneamento de impugnações, esclarecimentos ou recursos. Assim, esse corpo de pessoas que auxiliam o pregoeiro é denominado equipe de apoio e todos devem ser designados e formalizados por uma autoridade competente. Na esfera estadual, o Decreto Estadual n.º 48.012/2020, em seu art. 16, § 3º, ainda delimita que quem ocupar o cargo de pregoeiro precisa realizar capacitação específica para exercer a atribuição; o mesmo era delimitado pelo decreto anterior, o Decreto nº 44.786/2008. Uma inovação, porém, trazida pela nova regulamentação está na delimitação de que:

§ 4º Os órgãos e as entidades (...) estabelecerão planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório. (MINAS GERAIS, 2020)

Expondo assim uma preocupação do novo aparato normativo em garantir a qualificação da equipe de apoio e dos pregoeiros.

O pregoeiro ainda possui um poder de polícia para regular a conduta dos licitantes, como ao impor silêncio e ao determinar o fim de práticas que estejam impedindo um bom andamento do processo. Além disso, foram atribuídas a ele as mesmas competências da comissão de licitação:

a) presidir a sessão de recebimento dos envelopes; b) decidir sobre a habilitação preliminar; c) promover a abertura das propostas; d) decidir sobre a admissibilidade e classificação das propostas; e) conduzir os lances e apurar o vencedor; f) promover a abertura dos envelopes de habilitação e julgar os documentos; g) promover a classificação definitiva; h) processar (inclusive rejeitando liminarmente, em alguns casos) os recursos; i) adjudicar (em alguns casos) o objeto licitado ao vencedor. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 79)

Por fim, um último ponto diferencial do Pregão encontra-se na seara da manifestação de recursos. Nas demais modalidades o recurso é possível, dentro de um intervalo de tempo previamente delimitado, sempre após a conclusão de cada uma das etapas da fase externa, cabendo ao requerente propor um recurso referente à um possível vício ou irregularidade ocorridos na fase concluída. Já no caso do pregão, a manifestação de recursos ocorre apenas ao término da sessão pública, podendo o

requerente indicar anomalias processuais em qualquer uma das etapas do processo, sendo esta mais uma variação visando trazer agilidade processual.

Assim, explanadas as características que revelam as especificidades do Pregão, torna-se possível depreender-se a respeito das influências que essas características geram nos processos licitatórios. Destaca-se o fato de que a modalidade traz consigo uma otimização processual que reduz o trabalho administrativo e, com isso, acelera o tempo para conclusão de um processo licitatório. Isto porque o Pregão realiza uma inversão das fases, primeiro classificando a proposta mais vantajosa, ou seja, aquela de menor preço ou de maior desconto, e depois analisando a idoneidade unicamente do licitante vencedor; enquanto nas demais modalidades licitatórias essa análise é anterior a classificação das propostas, o que obriga o setor público a dispender tempo investigando a probidade e capacidade de fornecedores que nem chegarão a firmar contrato com ele.

Outro benefício relevante da modalidade se relaciona diretamente ao aspecto financeiro:

É fato que muitas empresas veem nas contratações públicas a chance de se consolidarem no mercado, expandirem sua atuação e maximizarem seus lucros. Por este motivo, estas empresas não medem esforços em suas tentativas de contratarem com a Administração, não apenas ofertando preços muito baixos (e, por vezes, inexequíveis) como também participando de vários certames licitatórios concomitantemente. As licitações por pregão eletrônico facilitam enormemente estas práticas por parte das empresas. A realização dos certames com utilização das ferramentas de tecnologia informacional permite a participação de empresas de qualquer ponto do país e a dinâmica dos procedimentos permite a oferta de lances sucessivamente menores que os dos concorrentes, proporcionando assim que uma mesma empresa venha a se sagrar vencedora em várias licitações. (FREITAS e MALDONADO, 2013, p.1277)

Tem-se assim as singularidades gerais dessa modalidade frente às demais, mas por existirem dois tipos de Pregão, o Presencial, que como o nome remete exige uma presença física dos participantes, e o Eletrônico, que ocorre em plataformas digitais, há também variações na execução do processo do Pregão de acordo com sua forma, que devem ser observadas para uma melhor compreensão do processo de compras.

3.2 Formas de pregão: o Pregão Eletrônico

O Pregão possui duas formas, a presencial e a eletrônica, sendo a segunda criada posteriormente à primeira e advinda de um contexto em que a modalidade já havia ganhado relevância dentro do setor público e em que as novas tecnologias de informação se tornavam mais seguras e passavam a ser utilizadas pelo Estado (SANTANA, 2019). A principal característica diferencial do Pregão Presencial, frente ao Pregão Eletrônico, é a necessidade da presença física dos participantes do processo licitatório, tanto dos licitantes quanto do pregoeiro, e devido a essa baixa dessemelhança e ainda tendo em vista o objeto de estudo deste trabalho, limitar-se-á a descrever apenas a forma eletrônica. Dito isso, o Pregão Eletrônico nada mais é do que uma modalidade licitatória, do tipo menor preço ou maior desconto, que pode ser realizada para a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do seu valor, feito em sessão pública à distância mediante a um sistema eletrônico que promove a troca de informações via Internet (JUSTEN FILHO, 2005).

Graças ao Decreto Estadual n.º 48.012/2020, a forma eletrônica do Pregão torna-se obrigatória para a aquisição de bens e serviços, sendo possível o uso do pregão presencial apenas nos casos de comprovada inviabilidade e devendo ser justificada pela autoridade competente. Não obstante, o uso do meio digital traz benesses e malefícios quando comparado ao Pregão Presencial. Um ponto que pode ser visto como negativo do Pregão Eletrônico é a barreira que as mídias digitais ainda podem representar para porções da sociedade: enquanto no Pregão Presencial para o acompanhamento do processo licitatório bastava-se apenas que o cidadão tivesse o domínio da língua e a necessidade do comparecimento físico ao local em que a licitação estava ocorrendo, no eletrônico a pessoa precisa também ter conhecimento acerca do uso do sistema digital em que ocorrerá o pregão, da Internet e do computador. Com isso, a modalidade cria uma segregação cultural, daqueles que não sabem utilizar a ferramenta, e econômica, daqueles que não podem ter os instrumentos necessários para acompanhar a evolução dos trabalhos, sendo preciso, ao Estado, estabelecer meios que garantam o acesso a toda e qualquer pessoa interessada (JUSTEN FILHO, 2005); essa barreira se mostra ainda mais evidente em um contexto de isolamento social, como o vivido durante a pandemia de Corona Vírus, em 2020, no qual todos os procedimentos precisam ser feitos por meio eletrônico e, no qual, diversos licitantes tem enfrentado dificuldade em acessar, se cadastrar e

utilizar os sistemas eletrônicos governamentais. Em contrapartida, a modalidade em forma eletrônica possibilita que aqueles que não possuem condições, sejam elas financeiras ou temporais, para se deslocar pelo território para acompanhar uma sessão presencial, possam participar desses pregões em qualquer lugar que estiverem, o que contribui para o maior acesso à informação e, assim, a uma garantia da transparência.

As plataformas de compras públicas online também reduzem barreiras à entrada de novos concorrentes, permitindo inclusive a participação de licitantes geograficamente dispersos; ou seja, há uma tendência a haver um aumento do número de participantes, fato que contribui para a competitividade e pluralidade do certame e que poderia vir a ser traduzido em aumento de economia pelo Estado (REIS e CABRAL, 2018). Em contrapartida, Justen Filho (2005) afirma que o Pregão Eletrônico ainda possui os problemas relativos à criminalidade eletrônica diante o desenvolvimento de técnicas que permitem quebrar o sigilo, surgindo a necessidade de se tomar cuidado com a segurança das atividades eletrônicas.

Já em relação as variações processuais em si, ao que tange a fase externa, o Decreto Estadual nº 48.012/2020 delimita que o envio das propostas, via sistema eletrônico, pode ser feito desde o momento em que se realiza a publicação do ato convocatório até o segundo inicial que antecede a abertura da sessão do pregão e, esgotados os prazos, tem-se a abertura da sessão do pregão que “consiste no estabelecimento de comunicação “online” via Internet entre o pregoeiro (e a equipe de apoio) e os potenciais interessados, para o efeito de competição pelo menor preço” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 286). O pregoeiro, então, analisará as propostas apresentadas e desclassificará aqueles que não estiveram compatíveis com os requisitos estabelecidos em ato convocatório, restando apenas licitantes aptos a participarem da fase de lances.

Diferentemente do pregão presencial no qual há uma dificuldade humana em se realizar o controle de lances e, por isso, limita-se a participação dessa etapa a um número restrito de participantes, no Pregão Eletrônico a participação nessa fase é dada a todos os licitantes, desde que tenham cumprido os requisitos de apresentação eletrônica das propostas, uma vez que para um sistema eletrônico não há qualquer dificuldade em se estabelecer o controle dos lances de diversos licitantes. Ademais, diferentemente do presencial onde há uma ordem definida entre os licitantes para

efetuarem seus lances, no eletrônico é possível a qualquer participante ofertar qualquer lance a qualquer momento.

Dito isso, outra inovação do Pregão Eletrônico está no transcorrer da etapa de lances e no seu encerramento, em si. O Decreto Estadual n.º 48.012/2020 modifica a sistemática referente a oferta de lances até então vigente, criando dois novos modos de lance: o aberto e o aberto e fechado. No modo aberto:

Art. 32. (...) a etapa de envio de lances na sessão pública durará dez minutos e, após isso, será prorrogada automaticamente pelo sistema quando houver lance ofertado nos últimos dois minutos do período de duração da sessão pública.

§ 1º A prorrogação automática da etapa de envio de lances, de que trata o caput, será de dois minutos e ocorrerá sucessivamente sempre que houver lances enviados nesse período de prorrogação, inclusive quando se tratar de lances intermediários.

§ 2º Na hipótese de não haver novos lances na forma estabelecida no caput e no § 1º, a sessão pública será encerrada automaticamente.

(BRASIL, 2019)

Já o modo aberto e fechado é composto por uma:

Art. 33 (...) etapa de envio de lances da sessão pública terá duração de quinze minutos.

§ 1º Encerrado o prazo previsto no caput, o sistema encaminhará o aviso de fechamento iminente dos lances e, transcorrido o período de até dez minutos, aleatoriamente determinado, a recepção de lances será automaticamente encerrada.

§ 2º Encerrado o prazo de que trata o § 1º, o sistema abrirá a oportunidade para que o autor da oferta de valor mais baixo e os autores das ofertas com valores até dez por cento superiores àquela possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento deste prazo.

(BRASIL, 2019)

Dessa forma, o novo decreto quebra com o funcionamento do sistema de lances existentes até então. No entanto, como este trabalho estuda os processos ocorridos ainda sob a vigência do Decreto Estadual nº 44.786/2008 (revogado parcialmente pelo Decreto Estadual n.º 48.012/2020), as análises serão baseadas nas delimitações legais do decreto parcialmente revogado. Dito isso, a legislação anterior delimitava que a duração da etapa de lances da modalidade era governada por três intervalos de tempo: o competitivo, o de iminência e o randômico. O primeiro período era o de tempo discricionário, no qual não há uma definição específica da sua duração, podendo durar de minutos a horas, a depender da discricionariedade e discernimento do pregoeiro em delimitar qual o momento ideal para encerrar essa etapa; via de regra,

era recomendável encerrar essa etapa quando estavam havendo poucos lances ou reduções de preço pouco significativas. Quando o pregoeiro determinava o encerramento, iniciava-se o tempo de iminência, que tinha sua duração igualmente determinada pelo pregoeiro, podendo durar de 1 a 60 minutos; o sistema eletrônico usado para a execução do pregão emitia um aviso aos licitantes informando a respeito do fechamento iminente da sessão e de qual seria a duração dessa etapa para que todos tivessem oportunidade de ofertar seus lances. Finalmente, encerrado o tempo de iminência iniciava-se o tempo randômico. O sistema eletrônico determinava, aleatoriamente, um prazo de até 30 minutos para o encerramento da recepção de lances. Nem o pregoeiro, nem o licitante sabiam qual seria o tempo determinado pelo sistema; por isso, era comum que nesta etapa os licitantes reduzissem significativamente os seus preços, com o objetivo de garantirem que seria a sua proposta a de melhor valor no momento do encerramento do certame. A existência do tempo randômico ainda garantia o cumprimento do princípio da impessoalidade, assegurando que o pregoeiro não encerrou a sessão para beneficiar determinado participante em detrimento de outro.

Finalizados os lances, o pregoeiro faz o exame da proposta classificada como vencedora, verificando a exequibilidade e vantajosidade do preço vencedor em relação ao estimado para contratação e também verificando a habilitação do licitante conforme os critérios determinados em Edital. Se a proposta não for aceitável ou se o licitante não puder ser habilitado, o pregoeiro passa a análise da documentação do participante subsequente até que seja apurado um fornecedor que atenda todos os requisitos e que será declarado vencedor. Definida a classificação, o pregoeiro deve realizar a negociação que deve ser feita sob a possibilidade de ser acompanhado por todos os outros concorrentes por meio do sistema.

Tem-se verificado, nos pregões realizados, que a negociação se traduz na emissão de uma mensagem do pregoeiro solicitando a redução do valor do lance. Trata-se de uma solução bastante pobre, que elimina algumas das vantagens do pregão eletrônico. A ideia de negociação envolve a formulação de razões orientadas ao convencimento de alguém no sentido de modificar uma orientação anterior. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 297)

Definindo-se o vencedor, e não ocorrendo interposição de recurso, será feita a adjudicação do objeto e homologação do processo e, por fim, será firmado o contrato.

Isto posto, reforça-se que o Pregão Eletrônico foi criado com um objetivo específico visando trazer mais agilidade e menos complexidade, quando comparado as modalidades estabelecidas pela Lei de Licitações e Contratos, para as compras públicas. A performance da modalidade na prática, porém deve ser apreciada à luz do princípio da eficiência, buscando-se garantir um bom desempenho desse tipo de compra para que essas variações processuais, visando ao atingimento das melhorias explanadas, não tenham sido realizadas em vão. Assim sendo, torna-se preciso compreender a eficiência e seus diversos aspectos para realizar esta verificação.

4 A EFICIÊNCIA E OS PREGÕES ELETRÔNICOS

Um significativo processo de reforma do aparelho administrativo estatal inicia-se nos anos 80, num contexto em que diversos países passavam por um período de crise fiscal e política do Estado de Bem-Estar Social e, em que, governos conservadores como os de Margareth Thatcher e Ronald Regan assumiam o poder.

O Estado Social, em crise, vem assim exigindo uma revisão no modelo burocrático de Administração Pública, de forma a torná-lo mais eficiente. (...) Passou-se a exigir uma Administração Pública orientada para os resultados, que (...) pudesse orientar-se pelo cidadão e que prevenisse os desvios aprioristicamente, e não que não se concentrasse em corrigir falhas após ocorrida já a lesão do interesse público. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 73)

Assim, surge uma nova corrente que defendia o uso, no setor público, de técnicas de medição de performance, apuração de resultados e a adoção de valores gerenciais até então usadas apenas nas empresas privadas, além de também defender a desconcentração e descentralização, e ampliar a margem de discricionariedade dos agentes, aumentando a responsabilidade deles sobre os próprios atos (BATISTA JUNIOR, 2004). Nesse cenário, a busca pela eficiência passa a ser almejada, sendo este princípio

o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELES, 1987, apud BATISTA JUNIOR, 2004, p. 145)

Graças às medidas tomadas nesse período, a Administração Pública acolheu um legado de preocupação com a transparência, responsabilização por resultados e acompanhamento de processos, tudo isso para promover um Estado eficiente na garantia do interesse público.

4.1 O princípio da eficiência

O Princípio da Eficiência traz, em seu cerne, diversos debates que polemizam seu uso e aplicação. Questiona-se a respeito da substancialidade da sua conceituação (MODESTO, 2000), de sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro ter sido artificialmente feita graças a EC nº 19/98 ou se fora algo inerente do contexto histórico (BATISTA JÚNIOR, 2004; MODESTO, 2000; SILVA, 2008), e se sua exigência produz de fato efeitos concretos ou não (MODESTO, 2000). Independentemente dessas discussões, o uso do termo “eficiência” não é exclusivo à

uma única ciência, podendo ter sentido técnico próprio a cada uma das circunstâncias em que for colocado (MODESTO, 2000).

As licitações públicas alicerçam-se, principalmente, em duas ciências: o Direito, uma vez que qualquer ato ou ação advindo da Administração Pública deve ser expresso em lei, precisando-se assim compreender o funcionamento do aparato jurídico; e na Ciência da Administração, já que há uma instituição sendo gerida, o Estado, que é constituído de pessoas e recursos visando um bem comum. Desta forma, torna-se necessária a compreensão do uso da terminologia nestes dois âmbitos.

Dentro da Ciência da Administração,

A eficiência representa a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido, ou seja, a razão entre o esforço e o resultado, entre o custo e os benefícios resultante (relações entre meios e fins). Está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível. Verifica-se, pois, que a eficiência preocupa-se com os meios, os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponível. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 112)

A eficiência está relacionada com o fluxo entre o meio e o fim, visando assegurar que todos os recursos, sejam eles humanos, materiais ou imateriais, tiveram a melhor utilização possível para se chegar ao objetivo determinado. Ou seja, a eficiência busca a realização de um objetivo da melhor maneira possível, com menos desperdícios e no menor tempo. Já a ineficiência será um estado anormal de uma organização, que a conduzirá à um mal funcionamento, a dissipação dos esforços empregados e a desarticulação dos meios (BATISTA JÚNIOR, 2004).

É comum confundir-se eficiência com eficácia dentro da Ciência da Administração; contudo a última se resume a análise do fim em si, e de seus alcances, centrando-se na qualidade do resultado. Assim, pode-se delimitar que “eficiência quer dizer fazer as coisas bem-feitas, resolver problemas, cumprir com seu dever, reduzir custos; por outro lado, eficácia quer dizer fazer as coisas certas, produzir alternativas criativas, obter resultados, aumentar lucros” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 112); não havendo assim como confundir uma a outra.

Em relação ao âmbito jurídico, e como já tratado anteriormente, o Princípio da Eficiência é um princípio constitucional introduzido expressamente no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 com a Emenda Constitucional

nº 19/98, mas que já compunha o ordenamento jurídico antes disso, sendo positivado já em diversos itens do Decreto nº 200/1967. Além disso, na própria CRFB/88 é possível indicar dispositivos que apresentam o princípio explícita ou implicitamente, trazendo uma obrigação do seu cumprimento pela Administração Pública (BATISTA JÚNIOR, 2004; MODESTO, 2000).

O art. 74 da Carta Magna dá ao princípio uma observância obrigatória ao estabelecer que qualquer atividade administrativa sofrerá controle ao que tange à sua eficiência e, em caso de irregularidade, os agentes públicos estariam sujeitos a sofrerem sanções jurídicas:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, **quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.** (BRASIL, 1988. Grifo nosso.)

Já no art. 144, §7º, instituiu-se que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades” (BRASIL, 1988). Entretanto, por mais que explicitamente delimite-se apenas que as atividades da segurança pública devam se atentar ao cumprimento da eficiência, Modesto (2000) afirma que o princípio:

pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendemos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra produtivo, ineficiente. (p.109)

Logo, para o Direito, eficiência é

a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público. (MODESTO, 2000, p.114).

Por conseguinte, para este trabalho utilizar-se-á uma combinação das definições das duas áreas, sendo a eficiência nas compras públicas considerada como o ato de adquirir os bens ou serviços necessários, da forma mais econômica possível, sem desperdícios e no menor tempo, mas sem perder a qualidade

determinada; aspectos esses que podem ser verificados em cada uma de suas facetas, descritas a seguir.

4.2 Facetas da eficiência nas compras públicas

A eficiência é um conceito maleável, cuja exigibilidade varia de acordo com o tempo, os recursos disponíveis, a atividade pública realizada e até mesmo o estágio de desenvolvimento de um determinado território. Assim sendo, a “eficiência é um conceito que não admite uma quantificação ou qualificação rigorosa. Trata-se de um conceito jurídico indeterminado que permite sua precisão apenas no momento de sua aplicação aos casos concretos” (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 214), mas que possui, como conceituação elementar, o fato de sempre representar o atingimento dos objetivos pretendidos de forma otimizada, tendo-se em vista os meios disponíveis ou pelo menos minimizando-se o uso desnecessários dos recursos.

Isto posto, é preciso dar ao conceito uma certa precisão temporal para que seja possível aplicá-lo aos casos concretos, traçando minimamente contornos que delimitem seus aspectos básicos e, para tal, inspirou-se nas seis facetas da eficiência delimitadas por Batista Junior (2004): produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade na prestação de serviços, e desburocratização.

4.2.1 Economicidade

A faceta da economicidade pode ser vista como o aspecto principal da eficiência, uma vez que traz consigo a ideia de buscar ter o melhor resultado possível tendo em vista a alocação mais otimizada possível dos recursos econômico-financeiros disponíveis; é, assim, o aspecto que diz respeito exclusivamente aos meios, analisando a parte econômico-financeira da eficiência (BATISTA JÚNIOR, 2004).

O significado de economicidade se associa mesmo à ideia fundamental de obtenção do melhor resultado estratégico possível a partir de uma determinada alocação de recursos econômico-financeiros. (...) Traduz (...) a necessidade, em cada atuação da Administração Pública, de adequação da ‘relação custo X benefício’; de modicidade e simplicidade da despesa; de minimização dos custos financeiros para determinado resultado almejado, de combate ao desperdício. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.230)

Essa busca por economia e por uma boa gestão dos recursos financeiros e orçamentários públicos, tem se mostrado como uma preocupação dos legisladores

(SILVA, 2008) o que, por sua vez, reflete em diversos dispositivos do ordenamento jurídico em que é possível constar menções à faceta da economicidade. No Decreto nº 200/1967 já era exposta a obrigatoriedade pela busca de economicidade na gestão dos recursos públicos pelos órgãos da Administração Pública Federal:

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado: [...] IX – Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de **alcançar uma prestação econômica de serviços**. (BRASIL, 1967. Grifo nosso.)

Posteriormente, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 70, *caput*, o aspecto está presente de forma explícita ao ser posto como critério para análise do controle interno e externo das contas dos órgãos:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988. Grifo nosso.)

Por fim, quando se faz essa apreciação tendo em vista as compras públicas, a Lei de Licitações e Contratos afirma, em diversos momentos, que as licitações têm como objetivo a busca da proposta mais vantajosa; esta proposta nada mais é do que aquela com menor custo e maior qualidade, sendo assim uma delimitação implícita da busca pela economicidade (SILVA, 2008). Assim sendo, a Lei nº 8.666/1993 traz, em diversos dispositivos, a determinação da obrigatoriedade da faceta:

a) Art. 3º: Estabelece que a “licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a **selecionar a proposta mais vantajosa** para a Administração” (BRASIL, 1993. Grifo nosso.);

b) Art. 15, IV: Delimita que as compras deverão ser divididas “em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, **visando a economicidade**” (BRASIL, 1993. Grifo nosso.);

c) Art. 23, § 1º: Delimita que as compras deverão ser divididas em quantas parcelas se mostrar **economicamente viável** e sem que haja a perda da economia de escala (BRASIL, 1993);

d) Art. 23, § 7º: Para garantir a ampliação da competitividade, será “permitida a cotação de quantidade inferior à demanda na licitação (...) para **preservar a economia de escala**” (BRASIL, 1993. Grifo nosso.).

Dito isso, a análise da economicidade, no que diz respeito às compras governamentais, não se trata apenas de um anseio visando economia, mas um dever, delimitado em lei, para com o interesse público e, por isso, torna-se válido destacar alguns pontos específicos do processo de compras. Essencialmente, a pesquisa de preços possui papel relevante ao que tange a economicidade, uma vez que é durante esta etapa que será delimitado o preço de referência da licitação, que por sua vez conduzirá a atuação da Administração em diversos outros momentos do processo de compra: primeiramente, determinará se o Estado pode ou não continuar a compra pública ao verificar-se a disponibilidade orçamentária; em segundo, estabelecerá um valor de referência que poderá ser utilizado para considerar uma proposta como inexecutável; da mesma forma, será o valor utilizado para se calcular o montante que o Estado conseguiu reduzir em despendimento de recursos financeiros por meio do processo licitatório; por fim,

Considerando os recursos orçamentário-financeiros sob a ótica de um bem econômico rival, o princípio econômico da escassez e a noção de custos de oportunidade, não se pode cogitar licitação eficiente quando se contrata ou se adquire por um preço de referência distorcido pelo ágio o qual não reflete verdadeiramente o preço vigente no mercado para o objeto licitado. (SILVA, 2008, p. 79)

Ademais, por mais que a faceta em questão seja a economicidade, aspecto de cunho econômico, o seu sucesso real está na escolha da melhor alternativa para a efetuação da despesa pública, ou seja, o melhor que se consegue chegar dados os recursos econômicos despendidos; assim, mesmo diante da análise desse aspecto da eficiência, não é possível compenetrar-se na ideia de que o melhor é o mais barato. Como Batista Júnior (2004) alerta, a “mais ineficiente das condutas da Administração Pública, é, na maioria dos casos, a que apresenta os menores custos econômicos” (p.235). Assim, reforça-se aqui, mais uma vez, o papel que especificações bem feitas do objeto e critérios para a verificação da qualidade e aceite do mesmo possuem, mesmo ao que tange a economia de recursos.

Sob esse prisma, há também um dever da Administração em estabelecer critérios eficazes de desclassificação das propostas inexecutáveis.

O parágrafo 1º do artigo 48 da Lei 8.666/93 possibilita que, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, sejam **consideradas manifestamente inexequíveis as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% do valor orçado pela Administração**. Assim, a própria lei determina quando o preço referente a obras e serviços de engenharia será manifestamente inexequível. Ressalte-se que o critério acima especificado é restrito a obras e serviços de engenharia e se relaciona à avaliação das propostas das licitantes. Porém, como inexistente norma tratando de critérios para definição de preços inexequíveis para outros objetos, entende-se que este parâmetro pode servir para identificar os valores que se presumem inexequíveis na realização da pesquisa de preços, uma vez que há previsão legal de integração da norma sempre que houver lacuna ou omissão da lei. Diante de tal entendimento, para se verificar a inexequibilidade de um valor em uma pesquisa de preços, é suficiente compará-lo à média dos demais valores, se o resultado for inferior a 70%, poderá ser considerado como inexequível conforme.

(...)

No que tange aos preços excessivamente elevados, entende-se que raciocínio análogo pode ser aplicado para identificação dos referidos preços. Dessa forma, **sempre que o valor for superior a 30% da média dos demais preços, a Administração poderá considerá-lo excessivamente elevado**. (STJ, 2017, p. 24 e 25. Grifo nosso.)

Ademais, Reis e Cabral (2018) explanam que um problema potencial das compras públicas está no fato da redução exagerada dos preços produzir uma seleção adversa onde serão selecionadas propostas efetivamente inexequíveis e, nas quais, o fornecedor vencedor terá a necessidade de reduzir a qualidade do objeto para conseguir suportar as reduções de preço. Por fim, Silva (2008) ainda reforça que independentemente da concretização ou não da contratação, ou seja, do recebimento do bem ou a prestação do serviço, a “elaboração e a condução de um processo de licitação consubstanciam custos consideráveis – custos explícitos (alocação de pessoal qualificado, [...] publicações em jornais, etc.). O processo de licitação, em si, já representa um fator de custo” (p. 75). Neste caso, uma licitação frustrada, além de ser desfavorável para a Administração, uma vez que a mesma não conseguirá obter o bem ou serviço que almejava, é antieconômica ao produzir custos que não geraram retorno algum.

Assim, o que se percebe é que apesar de ser posta como a faceta mais relevante da eficiência, uma

aquisição com desempenho satisfatório vai muito além da redução no preço, sendo igualmente necessário evitar os custos de adaptação *ex post*, garantindo que sua entrega seja realizada no prazo e com as especificações estabelecidas no edital de forma a garantir a satisfação

dos usuários dos bens e serviços adquiridos. (REIS e CABRAL, 2018, p. 111)

E desta forma, mesmo as discussões, por vezes, dando mais importância a variável preço para desempenho das licitações, a economia obtida só é útil quando outras variáveis são bem atendidas, como a presteza e a qualidade da entrega.

4.2.2 Celeridade e presteza

Conforme já mencionado, a Emenda Constitucional nº 45/2004 traz alterações ao art. 5º da CRFB/88 acrescentando o inciso LXXVIII ao artigo, que preza pela celeridade processual. A compra pública sendo um processo administrativo que busca garantir que o Estado terá todo o aparato que precisa para o cumprimento de suas prestações de bens e serviços a sociedade, deve igualmente respeitar esse dispositivo, uma vez que “a melhor alternativa para a prossecução do bem comum é, também, a que de forma mais célere é atendida” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.241).

Para além da Carta Magna, o ordenamento jurídico brasileiro não possui muitos usos expressos da palavra celeridade, mas independentemente disso sua obrigatoriedade encontra-se implícita em diversas legislações que disciplinam a prestação de serviços públicos, uma vez que há sempre o estabelecimento de prazos nos quais o serviço ou bem devem ser prestados e essa “fixação de prazos para a atuação da Administração Pública espelha a necessidade de observação da faceta celeridade e presteza na prestação dos serviços públicos” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.242).

O fato do Pregão Eletrônico possuir etapas processadas eletronicamente, que propiciam maior economia de tempo, e também diante do dever que o pregoeiro possui de simplificar o rigor e as formalidades excessivas dos processos para que eles não tornem o processo mais vagaroso, expõe-se que a celeridade é uma diretriz norteadora dessa modalidade licitatória (TCU, 2010). Ainda assim, a licitação pode apresentar períodos de tempo sem efetiva execução de trabalho, devido a prazos legalmente estabelecidos, como é o caso do período de no mínimo oito dias úteis entre a publicação do Edital e a abertura da sessão. Outros casos são até três dias úteis para apresentação das razões e mais três para as contrarrazões nos casos de recursos; ou a necessidade de se estabelecer uma nova data para a realização do certame sempre que for acolhida uma impugnação contra o Edital, quando o pregoeiro não responder aos pedidos de impugnação e esclarecimento dentro do prazo e, ainda,

quando houver qualquer alteração, que afete a formulação das propostas, do ato convocatório. Assim sendo, o exame da celeridade deve ser feito com parcimônia, tendo em vista que existem prazos legais para algumas etapas procedimentais, mas igualmente deve-se ter em vista que a faceta dá ênfase a nuance temporal e, assim, deve buscar o atingimento do fim no menor intervalo de tempo possível.

Para além dos prazos processuais que impõe à Administração a atuação sobre um prazo máximo de tempo, a celeridade também atua na rapidez processual em si, sendo passível uma análise dos retrabalhos realizados em um fluxo processual advindos da má execução de alguns procedimentos. Não obstante, a celeridade busca garantir que os procedimentos serão ágeis, mas sem prejudicar as demais dimensões do procedimento licitatório, e por isso a análise da eficiência também demanda a verificação de outros aspectos, como a qualidade dos serviços e bens prestados.

4.2.3 Qualidade

A faceta da qualidade exige a otimização dos resultados e produtos e serviços capazes de atender as necessidades e interesses dos usuários dos serviços públicos, a sociedade, isto porque:

A eficiência da atuação administrativa enfatiza a necessidade de otimização dos resultados sob o ângulo da pessoa humana, potencial usuária do serviço público, que pede por melhores produtos, melhores serviços públicos, pelo atendimento igualitário de suas necessidades e seus interesses. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.238)

Nessa alçada, as compras públicas mostram-se como ponto fundamental para a garantia dessa prestação de qualidade uma vez que é por meio dela que o Estado adquirirá os insumos necessários à sua atuação. Nesse processo, deve ser possível à Administração inibir o oportunismo dos licitantes, sendo o oportunismo os atos praticados pelos agentes econômicos, neste caso, os fornecedores, visando obter o maior ganho possível de uma dada transação, mesmo que isso gere perdas aos demais agentes, ou seja, o Estado e a Sociedade Civil.

No caso das licitações, os participantes poderão agir com oportunismo quando órgãos públicos **não especificarem de forma completa o produto licitado**. Assim, os fornecedores poderão se aproveitar desta incompletude **para cotar produtos de pior qualidade ou que não atendam às necessidades do comprador**. (FARIA *et al*, 2010, p.1411. Grifo nosso.)

Para minimizar isto, Reis e Cabral (2018) trazem a necessidade de garantir que o fornecedor possua boa reputação, uma vez que, com isso, ter-se-á maiores

garantias de uma boa qualidade da execução e de uma redução dos custos de transação posteriores à contratação. A reputação:

representa a avaliação atual da sua capacidade para cumprimento do contrato com um resultado satisfatório. Tal avaliação é estabelecida com base no histórico de desempenho desse fornecedor na própria organização contratante ou a partir de informações de terceiros. (REIS e CABRAL, 2018, p.112)

A lógica é a de que um fornecedor, com elevada reputação, continuará prestando um serviço de qualidade e sem ter comportamento oportunista, uma vez que isso impactaria na sua reputação e prejudicaria futuras contratações. Logo, é preciso que se garanta a qualidade do objeto licitado, por meio de critérios habilitatórios e especificações bem-feitas do objeto que sejam capazes de inabilitar ou desclassificar licitantes que não sejam capazes de prestar o objeto com a qualidade necessária.

4.2.4 Produtividade

A produtividade é uma medida que verifica o bom funcionamento entre os meios e os fins, sendo uma razão entre esforço e resultado, e tem por objetivo garantir uma otimização do alcance dos fins tendo em vista o emprego dos meios. Assim, diante de recursos escassos, o Estado deve procurar atender os interesses públicos da melhor maneira possível, com a maior produtividade, que se traduz no uso reduzido dos recursos escassos para que estes possam ser utilizados para outros fins, em prol do interesse público (BATISTA JÚNIOR, 2004).

Não se trata de delimitar quais meios serão utilizados e quais não, muito menos quais serão os objetivos que serão alvo dos esforços e quais não, mas sim qual será o melhor uso dos meios existentes para atingir-se, da melhor maneira, todos os fins delimitados. “A produtividade revela a aspiração a uma relação funcional ótima entre meios e fins; ela exige uma máxima utilização possível dos meios escassos, tendo em vista os fins a serem atingidos” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 225).

Para tal, a otimização dessa relação

entre alcance dos fins e emprego dos meios, (...) se dá por dois caminhos: pela minimização do emprego de recursos escassos para determinados benefícios preestabelecidos; pela maximização dos resultados, cuja meta está tendencialmente fixada, mediante a utilização de determinados meios dados. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 225)

Assim sendo, a produtividade nas compras públicas se traduzirá na otimização do uso dos recursos escassos e à diminuição de retrabalhos, principalmente na fase interna durante a elaboração do ato convocatório; igualmente na maximização dos resultados advindos de especificações bem feitas, que garantam a assertividade da compra do produto, e ainda graças à habilitação das propostas, capaz de classificar apenas aqueles licitantes aptos a prestarem adequadamente o serviço ou a venderem um item satisfatório.

4.2.5 Continuidade na prestação de serviços

Como o próprio nome explicita, a continuidade na prestação de serviços delimita que os serviços públicos não devem ser interrompidos tendo em vista a natureza e relevância que possuem para a coletividade. “Os resultados devem ser atingidos continuamente, sem interrupção. Não basta um bom resultado isolado e esporádico; a eficiência exige que o bem comum seja buscado de forma permanente e contínua” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.243).

Georges Vedel (1976), conforme citado por Harb (2017), defende que uma atividade considerada como “serviço público” possui singular e incalculável valor para a sociedade que a utiliza, devendo funcionar a qualquer preço. Ademais, ele delimita que a aplicação dessa faceta segue algumas premissas:

- 1ª. A continuidade do serviço público supõe, em primeiro lugar, o funcionamento pontual e regular do serviço;
- 2ª. Quando a Administração assegura ela própria a gestão do serviço como regra, é ilegal que interrompa o serviço, exceto por força maior;
- 3ª. Quando a gestão do serviço público é assegurada por um concessionário, este deve a qualquer preço assegurar a continuação do serviço mesmo que não encontre sua remuneração e sofra um déficit (afirma que em contrapartida, a teoria da imprevisão lhe permitirá cobrir uma parte de seu déficit). (GEORGES VEDEL, 1976, p.814 e 815 apud HARB, 2017)

A CRFB/88 traz esse dever em seu art. 175, inc. IV ao delimitar que

Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (...) A lei disporá sobre: (...) IV - a obrigação de **manter serviço adequado**. (BRASIL, 1988. Grifo nosso.)

Dito isto, percebe-se a importância das compras públicas em ser um dos veículos da promoção dessa prestação adequada dos serviços, devendo atentar-se a presteza em que precisa ser realizada a contratação para que essa continuidade não

seja subestimada, principalmente nos casos em que o fruto da licitação pode ser, diretamente, a prestação dos serviços contínuos, como o caso dos serviços de alimentação para unidades prisionais e merendas escolares. Neste caso, cabe às áreas demandantes se atentarem à data de encerramento dos contratos já existentes e ao prazo médio de que as licitações ocorrem naquele órgão para que não seja preciso fazer uma compra às presas ou ainda, para que não seja preciso prorrogar o contrato com o atual fornecedor enquanto não se tem um novo fornecedor para a prestação de serviço.

4.2.6 Desburocratização

Desburocratizar é simplificar, e a simplificação é capaz de reduzir tempo e, até mesmo, o custo das transações processuais, tanto por parte do Estado, quando por parte da Sociedade Civil. Batista Júnior (2004) estabelece que a desburocratização deve ocorrer em dois âmbitos, um relativo aos procedimentos administrativos, e outro a própria estrutura administrativa.

No primeiro caso, “a eficiência, em sua faceta desburocratização, impõe o abandono a procedimentos administrativos demasiadamente longos e lentos, que não possibilitam a obtenção de decisões céleres” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.245). Neste ponto, como já tratado anteriormente, o Pregão Eletrônico já representa um meio de simplificação de formalidades desnecessárias e de rigores em excesso (TCU, 2010); mas isso não faz com que o fluxo do processo e as exigências em ato convocatório específico de cada órgão não estejam sendo um obstáculo que tornam o processo mais demorado, sendo preciso analisar caso a caso para compreender se tem sido possível tomar decisões com presteza.

Já em relação a estrutura administrativa, a desburocratização em virtude da eficiência “pede o afastamento das estruturas desnecessariamente complexas, bem como da duplicação de atribuições e competências e do distanciamento excessivo entre as unidades administrativas e os administrados” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.245 e 246). Neste caso, torna-se igualmente necessário um estudo de caso a caso para que se compreenda se o organograma e a distribuição de funções da organização têm propiciado flexibilidade ao processo ou sendo motivo de obstrução processual. Todavia, neste trabalho focar-se-á principalmente ao que tange o processo administrativo, devido às limitações deste estudo em não ser capaz de fazer uma análise mais aprofundada a despeito de atribuições e competências técnicas de

todas as áreas que compõe o procedimento de compras da Sejusp; as competências serão passíveis de uma análise superficial na seção 6.1, de forma que a verificação da complexidade da estrutura organizacional demanda um estudo a parte.

Dito isto e para que se torne possível a verificação dessas facetas nos processos da Administração Pública, no caso específico da secretaria analisada, é preciso estabelecer uma metodologia de análise, que será tratada na próxima seção.

5 METODOLOGIA

Para cumprir com o objetivo geral desta pesquisa, ou seja, para que se consiga analisar a eficiência dos Pregões Eletrônicos realizados pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais, este trabalho tem como ponto central metodológico o fato de ser um estudo de caso, no qual se realiza uma análise de um número limitado de objetos para gerar um conhecimento amplo e detalhado sobre o mesmo.

Um estudo de caso possui quatro características principais: 1º) particularismo, se concentrando em uma situação específica e, graças a isso, proporcionando uma análise aprofundada da prática; 2º) descrição, graças à exposição detalhada do assunto fruto da investigação; 3º) explicação, uma vez que permite-se a compreensão a respeito do objeto de análise, propiciando novos conhecimentos, interpretações ou perspectivas sobre ele; e 4º) indução, graças ao raciocínio indutivo feito sobre a análise dos dados particulares (WIMMER, 1996 apud SÁ, 2010). Para esta pesquisa se buscará compreender os fenômenos relativos às particularidades específicas da Sejusp, buscando descrever e explicar os fatos singulares às suas licitações via Pregão Eletrônico por meio da análise dos dados extraídos desses processos de compras; dessa forma, não se visa generalizar os resultados, e sim compreender esses fenômenos e fatos particulares.

Contudo, para tal, o primeiro passo é buscar explicar os vínculos e intervenções que esses fenômenos apresentam e para tal realizou-se principalmente pesquisas bibliográficas. Neste trabalho utilizou-se dessas pesquisas para compreender o funcionamento dos processos licitatórios, seus fundamentos e preceitos legais, e as peculiaridades que as compras governamentais possuem, bem como para o estudo dos Pregões Eletrônicos, verificando suas características singulares frente as demais modalidades, a possibilidade de seu uso, os prazos legais e os benefícios ou malefícios para a eficiência do processo de compra. Cabe aqui citar as obras de Marçal Justen Filho, que foram as principais fontes bibliográficas para este embasamento da matéria.

Compreendido o processo de compras governamentais e especialmente o Pregão Eletrônico, realizou-se outro levantamento bibliográfico a respeito do princípio da eficiência, para compreender os dispositivos legais que o estabelecem e também visando fragmentá-los em aspectos menores, as facetas da eficiência, para que

houvesse maior clareza a respeito do que se trata esse conceito e, igualmente, para ser possível relacioná-lo e aplicá-lo ao estudo de caso. Nessa etapa, usufruiu-se principalmente da obra de Onofre Batista Junior a respeito da eficiência e para a interlocução entre o que o autor propõe à despeito das facetas e as compras públicas baseou-se em artigos científicos publicados em revistas, como os da Revista de Administração Pública – RAP.

Feito isso, este trabalho passou a ter um cunho de pesquisa documental, no qual se baseou em documentos internos à organização para extrair as informações relevantes ao estudo de caso. Empregou-se este método para compreender e descrever o fenômeno particular estudado e, igualmente, para analisar o objeto deste trabalho, os processos de Pregões Eletrônicos em si. Mesmo que existam delimitações legais para o funcionamento dos processos licitatórios, alguns aspectos práticos se moldam de acordo com o contexto organizacional, estrutural e funcional em que a compra será executada. Tais variações podem impactar diretamente em diversos aspectos da execução do Pregão Eletrônico e, por isso, se torna fundamental a apresentação e entendimento da estrutura de funcionamento da unidade de compras da Sejusp e as demais unidades relacionadas a ela, tais quais as áreas demandantes e a assessoria jurídica, utilizando-se para tal do desenho do fluxo do processo de compras elaborado pela autora para este trabalho, através do programa *Bizagi*.

Para compreensão do procedimento de compra utilizou-se também do método de pesquisa participante, último a compor este trabalho, que se deu em toda e qualquer percepção a respeito dos processos licitatórios que foi tomada tendo em vista o envolvimento e a identificação da pesquisadora com as pessoas e processos investigados, graças a sua participação ativa nas compras devido ao estágio executado na Diretoria de Compras da Sejusp; de forma que as percepções adquiridas graças a essa experiência foram frutos enriquecedores advindos desse método. Por fim, a análise dos processos de Pregão Eletrônico, em si, visando a averiguação da sua eficiência foi realizada de acordo com critérios estruturados na próxima seção, visando trazer um caráter quantitativo a pesquisa, descrevendo matematicamente os fenômenos analisados.

Já em relação a natureza do estudo, trata-se de uma pesquisa aplicada uma vez que este trabalho é dirigido a melhoria dos processos licitatórios da Sejusp, buscando assim uma solução prática para problemas específicos. E ao que tange aos

objetivos, o trabalho em questão é uma pesquisa descritiva uma vez que busca descrever os fatos e fenômenos relativos aos Pregões Eletrônicos de uma realidade específica, a Sejusp.

Isto posto, para realização da análise dos dados foram estruturados alguns métodos de seleção da informação e critérios para análise dos Pregões Eletrônicos da secretaria. Essa seleção foi delimitada para compreender-se quais seriam as licitações a serem averiguadas e de onde surgiriam essas informações, sendo esses assuntos tratados na seção 5.1; já a respeito dos critérios estabelecidos para analisar os pregões, serão explanados na seção 5.2.

5.1 Da análise dos dados

Toda análise de dados consiste inicialmente na obtenção desses dados. Dito isso, no caso analisado, primeiramente era necessário delimitar quais seriam os processos licitatórios que seriam efetivamente analisados. Saliencia-se que o estudo em questão visa analisar a eficiência das licitações da Sejusp; este órgão, no entanto, foi criado recentemente pela Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, de forma que foi preciso realizar um recorte temporal baseado nisso. Assim, delimitou-se um período de tempo entre a criação da secretaria e o dia 31 de dezembro de 2019, tentando estabelecer a análise ao mais próximo possível de um exercício financeiro.

Em seguida, a seleção baseou-se na modalidade licitatória para estudo. Ao verificar-se os dados prontos disponibilizados pelo Sistema Eletrônico de Informações - Sei, constatou-se que no período analisado o Pregão Eletrônico foi a modalidade utilizada para licitar 43% das compras da Sejusp, sendo, em números absolutos, a modalidade mais utilizada (Figura 1). Desta forma, diante o papel que a modalidade representa para a secretaria, ela foi a escolhida como alvo desta análise.

Figura 1 - Modalidades de Compras na Sejusp entre 31 de maio à 31 de dezembro de 2019

Tipo	Quantidade
Licitação: Convite	3
Licitação: COTEP	2
Licitação: Dispensa	18
Licitação: Inexigibilidade	2
Licitação: Pregão	53
Licitação: Registro de Preços Realizado no SIRP	45

Fonte: Sistema Eletrônico de Informações - Sei

Por fim, a Diretoria de Compras possuía, para o período analisado, uma planilha de controle interno utilizada para monitoramento de todos os processos que tramitaram na unidade. Por meio desta planilha, delimitou-se quais Pregões Eletrônicos seriam analisados e, para tal, foi utilizada a função de filtro do Microsoft Excel para selecionar todos os processos delimitados como “Pregão Eletrônico”, que deram entrada na unidade desde 30/05/2019 e que eram processos iniciados em 2019, desconsiderando-se assim qualquer processo iniciado em 2020. Desta forma, tem-se estabelecida uma primeira triagem dos processos, de modo que só seriam considerados para a análise os processos:

- a) criados no ano de 2019;
- b) iniciados, na área demandante, posteriormente a criação da Sejusp, ou seja, após 30/05/2019;
- c) remetidos, em algum momento, para a DCO;
- d) classificados como “Pregão Eletrônico” na planilha de controle interna da DCO.

Ademais, para garantir que os processos delimitados fossem examinados em todos os critérios estruturados ao que tange a eficiência, e que serão especificados na próxima seção, restringiu-se a verificação apenas aos processos licitatórios homologados até 01/04/2020, não se apreciando os que ainda estivessem em andamento até tal data. Como será demonstrado na seção 7.2.2, os Pregões Eletrônicos possuem um tempo médio para transcorrerem; dessa forma, a data foi escolhida tendo em vista que caso a secretaria tivesse iniciado um processo de Pregão Eletrônico no Sei no último dia do período analisado (31/12/2019), esse processo, se transcorresse de acordo com o tempo médio das licitações dessa modalidade, já teria se encerrado no dia 01/04/2020. Essa delimitação foi necessária para que fosse possível realizar efetivamente as análises, uma vez que não seria possível esperar indefinidamente que esses pregões fossem homologados.

Devido à esta restrição, alguns processos, mesmo que se enquadrassem na primeira triagem, não foram apreciados uma vez que:

- a) Até o dia 01 de abril de 2020, após a primeira análise do Núcleo de Compras, não havia sido dada continuidade ao processo: 1450.01.0128118/2019-02; 1450.01.0141791/2019-13; 1450.01.0070747/2019-26;

b) Até o dia 01 de abril de 2020, após preços obtidos pelo Núcleo de Orçamentos, não havia sido dada continuidade ao processo: 1450.01.0101783/2019-37; 1450.01.0128720/2019-44; 1450.01.0160832/2019-06; 1450.01.0061552/2019-68;

c) Até o dia 01 de abril de 2020, após ressalvas realizadas pela Assessoria Jurídica, não havia sido dada continuidade ao processo: 1450.01.0116519/2019-59;

d) Até o dia 01 de abril de 2020 não havia sido declarado um licitante vencedor ao processo: 1450.01.0115311/2019-83; 1450.01.0158343/2019-85; 1450.01.0163662/2019-32;

e) Processos encerrados (e não homologados): 1450.01.0077826/2019-80; 1690.01.0011272/2019-80; 1690.01.0011248/2019-49;

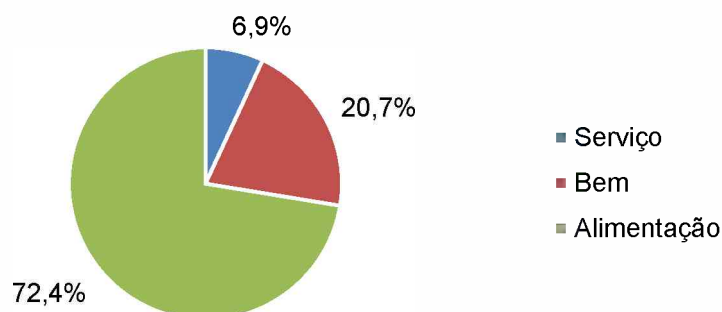
f) Processos erroneamente classificados como Pregão Eletrônico na planilha: 1450.01.0113690/2019-06; 1450.01.0068475/2019-66; 1450.01.0089687/2019-30.

Como tratado, os processos licitatórios possuem uma média de tempo para serem executados, mas dentre os processos acima citados existem pregões que sequer saíram de fases iniciais do fluxo processual após o transcorrer deste tempo médio. Esse fato expõe uma limitação da análise, já que esses casos atípicos não serão alvo de estudo neste trabalho, e caso o fossem poderiam impactar na análise de alguns critérios da eficiência, tornando os resultados mais desvantajosos; cabe, dessa forma, a esses pregões serem o objeto de trabalhos posteriores. Dito isso, ao final foram efetivamente analisados neste trabalho um total de 29 Pregões Eletrônicos.

Um último ponto importante a ser tratado diz respeito às categorizações utilizadas para as análises. Juridicamente, existem duas divisões dos objetos, eles podem ser ou bem ou serviço (explanção a respeito feito na seção 2.1). Todavia, a Sejusp realiza licitações de prestação de serviços referentes a alimentação prisional e de centros socioeducativos; a despeito dessas compras serem serviços, elas possuem algumas peculiaridades que as distinguem das demais, como o fato de necessariamente o orçamento ser feito pelas áreas demandantes, ou de ser um serviço contínuo, ou ainda de demandar a instrução do processo com documentos diferenciados, como o Termo de Compromisso, documento que viabiliza “procedimentos destinados à profissionalização, capacitação, qualificação e

ressocialização de presos do Sistema Prisional de Minas Gerais, com o aproveitamento da mão-de-obra dos presos reclusos nas Unidades Prisionais” (SEJUSP, 2019a); por conta dessa singularidade da secretaria e da vultuosidade que esses processos apresentam dentre os Pregões Eletrônicos da Sejusp (Gráfico 1), representando 72,4% das compras, optou-se por dividir os objetos em bem, serviço e alimentação, conseguindo, por meio disso, compreender se existe alguma peculiaridade desse último tipo de objeto em relação aos demais e ao que tange a eficiência.

Gráfico 1 - Quantidade de Pregões Eletrônicos por objeto – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Essa divisão, no entanto, implica em algumas limitações. Primeiramente, o tipo serviço restou com apenas dois processos; essa quantidade acaba impactando nas análises de modo que qualquer variação em um único processo será traduzido em valores percentuais significativos, de forma que um erro em apenas um dos pregões será relevante para análise já que representará 50% de erro, mas o mesmo é válido pra um único acerto. No outro extremo tem-se o tipo alimentação, que possui 21 dos 29 processos; essa grande quantidade impacta na análise de forma que um acerto ou um erro em um único processo representará uma variação pouco expressiva do desempenho do objeto, de menos de 5%, o que pode ser positivo no caso das falhas, mas é negativo no caso dos acertos. Não obstante, essa é a realidade da secretaria, os processos de serviço são menos numerosos então se eles possuem problemas o seu impacto para o órgão será grande, já os de alimentação não serão tão perceptíveis no todo.

Por fim, sob o âmbito da obtenção dos dados, destaca-se aqui uma dificuldade em se obter as informações necessárias para as análises uma vez que

elas não se encontravam consolidadas. As informações utilizadas nesse estudo tiveram de ser obtidas analisando-se processo por processo, documento por documento e a despeito da morosidade que esse tipo de procedimento tomou para o trabalho, essa dispersão dos dados também se apresenta como um empecilho para o conhecimento da secretaria a respeito da situação de seus processos e, igualmente, dificulta a tomada de decisões pela gestão.

Isto posto, a análise dos pregões foi feita sobre diversos critérios visando verificar sua eficiência; critérios estes tratados a seguir.

5.2 Critérios para análise da eficiência

Tomando como base as facetas da eficiência estabelecidas por Batista Junior (2004) e tratadas na seção 4.2, elencou-se critérios para análise dos processos, expostos a seguir (Tabela 1):

Tabela 1 - Critérios para análise da eficiência dos Pregões Eletrônicos realizados pela Sejusp em 2019

Faceta	Critério	Polaridade
Economicidade	Há a realização de pesquisa de preços em órgãos públicos nos Pregões Eletrônicos.	Positiva
	Houve a coleta de preços através das pesquisas de preços realizada em órgãos públicos.	Positiva
	A Pesquisa de preços baseou-se em preços praticados pelos órgãos públicos.	Positiva
	ME e EPP em situação de empate ofertaram um novo lance.	Positiva
	Houve lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados.	Negativa
	Houve redução de preço entre o Valor de Referência e o Preço Adjudicado.	Positiva
Celeridade	Foi necessária a realização de correções na descrição do objeto.	Negativa
	Núcleos da DCO retornaram o processo para realizar correções (com exceção ao Parecer da Assessoria Jurídica).	Negativa
	O ato convocatório foi aprovado pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações para a DCO.	Positiva
	O ato convocatório foi aprovado pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações para a área demandante.	Positiva
	Foi preciso reabrir o certame devido a impugnações respondidas após 24 horas do recebimento da mesma.	Negativa

	Foi preciso reabrir o certame devido a esclarecimentos.	Negativa
	Foi preciso reabrir o certame devido a alterações no Ato Convocatório (não advindas de impugnações e nem de esclarecimentos).	Negativa
	Houve deferimento de pedido de recurso.	Negativa
Qualidade	O Edital contém o objeto da licitação com definição completa, sucinta e clara.	Positiva
	Foi necessária a realização de correções na descrição do objeto.	Negativa
	A proposta vencedora e os documentos técnicos foram aprovados pela área demandante.	Positiva
Produtividade	Foi necessária a realização de correções na descrição do objeto.	Negativa
	O ato convocatório foi aprovado pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações para a área demandante.	Positiva
	Houve pedido de impugnação.	Negativa
	Houve pedido de esclarecimento.	Negativa
	Houve retificação do Ato Convocatório.	Negativa
	Houve lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados.	Negativa
	Houve deferimento de pedido de recurso.	Negativa
Houve redução de preço entre o Valor de Referência e o Preço Adjudicado.	Negativa	
Continuidade da Prestação de Serviços	A nova contratação de prestação de serviço foi feita antes do vencimento da anterior.	Positiva

Fonte: Elaboração própria.

Os critérios poderiam atender, não atender, ou não serem passíveis de análise para o processo, de modo que as variáveis de resposta para eles eram, respectivamente, “sim”, “não”, ou “não condiz”. Este último poderia ser utilizado nos casos em que:

a) Não houve ME e EPP em situação de empate, o que impede a análise da ocorrência de oferta ou não de lances dessas empresas nesse contexto;

b) O objeto era bem ou serviço não contínuo, fato que impossibilita a análise da continuidade da prestação de serviço;

c) Não houve impugnação, esclarecimento ou retificação do objeto, fato que impedia a análise da reabertura do certame devido à isso;

d) O processo não tivesse chegado na fase em que ocorre o critério analisado, seja por anulação do processo, fracasso ou licitação deserta, como é o caso da análise da redução de preço em uma licitação fracassada.

Para uma análise quantitativa, estabeleceu-se que cada um dos critérios seria quantificado para tornar a análise do nível de eficiência dos processos mais clara. Os critérios com polaridade positiva (Tabela 1) são aqueles em que seu cumprimento representa eficiência e, por isso, foram quantificados de modo que o “sim” equivalia a “1” (100% de atendimento da eficiência naquele critério) e o “não” a “0” (0% de atendimento). Já os critérios com polaridade negativa são aqueles em que seu cumprimento representa ineficiência e, por isso, foram quantificados de modo que o “sim” equivalia a “0” (0% de atendimento) e o “não” a “1” (100% de atendimento).

Foi então calculada a média do desempenho de cada critério total e para cada tipo de objeto; posteriormente a média de cada faceta total e por tipo de objeto; e por fim, a média de eficiência final total e por tipo de objeto. Para o cálculo dos critérios e facetas, tanto total quanto por objeto, as variáveis para a média eram os resultados de todos os processos individualmente; já no cálculo do nível de eficiência total e por objeto utilizou-se como variáveis os resultados médios apresentados no cálculo de cada uma das facetas. Optou-se por essa metodologia para que no cálculo do nível de eficiência total final os resultados de cada uma das facetas impactassem, o que não ocorreria se fosse feita uma média de todos os resultados dos processos isoladamente. A média é calculada por meio da soma dos valores (variáveis) analisados dividido pelo número total desses valores, sendo uma medida que expõe os valores representativos de maior concentração de uma série de dados estatísticos; sua desvantagem está na incapacidade de não ser influenciada por valores extremos, mas nesta pesquisa, nos casos em que valores discrepantes foram detectados, eles foram removidos e estarão sinalizados nas respectivas situações.

Neste ponto vale uma última consideração a respeito da repetição de um mesmo critério em mais de uma faceta, como é o caso do critério “Foi necessária a realização de correções na descrição do objeto” utilizado na produtividade, celeridade e qualidade; dos critérios “Áreas retomaram o processo para realizar correções (com exceção ao Parecer da Assessoria Jurídica)”, “O Edital foi aprovado pela Assessoria

Jurídica sem pedidos de alterações para a DCO”, “O Edital foi aprovado pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações para a área demandante” e “Houve deferimento de pedido de recurso.” utilizados tanto na celeridade quanto na produtividade; e dos critérios “Houve lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados” e “Houve redução de preço entre o Valor de Referência e o Preço Adjudicado” utilizados tanto na economicidade quanto na produtividade (Tabela 1). Apesar de serem empregados na análise de mais de uma faceta, o uso desses critérios duplamente não consiste em um problema uma vez que existe um número razoavelmente grande de parâmetros, o que inibe alguma potencial distorção. Ademais, a consideração dupla dos aspectos é justificável pelo fato de que eles irão impactar em mais de uma faceta na prática, sendo aceitável obterem um “peso” maior uma vez que efetivamente repercutem mais no processo e sendo, inclusive, elementos de maior preocupação para o procedimento licitatório em casos de um mau desempenho.

Por fim, a faceta da desburocratização servirá de norteador para análises referentes à estrutura administrativa e ao fluxo do processo quando se analisar a unidade de compras, na seção 6.3, e, por isso, não será ponderada na análise quantitativa. Torna-se válido ainda tratar que algumas facetas extrapolarão o uso dos critérios estabelecidos acima, como é o caso da economicidade, celeridade e continuidade da prestação de serviços, no qual serão utilizados cálculos a parte relativos a soma, percentual e média de valores e duração dos pregões para estabelecer-se uma visão ainda mais completa em relação a eles. Dito isso, para ser possível essa análise e, assim, iniciar-se o estudo de caso em si, torna-se necessário compreender as especificidades do objeto de análise deste estudo, sendo este o alvo da próxima seção.

6 A SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

A Lei Estadual nº 23.304/2019 estabeleceu a estrutura orgânica do Poder Executivo de Minas Gerais e instituiu, em seu art. 39, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais – Sejusp, criada a partir da junção de duas secretarias: a Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais – SESP – e a Secretaria de Estado de Administração Prisional de Minas Gerais – SEAP. A nova secretaria, que surge após um processo de reforma administrativa, sucede as predecessoras no que tange a execução dos contratos, convênios e quaisquer outros direitos e obrigações, possuindo assim a competência de:

implementar e acompanhar a política estadual de segurança pública, de maneira integrada com a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, e a política estadual de Justiça Penal, em articulação com o Poder Judiciário e os órgãos essenciais à Justiça, tem como competência planejar, elaborar, deliberar, coordenar, gerir e supervisionar as ações setoriais a cargo do Estado (...). (MINAS GERAIS, 2019a)

Esse rearranjo institucional, que implicou em alterações de competências, criação e união de unidades administrativas, realocação de trabalhadores, readequação de fluxos processuais, pode ter prejudicado a execução de alguns procedimentos, dentre eles os licitatórios e, por isso, analisá-los se torna pertinente para garantir uma boa execução de suas atividades, de modo que elas sejam realizadas sem desperdícios de recursos e com o efetivo saneamento das demandas da sociedade. Para assegurar essa boa execução, torna-se preciso analisar primeiramente o fluxo processual e os fatores organizacionais que compõem a secretaria, compreender suas peculiaridades e, somente então, fazer um estudo mais criterioso a respeito dos seus processos em si, sob o prisma da eficiência. Assim, passa-se primeiramente à análise da organização institucional da Sejusp.

6.1 A unidade de compras e unidades relacionadas na Sejusp

Como colocado por Batista Junior (2004), a eficiência administrativa perpassa pela desburocratização da estrutura organizacional, garantindo-se que não há duplicação de competências, distanciamento entre unidades e complexificação dos atos do processo. Nessa alçada, compreender as particularidades da Sejusp é pertinente para verificar se o fluxo padrão delimitado representa ou não um empecilho ao andamento do processo.

O primeiro passo é compreender quais são as unidades organizacionais que atuam no processo de compras; dentre as partes que compõem o fluxo, relativas à secretaria, tem-se a Diretoria de Compras; a Assessoria Jurídica; a Diretoria de Contratos e Convênios; a Superintendência de Infraestrutura e Logística; e as áreas demandantes, representadas principalmente pelas Diretoria de Nutrição, Diretoria de Acompanhamento de Contratos, Diretoria de Material e Patrimônio, Diretoria de Transporte e Serviços Gerais e Diretoria de Infraestrutura.

As áreas demandantes são as responsáveis técnicas dos processos, cabendo a elas detectar ou receber a demanda por algum bem ou serviço sob sua alçada. Sua função enquanto unidade técnica é ser capaz de delimitar a especificação do objeto, de modo a garantir que o objeto correto seja licitado, e também definir os critérios técnicos que determinarão se as propostas são compatíveis ao objeto solicitado e, para tal, a sua principal ferramenta é o Termo de Referência; ademais, quando é delimitada a necessidade de amostra ou prospecto do produto são igualmente essas unidades administrativas que farão a análise técnica atestando ou não sua conformidade com o objeto licitado. Ou seja, são elas as principais responsáveis pela qualidade do produto licitado e pela maior ou menor assertividade do objeto em ser aquele que irá satisfazer a demanda inicial. Essas unidades também podem realizar as pesquisas de preços dos seus objetos quando desejarem.

A Assessoria Jurídica detém a competência de realizar o exame prévio, sob aspecto jurídico e formal dos atos convocatórios, principalmente do Edital, conforme a previsão legal da Lei nº 8.666/1993, em seu art. 38, inc. VI:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (BRASIL, 1993.)

Assim, a Assessoria Jurídica faz ressalvas e recomendações daquilo que deve ser corrigido ou suprimido sob o ponto de vista da legalidade, não adentrando na seara de exame de competências, capacidades, autorias ou declarações. Ademais, caso a área demandante ou a DCO dê prosseguimento ao processo sem as devidas

correções delimitadas sob sua competência, elas atribuem para si responsabilidade exclusiva por aqueles atos.

Já à autoridade competente cabem as competências previstas no art. 8º do Decreto Estadual 44.786/2008 (revogado parcialmente pelo Decreto Estadual n.º 48.012/2020), ou seja:

I - determinar a abertura da licitação, devendo:

a) aprovar o Termo de Referência, elaborado pela unidade requisitante; e

b) designar, dentre os servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, o pregoeiro responsável pela condução do pregão e a sua equipe de apoio;

II - assinar o edital de licitação, e seus anexos;

III - decidir os recursos contra atos do pregoeiro, quando este mantiver a sua decisão;

IV - adjudicar o objeto da licitação em caso de recurso por ela apreciado;

V - homologar o resultado da licitação;

VI - promover a celebração do contrato quando este for obrigatório, nos termos do *caput* do art. 62 e seu § 4º da Lei Federal nº 8.666, de 1993; e

VII - revogar ou anular, total ou parcialmente, o processo licitatório. (MINAS GERAIS, 2008)

No caso da Sejusp, a Resolução Sejusp nº 87/2019 delega ao Superintendente de Infraestrutura e Logística o papel dessa autoridade competente, exceto ao que tange à celebração de contratos, de tal forma que ele é a figura responsável pela homologação, anulação ou revogação dos pregões, além do julgamento dos recursos e da conclusão do processo no sistema eletrônico do estado de Minas Gerais, o Portal de Compras. Já a Diretoria de Contratos e Convênios será aquela que elaborará o contrato e fará a gestão do mesmo, cabendo a ela fazer as devidas alterações ou termos aditivos quando necessário; contudo, para este estudo, essa atribuição será desconsiderada uma vez que o processo de compra será considerado como findado com a publicação da homologação do processo.

Por fim, a principal unidade administrativa de análise para este trabalho é a Diretoria de Compras, que agrega para si a maioria das funções relativas ao procedimento licitatório, tanto ao que tange a fase interna quanto a externa. O fluxo procedimental da compra governamental possui um papel tão significativo para a

unidade ao ponto dela possuir divisões internas que se adequam a ele, ramificando-se em sete núcleos:

a) Núcleo de Compras: responsável pelas primeiras análises referentes a conformidade ou não do processo e da necessidade ou não de correções pela área demandante;

b) Núcleo de Orçamento: responsável pela realização da pesquisa de preço, no qual se obterá o preço de referência para a análise da disponibilidade orçamentária e para a execução do Pregão Eletrônico;

c) Núcleo de Elaboração de Instrumento: responsável pela elaboração dos atos convocatórios, ou seja, o Edital e demais anexos; a exceção é o Termo de Referência e outros documentos técnicos, de responsabilidade da área demandante;

d) Núcleo de Licitação: responsável por todos os processos relativos a licitação a partir da publicação, ou seja, realizam a publicação, respondem as impugnações e pedidos de esclarecimentos, executam a sessão pública do Pregão Eletrônico, respondem à recursos e publicam a homologação da licitação; o único processo da fase externa que não realizam é a formalização de contratos;

e) Núcleo de Contabilidade: responsável pela conferência do Balanço Patrimonial da empresa classificada como melhor colocada e também da análise das propostas no que se refere aos impostos estaduais;

f) Núcleo Administrativo: responsável pela execução de processos administrativos como assinatura dos documentos e análise de mandados de segurança, além de outras não referentes as compras, como as relativas à pessoal, material e patrimônio;

g) Núcleo de Registro de Preços: responsável pela realização dos processos de compras na modalidade Registro de Preços.

Assim sendo, o processo de Pregão Eletrônico perpassará por cinco dos sete núcleos que compõe a Diretoria de Compras, excluindo-se apenas o Núcleo de Registro de Preços e o Administrativo, e pressupondo uma qualidade da sequência dos trabalhos para que um não impacte negativamente nas atividades das etapas seguintes. Não obstante, essa análise das unidades administrativas que compõe o procedimento de compras permite que se compreenda que não há nenhuma

duplicação de competências entre elas que afete a execução de decisões céleres; a única duplicação existente dá-se na execução das pesquisas de preços, mas essa repetição é bem delimitada no fluxo processual, como será exposto na seção 6.3, de modo que o Núcleo de Orçamentos sequer recebe os processos que já foram orçados pelas áreas demandantes. Assim, a despeito da complexidade da hierarquia organizacional, configura-se que esta estrutura é desburocratizada e eficiente.

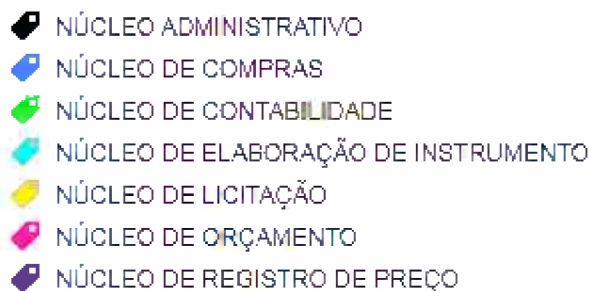
6.2 Sistemas eletrônicos no processo de Pregão Eletrônico

Os Pregões Eletrônicos na Diretoria de Compras utilizam-se de dois sistemas eletrônicos do governo de Minas Gerais: o Sistema Eletrônico de Informações – Sei e o Portal de Compras. O primeiro deles possui uma função majoritariamente voltada para o âmbito interno da organização, tendo como papel a realização de todos os trâmites documentais e a composição do processo sem envolver diretamente as partes externas. Ou seja, o Sei é um software de gestão de documentos e processos eletrônicos, é o portal no qual tramita, internamente, todo o processo de Pregão Eletrônico.

Cada novo processo gerado no sistema recebe uma numeração para sua identificação e todos os documentos, sejam eles criados no próprio Sei ou anexados, também recebem um número para serem referenciados durante qualquer etapa processual. Em um processo de Pregão Eletrônico, o sistema é veículo de tramitação e armazenamento dos memorandos (documentos utilizados para fazer os devidos encaminhamentos entre as áreas); de todos os orçamentos; da Declaração de Disponibilidade Orçamentária, do Edital e seus anexos, como o Termo de Referência; dos documentos que habilitaram o licitante vencedor; dos recursos, contrarrazões e as devidas decisões; do Termo de Homologação; e, por fim, do contrato, além de outros documentos secundários, como quaisquer trocas de e-mail. Ademais, dentro da DCO, o Sei é organizado de modo a espelhar a divisão da diretoria.

Por meio do uso de marcadores (Figura 2), dentro do sistema, é possível delimitar qual dos núcleos está responsável pelo processo naquela etapa do fluxo, e assim, torna-se possível ter um controle de quantos processos estão em cada etapa da licitação. Ademais, há ainda a possibilidade de projeção da demanda de cada núcleo, de modo que cada servidor é capaz de prever a demanda de trabalho que terá no futuro, podendo assim se programar para tal.

Figura 2 - Marcadores utilizados pela Diretoria de Compras para divisão dos processos no Sei por núcleo – 2019



Fonte: Sei.

Sempre que o processo é tramitado entre os núcleos da diretoria, o marcador é alterado para garantir o controle e a realização dos serviços, em si. Além disso, esse é um mecanismo de controle da chefia que, ao perceber uma super demanda dentro de um núcleo específico, pode realocar, temporariamente, algum servidor para dar suporte à área e, assim, evitar um congestionamento do fluxo.

Já o Portal de Compras é um dos meio pelo qual a Administração se comunicará com os terceiros, constituindo-se inclusive como a plataforma na qual a sessão pública e as trocas de informações com os licitantes ocorrerão; é, desta forma, a ferramenta em que ocorre a execução do processo em si. Todavia, todos os documentos que compõe o processo no Portal também compõem o processo no Sei, mas nem todos que se encontram no Sei existem no Portal e, por isso, para análise desse trabalho será utilizado apenas o Sistema Eletrônico de Informações.

Mesmo com os benefícios trazidos pelos sistemas, contudo, torna-se preciso tratar que, apesar de se interligarem em vários momentos, os portais não são integrados, o que por vezes exige dos servidores quase que trabalhos repetitivos anexando a documentação que está no Sei ao Portal e vice e versa, de forma que a integração entre os dois poderia tornar o processo de compras mais completo e ágil. Entretanto, a busca por tal melhoria não se encontra na alçada da Sejusp e, por isso, não é alvo deste trabalho. Independentemente, fato é que há um uso desses sistemas na unidade e esse uso é delimitado por procedimentos padrões, que devem ser seguidos pelos servidores e serão tratados na próxima seção.

6.3 Procedimento operacional padrão do processo de Pregão Eletrônico

O processo licitatório dos Pregão Eletrônico da DCO possui um Procedimento Operacional Padrão - POP expresso por meio de um fluxograma

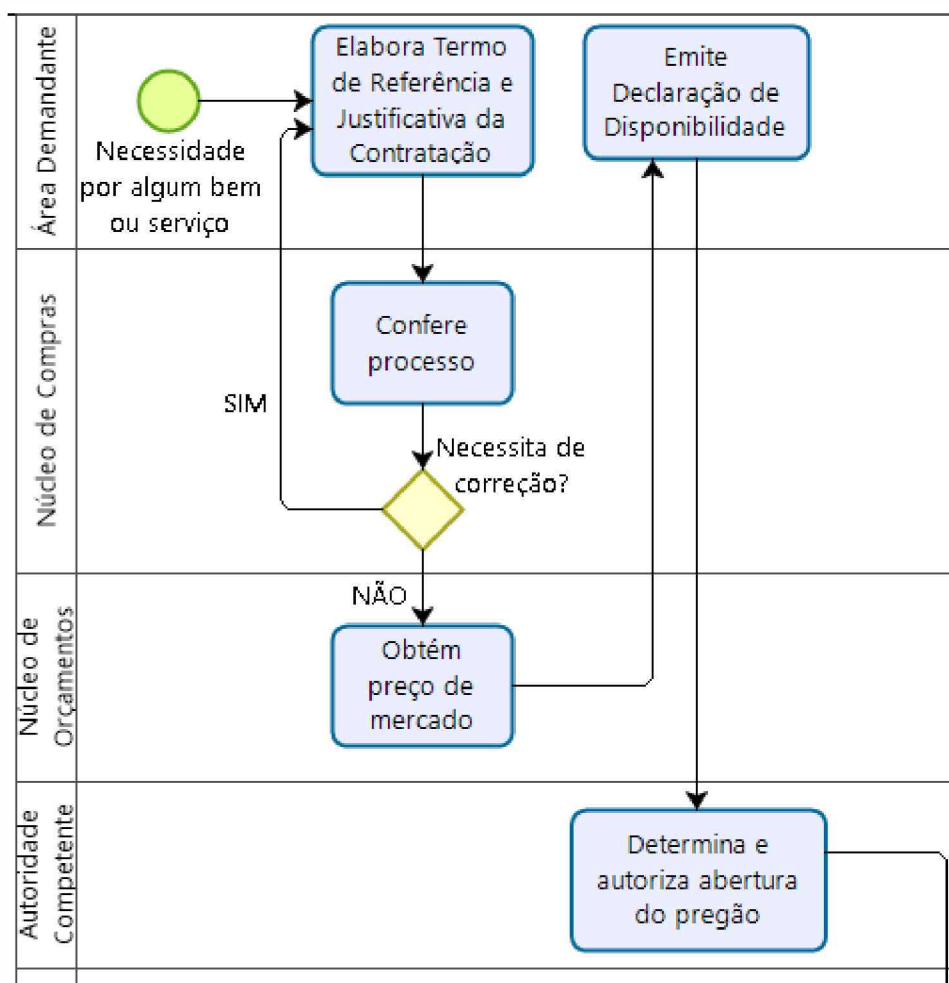
visando garantir uma padronização dos atos e uma minimização de desvios na execução da atividade que poderiam gerar atrasos e retrabalhos no processo ou ainda invalidá-los. Verifica-se que o processo de Pregão Eletrônico se inicia quando a área demandante identifica a sua demanda por algum bem ou serviço (Figura 3) e a traduz no Termo de Referência, criado no Sei, que será um dos primeiros documentos a compor o processo, já contendo algumas delimitações como a justificativa da contratação, a justificativa da modalidade, os critérios de julgamento da proposta e os de aceitabilidade da proposta, a dotação orçamentária, as delimitações a respeito da execução, dentre outros aspectos que o servidor considerar pertinente para o objeto. Esse documento é de extrema importância uma vez que é a área demandante é quem o produz, ou seja, a unidade que possui a competência técnica para tratar a respeito do objeto, e será com base nele que muitas outras etapas serão executadas, como a pesquisa de preços e a elaboração dos demais documentos convocatórios pela DCO.

Com o processo instruído com toda a documentação necessária, ele é tramitado para a Diretoria de Compras, onde o Núcleo de Compras realizará uma primeira conferência verificando se todos os documentos necessários compõem o processo, e se estes documentos não apresentam nenhum defeito, incoerência ou ausência de informação, atentando-se principalmente para a especificação do objeto. Caso haja algo que precisa ser sanado, principalmente se a incongruência for impactar na pesquisa de preços, o Núcleo de Compras remete o processo à área, que deverá sanar os erros apontados antes de devolver o processo para DCO; mas caso esteja tudo correto, o processo segue seu fluxo e passa a ser atribuição do Núcleo de Orçamentos.

O Núcleo de Orçamentos é quem realiza a pesquisa de preços e, conseqüentemente, é o responsável pela definição da média de preços que será utilizada como valor referência e, para tal, utiliza-se de três mecanismos de coleta: Portal de Compras, e-mail e Internet. Porém, a unidade apresenta dificuldades nas suas pesquisas decorrentes da: 1) especificação obsoleta do objeto, o que gera a realização de orçamentos de objetos que, por vezes, já saíram de linha, sendo está uma situação frequente devido a desinformação da área demandante; 2) falta de compreensão dos fornecedores do funcionamento da pesquisa de preços, que frequentemente não enviam os orçamentos por acreditarem que se o fizerem serão obrigados a participar da licitação; e 3) crise financeira do estado, uma vez que o governo não tem pago seus fornecedores em dia, o que os desestimula a cooperarem.

Diante desse cenário arredoio, o Núcleo de Orçamento busca estabelecer uma relação amigável com os fornecedores, sempre agradecendo àqueles que enviam os orçamentos e ainda, para aqueles contatados via e-mail, também é enviada uma cartilha explicando como poderiam vir a participar da licitação pelo Portal de Compras caso tenham interesse, explicando, por exemplo, qual o procedimento para se cadastrarem no Cadastro Geral de Fornecedores de Minas Gerais - CAGEF.

Figura 3 - Fluxograma de Pregão Eletrônico: Início da Fase Interna – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

A realização da pesquisa de preços, no entanto, não é uma obrigação da DCO, podendo ser feita pela própria área demandante e, neste caso, esta etapa de busca por orçamentos ocorre antes do processo ser tramitado para a DCO, sendo muito comum principalmente nos casos cujo objeto é alimentação. Independentemente de quem faz esse levantamento, com os orçamentos obtidos e sendo válidos, a área demandante emitirá o Pedido de Compra, o Mapa de Preços e

a Declaração de Disponibilidade Orçamentária, que será enviada para a autoridade competente assinar e autorizar a abertura do processo de licitação. O Pedido de Compras, por fim, será inserido no Portal de Compras, dando início a tramitação do Pregão nesse sistema.

Em sequência (Figura 4), o processo retorna para a Diretoria de Compras, onde o Núcleo de Compras realiza uma segunda análise, verificando se há alguma incongruência que precisa ser sanada no processo e em seus respectivos documentos e, caso haja, ele é novamente tramitado para área realizar as correções, sendo este procedimento de análise-*feedback*-correção feito até que tudo esteja correto. Quando isso ocorre, o núcleo emitirá, via Portal de Compras, o Relatório do Processo de Compras, documento que dará uma numeração para o pregão. Feito isso, o processo segue seu fluxo normal e passa a ser de competência do Núcleo de Elaboração de Instrumentos.

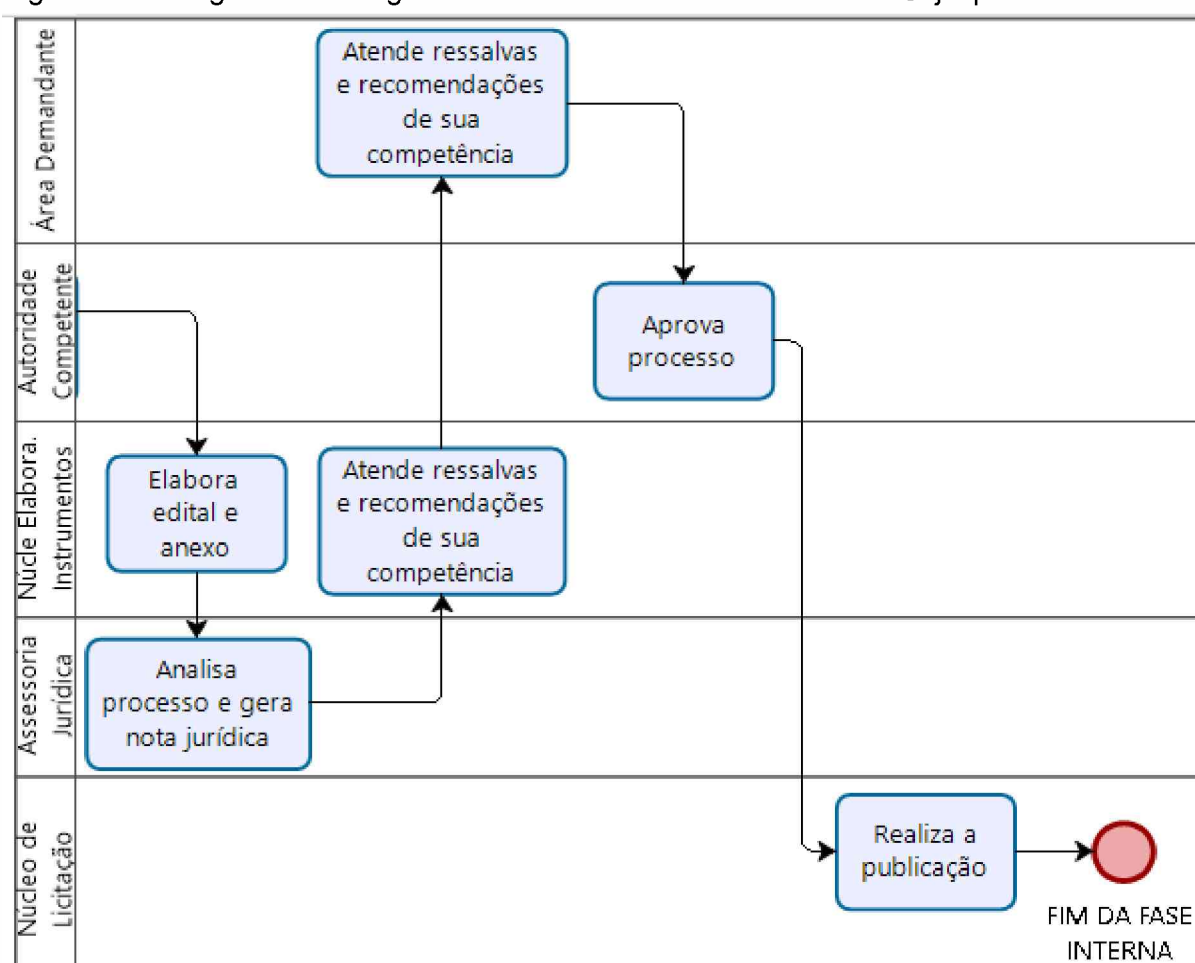
O Núcleo de Elaboração de Instrumentos providenciará os documentos necessários para a elaboração do ato convocatório cuja confecção não é de responsabilidade da área demandante, sendo os principais o Edital, os Modelos de Declarações e a Minuta de contrato; todos eles baseados nos Modelos Padrão AGE; estes, por sua vez, são frutos da Resolução Conjunta SEPLAG/AGE nº 9.931/2018, que delimitou a produção de modelos de editais e minutas licitatórias padronizadas por um Grupo de Trabalho da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG e da Advocacia-Geral do Estado – AGE. Desta forma, a maioria dos documentos elaborados já possuem um padrão que deve ser seguido, o que deveria minimizar os erros e irregularidades; todavia, algumas variações podem ser realizadas de acordo com as delimitações em comum acordo entre os servidores das diretorias e a depender da atipicidade dos objetos. O núcleo também produz a Nota Explicativa, documento por meio do qual a autoridade competente delimita o pregoeiro e suplente para o processo; e o Termo de Declaração, que afirma o compromisso da Diretoria em ter seguido o padrão AGE, expondo quais cláusulas sofreram alterações.

Inclusos todos os documentos, o processo é enviado à Assessoria Jurídica para análise na qual a unidade verificará a existência de incongruências, irregularidades e ilegalidades no processo e em seus documentos emitindo, ao final de sua verificação, uma Nota Jurídica que passará a compor o processo. Ao Núcleo de Elaboração de Instrumentos cabe solicitar que a área sane as ressalvas e recomendações de sua competência, conferir se a mesma não ignorou nenhuma

orientação e, igualmente, realizar as alterações de responsabilidade da DCO; caso alguma das áreas não tenha atendido alguma recomendação, deverão justificar a decisão. Feito isso, e com todos os apontamentos apreciados, o processo é assinado pela Autoridade Competente, aprovando a realização da licitação.

Em sequência, o processo é tramitado para o Núcleo de Licitação, o qual marcará a data e horário de abertura da sessão pública e realizará a publicação do Edital e seus anexos, o que resultará no encerramento da fase interna.

Figura 4 - Fluxograma de Pregão Eletrônico: Final da Fase Interna – Sejusp – 2019



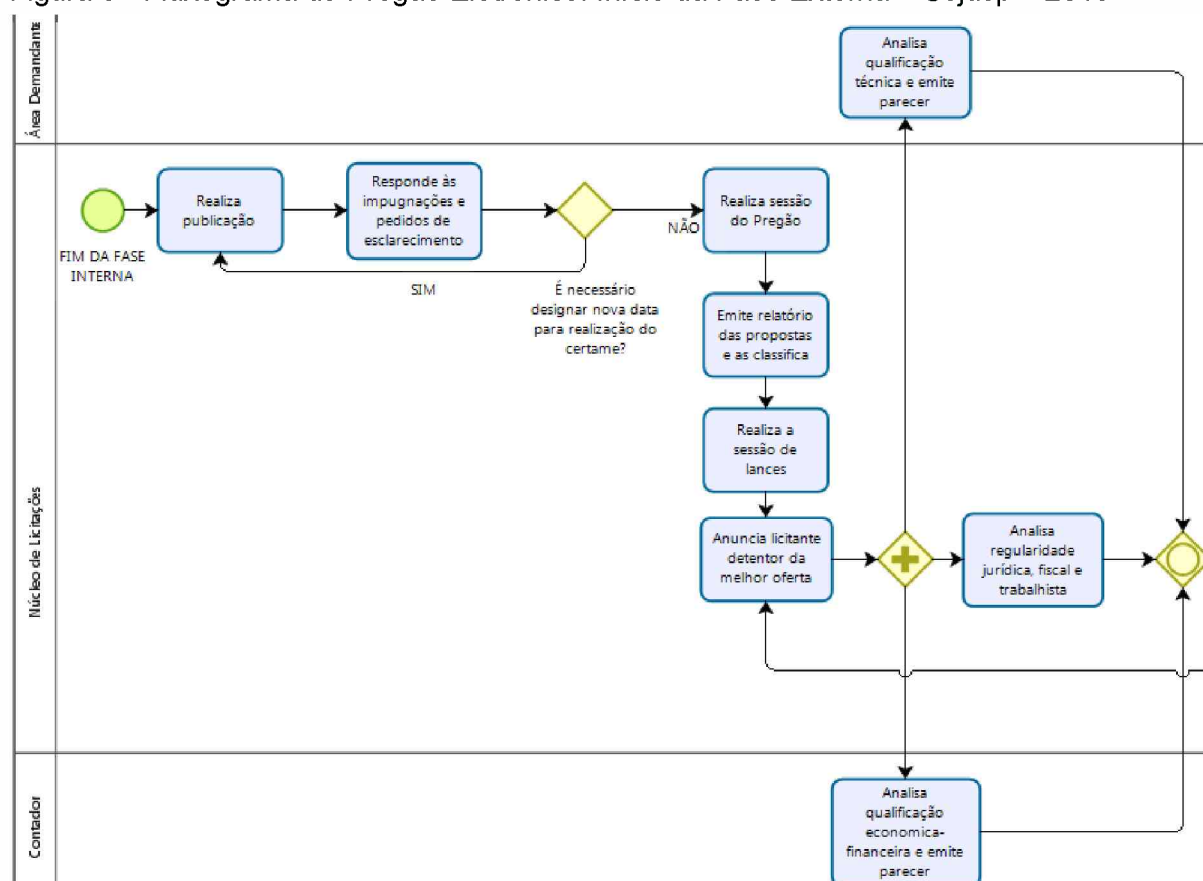
Fonte: Elaboração própria.

A fase externa iniciava com a publicação do ato convocatório (Figura 5) feita pelo Núcleo de Licitação no Jornal Minas Gerais, o oficial do estado, e em um jornal de grande circulação²; a partir deste momento até dois dias úteis antes da

² O Decreto Estadual nº 48.012/2020, atualmente vigente, acaba com a obrigatoriedade da publicação em jornal de grande circulação. Reforça-se, todavia, que os processos vigentes ainda eram regulamentados pelo decreto anterior (Decreto nº 44.786/2008) e, por isso, traz-se a delimitação revogada.

sessão ocorrer o processo pode sofrer impugnação ou ser solicitado algum pedido de esclarecimento. A depender do caráter da solicitação, é possível à DCO solicitar à área demandante que subsidie a argumentação caso os questionamentos sejam relativos à sua competência; ademais, é válido ressaltar que o pregoeiro responsável devia dar um retorno, nas impugnações, num prazo máximo de 24 horas³, e caso não o fosse feito, devia-se estabelecer uma nova data para a realização do certame. A data da sessão também pode ser alterada se houver necessidade de realizar adequações no Edital que afetem a formulação das propostas, mas caso as modificações não sejam significativas ou ainda, caso não seja necessário retificar o Edital, os prazos permaneceram os mesmos e então ocorrerá a sessão do Pregão Eletrônico.

Figura 5 - Fluxograma do Pregão Eletrônico: Início da Fase Externa – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria

³ O Decreto Estadual nº 48.012/2020, atualmente vigente, estabelece que a Administração Pública tem o prazo de dois dias úteis para responder às impugnações. Todavia, os processos vigentes ainda eram regulamentados pelo decreto anterior (Decreto nº 44.786/2008) e, por isso, elenca-se a delimitação revogada.

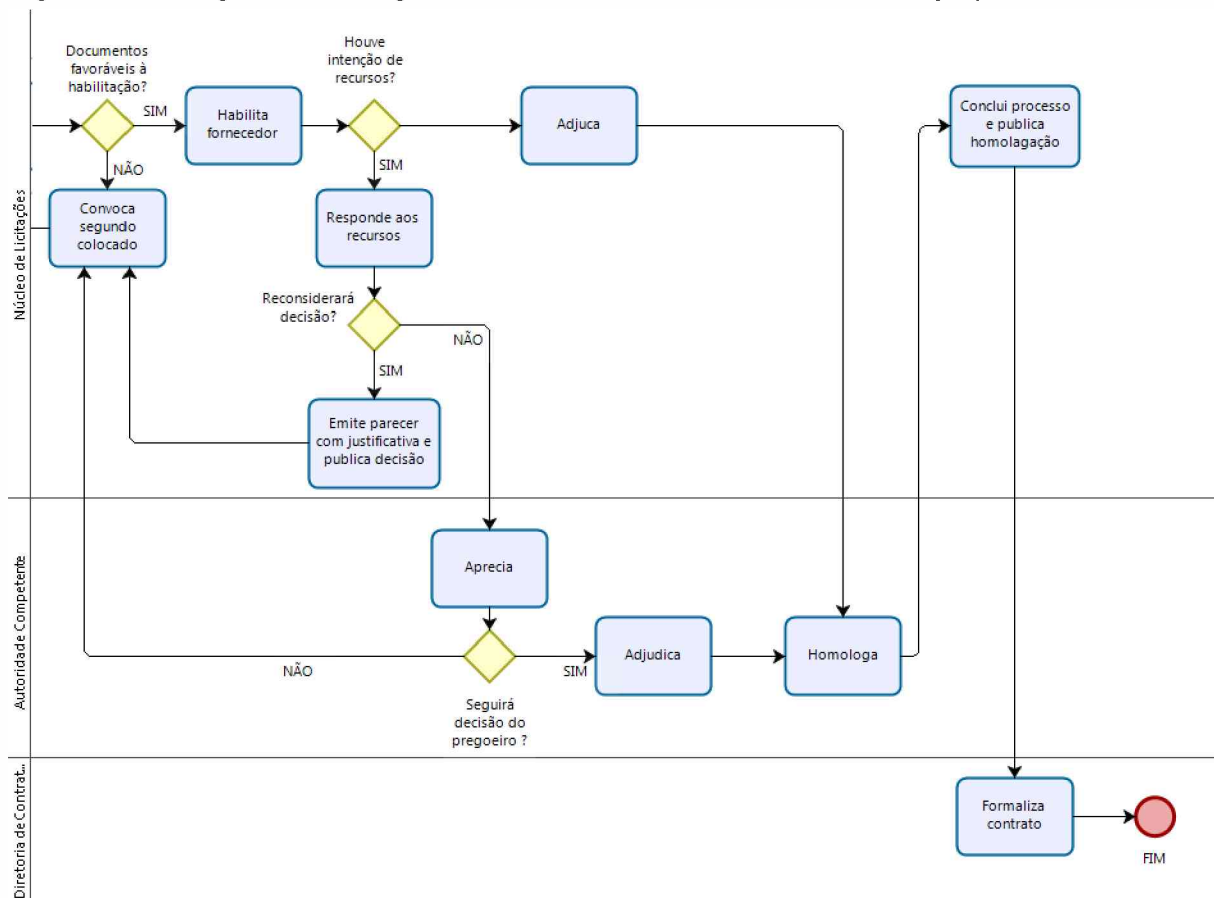
Durante a sessão pública o pregoeiro emite o Relatório das Propostas e, por meio dele, classificará as propostas, podendo desclassificar os licitantes com propostas muito discrepantes. Feito isso, dá-se início a sessão de lances, que ocorria em três tempos: competitivo, iminência e randômico, como elencado no Decreto Estadual n.º 44.786/2008 (revogado parcialmente pelo Decreto Estadual nº 48.012/2020), ainda vigente durante a execução dos processos analisados; findado estes períodos, se houvessem ME e EPP em situação de empate ficto havia um convite, feito pelo próprio sistema, para que elas ofertassem novos lances de modo a romper com esse empate, sendo essa uma escolha da empresa.

Independentemente, se não houverem lances abaixo do valor de referência, o pregoeiro deve tentar uma negociação pelo chat disponibilizado pelo Portal visando, minimamente, parear os valores; se não conseguir, a licitação finda fracassada. Contudo, se houverem lances iguais ou abaixo do valor de referência, anunciar-se-á o licitante detentor da melhor oferta e passar-se-á à análise habilitatória do mesmo: primeiramente, será feita uma análise prévia, consultando-se os sites governamentais que informam a respeito da regularidade de pessoas jurídicas e, assim, classificar-se-á efetivamente o licitante como detentor da melhor oferta.

Posteriormente a isto, o fornecedor encaminhará sua documentação física que será verificada em três âmbitos: a) análise de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista pelo pregoeiro responsável da DCO; b) análise de qualificação econômico-financeira pelo Núcleo de Contabilidade da DCO; e c) análise da qualificação técnica pela área demandante. Se os documentos não forem favoráveis à habilitação, convocar-se-á o próximo colocado; mas se forem, o fornecedor será habilitado e se abrirá a etapa de manifestação de intenção de recurso (Figura 6).

Se não houver manifestação de recursos, o próprio pregoeiro possui a competência de adjudicar o objeto, encaminhando para a autoridade competente homologar; mas se houverem recursos, e eles forem aceitos pelo pregoeiro, será dado um prazo de três dias úteis para manifestação das razões, e posteriormente mais três dias úteis para as contrarrazões, devendo a Administração decidir qual providência será tomada num prazo de cinco dias úteis após encerrado o período de apresentação das contrarrazões. Caso reconsidere sua decisão, o pregoeiro publica a justificativa da sua reconsideração no Portal de Compras e convoca o próximo colocado; mas se mantiver sua decisão deverá encaminhar o processo para a autoridade competente apreciar, podendo ela seguir ou não a decisão do pregoeiro (Figura 6).

Figura 6 - Fluxograma do Pregão Eletrônico: Fim da Fase Externa – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

O Núcleo de Licitações então gerará a Ata do Pregão, colherá as devidas assinaturas, emitirá o Termo de Conclusão do Pregão e publicará a homologação no Jornal Oficial e, por fim, o processo será tramitado para a Diretoria de Contratos e Convênios que produzirá o contrato.

Assim, ao analisar o fluxograma do Pregão Eletrônico verifica-se que se trata de um processo que perpassa por diversas unidades da Sejusp e por quase todos os núcleos da DCO e que, por vezes, exige o reinício de uma parte do processo devido a incongruências, demandando assim um retrabalho dos servidores. No entanto, pensando num aspecto de desburocratização, que visa simplificar o processo de modo a reduzir seu tempo e custos transacionais, pode-se dizer, que em sua essência, o fluxo do processo se encontra descomplicado e fluído. Não são detectáveis situações em que os procedimentos geram obstáculos e atrasos as demais atividades desnecessariamente: todos os prazos estabelecidos são os legais e todas as etapas que reiniciam o processo são necessárias para garantir a continuidade do processo mantendo a assertividade dos documentos, como no caso das correções feitas nos

erros delimitados pelo Núcleo de Compras. Ou seja, na análise do fluxo verifica-se que não há qualquer formalidade desnecessária ou que possua rigores em excesso capazes de impactar negativamente no processo.

Pode-se estabelecer que, visando simplificar o fluxo e dar a ele maior velocidade, deve-se analisar principalmente o prazo que as etapas não delimitadas em lei tem tomado, para averiguar se são ou não as principais atividades consumidoras de tempo; também analisar quantas vezes o processo é remetido para a mesma unidade para que sejam feitas correções, principalmente na fase interna; e, por fim, verificar se as impugnações e recursos interpostos são procedentes, o que indicaria erros no processo. Alguns destes pontos serão trabalhos na próxima seção.

7 RESULTADOS

As análises a serem realizadas buscam determinar se a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais foi capaz de atingir a eficiência nos Pregões Eletrônicos selecionados. Para tal, foram estabelecidos requisitos a serem atendidos, tratados na seção 5.2, que, posteriormente, seriam capazes de delimitar se existe alguma faceta com bom ou mau desempenho e, conseqüentemente, se a secretaria otimizou o uso dos seus recursos e atingiu bons resultados no período analisado. Ademais, para uma maior fluidez da leitura do estudo nomeou-se os processos analisados, e a lista de referência encontra-se no Apêndice A.

7.1 Dos critérios de eficiência

Para que fosse possível determinar um nível de eficiência total final para os Pregões Eletrônicos realizados pela Sejusp, compreendeu-se que primeiro seria necessário verificar alguns aspectos isoladamente e compreendê-los para posteriormente associá-los e apurar o impacto que sua conexão e simultaneidade provocam no processo licitatório. Disto isso, foram estabelecidos 20 pontos de análise, cuja demonstração de atendimento da eficiência de um modo mais objetivo e quantitativo encontra-se no Apêndice B, mas cujo maior detalhamento e estudo será mais dedicado nessa seção.

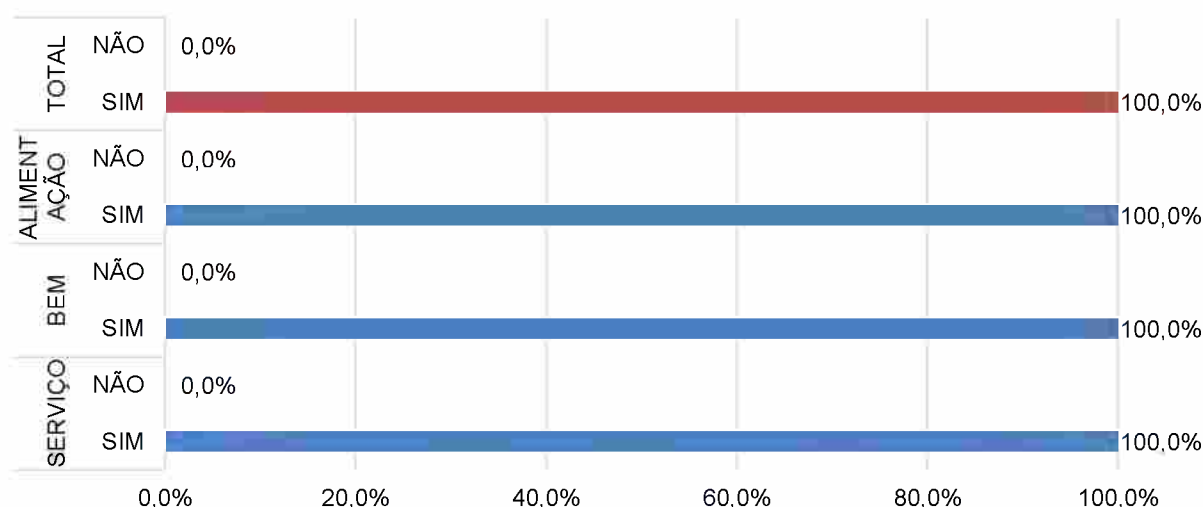
7.1.1 Critério 1, 2 e 3 - Pesquisa de Preço

A Pesquisa de preços apresenta um papel relevante para as contratações públicas uma vez que, quando bem realizada, consegue representar a realidade do mercado no que concerne aos preços que estão sendo praticados para o objeto. Quando a Administração Pública é capaz de obter essa informação o mais precisa possível, ela garante que suas contratações não terão valores superiores ao do mercado e, conseqüentemente, garante a vantajosidade das licitações. Ademais, uma licitação com valores excessivos inibirá a participação de fornecedores, enquanto uma com preços abaixo dos do mercado expõe o desconhecimento da Administração a respeito do objeto, o que favorece as manipulações feitas pelos licitantes; assim, em ambos os casos, torna-se inconcebível o atingimento da proposta mais vantajosa, de

forma que torna-se incoerente uma licitação ser eficiente mas apresentar o valor de referência distorcido e incapaz de refletir efetivamente a situação do mercado.

A Pesquisa de preços é um dos primeiros passos para a garantia da economicidade das licitações públicas uma vez que é por meio dela que o Estado se assegura de não pagar valores exorbitantes ou superfaturados pelos produtos disponíveis no mercado. Como tratado na seção 2.4, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União vigente defende que se deve orientar a pesquisa de preços de modo a priorizar-se a obtenção dos preços praticados por órgãos públicos através dos contratos firmarmos ou dos atos homologados nos portais de compra. Diante dessa delimitação, a secretaria mostra que já possui um entendimento a respeito dessas normativas do TCU, uma vez que em 100,0% (Gráfico 2) dos pregões analisados houve verificações dos preços praticados pelos órgãos públicos.

Gráfico 2 - Realização de pesquisa de preços em órgãos públicos nos Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Quando se destrincha a análise de acordo com seu objeto é válido esclarecer, primeiramente, que as licitações cujo objeto são alimentação, necessariamente tem o seu orçamento feito pela área demandante e não pela Diretoria de Compras, como tratado na seção 6.3. Dito isso, ao analisar a composição dessas pesquisas aos órgãos públicos nota-se que nos processos que tramitaram para o Núcleo de Orçamentos, ou seja, naqueles em que as áreas demandantes optaram por não realizar o orçamento, transferindo essa responsabilidade para a

DCO, foram os pregões em que houve a maior variedade de fontes consultadas relativas à órgãos públicos.

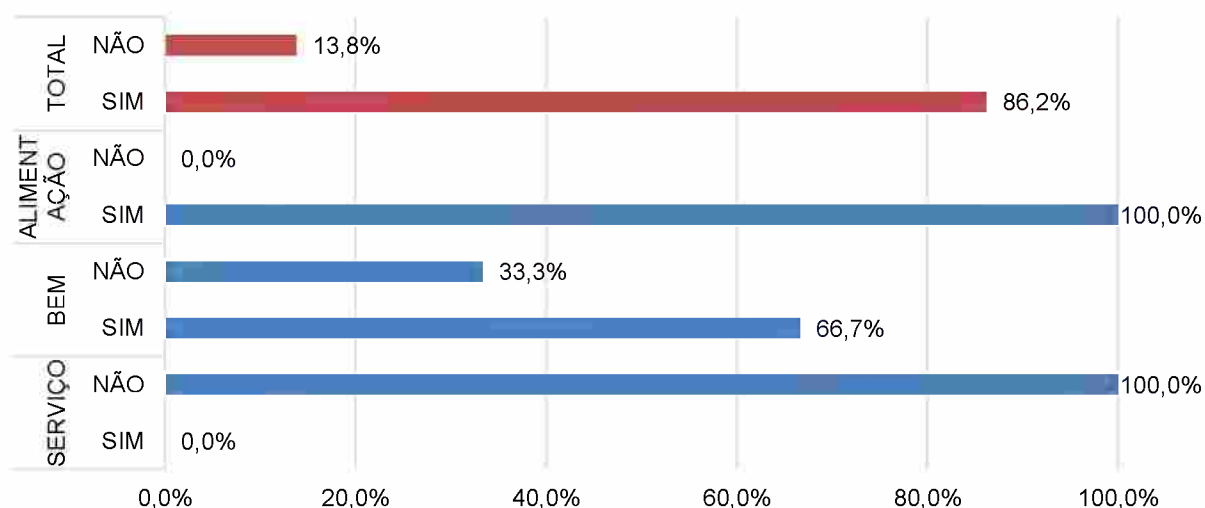
O núcleo realizou, para todos os procedimentos que lhe foram atribuídos, cotações de preços no Portal de Compra e a verificação das atas de registros de preços vigentes e de contratações similares de outros entes públicos, em execução nos últimos 180 dias. Além disso, foram exclusivamente nesses processos em que se verificou que as áreas demandantes, unidades com a responsabilidade para tal, declararam terem feito a pesquisa ao Banco de Melhores Preços no Portal de Compras. Ainda, dentre estes pregões se encontra o único em que há uma declaração de ter-se feito uma busca na base de dados do Painel de Preços da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ademais, o Núcleo de Compras nunca exauriu suas pesquisas aos órgãos públicos, solicitado, via e-mail, propostas de orçamento às empresas cadastradas na linha de fornecimento do objeto licitado no Portal de Compras, além de realizar pesquisas na Internet.

Quando as pesquisas de preços foram feitas pelas áreas demandantes verifica-se que nos casos de alimentação sempre há uma pesquisa ao Portal de Compras e pesquisas via e-mail e *in loco* juntamente aos fornecedores. Houve alguns processos na qual as áreas buscaram realizar pesquisas também na Assembleia Legislativa de Minas Gerais através do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON, mas diante da desatualização dos dados interrompeu-se essa verificação. Em relação aos demais objetos ou eram feitas cotações no Portal de Compras ou coletas de preços no Banco de Melhores Preços no Portal de Compras, não havendo casos de se ter realizado os dois procedimentos em um mesmo pregão.

Isto posto percebe-se que apesar do disposto em lei e da jurisprudência do TCU estarem sendo cumpridos, há uma necessidade de melhoria da diversificação da cartela de fontes ligadas aos órgãos públicos consultadas, uma vez que isso aumentaria as possibilidades de se encontrar os valores de objetos compatíveis com os licitados e/ou aumentaria o número de orçamentos por item, o que favoreceria ao atingimento de um valor mais assertivo e fiel ao do mercado. Nesse âmbito percebe-se que o Núcleo de Orçamentos da DCO possui um procedimento de pesquisa de preços mais adequado do que o das áreas, uma vez que investiga mais fontes do âmbito público, cabendo assim a essa unidade instruir às demais em relação a adoção dessa mesma metodologia.

Quando se analisa o sucesso dessas pesquisas, ou seja, em quantas delas conseguiu-se encontrar um preço prático pela Administração Pública para o objeto demandando, verifica-se que os números gerais são ótimos, de modo que em 86,2% (Gráfico 3) dos casos essa pesquisa foi bem sucedida. O resultado da análise expõe ainda que nos casos dos processos de alimentação foi possível coletar preços em pesquisas feitas com órgãos públicos em todos os pregões analisados. Já no tipo bem não foi possível encontrar objetos compatíveis aos licitados nos sites governamentais em 33,3%, e no tipo serviço esse percentual atinge 100,0% dos pregões.

Gráfico 3 – Coletou-se preços através das pesquisas de preços realizada em órgãos públicos nos Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

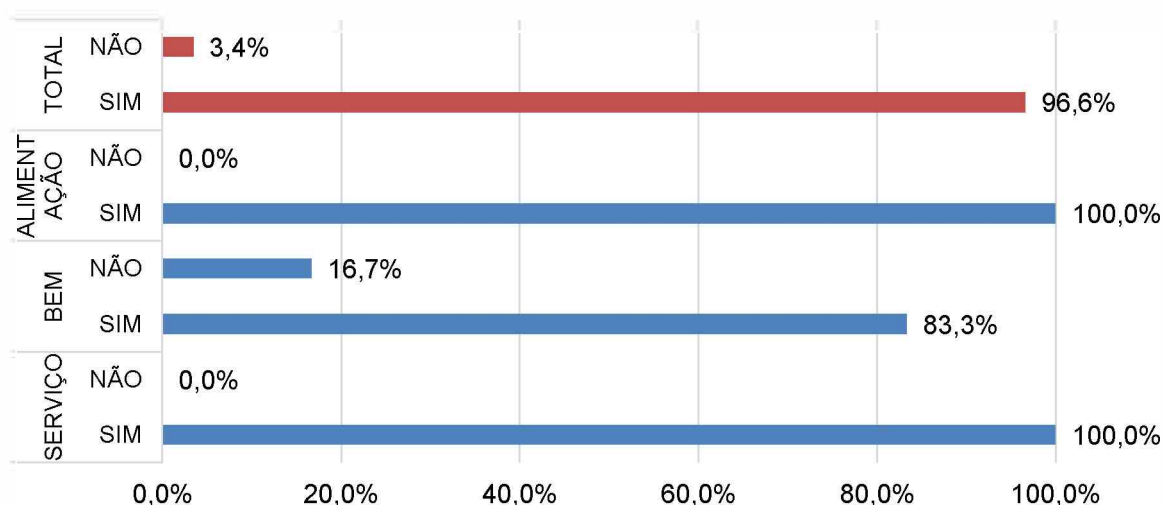
Essa dificuldade de paridade, porém, muitas vezes é advinda de problemas relativos à especificação dos objetos. Primeiramente, essas descrições podem ser muito longas, o que dificulta a pesquisa de preços uma vez que torna difícil encontrar um item que seja pareável em todos os pontos estabelecidos para o objeto licitado; em segundo, há o fato de frequentemente as especificações estarem em desacordo com os objetos disponíveis no mercado, como será exposto ainda nessa seção (SEJUSP, 2019y). Devido à essas dificuldades, indica-se a realização de treinamentos com servidores das áreas demandantes para torná-los mais capacitados em elaborarem essas especificações uma vez que, como apontado, muitas vezes a pesquisa de preços falha devido a descrição. Esses treinamentos reverberam o novo decreto que rege os Pregões Eletrônicos em âmbito estadual, o Decreto nº 48.012/2020, que delimita em seu art. 16 § 4º a necessidade de se promover

capacitações a todos os agentes encarregados de instruir os processos licitatórios, expondo a pertinência desses cursos para garantir a assertividade da instrução dos Pregões Eletrônicos.

Os valores percentuais apresentados, todavia, apresenta uma limitação uma vez que se mostrou impraticável a análise de cada um dos itens dos pregões; dessa forma, o critério mostra que em 86,2% das licitações houve algum item em que havia paridade de especificação com objetos descritos nos portais governamentais, o que possibilitou a coleta de preço do mesmo; não necessariamente a maioria dos itens das licitações, ou ainda todos eles, encontram essa paridade. Essa é, portanto, uma análise mais superficial e que demanda estudos futuros para melhorar sua assertividade.

Ademais, atualmente rege, no estado de Minas Gerais, a Resolução Conjunta SEPLAG/CGE Nº 9447/2015 que em seu art. 3º, §1º, delimita que a pesquisa de preços deve contemplar o mínimo de três orçamentos para cada item licitado, e quando não for possível valer-se dessa quantidade, mas ainda assim for preciso dar prosseguimento ao processo de compras, cabe a Administração Pública justificar este ato. No caso analisado, verifica-se que a Pesquisa de preços conseguiu obter, no mínimo, três orçamentos em 96,6% das licitações analisadas (Gráfico 4), ou seja, em apenas uma licitação esse mínimo não foi atingido, sendo está uma compra cujo objeto tratava-se de um bem.

Gráfico 4 – Uso de, no mínimo, três orçamentos para compor as Pesquisas de Preços dos Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Nessa seara, as licitações de alimentação são as que possuem o maior número de fontes válidas de pesquisa, ou seja, um quantitativo alto de fontes em que se obteve um preço durante a pesquisa, variando entre sete e nove por item. Já em relação as compras relativas aos serviços foram quatro as fontes válidas e as compras relativas à bens possuíam entre três a cinco fontes válidas.

Por fim, é válido analisar o único processo de compras que não atendeu a esse critério: o Processo 22 (bem), que prosseguiu com alguns dos itens da Pesquisa de Preços com apenas dois orçamentos. Seu histórico para análise inicia-se após a realização de uma primeira pesquisa de preços, no qual o Núcleo de Orçamentos alertou a área que alguns itens possuíam especificação fora de linha de produção ou obsoletos, o que prejudicava a obtenção dos preços; contudo, este não é um problema da pesquisa, o procedimento apenas expôs um problema advindo da especificação do objeto e, por tanto, de responsabilidade das áreas demandantes. Dito isso, após o alerta dado pelo núcleo, a área demandante realizou alterações das características dos itens que compunham o objeto e solicitaram uma nova coleta de preços; foram feitas outras duas pesquisas e, ainda assim, alguns itens mantiveram-se sem o mínimo estabelecido pela resolução e sua continuidade no processo de compras fora justificada pela área demandante.

Neste caso específico, verifica-se, mais uma vez, que o problema da cotação de preços está na especificação do objeto incondizente com a realidade do mercado. Assim sendo, ao que tange ao cumprimento deste critério, pode-se estabelecer que anteriormente à pesquisa de preços em si, deve a área demandante alertar-se para que as características do objeto sejam possíveis de serem encontradas no mercado, sendo este um ponto mais crítico que a própria cotação dos preços, principalmente diante da modalidade Pregão Eletrônico que exige que seus objetos sejam bens e serviços comuns. Verifica-se assim que esse critério tem tido um ótimo desempenho, principalmente ao que tange à DCO.

Além disso, é válido ressaltar que o Núcleo de Orçamento tem adotado, em 2020, o entendimento do Tribunal de Contas da União a respeito de estabelecer-se critérios e parâmetros para determinar a inexecuibilidade ou excessividade de algum preço, eliminando aqueles 70% menores e aqueles 30% maiores que a média (STJ, 2017); desta forma, há uma análise crítica da pesquisa de preços por parte da DCO. Esse procedimento é importante uma vez que não adianta apenas realizar orçamentos sem assegurar-se que eles são coerentes. Já nos casos em que as áreas

demandantes realizam a pesquisa, principalmente nos de alimentação em que o cálculo não se baseia na média e sim no menor preço encontrado, não foi constatada nas justificativas de preço nenhuma sinalização dessa verificação de coerência dos preços.

Essa falta de análise crítica, todavia, pode ser a causa da dificuldade apresentada pelas áreas em justificar a discrepância encontrada entre os valores do contrato vigente e o preço de referência da nova licitação, citada na seção 7.1.4. Nesses casos o recomendado seria que mesmo os processos cujos orçamentos são levantados pelas áreas demandantes passassem a tramitar pelo Núcleo de Orçamentos, fluxo que não ocorre atualmente, para que os servidores dessa unidade, que possuem um conhecimento mais apurado e crítico a esse respeito, possam fazer a apreciação da pesquisa de preços.

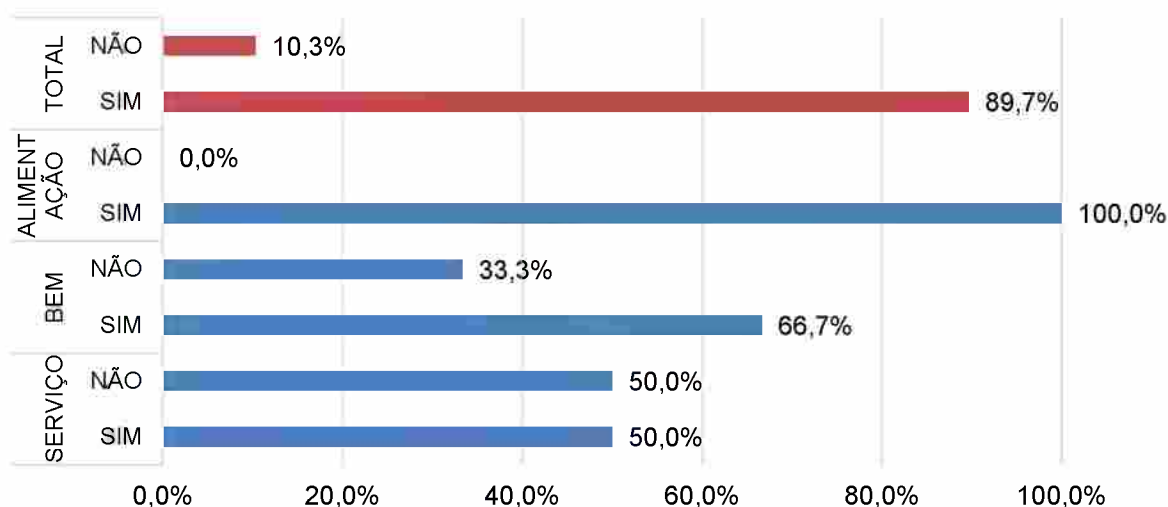
Não obstante, percebe-se um ótimo atendimento dos critérios “Há a realização de pesquisa de preços em órgãos públicos nos Pregões Eletrônicos”, “Houve a coleta de preços através das pesquisas de preços realizada em órgãos públicos”, e “A pesquisa de preços utilizou-se de pelo menos três orçamentos para cada item”, o que nos permite passar para o próximo critério de análise.

7.1.2 Critérios 4 e 5 – Objeto

Uma boa descrição do objeto é fundamental para garantir à Administração Pública que aquilo que está sendo licitado e que será adquirido é efetivamente o que se precisava, o que será capaz de suprir uma necessidade fática. Uma boa descrição propicia uma boa interpretação pelos fornecedores, enquanto uma má descrição ou especificação não compatível com os produtos ofertados pelo mercado, pode ocasionar licitações fracassadas ou desertas. Dito isto, é preciso que a descrição do objeto seja completa, sucinta e clara, garantindo que o fornecedor compreenda, de imediato, e sem gerar qualquer tipo de dúvidas, qual o produto demandado pelo Estado.

Verificou-se assim que três licitações tiveram pedidos de esclarecimentos referentes aos objetos e, por isso, delimitou-se que suas especificações não estavam completas e/ou claras (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Edital com objeto completo, sucinto e claro nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

O problema só não foi encontrado nos objetos do tipo alimentação. Já nos bens e no serviço, os esclarecimentos solicitavam:

a) Processo 24 (bem):

- “Não ficou claro se o kit deve contar escovas para armas curtas ou armas longas.” (SEJUSP, 2019x) – Informação não constava explicitamente na especificação; no Termo de Referência a área demandante delimitou que a escova seria de “ponta dupla”, o que deixava implícita esta informação;

- “Não foi mencionado ainda os demais itens que compõem o Kit.” (SEJUSP, 2019x) – A composição do kit não estava clara, mas todos os itens que o compunham já tinham sido descritos no item que tratava da especificação do objeto no Termo de Referência.

b) Processo 26 (bem):

- “Este pallet é vazado ou liso?” (SEJUSP, 2019z) – Informação não constava.

- “Será utilizado para armazenar mercadorias que fiquem no chão ou aéreas?” (SEJUSP, 2019z) – Informação não constava; mas seria utilizado nos dois casos. Essa resposta inclusive foi alvo de novo pedido esclarecimento.

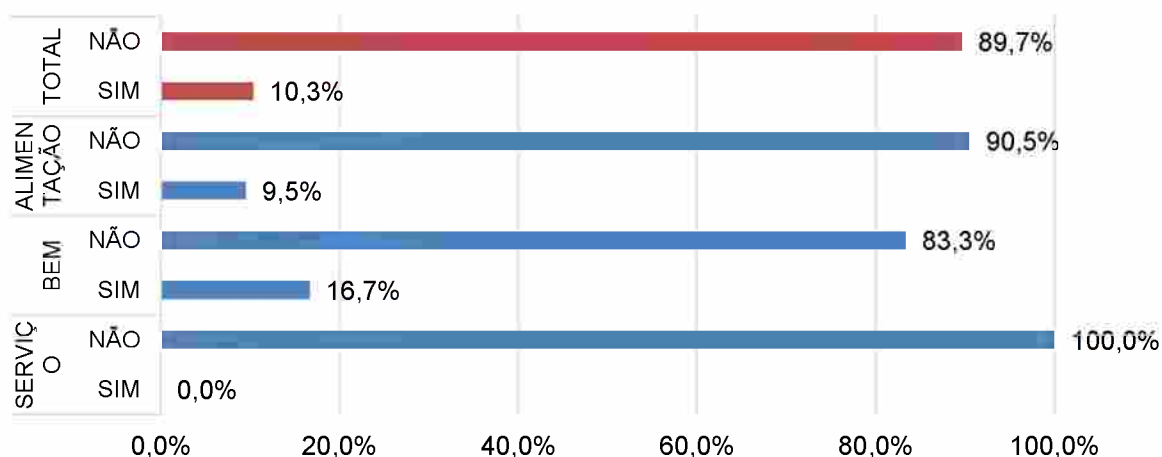
c) Processo 29 (serviço):

- os questionamentos foram diversos e, por isso, não os cabe trazer aqui. Entretanto, de modo geral, eles tratavam de questões referentes principalmente a terminologias específicas da área demandante, como o que seria “agente de integração” ou “termo de compromisso”.

O que se percebe, nestes casos, é que o servidor não conseguiu transcrever a clareza que ele tinha do objeto para o documento escrito. Ademais, diferentemente dos objetos de alimentação que, devido a sua quantidade, já devem ter desenvolvido nos servidores uma *expertise* na elaboração, os processos com pedidos de esclarecimento possuíam objetos incomuns de serem demandados pela secretaria, o que explicaria a dificuldade em elaborá-los com assertividade. Apesar disso, todos os outros processos continham especificações que deixavam claro o que a Administração pretendia licitar, permitindo ao fornecedor compreender se era ou não capaz de fornecer aquele objeto antes mesmo de investir na leitura dos atos convocatórios. Desta forma, pode-se dizer que o critério “O Edital contém o objeto da licitação com definição completa, sucinta e clara” teve um bom desempenho quando analisado de modo global, mas um desempenho regular quando analisados os tipos bem e serviço.

Contudo, algumas licitações precisaram de modificações na descrição do objeto antes da publicação, indicadas pelo Núcleo de Compra ou pela Assessoria Jurídica. No caso analisado (Gráfico 6), apenas três processos tiveram alguma indicação de correção do seu objeto, o que representou 10,3% do total.

Gráfico 6 – Necessidade de correções na descrição do objeto dos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Para esse cálculo, porém, foram desconsiderados os pedidos de correção referentes aos Processos 18 (alimentação), 19 (alimentação) e 26 (bem), uma vez que as indicações de correções feitas foram consideradas inoportunas pela área demandante.

Os pedidos de mudança solicitavam:

a) a inclusão do termo “aquisição” na licitação cujo objeto era um bem, expondo assim que esta é uma prática positiva já consolidada na secretaria;

b) a mudança do termo “presos”, constante no objeto, nos casos em que a licitação era para centros socioeducativos.

Expondo assim, que as alterações não eram críticas e podendo-se afirmar que o critério “Foi necessária a realização de correções na descrição do objeto” teve um bom desempenho pela secretaria, com poucos objetos necessitando de correções. Contudo, tendo em vista os casos de falhas, seria interessante à secretaria promover, com alguma periodicidade, treinamentos referentes a especificação de objetos de bens e serviços que podem vir a ser solicitados visando desenvolver as habilidades dos servidores em realizarem uma boa descrição mesmo em casos atípicos; além disso, cabe a área demandante fazer um levantamento constante dos apontamentos feitos referentes as especificações que produz, como o realizado nessa seção, e buscar internalizar os principais pontos criticados para não reproduzir os mesmos erros em licitações futuras.

Não obstante, percebe-se que a elaboração de um objeto completo, claro e sucinto não tem sido uma dificuldade para a Sejusp, havendo deslizes pontuais, mas que são percebidos pelos mecanismos de apreciação existentes – Núcleo de Compras e a Assessoria Jurídica – e que garantem, assim, uma boa performance dos critérios estabelecidos relativos ao objeto.

7.1.3 Critério 6 – Indicações de correções da Diretoria de Compras para as áreas demandantes

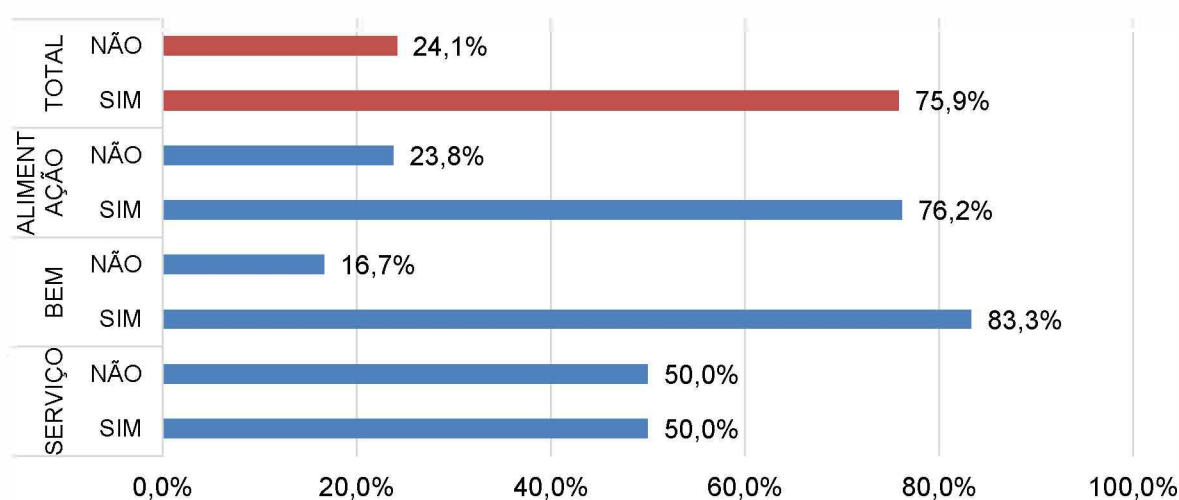
As atividades que detectam incongruências no processo durante a fase interna são fundamentais uma vez que, após a publicação, qualquer incoerência pode levar a um atraso do processo, como nos casos de retificações, esclarecimentos e impugnações, ou até mesmo a anulações, gerando um desperdício de todos os

recursos financeiros e humanos gastos até então naquele processo e um adiamento do atendimento da demanda, sendo, portanto, uma ineficiência.

Admite-se a relevância dessas atividades corretivas, contudo o excesso de correções expõe falhas na confecção dos documentos, e os erros recorrentes mostram falhas na retroalimentação e adaptação do processo, no qual mesmo após os mesmos defeitos serem apontados por mais de uma vez, não se consegue mudar os atos comumente realizados, tornando a repetir os mesmos erros. Dito isto, optou-se por separar essas análises internas em busca de incongruências em duas: uma será aquela feita pela Assessoria Jurídica, a ser melhor tratada na próxima seção, e a outra será toda aquela realizada por qualquer núcleo da Diretoria de Compras, ou seja, pelo Núcleo de Compras, Núcleo de Orçamento e/ou Núcleo de Elaboração de Instrumentos, e sendo esta tratada nesta seção.

Qualquer incongruência apontada pela DCO foi considerada neste estudo e, assim, chegou-se à um valor alarmante: 75,9% dos processos de Pregão Eletrônico da Sejusp precisaram retornar para as áreas demandantes devido a inconsistências processuais (Gráfico 7). Quando se faz a análise por tipos de objeto, percebe-se que eles espelham o resultado total, com números igualmente altos de indicações de necessidade de correções.

Gráfico 7 – Indicação de correções pela Diretoria de Compra para as áreas demandantes nos documentos que compunham os processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Positivamente, tem-se o fato de que esse valor expõe que a Diretoria de Compras tem executado um bom serviço, conseguindo captar as incongruências nos documentos que compõe a licitação. Contudo, quando se analisa sob o viés da área demandante e do processo como um todo, um número tão alto de erros expõe uma deficiência na produção documental, o que implica em o processo tomar mais tempo do que tomaria se o fluxo seguisse normalmente, sem precisar retornar a última área que o compôs para realizar correções. Ademais, se, eventualmente, algum desses vários erros não for descoberto e corrigido durante a fase interna, poderá levar a impugnações e anulações de toda a licitação. Este é, portanto, um ponto que necessita de maior atenção de todas as unidades que participam da fase interna do Pregão Eletrônico.

Para compreender esse contexto, reuniu-se os principais alvos das correções, visando detectar quais são os principais gargalos e por meio dessa análise percebeu-se que as indicações concentram-se em algumas categorias, sendo elas a respeito: a) do objeto, b) do orçamento/pesquisa de preços, c) da redação documental, d) da ausência de cláusulas que devem compor o documento, e) da incompatibilidade das informações postas no mesmo documento ou entre documentos, e f) das indicações de correções que foram feitas em um primeiro momento e ignoradas.

Ao que se refere ao objeto, a maioria das colocações eram referentes ao objeto incompleto ou a problemas relativos às especificações dos itens, mas como essas colocações já foram tratadas na seção 7.1.2, não serão novamente discutidas aqui.

Quanto ao que trata do orçamento, a grande maioria dos problemas apontados dizem respeito aos processos de compras cujo objeto era um bem, havendo incongruência em apenas dois de alimentação, o que expõe que a área demandante, que é a responsável pela realização da pesquisa de preços quando o objeto é alimentação, tem desempenhado bem a execução desse procedimento, como exceção dos pontos tratados na seção 7.1.1. Já quando se verificam os bens, percebe-se que há uma dificuldade ao que tange todo o procedimento de orçamentação desses objetos, sendo os principais gargalos relativos a Dotação Orçamentária, que muitas vezes não é citada, ou se o é, não está correta; e a Justificativa para a Divisão dos Lotes, no qual a área realiza divisões equivocadas por não compreender que o determinado na Lei Complementar 147/2014 atinge apenas os bens que possuam itens de natureza divisível e com lotes de valor menor que

R\$80.000,00. No primeiro caso caberia à Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças da secretaria, promover uma reunião ou produzir um material didático para garantir que os servidores estão devidamente instruídos a respeito das dotações orçamentárias; já no segundo caso, é recomendável um treinamento em que as áreas demandantes passariam a compreender de forma mais aprofundada a respeito da Lei Complementar 147/2014 e como deve ser feita a divisão de lotes e demais atos que condizerem com a exclusividade para ME e EPP. Dito isso, corrobora-se, mais uma vez, com o estabelecido no Decreto Estadual nº 48.012/2020 a respeito de promover-se capacitações para atualizar os agentes responsáveis por instruir o processo licitatório.

De toda forma, os erros referentes à redação dos documentos expõem uma falta de atenção do servidor em elaborar os documentos, e esses erros podem ocorrer por diversos motivos, tais quais:

a) o uso de um documento já pronto de outro processo como base para um novo, o que, somado a falta de atenção e a falta de uma leitura minuciosa, leva a permanência de informações referentes ao processo incorreto. Essa provavelmente é a razão de erros referentes a citação de serviço quando o objeto é bem, e vice e versa; as citações a Seap ou Sesp (ocorridas principalmente nos primeiros meses após reforma administrativa); as citações a centro socioeducativos em editais relativos a unidades prisionais e vice e versa; e a citação de endereços incorretos. O uso de documentos de outros processos ainda leva a um efeito bola de neve, no qual o erro que antes existia em apenas um processo, passa a existir em todos os seguintes e, por isso, o recomendável é sempre iniciar o documento do zero, o que no Sei é delimitado como o uso de modelo “nenhum”. Os processos anteriores só devem ser utilizados como referência, inclusive para atentar-se ao que foi exposto como erro neles;

b) o vício na leitura, uma vez que após elaborar e ler cotidianamente documentos que, em sua essência, são idênticos, há uma tendência de que alguns erros pequenos passem despercebidos. Nestes casos o recomendado é que as unidades criem e passem a utilizar *checklists* internos indicando todos os pontos, por mais minucioso que seja, que precisam ser verificados antes de tramitar o processo. Neste ponto também é interessante que, caso a DCO tenha a informação referente à alguma mudança referente a delimitação das cláusulas ou aos documentos que

devem compor o processo, como nos casos de alterações de legislação, ela encaminhe e-mails alertando dessas mudanças ao invés de aguardar que os processos tramitem para ela para, só então, fazer esse alerta via memorando;

c) e efetivamente a falta de atenção, em si.

Outro ponto apontado nas correções refere-se à ausência ou incompletude das cláusulas obrigatórias do Termo de Referência. As principais a possuírem alguma incongruência são aquelas referentes aos critérios de julgamento, a execução do objeto e sobre o contrato. O esquecimento dessas cláusulas pode ser extremamente prejudicial ao processo, podendo levar a sua impugnação ou anulação da licitação uma vez que são obrigatórias por lei. O número de indicações de correções nessa seção, entretanto, surpreende uma vez que existe um Modelo Padrão, estabelecido pela AGE, a ser seguido, oriundo da Resolução Conjunta SEPLAG/AGE nº 9.931/2018; assim, se o documento fosse devidamente respeitado essas indicações sequer existiriam e assim, reforçar-se a importância de seguir estes modelos.

Em relação a incongruência documental, o erro que mais se destaca é a ausência de anexos, o que expõe mais uma vez uma desatenção do servidor na elaboração dos documentos, ou até mesmo uma falta de conhecimento em relação aos documentos que deveriam compor o processo. A incompatibilidade de informação entre os documentos igualmente mostra uma falta de atenção e, ainda, uma falta de revisão dos e entre os documentos. Por fim, a existência de Termos de Compromisso em editais de socioeducativo, quando são documentos de uso exclusivo nos casos de unidades prisionais, mostram uma falta de conhecimento dos servidores a respeito dos documentos que compõe cada licitação e cada objeto.

Por fim, é válido ressaltar a respeito das indicações relativas a pedidos de correções repetitivos. Esse tipo de solicitação expõe que as áreas demandantes não se mostraram capazes de absorver o *feedback* dado pelo fluxo do processo, fato que implica em retrabalho tanto para as unidades de análise, que terão que realizar uma nova verificação a cada vez que o processo for devolvido; quanto para as próprias áreas demandantes, que terão que refazer o documento enquanto houverem incongruências. Essa incapacidade de converter a informação em ação acaba implicando, assim, em aumento do tempo processual.

No caso das indicações do Núcleo de Compras, foram apenas dois processos em que houve retorno da documentação para a DCO com correções ainda

por serem feitas; no entanto, o Núcleo de Elaboração de Instrumentos precisou solicitar que as áreas sanassem as ressalvas da Assessoria Jurídica que foram ignoradas por eles, em sua primeira correção, em 11 dos processos (38% do total de processos).

Todas essas indicações reforçam uma falta de alinhamento dos setores frente aos conhecimentos e práticas comuns que a unidade deveria adotar; desta forma, reforça-se mais uma vez que um *checklist* que contivesse todos itens que demandam atenção ou alterações, e que fosse alimentado cotidianamente diante das novas constatações da área, é fundamental. É indicado também, nestes casos, que as unidades administrativas façam reuniões periódicas para debaterem a respeito desses pontos, conseguindo assim melhorar o uso desses mecanismos de *feedback*. O recomendável seriam reuniões internas, devendo essas serem mais frequentes, onde as áreas discutiriam a respeito de quais os erros mais frequentes tem sido indicados nos seus processos e quais medidas tomar para evitar que eles ocorram; mas também reuniões entre a DCO e as áreas, que serviria principalmente para alertá-los da ocorrência dos erros mais comuns e, até mesmo, para instruí-los a respeito dos procedimentos a serem adotados no processo de compras para garantir seu bom desempenho.

Dito isso, reforça-se que as unidades de verificação de incongruências possuem um papel significativo e que existirem erros eventuais em uma minoria de processos não é um problema. Contudo, o contexto existente na Sejusp é o de quase todos os processos com algum defeito, sendo a grande maioria deles passível de serem resolvidos se as áreas demandantes tivessem um procedimento mais consolidado na elaboração de seus documentos e que impedisse que informações, cláusulas e documentos fossem inseridos no processo com erros ou dados faltantes. Assim, o critério “Núcleos da DCO retomaram o processo para realizar correções (com exceção ao Parecer da Assessoria Jurídica)” apresenta um desempenho ruim, precisando ser alvo de esforços para melhorias.

7.1.4 Critérios 7 e 8 – Assessoria Jurídica

A Lei nº 8666/1993 delimita, em seu art. 38, que as minutas de editais “devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração” (BRASIL, 1993). Dessa forma, essas unidades realizam o exame dos documentos e indicam recomendações e ressalvas a serem cumpridas, cabendo

ainda à Administração justificar e/ou motivar as situações em que não houver o cumprimento dessas orientações.

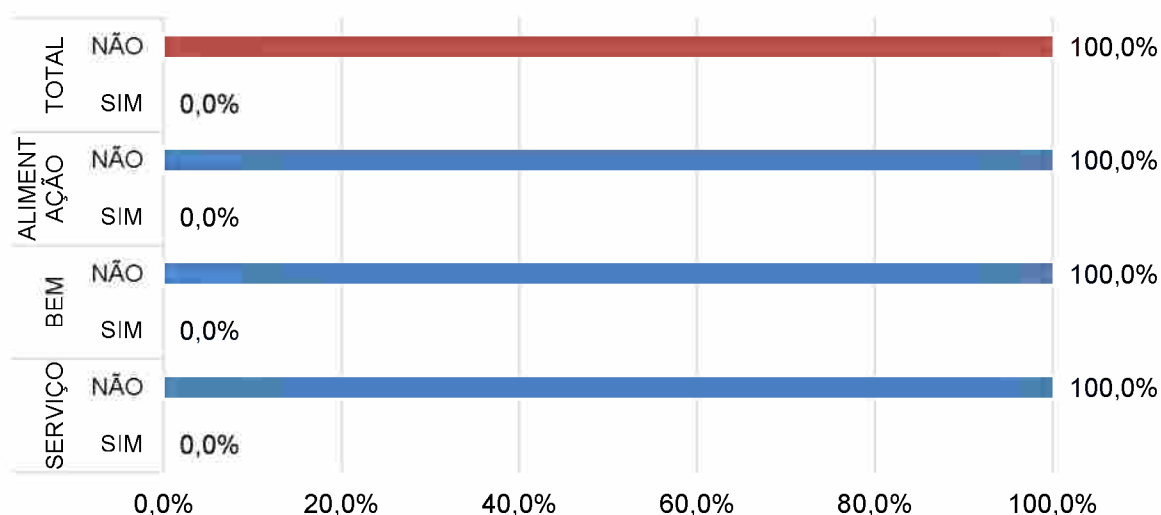
Todavia, assim como fora a situação relativa às correções indicadas pelas unidades da Diretoria de Compras, a Assessoria Jurídica por meio de sua análise possui um papel relevante uma vez que garante a legalidade do ato convocatório, delimitando as alterações que precisam ser feitas no processo. A existência de muitos erros, entretanto, expõe uma deficiência na elaboração desses documentos, e a recorrência das mesmas incongruências expõe uma incapacidade das unidades em promoverem alterações nos seus procedimentos.

As ressalvas e recomendações da Assessoria Jurídica englobam diversos documentos do processo licitatório, sendo o principal deles o Edital e seus anexos. Todavia, como na Sejusp há uma divisão na elaboração dos documentos que compõe o ato convocatório, a competência em responder às orientações da Assessoria Jurídica e, conseqüentemente, a responsabilidade pela incongruência e pela correção da mesma é dividida. Assim, a unidade que elabora o documento, é aquela que responde pelo mesmo e, por isso, neste trabalho fez-se essa divisão, buscando compreender quais erros são advindos de falhas na DCO e quais são advindos de falhas das áreas demandantes. Dito isso, será analisado primeiramente aqueles referentes a DCO.

7.1.4.1 Critério 7 – Alterações para DCO

O cenário, em si, é bastante preocupante. Não houve nenhum processo enviado para a Assessoria Jurídica que não tenha retornado com alguma ressalva ou recomendação (Gráfico 8). Esses números expõem que a Diretoria de Compras tem apresentado dificuldades em produzir os documentos de sua competência.

Gráfico 8 - Aprovação dos documentos do ato convocatório, produzidos pela DCO, pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Assim como ocorreu na seção 7.1.3, buscou-se aqui compreender mais detalhadamente a respeito de quais são esses apontamentos. Nesse processo, verificou-se que os principais gargalos se encontram no Edital e no contrato, enquanto os demais documentos possuem colocações mais pontuais, por vezes específicas a um único processo e, por isso, não serão consideradas aqui; de toda forma, passa-se a análise do Edital e contrato.

O Edital e o Termo de Referência são os documentos mais extensos e com a maior quantidade de informações e compõe o ato convocatório, e qualquer erro neles pode impactar no efetivo sucesso da licitação. Essa complexidade, no entanto, não pode ser utilizada para justificar as diversas orientações destinadas a eles pela Assessoria Jurídica diante as falhas de elaboração.

Ao que tange o Edital, a ressalva mais realizada foi indicada em 71,4% dos processos. Ela solicita que seja feita a juntada aos autos da justificativa referente a exigência de comprovação de boa situação financeira do licitante detentor do melhor preço; além disso, questiona o uso de fatores como rentabilidade e lucratividade nas fórmulas para o cálculo dessa boa situação financeira. Quando observada a resposta da unidade de compra frente a essa orientação, verificou-se que todas as vezes o retorno foi o mesmo: a DCO elencava as razões pelas quais tinha feito opção pela exigência da comprovação de boa situação financeira. O ponto de questionamento aqui é: se a unidade já tinha as razões para esse ato, porque esperava ser cobrada

para, somente então, realizar os esclarecimentos? Essa situação mostra uma falta de proatividade da unidade, e de consciência a respeito de como compor o processo anteriormente promoveria mais celeridade ao fluxo processual; além de que cabe a ela buscar agregar ao processo todos os documentos pertinentes, sendo solicitada ou não.

Contudo, é válido tratar que a Diretoria de Compras, no ano de 2020, alterou seu procedimento em relação à essas orientações da Assessoria Jurídica passando a antecipar as respostas a essas colocações. O Núcleo de Elaboração de Instrumentos atualmente tem produzido uma Nota Técnica para todos os seus processos antes de enviá-los para a assessoria; neste documento, os servidores tratam, de antemão, a respeito de algumas das ressalvas e recomendações que sempre eram feitas aos processos e que já possuíam justificativas padrões para motivar os atos, como é o caso da colocação a respeito da boa situação financeira. Essa mudança expõe, assim, que a DCO vem buscando se aperfeiçoar, e isto precisa ser reconhecido; no entanto, não há nenhuma orientação estabelecida para alimentação desse procedimento, de modo que o acréscimo de outras orientações comuns da assessoria à essa nota técnica fica a cargo, meramente, da percepção dos servidores, o que pode levar a uma demora de mudanças procedimentais, ao invés de existir um mecanismo de levantamento mais preciso.

A segunda ressalva mais realizada, existente em 1/3 dos processos, é relativa à solicitação da complementação de um dos itens do Edital. Essa orientação, todavia, parou de ser feita pela Assessoria mesmo que a Diretoria de Compras continuasse sem acrescentar a informação e, por isso, percebe-se que houve uma mudança de entendimento e não se aprofundará nela.

Por fim, o Edital possui mais dois destaques devido a quantidade de orientações; uma delas trata a respeito de ser solicitado à Diretoria de Compras para optar pelo recebimento dos documentos habilitatórios por via digital ou por via física; contudo, é acordado dentro da DCO que a entrega se dará nas duas formas e, por isso, essa recomendação não será alvo de estudo nessa pesquisa. Já o outro destaque, refere-se às frequentes menções a Seap e/ou a Sesp, o que não deveria ocorrer devido a reforma administrativa, e que evidencia que a unidade possui uma dificuldade de adaptar-se, com presteza, diante de novos cenários, já que ela não conseguiu alterar todos os seus documentos em tempo hábil às mudanças legislativas e administrativas, expondo mais um gargalo na unidade de compras. Essa dificuldade

torna-se ainda mais preocupante em um contexto, como o vivido em 2020, em que há uma mudança legislativa do funcionamento dos Pregões trazidos pelo Decreto Estadual nº 48.012/2020, uma vez que se percebe que caso a secretaria não implemente capacitações incisivas a seus servidores, os documentos elaborados nos meses posteriores a publicação do novo decreto terão defeitos como os já tratados, precisando assim serem sanados e gerando retrabalhos ao fluxo processual.

Em relação às demais ressalvas, elas elencam, principalmente: a) item suprimido em um dos documentos e não justificado no Termo de Declaração; b) repetição de ideias entre os parágrafos; c) falta de legislações ou legislações citadas incorretamente; d) numeração incorreta dos anexos; e) sequência numérica dos itens incorreta; e f) divergência de informações entre documentos. Mesmo que sejam pontuais, essas orientações abarcam, em certos pontos, algumas situações já colocadas neste trabalho a respeito da situação das unidades de compras, expondo uma falta de cuidado mais minucioso na elaboração dos documentos e uma incapacidade de alterar os procedimentos do fluxo de trabalhos diante da necessidade de modificações. Nestes casos, assim como indicado para as áreas demandantes na seção anterior, seria conveniente à DCO elaborar *checklists* para seus núcleos visando consolidar todas essas informações que demandam atenção e que devem ser verificadas antes de dar prosseguimentos aos processos; igualmente, esse documento deveria ser alimentado no transcorrer do tempo e à medida que houvessem diferentes indicações pela Assessoria Jurídica.

Quanto ao contrato, segundo documento de responsabilidade da DCO com mais ressalvas e/ou recomendações, a orientação que mais foi feita pela Assessoria Jurídica, e que ocorreu em 42,9% dos processos, é referente a inclusão do valor total estimado na cláusula quarta do documento. Este preço é meramente estimativo, uma vez que ele pode sofrer alterações durante o Pregão Eletrônico, mas ele deve ser preenchido no documento uma vez que já existe um valor estimado inicial. No entanto, por ser um ato fácil de ser executado, mas, igualmente, ser uma orientação com alta frequência, percebe-se que existe uma deficiência nesse procedimento.

É possível estabelecer duas situações para tal: primeiro, poder-se-ia deduzir que a unidade não possuía o costume de realizar esse preenchimento até que, eventualmente, a Assessoria Jurídica começou a indicar essa necessidade. Neste caso, o principal problema seria o de a diretoria não conseguir reformular seu procedimento de elaboração de instrumentos, de modo a alterar a elaboração do

contrato e passando a ter como novo padrão o preenchimento desta cláusula. Essa incapacidade é preocupante uma vez que qualquer outra eventual mudança de entendimento legislativo referente à elaboração do Edital e seus anexos, como a realizada entre julho e setembro de 2020 diante do novo Decreto Estadual nº 48.012/2020 referente a modalidade Pregão Eletrônico, provavelmente terá o mesmo desempenho, ou seja, haverá dificuldade da unidade adaptar seus procedimentos para se readequarem a nova realidade.

Já uma segunda possibilidade, seria o da diretoria sempre ter sido cobrada a respeito do preenchimento deste valor, executar isso em alguns processos, mas haver uma falha em executá-lo em todos os documentos. Neste caso, o problema é ainda pior, uma vez que expõe que a unidade não possui um procedimento operacional padrão consolidado e nem uma gestão do conhecimento eficiente, o que implicaria em variações de assertividade dos documentos entre os servidores e, ainda, uma fuga de material intelectual no caso de um desses servidores que executa corretamente o processos entrar de férias ou sair do setor. Dito isso, ressalta-se que esse hiato para mudança não deve ser ignorado, uma vez que expõe uma deficiência da diretoria; entretanto é válido destacar que no ano de 2020 a Diretoria de Compras internalizou essa necessidade e tem preenchido a cláusula com o valor estimado da contratação.

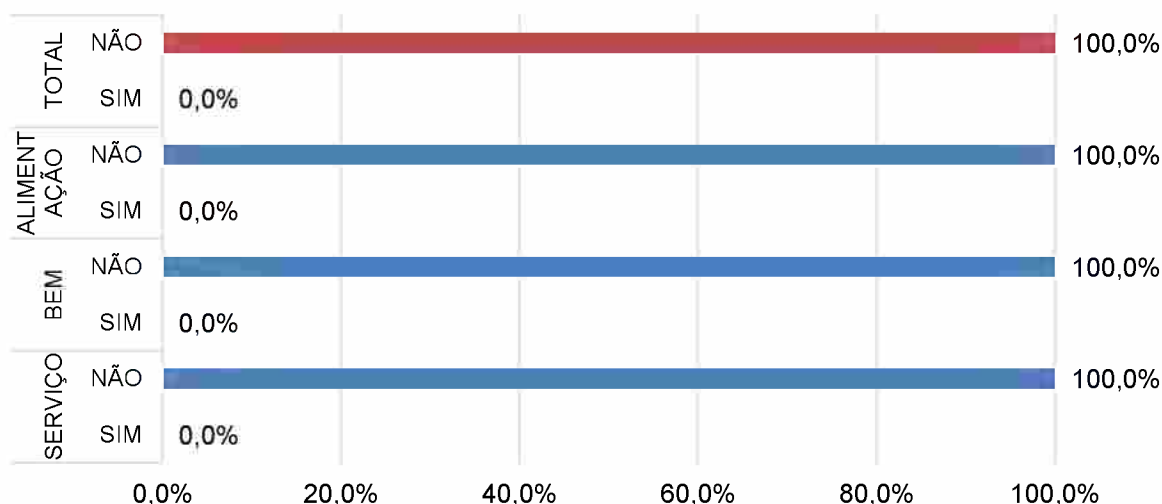
Em seguida, vem-se outras duas orientações frequentes, que apontaram erros em seis dos 28 processos. Uma delas trata a respeito do preâmbulo do documento, no qual constam diversas legislações não mais vigentes devido a reforma administrativa; já a outra vai destacar o fato de que deve haver uma alteração da numeração das cláusulas uma vez que houve a exclusão de uma delas. A primeira, advinda da reforma administrativa, como já tratado, expõe uma dificuldade de rápida adaptação da unidade a novos cenários; já a segunda, apesar de ser um erro menos grave, expõe uma falta de atenção na elaboração dos documentos, provavelmente advindas de uma inexistência de revisão do contrato antes da tramitação para a Assessoria Jurídica, ou até mesmo um vício na leitura, que impede que estes pequenos erros se tornem visíveis.

Percebe-se assim que, a despeito das melhorias realizadas em 2020, o desempenho do critério “O ato convocatório foi aprovado pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações para a DCO” em 2019 foi péssimo, devendo ser urgentemente alvo da atenção da gestão.

7.1.4.2 Critério 8 – Alterações para as áreas demandantes

Assim como algumas ressalvas da Assessoria Jurídica são de competência da Diretoria de Compras, algumas são das áreas demandantes, e também como a unidade de compras, a produção documental das unidades demandantes tem se mostrado falha uma vez que não houve um único processo em que não fora estabelecida uma ressalva e/ou recomendação (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Aprovação dos documentos do ato convocatório, produzidos pelas áreas demandantes, pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Como nos outros casos, essa é uma situação preocupante e, por isso, passou-se para uma análise mais aprofundada. Antes disso, torna-se válido declarar que algumas orientações delimitadas como de competência das áreas demandantes podem ser referentes a documentos que não foram produzidos por ela, tais como o Edital e o contrato; isto porque muitas das cláusulas estabelecidas nestes documentos advém do exposto no Termo de Referência ou é de responsabilidade da área determinar as medidas a serem tomadas e a justificar o ato. Dito isto, tem-se que a maioria das orientações de responsabilidade das áreas demandantes vieram do Edital, do contrato e do Termo de Referência. O Edital, porém, foi o documento cujas algumas orientações foram mais recorrentes.

As ressalvas mais feitas no Edital foram realizadas em 82,1% dos processos que passaram pela Assessoria Jurídica. A primeira delas, apesar de ser

uma ressalva do Edital, diz respeito a falta de justificativa no Termo de Referência a respeito da modalidade de compra escolhida pela área para execução do objeto. Já a outra diz respeito à área ter de delimitar se a atividade relativa ao objeto licitado exige registro ou autorização para funcionamento distintos. A terceira orientação, dada à 53,6% dos processos, é referente a cobrança da justificativa ou da complementação da justificativa relativa à exigência de comprovação de aptidão de desempenho da atividade licitada de pelo menos 50% do quantitativo delimitado por meio de atestados de capacidade técnica. Outra orientação, dada à oito dos 28 processos, diz respeito a apresentação de justificativas para a exigência dos critérios de habilitação e aceitação de propostas, o que inclui a fixação de prazos. Para além dessas, todavia, é igualmente importante falar que foi solicitado à área, em casos mais pontuais, para: 1) justificar a discrepância encontrada entre os valores do contrato vigente e o preço de referência da nova licitação, orientação específica de processos de alimentação (aspecto tratado na seção 7.1.1) 2) justificar a divisão de lotes exclusivos para ME e EPP, orientação específica de processos de bem (aspecto tratado na seção 7.1.1); 3) justificar a vedação da subcontratação; 4) justificar a vedação da participação em consórcios; 5) justificar a necessidade de registro no Conselho Regional de Nutrição - CRN (processos de alimentação); 6) justificar vigência de contrato superior à 12 meses; 7) alinhar a justificativa de contratação existente no Termo de Referência e no documento Justificativa.

O que todas estas ressalvas expõem é uma incapacidade das áreas demandantes em motivar adequadamente seus atos, uma inaptidão em dar as devidas justificativas para as decisões discricionárias que optou em tomar. Todas essas considerações poderiam ser incluídas como um item a mais em cada uma das suas respectivas cláusulas no Termo de Referência, justificando assim as decisões tomadas pela Administração. Porém, o que se tem é que, além de não estar realizando esta imposição legal de embasar todos os seus atos, sejam eles discricionários ou não, o setor ainda tem sido incapaz de readequar a elaboração dos seus documentos diante dessas constantes solicitações. Com mais da metade dos processos tendo o mesmo defeito sendo indicado, durante diversas vezes e ao longo de alguns meses, era esperado que a necessidade dessas informações integrassem os documentos fosse internalizada pelos servidores e passassem a compor efetivamente o processo, o que não ocorreu.

Quanto aos outros documentos, verificaram-se problemas similares aos existentes na DCO, mas em menor quantidade e, por isso, eles não serão discutidos novamente. Entretanto, essa situação expõe uma dificuldade das unidades envolvidas no processo de compra, de modo geral, em realizar algumas atividades de modo satisfatório. Dentre elas tem-se: a) garantir que as informações em um documento ou entre documentos sejam compatíveis; b) assegurar-se que não haverá menções às unidades administrativas que não existem mais, como a Seap e Sesp (ocorridas principalmente nos primeiros meses após reforma); e c) certificar-se que a numeração dos itens e cláusulas estará correta. Em resumo, além dos problemas relativos em embasar melhor seus atos, as áreas demandantes também apresentam incongruências relativas à falta de um trato mais minucioso aos documentos.

Desta forma, assim como fora na Diretoria de Compras, verifica-se que o desempenho do critério “O ato convocatório foi aprovado pela Assessoria Jurídica sem pedidos de alterações para as áreas demandantes” foi péssimo, devendo ser urgentemente alvo da atenção da administração.

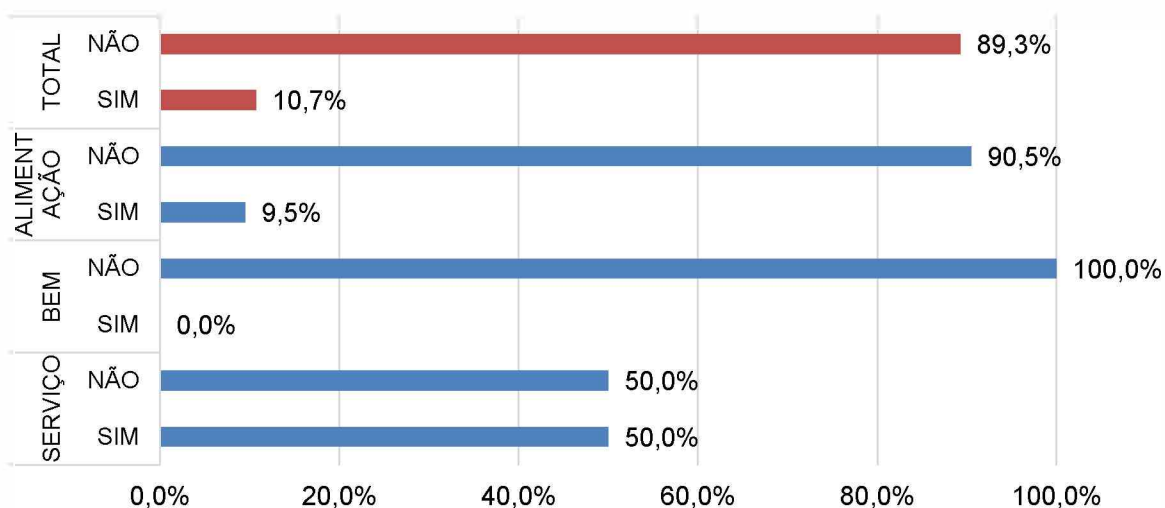
7.1.5 Critérios 9 e 10 – Impugnações

As impugnações são um meio que qualquer cidadão possui para contestar o ato convocatório quando verifica que o mesmo possui alguma ilegalidade ou irregularidade, sendo uma forma de controle social perante as licitações. A pessoa que realiza a impugnação deve apresentar o motivo da sua acusação, ou seja, deve indicar qual parte do processo está com vícios e argumentar sobre o não atendimento da legalidade. À Administração cabe julgar se a impugnação procede ou não. Ademais, nos termos do art. 11, § 2º, inciso II, do Decreto Estadual 44.786/2008 (revogado parcialmente pelo Decreto Estadual n.º 48.012/2020), previa-se que a Administração devia responder à impugnação em até 24 horas após o recebimento da solicitação e caso não o fosse feito neste prazo, deveria ser designada nova data para o pregão, respeitando os prazos legais para tal. Reitera-se aqui que os processos analisados eram regidos por essa norma, mas atualmente o prazo para decidir sobre impugnações passou a ser de dois dias úteis, como tratado na seção 2.4.

Dito isto, no caso analisado verificou-se que 10,7% (Gráfico 10), ou seja, apenas três dos processos alvos desta pesquisa sofreram impugnações. Assim, quase 90% dos processos não sofreram impugnações, o que indica que a composição

dos atos convocatórios foi bem realizada, de modo a não gerar dúvidas a respeito de sua legalidade, sendo este um ótimo resultado para a Administração.

Gráfico 10 – Existência de pedidos de Impugnação nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

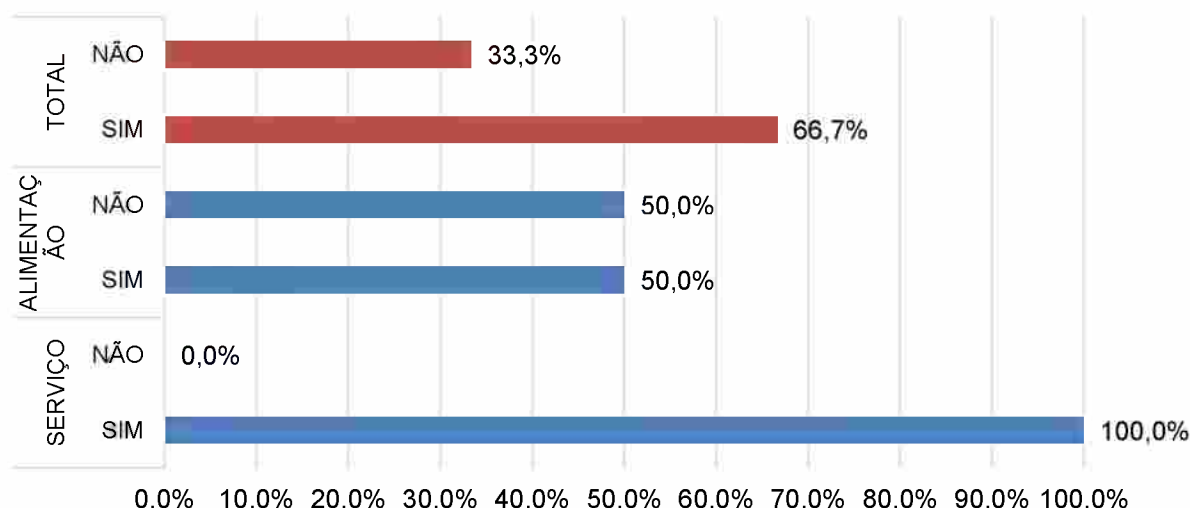
Quando se faz a análise por tipo de objeto, percebe-se que os bens não sofreram nenhuma impugnação e que os pregões do tipo alimentação seguem o padrão percentual geral, tendo sofrido impugnação em dois processos, o que representou 9,5% de seu total. Os serviços, no entanto, apresentam uma maior expressividade, no qual 50% dos processos sofreram impugnação, ou seja, um dos dois processos desse tipo. Mesmo que o quantitativo de processos de serviços seja baixo, o que implica que qualquer atendimento ou não dos critérios seja expressivo na porcentagem, como já tratado na seção 5.2, é importante que a diretoria se atente à esse objeto, uma vez que são menos solicitados e, assim, seus atos convocatórios se mostram mais atípicos, podendo propiciar falhas que serão alvos de impugnações, visto que os servidores não estão acostumados e preparados para trabalharem com as especificidades desse objeto; reforçando-se mais uma vez a necessidade de treinamentos de reciclagem eventuais, com uma atualização de conceitos, técnicas e atuações dentro da equipe das unidades.

Não obstante, é igualmente recomendável uma troca de informações entre os núcleos da DCO e entre a diretoria e as áreas demandantes. Devido a compartimentação das competências por vezes apenas o Núcleo de Licitações tem

conhecimento a respeito dos pontos que estão sofrendo impugnações e, por isso, seria interessante que o núcleo repassasse essa informação as unidades mais relacionadas a fase interna da licitação, como o Núcleo de Compras e o Núcleo de Elaboração de Instrumentos, de modo que eles teriam conhecimento a respeito desses pontos mais frágeis e passariam a atentar-se a eles no momentos das verificações e produção dos documentos.

Quando se passa a análise para a necessidade de reabertura do certame devido ao não cumprimento do prazo legal de 24 horas (delimitados, na data, pelo Decreto Estadual 44.786/2008 [revogado parcialmente pelo Decreto Estadual n.º 48.012/2020]), tem-se que apenas em um dos três pedidos de impugnação a Administração foi capaz de prover a resposta no tempo estipulado, sendo este um processo de alimentação (Gráfico 11). Nos outros dois casos, tanto no processo de alimentação, quanto no de serviço, demorou-se mais do que as 24 horas para enviar a resposta, o que implica em reiniciar os prazos de ocorrência do certame. Para os cálculos desse critério considerou-se apenas os processos que sofreram alguma impugnação e, por isso, o tipo bem não é representado no gráfico e também não é considerado para análise do desempenho.

Gráfico 11- Necessidade de reabertura do certame devido a impugnações respondidas após 24 horas do recebimento da mesma nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Este critério expõe, assim, que em 66,7% dos casos em que há uma impugnação, a secretaria precisará reabrir o certame devido à demora na resposta

a solicitação. Desta forma, devem o órgão e as unidades que atuam nessa etapa estarem melhor capacitados para argumentarem sobre as impugnações, em tempo hábil, de modo a não comprometerem a celeridade processual. Entretanto, é fundamental ressaltar que, apesar de existirem três casos de impugnação e, em dois deles haver a necessidade de reabertura do certame, em nenhum deles a impugnação foi considerada como pertinente, expondo, mais uma vez, a assertividade da Sejusp na produção de atos convocatórios em conformidade com a lei.

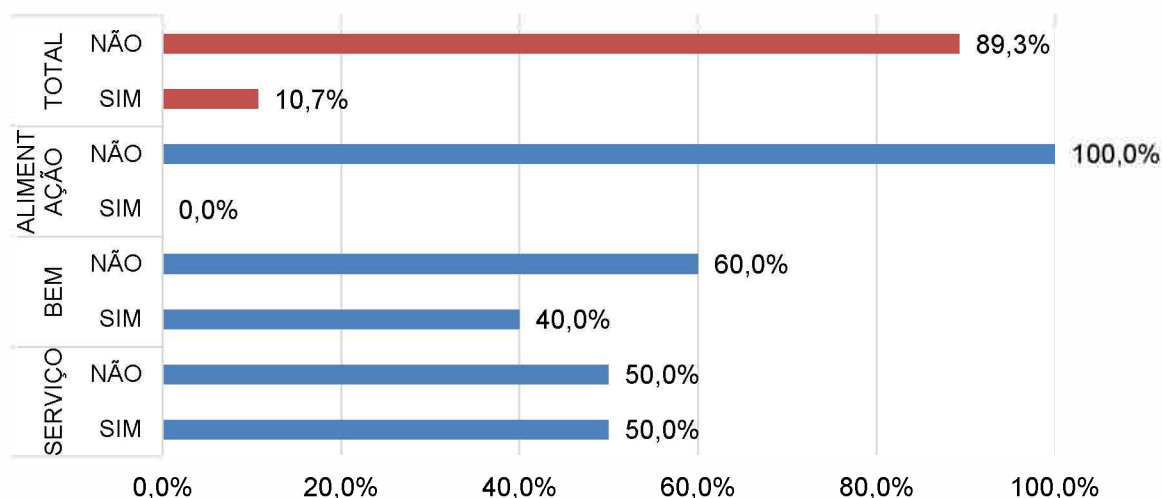
Dito isso, é possível afirmar que o critério “Houve pedido de impugnação” apresentou um bom desempenho, enquanto no critério “Foi preciso reabrir o certame devido a impugnações respondidas após 24 horas do recebimento da mesma” o desempenho da Administração foi ruim.

7.1.6 Critérios 11 e 12 – Esclarecimentos

Os esclarecimentos são um veículo que os fornecedores possuem para tirar qualquer dúvida que possuam a respeito do ato convocatório. Como o Edital e seus anexos contém informações essenciais à licitação e diversas regras, é possível que o licitante não compreenda tudo o que é determinado pela Administração Pública, cabendo a ele solicitar, nestes casos, o esclarecimento dessas dúvidas. Apesar de ser um veículo positivo para o fornecedor, os esclarecimentos expõem que a secretaria não conseguiu ser clara em alguma cláusula do seu ato convocatório, revelando uma limitação na elaboração do Edital e seus anexos e na execução do processo licitatório.

Dito isto, quando se passa para o estudo de caso em questão, verifica-se que 10,7%, ou seja, três dos processos licitatórios sofreram um pedido de esclarecimento (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Existência de pedidos de esclarecimento nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019

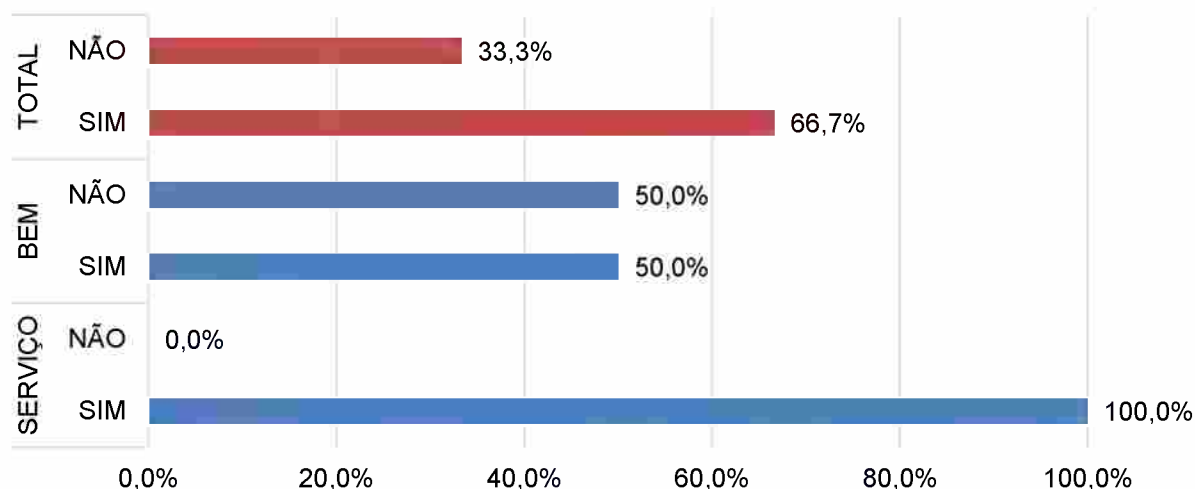


Fonte: Elaboração própria.

Uma análise segmentada expõe que nenhum desses esclarecimentos refere-se a um processo de alimentação, expondo uma assertividade da Administração em elaborar as cláusulas desse objeto. Contudo, o desempenho dos demais objetos não foi tão excepcional, com 40,0% dos processos de bens demandando esclarecimento, e 50,0% dos de serviço, porcentagens essas que podem expor uma maior dificuldade do órgão em traduzir suas demandas e estabelecer suas regras nos objetos que são menos recorrentes, e o qual não possuem a *expertise* na elaboração dos instrumentos convocatórios. Tal colocação é visível quando se analisam as motivações dos pedidos de esclarecimento, uma vez que nos três casos houveram dúvidas referentes ao objeto (tratadas na seção 7.1.2), havendo uma única dúvida diferente, sendo ela a respeito do modo como deveria ser feita a apresentação dos documentos.

Passa-se para a análise da necessidade de se reabrir o certame diante dos pedidos de esclarecimento. Para os cálculos desse critério considerou-se apenas os processos que sofreram algum esclarecimento e, por isso, o tipo alimentação não aparece no gráfico e também não é considerado para análise do desempenho. Dessa forma, em 66,7% das licitações foi preciso remarcar a data do pregão (Gráfico 13).

Gráfico 13 – Reaberturas do certame devido a pedidos de esclarecimentos nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Analisando-se os três casos em questão, tem-se que no Processo 24 (bem) o pedido de esclarecimento era referente ao objeto e a informação foi considerada como significativa para a confecção das propostas e, por isso, foi preciso retificar o Edital e reabrir o certame. Já no Processo 29 (serviço) foi preciso reabrir o certame devido aos pedidos de esclarecimentos, mas antes disso já havia sido suspenso por sete dias; o mesmo processo foi um dos que também havia sofrido impugnação de forma que, considerado todo o ocorrido, a sessão pública foi adiada por 20 dias.

Assim como a impugnação, o que se percebe pelos esclarecimentos é que, apesar da proporção de pedidos ser pequena, quando feitos, eles geram um impacto considerável no processo uma vez que, em sua grande maioria, será preciso remarcar a sessão pública diante as informações acrescidas a respeito do objeto após a resposta aos esclarecimentos. Dito isso, mais uma vez reforça-se a necessidade de treinamentos às unidades para se tornarem capazes de promover especificações completas, de modo a evitar que seja preciso reabrir o certame diante de pedidos de esclarecimentos que expõe à Administração falhas na descrição dos seus objetos.

Dito isto, tem-se que o critério “Houve pedido de esclarecimento” apresentou um bom desempenho, enquanto no critério “Foi preciso reabrir o certame devido a esclarecimentos” o desempenho da Administração foi ruim.

7.1.7 Critérios 13 e 14 – Retificações

As retificações são uma forma que a Administração encontra para corrigir algum aspecto do ato convocatório após a sua publicação. Essas retificações, todavia, podem expor uma dificuldade do setor público em entregar seus documentos completos, sem incongruências e com todas as informações claras. A partir do momento em que se dá a publicação, encerra-se a fase interna, e erros podem levar à atrasos processuais e a anulação da compra, sendo, portanto, aspecto que pede atenção.

A Lei nº 8.666/1993 define, em seu art. 21, § 4º, que “qualquer modificação no Edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas” (BRASIL, 1993). Assim, qualquer retificação do ato convocatório deve ser publicada nos mesmos jornais em que foi publicado o aviso da licitação e, ainda, caso a modificação impacte na elaboração das propostas, deve-se remarcar a data em que ocorrerá o certame, seguindo os prazos legais.

Assim, quando se estuda o caso da Sejusp, tem-se que 13,8% das licitações necessitaram que retificações fossem elaboradas (Gráfico 14). Das quatro retificações, duas delas foram no Edital e seus anexos, sendo que em uma delas a modificação foi significativa ao ponto de impactar na proposição das propostas comerciais, o que implicou na necessidade de reabrir o prazo e delimitar uma nova data para o pregão. Destarte, é importante mencionar o conteúdo dessas retificações:

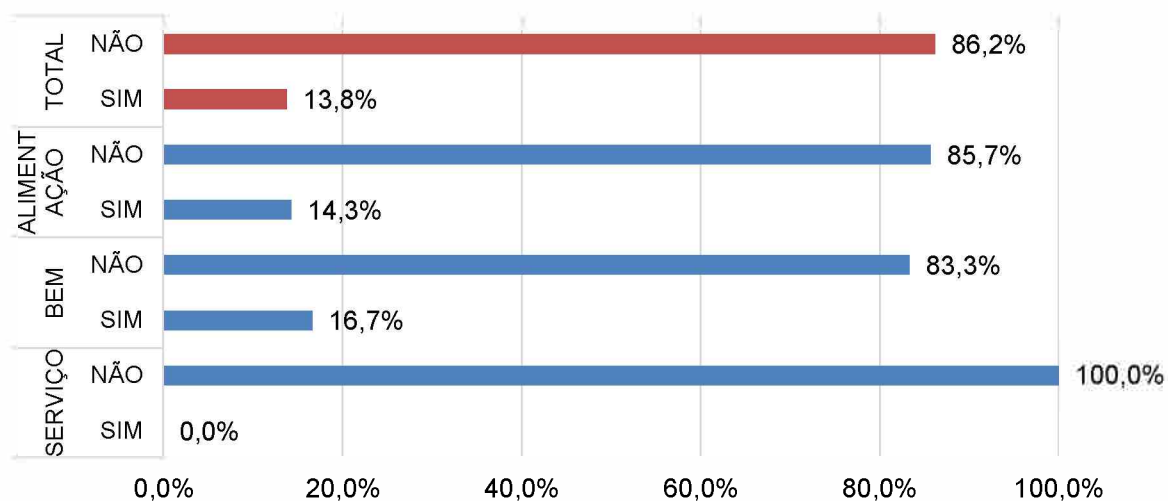
a) Processo 22 (bem) - Retifica o item I do Termo de Referência – foi necessário reabrir o prazo;

b) Processo 8 (alimentação) - Foi necessário retificar a alteração da data do pregão do dia 28/10/2019 para 30/10/2019 uma vez que a primeira data foi declarada como ponto facultativo;

c) Processo 5 (alimentação) – Alteração referente a pregoeiro e suplente;

d) Processo 2 (alimentação) – Altera o e-mail para o qual deveriam ser enviados os pedidos de esclarecimento. Declarou-se que isso não afetava na elaboração das propostas.

Gráfico 14 – Existência de retificações do ato convocatório nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019

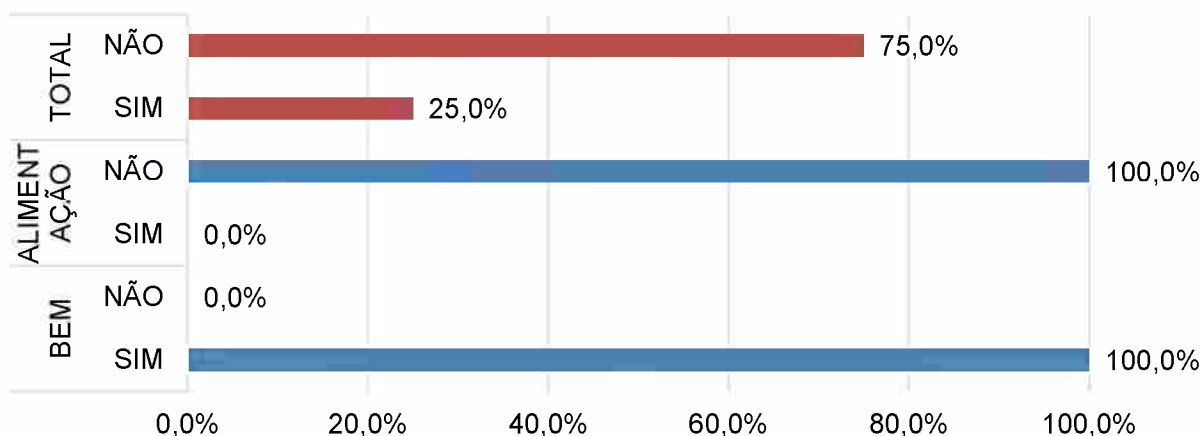


Fonte: Elaboração própria.

Apesar do baixo percentual, problemas no ato convocatório expõe a possibilidade de existirem falhas em partes de todo o processo anterior à publicação, uma vez que durante a fase interna os documentos passam por diversas perícias que analisam se existem incongruências no conteúdo e, se nenhuma delas conseguiu detectar este problema, há um gargalo neste procedimento.

Felizmente, em apenas 25,0% das licitações que possuíram uma retificação foi preciso reabrir o certame (Gráfico 15). Neste caso, contudo, a retificação possui um agravante, uma vez que impacta no tempo para a conclusão da compra e, conseqüentemente, do saneamento da necessidade fática da Administração Pública. Entretanto, é preciso reconhecer que o percentual de retificações é baixo, o que expõe um trabalho eficiente das unidades na produção dos documentos da fase interna.

Gráfico 15 – Necessidade de reabrir o certame devido a retificações nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Assim, pode-se afirmar que o desempenho dos critérios “Houve retificação do Ato Convocatório” e “Foi preciso reabrir o certame devido a alterações no Ato Convocatório (não advindas de impugnações e nem de esclarecimentos)” é ótimo.

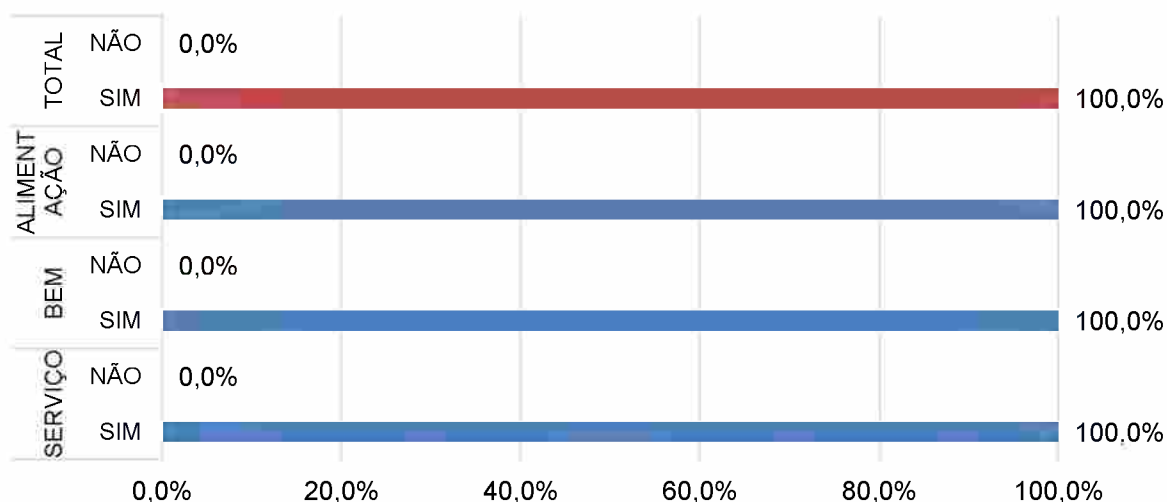
7.1.8 Critério 15 – Aprovação de documentos do licitante pela área técnica

Alguns documentos exigem um julgamento no qual a Diretoria de Compra não possui a competência técnica para fazê-lo. Esses são os casos, por exemplo, da proposta comercial e das amostras nos quais as áreas demandantes, conhecedoras do objeto que necessitam, e enquanto unidades que estabeleceram as especificações e os critérios de análise, são as mais capacitadas para realizarem esse julgamento.

Quando se está na fase de análise dessa documentação, ela é encaminhada para a respectiva área demandante que verifica se tudo está de acordo com as exigências do ato convocatório, emitindo, ao final, um parecer técnico que pode desclassificar o licitante ou afirmar que ele, ao que tange a qualidade técnica, está classificado. A aprovação da documentação pela área técnica é uma garantia que o objeto a ser entregue ou executado pelo fornecedor é, de fato, o licitado e, principalmente, que é aquele que será capaz de suprir a necessidade da Administração.

Dito isto, verifica-se no caso analisado que em todos os processos de Pregão Eletrônico, que realizaram a fase habilitatória, a área técnica emitiu um parecer a respeito da qualificação técnica do licitante melhor classificado (Gráfico 16).

Gráfico 16 – Aprovação pela Área Demandante da proposta vencedora e dos demais documentos técnicos nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

O procedimento de consulta à área demandante mostra-se consolidado e deve ser mantido uma vez que garante a assertividade em atender a demanda do objeto fornecido; dessa forma, o critério “A proposta vencedora e os documentos técnicos foram aprovados pela área demandante” teve um excelente desempenho.

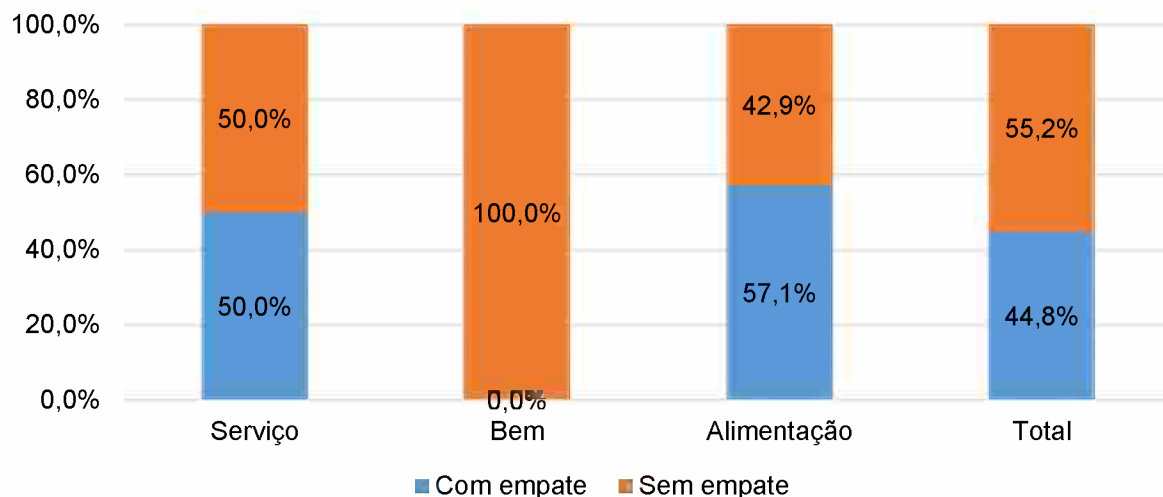
7.1.9 Critério 16 – ME e EPP em situação de empate ofertaram um novo lance

A Lei Complementar nº 123/2006 delimita, em seus artigos 44 e 45, que nos casos em que houver empate ficto, ou seja, aqueles em que as propostas apresentadas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte forem iguais ou superiores até 5% da proposta melhor classificada, elas poderão apresentar um novo lance desde que inferior ao melhor lance. Ao permitir que esta oferta ocorra, a Administração, além de estar favorecendo as ME e EPP, em tese conseguiria também um acréscimo na redução de desembolso dos recursos do Estado uma vez que um lance menor do que o até então vencedor seria feito e este declarado como melhor colocado.

Dito isto, foram 13 o total de licitações em que ocorreram o empate ficto, representando um total de 44,8% das licitações (Gráfico 17) e, quando analisado pelo tipo de objeto, 57,1% das licitações de alimentação tiveram empate. Tornando-se válido ainda declarar que, com exceção de um pregão cujo objeto era serviço, todos

os demais eram de alimentação. A inexistência de empate ficto nos processos de bem se deve pela alta proporção de lotes exclusivos para ME e EPP.

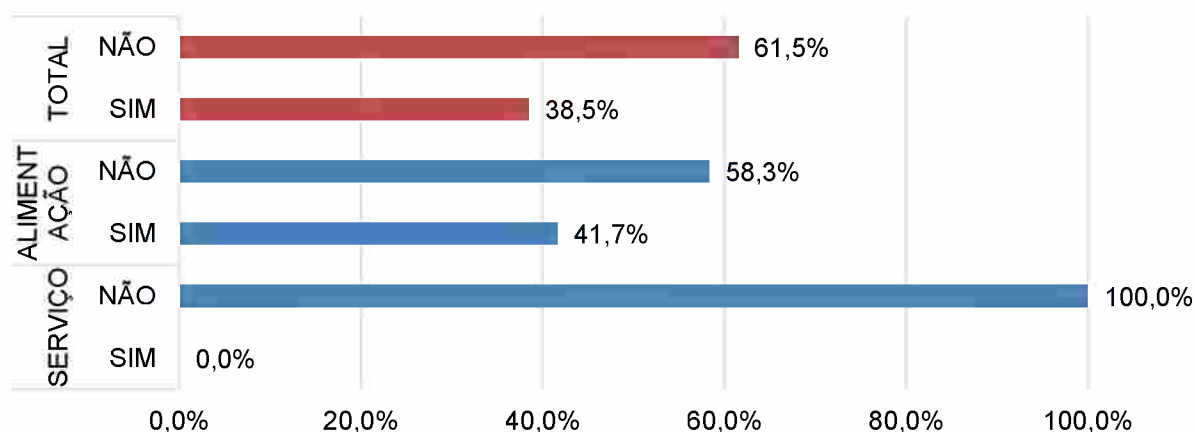
Gráfico 17 - Distribuição da ocorrência de empate ficto nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Quando se verifica a conversão das situações de empate em, efetivamente, ocorrência de novos lances, tem-se que em 38,5% (Gráfico 18) dos casos totais em que houveram empate a ME ou EPP optou por ofertar um novo lance; nos casos de alimentação essa conversão foi de 41,7% e, no caso do processo de serviços, não houve conversão. O tipo bem não é representado uma vez que não houve situações de empate, tornando impossível o cálculo da conversão.

Gráfico 18 - ME e EPP ofertaram lance, quando em situação de empate, nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Neste cenário, tem-se duas interpretações possíveis. A primeira delas, desvantajosa, está no fato de que a grande ocorrência de empate ficto nas licitações de alimentação pode expor um problema relativo à significância da diferença entre os lances ofertados. Os empates só são possíveis se a diferença entre os lances for de até 5%, o que, quando convertido em valor real pode representar muito, mas igualmente pode expor uma diferença de centavos, revelando uma ineficiência em relação aos lances. A confirmação, no entanto, da expressividade dos lances demandaria uma análise mais aprofundada, que não é objetivo desta pesquisa. Positivamente, todavia, tem-se que em 17,2% das licitações a Administração conseguiu alcançar uma redução de desembolso dos recursos do Estado maior do que aquela que teria se não permitisse a realização de uma nova oferta desses licitantes; a significância, o percentual e a variação real, em dinheiro, desses novos lances, entretanto, também demanda um estudo mais aprofundado.

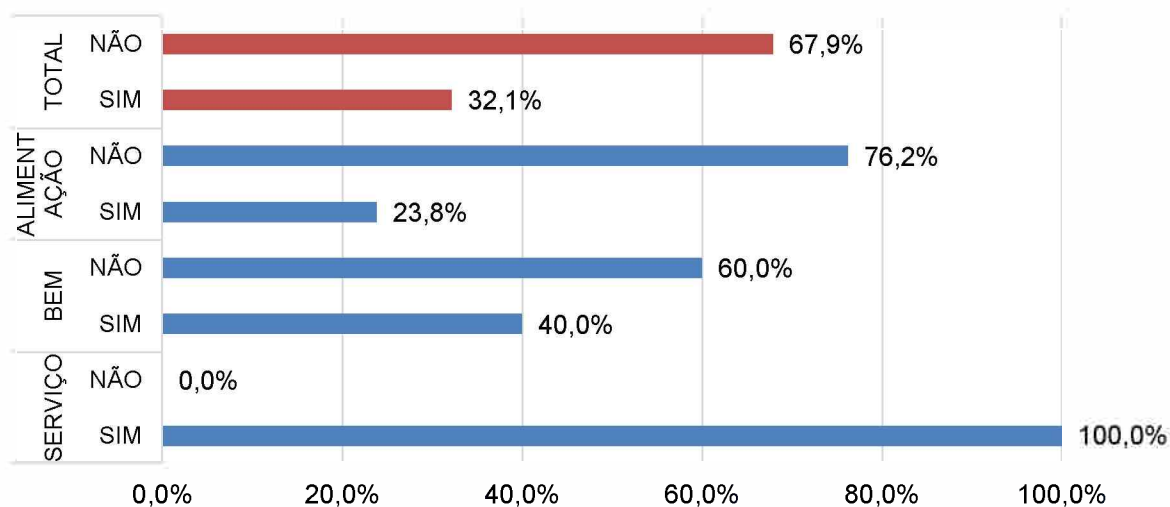
Não obstante, tendo em vista que existe esta legislação de incentivo e que um novo lance seria benéfico à Administração, o cenário da Sejusp expõe um atendimento regular do critério “ME e EPP em situação de empate ofertaram um novo lance”.

7.1.10 Critério 17 - Recursos

Os perdidos de recursos são uma forma do licitante contestar um ato administrativo que a Administração fez ou deixou de fazer e que gerou algum dano à uma das empresas participantes da licitação. Desta forma, o fornecedor que interpôs o recurso deve apresentar as razões, posteriormente é dada a oportunidade para os demais licitantes apresentarem as contrarrazões e, por fim, é decidido se o recurso procede ou não e são apreciadas as consequências que a decisão tem para o processo.

Os licitantes podem realizar recursos quando se sentem prejudicados em relação a habilitação ou inabilitação da própria empresa ou de um concorrente; ao julgamento das propostas; a anulação ou revogação da licitação; dentre outros previstos no art. 109, da Lei nº 8.666/1993. Essas interposições foram realizadas em 32,1% das licitações do caso analisado (Gráfico 19).

Gráfico 19 – Existência de pedidos de recurso nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



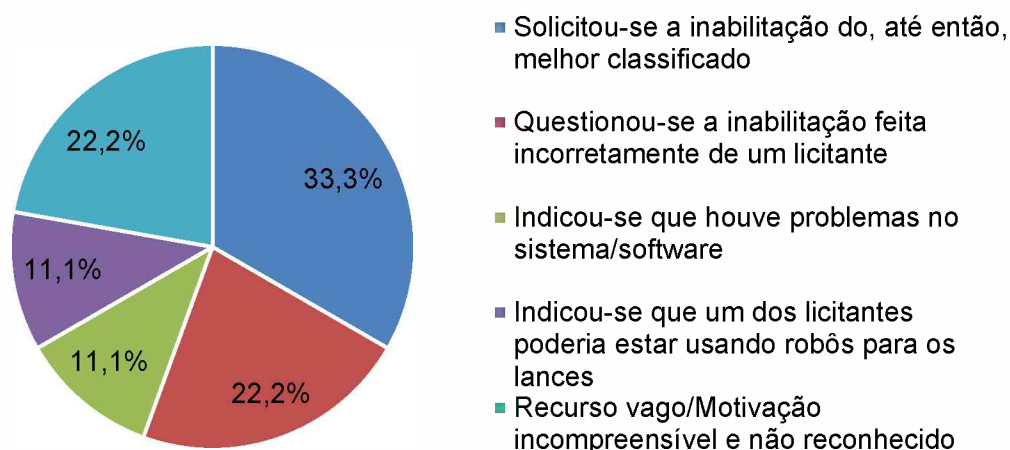
Fonte: Elaboração própria.

Nos processos referentes à alimentação, 23,8% das licitações receberam um pedido de recurso; nos referentes à bens, 40%; e 100% daquelas cujo objeto eram serviços, valor esse expressivo. Verifica-se que as motivações para eles e a frequência em que foram feitos são:

- a) Solicitou-se a inabilitação do, até então, melhor classificado: três vezes;
- b) Questionou-se a inabilitação feita incorretamente de um licitante: duas vezes;
- c) Indicou-se que houve problemas no sistema/software: uma vez;
- d) Indicou-se que um dos licitantes poderia estar usando robôs para os lances: uma vez;
- e) Recurso vago/Motivação incompreensível e não reconhecido: duas vezes.

Isto posto, percebe-se que o principal alvo dos recursos é a “habilitação ou inabilitação de um licitante”, representando 55,6% dos requerimentos (Gráfico 20). É válido ainda tratar que as situações que os recursos não foram reconhecidos por não possuírem razões bem motivadas representam 22,2%.

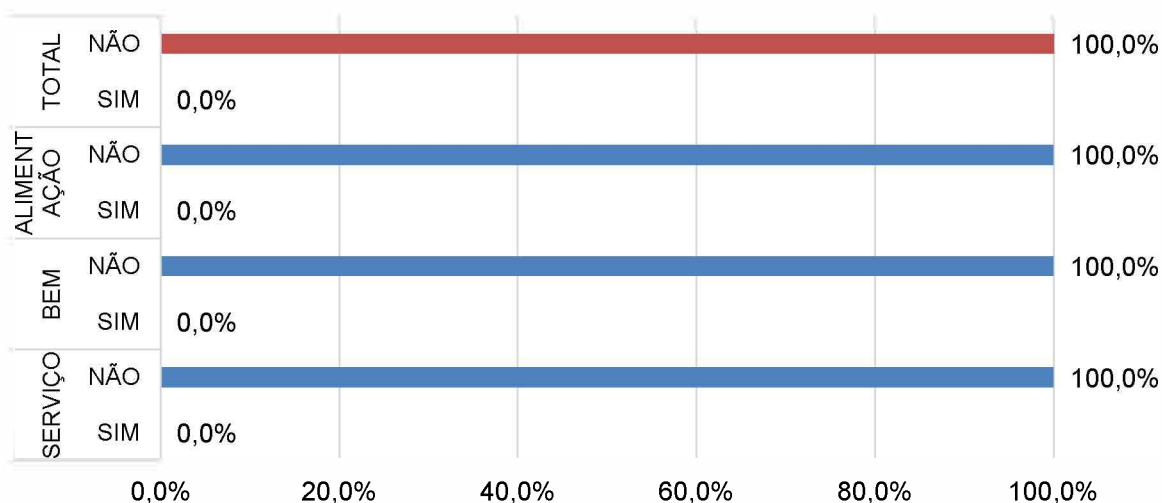
Gráfico 20 - Motivação dos recursos nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Mesmo diante deste contexto e deste número significativo de recursos, é o seu provimento ou não que deve ser mensurado para auferir a qualidade ou não do procedimento licitatório. Dessa forma, passou-se para a análise do critério “Houve deferimento de pedido de recurso” no qual verificou-se que em nenhuma licitação que sofreu um pedido de recurso ele foi deferido (Gráfico 21), o que expõe que a Sejusp tem acertado em suas decisões, garantindo a assertividade dos seus atos no processo licitatório.

Gráfico 21- Existência de recursos deferidos nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

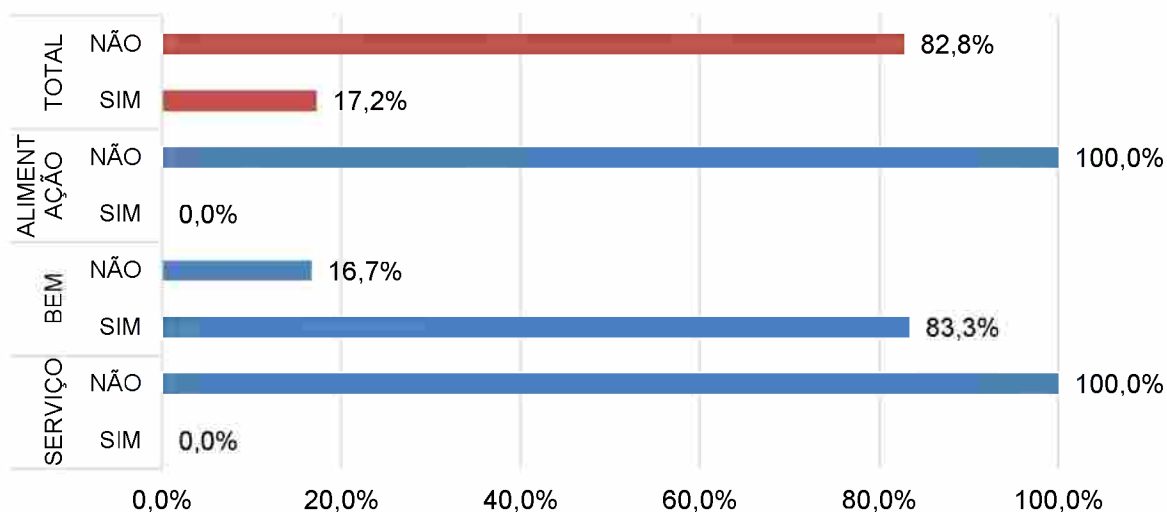
Além disso, esse resultado pode expor, igualmente, que os licitantes não conseguem embasar seus pedidos de recursos, uma vez que pode não existir uma lesão, de fato, a ele. Isto porque o uso de recursos pode ser visto como uma última manobra feita pelos licitantes visando tornar-se o participante vencedor. Uma vez que os perdedores nada mais tem a perder, utilizam-se da última ferramenta que possuem disponível para tentar converter a licitação a seu favor; caso o recurso não seja deferido, nenhuma diferença faz para eles, mas caso seja, ganham a chance de firmarem o contrato com o Estado. Por isso, é preciso analisar os recursos com parcimônia, não colocando única e exclusivamente a responsabilidade sobre a Administração, sendo imprescindível a análise do deferimento ou não destes recursos.

Dessa forma, o que se percebe é que apesar de ter recebido um número significativo de recursos, nenhum deles tinha razão de existir e, por isso, a Administração demonstrou um bom desempenho relativo ao critério “Houve deferimento de pedido de recurso”.

7.1.11 Critério 18 - Lotes adjudicados, desertos, fracassados, revogados ou anulados

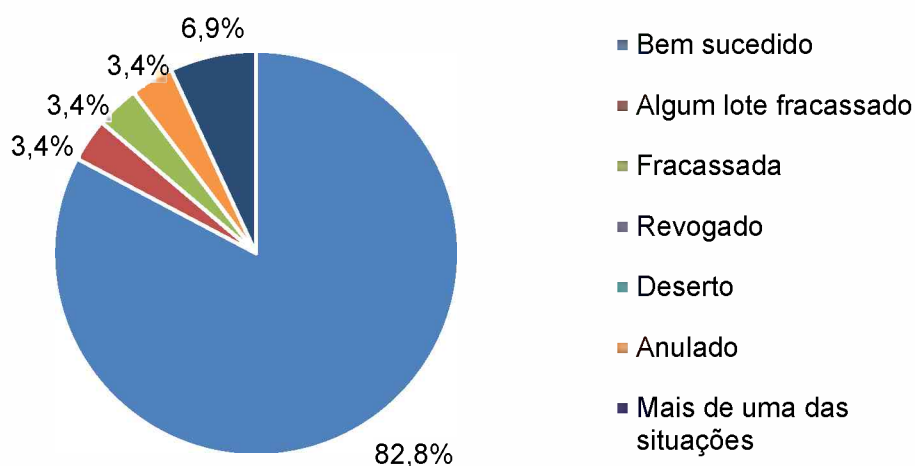
Os motivos para que uma licitação finde deserta, fracassada, anulada ou revogada são diversos, contudo nenhuma dessas classificações são reflexo de uma licitação bem sucedida uma vez que esses casos expõem uma incapacidade da Administração de concluir o processo de compra e obter o objeto que necessita. Quando se analisa o caso da Sejusp vê-se que a taxa de sucesso das licitações é de 82,8%, ou seja, este é o percentual de Pregões Eletrônicos com todos os lotes adjudicados, existindo um total de seis compras, no caso analisado, com lotes fracassados, desertos e/ou anulados (Gráfico 22 e 23).

Gráfico 22 – Existência de licitações findadas com lotes desertos, fracassados, revogados e/ou anulados nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

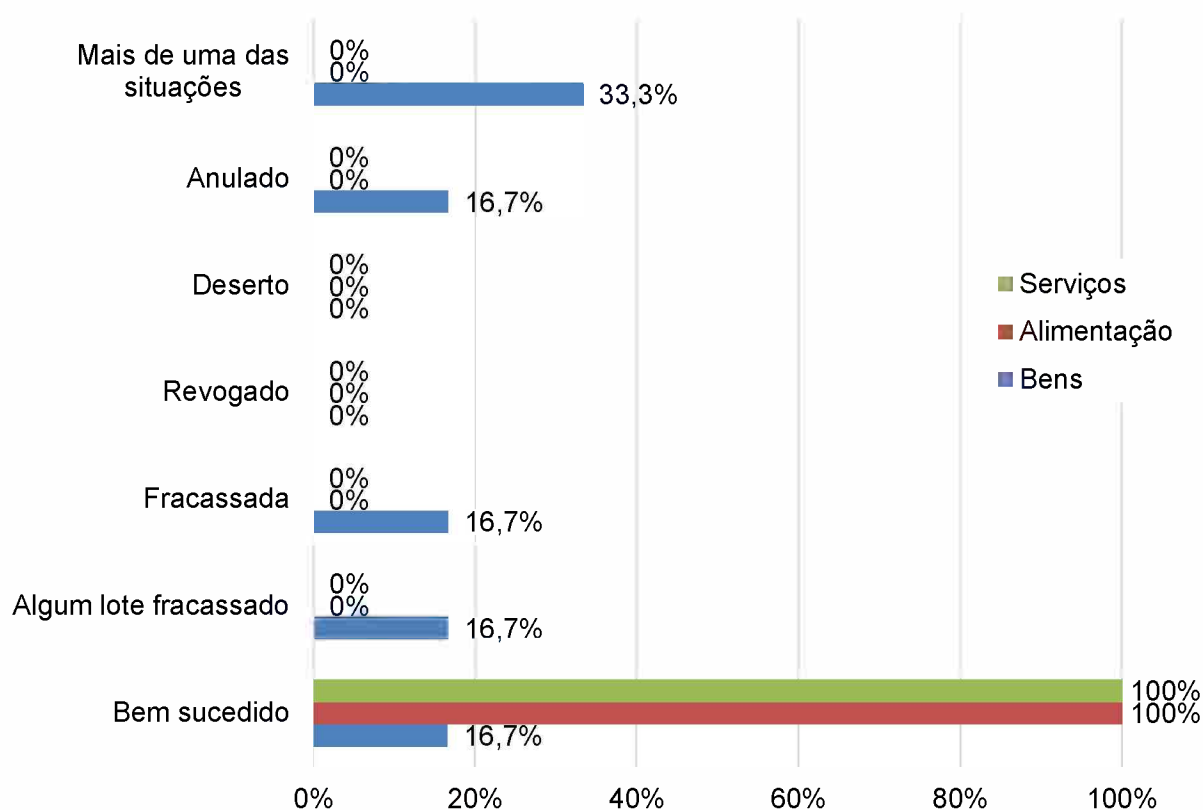
Gráfico 23 - Situação final dos processos Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

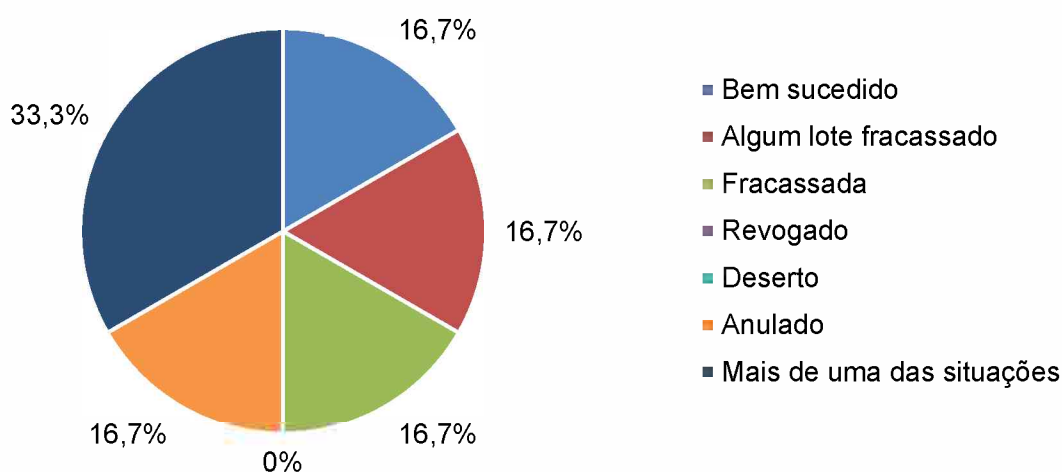
No caso analisado é possível se verificar um padrão interessante: o único tipo de objeto cujas licitações findaram em outro resultado, que não a adjudicação, foram os bens (Gráfico 24 e 25).

Gráfico 24- Situação final dos processos de Pregões Eletrônicos por Tipo de Objeto – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 25 - Situação final dos processos de Pregões Eletrônicos de bens – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Dito isto, percebe-se uma discrepância entre a adjudicação de Pregões Eletrônicos cujos objetos são bens quando comparados aos demais, que apresentam

uma taxa de 100,0% de sucesso. É preciso então compreender os motivos para essa diferença para que seja possível criar medidas corretivas.

O primeiro ponto trata-se do objeto em si. Os insucessos das licitações de bem podem expor uma deficiência da Administração Pública em produzir e executar pregões com objetos existentes e compatíveis com os do mercado em características e valores, e também uma incapacidade em atrair os fornecedores desse tipo de objeto a participarem da compra pública. Neste trabalho, uma forma de verificar esse gargalo poderia se dar na verificação do número de lotes desertos; quando se faz essa análise, todavia, o que se percebe é que apenas um lote (Processo 22 [bem]), dentre todos os casos analisados, foi deserto, mostrando-se assim como um resultado atípico das licitações na Sejusp; mas que igualmente deve demandar atenção da secretaria já que, muito provavelmente, a especificação dada ao objeto foi muito rígida ou incondizente com o mercado, principalmente tendo-se em vista que ele foi o único pregão que foi dada continuidade com apenas dois orçamentos, além de ser o processo que o Núcleo de Orçamentos alertou a respeito de itens obsoletos ou com especificação fora de linha de produção, pontos esses tratados na seção 7.1.1.

Assim percebe-se que mesmo que a Administração apresente dificuldade em elaborar os atos convocatórios desse tipo de objeto, principalmente ao que tange sua especificação, o trabalho executado consegue minimamente garantir a participação de licitantes na sessão pública. Entretanto, somente atrair os fornecedores não é suficiente, uma vez que 33,3% das licitações findaram com todos ou com algum lote fracassado; nesse ponto seria recomendável que a gestão da secretaria promovesse cursos capazes de instruir mais efetivamente os servidores das peculiaridades desse objeto, tornando-os capazes de reduzir o número de processos mal sucedidos.

Um segundo ponto, singular às licitações de bem, deve-se ao delimitado pelo Decreto Estadual nº 47.437/2018 e pela Lei Complementar nº 123/2006 que estabelecem uma reserva de cota, de até 25%, para ME e EPP no caso da aquisição de bens com natureza divisível. Ainda estabelecem que em qualquer licitação cujo valor seja até R\$ 80.000,00, a participação deverá ser exclusiva para estas empresas; e no caso analisado, nenhuma das licitações de serviço ou alimentação se enquadravam nesse valor, de modo que todas foram de participação ampla. Assim sendo, os Pregões Eletrônicos de bens foram os únicos com participação mista ou exclusiva para ME e EPP, podendo esta ser uma característica que impactou no

resultado uma vez que é um dos poucos fatores que variam entre os objetos; contudo uma resposta mais incisiva a respeito desse impacto foge da alçada deste trabalho e, portanto, demanda uma pesquisa específica.

Por fim, quando se faz uma análise mais individualizada dos processos, tem-se o seguinte cenário:

a) Anulações:

- Processo 25 (bem): anulado em sua totalidade devido à um erro no cálculo do percentual de 25% de reserva de cota para ME e EPP;

- Processo 22 (bem): Um lote anulado - Anulação ocorre uma vez que o preço da proposta do licitante melhor classificado era 70% menor que o preço de referência, o que expunha que ele não se encontrava de acordo com o valor praticado no mercado; sendo, portanto, uma inconsistência no processo.

- Processo 27 (bem): Alguns lotes anulados - Devido à ausência dos critérios de análise da amostra no instrumento convocatório, há a impossibilidade da Administração aferir a compatibilidade material entre o objeto ofertado pelo licitante e o que se pretende contratar, e ainda, existe a impossibilidade de avaliar as amostras de forma isonômica e objetiva. Do mesmo modo, fica impraticável a confecção e envio do objeto para análise da aceitabilidade da proposta, visto não haver modelos para referência do licitante.

b) Fracassos:

- Processo 23 (bem): Lote único fracassado – O licitante melhor colocado foi inabilitado por não ter apresentado todos os documentos requisitados; o segundo colocado não enviou a documentação a tempo e o terceiro não se manifestou, sendo igualmente, inabilitados.

- Processo 24 (bem): 3 lotes fracassaram - O licitante da melhor oferta foi inabilitado nos três lotes, sendo convocados os licitantes remanescentes, os quais não se manifestaram no chat para negociarem com o pregoeiro com base no valor de referência.

- Processo 27 (bem): Alguns lotes fracassaram – O parecer técnico da área demandante inabilitou o primeiro colocado o que levou a convocação da segunda empresa melhor colocada. Após outras inabilitações, o certame fracassou.

- Processo 22 (bem): Alguns lotes fracassaram – na maioria dos casos houve atraso na entrega ou da atualização dos documentos, a subsequente convocação dos próximos colocados, mas sem resposta dos mesmos.

No caso dos processos fracassos, a característica comum está no fato do licitante melhor colocado ter sido desclassificado/inabilitado por algum motivo e, os licitantes subsequentes, após serem convocados, se mostrarem desinteressados em retomarem as negociações e em, efetivamente, firmarem o contrato com o estado, uma vez que na maioria dos casos os fornecedores ignoraram as convocações. Nessa seara aponta-se a necessidade de um treinamento visando proporcionar aos pregoeiros a capacidade de promovessem negociações mais persuasivas com os licitantes para que as licitações não findem fracassadas; nesses casos devem não solicitar apenas a redução do valor do lance, como ocorre atualmente, mas argumentar e formular razões visando convencer o fornecedor a mudar seu posicionamento, dando continuidade ao processo licitatório e efetivamente firmando o contrato com a Administração. Essa capacitação coaduna com o estabelecido no novo decreto que rege os Pregões Eletrônicos em âmbito estadual, o Decreto nº 48.012/2020, que delimita que os órgãos devem estabelecer planos de capacitação de formação e atualização dos pregoeiros, reforçando-se assim a necessidade desses cursos para garantir a assertividade dos processos licitatórios.

De toda forma, nestes casos torna-se necessário compreender os motivos pelos quais estes fornecedores se negam a continuar as negociações, mas mais uma vez isto demandaria uma análise específica. Contudo, o que aqui pode-se delimitar é que se os licitantes se negam a efetivarem a contratação com o Estado os problemas podem ser dois: a) o preço final, após os lances, se tornou desvantajoso para os demais concorrentes, o que os impede de dar continuidade a contratação; ou b) a especificação do objeto impediu que uma gama significativa de licitantes participassem do certame, inibindo a formação de uma reserva considerável de fornecedores para ocuparem o lugar do primeiro colocado se houvesse alguma inabilitação.

Quanto a anulação, percebe-se que dois, dos três casos, possuem falhas oriundas da área demandante, que em um dos casos não fez o cálculo corretamente e, em outro, não delimitou quais seriam os critérios de amostra. No entanto, como todo o processo deve ser conferido pela DCO, percebe-se uma falha nesta verificação que

não foi capaz de diagnosticar esses problemas, cabendo aos setores responsáveis se atentarem mais para estes pontos.

Dito isto, apesar de percentualmente o nível de sucesso das licitações ser satisfatório (82,8%), e conseqüentemente o nível de desempenho do critério “Houve lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados” ser bom, os problemas relativos às anulações e fracassos nos Pregões Eletrônicos são preocupantes uma vez que todo o recurso despendido anteriormente é desperdiçado, além da Administração não obter o objeto que necessitava. Neste ponto, torna-se válido destacar que a despeito dessa ineficiência que esses processos não adjudicados representam, o seu insucesso não teve um peso maior do que o de outros critérios quando da análise das facetas, podendo isso ser considerado como uma limitação do estudo. De toda forma, esses 16,7% devem ser apreciados com cuidado, principalmente tendo-se em vista que eles representam um grupo específico de compras públicas, aquelas cujo objeto são os bens, expondo assim um gargalo para obtenção desses itens, mas também propiciando uma maior facilidade de atuação uma vez que o problema não é generalizado.

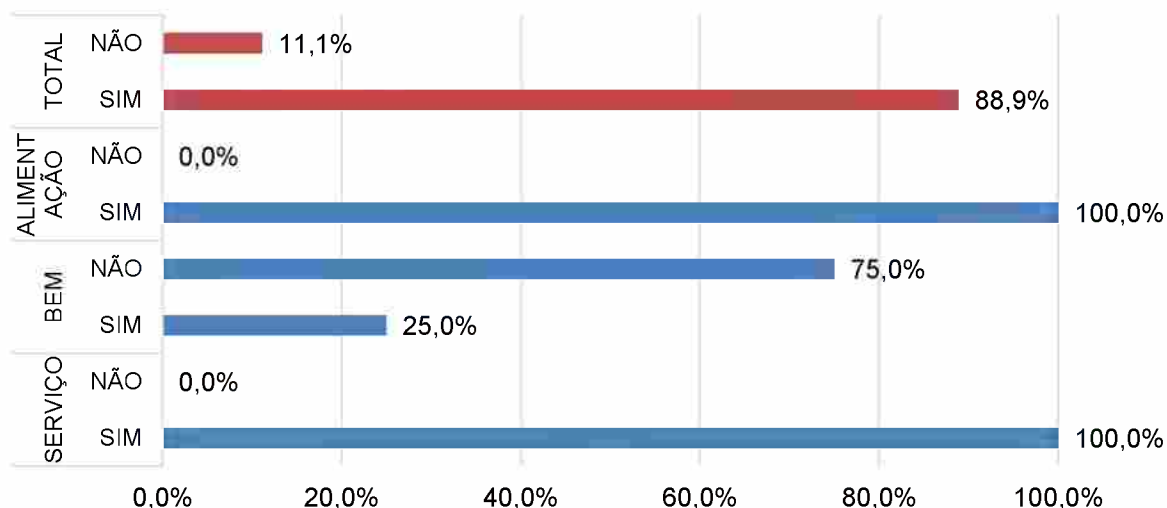
7.1.12 Critério 19 – Variação do preço

A redução do valor de referência para a contratação é um ponto significativo uma vez que expõe que a Administração elaborou uma especificação do objeto capaz de atrair os fornecedores, deixando o certame competitivo e, conseqüentemente, conseguindo uma redução do preço quando comparado ao que pagaria pelo objeto no mercado; expondo, assim, que todo o procedimento licitatório não foi em vão. Cabe, entretanto, tratar que essa análise verifica apenas que a Administração Pública comprou abaixo do preço estimado, o que já é uma vantagem, mas que não necessariamente houve uma economia uma vez que para afirmar isso seria necessária uma análise do preço anteriormente pago pelo mesmo serviço; essa verificação, todavia, foge do escopo deste trabalho e, por isso, torna-se uma limitação do mesmo. Destarte, acredita-se que a apreciação da variação entre o preço de referência e o homologado já seja relevante e, por isso, passa-se a análise.

No caso analisado, em 11,1% dos Pregões Eletrônicos adjudicados não houve a redução valorativa entre o preço de referência e o preço adjudicado (Gráfico 26), ou seja, o valor final foi exatamente igual ao de referência, uma vez que não é

possível homologar um pregão com preço acima do estabelecido na média da pesquisa de preço.

Gráfico 26- Existência de licitações homologadas com preço menor que o preço de referência nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Quando se analisa por objeto, percebe-se que, mais uma vez, o gargalo está no tipo bens uma vez que neles 75,0% dos processos culminaram no valor adjudicado igual ao preço de referência, ou seja, sem nenhuma variação. Destarte, o único processo de aquisição de um bem que houve alguma redução, teve uma variação percentual de 70,23%; apesar de parecer positivo, essa variação expõe uma provável dificuldade da administração em captar o verdadeiro valor do objeto no mercado, seja graças a sua especificação ou à um próprio problema de pesquisa de preços. O valor é tão discrepante que, quando comparado aos outros processos, a variação é delimitada como *outlier*, ou seja, um valor tão atípico frente aos demais que caso não fosse removido para a análise poderia ocasionar erros de interpretação. Essa variação percentual foi considerada, dentro da própria diretoria, como argumento para se anular um dos lotes do Processo 22 (bem); em que o pregoeiro delimitou que:

Anulação ocorre uma vez que o preço da proposta do licitante melhor classificado era 70% menos que o preço de referência, o que expunha que ele não se encontrava de acordo com o valor praticado no mercado; sendo, por tanto, uma inconsistência no processo. (SEJUSP, 2019v)

Com isto, depara-se com mais uma possível falha da diretoria, no qual percebe-se uma dificuldade em que as mesmas medidas sejam adotadas para

situações semelhantes em processos distintos. O que se percebe assim é que há um problema relativo aos procedimentos de aquisição, uma vez que ou eles não conseguem estabelecer uma variação entre o preço de referência e o preço adjudicado, ou a diferença é tão grande que é considerada anormal.

No entanto, como será melhor explanado na seção 7.2.1, a metodologia de análise desse critério apresenta uma limitação uma vez que existir uma variação entre o preço de referência e o preço adjudicado não necessariamente expõe uma situação favorável. Em um contexto em que não se possui a garantia da assertividade da pesquisa de preços em captar o preço fidedigno prático pelo mercado para o objeto, não há qualidade no valor estimado e, por tanto, essas variações levariam um resultado distorcido. Não necessariamente o tipo bem não apresentar nenhuma variação é negativo, uma vez que isso pode simplesmente expor que a pesquisa de preços foi bem feita; da mesma forma, não necessariamente o tipo alimentação possuir uma considerável variação é positivo, uma vez que pode expor uma situação na qual a pesquisa de preços falhou em obter o preço correto no mercado. A maior assertividade a respeito desse critério então demandaria um estudo mais amplo que conseguisse fazer uma análise dos preços dos contratos findados anteriormente, ou efetivamente buscar compreender quais os preços atuais do mercado; contudo esse é um escopo que foge ao deste trabalho e por tanto apresenta-se como uma limitação do mesmo. Desta forma, e tendo-se em vista os resultados da seção 7.1.1, considerou-se para a análise deste critério que a pesquisa de preços conseguia captar, de modo efetivo, a realidade do mercado.

Isto posto, de forma geral, o desempenho do critério “Houve redução de preço entre o Valor de Referência e o Preço Adjudicado” foi ótimo, uma vez que em 88,9% dos casos houve essa variação e, por isso, segue-se para o último critério a ser analisado.

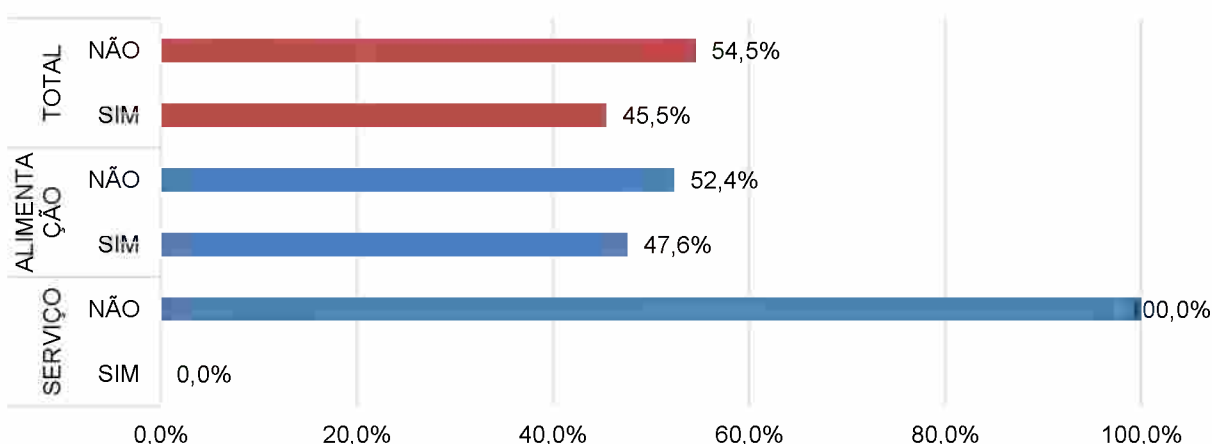
7.1.13 Critério 20 – Continuidade da prestação de serviço

A prestação de serviços pelo Estado deve ser contínua e sua interrupção pode levar a uma série de acontecimentos que tendem a piorar exponencialmente uma vez que a falta do suprimento de um bem ou do fornecimento de um serviço pode prejudicar severamente toda a população que era beneficiada por ele e isso impactar em diversas cadeias como a saúde, economia e segurança. Assim, é fundamental que o Estado garanta que não haverá interrupção da prestação de seus serviços.

Para a análise desse critério, optou-se por considerar apenas aquelas licitações onde havia, claramente, um serviço que demandava o sucesso da licitação para ser continuado sem interrupções. Sob essa perspectiva, não houve nenhuma licitação de bem que se enquadrava nessa situação e apenas uma de serviço, referente ao Processo 29 (serviço), enquanto todas as de alimentação englobavam-se nesse cenário, uma vez que havia um contrato com data para ser finalizado, necessitando-se do início da execução de um novo tempestivamente ao ser findado o antigo. É válido ainda citar que foi considerado que não houve continuidade da prestação de serviço todas as vezes que a licitação foi homologada posteriormente a data de vencimento do seu primeiro contrato, ignorando-se termos aditivos e prorrogações. Entretanto, essa descontinuidade não ocorreu de fato, uma vez que no caso dos processos de alimentação dos centros socioeducativos e unidades prisionais não pode ser realizada a suspensão, e no caso do processo de serviço houve prorrogação; a ineficiência se mostra na ocorrência de uma interrupção simbólica dos serviços e no fato de que torna-se preciso prorrogar o contrato antigo para que não haja essa descontinuidade.

Dito isto, o cenário apresentado na Sejusp é preocupante: 54,5% das licitações foram finalizadas após o vencimento do contrato anterior (Gráfico 27), de modo que o critério “A nova contratação de prestação de serviço foi feita antes do vencimento da anterior” apresenta desempenho regular.

Gráfico 27 - Licitações findadas antes do vencimento do contrato anterior nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

A análise expõe que os pregões do tipo alimentação possuem um ponto crítico neste critério, uma vez que em mais da metade (52,4%) dos casos os processos finalizaram após o vencimento dos contratos vigentes. No caso do único processo de serviço passível de análise para esse aspecto, ele igualmente não conseguiu ter um novo contrato findado antes da nova contratação ser realizada; para esse tipo de objeto, porém, ressalta-se, como já tratado na seção 5.2, que o baixo número de pregões passíveis de análise impacta no percentual final de 100,0% de não atendimento.

Esse cenário expõe uma deficiência da secretaria em compreender o tempo médio que efetivamente leva todo o procedimento licitatório e, com base nessa informação, fazer o levantamento a respeito das suas demandas e programar-se previamente para iniciar os pregões em tempo hábil para serem encerrados antes do vencimento dos contratos. Situações em que é preciso prorrogar o contrato vigente por ainda não existir um novo fornecedor para prestar os serviços deveriam ser uma exceção, em casos específicos, onde houve algum empecilho ou fato inesperado durante o processo, o que não é a situação de mais da metade dos Pregões Eletrônicos de alimentação.

Esse ponto, será melhor tratado na seção 7.2.5, de antemão, todavia, é válido ressaltar que é necessário criar mecanismos de controle desses vencimentos, de modo a subsidiar a Administração a pautar suas ações priorizando os processos que necessitam ser priorizados e a criação de uma planilha de fácil acesso a todas as áreas demandantes e que fosse capaz de expor as informações de modo claro e incisivo já seria um primeiro passo.

7.2 Dos resultados gerais

Diante da análise de cada um dos critérios, consegue-se compreender a conjuntura da Sejusp ao maior nível de detalhe possível, vendo o que cada uma dessas micro circunstâncias provocam. Contudo, é preciso ampliar a análise para que seja possível inferir a despeito dos aspectos gerais que são afetados pelo desempenho de cada uma dessas variáveis. E isto será feito nesta seção ao verificar-se o papel que esses critérios desempenham quando analisado o seu comportamento junto aos demais nas facetas. Não obstante, os resultados detalhados do desempenho de eficiência de cada processo, percentualmente, se encontram no Apêndice C.

7.2.1 Economicidade

A faceta da economicidade busca verificar se a Administração está utilizando os recursos econômico e financeiros que possui da melhor maneira possível, minimizando desperdícios e garantindo a boa gestão dos recursos públicos e, para a determinação da eficiência dos Pregões Eletrônicos na Sejusp, ela será o primeiro ponto de análise.

Primeiramente, verificou-se a redução dos custos em si, o menor desembolso de recursos econômicos do Estado diretamente e visivelmente atingidos pelo Pregão Eletrônico. Para se fazer tal análise comparou-se o preço homologado, aquele que o Estado efetivamente pagou pelo objeto licitado, com o preço de referência, ou seja, o preço de mercado e aquele pelo qual a Administração teria que arcar se não tivesse uma procedimento que busca a vantajosidade (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2 - Valor total economizado nos processos de Pregões Eletrônicos, em relação ao preço de referência – Sejusp – 2019

		Valor total	Participação no total
Valor total economizado:	R\$	34.586.921,70	-
Advindo da Alimentação:	R\$	34.492.151,46	99,73%
Advindo dos Bens:	R\$	-	0,00%
Advindo de Serviços:	R\$	94.770,24	0,27%

* variação referente ao Processo 26 (bem) foi retirada por ser considerada discrepante no cálculo total.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 - Variação real entre o preço de referência e o valor homologado nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019

Medidas	Serviço	Bem	Alimentação	Total
Média	R\$ 47.385,12	R\$ 0,00	R\$ 1.642.483,40	R\$ 1.330.266,22
Menor	R\$ 17.100,00	R\$ 0,00	R\$ 157,54	R\$ 0,00
Maior	R\$ 77.670,24	R\$ 0,00	R\$ 19.731.752,46	R\$ 19.731.752,46

* variação referente ao Processo 26 (bem) foi retirada por ser considerada discrepante no cálculo total.

Fonte: Elaboração própria.

O levantamento (Tabela 2) expõe que graças aos Pregões Eletrônicos realizados no período estudado, o estado de Minas Gerais conseguiu a redução do desembolso de recurso equivalente a R\$ 34.586.921,70, sendo 99,73% deste valor advindos dos processos relativos à alimentação. Em contrapartida, verifica-se que em nenhum dos pregões de bem houve alguma variação de preço (exceto no Processo 26 que está sendo desconsiderado nessa análise), ou seja, eles sempre findaram com

o valor homologado igual ao valor de referência; isto expõe, como já tratado na seção 7.1.12, que as licitações para esse tipo de objeto representam um gargalo para a secretaria em termos de redução de desembolso dos recursos do Estado.

Quanto aos demais objetos (Tabela 3), tem-se que as licitações de alimentação tiveram como menor variação R\$ 157,54 e como maior R\$ 19.713.752,46, e sendo a média das variações de R\$ 1.330.266,22, o que é uma redução real de desembolso dos recursos do Estado bastante significativa e positiva ao estado e que expõe a grandiosidade dos valores dos pregões desse objeto, onde qualquer pequena variação percentual entre o preço de referência e o preço final já significa uma diferença em reais considerável. Já as licitações de serviços, possivelmente devido a quantidade de licitações que possuem desse objeto no caso analisado, ou seja, apenas duas, tiveram uma participação no montante final quase irrelevante. Todavia, apresentam uma média de redução de desembolso dos recursos do Estado de R\$ 47.385,12, o que é uma variação média expressiva, principalmente quando se tem em vista o valor total desse objeto.

Com exceção dos bens que não possuíram qualquer variação percentual, a Sejusp possui uma redução de desembolso dos recursos do Estado média de 17,93% em seus pregões (Tabela 4), ou seja, em média ela consegue contratar por quase 1/5 do valor que pagaria se realizasse essa contratação diretamente no mercado e sem realizar o procedimento licitatório que foi criado. Quando se verifica por objeto (Tabela 4), percebe-se que a média da variação das licitações de alimentação (21,15%) é quase o dobro da média da variação das licitações de serviços (10,95%), o que, por um lado, se mostra positivo uma vez que as primeiras possuem licitações com valores mais altos e assim, com uma variação percentual maior, representarão uma redução de desembolso dos recursos do Estado ainda maior. Por outro lado, essa é uma diferença considerável, e ainda tendo-se em vista os bens que em nada variam, percebe-se que a economicidade, sob esse aspecto, não possui uma constância entre os objetos. Dessa forma, seria interessante à Sejusp buscar compreender os seus acertos nos pregões de alimentação para levá-los aos demais, principalmente aos bens.

Tabela 4 - Variação percentual entre o preço de referência e o valor homologado nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019

Medidas	Serviço	Bem	Alimentação	Total
Média	10,95%	0,00%	21,15%	17,93%
Menor	6,71%	0,00%	0,02%	0,00%
Maior	15,20%	0,00%	48,51%	48,51%

* variação percentual referente ao Processo 26 (bem) foi retirada por ser considerada discrepante no cálculo total

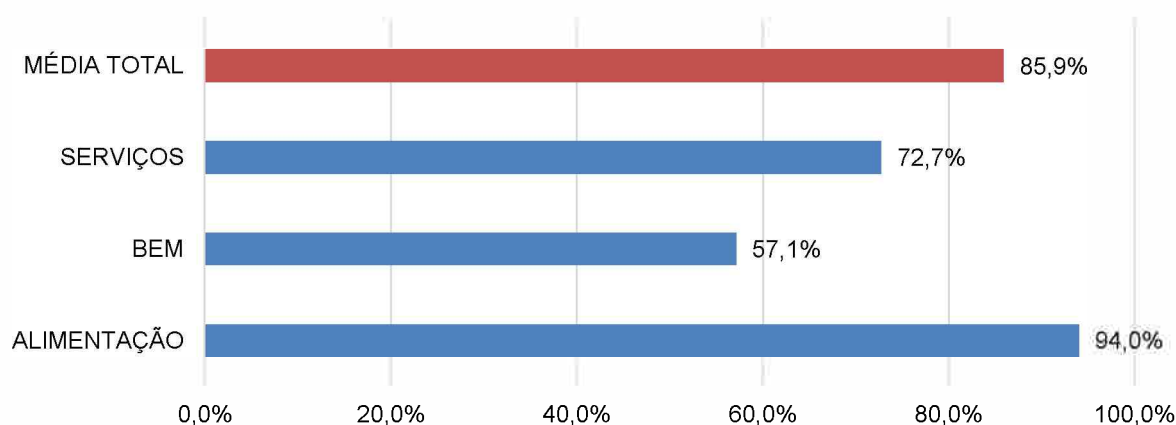
Fonte: Elaboração própria.

Não obstante, é importante mencionar que as afirmações e mensurações baseadas na variação entre o preço de referência e o preço homologado possuem uma deficiência uma vez que não necessariamente a diferença entre o valor adjudicado e o de referência expõe uma economia; essa variação apenas demonstra que houve uma redução de valor. Isto porque podem existir deficiências durante a realização da pesquisa de preços, de modo que o preço de referência pode não expor a realidade do mercado, não havendo, portanto, uma qualidade no valor estimado, o que distorceria esta análise final. Neste caso, as situações encontradas na secretaria devem ser afirmadas com cautela; não necessariamente o tipo bem possuir uma variação percentual igual a zero é sinal de ineficiência, uma vez que pode apenas expor uma situação em que a pesquisa de preços foi bem sucedida e conseguiu expor de maneira fiel a realidade do mercado; da mesma forma, o tipo alimentação ter variações consideravelmente altas pode, na verdade, expor uma situação de falha na pesquisa de preços, na qual a Administração mostrou-se incapaz de captar efetivamente os valores do mercado. Isso é, portanto, uma limitação do estudo; no entanto, tomou-se como premissa diante dos bons resultados apontados na seção 7.1.1, a pesquisa conseguiria retornar um valor fidedigno ao do mercado e, por isso, os valores de variação de preço e os apontamentos feitos sobre eles são considerados como pertinentes.

Ademais, como tratado na seção 4, a economicidade está além de número brutos de variação de preço; este é só o componente mais comum de ser analisado, o que possui mais destaque, mas para este trabalho todos os aspectos dessa faceta nos processos licitatórios foram analisados por meio de alguns critérios. Buscou-se medir a economicidade por meio da: a) análise do uso ou não de, no mínimo, três orçamentos, para cada item, na Pesquisa de Preço; b) realização de pesquisa de preços em órgãos públicos nos Pregões Eletrônicos e o sucesso ou não da coleta de preços dessas fontes; c) oferta de novos lances, pelas ME e EPP, em caso de empate

ficto; d) existência de lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados; e e) variação entre o valor de referência e o valor adjudicado. Essa análise expõe, como já era esperado, e tendo em vista todas as análises anteriores, que a fraqueza da secretaria, no âmbito da economicidade, são os bens (Gráfico 28): enquanto a alimentação e os serviços possuem um ótimo nível de atendimento da economicidade, com 94,0 e 72,7% respectivamente, os pregões de bens atingiram apenas 57,1% de eficiência nesta faceta.

Gráfico 28 - Atendimento da Economicidade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Os principais obstáculos do tipo bem encontram-se em dois eixos. Primeiramente, apenas um dos seis pregões de bens teve todos os seus lotes adjudicados, em todos os outros cinco houve algum lote anulado, fracassado ou deserto; essa situação prejudica fortemente a Administração Pública uma vez que a elaboração e a condução das licitações possuem um gasto de recursos humanos e financeiros de forma que quando os processos de compra findam mal sucedidos todo este recurso despendido é desperdiçado, de forma que ou se realiza outro processo de compra para obter o objeto, despendendo mais recursos, ou a Administração tem o atendimento de sua demanda frustrada. O segundo eixo desfavorável e já tratado nesta seção é o fato das licitações de bem não conseguirem ser homologadas com valores menores do que os dos preços de referência, não representando assim qualquer redução do desembolso de recursos real para o estado; porém este resultado precisa ser avaliado sob o ponto de vista das limitações que possuem e que já foram tratados nessa seção.

Num parâmetro geral, as licitações de alimentação só não atingiram 100% de eficiência na faceta econômica devido ao número de ME e EPP que optaram por não ofertarem um novo lance, o que impediu a Administração de obter este acréscimo de redução de desembolso dos recursos do Estado, e que, como tratado na seção 7.1.8, não é necessariamente uma relação direta de má atuação da Administração. Já as licitações do tipo serviço foram prejudicadas por esse critério e também por nenhum dos seus processos ter sido capaz de subsidiar as pesquisas de preços com valores advindos de preços praticados pela Administração Pública.

Positivamente, tem-se que todas as licitações analisadas buscaram subsidiar suas pesquisas de preços com valores práticos por órgãos públicos; todavia, reforça-se a necessidade de diversificar mais as fontes dessas pesquisas, visando não a fazer apenas à uma única fonte da Administração Pública, uma vez que esta pode não conter todos os itens demandados, além do fato que quanto mais preços pesquisados, maior a chance de se chegar à um valor fidedigno àquele praticado pelo mercado.

Dito isto, o atingimento médio da faceta da economicidade nos Pregões Eletrônicos da Sejusp foi de 85,9%, um bom desempenho, mas que demanda medidas corretivas nos processos de bens. Não obstante, os resultados detalhados do atendimento de eficiência de cada processo se encontram no Apêndice C.

7.2.2 Celeridade

A celeridade processual do processo de compra é um aspecto fundamental uma vez que existe uma demanda pública a ser sanada e, quanto maior a presteza para atendê-la, melhor. Isto posto, foi realizada uma análise a respeito do tempo gasto pela secretaria para realizar todo o seu procedimento de compra e, para tal, considerou-se como início da licitação a data de criação do processo no Sei, e como fim, a data de homologação do pregão, independentemente do seu resultado; esses critérios naturalmente possuem limitações, uma vez que o processo não finda na homologação, existindo ainda a necessidade da formulação do contrato e, ainda, um período que transcorre até a autorização do fornecimento ou da prestação serviços em si, além disso é possível que algumas partes do processo sejam executadas fora do Sei antes da criação do processo e que não estão sendo contabilizadas; todavia, este era o parâmetro passível de cálculo, principalmente tendo-se em vista de que este não é o foco exclusivo deste trabalho.

A intenção dessa verificação não era determinar se o período transcorrido era alto ou baixo, uma vez que não se possui um critério e nem um exemplo para comparação, o objetivo era apenas verificar se existe alguma variação significativa entre os tipos de objeto e também traçar um diagnóstico a respeito da duração dos procedimentos. A influência deste transcorrer de tempo só será significativa quando da análise da garantia da continuidade da prestação de serviço, a ser tratada na seção 7.2.5. Assim, verificou-se que os Pregões Eletrônicos despendem, em média, quatro meses para serem executados (Tabela 5).

Tabela 5 - Tempo despendido para execução dos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019

Medidas	Serviço		Bem		Alimentação		Total	
	Dias	Meses	Dias	Meses	Dias	Meses	Dias	Meses
Média	139	4,6	136	4,5	100	3,3	108	3,6
Menor	106	3,5	100	3,3	62	2,1	62	2,1
Maior	172	5,7	162	5,4	197	6,6	197	6,6

* os valores referentes aos Processos 22 (bem)e 24 (bem) foram retirados para realização dos cálculos por serem considerados discrepantes

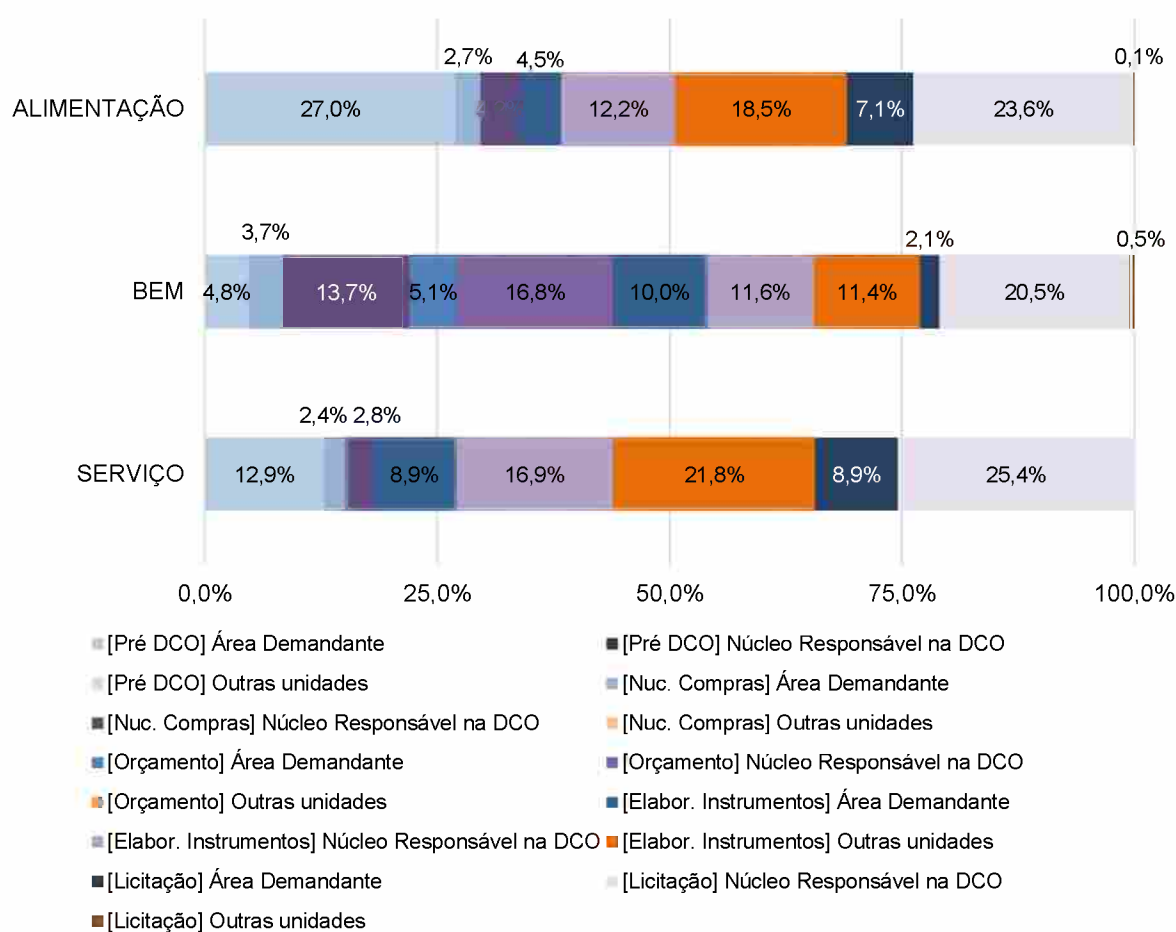
Fonte: Elaboração própria.

Quando analisado por tipos de objeto, percebe-se que os pregões de alimentação são os que, na média, despendem menos tempo, tomando em média 100 dias; os de bens levam 136 dias; e os de serviços, os mais demorados, levando aproximadamente 139 dias; a diferença entre o tipo mais rápido e os mais demorados é, então de aproximadamente um mês, uma variação considerável, mas que provavelmente é apenas um reflexo da *expertise* já adquirida nos processos de alimentação frente aos demais.

Ao buscar dividir esse tempo entre as etapas e as unidades (Gráfico 29) verifica-se que a etapa que mais dispende tempo, em todos os objetos, é o período de elaboração dos instrumentos e, em seguida, a fase de licitação em si, que compreende toda a fase externa. No caso da etapa de elaboração de instrumentos, o processo fica a maior parte do tempo em outras unidades, que neste caso é a Assessoria Jurídica, enquanto no período licitatório a unidade que mais demanda tempo é o Núcleo de Licitações da DCO. Em ambos os casos, no entanto, esse dispêndio de tempo deve ser analisado com parcimônia, uma vez que essas etapas se encontram limitadas por prazos legais. Primeiramente, a Assessoria Jurídica possui

um prazo de 12 dias úteis para emitir o parecer jurídico, estabelecidos pela Resolução AGE nº 26/2017; já no caso do Núcleo de Licitação existem os prazos referentes a publicação (no mínimo oito dias úteis), as impugnações (24 horas para responder com o risco de ser preciso reabrir o certame [Decreto Estadual nº 44.786/2008 vigente no período de análise]), e manifestação das razões e contrarrazões de recursos (três dias úteis cada).

Gráfico 29 - Distribuição do tempo médio dos pregões por etapa e unidade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



* os valores referentes aos Processos 22 (bem) e 24 (bem) foram retirados para realização dos cálculos por serem considerados discrepantes.

Fonte: Elaboração própria.

De toda forma, caso deseje reduzir o tempo gasto em seus pregões, a Sejusp precisará focar em ações que acelerem o trâmite processual:

a) Nos casos de alimentação:

- Para área demandante nos períodos pré-DCO, etapa de elaboração do Termo de Referência e Pesquisa de Preço;
- Para a assessoria jurídica na emissão do Parecer Jurídico dos atos convocatórios;
- Para a Diretoria de Compras, na etapa referente à licitação naquilo que não afetar os prazos legais;

b) Nos casos de bem:

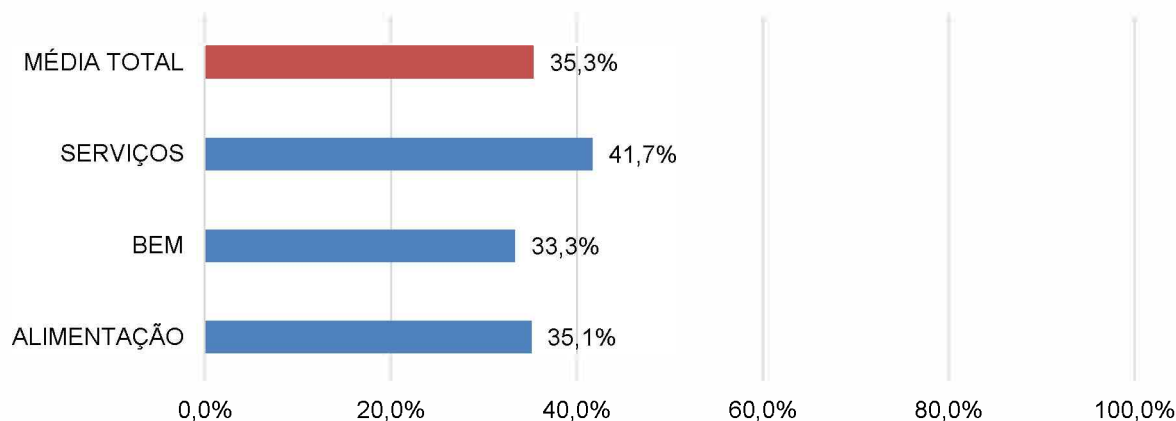
- Para a Diretoria de Compras, na etapa referente a obtenção de orçamentos e a etapa de licitação, naquilo que não afetar os prazos legais;

c) Nos casos de serviços:

- Para a assessoria jurídica na emissão do Parecer Jurídico dos atos convocatórios;
- Para a Diretoria de Compras, na etapa referente à licitação naquilo que não afetar os prazos legais.

Dito isto, passa-se a verificação do atendimento da faceta da celeridade utilizando-se os aspectos já trabalhados. Para essa análise utilizou-se de critérios que expunham um prejuízo da prestação devido à necessidade de retrabalhos, sendo eles: a) as realizações de correções na descrição do objeto; b) os apontamentos de correção feitos pelos núcleos da DCO; c) os pedidos de correções apontados pela Assessoria Jurídica; d) as reaberturas do certame devido à impugnações, esclarecimentos e retificações; e e) os deferimentos de recursos, uma vez que geram retrabalho ao processo. O resultado dessa análise (Gráfico 30) expôs um cenário preocupante no qual o desempenho médio da celeridade foi de 35,3%, expondo assim a necessidade de que ações corretivas sejam adotadas para melhorar esse eixo da eficiência na Sejusp.

Gráfico 30 - Atendimento da Faceta da Celeridade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Mediante o resultado, torna-se necessário elencar quais são os gargalos desta faceta. O mais agravante tange as indicações de correções pela Assessoria Jurídica, tanto para a DCO quanto para as áreas demandantes, uma vez que não houve sequer um único processo em que uma ressalva não tenha sido feita a nenhuma dessas unidades, como já tratado na seção 7.1.3; essa situação expõe uma dificuldade das unidades que participam do processo de compra da secretaria em, primeiramente, conseguirem elaborar seus documentos sem falhas e, em segundo, serem capazes de absorver as ressalvas dos processos e convertê-las em mudança de hábitos na produção de novos documentos.

Outro gargalo, está nas indicações de correções feitas pelas unidades da DCO para a área demandante, que igualmente ao critério anterior, expõe uma falha em produzir os documentos com assertividade; apenas sete processos conseguiram cumprir devidamente este aspecto, sendo a maioria deles de alimentação. Todas essas falhas apresentam um ponto em comum de falta de atenção e assertividade da produção dos documentos, o que, como já sugerido, poderia ter como primeiro e simples passo em busca da melhoria a realização de *checklists* de controle, alimentados cotidianamente. Nessa seara torna-se também indicado a ocorrência de reuniões nas e entre as equipes: sob a ótica da DCO, seria interessante que cada núcleo se reunisse com alguma frequência buscando averiguar quais falhas tem sido comuns visando buscar meios de saná-las; mas para além disso, seria igualmente recomendável reuniões entre os núcleos, onde ocorreria uma troca de informações em relação a essas falhas, uma vez que elas poderiam ser evitadas em passos

anteriores, e também reuniões com a área demandante, tendo esse mesmo objetivo de sanar o erro o mais rápido possível.

A faceta também é prejudicada pelo alto índice de reabertura do certame nos casos de pedidos de esclarecimentos e impugnações, devendo a Administração capacitar-se para conseguir responder às impugnações com maior presteza e para fazer especificações bem feitas garantindo que esclarecimentos não serão feitos de modo a demandar uma retificação do Edital.

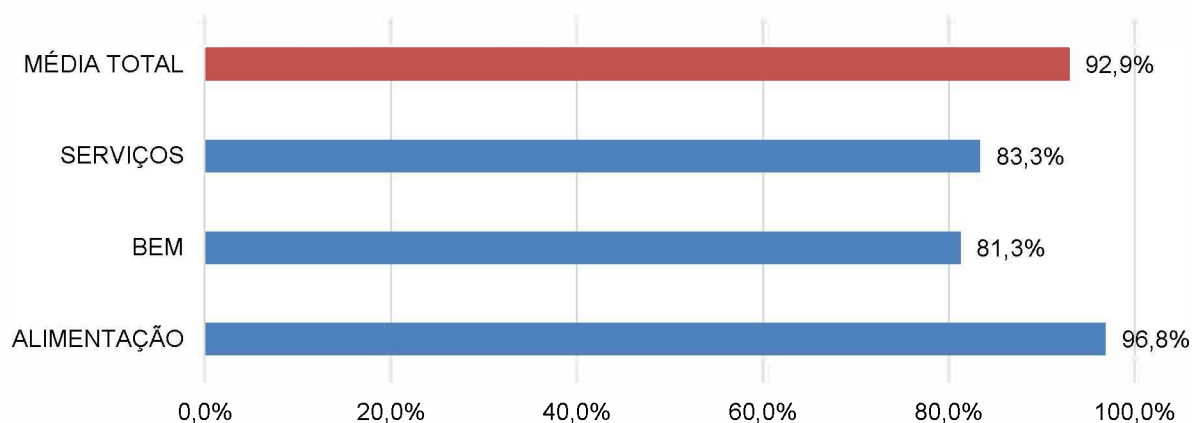
Diante o exposto, tem-se que o desempenho da faceta da celeridade, como um todo, foi ruim, atingindo um nível médio de 35,3%, necessitando assim de atenção urgente da gestão e de adoção de medidas corretivas para sua melhoria.

7.2.3 Qualidade

A faceta da qualidade busca garantir que os objetos licitados serão efetivamente capazes de atender as suas respectivas demandas. Para tal, é necessário assegurar que os licitantes irão prover exatamente aquilo que a Administração precisa, cerceando a compra com critérios habilitatórios que desclassificarão licitantes inadequados e com especificações bem feitas, que determinem as características do objeto.

Assim, utilizou-se para o estudo dessa faceta aspectos como: a) o Edital possuir uma definição sucinta, clara e completa e que não precisou de correções; e b) a proposta vencedora e demais documentos técnicos serem aprovados pela área técnica. Assim, sob a análise desses critérios percebe-se um excelente atendimento da faceta da qualidade (Gráfico 31), principalmente nos processos de alimentação que atingiram uma média de quase 100% de atendimento.

Gráfico 31 - Atendimento da Faceta Qualidade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos critérios, não houve nenhum processo que deixasse de realizar a aprovação pela área técnica dos documentos habilitatórios, expondo assim como a necessidade destes pontos já se encontra consolidado no procedimento licitatório; este foi um dos dois únicos critérios dentre os analisados a atingir 100% de atendimento. Em relação aos demais critérios existem três processos que sofreram pedidos de esclarecimentos em relação ao objeto, e as unidades internas da Sejusp (DCO e assessoria jurídica) indicaram correções da descrição do objeto igualmente em três processos e, por isso, entende-se que a observância deles foi suficientemente satisfatória, de modo que as discussões já se exauriram ao tratar dos mesmos na seção 7.1.2.

Ressalta-se, no entanto, como tratado na seção 4.2.3, que a qualidade busca a conformidade entre especificação, objeto licitado e atendimento da demanda, devendo, por tanto, assegurar que aquilo que os licitantes pretendem e irão prover é aquilo que efetivamente a Administração e a sociedade precisam. Os critérios habilitatórios são um meio inicial de analisar isso, mas a garantia do efetivo atendimento da demanda só poderá ocorrer, de fato, na gestão e fiscalização do contrato, uma vez que será neste momento em que Administração e sociedade estarão usufruindo do bem ou serviço. Contudo, como tratado na seção 5, este estudo analisa os processos licitatórios até o momento de sua homologação e, por isso, a verificação a respeito da gestão de contratos não foi realizada, sendo portanto uma limitação deste trabalho e, igualmente, implicando que a assertividade da afirmação

da excelência do atendimento da faceta da qualidade, tratada nessa seção, deva ser considerada com parcimônia.

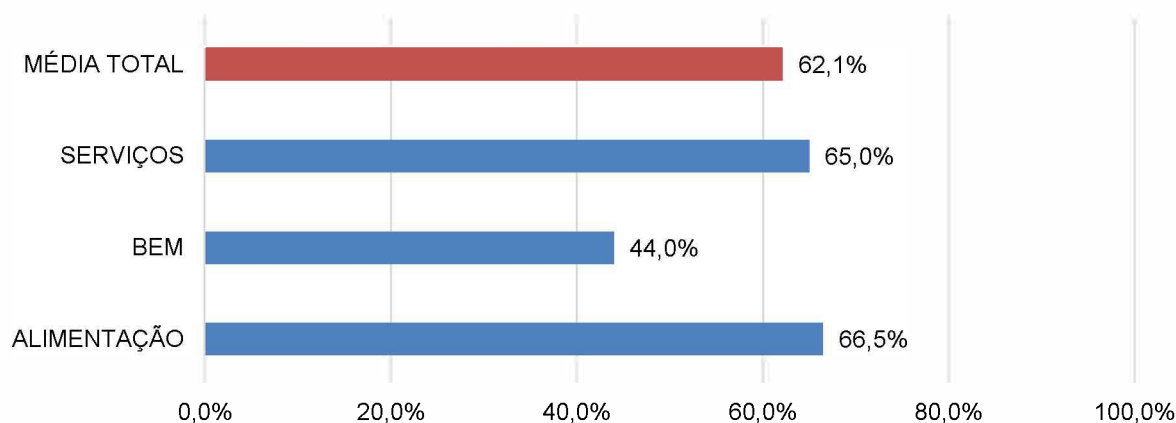
Isto posto, tem-se que o desempenho da faceta da qualidade, de um modo geral, é ótimo, com uma média geral de atendimento de 92,9%. Cabe à Administração, neste caso, apenas garantir a manutenção dessa qualidade e atentar-se mais as pequenas falhas para atingir-se a excelência.

7.2.4 Produtividade

A produtividade se traduz na otimização do uso dos recursos financeiros e humanos, a redução de retrabalhos e a maximização de resultados, sendo fruto de uma relação entre os fins e os meios. Para seu cálculo utilizou-se de critérios, tais como: a) necessidade de correções na descrição do objeto; b) unidades da DCO precisarem tramitar o processo para área demandante para realização de correções; c) indicações de ressalvas ou recomendações pela Assessoria Jurídica; d) a interposição de pedidos de impugnação e de esclarecimento; e) o deferimento de pedido de recurso; f) a realização de retificações no Edital e seus anexos; g) licitação findar com lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados; e h) haver variação entre o Valor de Referência e o Preço Adjudicado.

O resultado dessa análise expôs que esta não é a faceta com o pior desempenho dentre as demais, mas que, igualmente as outras, demanda medidas para melhoria. Mais uma vez, os pregões do tipo alimentação são os que apresentam um melhor desempenho, com 66,5% de atendimento (Gráfico 32), enquanto os processos referentes aos bens são os que se comportaram pior, atingindo 44,0% de eficiência na faceta.

Gráfico 32 - Atendimento da faceta da produtividade nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

A produtividade é uma faceta que agrega a si alguns critérios que já foram utilizados em outras facetas e que, por isso, não serão fortemente debatidos aqui. Contudo, é fundamental destacar novamente o impacto negativo que alguns deles apresentam para o desempenho dos Pregões Eletrônicos. Um primeiro destaque são, mais uma vez, as ressalvas e recomendações advindas da Assessoria Jurídica, que ao serem recebidas por todos os processos, expõe uma deficiência na produção do ato convocatório e um constante retrabalho das áreas. As mesmas considerações são válidas aos critérios de indicação de correção pelas unidades da DCO e os critérios de correção na descrição do objeto.

Além disso tem-se as licitações findadas mal sucedidas e a variação entre o Valor de Referência e o Preço Adjudicado, aspectos ineficientes em cinco e quatro processos respectivamente. Quando se analisa os critérios específicos dessa faceta, percebe-se que o único deles a ter o 100% de atendimento é o referente ao deferimentos dos recursos, no qual não houve sequer um pedido feito à secretaria que foi julgado de modo favorável, o que expõe uma assertividade da Administração na execução de seus atos.

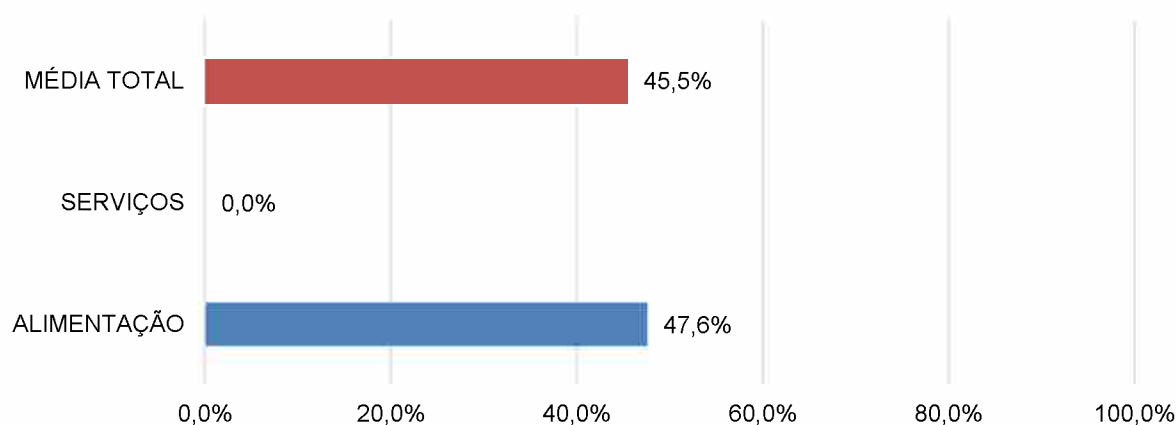
Destaca-se ainda que o tipo bem foi o que teve o pior desempenho e discrepante quando comparado aos demais, graças aos critérios relativos aos lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados e a redução entre preço de referência e preço adjudicado, uma vez que esse objeto foi o único a ser ineficientes nesses aspectos.

Assim, o que se percebe é que a produtividade, por ser um critério que une meios e fins acaba por apresentar interlocuções com outras facetas, expondo como a melhoria em um único critério defeituoso pode impactar fortemente e positivamente o desempenho da eficiência das compras. Contudo, a produtividade atualmente possui um desempenho regular, com uma média total de 62,1% e necessitando assim de atenção da Administração para seu aprimoramento.

7.2.5 Continuidade na prestação de serviços

O Estado possui o dever de manter a continuidade na prestação dos seus serviços, assegurando que não haja interrupções no atendimento das demandas públicas. No caso estudado, como já fora tratado, essa continuidade só foi analisada nos processos que efetivamente havia como se diagnosticar uma quebra dessa prestação, apesar de se compreender que a garantia da atuação estatal vai além de uma data de vencimento de um contrato, abarcando também outros aspectos indiretos que devido a difícil mensuração tiveram de ser desconsiderados; assim, restaram apenas os processos referentes à alimentação e um único processo do tipo serviço. De toda forma, já se realizou, indiretamente, uma primeira discussão a despeito desta faceta na seção 7.1.13, uma vez que ela é composta por um único critério. No entanto, é válido reforçar que se verificou que a garantia da continuidade da prestação de serviços na Sejusp é preocupante, uma vez que somente 45,5% (Gráfico 33) dos processos iniciaram a nova prestação dos serviços contratados imediatamente após o fim do contrato vigente, portanto, sem interrupção. É fundamental, contudo, recordar que não há uma interrupção literal, ocorrendo sempre uma prorrogação do contrato vigente, mas sendo exatamente nessa prorrogação que se encontra a ineficiência.

Gráfico 33 - Atendimento da faceta da continuidade da prestação de serviços nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019

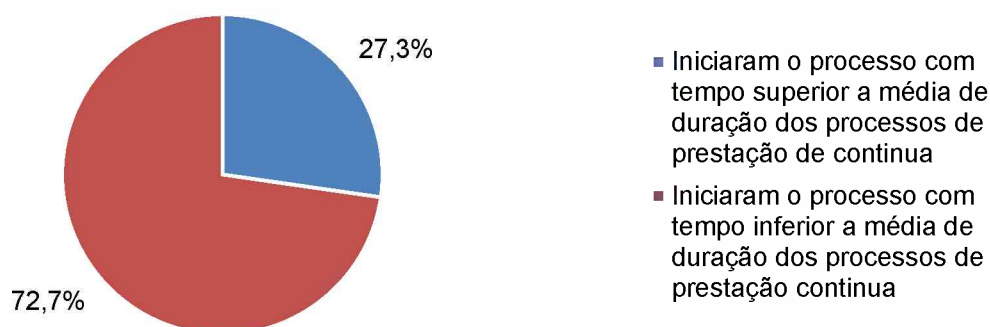


Fonte: Elaboração própria.

Não obstante, o exame da continuidade da prestação de serviços, enquanto uma faceta da eficiência, abarca além do já disposto. Um primeiro aspecto de análise da continuidade da prestação de serviços foi a verificação da existência de alguma correlação entre o momento que se iniciou o processo com a interrupção ou não dos serviços.

O objetivo era verificar se as áreas demandantes, responsáveis por darem início ao processo licitatório, tem o feito em tempo suficiente para que as licitações se encerrem antes dos contratos vencerem. Assim, considerou-se como tempo hábil para realização dos atos processuais a média do tempo dos processos, calculado na seção 7.2.2. Verificou-se, assim, que 72,7% (Gráfico 34) dos processos de prestação contínua iniciaram com um período inferior a 108 dias (média de duração dos processos licitatórios) entre a sua data de vencimento do contrato e a data do seu começo, constatando-se assim que em apenas 27,3% dos pregões a secretaria possuía tempo hábil e suficiente para executar todo o rito processual antes da interrupção da prestação dos serviços.

Gráfico 34 - Processos iniciados em tempo hábil para finalização do processo licitatório antes do vencimento do contrato vigente nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Essa situação expõe uma falta de preparo e gestão da demanda pela área demandante. Como todos os contratos possuem uma data para findar, é possível que a unidade faça uma previsão exata de todas as licitações que deverá fazer ao longo do ano, e com esta previsão em mãos ela consegue, igualmente, calcular quando deve iniciar efetivamente a fase interna do processo licitatório para que haja tempo para que este se encerre antes do fim do contrato vigente; esse levantamento, no entanto, parece não estar sendo feito. Quando se analisa todos os casos em que houve essa demora para iniciar o processo, percebe-se que, em média, há um hiato de pouco mais que um mês (Tabela 6) entre o momento que o processo deveria ter começado (nos exatos 108 dias antes do contrato vencer) e a data que realmente foi iniciado.

Tabela 6 - Tempo de atraso para iniciar os processos de Pregões Eletrônicos, tendo em vista a data de vencimento dos contratos - Sejusp - 2019 **ATRASO PARA INICIAR O PROCESSO**

	Alimentação		Serviço		Total	
	Dias	Meses	Dias	Meses	Dias	Meses
Média	22,9	0,8	270	9,0	38,38	1,3
Menor	1	0,0	-	-	1	0,0
Maior	67	2,2	-	-	270	9,0

Fonte: Elaboração própria.

Essa análise trás destaque para o Processo 29 (serviço) no qual a licitação já foi iniciada após o vencimento do contrato vigente. Dessa forma, o prazo de interrupção atingiu nove mês, uma vez que além do quase cinco mês que já haviam

se passado entre o vencimento e o início do processo, ainda se teve os quatro meses de transcorrência da execução do pregão eletrônico. Este caso expõe uma situação crítica a secretaria e que demanda atenção urgente.

Verificando este caso, percebe-se que as áreas que possuem serviços contínuos sob sua tutela e que não são as unidades comumente participantes dos Pregões Eletrônicos, como é o caso do Processo 29 (serviço) cuja área demandante era a Diretoria de Pagamentos, apresentam uma dificuldade ainda maior que as demais diretorias em planejar seus procedimentos licitatórios, uma vez que este é um processo incomum à sua rotina. Dessa forma, cabe a secretaria capacitar os servidores dessa área na matéria e também criar mecanismos junto a Diretoria de Contratos e Convênios para que sejam emitidos avisos de vencimento de contratos quando faltar aproximadamente quatro meses para eles vencerem. Assim, as unidades técnicas terão tempo suficiente para executarem todos os procedimentos necessários.

Todavia, no âmbito da análise da continuidade percebe-se que não há, na prática, nenhuma correlação efetiva entre o hiato de tempo em que ocorre a interrupção e o tempo de atraso para iniciar o processo (tendo-se em vista a média de tempo para ocorrer um procedimento licitatório), uma vez que o número de processos que não sofreu interrupções com ou sem tempo hábil para serem executados, e os que sofreram interrupções com ou sem tempo hábil, é a mesma (Tabela 7). Isso se deve a uma priorização dada pela DCO a estes processos que estão com um prazo mais apertado para sua conclusão, o que minimiza o número de interrupções nesses pregões. Entretanto, entende-se que se a Administração possuir menos tempo do que ela costuma utilizar, as chances de falhas, ao que tange a continuidade da prestação de serviços, serão maiores. Por isso, afirma-se que há uma necessidade urgente para a área demandante criar mecanismos de previsão dessas demandas e em conseguir converter essas informações em ação para atuar de forma célere.

Tabela 7 - Distribuição de processos por tempo hábil para sua execução e interrupção da continuidade da prestação de serviços - Sejusp - 2019

Distribuição de processos interrompidos com e sem tempo hábil		
	Com tempo hábil	Sem tempo hábil
Com continuidade	3	7
Com interrupção	3	9

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, é válido ainda tratar a respeito do período de interrupção. A análise expõe que, quando ocorre de não se conseguir findar o processo licitatório antes do vencimento do contrato, há uma “interrupção” da continuidade da prestação de serviços por, em média, três meses (Tabela 8). Nos casos de alimentação existe um caso mais grave em que esse hiato ocorreu por mais de três meses, já no caso do processo de serviço o hiato foi superior a um ano. Neste contexto é a Administração Pública quem perde, tendo que mover recursos humanos e financeiros para prorrogar um contrato que não será vantajoso a ela.

Tabela 8 - Período de "interrupção" da continuidade da prestação de serviços relativo aos serviços licitados nos processos de Pregões Eletrônicos - Sejusp – 2019

	TEMPO DE INTERRUPÇÃO					
	Alimentação		Serviço		Total	
	Dias	Meses	Dias	Meses	Dias	Meses
Média	58,7	2,0	368,0	12,3	84,5	2,8
Menor	2	0,1	-	-	2	0,1
Maior	93	3,1	-	-	368,0	12,3

Fonte: Elaboração própria.

Diante as colocações, percebe-se que, principalmente ao que tange a área demandante, é necessário um investimento de ações corretivas para, minimamente, garantir que a quebra da continuidade da prestação de serviços seja uma situação atípica e não que ocorra mediante a falta de uma boa programação. A fim de promover, de modo mais efetivo, esse acompanhamento dos vencimentos é recomendável a criação de uma planilha, que deverá ficar disponível a todos os servidores e ser alimentada e analisada com frequência, propiciando a tomada de decisão de quais contratos serão alvo da atenção das áreas.

Neste ponto também se destaca o possível impacto que o mau desempenho da celeridade, tratada na seção 7.2.2, pode gerar em um agravamento da situação da interrupção da prestação de serviço, de modo que processos mais céleres e com menos retrabalhos garantem um atendimento com maior presteza da demanda. Todavia, reforça-se de que nada adianta processos mais rápidos se a área continuar sem compreender quando deve iniciar os processos licitatórios de modo a garantir a continuidade da prestação de serviços.

Assim, verificou-se que o atendimento da faceta da continuidade da prestação de serviços é regular, com um desempenho de 45,5%, demandando efetivamente uma ação para sua melhoria.

7.3 Da eficiência nas compras

Feitas as análises respectivas a cada critério e, posteriormente, referentes a cada faceta, estudou-se cada situação em seu nível micro, verificando cada um de seus aspectos positivos e negativos, cada uma de suas causas e consequências e, em alguns pontos, até mesmo dando algumas indicações de melhoria; passou-se para um nível intermediário, onde foi possível analisar o desempenho que cada um dos critérios, até então isolados, produzem quando em conjunto e, diante disso, conseguiu-se determinar os eixos em que as falhas estão menos controladas; e, enfim, passa-se a análise para o nível macro, sendo possível delimitar os números que representam a capacidade da Sejusp de executar suas atividades da melhor maneira possível de modo a alcançar o melhor resultado possível tendo em vista os meios existentes.

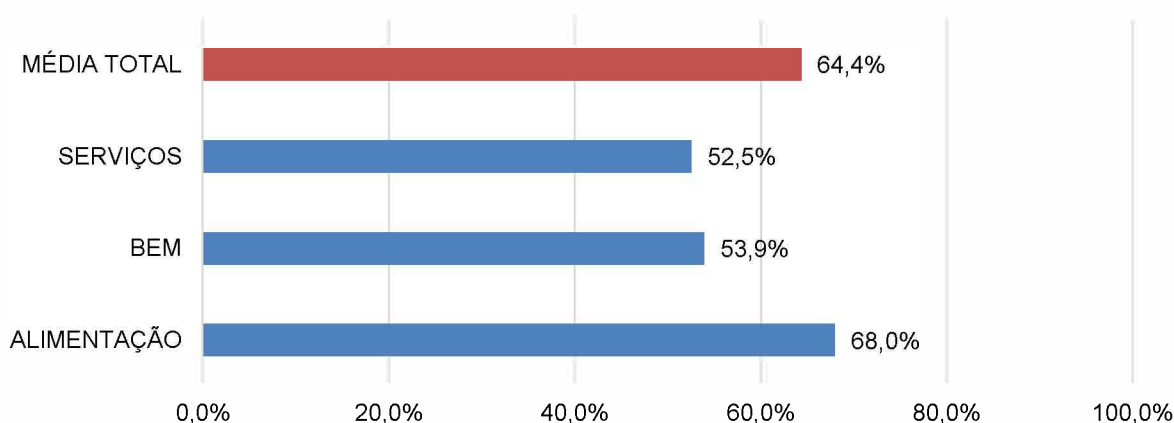
Dito isso, o tipo serviço foi aquele que apresentou o pior desempenho, com um atendimento médio de 52,5% (Tabela 9, Gráfico 35), fortemente prejudicado pelo seu resultado preocupante na faceta da continuidade da prestação de serviços. Já a alimentação, como já esperado, apresentou um nível médio de 68,0% (Tabela 9, Gráfico 35). Ao que tange os bens, verificou-se que apesar de terem apresentado os piores desempenhos em quatro facetas, o tipo foi o segundo pior, atingindo um nível de eficiência médio de 53,9% (Tabela 9, Gráfico 35). Neste caso torna-se válido ressaltar que o tipo bem foi o único que não possuía sequer um processo passível de análise da continuidade dos serviços, critério que apresentou um resultado ruim em todos os demais objetos, e por isso seu nível de atendimento médio não foi prejudicado por esse aspecto, o que garantiu um resultado melhor do que o tipo serviço, que possuiu desempenho melhor do que o tipo em todas as demais facetas. Se a análise fosse realizada excluindo-se o critério da continuidade da prestação de serviços, a alimentação teria atingido 73,1% e os serviços de 65,7%, porém não cabe aqui fazer essa exclusão uma vez que este é um aspecto impactante para o mau desempenho dos pregões desses tipos; além disso, reforçar-se que as limitações da metodologia de cálculo, em especial, do uso da média já haviam sido relatadas na seção 5.2.

Tabela 9 - Atendimento da eficiência na Sejusp nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019

	Atendimento da Faceta da Economicidade	Atendimento da Faceta da Celeridade	Atendimento da Faceta da Qualidade	Atendimento da Faceta da Produtividade	Atendimento da Faceta da Continuidade na Prestação de Serviços	Nível de eficiência médio
ALIMENTAÇÃO	94,0%	35,1%	96,8%	66,5%	47,6%	68,0%
BEM	57,1%	33,3%	81,3%	44,0%		53,9%
SERVIÇOS	72,7%	41,7%	83,3%	65,0%	0,0%	52,5%
MÉDIA TOTAL	85,9%	35,3%	92,9%	62,1%	45,5%	64,4%

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 35 - Nível de eficiência médio por tipo de objeto nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

Destrinchando-se a análise categorizada por tipo de objeto, nota-se que o ponto crítico para os processos de serviço está na continuidade da prestação de serviços, uma vez que o único processo desse tipo que era passível de análise nesse aspecto mostrou-se ineficiente. O Processo 29 (serviço) foi o responsável por abaixar o desempenho das facetas para esse tipo de objeto, uma vez que foi ineficiente na grande maioria dos critérios; e neste caso percebe-se e reforçar-se o já apontado na seção 7.2.5 a respeito da dificuldade que unidades que não participam dos processos licitatórios com frequência possuem em elaborar os atos convocatórios, cabendo prestar capacitações a esses profissionais e também, sendo sugerível nesse caso à Diretoria de Compras estabelecer um contato mais próximo a essas áreas demandantes visando subsidiá-las.

Outra faceta a apresentar um desempenho ruim para o tipo foi a da celeridade, com um atendimento de 41,7% (Tabela 9). Essa, todavia, não expõe um problema específico aos pregões de serviços, mas sim deficiências generalizadas relacionadas aos critérios relativos à necessidade das unidades da DCO retornarem os processos para as áreas realizarem correções e, ainda, as numerosas ressalvas e recomendações da Assessoria Jurídica. Esses mesmos aspectos impactaram negativamente na faceta da produtividade de todos os objetos, resultando para os serviços em um nível médio de 65,0% (Tabela 9). Já o atendimento da economicidade e da qualidade foram os que apresentaram melhor resultado para os serviços, atingindo 72,7% e 83,3% de eficiência respectivamente (Tabela 9); porém ressalta-se, mais uma vez, as limitações que os resultados relativos à essas facetas podem ter e que foram tratadas nas seções 7.2.1 e 7.2.3.

No caso dos processos de bem, são duas as facetas mais preocupantes: a da economicidade e a da produtividade. Apesar de não serem as que possuíram os piores desempenhos, o tipo de objeto apresentava resultados discrepantes frente aos demais, expondo uma deficiência em sua execução. No caso da economicidade, o atendimento foi de 57,1% (Tabela 9) e reforça a urgência para que a Administração tome medidas relativas ao alto número de lotes desse objeto que findam fracassados, desertos ou anulados e também relativas a incapacidade do sistema licitatório em conseguir promover redução dos preços homologados, quando comparado aos de referência, uma vez que essas falhas são exclusivas dos bens. Como já tratado neste trabalho, uma opção seria instruir os pregoeiros para que consigam argumentar, de maneira mais convincente, com os fornecedores durante a sessão de modo a conseguir mudar o posicionamento deles e garantir que ofertem lances e convertam sua participação em contratação. Esses são os mesmos fatores que contribuíram para um mau desempenho do objeto na faceta da produtividade, que aferiu um resultado 44,0% (Tabela 9).

Quanto as demais facetas a que apresenta o pior desempenho é a da celeridade, com atendimento de 57,1% (Tabela 9) pelos altos índices de retrabalhos já tratados; enquanto a da qualidade apresenta o melhor desempenho de 81,3% (Tabela 9).

Quanto aos processos de alimentação, seu pior desempenho também se encontra na faceta da celeridade, com um atendimento de 35,1% (Tabela 9), afirmando-se assim que esse é um ponto crítico a todos os objetos. Seu segundo pior

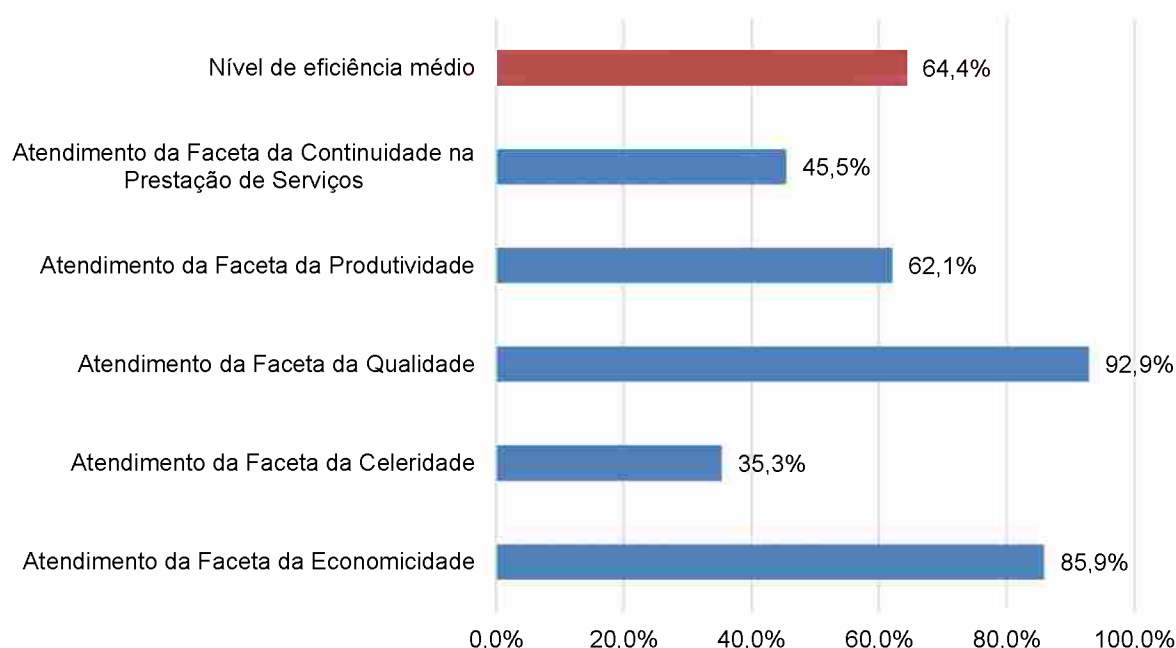
desempenho se encontra no atendimento da faceta da continuidade da prestação de serviços, com uma eficiência insatisfatória de 47,6% (Tabela 9). Isto mostra que o planejamento a respeito dos pregões está sendo mal executado, de modo que a secretaria não tem sido capaz de ter conhecimento sobre o tempo médio que levam seus pregões, igualmente de quando os contratos findaram e, combinando essas informações, de quando devem iniciar seus processos licitatórios, apontando-se, mais uma vez, que está deficiência, principalmente por ser uma das que mais facilmente pode ser resolvida por ser um problema exclusivamente interno, deve ser alvo da atenção da gestão. Em contrapartida, esse tipo foi o que possuiu os melhores atendimentos individuais em quase todas as facetas, com a economicidade chegando a 94,0% e a qualidade a incríveis 96,8% (Tabela 9), expondo que a Administração tem sido eficiente nesses eixos e que, por isso, devem ser analisados seus pontos de acerto para que possam servir de exemplo aos demais objetos.

Isto posto, feitas as análises categorizadas por objeto, consegue-se chegar a um resultado final a despeito das facetas e da eficiência. Positivamente, a faceta da qualidade foi a que teve o melhor desempenho total final, atingindo a marca de 92,9% de atendimento (Gráfico 36, Tabela 9) e expondo assim que a Sejusp tem sido capaz de garantir que seus bens e serviços atenderão as demandas públicas por meio do estabelecimento de critérios habilitatórios assertivos e especificações bem-feitas. No entanto, esse resultado deve ser analisado com cuidado uma vez que não foi feita uma análise da prestação de serviço ou da utilizando do objeto em si. Em sequência, a faceta com melhor atendimento é a da economicidade, com um desempenho de 85,9% (Gráfico 36, Tabela 9), mas que muito fora prejudicado pelo comportamento dos bens, como já tratados nessa seção.

A faceta da produtividade (62,1%) e da celeridade (35,3%) tiveram o desempenho prejudicado principalmente pelo alto índice de correções que é necessário de serem feitas nos mais diversos documentos produzidos ao longo de todo o fluxo do processo licitatório. Essa fraqueza expõe uma situação onde os servidores não tem sido capazes de produzir documentos assertivos e sem falhas, o que acaba trazendo morosidade para o processo e o risco de retificação, impugnações e anulações caso esses defeitos não sejam percebidos e corrigidos na fase interna; dessa forma, deve-se analisar essa situação com cautela, cabendo à gestão criar mecanismos capazes de sanar essa deficiência. É ainda válido destacar que a faceta da celeridade foi a que apresentou o pior desempenho tanto nos casos individuais de

cada um dos tipos de objeto (com exceção da continuidade da prestação de serviços no tipo serviços), quanto na média final, deixando claro que é o principal gargalo atualmente para a Sejusp ao que tange a eficiência dos processos de compra por Pregão Eletrônico. Por fim, a faceta a apresentar o segundo pior desempenho, foi a referente a continuidade da prestação de serviços, apresentando um desempenho de 47,6% (Gráfico 36, Tabela 9) e cujos apontamentos a respeito já foram feitos nessa seção.

Gráfico 36 - Nível de eficiência média por faceta nos processos de Pregões Eletrônicos – Sejusp – 2019



Fonte: Elaboração própria.

No entanto, cabe tratar que o mau desempenho de algumas facetas pode ser devido à reforma administrativa sofrida pela secretaria, sendo ainda reflexos desse rearranjo institucional; uma maior assertividade desses resultados, demandariam uma análise comparada com as secretarias anteriores ou com a execução dos processos no ano de 2020. A impossibilidade dessa comparação, então, se mostra como uma limitação do estudo, mas as análises feitas expõem, de toda forma, uma situação vivida pela secretaria e que, por tanto, demanda a atenção da gestão para a verificação do desempenho de seus Pregões Eletrônicos e da necessidade de correções de seus atos.

Diante o exposto, no período analisado, a Sejusp apresentou um nível de atendimento de eficiência de 64,4% nos Pregões Eletrônicos (Gráfico 36, Tabela 9). Este resultado expõe um bom desempenho da secretaria, mas igualmente mostra que ainda há muito a ser melhorado, verificando-se assim que existem meios de aplicar os mais diversos recursos de uma melhor maneira e de modo a otimizar ainda mais os resultados. Como apontado durante toda seção, são muitos os acertos e as boas práticas já consolidadas, contudo, também são muitas as falhas, algumas mais recorrentes, graves e prejudiciais do que outras, porém todas elas demandando atenção da gestão para que seja possível ao processo licitatório atingir a sua máxima eficiência de modo a garantir uma otimização dos recursos públicos e o melhor resultado possível.

8 CONCLUSÃO

Os processos licitatórios buscam atingir a maior vantagem possível, o que para o Estado se traduz em obter uma contratação ou aquisição menos onerosa o possível, com qualidade e capaz de atender suas demandas. O Pregão Eletrônico é um dos meios de atingir esse objetivo, e que fora criado buscando melhorar o desempenho das compras públicas em diversos pontos. A compreensão do funcionamento das compras públicas e, ainda, das peculiaridades do Pregão Eletrônico foram possíveis após um estudo, apresentado neste trabalho, das legislações e entendimentos que cerceiam esses aspectos e fato este que permitiu estabelecer as bases necessárias para as análises.

Não obstante, todo processo administrativo deve estar sujeito a análise de sua eficiência, buscando verificar se, tendo em vista os recursos que se possui, a execução tem sido a melhor possível de modo a otimizar os resultados. Essa verificação é válida principalmente para o caso do processo licitatório, o qual para além das delimitações legais que impõem o cumprimento da eficiência, possui relações diretas com o princípio, como a busca pelo menor custo, a necessidade de se ter presteza em atender as demandas sociais e a garantia de que as compras supram, efetivamente, essas necessidades. A garantia da eficiência foi, então, compreendida como essencial para o processo licitatório.

Essa garantia, porém, precisa ser alvo de constantes estudos de modo a verificar quais são as potencialidades e quais são os gargalos enfrentados pelo contexto específico de cada unidade administrativa. Compreender os procedimentos operacionais e as partes do processo de compra é um primeiro passo para se verificar a eficiência, uma vez que alguns empecilhos podem ser encontrados nessa seara. Neste sentido, verificou-se que a Sejusp possui uma estrutura organizacional praticamente isenta de duplicação de competências, com cada área possuindo um papel bem delimitado. O fluxo do procedimento de compras mostrou-se fluído, com os pontos de retrabalho ocorrendo em situações totalmente necessárias referentes a correções documentais. Além disso, todo o procedimento utiliza-se de sistemas eletrônicos, fato que se mostrou benéfico. Constatou-se assim que, sem situações em que o fluxo processual e a estrutura organizacional configurassem-se como um problema, a secretaria consegue atender a faceta da desburocratização, garantindo que não há nenhuma complexificação do processo nestes termos.

Sob a ótica da eficiência foi possível identificar falhas, potencialidades, acertos e erros empreendidos pela Sejusp, em 2019, em relação aos seus processos licitatórios feitos por meio dos Pregões Eletrônicos.

É imperioso enfatizar que se constatou que a faceta mais deficitária na secretaria é a da celeridade. Verificou-se que as principais causas desse fraco desempenho se deve ao número elevado de retrabalhos advindos da alta necessidade de correções documentais ao longo de todo o processo, o que igualmente expõe uma dificuldade de elaboração assertiva dos documentos. Diante disso, sugeriu-se a adoção de *checklists* capazes de assegurar que todos os itens que precisam compor o processo o estão instruindo. Também desestimulou-se o uso de documentos já prontos para a produção de novos, uma vez que essa costume atualmente facilita a manutenção de informações referentes ao processo incorreto nos autos, além de tornar mais fácil a ocorrência de um efeito bola de neve onde um erro que, até então, só tinha ocorrido em um único processo, passe a ocorrer em todos os demais posteriores a ele.

Outro dificultador averiguado na análise dos critérios relativos à celeridade foi relativo à incapacidade que as unidades apresentam em absorver os *feedbacks* dados pelas áreas e convertê-los em alterações efetivas nos processos; os mesmos erros são executados por longos períodos, por mais que sejam constantemente apontados. Nestes casos, foi recomendada a realização de reuniões periódicas entre as equipes a fim de discutir essas situações e delimitarem as medidas a serem adotadas em relação a elas.

Nesse mesmo âmbito relativo à temporalidade, constatou-se que o atendimento da faceta continuidade da prestação de serviços apresentou o segundo pior desempenho. A análise expôs uma situação de mau planejamento da Sejusp na execução dos seus processos de compras relativos a serviços contínuos. O estudo mostrou que a grande maioria dos pregões foram iniciados em uma data incapaz de proporcionar tempo hábil para finalização da contratação antes do vencimento do contrato vigente; o resultado dessa situação se traduz na maioria dos processos de alimentação com sua nova contratação feita posteriormente ao vencimento do contrato vigente, e no único processo do tipo serviço de prestação contínua iniciando o procedimento licitatório posteriormente ao vencimento do contratado vigente. Ambas situações poderiam caracterizar uma interrupção da prestação de serviços, por mais que ela não ocorra de fato. Visando melhorar esse aspecto, sugeriu-se a criação e

utilização de uma planilha, para as áreas demandantes, capaz de alertar, em tempo hábil, quais e quando os processos de compra devem ser iniciados, além de um apoio da Diretoria de Contratos e Convênios para emitir avisos de vencimentos dos contratos para as áreas responsáveis por dar início aos novos procedimentos licitatórios.

Quanto a produtividade, foi observado um número expressivo de pregões que não findaram bem sucedidos exclusivamente no tipo bem, fato esse que expõe uma incapacidade da Sejusp em executar pregões para aquisição desse objeto, sendo esta uma possível falha na produção de uma boa especificação do bem demandado, que garantiria a atração dos fornecedores ao processo licitatório e a conversão de sua participação em contratação; nestes casos recomendou-se que fossem promovidos dois treinamentos, um com a equipe da área demandante, visando instruí-los a fazer melhores especificações, e outro junto aos pregoeiros, para que estes tornassem-se capazes de convencer os licitantes, por meio de negociações durante a sessão pública, a ofertarem lances e a não desistirem do processo licitatório. Nessa seara, reforça-se que os planos de capacitação estão previstos para toda a equipe encarregada de instrução dos procedimentos licitatórios, no Decreto Estadual nº 48.012/2020. Esse ponto, junto aos mesmos problemas advindos da alta demanda por correções documentais, foram os principais fatores determinantes para o desempenho regular da faceta.

Em contraposição à essas situações, duas facetas se destacaram positivamente: a economicidade e a qualidade. Quanto a primeira, verificou-se que os Pregões Eletrônicos foram capazes de garantir que a Administração fizesse as suas compras a preços significativamente abaixo dos de mercado, exceto no caso dos bens em que praticamente todas as aquisições findaram sem variação entre o valor de referência e o homologado. Constatou-se ainda que todas as licitações realizaram pesquisas de preços aos órgãos públicos, mas a variedade de fontes públicas foi pequena e nem sempre conseguiu-se encontrar objetos compatíveis com os licitados para compor o orçamento. Além disso, com exceção de uma única licitação, todas possuíam o mínimo de três orçamentos exigidos para delimitar-se o preço de referência; sendo estes, aspectos positivos na garantia da obtenção da proposta mais vantajosa pelo Estado. A economicidade, todavia, apresentou algumas fragilidades, tais quais: a) o baixo número de processos licitatórios do tipo bem com todos os lotes adjudicados; b) as variações inexistentes entre o preço de mercado e o preço

homologado, novamente, nos casos de bens; c) o número significativo de empresas ME ou EPP que optaram por não darem um novo lance nos casos de empate ficto; d) a baixa variedade de fontes públicas analisadas durante as pesquisas de preços; e e) a dificuldade de se encontrar, nas fontes públicas, objetos pareáveis aos licitados para compor o orçamento.

Por fim, constatou-se que a qualidade é a faceta com o melhor desempenho nos Pregões Eletrônicos da Sejusp, sendo válido destacar o fato de a verificação da proposta vencedora pela área demandante já ser um procedimento operacional padrão. O ponto que demanda maior atenção ao que tange a qualidade encontra-se na definição dos objetos do tipo serviço e bem, que sofreram alguns pedidos de esclarecimentos, cabendo a gestão da secretaria promover treinamentos de modo a deixar os servidores mais qualificados para a realização dessas especificações.

Não obstante, conforme elucidado durante todo o trabalho, houve variações de desempenho a depender dos tipos de objetos. Dito isso, verificou-se que os pregões do tipo bem são os que demandam maior atenção da Administração para medidas corretivas; eles foram os únicos a apresentarem uma pesquisa de preços com menos de três orçamentos, a possuírem pregões homologados com o preço sem variação quando comparado aos do mercado e ainda são os únicos que não foram capazes de adjudicar todos os seus lotes, com vários restando fracassados, anulados e desertos. Eles foram igualmente o tipo que apresentou o pior desempenho em todos os critérios analisados e, diante disso, recomendou-se treinamentos para que unidades de compras compreendessem melhor as peculiaridades envolvidas nos bens, tornando-os capazes de executá-los com maior assertividade.

Entretanto, os bens não foram os objetos a apresentarem o pior resultado, cabendo aos serviços ocuparem essa posição; não obstante, esses processos igualmente demandam atenção, mas focada principalmente na questão da continuidade da prestação de serviços. O mesmo é válido para os processos de alimentação, que apresentaram o melhor desempenho em todos os critérios, mas que apresentam um ponto crítico em garantir a continuidade da sua prestação.

Diante o exposto, conclui-se dessa forma que o desempenho dos Pregões Eletrônicos da Sejusp, diante do princípio da eficiência, tem sido satisfatório, garantindo a vantajosidade das licitações, mas com vários pontos demandando melhorias, principalmente ao que tange a celeridade e a continuidade da prestação de serviços,

e ao tipo de objeto bem, para que os recursos humanos, materiais ou imateriais sejam utilizados da melhor maneira possível e, assim, otimizem o alcance dos resultados. Existem questões relacionadas ao tema e à metodologia usada que necessitam de maior aprofundamento e que limitam a incisividade das conclusões, como fora tratado ao longo do trabalho, entretanto acredita-se que diante o que foi exposto atingiu-se ao objetivo da pesquisa de analisar a eficiência dos Pregões Eletrônicos realizados pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais – Sejusp, promovendo subsídios suficientes para que a secretaria seja capaz de tomar decisões e buscar melhorar o desempenho dos seus Pregões Eletrônicos sob a ótica da eficiência.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. **Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n.1, 89-106, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73927/70958>. Acesso em: 07 out. 2019.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** 1ª. ed. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004. 776 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto Lei Nº 2.300, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1986.** Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 09 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Organiza o Código de Contabilidade da União. Brasília, 1922. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000.** Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 14 jul. 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. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014**. Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que regulamenta os procedimentos administrativos básicos para realização de pesquisa de preços. Brasília, 2014a. Disponível em:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/299-instrucao-normativa-n-7-de-29-de-agosto-de-2014>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, 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. Brasília, 2006. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014**. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968**. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 8666, 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. Brasília, 1993. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, 2002. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA No 2.026-3, DE 28 DE JULHO DE 2000**. Institui, no âmbito da União, 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. Brasília, 2000. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026-3.htm. Acesso em: 09 ago. 2020.

BREVE HISTÓRIA DAS LICITAÇÕES NO BRASIL. **Fortes Jr Licitações**. Disponível em: <<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 03 out. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28^a. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2015. 1311 p. Disponível em: <<https://morumbidireito.files.wordpress.com/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>>. Acesso em: 10 out 2019.

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. **A atividade de análise de mercado para planejamento das contratações governamentais**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, ano 49, n.139, 24-37, 2017. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/82/RevistaTCU139portugues>. Acesso em: 06 nov. 2019.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PREGÃO ELETRÔNICO – DECRETO N. 5.430/05. **Jus Navigandi**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/70797/consideracoes-sobre-o-pregao-eletronico-decreto-n-5-450-05>>. Acesso em: 03 out. 2019.

COSTA, André Lucirton. **Licitação, concorrência e preço**: análise da Lei de Licitação com base em modelos de concorrência e formação de preços. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n.3, 195-208, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7741/6337>. Acesso em: 02 out. 2019.

DAVIS, Paula Guelman; BIONDINI Isabella Virgínia Freire. **Endividamento público de Minas Gerais**: histórico e recentes propostas de recuperação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n.76, 413-435, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75373/74681>. Acesso em: 06 out. 2019.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lacas Maia dos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n.6, 1405-1428, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6968/5532>. Acesso em: 07 out. 2019.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n.5, 1265-1281, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12052/10971>. Acesso em: 06 nov. 2019.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2019.

HARB, Karina Houat. Princípio da continuidade do serviço público e interrupção **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de

Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/87/edicao-1/principio-da-continuidade-do-servico-publico-e-interruptao>. Acesso em: 18 nov. 2019.

INFOGRÁFICOS COM 25 INOVAÇÕES DO PREGÃO ELETRÔNICO. Portal de Compras – Governo Federal. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/gestorpublico/1171-infograficos-25-inovacoes-decreto-do-pregao-eletronico>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012. 1135 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico)**. 4ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2005. 351 p.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **Licitação – Passado, presente e futuro**. Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 41-49, 2015. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/04/licitacao-passado-presente-futuro.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto 42.416, de 13 de março de 2002**. Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão eletrônico, para a aquisição de bens e serviços comuns, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, no âmbito do estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=42416&ano=2002&tipo=DEC>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto 44.786, de 18 de abril de 2008**. Contém o regulamento da modalidade de licitação denominada pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do estado de minas gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=44786&ano=2008>. Acesso em: 07 nov. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto 47.437, de 26 de junho de 2018**. Regulamenta o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido dispensado às microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoas físicas, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas aquisições públicas do Estado. Belo Horizonte, 2018a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47437&comp=&ano=2018>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **DECRETO Nº 48.012, DE 22 DE JULHO DE 2020**. 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, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2020. Disponível em:

<https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2020-07-23>. Acesso em: 09 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2019a. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&texto=original>. Acesso em: 07 out. 2019.

MINAS GERAIS. **Resolução AGE Nº 26, de 23 de junho 2017**. Dispõe sobre a organização, competências e procedimentos da Consultoria Jurídica da AGE. Belo Horizonte, 2017. Disponível em:
<http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/resolucoes/2017-resolucao-26.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta Seplag-Age nº 9931, de 05 de novembro de 2018**. Institui grupo de trabalho destinado a promover estudos sobre a necessidade de ampliar a sistematização e organização dos procedimentos relativos a licitações e contratos no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo. Belo Horizonte, 2018b. Disponível em:
<http://www.planejamento.mg.gov.br/documento/resolucao-conjunta-seplag-age-ndeg-9931-de-05-de-novembro-de-2018-grupo-trabalho>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta Seplag/CGE nº N.º. 9.447, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2015**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços e regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD. Belo Horizonte, 2015. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/MOP/article/view/3495/3618>. Acesso em: 09 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **Resolução nº 87, de 19 de novembro de 2019**. Opina pela qualificação de empreendimentos públicos federais do setor de transporte rodoviário, para apoio ao licenciamento ambiental, e do setor portuário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI. Belo Horizonte, 2019b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-87-de-19-de-novembro-de-2019-232671109>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Revista do Setor Público, Brasília, v. 51, n.2, 105-120, 2000. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 13 nov. 2019.

NUNES, Marcel Figueiró. **Pregão eletrônico no brasil: uma análise a partir dos princípios da economicidade e da eficiência**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/182162/TCC%20Marcel%20Figueiro%20Nunes%20UFSC%20PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 ago. 2020.

O QUE É O TEMPO RANDÔMICO DO PREGÃO ELETRÔNICO?. **Jus.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59606/o-que-e-o-tempo-randomico-do-pregao-eletronico>>. Acesso em: 28 out. 2019.

QUADRO COMPARATIVO NOVO DECRETO DO PREGÃO ELETRÔNICO. **Portal de Compras – Governo Federal.** Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cartao-de-pagamento/62-legislacao/1167-quadro-comparativo-novo-decreto-do-pregao-eletronico>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Santos. **Para além dos preços contratados:** fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, 107-127, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73928/70960>. Acesso em: 07 out. 2019.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão: 10 anos.** Retrospectiva, essencialidades e perspectivas. Revista do TCU, São Paulo, n.115, 54-75, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/316/361>. Acesso em: 03 out. 2019.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. **Processo Eletrônico 1450.01.0065041/2019-52:** Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, à Unidade Prisional: Presídio de Diamantina. Belo Horizonte, 2019a. Disponível em: https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=6270025&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=08983ddcbb48dcec271e1a68b440051bb37db41f2605de512ea4439b452fcc35. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. **Processo Eletrônico 1450.01.0065004/2019-81:** Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, à Unidade Prisional: Presídio de Três Marias. Belo Horizonte, 2019b. Disponível em: https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=6267997&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=1b86b2e39fbac6ab18f85d2492210913a13c284dd5a40d656811437e506950e5. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. **Processo Eletrônico 1450.01.0064937/2019-47:** Prestação de serviço para fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, às Unidades Prisionais do Lote 215: Presídio de Corinto e Presídio de Curvelo. Belo Horizonte, 2019c. Disponível em: https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=6264419&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=7ff0c0fetc9cb1da1353b2269defbcfe3b583267c6efd6a767284fb0bcbf3278. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0064763/2019-89: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, às Unidades Prisionais: Penitenciária de Três Corações e Presídio de Três Pontas. Belo Horizonte, 2019d. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=6256244&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=ffde12a0bc4f4e730fa92647eb92ca2f013e8e48fc73e8f6797a7980d560dc89. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1690.01.0009912/2019-37: Preparação, produção e fornecimento contínuos de refeições e lanches, sendo produzida dentro das instalações do Centro Socioeducativo Sete Lagoas, bem como transportada, para a Centro de Intervenção Provisória de Sete Lagoas. Belo Horizonte, 2019e. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=6818537&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=2a8ab8d2d203e096f6d3bad17ec33abc406888547b6b1de9191a3121ef91e8e6. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0064287/2019-40: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, às Unidades Prisionais do Lote 217: Presídio de Jaboticatubas, Presídio de Lagoa Santa, Presídio de Matozinhos, Presídio de Pedro Leopoldo, Presídio de Santa Luzia e Presídio de Vespasiano. Belo Horizonte, 2019f. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=6232871&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=7b468c5d497600d7fcf3ffa0ca29f0d5c3713f562d63a1c3070608b41a343cf9. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0095593/2019-36: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, à Unidade Prisional: Presídio de Serro. Belo Horizonte, 2019g. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=7912545&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=90c0e578182c37ba7b05f74a5e92a04111be4b8e59fd484db5d87a3ea6f28a84. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0101960/2019-11: Preparação, produção e fornecimento contínuos de refeições e lanches dentro das instalações da Unidade Prisional (UP): Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade (CRGPL). Belo Horizonte, 2019h. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=8229032&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=b0606bec6901f576e0ee912be11f975b95d25ba06242547b9280ab8398143ce3. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0093718/2019-27: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, às Unidades Prisionais do Lote 219: Presídio de Itabira, Presídio de João Monlevade, Presídio de Nova Era, Presídio de Rio Piracicaba e Presídio de São Domingos do Prata. Belo Horizonte, 2019i. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=7831062&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=c4c087861f00ee9884cdec467af3914977647214424ef9b6c03362580a6bcebf. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0094623/2019-36: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, às Unidades Prisionais: Presídio de Aimorés, Presídio de Conselheiro Pena e Presídio de Resplendor. Belo Horizonte, 2019j. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=7871580&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=6a778e0d81c9d4a538f4ab009aff2712593ceb40bc762d76b1cc6ec6f56d8865. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0101716/2019-03: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, à Penitenciária Professor Aluizio Ignácio de Oliveira. Belo Horizonte, 2019k. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=8217349&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=cb7631b3904168f308c792b6f6d63f07c58b5bb3b5b6f0bddc67d7d3959b7020. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0120854/2019-93: Preparação, produção e fornecimento contínuos de refeições e lanches, na forma administrada, dentro das instalações da Unidade Socioeducativa (US): Centro Socioeducativo de Uberlândia. Belo Horizonte, 2019l. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=9275258&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=6e37d2b5057c9cdadf9bf9e23ccf7b344ed537df7d18db44b51c5cd3ae5567b9. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0126059/2019-14: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, à Unidade Prisional: Presídio de Piumhi. Belo Horizonte, 2019m. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=9577338&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=71d93e6699caa61c2c6b43b1abde3e87be059364caf202d97b3abbaa0f724300. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0138718/2019-49: Fornecimento contínuo de

refeições e lanches prontos, na forma transportada, à Unidade Prisional: Penitenciária Deputado Expedito de Faria Tavares. Belo Horizonte, 2019n. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=10362034&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=7fe28e4ab5e9e0728329f3e9d9483e74da8dcba991eae7cf4e03cee246e5f5de. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0150370/2019-16: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, à Unidade Prisional: Presídio de Tupaciguara. Belo Horizonte, 2019o. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=11032072&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=32fd4f3946de5307f1931cb385b088778a680e463911c3ef539a57d82e2aba5e. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0149368/2019-07: Preparação, produção e fornecimento contínuos de refeições e lanches, na forma administrada, dentro das instalações da Unidade Socioeducativa (US): Centro Socioeducativo de Juiz de Fora. Belo Horizonte, 2019p. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=10964756&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=0732b6054a316b301c5a7e31b7ebbbb40f5502cc5534de2e3f97a43d26461b7a. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0153128/2019-46: Preparação, produção e fornecimento contínuos de refeições e lanches, na forma transportada, para as Unidades Socioeducativas do Lote 221: Centro Socioeducativo Horto, Centro Socioeducativo Lindéia, Divisão de Orientação e Proteção à Criança e ao Adolescente - Dopcad Contagem e Centro Socioeducativo São Jerônimo. Belo Horizonte, 2019q. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=11200766&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=e52050ccbd8041b56eface67d8fc8deb7ee27beb87f2cb463a9eb33ff7f7e22b. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0153746/2019-44: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, às Unidades Prisionais do Lote 222: Centro de Apoio Médico Pericial, Complexo Penitenciário Parceria Pública Privada, Penitenciária José Maria Alkimim, Presídio Antônio Dutra Ladeira, Presídio Feminino José Abranches Gonçalves e o Presídio Inspetor José Martinho Drumond. Belo Horizonte, 2019r. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=11243569&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=9f327f29262e7faeeb61f26ae01beb40d421cb8affb20f4c905657fc1e71306e. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0159596/2019-10: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, às Unidades Prisionais do Lote 224: Presídio de Boa Esperança, Presídio de Campo Belo e Presídio de Candeias. Belo Horizonte, 2019s. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=11571016&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=9836a1c12e5db6fdb30db1e34070197d35b88048225cf86a4e08fe0b49dda885. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0158270/2019-19: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, às Unidades Prisionais: Presídio de Andradas, Presídio de Botelhos e Presídio de Poços de Caldas. Belo Horizonte, 2019t. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=11494852&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=87213323e9478bf6076b85f328cb2e8104ceda2ca9199b31d19461e3fcc61b35. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0163718/2019-72: Fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, à Unidade Prisional: Presídio de Extrema. Belo Horizonte, 2019u. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=11841730&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=c5fbd26b376e56091c50b97cf9ae1889b71cc2ef008927f88146c15a13153aed. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0069118/2019-68: Aquisição de materiais de trabalho e produção para as unidades. Belo Horizonte, 2019v. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=6457861&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=d38d75607294524db086f0ac2115bc41d53e67c3c5a5653e97d0691a85d869af. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0067883/2019-45: Aquisição de material de insumo com instalação - divisórias. Belo Horizonte, 2019w. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=6399971&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=b2e3a2ce184e134817ba3997232dc10a1451efe2a5a3928938bfa9b37c39829c. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0081321/2019-96: Aquisição de ferramentas para manter o armamento da Sejusp. Belo Horizonte, 2019x. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=7143938&infra_sistema=1000001

00&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=efc9ff1464e8608eb47234e10543a644ad6d6250cd90290d66a572a1e7729ffd. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0090652/2019-68: Aquisição de bebedouros refrigerados. Belo Horizonte, 2019y. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=7679636&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=33e4ef9187a1fc0e838589bd5b820a80540c9669dce51acce49a9d6d9748c1a6. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0088605/2019-47: Aquisição de grampos, capas de processos e itens para estocagem dos materiais. Belo Horizonte, 2019z. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=7567018&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=201a792494bee40d8f2aaaae56ffd53b23d8e63b542f8e0e42277fdd7f3f6842. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0120588/2019-97: Aquisição de mastros e bandeiras. Belo Horizonte, 2019aa. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=9256170&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=cbf1a8c6cf2e3b71733cfbe42b0c38516731f4c9df1225dd2ac42545b72d8a31. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0077341/2019-80: Locação de 02 (duas) empilhadeiras e 01 (uma) empilhadeira à Central de Abastecimento Farmacêutico e ao Almoxarifado Central. Belo Horizonte, 2019ab. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=6940861&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=e2a78279b2060e08b1fe885f34e85d44c299d4840cd024c860e62dc8053a9528. Acesso em: 13 jun. 2020.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Processo Eletrônico 1450.01.0126254/2019-84: prestação de serviços de gestão administrativa de estágio. Belo Horizonte, 2019ac. Disponível em:

https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=9587231&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001417&infra_hash=56fc9afbfb3e274e391dabd2cbc3dff42dcfbb5bf97ed52bfeab875949948e7. Acesso em: 13 jun. 2020.

SILVA, Magno Antônio da. **O conceito de eficiência aplicado às licitações**

públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. Revista do TCU, São Paulo, n.113, 71-84, 2008. Disponível em:

<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/367/413>. Acesso em: 14 nov. 2019.

SILVA, Maria de Fátima N. da; CARVALHO, Maria Balbina de. **A gestão de compras e o processo de licitação no setor público**. Caderno de Graduação - Ciências Humanas e Sociais, Aracaju, v. 5, n.1, 165-178, 2017. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/cadernohumanas/article/view/3505/2184>. Acesso em: 02 out. 2019.

STJ, Superior Tribunal de Justiça. **Manual de Orientação – Pesquisa de Preços**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/MOP/article/view/3495/3618>. Acesso em: 20 jan. 2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Manual de Licitações e Contratos**. 4ª. Edição Revista, atualizada e ampliada. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 18 nov. 2019.

**APÊNDICE A – LISTA DE REFERÊNCIA DOS NOMES ATRIBUÍDOS AOS
PROCESSOS DE PREGÃO ELETRÔNICO – SEJUSP - 2019**

Lista de referência		
Nomeação no trabalho	Processo	Tipo de objeto
Processo 1	1450.01.0065041/2019-52	Alimentação
Processo 2	1450.01.0065004/2019-81	Alimentação
Processo 3	1450.01.0064937/2019-47	Alimentação
Processo 4	1450.01.0064763/2019-89	Alimentação
Processo 5	1690.01.0009912/2019-37	Alimentação
Processo 6	1450.01.0064287/2019-40	Alimentação
Processo 7	1450.01.0095593/2019-36	Alimentação
Processo 8	1450.01.0101960/2019-11	Alimentação
Processo 9	1450.01.0093718/2019-27	Alimentação
Processo 10	1450.01.0094623/2019-36	Alimentação
Processo 11	1450.01.0101716/2019-03	Alimentação
Processo 12	1450.01.0120854/2019-93	Alimentação
Processo 13	1450.01.0126059/2019-14	Alimentação
Processo 14	1450.01.0138718/2019-49	Alimentação
Processo 15	1450.01.0150370/2019-16	Alimentação
Processo 16	1450.01.0149368/2019-07	Alimentação
Processo 17	1450.01.0153128/2019-46	Alimentação
Processo 18	1450.01.0153746/2019-44	Alimentação
Processo 19	1450.01.0159596/2019-10	Alimentação
Processo 20	1450.01.0158270/2019-19	Alimentação
Processo 21	1450.01.0163718/2019-72	Alimentação
Processo 22	1450.01.0069118/2019-68	Bem
Processo 23	1450.01.0067883/2019-45	Bem
Processo 24	1450.01.0081321/2019-96	Bem
Processo 25	1450.01.0090652/2019-68	Bem
Processo 26	1450.01.0088605/2019-47	Bem
Processo 27	1450.01.0120588/2019-97	Bem
Processo 28	1450.01.0077341/2019-80	Serviço
Processo 29	1450.01.0126254/2019-84	Serviço

Nº DO PROCESSO	1450.0 1.0069 118/20 19-68	1450.0 1.0067 883/20 19-45	1450.0 1.0065 041/20 19-52	1450.0 1.0065 004/20 19-81	1450.0 1.0064 937/20 19-47	1450.0 1.0064 763/20 19-89	1450.0 1.0077 341/20 19-80	1450.0 1.0081 321/20 19-96	1690.0 1.0009 912/20 19-37	1450.0 1.0090 652/20 19-68	1450.0 1.0088 605/20 19-47	1450.0 1.0064 287/20 19-40	1450.0 1.0095 593/20 19-36	1450.0 1.0101 960/20 19-11	1450.0 1.0093 718/20 19-27	1450.0 1.0094 623/20 19-36	1450.0 1.0101 716/20 19-03	1450.0 1.0120 588/20 19-97	1450.0 1.0120 854/20 19-93	1450.0 1.0126 059/20 19-14	1450.0 1.0138 718/20 19-49	1450.0 1.0126 254/20 19-84	1450.0 1.0150 370/20 19-16	1450.0 1.0149 368/20 19-07	1450.0 1.0153 128/20 19-46	1450.0 1.0153 746/20 19-44	1450.0 1.0159 596/20 19-10	1450.0 1.0158 270/20 19-19	1450.0 1.0163 718/20 19-72		
REQUISITO ANALISADO // TIPO	BEM	BEM	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	SERVI ÇO	BEM	ALIME NTAÇÃ O	BEM	BEM	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	BEM	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	SERVI ÇO	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	ALIME NTAÇÃ O	
Foi preciso reabrir o certame devido a alterações no Ato Convocatório (não advindas de impugnações e nem de esclarecimentos).	Sim	Não condiz	Não condiz	Não	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz
A proposta vencedora e os documentos técnicos foram aprovados pela área técnica responsável, para assegurar que atende às necessidades do setor demandante.	Sim	Não condiz	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não condiz	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ME e EPPs em situação de empate (Lei Complementar 123/2006) ofertaram um novo lance.	Não condiz	Não condiz	Sim	Não condiz	Não condiz	Sim	Não condiz	Não condiz	Não	Não condiz	Não condiz	Não	Não condiz	Não condiz	Não	Sim	Não	Não condiz	Sim	Sim	Não condiz	Não	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não	Não	Não	Não	Não	Não condiz
Houve lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados.	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Houve necessidade de reabertura do certame devido à interposição de recuso aceita.	Não condiz	Não	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não	Não condiz	Não	Não condiz	Não	Não	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não	Não condiz	Não	Não	Não condiz	Não	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz	Não condiz
Houve redução de preço entre o Valor de Referência e o Preço Adjudicado.	Não	Não condiz	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não condiz	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
A nova contratação de prestação de serviço foi feita antes do vencimento da anterior.	Não condiz	Não condiz	Não	Não	Não	Sim	Não condiz	Não condiz	Não	Não condiz	Não condiz	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não condiz	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim

*O processo 1450.01.0088605/2019-47, apesar de ter obtido uma variação entre o preço de referência e o homologado, teve a eficiência definida como 0%, ou seja, não atendimento, uma vez que a variação foi de 70%, um valor discrepante.

Nº DO PROCESSO	1450.01 0.06911 8/2019- 68	1450.01 0.06788 3/2019- 45	1450.01 0.06504 1/2019- 52	1450.01 0.06500 4/2019- 81	1450.01 0.06493 7/2019- 47	1450.01 0.06476 3/2019- 89	1450.01 0.07734 1/2019- 80	1450.01 0.08132 1/2019- 96	1690.01 0.00991 2/2019- 37	1450.01 0.09065 2/2019- 68	1450.01 0.08860 5/2019- 47	1450.01 0.06428 7/2019- 40	1450.01 0.09559 3/2019- 36	1450.01 0.10196 0/2019- 11	1450.01 0.09371 8/2019- 27	1450.01 0.09462 3/2019- 36	1450.01 0.10171 6/2019- 03	1450.01 0.12058 8/2019- 97	1450.01 0.12085 4/2019- 93	1450.01 0.12605 9/2019- 14	1450.01 0.13871 8/2019- 49	1450.01 0.12625 4/2019- 84	1450.01 0.15037 0/2019- 16	1450.01 0.14936 8/2019- 07	1450.01 0.15312 8/2019- 46	1450.01 0.15374 6/2019- 44	1450.01 0.15959 6/2019- 10	1450.01 0.15827 0/2019- 19	1450.01 0.16371 8/2019- 72	
REQUISITO ANALISADO // TIPO	BEM	BEM	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	SERVIÇ O	BEM	ALIMEN TAÇÃO	BEM	BEM	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	BEM	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	SERVIÇ O	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO	ALIMEN TAÇÃO
Economicidade	40%	50%	100%	100%	100%	100%	80%	40%	83%	75%	80%	83%	100%	100%	83%	100%	83%	60%	100%	100%	100%	67%	100%	100%	100%	83%	83%	83%	100%	
Celeridade	20%	40%	25%	40%	25%	20%	40%	20%	50%	50%	50%	40%	25%	60%	50%	25%	60%	25%	20%	40%	25%	43%	50%	0%	25%	40%	25%	50%	25%	
Qualidade	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	100%	100%	67%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	67%	100%	100%	67%	100%	67%	100%	100%	100%	100%	100%	
Produtividade	33%	56%	67%	56%	67%	56%	70%	33%	60%	50%	50%	70%	67%	67%	78%	67%	80%	44%	60%	70%	67%	60%	78%	56%	67%	56%	67%	78%	67%	
Continuidade na Prestação de Serviços	-	-	0%	0%	0%	100%	-	-	0%	-	-	0%	0%	100%	0%	0%	0%	-	100%	100%	100%	0%	100%	100%	0%	100%	0%	100%	100%	
NÍVEL DE EFICIENCIA MEDIA	48%	61%	58%	59%	58%	75%	73%	40%	59%	69%	62%	59%	58%	85%	62%	58%	65%	49%	69%	82%	78%	47%	86%	64%	58%	76%	55%	82%	78%	