

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

DANIELLE BERNARDES FARIAS

**NOVA LEI DE LICITAÇÕES E O SEU IMPACTO NO PROCESSO DE COMPRAS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

PORTO ALEGRE

2021

DANIELLE BERNARDES FARIAS

**NOVA LEI DE LICITAÇÕES E O SEU IMPACTO NO PROCESSO DE COMPRAS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso de especialização, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública Contemporânea da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientadora: Prof^a. MSc. Gabriela Musse Branco

PORTO ALEGRE

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

A banca examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação intitulada “**Nova Lei de Licitações e o seu Impacto no Processo de Compras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**” elaborada por **Danielle Bernardes Farias**, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Prof^ª MSc. Gabriela Musse Branco

Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

RESUMO

As compras públicas constituem um processo amplo e complexo, necessitando da observância de várias exigências legais. O referido processo vem sendo norteado desde 1993 pela Lei nº 8.666/93 e após vários anos de estudo foi sancionada neste ano a nova lei de licitações, através da Lei nº 14.133/21, em que a mesma concedeu um prazo de 2 (dois) anos para adaptação dos Órgãos Públicos, cuja implantação acarreta em necessidade de mudanças nos processos de compras das Instituições Públicas. Sendo assim, o estudo busca destacar os impactos trazidos pela nova lei de licitações no processo de compras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. As obras de Oliveira, 2020, Matias-Pereira, 2020, e Calasans, 2015, foram utilizadas para entendimento dos conceitos de licitação e das práticas de contratação pública. A pesquisa foi realizada sob a forma de pesquisa documental, tendo como natureza a pesquisa exploratória e uma abordagem qualitativa, através da coleta de dados por meio de documentos disponíveis e pela observação participante. Assim sendo, foram identificadas as alterações necessárias nos processos de compras da Universidade, a partir da pesquisa, bem como foram propostas as ações para alteração do referido processo com uma escala de priorização para implantação. O estudo foi necessário devido à obrigatoriedade de adequação dos procedimentos licitatórios à nova lei no prazo de 2 (dois) anos, bem como contribui para a correta adequação do processo de aquisições da Universidade perante à nova lei, assim como os resultados desta pesquisa podem auxiliar outras instituições na implantação da referida lei.

Palavras-Chave: Nova Lei de Licitações. Processo de Compras. Compras Públicas.

ABSTRACT

Public procurement is a broad and complex process, requiring compliance with various legal requirements. This process has been guided since 1993 by Law 8.666/93 and after several years of study, the new bidding law was sanctioned this year, through Law 14.133/21, in which it granted 2 (two) years for the adaptation of Public Agencies, whose implementation entails the need for changes in the purchase process of Public Institutions. Thus, the study seeks to highlight the impacts brought by the new bidding law on the purchase process at the Federal University of Rio Grande do Sul. The works by Oliveira, 2020, Matias-Pereira, 2020, and Calasans, 2015 were used to understand the concepts of bidding and public contracting practices. The research was carried out in the form of documental research, having as nature exploratory research and a qualitative approach, through data collection through available documents and participant observation. Therefore, the necessary changes in the University's purchasing processes were identified, based on the research, and actions were proposed to change that process with a prioritization scale for implementation. The study was necessary due to the mandatory adequacy of bidding procedures to the new law within 2 (two) years, as well as contributing to the correct adequacy of the University's procurement process under the new law, as well as the results of this research can help other institutions in the implementation of the aforementioned law.

Keywords: New Bidding Law. Purchase process. Public Procurement.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Macroprocesso Suprimentos	31
Figura 2 - Processo de Planejamento de Aquisições	33
Figura 3 – Processo de Licitação	34
Figura 4 - Planejamento da Contratação Bens Comuns	36
Figura 5 - Planejamento da Contratação Serviços Comuns	38
Figura 6 - Planejamento da Contratação TIC	40
Figura 7 - Fase Interna - Licitações	42
Figura 8 - Fase Externa Aquisição de Bens - Parte 1	45
Figura 9 - Fase Externa Aquisição de Bens - Parte 2	46
Figura 10 - Fase Externa Contratação de Serviços – Parte 1	49
Figura 11 - Fase Externa Contratação de Serviços - Parte 2	50
Figura 12 - Formalização da Contratação	52
Figura 13 - Dispensa de Licitação por Valor	54
Figura 14 - Inexigibilidade	57
Figura 15 - Recebimento de Bens	59
Figura 16 - Recebimento de Serviços	61
Figura 17 - Dispensa de Licitação com alterações	70
Figura 18 - Fase Preparatória Licitações	73
Figura 19 - Diálogo Competitivo	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Modalidades de Licitação Lei 8.666/93	16
Tabela 2 – Caracterização da Nova Lei de Licitações.....	65
Tabela 3 - Diferenças entre o processo atual regido pela Legislação anterior e a Nova Lei de Licitações	66
Tabela 4 – Proposta de Mudanças para o novo processo de compras da UFRGS	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CEIS – CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS INIDÔNEAS E SUSPENSAS
CNEP – CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS PUNIDAS
CPD – CENTRO DE PROCESSAMENTO DE DADOS
CRFB – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
DAGER – DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA E DOCUMENTOS
DECON – DEPARTAMENTO DE CONTRATOS E NORMATIVAS
DELIT – DEPARTAMENTO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
DIGECON – DIVISÃO DE GESTÃO DE CONTRATOS
DPCA – DIVISÃO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE DE AQUISIÇÕES
DPL – DIVISÃO DE PREPARO DA LICITAÇÃO
DPO – DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
EC – EMENDA COMPLEMENTAR
EPP – EMPRESA DE PEQUENO PORTE
ETP – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR
IRP – INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS
ME – MICROEMPRESA
PAAQ – PLANO ANUAL DE AQUISIÇÕES
PG – PROCURADORIA GERAL JUNTO À UFRGS
PGC – PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DE CONTRATAÇÕES
PNCP – PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
PROPLAN – PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO E CONTROLADORIA
RDC – REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES
RP – REGISTRO DE PREÇOS
SEI – SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES
SRP – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS
TIC – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO
UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	12
1.2 OBJETIVOS	12
1.2.1. Objetivo Geral	13
1.2.2 Objetivos Específicos	13
1.3 JUSTIFICATIVA	13
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	14
2.1.1 Licitações e Princípios na Constituição Federal do Brasil de 1988.....	14
2.2 LICITAÇÕES NA LEI Nº 8.666 DE 1993	15
2.2.1 Modalidades	16
2.2.2 Dispensa e Inexigibilidade	17
2.2.3 Contratos	18
2.2.4 Recursos Administrativos	19
2.3 LEGISLAÇÃO APLICADA NO ATUAL PROCESSO DE COMPRAS DA UFRGS	20
2.4 NECESSIDADE DE NOVA LEGISLAÇÃO DE LICITAÇÕES	21
2.5 LEI Nº 14.133 DE 1º DE ABRIL DE 2021.....	23
2.4.1 Agente de Contratação.....	24
2.4.2 Licitações	24
2.4.3 Modalidades	24
2.4.4 Julgamento	25
2.4.5 Contratação Direta	25
2.4.6 Alocação de Riscos.....	26
2.4.7 Controle das Contratações.....	26
2.4.8 Portal Nacional de Contratações Públicas	26

3. METODOLOGIA	27
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	27
3.2 DESCRIÇÃO DO CENÁRIO	28
3.3 ETAPAS DA PESQUISA	29
3.3.1 Descrição do processo atual de compras	29
3.3.2 Caracterização da nova Lei de Licitações	29
3.3.3 Identificação das mudanças necessárias a partir da análise do processo atual e da nova lei de licitações	30
3.3.4 Proposição das mudanças no processo de compras.....	30
3.4 COLETA E ANÁLISE DE DADOS	30
4. RESULTADOS.....	31
4.1 DESCRIÇÃO DO PROCESSO ATUAL DE COMPRAS DA UFRGS.....	31
4.1.1 Planejamento de Aquisições	31
4.1.2 Licitação	34
4.1.3 Dispensa de Licitação por Valor	53
4.1.4 Inexigibilidade de Licitação.....	55
4.1.5 Recebimento do Objeto	58
4.2 CARACTERIZAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES	62
4.3 IDENTIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS NECESSÁRIAS A PARTIR DA ANÁLISE DO PROCESSO ATUAL E DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES.....	66
4.3.1 Alteração no Processo de Compras por Dispensa de Licitação	68
4.3.2 Alteração no Processo de Compras por Licitação.....	71
4.4 PROPOSIÇÃO DAS MUDANÇAS NO PROCESSO DE COMPRAS DA UFRGS	76
4.4.1 Ações para implantação das mudanças identificadas	76
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	81

1. INTRODUÇÃO

As compras no setor público constituem um processo amplo e complexo, demandando diversas frentes de trabalho e a observância de várias exigências legais, já que existe grande responsabilidade dos Órgãos Públicos quanto à gestão dos recursos públicos no Brasil. Tal processo está sendo norteado de 1993 a 2021 pela Lei 8.666, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos (BARCELLOS; MATTOS, 2017).

A Lei 8.666/93, regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal do Brasil e estabelece principalmente a regra da utilização de licitação para contratação com terceiros, ressalvadas as hipóteses previstas na referida Lei. Visa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, que assegura oportunidades iguais aos interessados, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

A licitação baseia-se em um processo administrativo que visa a contratação com terceiros para execução de obras e serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações na Administração Pública. Tal processo é composto pela fase interna (composta pelos atos iniciais e preparatórios praticados pelo órgão) e externa (publicação do edital, convocação e habilitação dos eventuais interessados, julgamento das propostas, homologação e adjudicação) (BRASIL, 2021; OLIVEIRA, 2020).

Além da Lei 8.666/1993, as licitações também são disciplinadas pela Lei 10.520 de 17 de julho de 2002, que instituiu outra modalidade denominada “pregão”, bem como a Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006, que favorece as microempresas e empresas de pequeno porte nos procedimentos licitatórios e a Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011 que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) (DI PIETRO, 2020).

A Lei 8.666/1993 tinha o propósito de moralizar o procedimento licitatório, porém caracterizou-se pelo seu caráter excessivamente burocrático, estabelecendo um rito tão rigoroso que comprometia, em alguns casos, o seu objetivo. Entende-se que na Administração direta ou centralizada sejam necessárias regras rígidas, a fim de coibir desvios no procedimento licitatório, mas a formalidade do procedimento não pode significar formalismos exagerados, que causem prejuízo no resultado da licitação (CALASANS, 2015).

Há anos já se estudava a viabilidade de aprovação de uma nova lei de licitações, que se tornou mais evidente a partir do Projeto de Lei 4.253/2020, que passou na Câmara dos

Deputados em 17 de setembro de 2019 e foi aprovado em 10 de dezembro de 2020 pelo Plenário do Senado Federal, sendo sancionado pela Presidência da República no dia 1º de abril de 2021, através da Lei nº 14.133 (NIEBUHR, 2020; BRASIL, 2021).

A Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, estabelece no seu art. 193 que as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011 serão totalmente revogadas após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial da mesma, sendo que nesse período a administração poderá optar por licitar ou contratar de acordo com a referida Lei ou com as leis anteriores, devendo a opção escolhida ser indicada expressamente no edital (BRASIL, 2021).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Dessa forma, percebe-se que a administração pública terá um prazo de dois anos para se adequar à nova Lei, sendo assim, o tema da presente pesquisa foi baseado na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e o seu impacto no processo de compras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, demonstrando o processo de compras atual da UFRGS, baseado na legislação vigente e as mudanças necessárias trazidas pela Nova Lei de Licitações.

Considerando a grande complexidade do tema, tanto quanto ao entendimento da antiga lei de licitações, quanto ao entendimento da nova lei de licitações, bem como as diversas mudanças que serão necessárias nos processos de compras dos Órgãos Públicos no Brasil, principalmente na UFRGS, que possui um universo extremamente diverso de itens necessários para aquisição desde insumos para aulas práticas e materiais laboratoriais até componentes eletrônicos de alta tecnologia, bem como serviços de naturezas diversas, a pergunta de pesquisa consiste:

- Quais são as mudanças necessárias trazidas pela nova lei de licitações no processo de compras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul?

1.2 OBJETIVOS

A partir da problemática apresentada, a seguir são apresentados os objetivos de pesquisa.

1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é identificar as mudanças necessárias no processo de compras da UFRGS devido a publicação da Nova Lei de Licitações.

1.2.2 Objetivos Específicos

A fim de se atender o objetivo geral, são apresentados a seguir os objetivos específicos:

- Descrever o processo de compras atual da UFRGS, baseado na legislação vigente;
- Caracterizar a nova Lei de Licitações (14.133/2021);
- Identificar as necessidades de alterações no processo de compras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para adequação à nova Lei.

1.3 JUSTIFICATIVA

A pesquisa é de grande importância tanto para os Órgãos Públicos no geral, quanto para a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, considerando a obrigatoriedade de adequação dos procedimentos licitatórios à nova Lei no prazo de 2 (dois) anos, bem como a falta de estudos nesse tema, tendo em vista a recente publicação da lei.

Devido à complexidade do processo de aquisições na UFRGS, faz-se necessário um adequado estudo da nova legislação e um plano para sua implementação. Ao identificar as necessidades de alterações no processo, este trabalho contribui para a correta adequação do processo de aquisições da Universidade perante a nova Lei. Dada à similaridade dos processos de compras entre órgãos públicos, principalmente universidades, os resultados desta pesquisa podem auxiliar outras instituições na tarefa de implantação da Lei 14.133/2021.

Dessa forma, o presente trabalho compreende: a Descrição do processo atual de compras; a Caracterização da nova Lei de Licitações; a Identificação das mudanças necessárias a partir da análise do processo atual e da nova lei de licitações; e a Proposição das mudanças no processo de compras, não atingindo a fase de implantação das mudanças, haja vista que a Universidade terá o prazo de 2 (dois) anos para implantação total, considerando a previsão expressa na nova lei de licitações.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo são apresentados os principais conceitos envolvidos na problemática de pesquisa, em que o item 2.1 aborda a Administração Pública no Brasil e os princípios constitucionais, o item 2.2 aborda as Licitações na Lei nº 8.666/93, o item 2.3 aborda a legislação aplicada no atual processo de compras da Universidade, o item 2.4 aborda a Necessidade de nova legislação de licitações e o item 2.5 a nova lei de licitações (Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021).

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A Administração pública no Brasil não vem conseguindo atender as demandas e desafios da modernidade, resultando em deficiências e distorções, sendo reconhecidamente incapaz de satisfazer, de forma eficaz e tempestiva, às necessidades dos cidadãos, através de processos de decisão demasiados longos e complexos, causando desconfiança no que diz respeito à transparência e à legalidade (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Tais problemas decorrem da herança dos modelos de administração pública passados, em que principalmente o modelo burocrático, que surgiu para combater a corrupção e o nepotismo, caracterizou-se principalmente pelo apego excessivo às normas e regulamentos, preocupando-se essencialmente pelos procedimentos, rotinas e normas, cumprindo processos e esquecendo dos resultados a serem alcançados com foco na população (SANTOS, 2014).

2.1.1 Licitações e Princípios na Constituição Federal do Brasil de 1988

Considerando as mudanças no cenário interno e externo, o Estado Brasileiro estabeleceu nas últimas décadas reformas institucionais que permitiram facilitar a mudança do modelo de administração burocrática para um modelo gerencial, cuja referência decorre do modelo de administração utilizado no setor privado, orientado para resultados, diminuição de custos e reduzindo os controles das atividades-meio (MATIAS-PEREIRA, 2020).

No conjunto dessas reformas destaca-se a inclusão no ordenamento jurídico brasileiro do princípio da eficiência, através da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Tal princípio baseia-se no interesse econômico, orientando a atividade administrativa a fim de

e elevar o seu nível de desempenho, buscando atingir melhores resultados com o menor custo possível (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Anterior à EC nº 19/98, a Constituição Federal do Brasil de 1988 já trazia a obrigatoriedade de atendimento aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, bem como a obrigatoriedade de realização de licitação pública para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação (BRASIL, 2021).

Ademais, a licitação, tratando-se de um processo administrativo, pressupõe o atendimento aos princípios constitucionais aplicados à Administração Pública, bem como aos princípios específicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento competitivo e outros correlatos, conforme art. 3º da Lei 8.666/1993 (OLIVEIRA, 2020).

Conforme esclarece Matias-Pereira, 2020, p.30: “A administração pública busca gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente”.

Nesse sentido, considerando a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente, tem-se a obrigatoriedade de utilização da licitação, que conforme Barcellos e Mattos, 2017, p. 12: “é um procedimento administrativo que formaliza o processo de compra de bens, produtos e serviços para a administração pública. Caracterizado pela disputa entre os interessados, a fim de obter a melhor proposta às conveniências públicas” (MELLO, 2009, Apud, BARCELLOS; MATTOS, 2017).

Dessa forma, o Inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988, foi regulamentado em 1993 pela Lei nº 8.666, que instituiu normas para as licitações e contratos da Administração Pública.

2.2 LICITAÇÕES NA LEI Nº 8.666 DE 1993

Conforme o art. 1º da Lei nº 8.666/93, a referida lei:

Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sendo direcionada aos Órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e

demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo a obrigatoriedade de utilização de licitação ressalvadas as hipóteses previstas na referida lei (BRASIL, 2021).

Dessa forma, conforme estabelecida na lei, a licitação tem por objetivo garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sendo processada e julgada em conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2021).

2.2.1 Modalidades

As modalidades de licitação dizem respeito aos procedimentos e formalidades, que devem ser observados pela administração pública em cada licitação. Sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão que foi regulado pela Lei 10.520/2002 (OLIVEIRA, 2020). A Tabela 1 detalha cada modalidade.

Tabela 1 – Modalidades de Licitação Lei 8.666/93

Modalidade	Características	Valor de Referência	Regulamentação
Concorrência	Possui maiores formalidades, sendo exigida para contratações de grande vulto econômico.	Obras e serviços de engenharia: valor acima de R\$ 3.300.000,00 ; Compras e demais serviços: valor acima de R\$ 1.430.000,00	Art. 23, I, “c” e II, “c” da Lei 8.666/1993, atualizado pelo Decreto 9.412/2018
Tomada de Preços	Exigida para contratações de médio vulto econômico e destinada aos interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.	Obras e serviços de engenharia: valor até R\$ 3.300.000,00 ; Compras e demais serviços: valor até R\$ 1.430.000,00	Art. 23, I, “b” e II, “b” da Lei 8.666/1993, atualizado pelo Decreto 9.412/2018
Convite	Modalidade menos formal de licitação, exigida para contratações de menor vulto econômico.	Obras e serviços de engenharia: valor até R\$ 330.000,00 ; Compras e demais serviços: valor até R\$ 176.000,00 .	Art. 23, I, “a” e II, “a” da Lei 8.666/1993, atualizado pelo Decreto 9.412/2018
Concurso	Modalidade para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de	-	Art. 22 § 4º da Lei 8.666/1993

	prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes em edital publicado com antecedência mínima de 45 dias.		
Leilão	Modalidade adotada para alienação dos seguintes bens: bens móveis inservíveis; produtos legalmente apreendidos ou penhorados; alienação de bens imóveis adquiridos em procedimentos judiciais ou mediante dação em pagamento.	-	Art. 22 § 5º da Lei 8.666/1993
Pregão	Modalidade prevista para aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.	Independentemente do valor estimado.	Lei 10.520/2002

Fonte: Da autora, a partir de Oliveira, 2020, p. 95 a 101.

2.2.2 Dispensa e Inexigibilidade

As hipóteses de dispensa de licitação estão elencadas no art. 24 da Lei 8.666/1993 e tratam-se de casos em que a licitação é viável, considerando a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados, porém, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério da administração, a fim de atender o interesse público de forma mais célere e eficiente (OLIVEIRA, 2020).

Tais hipóteses, representam exceções à regra constitucional da licitação permitidas pelo art. 37, XXI da CRFB, em que é determinado que existirão casos especificados na legislação, em que não será obrigatório o uso da licitação, ficando o administrador autorizado a dispensar, por razões de conveniência e oportunidade, a licitação e proceder a contratação direta (OLIVEIRA, 2020).

As dispensas podem ocorrer devido ao valor reduzido (art. 24, incisos I e II), situações emergenciais (art. 24, incisos III, IV e XXXV), licitação deserta (art. 24, inciso V), intervenção do domínio econômico (art. 24, inciso VI), licitação frustrada (art. 24, inciso VII), contratação de entidades administrativas (art. 24, incisos VIII, XVI e XXIII), segurança nacional (art. 24, inciso IX), compra e locação de imóveis (art. 24, inciso X), complementação do objeto contratual (art. 24, inciso XI), gêneros perecíveis (art. 24, incisos XII), entidades sem fins lucrativos (art. 24, incisos XIII, XX, XXIV, XXXIII e XXXIV), negócios internacionais (art. 24, inciso XIV), obras de arte (art. 24, inciso XV), necessidade de manutenção de garantias (art.

24, inciso XVII), forças armadas (art. 24, inciso XVIII, XIX e XXIX), bens destinados à pesquisa (art. 24, inciso XXI), serviços públicos concedidos (art. 24, inciso XXII), transferência de tecnologia e incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica (art. 24, incisos XXV, XXXI e XXXII), contratos de programa (art. 24, inciso XXVI), catadores de materiais recicláveis (art. 24, XXVII), alta complexidade tecnológica (art. 24, inciso XXVIII) e assistência técnica e extensão rural (art. 24, inciso XXX) (OLIVEIRA, 2020).

Por outro lado, a inexigibilidade de licitação pressupõe a inviabilidade de competição e é regulamentada pelo art. 25 da Lei 8.666/1993, inexistindo o pressuposto fático da licitação, que é justamente a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Tal artigo enumera exemplificativamente alguns casos de inexigibilidade, considerando que existe duas situações distintas: a impossibilidade fática de competição (somente um fornecedor) e a impossibilidade jurídica de competição (não existem critérios objetivos para definir a melhor proposta, ex: contratação de artista) (OLIVEIRA, 2020).

Alguns casos trazidos pela legislação: fornecedor exclusivo (art. 25, inciso I), serviços técnicos especializados (art. 25, inciso II) e artistas consagrados (art. 25, inciso, III) (OLIVEIRA, 2020).

2.2.3 Contratos

Os contratos administrativos representam os ajustes celebrados entre a Administração Pública e o particular, regidos pelo direito público, para execução de atividades de interesse público, contendo cláusulas exorbitantes (alteração unilateral, rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de sanções e ocupação provisória) que conferem superioridade à administração em detrimento do particular (OLIVEIRA, 2020).

Os contratos devem ser precedidos de licitação, com exceção das hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade, devendo a sua minuta integrar o instrumento convocatório, sendo nulos os contratos verbais e de nenhum efeito, salvo os ajustes para pequenas compras de pronto pagamento (OLIVEIRA, 2020).

É necessário ser preservado durante toda a execução do contrato a sua equação econômica, que é definida no momento da apresentação da proposta e leva em consideração os encargos do contratado e o valor pago pela Administração. São mecanismos para evitar o desequilíbrio no curso do contrato: o reajuste, a revisão, a atualização financeira e a repactuação (OLIVEIRA, 2020).

A duração dos contratos pode ser por prazo certo ou por escopo, em que nos contratos por prazo certo, o prazo contratual é fundamental para o cumprimento das obrigações contratadas, sendo extinto com o advento do termo final. Já os contratos por escopo encerram-se com o cumprimento do objeto, sendo os contratos extintos com a entrega do objeto contratado (OLIVEIRA, 2020).

Os contratos necessariamente possuem prazo determinado, ficando adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, possuindo em regra prazo de até um ano, não podendo ultrapassar o exercício financeiro, tendo como exceções os projetos previstos no plano plurianual e os serviços contínuos, em que é admitida a prorrogação por iguais e sucessivos períodos, limitados ao prazo de sessenta meses, a fim de se obter preços e condições mais vantajosas para a administração (OLIVEIRA, 2020).

Tal exceção advém da necessidade permanente do serviço e o atendimento ao interesse público, sendo razoável admitir a contratação por prazo superior a um ano, em vez de realizar licitações e contratações anuais, as quais gerariam custos desnecessários ao Erário (OLIVEIRA, 2020).

Os contratos geralmente se extinguem por decurso do prazo de vigência ou pela execução do objeto, porém os mesmos podem ser extintos quando houver impossibilidade de continuidade do ajuste ou quando constada ilegalidade na licitação ou no próprio contrato, devendo ser anulado (OLIVEIRA, 2020).

2.2.4 Recursos Administrativos

A Lei nº 8.666/1993 prevê os seguintes recursos administrativos contra os atos praticados na licitação e nos contratos: recurso hierárquico, representação e pedido de reconsideração, cabendo recurso em sentido estrito, no prazo de cinco dias, contados da intimação: habilitação/inabilitação do licitante, julgamento das propostas, anulação ou revogação da licitação, indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral (alteração ou cancelamento), rescisão do contrato e aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa (OLIVEIRA, 2020).

O pedido de reconsideração contra sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração é apresentado ao Ministro de Estado, Secretário Estadual ou Municipal, no prazo de 10 dias, contados da intimação do ato. E, no caso de licitação na modalidade convite, os prazos para recurso, representação e contrarrazões são reduzidos para dois dias úteis (OLIVEIRA, 2020).

2.3 LEGISLAÇÃO APLICADA NO ATUAL PROCESSO DE COMPRAS DA UFRGS

O atual processo de compras da UFRGS é regido pela seguinte legislação, além da Lei 8.666/1993: Lei 10.520/2002, Lei Complementar 123/2006, Decreto 7.174/2010, Decreto 7.892/2013, Decreto 9.412/2018, Decreto 10.024/2019, Instrução Normativa nº 01/2019, Instrução Normativa nº 40/2020, Instrução Normativa nº 73/2020 e Orientação Normativa AGU nº 46/2014 e suas alterações.

A Lei 10.520/2002 instituiu uma nova modalidade de licitação, denominada pregão para as aquisições de bens e serviços comuns, que possuem padrões de desempenho e qualidade possíveis de serem objetivamente definidos em edital, através de especificações usuais de mercado. Ao longo dos anos ela passou a ser a modalidade preferencialmente utilizada na Universidade. Já o Decreto nº 7.892/2013 regulamentou o sistema de registro de preços (BRASIL, 2021).

A forma eletrônica do Pregão foi regulamentada através do Decreto nº 10.024/2019, que revogou os Decretos nº 5.450/2005 e 5.504/2005, e trouxe a obrigatoriedade de sua utilização (BRASIL, 2021).

Os valores das modalidades de licitação foram atualizados por meio do Decreto nº 9.412/2018, conseqüentemente os limites de dispensa de licitação também foram alterados a partir do referido decreto. E a Orientação Normativa AGU nº 46/2014 definiu os casos obrigatórios de manifestação jurídica nas dispensas de licitação (BRASIL, 2021; AGU, 2021).

A Lei Complementar nº 123/2006 instituiu os benefícios aplicados às ME-EPP nas licitações públicas, assegurando critério de desempate, tratamento diferenciado e simplificado, exclusividade de participação e estabelecimento de cota reservada do objeto, quando possível (BRASIL, 2021).

O Decreto nº 7.174/2010 regulamentou a contratação de bens e serviços de informática e automação, trazendo definições, procedimentos, exigência de constar informações no instrumento convocatório, bem como necessidade de inclusão de documentos no processo. E a Instrução Normativa nº 001/2019 da Secretaria de Governo Digital disciplinou as contratações de TIC, trazendo etapas para a referida contratação (BRASIL, 2021).

A Instrução Normativa nº 001/2019 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital estabeleceu o Plano Anual de Contratações e o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, trazendo a obrigatoriedade de elaboração anual do plano contendo todos os itens previstos para contratação para o próximo exercício (BRASIL, 2021).

E, por fim, a Instrução Normativa nº 040/2020 da Secretaria de Gestão estabeleceu a necessidade de elaboração de Estudos Técnicos Preliminares nas aquisições e contratações. E a Instrução Normativa nº 073/2020 da Secretaria de Gestão estabeleceu os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços e os parâmetros necessários para sua realização (BRASIL, 2021).

2.4 NECESSIDADE DE NOVA LEGISLAÇÃO DE LICITAÇÕES

As licitações e os contratos administrativos são assuntos de grande importância, tendo em vista que é através deles que a Administração Pública dispõe de insumos, materiais, serviços e obras para a manutenção das suas atividades (NIEBUHR, 2020).

No ordenamento jurídico nacional existiam, três diplomas legais que regulavam as licitações públicas, quais sejam: a Lei 8.666/1993, que trazia normas aplicáveis a todas licitações e contratações de obras, serviços, compras e alienações; a Lei 10.520/2002, que regulava a modalidade de pregão para as licitações de bens e serviços comuns; a Lei 12.642/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), inicialmente previsto exclusivamente para licitações e contratos relacionados à Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016, realizados no Brasil, mas que introduziu alterações tão significativas e positivas, que foi estendido a outras espécies de licitações (CALASANS, 2015).

Dessa forma, ficou evidente que a Lei nº 8.666/1993 perdeu a sua primazia de lei geral, já que o seu universo de contratações ficou extremamente reduzido, sendo irreversível a necessidade de revisão da legislação sobre licitações e contratações públicas, o que facilitaria a ação administrativa e a atuação dos órgãos de controle (CALASANS, 2015).

Há anos que o projeto da nova lei de licitações e contratos estava sendo discutido, tendo passado pela Câmara dos Deputados em 17 de novembro de 2019 e só teve sua tramitação iniciada no Senado em 02 de dezembro de 2020, porém de modo inesperado foi levado ao Plenário do Senado e aprovado em 10 de dezembro de 2020, sem modificações significativas em relação ao que veio da Câmara dos Deputados. Tal projeto foi considerado impactante, à medida que promove mudanças substanciais no cotidiano de milhares de órgãos e entidades administrativas e nas milhares de empresas que contratam com a Administração Pública (NIEBUHR, 2020).

Há algum tempo o Governo Federal já vinha editando instruções normativas para disciplinar o planejamento das suas contratações, como por exemplo (NIEBUHR, 2020):

- A Instrução Normativa nº 01/2019 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, que exigia a elaboração de Plano Anual de Contratações;
- A Instrução Normativa nº 05/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre a contratação de serviços e a Instrução Normativa nº 01/2019 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, que regulamenta o processo de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que exigem planejamento detalhado, destacando a necessidade de documento de formalização de demanda, estudos técnicos preliminares, termo de referência e análise de riscos;
- A Instrução Normativa nº 40/2020 da Secretaria de Desburocratização e Governo Digital do Ministério da Economia, que regulamenta a elaboração de estudo técnico preliminar;
- A Instrução Normativa nº 73/2020 da Secretaria de Desburocratização e Governo Digital do Ministério da Economia, que regulamenta o procedimento administrativo para a pesquisa de preços.

Em linhas gerais esse fluxo de procedimentos para o planejamento contido nessas instruções normativas federais foi introduzido no projeto da nova lei de licitações, trazendo maior burocracia às licitações, haja vista que esses procedimentos são impostos até mesmo para objetos simples e usuais ou que não envolvam valores muito elevados (NIEBUHR, 2020).

Conforme Niebuhr, 2020, p. 06:

O projeto aprovado está muito longe do ideal, a Administração Pública merecia algo melhor, especialmente depois de décadas sofrendo nas mãos da Lei n. 8.666/1993. Há avanços pontuais, entretanto o projeto reproduz a mesma gênese excessivamente burocrática, excessivamente formalista e excessivamente desconfiada da Lei n. 8.666/1993. Esse é o maior pecado de um projeto que caiu na armadilha burocrática de tratar tudo em pormenor, de engessar e amarrar, de exigir punhados de justificativas para qualquer coisa, documentos e mais documentos, até para compras simples e usuais.

Dessa forma, conclui-se que a nova lei traz benefícios à medida que unifica inúmeros normativos que antes estavam dispersos, em várias Leis, Leis Complementares, Decretos e Instruções Normativas, mas ainda não soluciona a burocracia excessiva advinda dos normativos anteriores.

2.5 LEI Nº 14.133 DE 1º DE ABRIL DE 2021

O Projeto da nova lei de licitações foi sancionado em 1º de abril de 2021 pela presidência da República através da Lei nº 14.133, em que a mesma estabelece as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo os órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa, bem como os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública (BRASIL, 2021).

A Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, estabelece no seu art. 193 que as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011 serão totalmente revogadas após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial da mesma, sendo que nesse período a administração poderá optar por licitar ou contratar de acordo com a referida Lei ou com as leis anteriores, devendo a opção escolhida ser indicada expressamente no edital. Dessa forma, percebe-se que a administração pública terá um prazo de dois anos para se adequar à nova Lei (BRASIL, 2021).

No seu artigo 2º é expresso que a referida Lei é aplicada a: alienação e concessão de direito real de uso de bens; compra, inclusive por encomenda; locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; obras e serviços de arquitetura e engenharia; e contratações de tecnologia da informação e de comunicação (BRASIL, 2021).

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

2.4.1 Agente de Contratação

Uma novidade da nova lei de licitações é a inserção da figura do agente de contratação, que conduzirá a licitação, sendo designado pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública e tomará decisões, acompanhará o trâmite da licitação, dará impulso ao procedimento licitatório e executará quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (BRASIL, 2021).

Ele será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, exceto quando induzido ao erro pela atuação da equipe (BRASIL, 2021).

2.4.2 Licitações

Na nova lei de licitações, o processo licitatório tem por objetivos: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Devendo o processo licitatório observar as seguintes fases em sequência: preparatória; de divulgação do edital de licitação; de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; de julgamento; de habilitação; recursal e de homologação (BRASIL, 2021).

2.4.3 Modalidades

As modalidades de licitação, trazidas pela nova lei de licitações, são: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, podendo-se servir dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da referida Lei (credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral) (BRASIL, 2021).

Ressaltando que o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do Inciso XXI do caput do art. 6º da referida Lei (serviço comum de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente

padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens) (BRASIL, 2021).

E, que o Diálogo Competitivo é restrito à contratação em que a Administração: visa contratar objeto que envolva inovação tecnológica ou técnica, impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado e impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração, bem como quando verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os aspectos de solução técnica mais adequada, os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida e a estrutura jurídica ou financeira do contrato (BRASIL, 2021).

2.4.4 Julgamento

O julgamento das propostas será realizado de acordo com os critérios de menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance (no caso de leilão) e maior retorno econômico (BRASIL, 2021).

Devendo desclassificar as propostas que: contiverem vícios insanáveis, não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital, apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação, não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração, apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável (BRASIL, 2021).

2.4.5 Contratação Direta

O processo de contratação direta compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, sendo a licitação inexigível quando for inviável a competição, nos casos de: aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos; contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, controles de qualidade e tecnológico, objetos que possam

ser contratados por meio de credenciamento e aquisição ou locação de imóvel que as características de instalações e de localização tornem necessária essa escolha, conforme expresso no art. 74 da referida lei (BRASIL, 2021).

As hipóteses de dispensa de licitação estão elencadas no art. 75 da referida lei e compreendem: contratações que envolvam valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; contratações que envolvam valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, bem como nos casos expressos nos incisos IV a XVI do art. 75 da referida Lei (BRASIL, 2021).

2.4.6 Alocação de Riscos

O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados. Essa alocação considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo (BRASIL, 2021).

2.4.7 Controle das Contratações

As contratações públicas deverão ser submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação (BRASIL, 2021).

2.4.8 Portal Nacional de Contratações Públicas

Por fim, é criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela referida Lei; realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, sendo gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (BRASIL, 2021).

3. METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentados os aspectos relacionados à metodologia desenvolvida na presente pesquisa, tais como seu tipo, natureza, abordagem, cenário da Instituição, etapas da pesquisa e as formas de coleta e análise de dados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa baseia-se no ato de reunir informações necessárias, a fim de encontrar as respostas para as perguntas, chegando à solução dos problemas, ou seja, procura respostas para as indagações propostas. Ela possui um caráter pragmático, sendo um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, tendo como objetivo fundamental a descoberta de respostas para problemas através do emprego de procedimentos científicos (GIL, 1999, *Apud* ZAMBERLAN, *et. al*, 2019).

A presente pesquisa caracteriza-se por ser uma pesquisa documental, haja vista que foram utilizados documentos contemporâneos, descrevendo fatos e estabelecendo características ou tendências. Sendo assim, a pesquisa documental corresponde a toda informação coletada, através de textos ou imagens (PÁDUA, 2018; FACHIN, 2017).

A natureza da pesquisa em questão relaciona-se à pesquisa exploratória, uma vez que tem como objetivo investigar uma situação, a fim de gerar aproximação e familiaridade com o assunto, gerando maior compreensão sobre o mesmo. Além disso, ela é útil para áreas que possuem pouco conhecimento acumulado e sistematizado (ZAMBERLAN, *et. al*, 2019).

A abordagem da pesquisa é qualitativa, tendo em vista que o tema foi pouco explorado, já que a aprovação da lei se deu recentemente, não existindo pesquisa sobre o mesmo em algum grupo social específico. Além disso, os dados a serem coletados são qualitativos, considerando a sua objetividade, não sendo possível aplicar métodos e técnicas estatísticas, sendo o ambiente a fonte direta para coleta de dados (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013; ZAMBERLAN, *et. al*, 2019).

Além disso, foi utilizada a observação participante natural, tendo em vista que a autora integra a comunidade, caracterizando uma participação real na comunidade (LAKATOS; MARCONI, 2021).

3.2 DESCRIÇÃO DO CENÁRIO

Esta pesquisa foi aplicada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, uma vez que a autora possui grande aproximação com o departamento responsável por esse processo na Instituição, uma vez que atuou durante 2 (dois) anos no referido departamento, e que a adaptação à nova Lei é fundamental para atendimento às determinações legais e pleno funcionamento das atividades precípua da Universidade.

A UFRGS, sediada em Porto Alegre/RS, caracteriza-se por ser uma instituição centenária que possui reconhecimento nacional e internacional, ministrando diversos cursos em todas as áreas do conhecimento e em todos os níveis, do Ensino Fundamental à Pós-Graduação (UFRGS, 2021).

Regimentalmente ela é denominada como uma autarquia federal dotada de autonomia didática-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e caracterizando-se por ser uma Universidade Pública, regida pela legislação federal, pelo seu Estatuto e pelo seu Regimento Geral. (Estatuto, 1995; Regimento Geral, 1996). Dessa forma, por tratar-se de um órgão da administração autárquica federal está compreendida no âmbito de aplicação da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações), conforme expresso no art. 1º da referida Lei.

Atualmente a área de aquisição de bens e serviços está inserida na Pró-Reitoria de Planejamento e Controladoria - PROPLAN, órgão da Administração Central da Universidade, através do seu Departamento de Aquisição de Bens e Serviços – DELIT, que é responsável pelo gerenciamento do processo de compras da Universidade.

Esse processo caracteriza-se pela sua grande complexidade e diversidade de itens adquiridos e contratados que engloba: itens comuns de limpeza e material de escritório, reagentes químicos para aulas práticas e pesquisas, rações especiais para seres vivos utilizados no desenvolvimento de pesquisas, equipamentos de alta tecnologia, etc. Resultando em uma listagem extensa de compras realizadas a cada ano para atendimento das atividades desenvolvidas na Instituição.

Além disso, a Universidade está dividida em 6 campi, sendo 5 distribuídos na cidade de Porto Alegre/RS e 1 localizado na cidade de Tramandaí/RS, bem como possui uma Estação Experimental Agronômica localizada em Eldorado do Sul/RS. Cada campi possui diversas Unidades Acadêmicas, que são responsáveis por formalizar as suas próprias demandas de

compras, receberem os materiais e iniciarem os respectivos processos de pagamento, resultando diversas vezes em vários itens comuns demandados por mais de uma Unidade Acadêmica, em que o DELIT é responsável por unificar essas demandas e encaminhar um processo licitatório único.

Desde de 2016, com a criação do Núcleo de Gestão de Aquisições no DELIT/PROPLAN, atual, DPCA – Divisão de Planejamento e Controle de Aquisições, e inserção no Plano de Gestão 2016-2020 da UFRGS, a Universidade visa a melhoria do seu processo de compras, através da implementação de governança de aquisições, planejamento, gestão do conhecimento, racionalização dos tempos de tramitação dos processos licitatórios, gestão de riscos, etc.

3.3 ETAPAS DA PESQUISA

A pesquisa contou com quatro etapas: (1) Descrição do processo atual de compras; (2) Caracterização da nova Lei de Licitações; (3) Identificação das mudanças necessárias a partir da análise do processo atual e da nova lei de licitações; e (4) Proposição das mudanças no processo de compras.

3.3.1 Descrição do processo atual de compras

O processo atual de compras foi descrito a partir de documentos presentes nos sistemas da Universidade, bem como de desenhos já mapeados pela equipe do departamento responsável e através de observação participante. Porém, tais desenhos existentes estavam desatualizados e serviram de base para a elaboração dos desenhos da presente pesquisa. Assim sendo, os desenhos elaborados pela autora demonstram o processo, descrevendo os atores e fluxos e as documentações exigidas ao longo do processo de compras, a partir da legislação atual de licitações aplicada na Universidade.

3.3.2 Caracterização da nova Lei de Licitações

A caracterização da nova lei foi realizada a partir da leitura e análise do texto da mesma, ou seja, a partir do documento, identificando os aspectos essenciais da nova lei de licitações, principalmente os aspectos relacionados aos fluxos do processo de compras.

Esta etapa resultou em uma tabela com os principais itens inovadores da nova lei de licitações.

3.3.3 Identificação das mudanças necessárias a partir da análise do processo atual e da nova lei de licitações

Esta etapa teve por objetivo identificar as mudanças necessárias no processo de compras a partir da comparação entre o processo regido pela legislação anterior e os dispositivos da nova lei de licitações. Para tanto, utilizou-se os resultados da etapa (1) Descrição do processo atual de compras e os resultados da etapa (2) Caracterização da nova Lei de Licitações, identificando-se os pontos que resultam na modificação do processo. As diferenças foram classificadas pelos seguintes tipos:

Tipo 1: Alterações no Processo de Compras por Dispensa de Licitação;

Tipo 2: Alterações no Processo de Compras por Licitação

3.3.4 Proposição das mudanças no processo de compras

Tendo-se identificado as diferenças entre a nova Lei de licitações e o atual processo de compras, a etapa seguinte consistiu em propor as mudanças necessárias para a adequação do processo à nova Lei. Assim, para cada mudança identificada, foram descritas as ações a serem realizadas. Com isto, elaborou-se uma proposta do novo processo de compras a ser aplicado na Universidade.

As ações foram avaliadas e classificadas pela autora conforme o grau de complexidade e o impacto no processo. A partir desta avaliação, foi possível propor uma priorização das ações, que foram entregues à alta administração para posterior implantação.

3.4 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A coleta de dados foi feita por meio de documentos e pela observação participante, considerando que a autora atua na Gerência Administrativa da Pró-Reitoria de Planejamento e Controladoria da UFRGS e já atuou no Departamento de Aquisição de Bens e Serviços, podendo perceber a realidade estando no caso estudado. (ZAMBERLAN, *et. al*, 2019) A análise de dados qualitativos foi realizada através da técnica de análise documental.

4. RESULTADOS

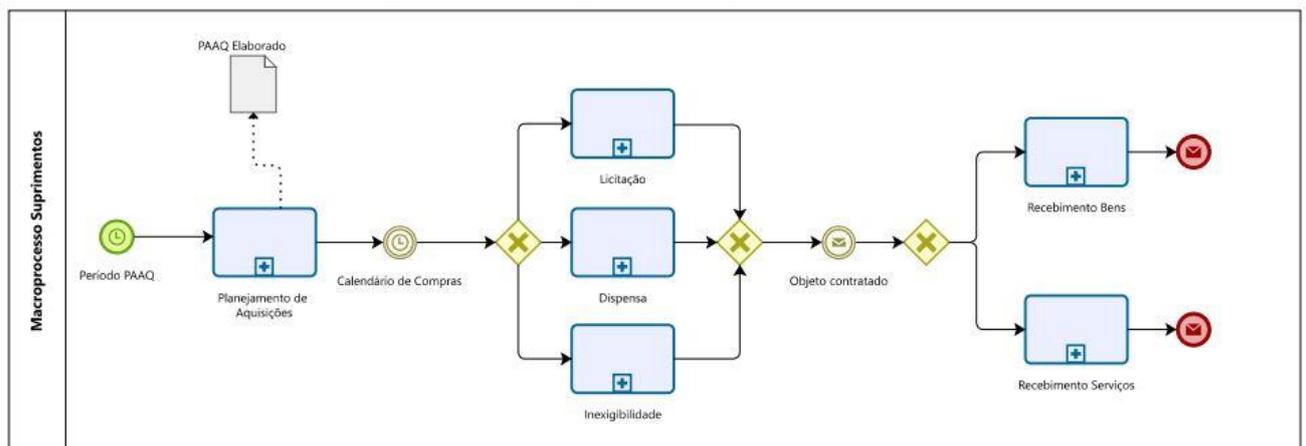
Neste capítulo são apresentados os resultados das etapas da pesquisa, bem como a proposição do novo processo de compras da UFRGS, a fim de atender aos objetivos da pesquisa.

4.1 DESCRIÇÃO DO PROCESSO ATUAL DE COMPRAS DA UFRGS

O macroprocesso Suprimentos compreende o planejamento de aquisições do Órgão, a licitação/ dispensa de licitação/ inexigibilidade e o recebimento do objeto. Abaixo são descritos detalhadamente os processos que compõem o macroprocesso e após são apresentados os desenhos do macroprocesso e dos processos que o compõem.

Conforme apresentado na Figura 1, o processo de compras da UFRGS inicia-se pelo planejamento de aquisições. Após elaborado o plano, a compra é executada, podendo ser uma licitação, dispensa ou inexigibilidade. Por fim, ocorre o recebimento do bem ou serviço. A seguir são descritos cada um desses processos.

Figura 1 – Macroprocesso Suprimentos



Fonte: da autora

4.1.1 Planejamento de Aquisições

O Processo de planejamento de aquisições inicia-se na Divisão de Planejamento e Controle de Aquisições do Departamento de Aquisição de Bens e Serviços da Pró-Reitoria de Planejamento e Controladoria da UFRGS, através da elaboração do Plano Anual de Aquisições – PAAQ/UFRGS. O PAAQ constitui-se em um documento que consolida as necessidades de

aquisições/contratações advindas das Unidades Acadêmicas e Administrativas da Universidade para o exercício seguinte, servindo de base para o calendário de compras da UFRGS (PROPLAN, 2021).

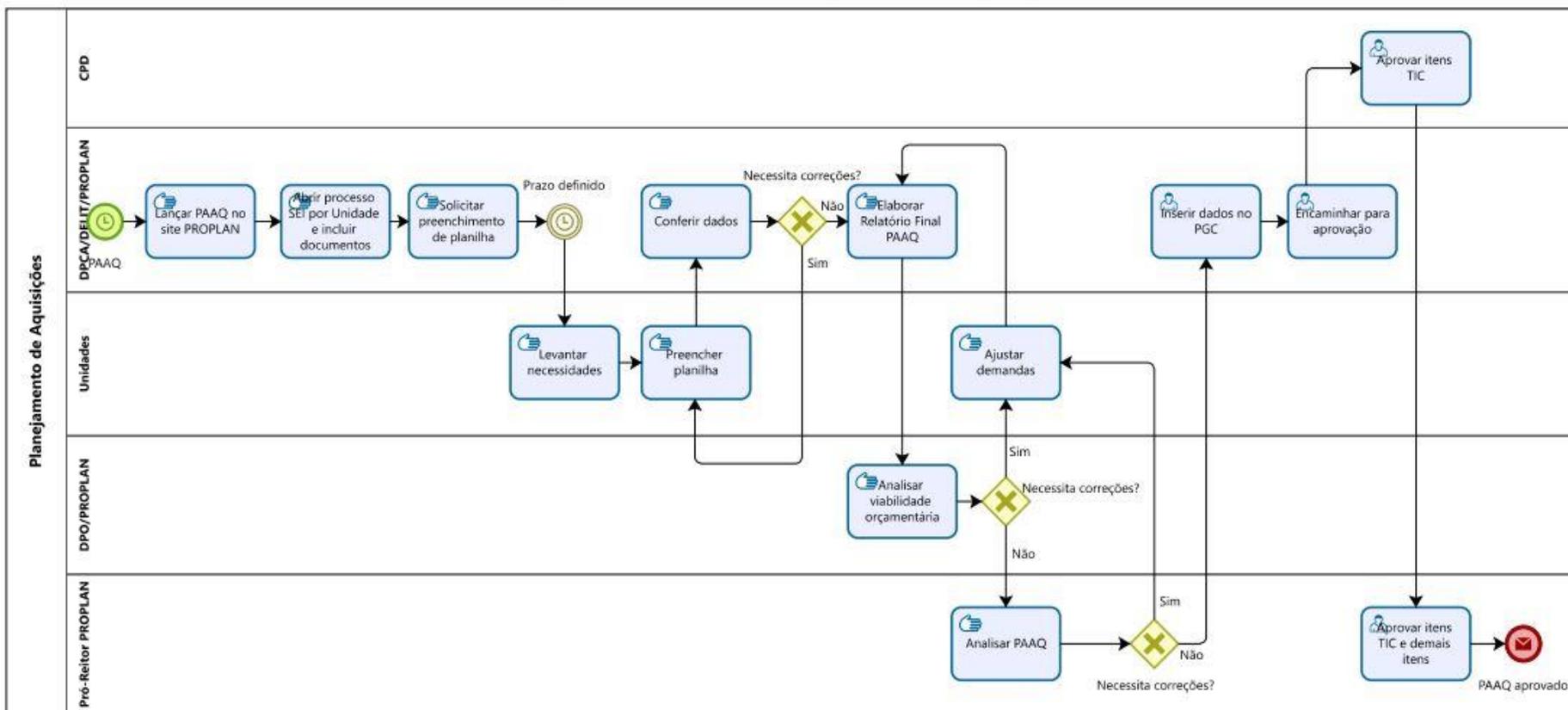
Tal processo inicia-se com o lançamento do PAAQ pela DPCA no site da Pró-Reitoria, que encaminha consulta às Unidades por meio de planilha própria, enviada através de processos eletrônicos exclusivos para cada Unidade, em que as Unidades devem levantar as necessidades de aquisições de itens comuns e específicos e responder dentro do prazo determinado à DPCA. Após o recebimento das respostas das Unidades, a DPCA confere os dados informados, devolvendo às Unidades, as planilhas que apresentarem incorreções, que, após corrigidas, juntamente com as planilhas que não necessitaram de correções, servem de base para a elaboração do Relatório Final do PAAQ.

A DPCA encaminha o relatório final do PAAQ para análise da viabilidade orçamentária ao Departamento de Programação Orçamentária – DPO, que pode solicitar correções às Unidades ou encaminhar para análise do Pró-Reitor da PROPLAN, que também pode solicitar ajustes ou aprovar diretamente. Após, aprovação do PAAQ, a DPCA faz a inserção de todos os itens no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações do Governo Federal, em que, após, a inserção de todos os itens, o Diretor do Centro de Processamento de Dados da Universidade aprova os itens correspondentes à Tecnologia da Informação e Comunicação e, por fim, o Pró-Reitor da PROPLAN precisa aprovar e encaminhar todos os itens incluídos no referido sistema.

Após a aprovação do PAAQ, a DPCA analisa os itens demandados e suas quantidades, classificando os itens comuns a mais de uma Unidade em grupos, a fim de realizar juntamente com as Unidades requisitantes, as licitações dos grupos de itens de mesmo objeto. Após a definição das licitações necessárias por objeto, é definido o calendário de compras, divulgando-o às Unidades.

Os itens específicos de cada Unidade requisitante, que não possam ser agrupados com outras demandas da Universidade, são encaminhados pelas Unidades em processos exclusivos conforme necessidade de suprimento.

Figura 2 - Processo de Planejamento de Aquisições



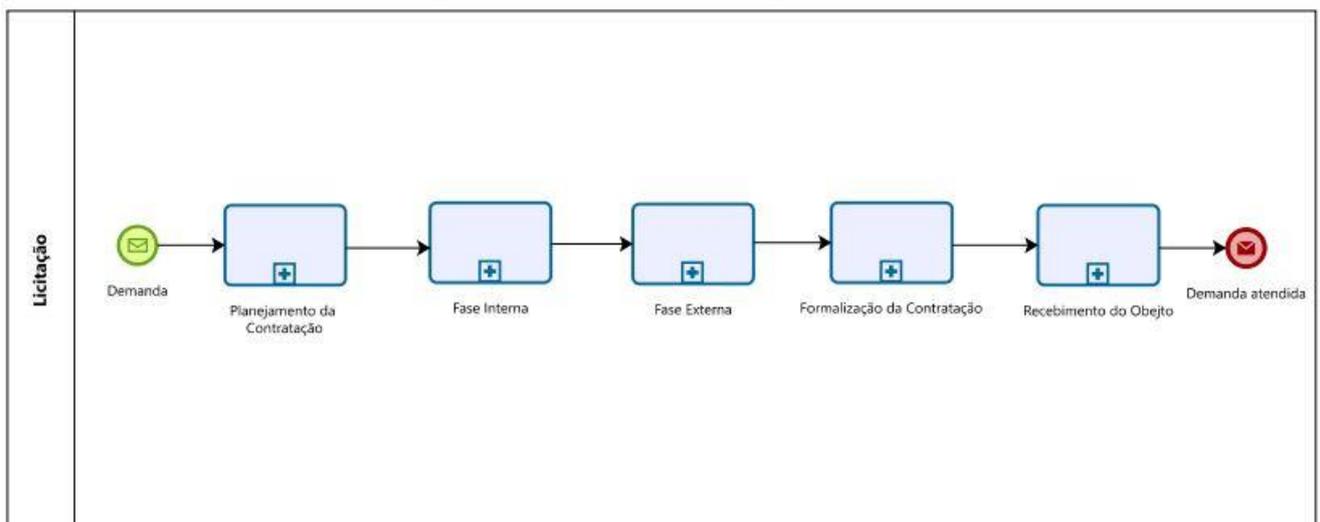
Fonte: da autora

4.1.2 Licitação

Nessa etapa, foram descritos os processos de licitação para Bens Comuns, para Serviços Comuns e para aquisição e contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação. Na Figura 3 foi demonstrado o macroprocesso de Licitação, em que os processos que o compõem foram divididos para melhor visualização no presente trabalho, não traduzindo a literalidade da legislação, mas facilitando o mapeamento dos processos.

Dessa forma, primeiramente foi mapeado o Planejamento da Contratação, que baseia-se na formalização da demanda e seus respectivos estudos preliminares, após, foi mapeada a Fase Interna da Licitação correspondendo aos procedimentos para formalização do instrumento convocatório e sua publicação, a seguir foi mapeada a Fase Externa da Licitação, que se refere à seleção do fornecedor, seguida da Formalização da Contratação, que pode ser através da assinatura de contrato ou Ata de Registro de Preços, e, por fim, o Recebimento do Objeto.

Figura 3 – Processo de Licitação



Fonte: da autora.

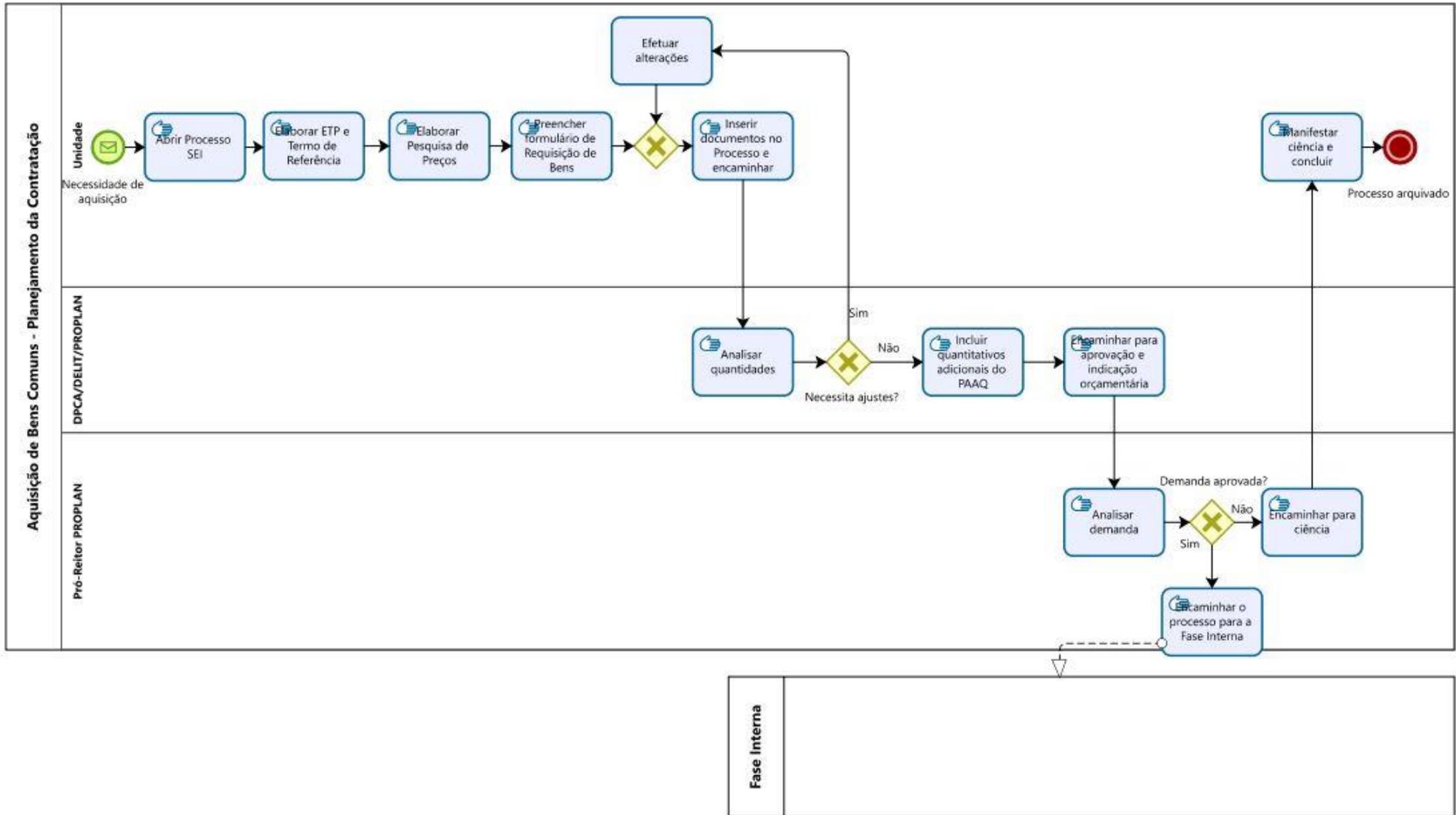
O Planejamento da Contratação compreende os atos necessários para formalização da demanda, estudo técnico preliminar, elaboração do termo de referência e realização da pesquisa de preços. Abaixo são demonstrados os processos de planejamento de aquisição de bens comuns, serviços comuns e de aquisição/contratação de tecnologia da informação e comunicação de forma separada, considerando que as Instruções Normativas mais recentes trouxeram necessidades de inclusão de documentos diferentes entre esses processos.

Aquisição de Bens Comuns – Planejamento da Contratação

A Unidade Requisitante encaminha um processo eletrônico via Sistema Eletrônico de Informações – SEI, contendo o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Requisição de Bens Comuns e Pesquisa de Preços à DPCA, que confirma as quantidades informadas no PAAQ, encaminhando para a Unidade, quando necessitar de ajustes. Após o retorno do processo da Unidade com os ajustes necessários, a DPCA inclui os quantitativos adicionais constantes no PAAQ das demais Unidades, quando cabível e encaminha ao Pró-Reitor da PROPLAN para autorização da realização do procedimento licitatório e indicação orçamentária. Caso seja autorizado o processo é encaminhado à Divisão de Preparo da Licitação – DPL/DELIT.

Na figura 4 foi demonstrado o mapeamento do processo de Planejamento da Contratação referente à aquisição de bens comuns.

Figura 4 - Planejamento da Contratação Bens Comuns



Fonte: da autora.

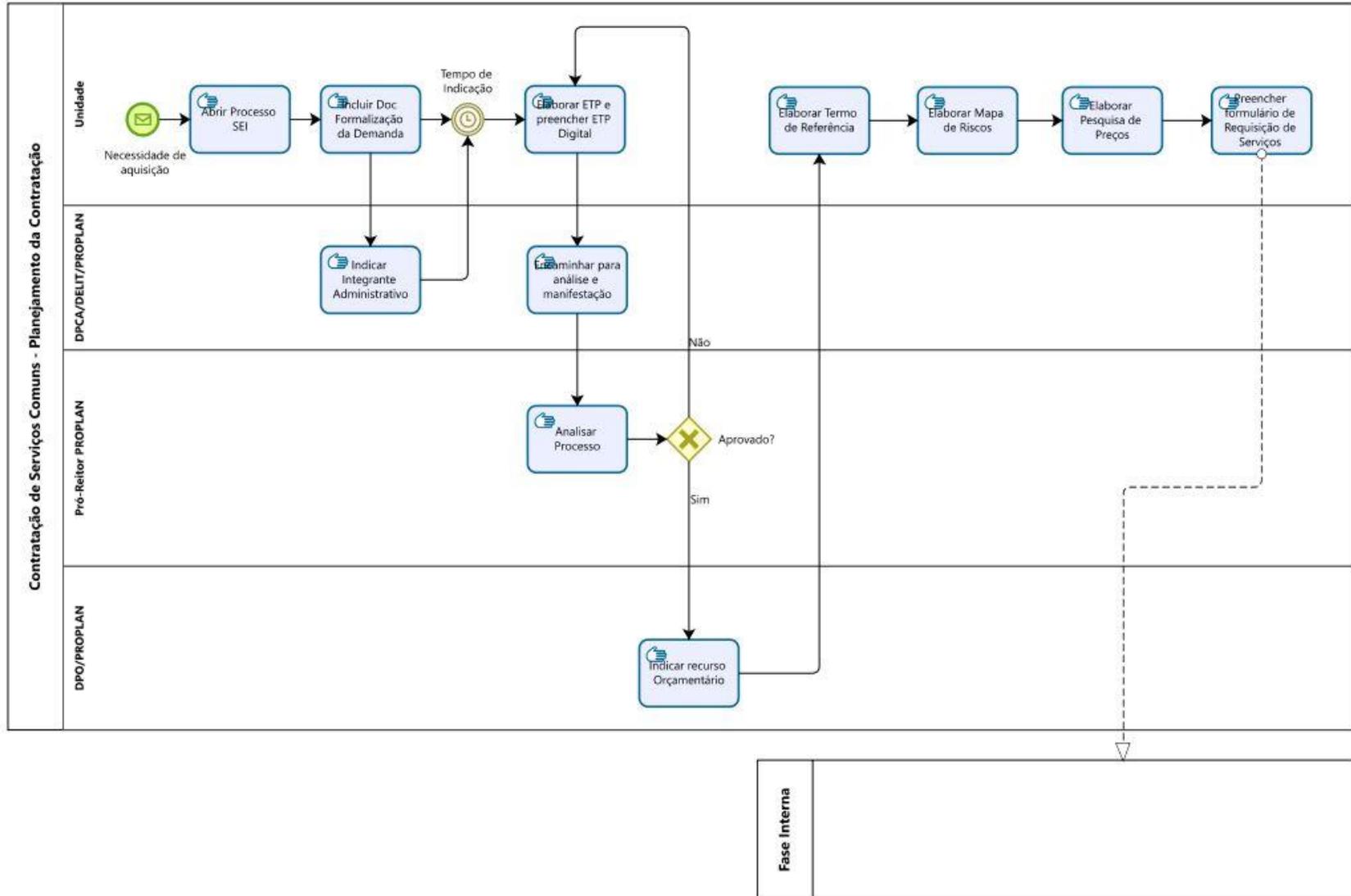
Contratação de Serviços Comuns - Planejamento da Contratação

A Unidade Requisitante encaminha um processo eletrônico via Sistema Eletrônico de Informações – SEI, contendo o Documento de formalização da demanda à DPCA para indicação do Integrante Administrativo, formando a equipe de planejamento juntamente com o Integrante Requisitante. O Integrante Requisitante e o Integrante Administrativo elaboram o Estudo Preliminar e o preenchem no sistema ETP Digital e encaminham o processo eletrônico à DPCA para análise e manifestação do Pró-Reitor da PROPLAN sobre a viabilidade da contratação, após, o processo é encaminhado ao DPO para análise e indicação orçamentária.

Após aprovação, a equipe de planejamento elabora o Termo de Referência e o Mapa de Riscos no SEI e o Integrante Requisitante elabora a Pesquisa de Preços no SEI, bem como a Requisição de Serviços Comuns, que também deve ser assinada pelo Ordenador de Despesas da Unidade demandante e encaminha o processo à Divisão de Preparo da Licitação – DPL/DELIT.

Na figura 5 foi demonstrado o mapeamento do processo de Planejamento da Contratação referente à contratação de serviços comuns.

Figura 5 - Planejamento da Contratação Serviços Comuns



Fonte: da autora.

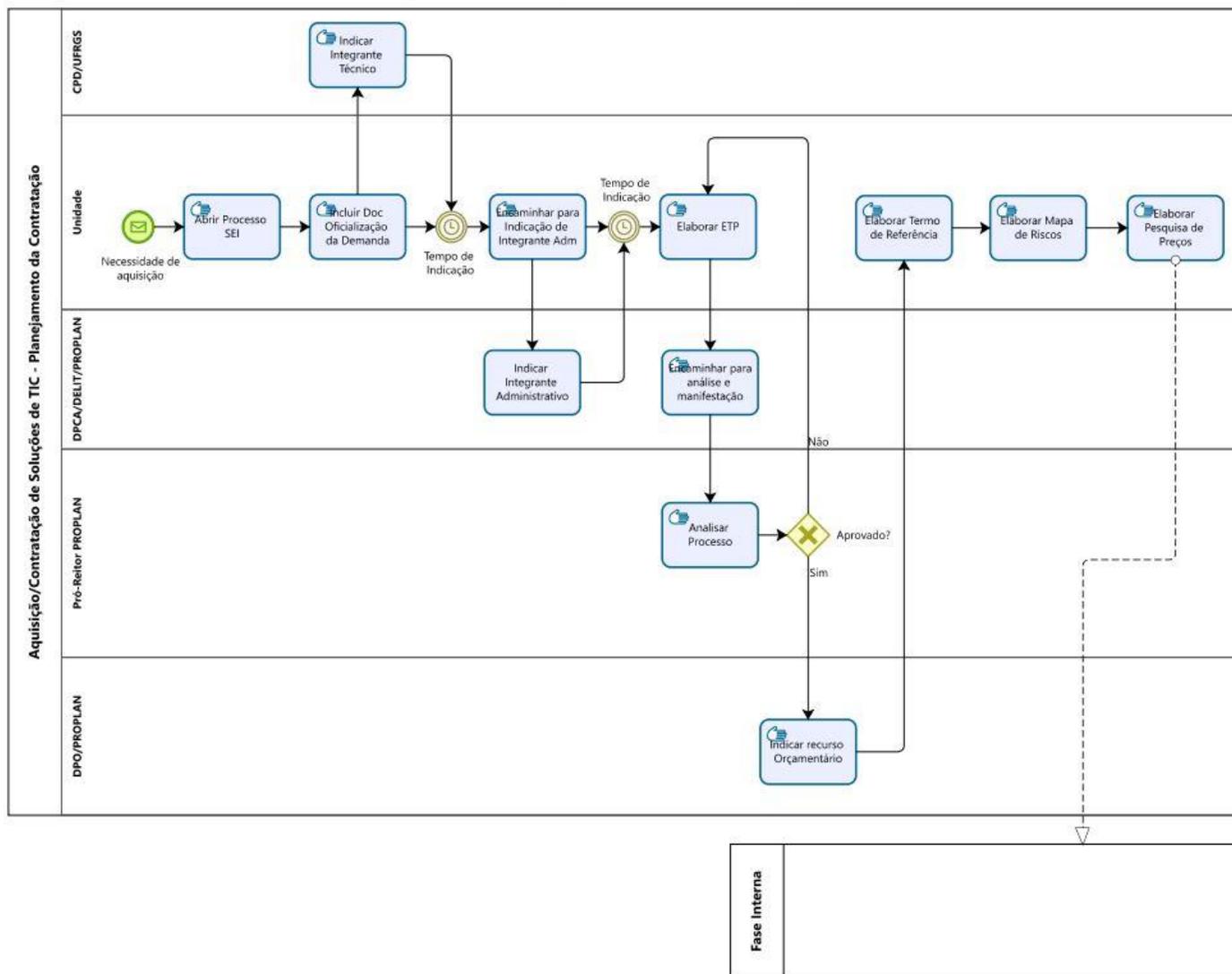
Aquisição/Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - Planejamento da Contratação

A Unidade Requisitante encaminha um processo eletrônico via Sistema Eletrônico de Informações – SEI, contendo o Documento de oficialização da demanda ao Centro de Processamento de Dados – CPD/UFRGS, que indicará o Integrante Técnico, após o processo deverá ser encaminhado à DPCA para indicação de um Integrante Administrativo, formando a equipe de planejamento juntamente com o Integrante Requisitante. O Integrante Requisitante e o Integrante Técnico elaboram o Estudo Técnico Preliminar no SEI e encaminham o processo eletrônico à DPCA para análise e manifestação do Pró-Reitor da PROPLAN sobre a viabilidade da contratação, após, o processo é encaminhado ao DPO para análise e indicação orçamentária.

Após aprovação, a equipe de planejamento elabora o Termo de Referência e o Mapa de Riscos no SEI e o Integrante Requisitante elabora a Pesquisa de Preços no SEI e encaminha o processo à Divisão de Preparo da Licitação – DPL/DELIT.

Na figura 6 foi demonstrado o mapeamento do processo de Planejamento da Contratação referente à aquisição/contratação de soluções de tecnologia da informação e comunicação.

Figura 6 - Planejamento da Contratação TIC



Fonte: da autora.

Fase Interna

A fase interna da licitação compreende os atos necessários para formalização do instrumento convocatório e sua publicação. Considerando que os procedimentos são os mesmos na fase interna para os 3 (três) tipos de processos mapeados anteriormente, nessa seção a fase interna foi mapeada apenas 1 (uma) vez.

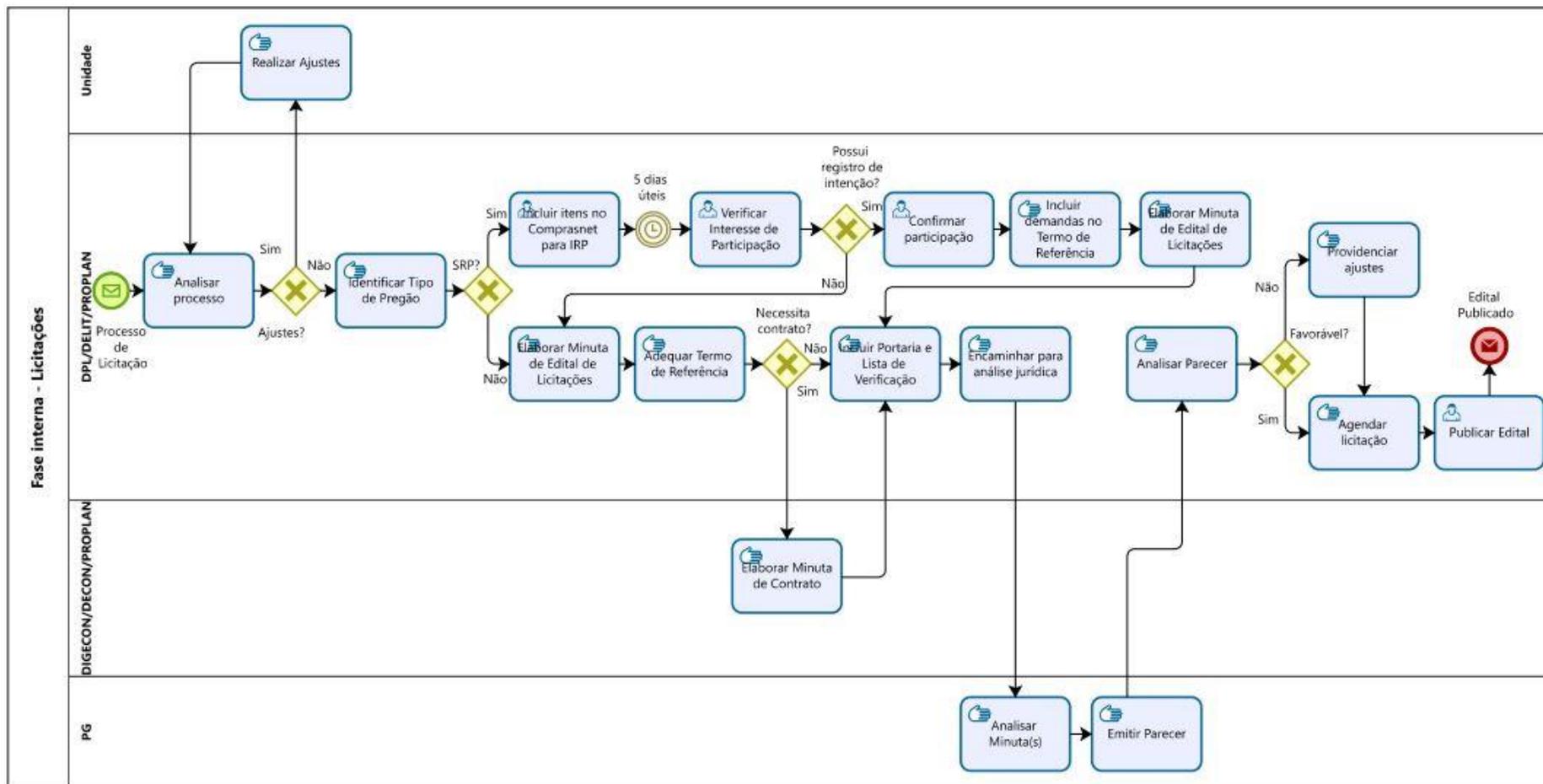
A DPL analisa a documentação constante no processo e encaminha à Unidade requisitante para ajustes ou inclusão de informações adicionais, quando necessário. Após, a realização dos ajustes necessários, caso o Pregão aconteça pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, a DPL inclui os itens no Sistema de Compras Governamentais, por prazo determinado para intenção de participação dos demais Órgãos. Caso exista pedido de participação de algum Órgão, a DPL confirma ou não a participação no sistema, bem como inclui a demanda do Órgão participante no Termo de Referência, na Minuta do Edital de Licitações e na Minuta da Ata de Registro de Preços e elabora a redação desses documentos no processo, caso não seja pregão pelo sistema de registro de preços, ou quando não houver participação de outros Órgãos, a DPL elabora os referidos documentos de acordo com cada caso, com base nos quantitativos da Universidade.

Após a elaboração dos referidos documentos no processo eletrônico, caso exista a necessidade de elaboração do Contrato, a DPL encaminha o processo à Divisão de Gestão de Contratos - DIGECON para inclusão da Minuta de Contrato. Elaborada a Minuta de Contrato, a DPL inclui a Portaria de designação dos pregoeiros da Universidade, bem como a Lista de Verificação dos atos da Fase interna da licitação, encaminhando o processo para análise jurídica da Procuradoria Geral junto à Universidade. Caso existam apontamentos da Procuradoria Geral, a DPL realiza os encaminhamentos necessários para atender o Parecer.

Atendidos os apontamentos da Procuradoria Geral, o Departamento de Aquisição de Bens e Serviços Comuns - DELIT agenda a data e o horário da sessão pública do pregão e divulga o edital no sistema de compras governamentais, no Diário Oficial e no site da Universidade.

Na figura 7 é demonstrado o mapeamento do processo de Licitação referente à fase interna dos três tipos de processos: Aquisição de Bens Comuns, Contratação de Serviços Comuns e Aquisição/Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Figura 7 - Fase Interna - Licitações



Fonte: da autora.

A fase externa da licitação compreende os atos externos, desde a divulgação do edital até a homologação do processo licitatório. Sendo a maioria dos processos licitatórios executados na UFRGS por Pregão Eletrônico e sua fase externa comum aos processos de aquisição de bens comuns e de aquisição de soluções de tecnologia da informação e comunicação. Já a fase externa da contratação de serviços e da contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação apresentam procedimentos comuns entre si, porém diferentes em relação à aquisição de bens e aquisição de TIC.

Dessa forma foi agrupado o mapeamento do processo de aquisição de bens comuns e de aquisição de TIC e agrupado o processo de contratação de serviços comuns e de contratação de serviços de TIC.

Aquisição de Bens Comuns e Aquisição de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – Fase Externa

Após a divulgação do edital, até 3 (três) dias úteis antes da data designada para abertura da sessão pública, são recebidas as eventuais impugnações ao edital, bem como a Unidade requisitante pode solicitar a suspensão do edital para adequações.

Havendo pedido de suspensão ou impugnação ao edital, o processo retorna à DPL para adequações. Realizadas as alterações necessárias, o DELIT agenda novamente a data e o horário da sessão pública, bem como procede as devidas divulgações e encaminha o processo eletrônico via SEI à Divisão de Execução da Licitação para realização da sessão pública.

Na data e horário agendados para realização da sessão pública, o pregoeiro dá início aos trabalhos, primeiramente com a análise das propostas, podendo desclassificar alguma proposta justificadamente e posteriormente com o envio de mensagem via sistema com a abertura de cada item para lances dos licitantes, excluindo os itens considerados inexequíveis. Após, o pregoeiro encerra a etapa de lances e o sistema enviará mensagem aos licitantes de fechamento iminente dos lances, aviso de período de iminência e de período aleatório, em que o sistema ainda estará recebendo lances, após o término do período aleatório o sistema encerra automaticamente o recebimento de lances.

Após o encerramento dos itens, existindo participação de Microempresa - ME e Empresa de Pequeno Porte - EPP o sistema emite mensagem avisando sobre a possibilidade de desempate, sendo assim o sistema avisa os itens que tiveram desempate nos lances, possibilitando o licitante ofertar um lance final, que deve ser inferior ao lance vencedor dentro do prazo de 5 (cinco) minutos. Caso o licitante não apresente lance no prazo estipulado, ou

manifeste sua desistência, será chamado o próximo enquadrado como ME-EPP, até o término dos licitantes com o referido benefício. Não havendo nenhum lance apresentado por ME ou EPP inferior ao lance vencedor, será mantida a empresa inicialmente vencedora, encerrando automaticamente o item.

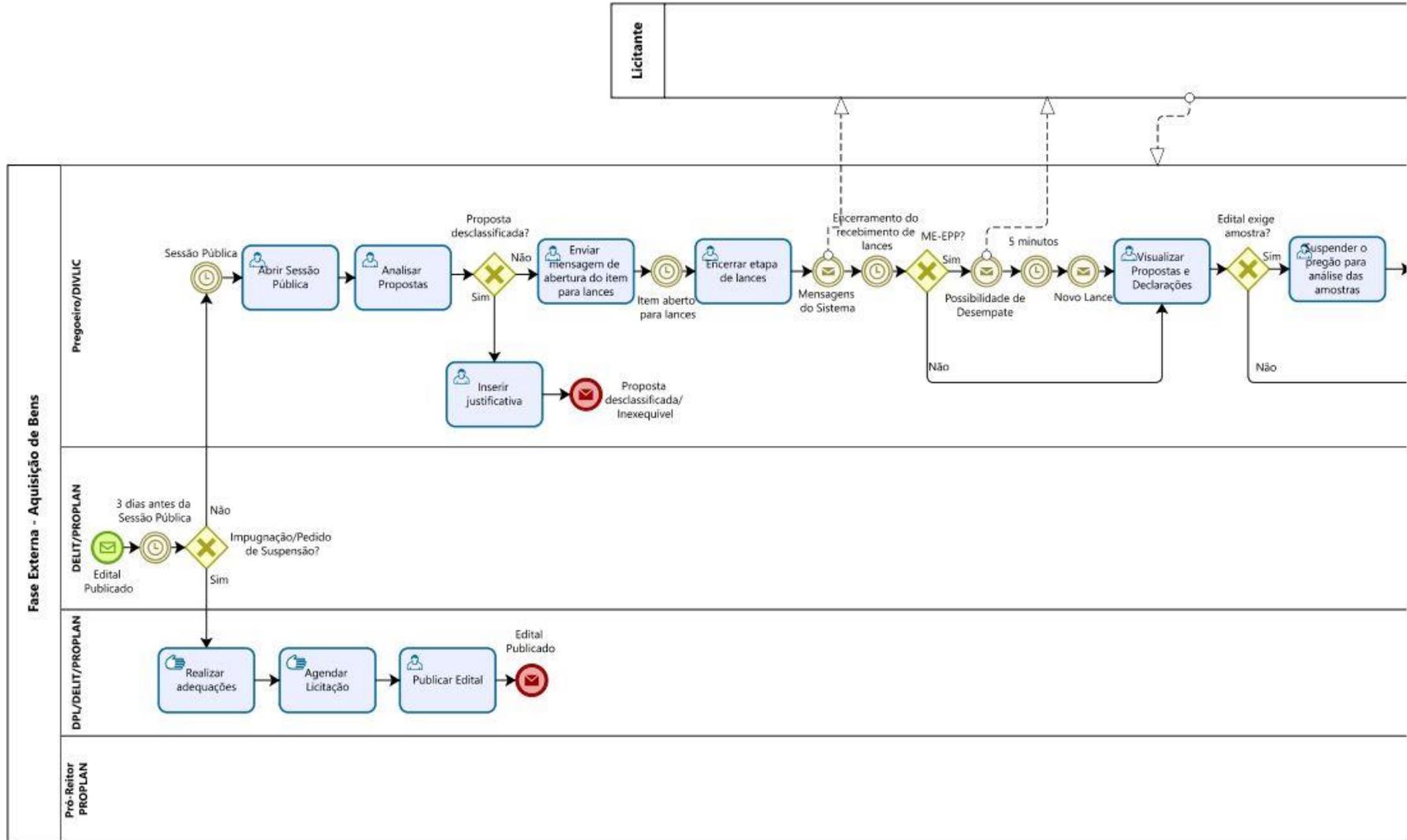
Encerrados todos os itens, o pregoeiro vai para a fase de aceitação, em que ele pode visualizar as propostas e declarações, nessa etapa, caso o edital exija apresentação de amostras, o pregoeiro suspende o pregão para análise das amostras e indica na justificativa da suspensão a data e horário de reabertura. Na data e horário da reabertura do pregão, o pregoeiro procede a aceitação das propostas, caso a primeira proposta não atenda as exigências do edital, será analisada a próxima, negociando com o segundo colocado a redução da proposta e, assim, sucessivamente.

Após a aceitação ou recusa das propostas é necessário habilitar os fornecedores, caso algum fornecedor seja inabilitado o item retorna a fase de aceitação, não existindo mais propostas que atendam ao edital, o item é cancelado. Os itens “aceitos e habilitados” ou “cancelados na aceitação”, têm o prazo aberto para registro de intenção de recurso nesse momento. Ao término do prazo para registro de intenção de recurso, caso haja algum registro, o pregoeiro analisa, decidindo pela aceitação ou recusa e depois deve encerrar a sessão e o sistema disponibiliza a Ata. Não havendo recurso o pregoeiro pode adjudicar os itens, já os itens com recurso serão adjudicados pela autoridade competente, que também será responsável por homologar a licitação no sistema.

Ao término da licitação, o pregoeiro insere a documentação das empresas vencedoras do pregão, bem como a Ata do sistema, os Termos de Adjudicação e Homologação e o Cadastro reserva no processo SEI, bem como insere a Lista de Verificação dos atos praticados durante a Fase Externa da licitação e encaminha o processo eletrônico via SEI para formalização da contratação.

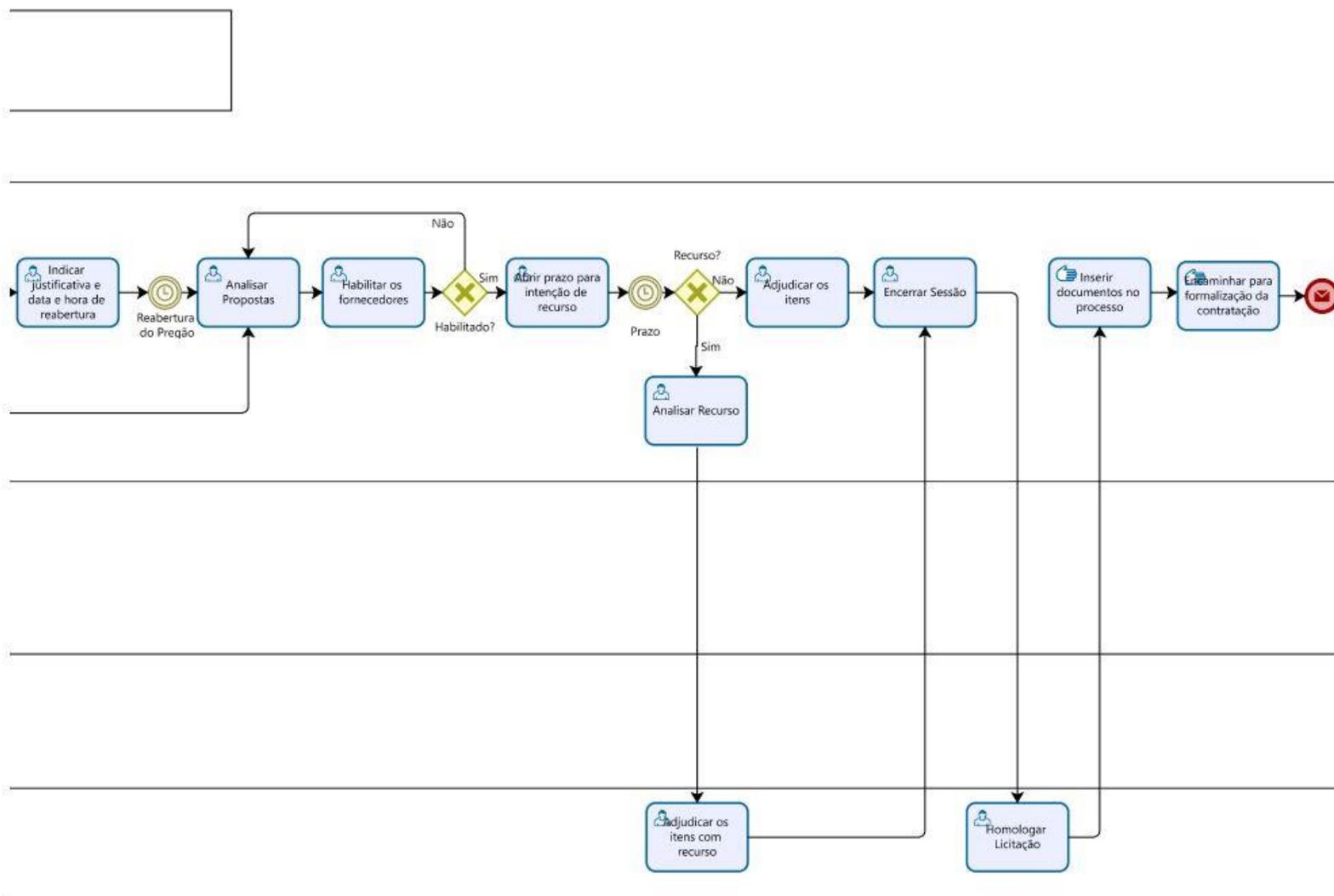
Nas figuras 8 e 9 é demonstrado o mapeamento do processo de Fase Externa referente à aquisição de bens comuns e aquisição de TIC, apresentado em duas figuras considerando o tamanho do fluxo.

Figura 8 - Fase Externa Aquisição de Bens - Parte 1



Fonte: da autora.

Figura 9 - Fase Externa Aquisição de Bens - Parte 2



Fonte: da autora.

Contratação de serviços comuns e de soluções de tecnologia da informação e comunicação - Fase Externa

Na data e horário agendados para realização da sessão pública, o pregoeiro dá início aos trabalhos, primeiramente com a análise das propostas, podendo desclassificar alguma proposta justificadamente e posteriormente com o envio de mensagem via sistema com a abertura de cada item para lances dos licitantes, excluindo os itens considerados inexequíveis. Após, o pregoeiro encerra a etapa de lances e o sistema envia mensagem aos licitantes de fechamento iminente dos lances, aviso de período de iminência e de período aleatório, em que o sistema ainda estará recebendo lances, após o término do período aleatório o sistema encerrará automaticamente o recebimento de lances.

Após o encerramento dos itens, existindo participação de Microempresa - ME e Empresa de Pequeno Porte - EPP o sistema emite mensagem avisando sobre a possibilidade de desempate, sendo assim o sistema avisa os itens que tiveram desempate nos lances, possibilitando o licitante ofertar um lance final, que deve ser inferior ao lance vencedor dentro do prazo de 5 (cinco) minutos. Caso o licitante não apresente lance no prazo estipulado, ou manifeste sua desistência, será chamado o próximo enquadrado como ME-EPP, até o término dos licitantes com o referido benefício. Não havendo nenhum lance apresentado por ME ou EPP inferior ao lance vencedor, será mantida a empresa inicialmente vencedora, encerrando automaticamente o item.

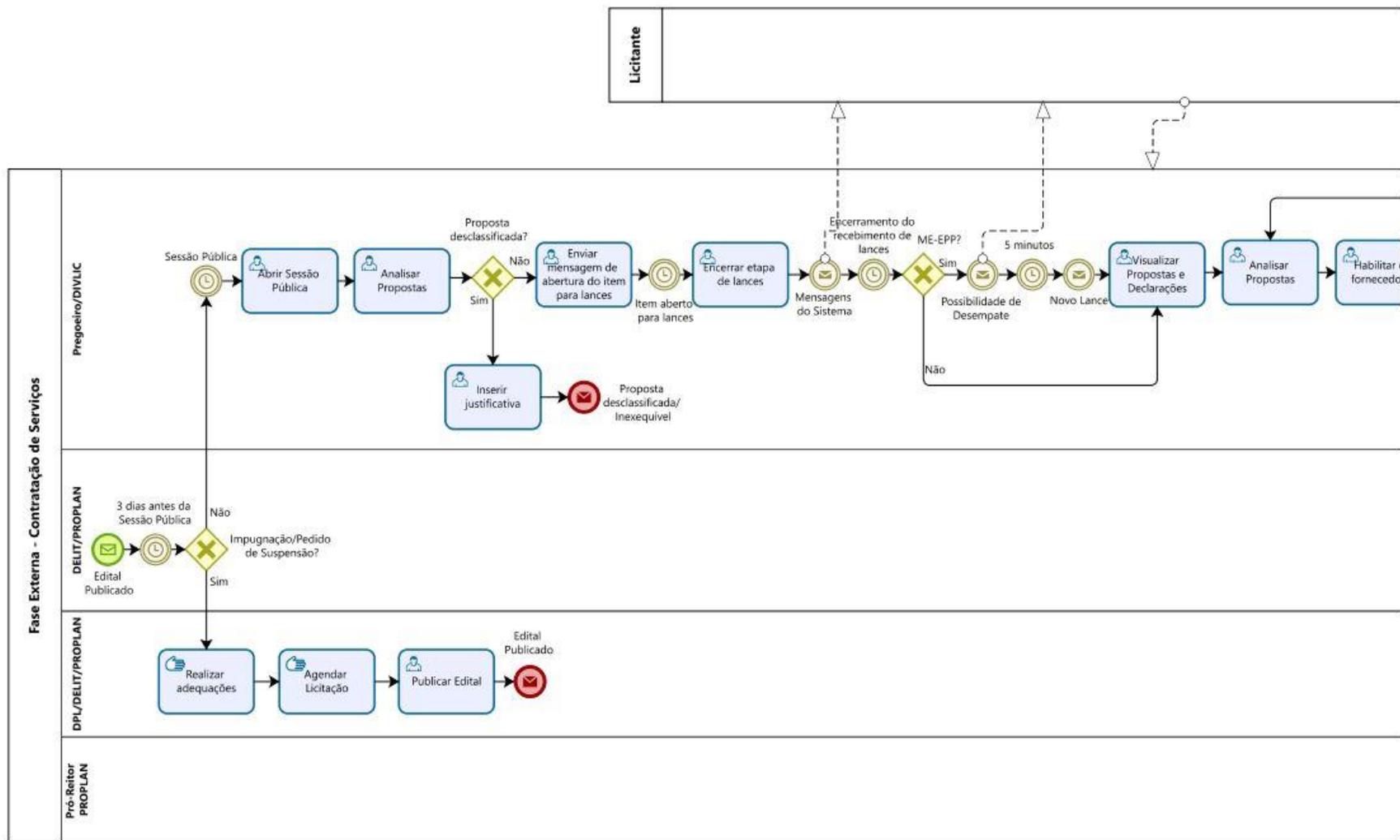
Encerrados todos os itens, o pregoeiro irá para a fase de aceitação, em que ele poderá visualizar as propostas e declarações. Após, a aceitação ou recusa das propostas é necessário habilitar os fornecedores, caso algum fornecedor seja inabilitado o item retorna a fase de aceitação, não existindo mais propostas que atendam ao edital, o item será cancelado. Os itens “aceitos e habilitados” ou “cancelados na aceitação”, têm o prazo aberto para registro de intenção de recurso nesse momento. Ao término do prazo para registro de intenção de recurso, caso haja algum registro, o pregoeiro analisará, decidindo pela aceitação ou recusa e depois deverá encerrar a sessão e o sistema disponibilizará a Ata, não havendo recurso o pregoeiro pode adjudicar os itens, já os itens com recurso serão adjudicados pela autoridade competente, que também será responsável por homologar a licitação no sistema.

Ao término da licitação, o pregoeiro insere a documentação das empresas vencedoras do pregão, bem como a Ata do sistema, os Termos de Adjudicação e Homologação e o Cadastro reserva no processo SEI, bem como irá inserir a Lista de Verificação dos atos praticados durante a Fase Externa da licitação e encaminhará o processo eletrônico via SEI à DPL para

providenciar a assinatura das Atas de Registro de Preços com as empresas vencedoras, caso o Pregão seja pelo Sistema de Registro de Preços ou encaminhará à DIGECON para providenciar a assinatura do(s) Contrato(s), caso exista a necessidade de contrato.

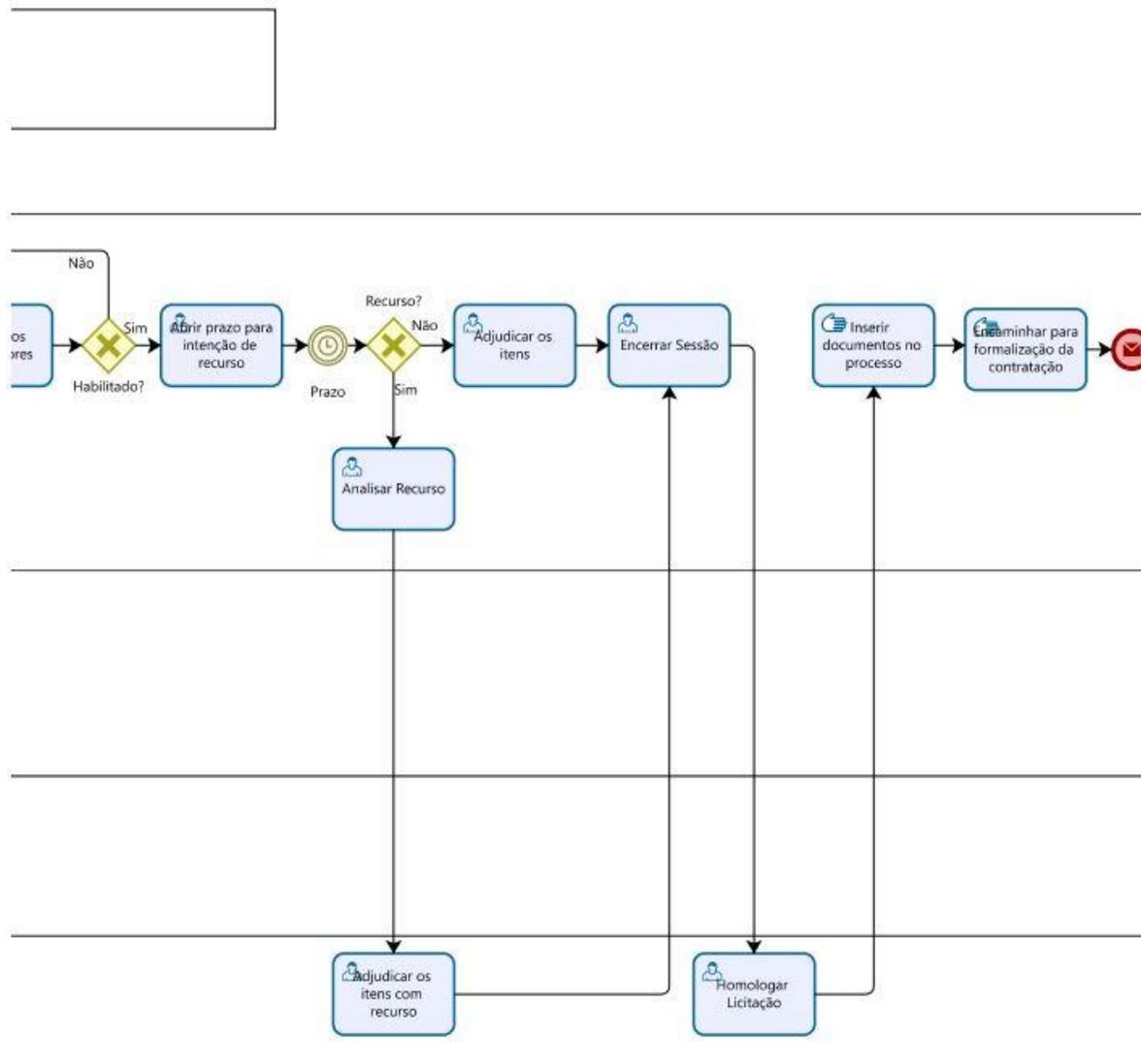
Nas figuras 10 e 11 é demonstrado o mapeamento do processo de Fase Externa referente à contratação de serviços comuns e serviços de TIC, apresentado em duas figuras considerando o tamanho do fluxo.

Figura 10 - Fase Externa Contratação de Serviços – Parte 1



Fonte: da autora.

Figura 11 - Fase Externa Contratação de Serviços - Parte 2



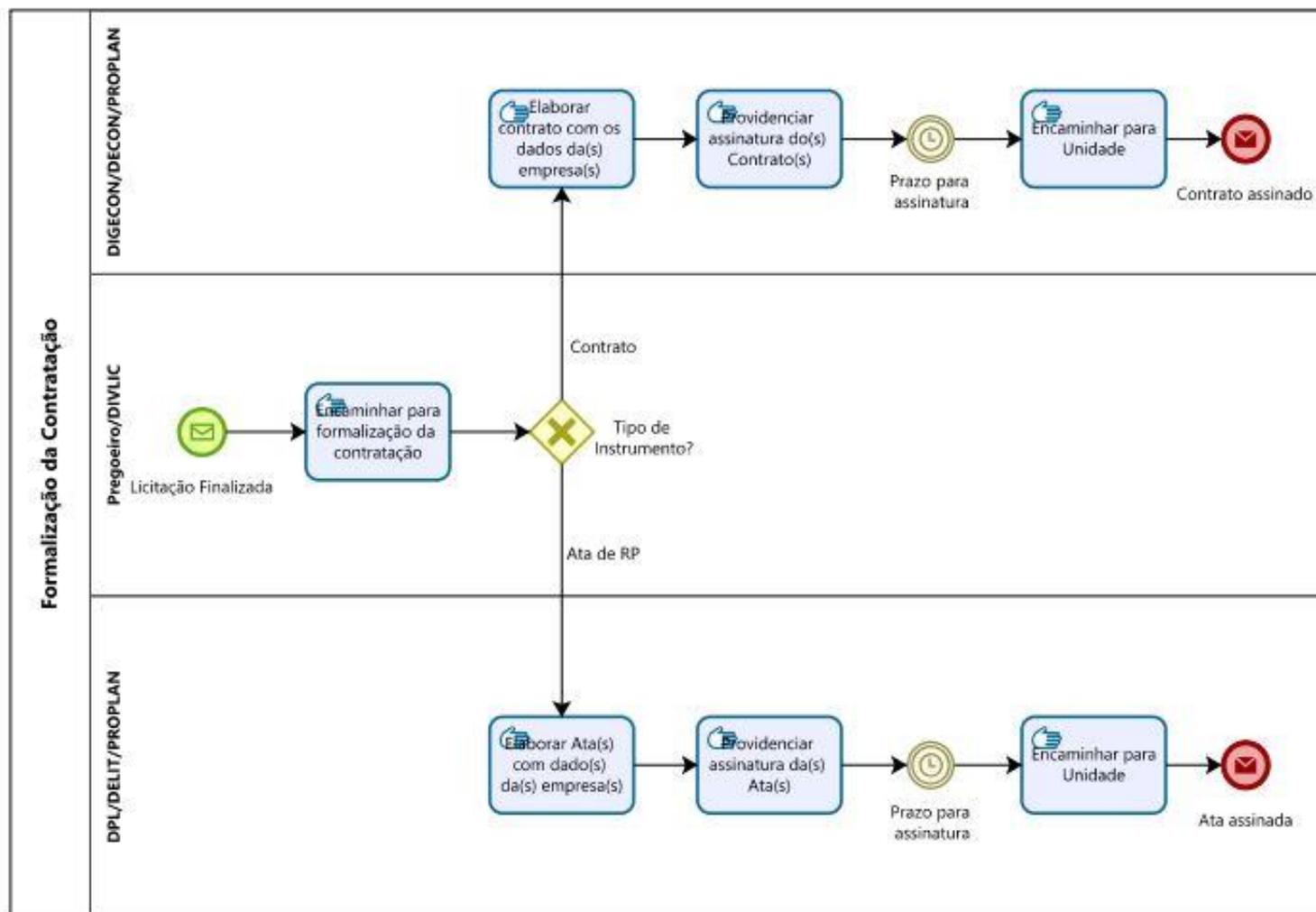
Fonte: da autora.

Formalização da Contratação

Após a fase externa da licitação, o pregoeiro encaminha o processo para formalização da contratação, encaminhando à DPL para providenciar a assinatura das Atas de Registro de Preços com as empresas vencedoras, caso o Pregão seja pelo Sistema de Registro de Preços ou encaminhando à DIGECON para providenciar a assinatura do(s) Contrato(s), caso exista a necessidade de contrato.

Na figura 12 é demonstrado o mapeamento do processo de Formalização da Contratação, comum aos 3 (três) tipos de processos de licitação e também às dispensas de licitação.

Figura 12 - Formalização da Contratação



Fonte: da autora.

4.1.3 Dispensa de Licitação por Valor

Nessa seção é descrito o processo para aquisição/contratação de bens e serviços amparados pelos incisos I e II do artigo 24 da Lei 8.666/93, alterada pelo Decreto nº 9.412 de 18 de junho de 2018. Em que as licitações são dispensadas para obras e serviços de engenharia com valor limite de até R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e para compras e outros serviços com valor limite de até R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais).

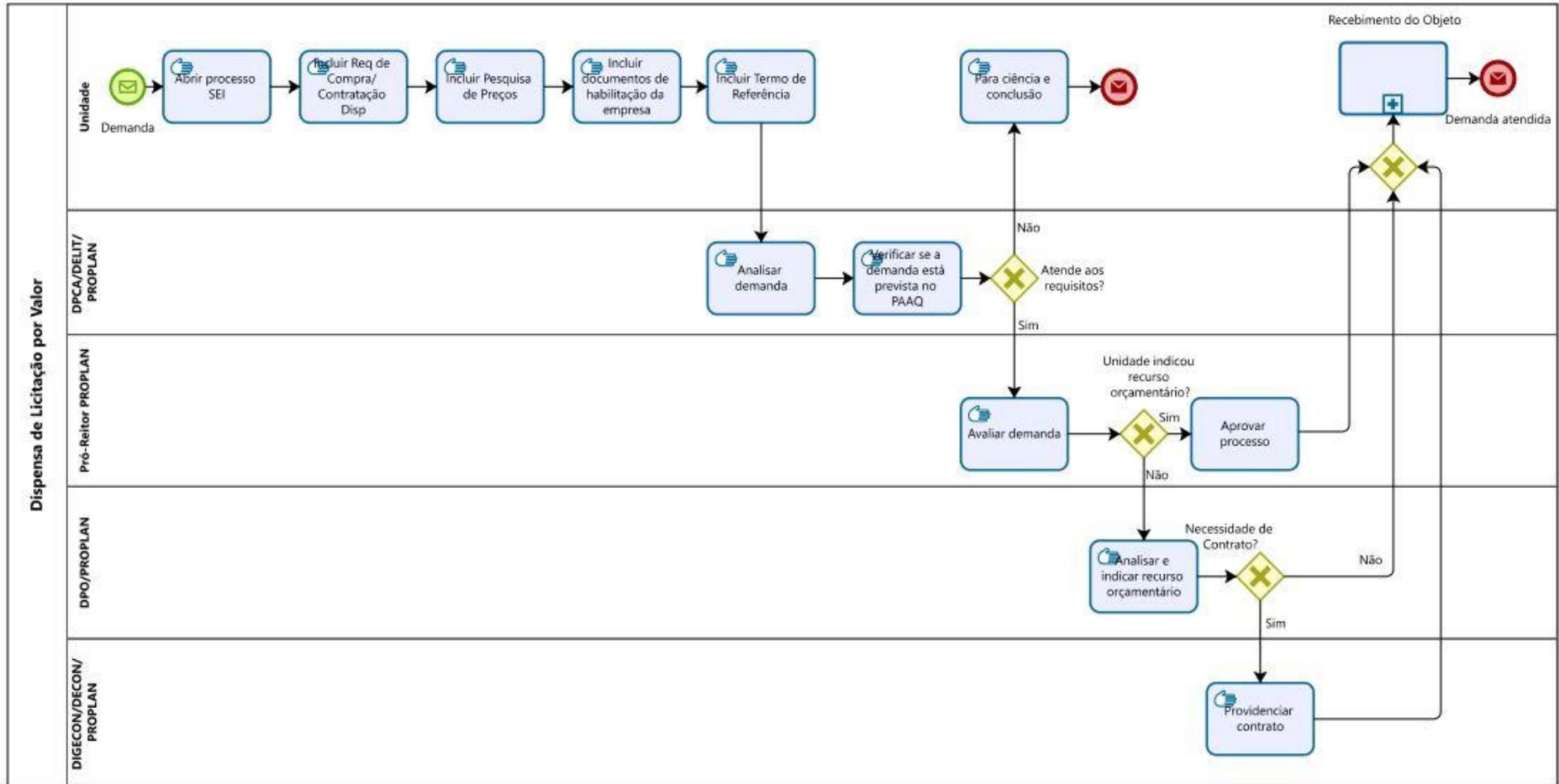
A Unidade Requisitante abre um processo eletrônico do tipo “Compra por dispensa”, contendo a Requisição de Compra/Contratação Dispensa de Licitação que deve ser assinada pelo Ordenador de Despesas da Unidade, a Pesquisa de Preços e seus orçamentos, os documentos de habilitação da empresa e o Termo de Referência, quando necessário, e encaminha o processo à DPCA.

A DPCA analisa se a demanda está prevista no PAAQ, bem como seus quantitativos e analisa se a demanda extrapola o fracionamento de despesas de acordo com a natureza do objeto. Caso a demanda atenda aos requisitos o processo é enviado para avaliação do Pró-Reitor da PROPLAN. Caso a demanda seja autorizada o processo será encaminhado ao DPO para indicação orçamentária, quando a Unidade não indicar recurso orçamentário no processo.

Com as devidas aprovações, caso seja necessária a elaboração e assinatura de contrato, o processo é enviado à DIGECON para providências, em que após assinatura do mesmo, ou quando não houver necessidade de contrato, o processo retorna para a Unidade requisitante, que deve emitir a Nota de Empenho e agendar com a empresa a entrega dos bens/prestação dos serviços. Após o recebimento dos bens/serviços, a Unidade deverá abrir um processo de pagamento, inserindo a nota fiscal e sua certificação, a nota de empenho, o despacho para pagamento e encaminhar o processo para pagamento ao Departamento de Contabilidade e Finanças.

Na Figura 13 é demonstrado o processo de dispensa de licitação por valor, em que o processo de recebimento do objeto foi apresentado seção correspondente.

Figura 13 - Dispensa de Licitação por Valor



Fonte: da autora.

4.1.4 Inexigibilidade de Licitação

Nessa seção foi descrito o processo para aquisição de bens amparados pelos incisos I, II ou III do artigo 25 da Lei 8.666/93, em que as licitações são inexigíveis pela impossibilidade de competição. Com exceção dos bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação e dos Serviços Comuns, que devem primeiramente constituir equipe de planejamento de contratações até identificar que a licitação é inexigível.

Dessa forma, para aquisição de bens, a Unidade Requisitante deve abrir um processo eletrônico do tipo “Inexigibilidade”, contendo o Estudo Preliminar, a Requisição de Compra/Contratação Inexigibilidade de Licitação preenchidos no SEI, bem como a proposta da empresa, a comprovação da economicidade da contratação, Atestado/Declaração de Exclusividade, Comprovação de Notória Especialização e Comprovante de Reconhecimento do setor artístico, quando cabíveis, bem como documento de habilitação empresa, encaminhando o processo preliminarmente à DPCA.

Caso a equipe de planejamento da contratação dos processos de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Serviços Comuns conclua que inexistente a possibilidade de competição devem ser anexados ao processo a Requisição de Compra/Contratação Inexigibilidade de Licitação preenchidos no SEI, bem como a proposta da empresa, a comprovação da economicidade da contratação, Atestado/Declaração de Exclusividade, Comprovação de Notória Especialização e Comprovante de Reconhecimento do setor artístico, quando cabíveis e documento de habilitação empresa, e igualmente deve encaminhar o processo preliminarmente à DPCA.

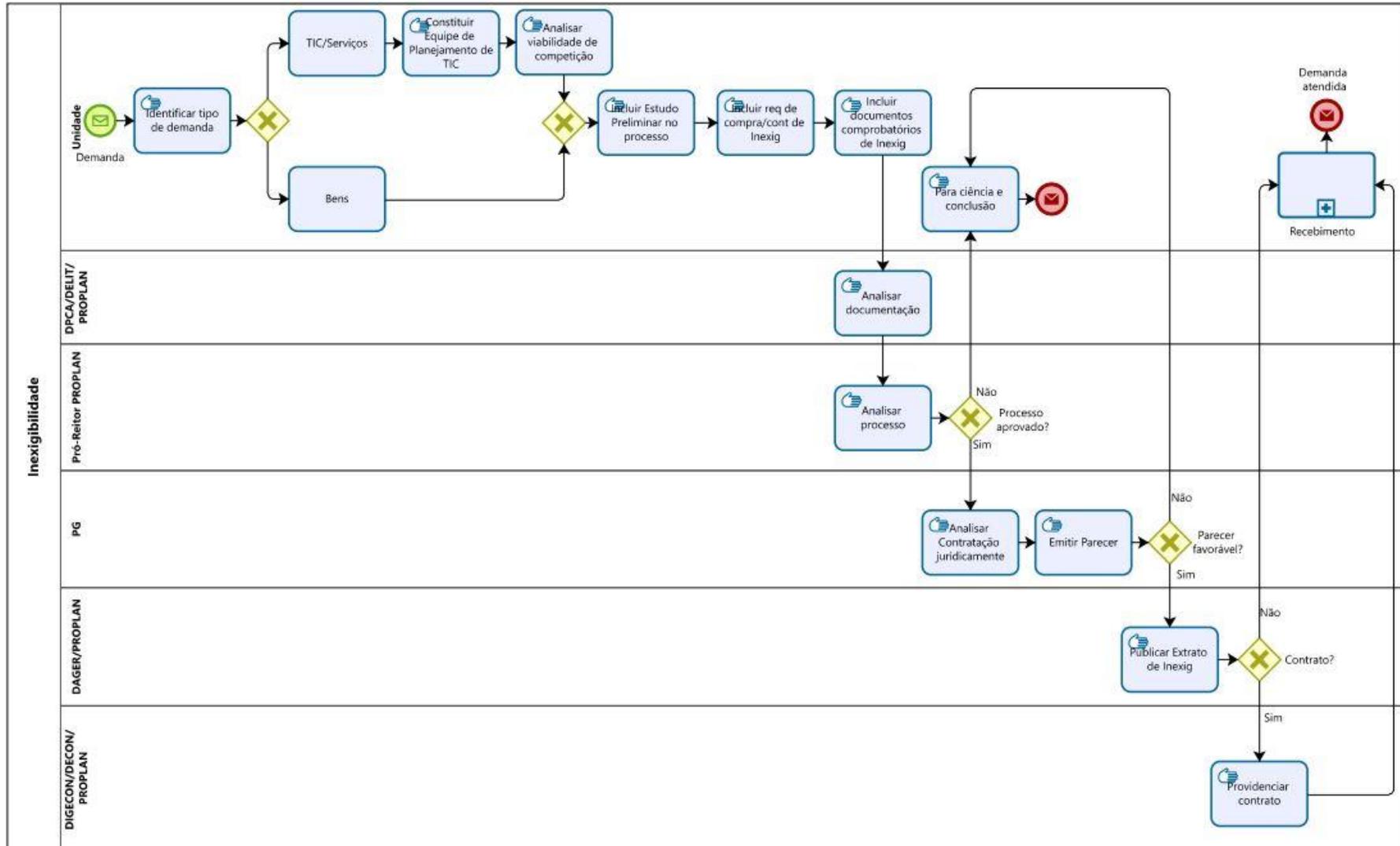
A DPCA analisa a documentação apresentada e encaminha ao Pró-Reitor da PROPLAN para autorização que encaminha o processo à Procuradoria Geral junto à UFRGS, quando cabível. Caso a Procuradoria emita Parecer favorável o processo é encaminhado ao Departamento de Logística e Documentos - DAGER para publicação do Extrato de Inexigibilidade.

Após a publicação do extrato de inexigibilidade, caso seja necessária a elaboração e assinatura de contrato, o processo é enviado à DIGECON para providências, em que após assinatura do mesmo, ou quando não houver necessidade de contrato, o processo retorna à Unidade Requisitante para emitir a Nota de Empenho e agendar com a empresa a entrega dos bens/prestação dos serviços. Após o recebimento dos bens/serviços, a Unidade deverá abrir um processo de pagamento, inserindo a nota fiscal e sua certificação, a nota de empenho, o

despacho para pagamento e encaminhar o processo para pagamento ao Departamento de Contabilidade e Finanças.

Na figura 14 é demonstrado o mapeamento do processo de Inexigibilidade, em que o processo de recebimento do objeto foi apresentado seção correspondente.

Figura 14 - Inexigibilidade



Fonte: da autora.

4.1.5 Recebimento do Objeto

Nesta seção é demonstrado o processo de recebimento do objeto referente à aquisição de bens e referente à contratação de serviços.

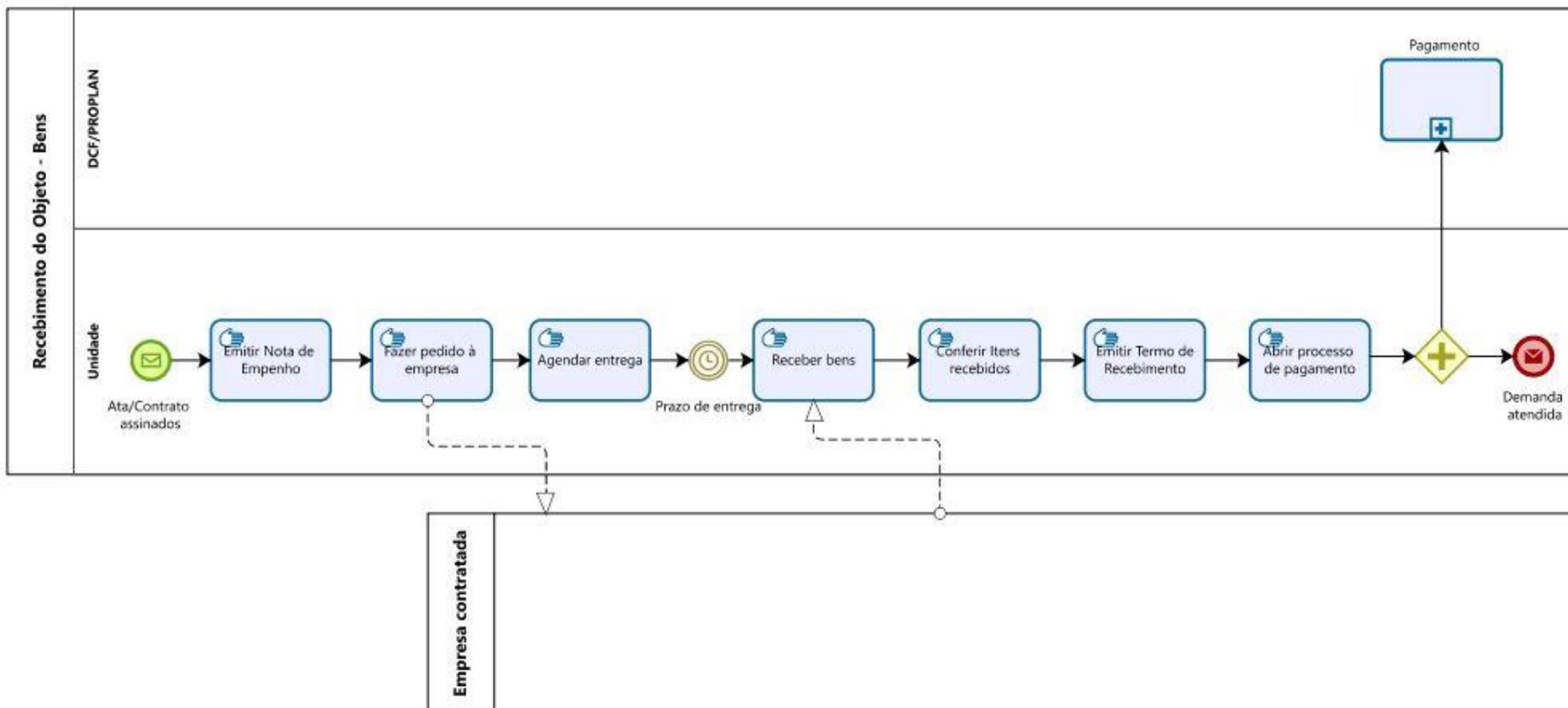
Recebimento do Objeto – Bens

Após a assinatura das Atas ou do Contrato, os itens já estão disponíveis para serem solicitados pela Unidade Requisitante e pelas demais Unidades da UFRGS que demandem o mesmo objeto. Para efetuar o pedido junto à empresa detentora da Ata ou do Contrato é necessário emitir a Nota de Empenho com o quantitativo necessário e agendar a entrega com o fornecedor.

A Unidade deve conferir os itens recebidos, emitir o Termo de Recebimento (Provisório, Definitivo ou Único, conforme exposto no edital), abrir processo de pagamento, inserindo a nota fiscal e sua certificação, a nota de empenho, o despacho para pagamento e encaminhar o processo para pagamento ao Departamento de Contabilidade e Finanças.

Na figura 15 é demonstrado o mapeamento do processo de Recebimento do objeto referente à aquisição de bens.

Figura 15 - Recebimento de Bens



Fonte: da autora.

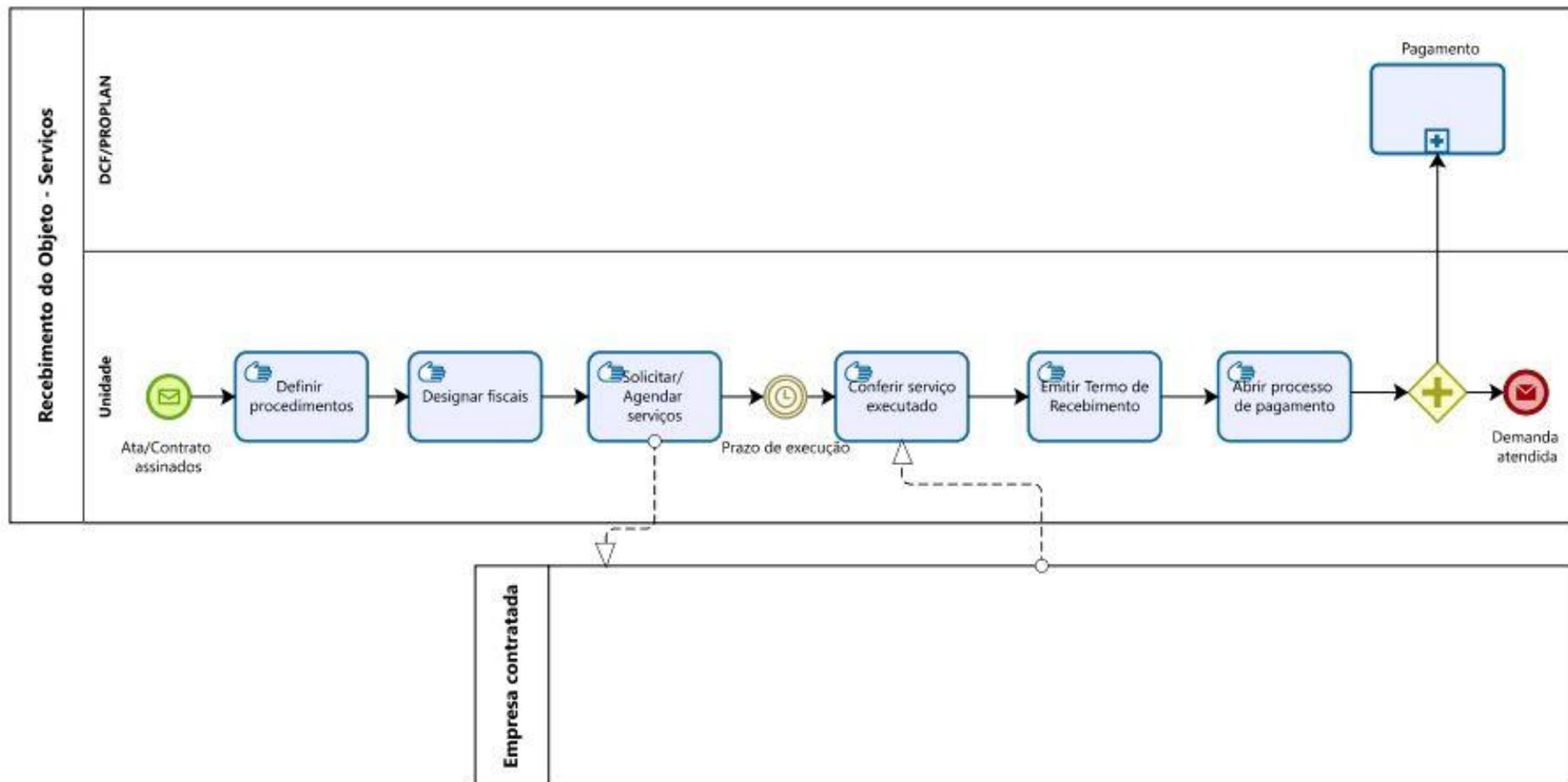
Recebimento do Objeto – Serviços

Após a assinatura das Atas ou Contratos, o processo é encaminhado para gerenciamento da Unidade Requisitante e início da prestação dos serviços, em que a Unidade define os procedimentos para execução dos serviços e solicita a designação de fiscais para as demais Unidades, nos casos de contrato. Durante a vigência do contrato ou Ata de Registro de Preços, as solicitações deverão ser realizadas pelas demais Unidades da UFRGS, conforme previamente definidas pela Unidade Requisitante.

Após a execução dos serviços, conforme definido pela Unidade requisitante, o responsável pela fiscalização do serviço deve emitir o Termo de Recebimento (Provisório, Definitivo ou Único, conforme expresso no edital) e abrir processo de pagamento, inserindo a nota fiscal e sua certificação, a nota de empenho, o despacho para pagamento e encaminhar o processo para pagamento ao Departamento de Contabilidade e Finanças.

Na figura 16 é demonstrado o mapeamento do processo de Recebimento do Objeto referente à contratação de serviços.

Figura 16 - Recebimento de Serviços



Fonte: da autora.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A partir da análise na nova lei de licitações (Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021) foi possível identificar os seguintes aspectos inovadores e essenciais relacionados aos fluxos do processo de compras, os quais resultam em necessidades de modificação do referido processo.

Primeiramente a Lei 14.133/2021 traz algumas disposições inovadoras no seu art. 6º, tais como: diálogo competitivo, comissão de contratação, catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, agente de contratação, etc. Alguns desses tratam-se apenas de novas nomenclaturas sem inovar muito nas funções, mas outros, referem-se a novos recursos para as contratações públicas, como é o caso do diálogo competitivo, que foi incluído entre as modalidades de licitação e possibilita o desenvolvimento de soluções juntamente com os licitantes, a fim de atender à necessidade da Administração Pública (BRASIL, 2021).

Na nova lei de licitações também é inserida uma nova função dentro do processo licitatório, denominada “agente de contratação”, que é designado pela autoridade competente do Órgão, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, impulsionar o procedimento licitatório e executar as demais tarefas necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. Porém, nas licitações sob a modalidade pregão o agente responsável pela condução do certame é designado pregoeiro, como já ocorre na Lei 10.520/2002. A lei também insere a comissão de contratação, que recebe, examina e julga os documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares, além de poder substituir o agente de contratação nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais (BRASIL, 2021).

Ainda no rol das novidades da nova lei, pode-se destacar o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, que consiste em um sistema informatizado, de gerenciamento centralizado, que terá a indicação dos preços, a fim de permitir a padronização de itens que serão adquiridos pela Administração Pública e estarão disponíveis para a licitação. Sendo utilizado nas licitações de menor preço ou de maior desconto, servindo como base para especificação do objeto no termo de referência, devendo agregar os bens e serviços pré-qualificados conforme §5º do art. 80 da referida lei e constará no novo Portal Nacional de Contratações Públicas, que também é uma novidade da nova lei. Bem como a possibilidade de indicação de marca no instrumento convocatório de forma excepcional para situações devidamente justificadas e previstas na referida lei (BRASIL, 2021).

Quanto aos benefícios previstos para as Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP, a referida lei mantém as disposições constantes nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, porém restringe a aplicação dos benefícios nos casos de licitações

para aquisições de bens ou contratação de serviços em geral, para o item de valor estimado superior à receita bruta máxima permitida para fins de enquadramento como EPP, bem como nas contratações de obras e serviços de engenharia, cujo valor estimado seja superior ao referido limite. Tal limitação aplica-se às microempresas e empresas de pequeno porte que no ano-calendário da realização da licitação tenham celebrado contratos com a Administração Pública, em que os valores somados extrapolam a receita bruta máxima permitida para fins de enquadramento como EPP, devendo o Órgão exigir do licitante uma Declaração de observância desse limite (BRASIL, 2021).

Outro aspecto que merece destaque é a ampliação do rol de princípios a serem observados para aplicação da referida lei, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Também fica definido na lei que a alta administração do Órgão é responsável pela governança das contratações, devendo implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, a fim de avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e respectivos contratos, assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promovendo eficiência, efetividade e eficácia nas contratações (BRASIL, 2021).

Destaca-se também as fases do processo de licitação definidos na nova lei de licitações: preparatória, divulgação do edital de licitação, apresentação de propostas e lances (quando for o caso), julgamento, habilitação, recursal e homologação. Em que a fase preparatória se constitui pelo planejamento, devendo estar alinhado com o plano de contratações anual do Órgão, elaboração do estudo técnico preliminar, termo de referência/ anteprojeto/ projeto básico/ projeto executivo, elaboração do edital de licitações, minuta do contrato e análise dos riscos (BRASIL, 2021).

A nova lei de licitações define como modalidades de licitação: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, sendo o último, uma outra novidade trazida pela nova lei. Além de trazer expressamente o pregão como modalidade, antes definido apenas através da Lei 10.520/2002. O Diálogo competitivo, conforme já citado anteriormente, é destinado à contratação de obras, serviços e compras que necessitem desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender as necessidades da Administração Pública, através da realização de diálogos

com os licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, em que os mesmos deverão apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021).

Além das modalidades mencionadas acima, outra definição importante trazida na nova lei, refere-se aos procedimentos auxiliares das licitações e contratações. São eles: credenciamento (chamamento público de convocação dos interessados em prestar serviços ou fornecer bens, em que preenchidos os requisitos necessários, ficarão credenciados no Órgão para executar o objeto quando convocados), pré-qualificação (procedimento seletivo, convocado por meio de edital, prévio à licitação destinado à análise das condições de habilitação dos interessados ou do objeto), procedimento de manifestação de interesse (solicitação à iniciativa privada de propositura e realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, em que o vencedor da licitação deverá ressarcir os dispêndios correspondentes), sistema de registro de preços (utilizado nas contratações diretas ou licitações, nas modalidades pregão ou concorrência, em que se faz o registro formal de preços para contratações futuras) e registro cadastral (registro de fornecedores disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas) (BRASIL, 2021).

Assim como os critérios de julgamento das propostas trazidos pela nova lei, quais sejam: Menor preço, Maior desconto, Melhor técnica ou conteúdo artístico, Maior lance (leilão) e Maior retorno econômico, os quais são seguidos por dispositivos que definem como esses critérios deverão ser estabelecidos nos certames. Destaca-se que tais critérios, com algumas diferenças de nomenclatura, eram denominados tipos de licitação na lei anterior (BRASIL, 2021).

Outra alteração importante foi nos valores definidos para as dispensas de licitação, que por muitos anos ficaram defasados e dificultavam as aquisições públicas. Os novos valores permitem que sejam realizadas dispensas de licitação para Obras e Serviços de Engenharia e de Serviços de manutenção de veículos automotores até R\$ 100.000,00 (Cem mil reais) e para Compras e outros serviços até R\$ 50.000,00 (Cinquenta mil reais). E também foi definida a necessidade de divulgar previamente aviso de dispensa de licitação em sítio eletrônico oficial pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, a fim de ser selecionada a proposta mais vantajosa (BRASIL, 2021).

Além disso foram definidos novos documentos para instrução dos processos de contratação direta, que englobam as dispensas de licitação e inexigibilidades: Formalização da demanda e se for o caso: Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos, Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo, Estimativa de Despesa, Parecer Jurídico e pareceres

técnicos, se for o caso, Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, Comprovação de preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, Razão da escolha do contratado, Justificativa de Preço e Autorização da autoridade competente (BRASIL, 2021).

Por fim, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, tendo como objetivo divulgar de forma centralizada e obrigatória os atos exigidos na lei: planos de contratação anuais, catálogos eletrônicos de padronização, editais de credenciamento e pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitações e seus anexos, atas de registro de preços, contratos e termos aditivos e notas fiscais eletrônicas, quando for o caso. E, realizar facultativamente as contratações, oferecendo as seguintes funcionalidades: sistema de registro cadastral unificado, painel para consulta de preços, sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, sistema para realização das sessões públicas, acesso ao CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas e CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas, bem como sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações de execução de contratos.

Sendo assim, a Tabela 2 apresenta os principais itens inovadores da nova lei de licitações.

Tabela 2 – Caracterização da Nova Lei de Licitações

Inovação trazida pela Lei 14.133/2021	Característica
Diálogo competitivo	Nova modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras, a fim de desenvolver alternativas para atender à necessidade.
Comissão de contratação	Comissão responsável por receber, examinar e julgar documentos referentes às licitações e procedimentos auxiliares.
Catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras	Recurso definido tanto para a necessidade de elaboração dos catálogos, quanto para consulta no Portal.
Possibilidade de indicação de marca	Possibilidade excepcional, devidamente justificada e conforme situações previstas na lei.
Agente de contratação	Responsável por tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e outras atividades necessárias.
Benefícios ME-EPP	Limitação aos benefícios das ME-EPP
Princípios	Inclusão de diversos princípios
Governança das contratações	Necessidade da Alta Administração do Órgão implementar processos e estruturas, a fim de alcançar os objetivos, estando alinhado ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias.
Fases do Processo de Licitações	Denominação de novas fases do processo de licitações.

Modalidades de Licitação	Definição de novas modalidades do processo de licitações.
CrITÉRIOS de Julgamento das Propostas	Denominação de novos critérios e alterações nos critérios que antes eram definidos como tipos de licitação na lei anterior.
Procedimentos Auxiliares	Definição de procedimentos auxiliares.
Novos limites para Dispensa de Licitação	Definição de novos limites para dispensa de licitação.
Necessidade de divulgação de aviso de dispensa de licitação	Novo procedimento para os processos de dispensa de licitação, a fim de se obter a proposta mais vantajosa.
Inclusão de novos documentos para as Contratações Diretas	Definição de novos documentos para instrução de processos de contratação direta.
Portal Nacional de Contratações Públicas	Novo sistema do governo que servirá para consultas, publicações, realização de procedimentos de contratação, etc.

Fonte: da autora

4.3 IDENTIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS NECESSÁRIAS A PARTIR DA ANÁLISE DO PROCESSO ATUAL E DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Nessa etapa foram identificadas as diferenças entre o processo atual regido pela legislação anterior e a nova lei de licitações, através da comparação dos resultados da etapa (1) Descrição do processo atual de compras com os resultados da etapa (2) Caracterização da nova Lei de Licitações. Identificando-se os pontos que resultam na modificação do processo.

As diferenças foram classificadas pelos seguintes tipos:

Tipo 1: Alterações no Processo de Compras por Dispensa de Licitação;

Tipo 2: Alterações no Processo de Compras por Licitação

Tabela 3 - Diferenças entre o processo atual regido pela Legislação anterior e a Nova Lei de Licitações

Dispositivos	Lei 8.666/93 e demais dispositivos	Lei 14.133/2021	Modificação do processo de compras UFRGS	Tipos de Alterações
Modalidades de Licitação	Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e Pregão (Lei 10.520/2002).	Pregão, Concorrência, Concurso, Leilão e Diálogo Competitivo.	Adaptação dos procedimentos licitatórios às novas modalidades e definição de procedimentos para	Alterações no Processo de Compras por Licitação

			realização do Diálogo Competitivo.	
Tipos de Licitação/ Julgamento das Propostas	Menor preço, Melhor técnica, Técnica e Preço e Maior lance ou oferta (alienação ou concessão de direito real de uso)	Menor preço, Maior desconto, Melhor técnica ou conteúdo artístico, Maior lance (leilão) e Maior retorno econômico	Adaptação aos documentos da licitação, representando novas formas de se obter a proposta mais vantajosa para a Administração.	Alterações no Processo de Compras por Licitação
Valores limites para contratação direta (Dispensa)	Obras e Serviços de Engenharia até R\$ 33.000,00 Compras e serviços até R\$ 17.600,00	Obras e Serviços de Engenharia e de Serviços de manutenção de veículos automotores até R\$ 100.000,00 Compras e outros serviços até R\$ 50.000,00	Alteração nos critérios de autorização de contratações diretas e medição do índice de fracionamento.	Alterações no Processo de Compras por Dispensa de Licitação
Documentação exigida para contratação direta (Dispensa e Inexigibilidade)		<ul style="list-style-type: none"> - Formalização da demanda e se for o caso: Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos, Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo; - Estimativa de Despesa; - Parecer Jurídico e pareceres técnicos, se for o caso; - Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários; - Comprovação de preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; - Razão da escolha do contratado; - Justificativa de Preço; - Autorização da autoridade competente. 	Alteração nos fluxos e necessidade de elaboração de documentos.	Alterações no Processo de Compras por Dispensa de Licitação
Aviso de Dispensa de Licitação		Necessidade de divulgar previamente aviso em sítio eletrônico oficial pelo prazo mínimo de	Alteração nos procedimentos e fluxos do processo.	Alterações no Processo de Compras por

		3 (três) dias úteis, a fim de ser selecionada a proposta mais vantajosa.		Dispensa de Licitação
Benefícios ME-EPP	Estabelece o dever de privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às ME-EPP	Estabelece limite para enquadramento das empresas e exige do licitante declaração de observância do referido limite na licitação.	Alterações no instrumento convocatório e necessidade de apresentação de novo documento do licitante.	Alterações no Processo de Compras por Licitação
Comissão	Comissão permanente ou especial	Comissão de Contratação	Alteração de nomenclatura e responsáveis no processo.	Alterações no Processo de Compras por Licitação
Fases da licitação		Preparatória, Divulgação do edital de licitação, Apresentação de propostas e lances (quando for o caso), Julgamento, Habilitação, Recursal e Homologação.	Alterações nos procedimentos, documentos e responsáveis.	Alterações no Processo de Compras por Licitação
Procedimentos Auxiliares	Pré-qualificação e Sistema de Registro de Preços.	Credenciamento, Pré-qualificação, Procedimento de manifestação de interesse, Sistema de registro de preços e Registro cadastral.	Alterações nos procedimentos e documentos do processo.	Alterações no Processo de Compras por Licitação
Indicação de marca		Desde que devidamente justificado conforme alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso I do art. 41 da Lei.	Alteração nos documentos do processo.	Alterações no Processo de Compras por Licitação

Fonte: da autora

4.3.1 Alteração no Processo de Compras por Dispensa de Licitação

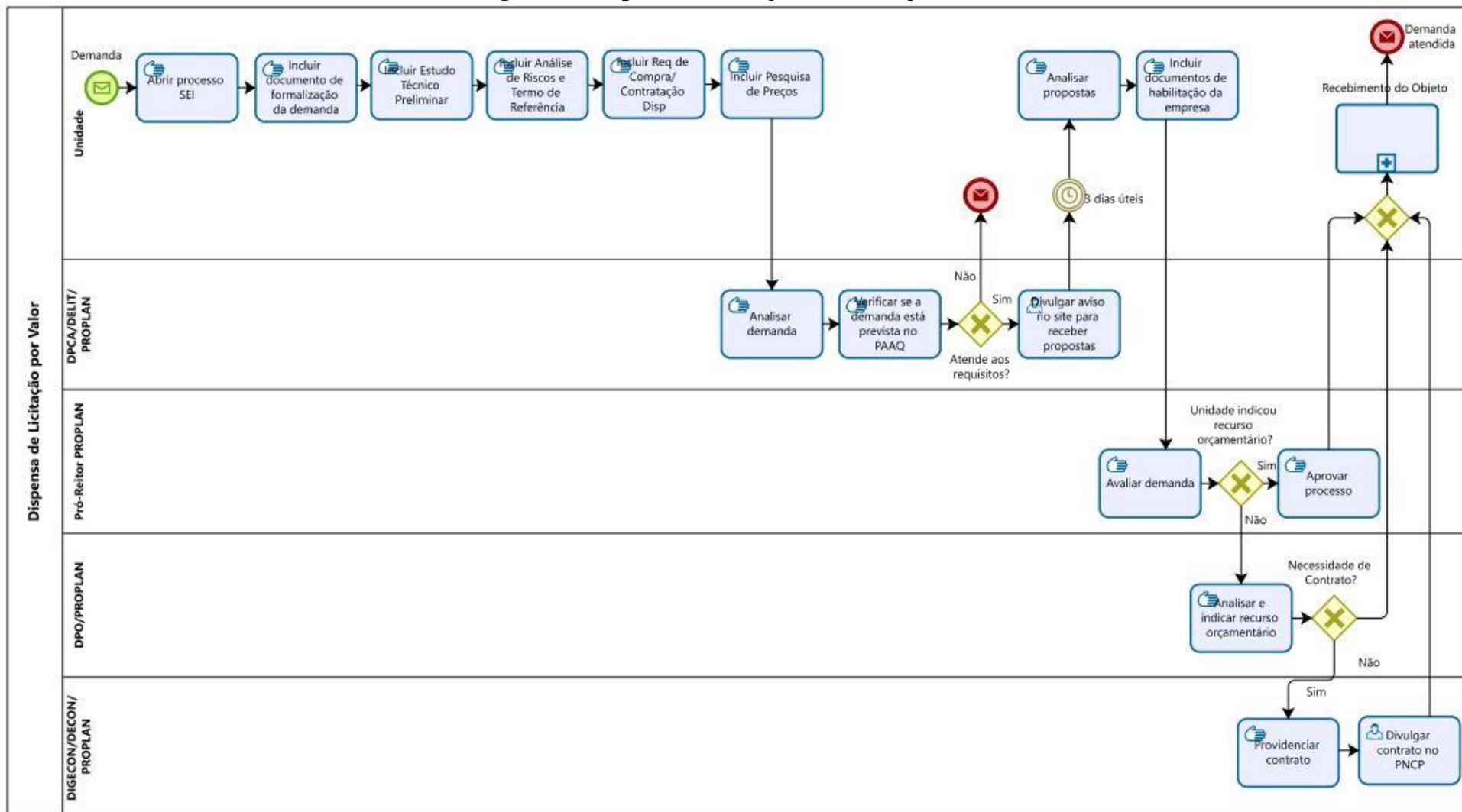
As alterações decorrentes da nova lei de licitações para os processos de dispensa de licitação baseiam-se nos novos limites definidos (R\$ 100.000,00 para obras, serviços de engenharia e serviços de manutenção de veículos automotores e R\$ 50.000,00 para serviços e compras). Tais alterações necessitam de modificações nos documentos da UFRGS, bem como nos critérios de análise e medição do fracionamento pela DPCA.

A nova lei determina a necessidade de o processo ser instruído com documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência, bem como de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto e interesse da Administração de obter propostas adicionais de eventuais interessados, a fim de selecionar a proposta mais vantajosa.

Caso exista necessidade de assinatura de contrato, o mesmo deverá ser publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar da assinatura para eficácia do contrato e seus aditamentos.

Dessa forma, o novo processo de compras por dispensa de licitação, fica desenhado conforme apresentado na figura 17, considerando as alterações decorrentes da Lei 14.133/2021:

Figura 17 - Dispensa de Licitação com alterações



Fonte: da autora.

4.3.2 Alteração no Processo de Compras por Licitação

As alterações decorrentes da nova lei de licitações nos processos de licitação da UFRGS, considerando que a maioria das licitações da Universidade são realizadas por meio de Pregão Eletrônico, baseiam-se nos seguintes casos. Além disso é apresentado o mapeamento prévio do processo por Diálogo Competitivo, introduzido pela referida lei.

Licitação por Pregão Eletrônico

As alterações decorrentes da nova lei de licitações para os processos de licitação por pregão eletrônico baseiam-se primeiramente na definição de fases estabelecidas pela referida lei: Preparatória, Divulgação do Edital, Apresentação de propostas e lances, Julgamento, Habilitação, Recursal e Homologação. Dessa forma na fase preparatória há a necessidade de inclusão de alguns documentos trazidos pela nova lei, quais sejam: Demonstração dos resultados pretendidos, Análise dos Riscos e inclusão dos novos elementos no modelo de Estudo Técnico Preliminar.

Considerando que a nova lei estabelece possibilidades para indicação de marca na definição do objeto, desde que devidamente justificado, é necessário incluir no processo justificativa para indicação de marca, quando houver, exceto nos casos de licitações de serviços. Além disso, é necessário solicitar das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte a Declaração de atendimento ao limite estabelecido para enquadramento das mesmas.

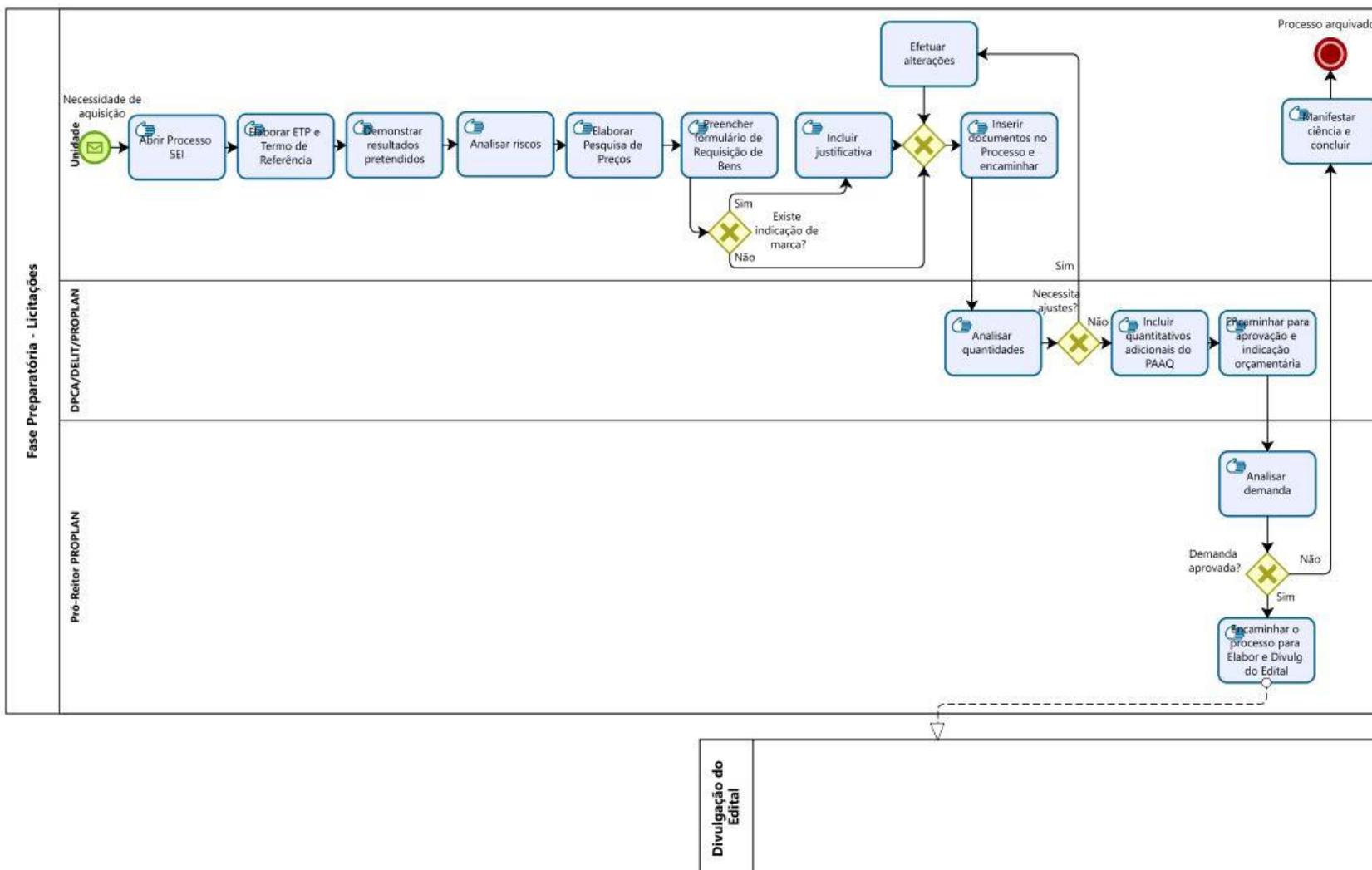
Outra alteração trazida pela nova lei é a necessidade de divulgação do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e no sítio eletrônico do Órgão, bem como a necessidade de também divulgar no PNCP e no sítio eletrônico do Órgão os documentos que integraram as fases da licitação, após a sua homologação.

A nova lei também traz a possibilidade de a disputa dos lances ser aberta ou fechada, em que na opção aberta os lances são públicos e sucessivos e na opção fechada as propostas permanecem em sigilo até o momento designado para divulgação. Caso haja uma diferença de pelo menos 5% entre a melhor proposta e a proposta classificada em 2º lugar, poderá ser admitido o reinício da disputa aberta.

E caso haja necessidade de assinatura de contrato, será necessário divulgar no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP no prazo de até 20 (vinte) dias úteis a contar da assinatura para eficácia do contrato e seus aditamentos.

Dessa forma, o novo processo de licitação por pregão referente à fase preparatória da nova lei é desenhado conforme figura 18, considerando as alterações decorrentes da Lei 14.133/2021, mantendo os atos das demais fases já mapeadas na etapa anterior, considerando que as alterações das demais fases não são tão expressivas.

Figura 18 - Fase Preparatória Licitações



Fonte: da autora.

Diálogo Competitivo

Considerando que o Diálogo Competitivo é uma nova modalidade incluída pela nova lei de licitações foi necessário mapear o processo de acordo com o estabelecido na referida lei. Dessa forma, abaixo são descritos os principais fluxos e logo abaixo é demonstrada uma prévia do fluxo do processo de Aquisição/Contratação por Diálogo Competitivo.

O processo inicia-se com a identificação pelo Órgão de que é necessário definir a melhor solução para atendimento de determinada demanda, após é divulgado o edital contendo as necessidades, exigências e critérios empregados para pré-seleção dos licitantes em sítio eletrônico oficial do Órgão e é estabelecido um prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para manifestação de interesse na participação da licitação.

Após transcorrido o prazo, todos os interessados que preencherem os requisitos estabelecidos serão admitidos. Serão realizadas reuniões com os licitantes pré-selecionados, em que as mesmas serão registradas em Ata e gravadas mediante utilização de recursos tecnológicos de áudio e vídeo. A administração pode manter a fase de diálogo até que a Administração identifique a solução ou as soluções que atendam às suas necessidades, através de decisão fundamentada.

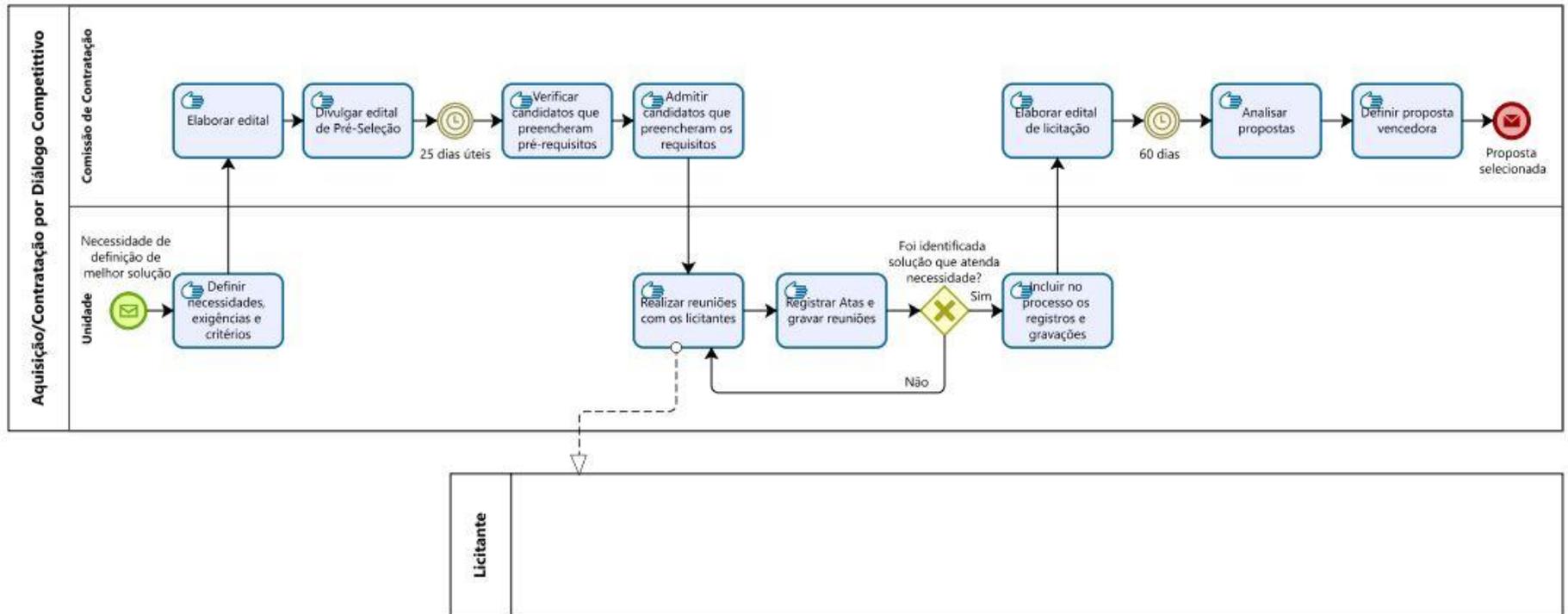
Quando o diálogo for concluído é necessário juntar ao processo eletrônico os registros e gravações da fase de diálogo. Após, é necessário elaborar o edital de licitação contendo a especificação da solução que atende a necessidade e os critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa.

O prazo para apresentação das propostas pelos licitantes pré-selecionados será de no mínimo 60 (sessenta) dias após a divulgação do edital e a Administração poderá solicitar esclarecimentos ou ajustes às propostas apresentadas.

O diálogo competitivo será conduzido por comissão de contratação, que definirá a proposta vencedora de acordo com os critérios divulgados no edital da fase competitiva.

Dessa forma, o processo de aquisição/contratação por Diálogo Competitivo, seria desenhado conforme Figura 19, considerando as disposições trazidas pela Lei 14.133/2021.

Figura 19 - Diálogo Competitivo



Fonte: da autora.

4.4 PROPOSIÇÃO DAS MUDANÇAS NO PROCESSO DE COMPRAS DA UFRGS

Nessa seção foram descritas as ações a serem realizadas para cada mudança identificada. Com isto, elaborou-se uma proposta do novo processo de compras a ser aplicado na Universidade.

As ações foram avaliadas e classificadas conforme o grau de complexidade e o impacto no processo. A partir desta avaliação, foi possível propor uma priorização das ações, que foram entregues à alta administração para posterior implantação.

4.4.1 Ações para implantação das mudanças identificadas

As principais mudanças identificadas referem-se às necessidades de adequação de toda documentação padrão utilizada pela Universidade, tais como: Minutas de Edital de Licitações, Minutas de Contratos, Formulários de Requisição, Modelo de Estudo Técnico Preliminar, Modelo de Termo de Referência, Modelo de Mapa de Riscos, Formulários de requisição de dispensas e inexigibilidades, Formulários de Pesquisas de Preços, etc.

Além disso, é necessário implantar práticas de governança das contratações ao logo processo e definição de processos e estruturas pela Alta Administração do Órgão para avaliar e monitorar os processos licitatórios e seus contratos. Bem como promover capacitação a toda equipe atuante no processo de compras referente à nova legislação.

Há a necessidade também de definir internamente no Órgão os processos de compras de acordo com os novos fluxos e adequar os sistemas que forem necessários, bem como definir os locais para proceder as devidas divulgações exigidas.

Para a implantação do processo de Aquisição/Contratação pela modalidade de Diálogo competitivo é necessário prover toda a estrutura tecnológica adequada para proceder as gravações das reuniões e definir sistemas e documentos necessários para execução do processo.

Será necessário também definir todas áreas envolvidas no processo, bem como proceder as devidas designações legais de Comissão de Contratação, Agentes de Contratação, Pregoeiros, etc.

A Tabela 4 apresenta as ações, grau de complexidade, impacto no processo e priorização para implantação.

Tabela 4 – Proposta de Mudanças para o novo processo de compras da UFRGS

Ações	Grau de Complexidade	Impacto no Processo	Grau de Priorização
Implantação de práticas de Governança das Contratações	Alto	Alto	1º
Promoção de Capacitação às equipes	Alto	Alto	2º
Adequação de Documentos	Médio	Alto	3º
Adequação de Sistemas	Médio	Médio	4º
Implantação de Estrutura tecnológica de gravação	Médio	Médio	5º
Designações Legais	Baixo	Baixo	6º

Fonte: da autora

O grau de priorização foi definido pela autora da seguinte forma:

- **Grau de Complexidade**

Alto – Necessidade de decisão da Alta Administração, Necessidade de bastante investimento (recursos orçamentários) e/ou Necessidade de envolvimento de várias áreas da Universidade;

Médio – Necessidade de decisão da Área de Gestão do processo, Necessidade de algum investimento (recursos orçamentários) e/ou Necessidade de envolvimento da área de gestão e mais algumas áreas;

Baixo – Necessidade de decisão da Área Técnica do processo, sem necessidade de investimento e/ou Necessidade de envolvimento apenas da área técnica.

- **Impacto**

Alto – Ação abrange todo o processo e impacta várias áreas da Universidade;

Médio – Ação abrange uma parte do processo e impacta mais de uma área da Universidade;

Baixo – Ação abrange uma pequena parte do processo e impacta apenas a área de implantação.

A priorização foi realizada de forma decrescente considerando inicialmente as ações com mais atributos “Alto” entre complexidade e impacto, após, com mais atributos “Médio”, e por fim, mais atributos “baixo”, nas situações de empate foram considerados como critérios:

- 1º Maior abrangência em relação ao processo;
- 2º Maior abrangência em relação as áreas da Universidade.

Dessa forma, a Implantação de práticas de Governança das Contratações foi priorizada em relação à Promoção de Capacitação às equipes, considerando a maior abrangência em relação ao processo. Assim como, a Adequação de Sistemas foi priorizada em relação à Implantação de Estrutura Tecnológica de Gravação considerando o mesmo critério: maior abrangência em relação ao processo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi identificar os impactos da Nova Lei de Licitações no processo de compras da UFRGS, através da identificação das mudanças necessárias trazidas pela nova lei em comparação com o atual processo de compras regido pela Lei nº 8.666/93 e demais legislações correlatas. Os objetivos específicos foram atendidos por meio da descrição do processo atual de compras, baseado na Lei 8.666/93 e demais legislações complementares, da caracterização da nova lei de licitações e da sua comparação com a Lei 8.666/93 e da identificação das necessidades de alterações no processo de compras da UFRGS. Além disso, foi possível elaborar uma proposta contendo as principais mudanças no processo de compras da UFRGS, com a atribuição do grau de complexidade e impacto no processo para cada ação e a respectiva priorização nas ações.

Cabe salientar que a nova lei de licitações é bastante complexa, contendo diversas inovações para as contratações públicas, porém, estas, destinam-se na sua grande maioria aos processos de obras e serviços de engenharia, que não foram escopo do presente trabalho, além da lei diversas vezes mencionar que os procedimentos serão definidos por meio de regulamento, caracterizando que os procedimentos ainda não foram plenamente definidos. Somado a isso, o escopo do trabalho foi baseado nos processos de compras da Universidade referente a bens e serviços comuns, bem como soluções de tecnologia da informação e comunicação, realizados pela modalidade “Pregão” e por meio de contratações diretas, através de dispensa de licitação ou inexigibilidade, considerando que, esses, refletem a grande maioria dos processos de compras realizados na Universidade.

Além disso, as várias Instruções Normativas, bem como demais legislações correlatas, emitidas ao longo dos últimos, trouxeram grandes inovações para os processos de compras das Instituições Públicas, as quais já estavam implantadas nos processos mapeados. Tais motivos justificam que os resultados apresentados no presente trabalho não traduzem um grande número de mudanças no processo de compras atual da Universidade, já que a nova lei de licitações na sua essência, no que diz respeito aos processos de aquisições de bens e serviços comuns, deteve-se em agregar esses diversos dispositivos que já estavam vigentes.

Assim sendo, foi possível identificar a partir do presente trabalho que os impactos no processo de compras da UFRGS, baseiam-se na sua essência em necessidades de alterações de documentos padrão da Universidade, considerando as menções à nova legislação, necessidades de constarem novas informações estabelecidas pela referida lei e inclusão de novos

documentos. Além disso, são necessárias as alterações sugeridas nos fluxos dos processos, considerando a definição de novas modalidades e fases das licitações, a necessidade de elaboração de novos documentos na fase preparatória e as novas necessidades de divulgação, além da utilização do mapeamento realizado para a nova modalidade de Diálogo Competitivo.

Ressalta-se também que a grande diversidade de itens adquiridos na Universidade, bem como que as Unidades requisitantes são descentralizadas e a atual equipe do Departamento de Aquisição de Bens e Serviços - DELIT estar bastante limitada em número de servidores, uma importante ação é a promoção de capacitação para as equipes envolvidas, conforme priorização em segundo lugar na proposta apresentada, já que as equipes do DELIT e do Departamento de Contratos e Normativas - DECON serão responsáveis pelas adequações dos documentos padrão na Universidade, que é a 3ª ação priorizada.

Quanto à primeira ação priorizada que se refere à implantação de práticas de governança das contratações, destaca-se que a Universidade já vem há alguns anos implantando algumas práticas e que o reforço trazido pela nova lei contribui para melhores definições na Universidade e adequações na sua estrutura organizacional dada a necessidade dos novos controles definidos na referida lei.

Além disso, é possível identificar a partir dos resultados que o mapeamento dos processos permitiu verificar com mais clareza as mudanças necessárias, haja vista que pela simples leitura da nova lei de licitações era esperado que houvesse um grande impacto nos processos de compras da Universidade.

Por fim, considerando a grande importância do tema e sua importância perante à utilização de recursos públicos e ao atendimento do interesse público, bem como que a Lei 14.133/2021 foi sancionada há poucos meses e que ainda carece de definições complementares, assim como o pleno funcionamento do novo Portal Nacional de Contratações Públicas, e também que a literatura ainda é escassa quanto à referida lei, destaca-se que o presente trabalho ainda é bastante limitado quanto ao tema e sugere-se para futuras pesquisas as análises dos processos de contratações de obras e serviços de engenharia, mais impactados pela lei em questão, assim como futuros estudos dos processos mapeados no presente estudo à medida que as regulamentações necessárias forem sendo feitas a partir da nova lei e disponibilização dos novos recursos no referido portal.

REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, Orientação Normativa nº 46 de fevereiro de 2014. **Manifestação Jurídica para Contratações de Pequeno Valor**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev, 2014. Disponível em <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30052146/do1-2014-02-27-orientacao-normativa-n-46-de-26-de-fevereiro-de-2014-30052142> Acesso em 07 set, 2021.
- BARCELLOS, B.; MATTOS, J. **Licitações e Contratos**. SAGAH, Porto Alegre, 2017.
- BRASIL, Decreto nº 7.174 de 12 de maio de 2010. **Contratação de bens e serviços de informática e automação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 mai, 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7174.htm> Acesso em: 07 set, 2021.
- BRASIL, Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013. **Sistema de Registro de Preços**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan, 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm> Acesso em: 07 set, 2021
- BRASIL, Decreto nº 9.412 de 18 de junho de 2018. **Atualização dos valores das modalidades de licitação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jun, 2018. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm> Acesso em: 07 set, 2021.
- BRASIL, Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019. **Pregão Eletrônico**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set, 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm> Acesso em 07 set, 2021.
- BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun, 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm> Acesso em: 28 mar, 2021.
- BRASIL, Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. **Pregão**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul, 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em: 07 set, 2021.
- BRASIL, Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr, 2021. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm> Acesso em: 11 abr, 2021.
- BRASIL, Instrução Normativa nº 1 de 10 de janeiro de 2019. **Plano Anual de Contratações**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan, 2019. Disponível em <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733> Acesso em 07 set, 2021.
- BRASIL, Instrução Normativa nº 1 de abril de 2019. **Contratação de Soluções de TIC**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 abr, 2019. Disponível em <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267659/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-1-de-4-de-abril-de-2019-70267535> Acesso em 07 set, 2021.
- BRASIL, Instrução Normativa nº 40 de 22 de maio de 2020. **Elaboração de Estudos Técnicos Preliminares**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 mai, 2020. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>> Acesso em: 07 set, 2021.
- BRASIL, Instrução Normativa nº 73 de 5 de agosto de 2020. **Pesquisa de Preços**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 ago, 2020. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>> Acesso em 07 set, 2021.
- CALASANS, J. **Manual da licitação**: orientação prática para o processamento de licitações, com roteiros. Atlas, 2ª ed., São Paulo, 2015.

- DI PIETRO, M. **Direito Administrativo**. Forense, 33ª ed, Rio de Janeiro, 2020.
- FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. Saraiva, 6ª ed. São Paulo, 2017.
- LAKATOS, E.; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica**. Atlas, 9ª ed. São Paulo, 2021.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual da Gestão Pública Contemporânea**. Atlas, 6ª ed. São Paulo, 2020.
- NIEBUHR, J. et. al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Zênite, 1ª ed, Florianópolis, 2020.
- OLIVEIRA, R. **Licitações e Contratos administrativos: teoria e prática**. Forense, 9ª ed. Rio de Janeiro, 2020.
- PÁDUA, E. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. Papirus, Campinas, 2019.
- PROPLAN. **Plano Anual de Aquisições**. Sítio da PROPLAN, 2021. Disponível em <<https://www.ufrgs.br/proplan/pagina-do-paaq/paaq/>> Acesso em: 31 jul, 2021.
- SAMPIERI, R.; COLLADO, C.; LUCIO, M. **Metodologia de pesquisa**. Penso, 5ª ed., Porto Alegre, 2013.
- SANTOS, C. **Introdução à Gestão Pública**. Saraiva, 2ª ed. São Paulo, 2014.
- UFRGS. **Apresentação**. Sítio da Instituição, 2021. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/apresentacao>> Acesso em: 02 mai, 2021
- UFRGS. **Estatuto e Regimento Geral da UFRGS**. Sítio da PROPLAN, 2021. Disponível em <<https://www.ufrgs.br/proplan/wp-content/uploads/2017/09/Estatuto-e-Regimento-Geral-UFRGS.pdf>> Acesso em: 02 mai, 2021.
- ZAMBERLAN, L. et, al. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**. Unijuí, E-book, Ijuí, 2019.