



Universidade
Federal
Fluminense



ANÁLISE DO IMPACTO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI 14.133/2021)
NAS COMPRAS PÚBLICAS DE MATERIAIS E SERVIÇOS NA ESCOLA DE
ENGENHARIA DE LORENA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Relatório técnico apresentado pela
mestranda Juliana Aparecida de
Souza Martins Ângelo ao Mestrado
Profissional em Administração
Pública em Rede, sob orientação do
docente Prof. Dr. André Cantareli da
Silva, como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Resumo

Em 2021, houve a promulgação da nova lei de licitações, Lei n.º 14.133/2021, em substituição à Lei n.º 8.666/1993, que foi extinta ao final de 2023. Com a mudança de legislação seria necessária. A situação problema abordada na pesquisa reside nas dificuldades de implementação de novas rotinas e procedimentos relativos a compras ocasionado pela mudança legislativa. A pesquisa analisou as mudanças que houveram da lei antiga para a lei nova, analisou os decretos emitidos no estado de São Paulo e as Portarias e Resoluções emitidas pela USP e que deveriam ser seguidas pela EEL/USP. A análise da mudança legislativa permitiu a identificação das etapas do processo de transição. A análise do objeto de estudo de caso foi dividida em duas partes: Pessoas e procedimentos. A análise de pessoal demonstrou que embora o número de pessoas trabalhando no SVLMAT tenha se mantido igual à antes da mudança de lei, o número de funcionários qualificados para atendimento às compras na verdade diminuiu, porque o processo de aquisição de tornou mais complexo e NLLC adicionou uma nova necessidade, a de planejamento. Os procedimentos de compras executados na EEL/USP então foram divididos em cinco etapas: (1) Requisição de compra, (2) pesquisa de preço, (3) edital, (4) publicidade e (5) sessão pública. Para cada etapa as seguintes evidências foram encontradas: (1) O estudo das requisições demonstrou que os demandantes ainda não sabem como elaborar os documentos exigidos na nova lei - Estudo Técnico Preliminar, Análise de Risco Preliminar, Termo de Referência; (2) O estudo da pesquisa de preços demonstrou que um dos principais problemas reside no conflito entre o banco de dados de itens utilizado no sistema USP e no sistema compras.gov. A pesquisa também se tornou mais elaborada e a pesquisa precisa ser justificada, demandando um pouco mais de tempo do agente de contratação. (3) O Edital deixou de ser automatizado e sua elaboração passou a ser manual, aumentando o tempo de elaboração e a chance de erros de preenchimento; (4) A publicação passou a incluir o Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e a BEC/SP foi substituída pelo Compras.gov. Um provável problema é a contratação recorrente em jornais de grande circulação de todas as licitações, por força de lei, onerando as contratações. (5) A sessão pública no caso de dispensa de licitação deixou de ser automatizada e passou a exigir condução da sessão pública por parte do agente de contratação e inclusão de esclarecimentos, recursos e impugnações. O pregão passou a ter duas etapas de manifestação de recurso, na etapa de aceitabilidade e na etapa de habilitação. Tanto a dispensa de licitação quanto o pregão se tornaram mais complexos e exigem maior conhecimento e dedicação por parte dos agentes de contratação responsáveis. A pesquisa demonstrou que a demanda é alta enquanto a equipe e recursos destinados ao atendimento das demandas é limitado, e que são necessárias a implantação de procedimentos e rotinas que tornem as contratações mais eficientes e céleres. Comparar os procedimentos em cada etapa antes e depois da mudança de legislação permitiu a identificação de possíveis gargalos e para cada problema identificado em cada etapa será proposta uma intervenção como medida de redução/mitigação de danos.

Contexto e/ou organização e/ou setor do modelo de intervenção

A USP foi criada em 1934, pelo Interventor Armando de Sales Oliveira. Atualmente a USP possui Campi em 8 cidades do Estado de São Paulo: São Paulo, Bauru, Lorena, Ribeirão Preto, Piracicaba, Pirassununga, Santos, e São Carlos. A Universidade é composta de Unidades, Órgãos de Integração e Órgãos Complementares, e as unidades são compostas por Institutos, Faculdades e Escolas. A Escola de Engenharia de Lorena (EEL) é uma das unidades da Universidade de São Paulo (USP). O Serviço Técnico de Licitações e Materiais - SVLMAT é um dos setores da EEL/USP e possui três subsetores: Almoxarifado, responsável pelo estoque e recebimento de mercadorias, com 2 funcionários; Patrimônio, responsável pelo gerenciamento dos bens da EEL, com 3 funcionários; e o setor de compras, responsável pelas aquisições de bens e serviços e que conta atualmente com 10 funcionários. Com a mudança de legislação, houve uma mudança na função dos funcionários do setor. Atualmente, de 10 servidores, 2 somente atendem a modalidade de adiantamento; 1 ficou responsável pelo gerenciamento de atas de registro de preço vigentes; 4 funcionários atendem a modalidade de dispensa de licitação e destes 4 somente 2 atendem à modalidade pregão; 3 ficaram com uma nova demanda criada pela NLLC que é o planejamento. Ainda não foi feita nenhuma aquisição na modalidade concorrência, que substituiu as tomadas de preços e cartas convite. A proposta de intervenção busca sugerir melhorias a partir dos gargalos identificados no quadro de pessoal e em cada fase do processo de compras,

Público-alvo da proposta

- Servidores da Escola de Engenharia de Lorena que são direta ou indiretamente envolvidos com procedimentos de compras
- Servidores que fazem pedidos de compras
- Professores que solicitam aquisições de materiais e serviços ao Serviço Técnico de Licitações e Materiais
- Agentes de contratação do Serviço Técnico de Licitações e Materiais da Escola de Engenharia de Lorena, responsáveis pelas aquisições de materiais e serviços.

Descrição da situação-problema

O Setor de Compras da EEL (SVLMAT) é alvo de constantes reclamações. Já passou por várias mudanças de chefia e em uma tentativa de melhorar o atendimento das demandas, em 2022, 5 servidores foram realocados de outros departamentos a este setor, que somados aos quatro servidores que já havia, totalizaram nove servidores. Em 2023 um servidor foi transferido para assumir a chefia, totalizando 10 pessoas no setor. No entanto, o aumento de servidores serviu apenas para atendimento das demandas de pequeno porte, uma vez que as demandas de grande porte e de pregões eletrônicos só podem ser atendidas por três servidores qualificados para tal. O Setor de Compras da EEL/USP é o responsável pelas contratações de obras, bens e serviços, ou seja, neste setor são efetuados os processos de compras nas seguintes modalidades: Adiantamento, Dispensas de Licitação, Pregões, Tomadas de Preço e Carta Convite. As modalidades Concorrência e Leilão, não são executadas na EEL. Pela ausência de equipe técnica também não são executadas licitações do tipo Técnica e Preço. São executadas somente licitações do tipo Menor Preço. A mudança de legislação relativa a compras gerou uma crescente angústia. À medida que o prazo de transição diminuía, a incerteza aumentava. Os meses se passavam e não haviam procedimentos ou rotinas estabelecidas para iniciar compras na NLLC. Logo, havia a necessidade de adaptar e modernizar os procedimentos licitatórios para atendimento à mudança de lei. A pesquisa demonstrou que a mudança legislativa a nível federal gera um efeito cascata com a mudança legislativa se estendendo aos níveis imediatamente inferiores na hierarquia legislativa, gerando mudança nos decretos estaduais, que geraram a mudança das resoluções e portarias USP que por sua vez ocasionam mudança locais na EEL para atendimentos a essas novas leis. A mudança nas leis gerou a mudança nos procedimentos administrativos e gerou mudança nas funções dos servidores lotados no SVLMAT. A mudança dos procedimentos motivada pela mudança de lei gerou a oportunidade de aprimoramento dos processos através da comparação dos procedimentos antigos com os procedimentos novos, visando identificar possíveis lacunas e problemas que podem tornar as compras mais demoradas. A função dos servidores dentro do SVLMAT também foi objeto de comparação do antes e depois da mudança, demonstrando que, como os procedimentos se tornaram mais elaborados e a NLLC inclui a necessidade de planejamento, houve mudança nas funções desempenhadas pelos servidores para atendimento a essas novas necessidades.

Objetivos da proposta de intervenção

Propósito Geral: Aumentar a eficiência e eficácia das contratações do Serviço Técnico de Licitações e Materiais - SVLMAT da EEL Propósitos Específicos: Melhorar a qualidade das requisições de compra que chegam ao setor para atendimento; padronizar os processos de compras; reduzir o tempo médio dos processos de compras; melhorar a capacitação dos agentes de contratações responsáveis pelas contratações.

Diagnóstico e análise da situação-problema

Pessoas: A mudança de lei ocasionou a exclusão de duas modalidades de licitação que eram executadas com frequência, para contratação de obras pela EEL: Tomada de Preços e Carta Convite. Essas modalidades foram substituídas pela modalidade concorrência, uma modalidade que nunca foi executada neste setor. Além disso, havia três servidores qualificados para atendimento a estas modalidades, porém, com a mudança de lei, um servidor foi transferido para as atividades de planejamento, restando somente dois servidores capacitados. Um novo servidor foi contratado e incluído no setor, porém ele não pode atuar como agente de contratação porque não possui curso nem experiência prévia na área. O número de servidores qualificados para atender aos pregões também diminuiu, porque eram os mesmos três servidores que atendiam às modalidades de licitação mais complexas. O número de servidores habilitados para atender às dispensas de licitação também diminuiu, devido ao fato de dois servidores passarem a atender exclusivamente a modalidade de adiantamento, cujo número de pedidos aumentou. Os pedidos na modalidade adiantamento aumentaram porque os demandantes não sabiam como fazer os pedidos de compra na nova lei e não sabiam como fazer os novos documentos que foram incluídos, que são ETP, TR, ARP. Passou-se a fazer somente pedidos urgentes e de menor complexidade. Etapas de compra: Os novos procedimentos de compra na Lei n.º 14.133/2021 se tornaram mais complexos. Os procedimentos foram analisados e divididos em cinco etapas: (1). Requisição de compra - O sistema USP sofreu alterações incluindo os documentos denominados Estudo Técnico Preliminar, Análise de Risco Preliminar, Termo de Referência Preliminar. Como os demandantes não sabiam como elaborar estes documentos corretamente, muitas requisições foram canceladas devido a erros com muitos retrabalhos e correções. O fato de não haver requisições que atendessem os requisitos exigidos pela NLLC paralisaram as compras. Isto porque, em anos anteriores, as requisições podiam ser atendidas e aproveitadas de um ano para o outro; não precisavam ser refeitas. Como as requisições de compra do ano anterior de 2023 não continham os novos documentos obrigatórios exigidos pela nova lei, elas não puderam ser aproveitadas. Assim, novas compras só podiam ser feitas com requisições feitas com os novos documentos - e como os demandantes não sabiam elaborar estes novos documentos, não haviam pedidos; como não haviam pedidos as compras pararam temporariamente. (2) Pesquisa de preços - A lei antiga só exigia 3 cotações de fornecedores e uma média desses três. A nova lei exige que a forma como os preços foram obtidos seja demonstrada, que haja um cálculo, e que este cálculo também seja demonstrado. A pesquisa direta com fornecedores acaba sendo uma das últimas opções - a lei dá preferência aos bancos de dados de contratações prévias, como o [compras.gov](#). A justificativa de preços passa a ser um documento obrigatório em todas as contratações - na lei anterior era somente utilizada em alguns casos. A adição deste documento, bem como a obrigatoriedade de se explicar os preços, fornecedores e fórmulas escolhidas para cálculo de um referencial, torna a etapa de pesquisa de preços mais demorada e complexa. (3) O Edital deixou de ser automatizado e sua elaboração passou a ser manual, aumentando o tempo de elaboração e a chance de erros de preenchimento. (4) A publicação passou a incluir o Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e a BEC/SP foi substituída pelo [Compras.gov](#). Um provável problema é a contratação recorrente em jornais de grande circulação de todas as licitações, por força de lei, onerando as contratações. (5) A sessão pública no caso de dispensa de licitação deixou de ser automatizada e passou a exigir condução da sessão pública por parte do agente de contratação e inclusão de esclarecimentos, recursos e impugnações. O pregão passou a ter duas etapas de manifestação de recurso, na etapa de aceitabilidade e na etapa de habilitação. Tanto a dispensa de licitação quanto o pregão se tornaram mais complexos e exigem maior conhecimento e dedicação por parte dos agentes de contratação responsáveis. Comparar os procedimentos em cada etapa antes e depois da mudança de legislação permitiu a identificação de possíveis gargalos e para cada problema identificado em cada etapa será proposta uma intervenção como medida de redução/mitigação de danos. A pesquisa demonstrou que a demanda é alta enquanto a equipe e recursos destinados ao atendimento das

demandas é limitado, e que são necessárias a implantação de procedimentos e rotinas que tornem as contratações mais eficientes e céleres.

Modelo de Intervenção

Pessoas: Para correção desta lacuna, deve-se verificar se um terceiro servidor, dentre os 10 lotados no SVLMAT, pode assumir a responsabilidade por compras mais complexas. O novo servidor recém-contratado também deve ser treinado para atendimento às contratações. Assim, torna-se necessário: (1) Um curso sobre a modalidade concorrência, para 3 servidores do SVLMAT, visando qualificar esses servidores para contratações das obras da EEL. (2) Um curso para formação de agente de contratação para o analista recém-contratado para que ele possa auxiliar nas contratações. Etapas de requisição de compra: a pesquisa demonstrou a dificuldade de elaboração por partes dos demandantes dos novos documentos exigidos pela Lei n.º 14.133/2021. Essa lacuna pode ser resolvida das seguintes formas: (1) Contratação/disponibilização de cursos sobre os novos documentos constantes da requisição de compra. (2) Auxílio aos demandantes através de uma ou mais pessoas do SVLMAT. (3) Montagem de um banco de dados de documentos que outras pessoas da EEL elaboraram. Os ETPs, TRs, e ARPs de outras contratações podem servir de consulta aos demandantes para auxiliar a elaborar seus próprios documentos. (3) Estabelecimento de um dia fixo no mês para esclarecimento de dúvidas dos demandantes, ou de um canal para o qual essas dúvidas possam ser direcionadas e respondidas.

Pesquisa de Preços: a pesquisa demonstrou que essa etapa se tornou mais complexa, já que a justificativa de preços agora é obrigatória e que o cálculo dos preços e fornecedores escolhidos, devem ser demonstrados e explicados. Uma medida para diminuir o tempo despendido nesta etapa, pode ser dividido em duas hipóteses: No caso das dispensas de licitação, pode-se utilizar do § 4º do artigo 10 do Decreto n.º 67.888/2023: a pesquisa concomitante. Basicamente este artigo permite que a pesquisa de preços seja feita durante a Sessão Pública, e as propostas dos fornecedores durante a Sessão é que formarão o preço de referência. Ressalte-se, no entanto, que devem ser estabelecidas regras internas para uso deste inciso, evitando que esta seja uma prática recorrente. Recomenda-se que a pesquisa concomitante seja utilizada nas situações em que não foi possível formar um referencial, após esgotadas todas as hipóteses de pesquisa dos incisos I a V do artigo 3.º do Decreto 67.888/2023, e para compras cuja aquisição/contratação é urgente. Este tipo de pesquisa deve ser bem fundamentada e justificada. No caso dos pregões a alternativa é juntar o máximo de itens similares possível, a fim de se evitar o fracionamento. Assim, uma compra com um item vai ter uma justificativa de preços, bem como uma compra com cem itens, também vai ter somente uma justificativa. Outro problema identificado na etapa de pesquisa de preços, que inclusive vai reverberar nas etapas posteriores, é a dificuldade de encontrar itens similares entre o banco de dados de itens utilizado na USP que era oriundo do antigo sistema BEC/SP e o novo banco de dados que é o [compras.gov](https://compras.gov.br). Para mitigação deste problema, pode-se criar uma relação composto de itens de compra utilizados na EEL e seus itens correspondentes no [compras.gov](https://compras.gov.br). Para os editais, também é possível criar um drive com os Editais da EEL já utilizados e preenchidos. Isso permite que alguns editais possam ser reaproveitados para itens semelhantes: por exemplo, se eu elaborei um edital para “canetas azuis”, não vou precisar elaborar um edital novamente para “canetas vermelhas”. É só substituir o item. Isso evitaria o retrabalho de se preencher um edital completo a partir da minuta prévia. Para a etapa de publicação, uma preocupação é a necessidade de publicação em jornais de grande circulação de todos os pregões e concorrências que forem executadas na EEL, gerando aumento de gastos e possível entendimento de fracionamento de compra. Uma medida para mitigação de danos é efetuar uma contratação de registro de preços para publicações, visando redução de custos. Outras unidades da USP já fizeram este tipo de contratação. Para a etapa de Sessão Pública, não é possível a elaboração de medidas de mitigação, afinal as etapas da sessão pública são determinadas por lei. Porém existe a possibilidade de montagem de “roteiros de Sessão Pública”: um roteiro serviria de orientação para o agente de contratação para a condução da Sessão Pública. O roteiro contém as etapas da Sessão pública e a forma que o Agente de Contratação deve conduzi-las, contendo uma série de hipóteses que ocorrem na sessão e como o agente deve resolver estas hipóteses. Normalmente o roteiro segue o rito da sessão, com as sequências que ocorrem na sessão, como abertura, negociação, aceitabilidade, etc. Deve prever hipóteses como preços inexequíveis, licitante silente, entre

outros. Ter um roteiro permite uniformizar os procedimentos efetuados pelos agentes de contratação durante a sessão e serve de orientação para os novos agentes que vierem a trabalhar no setor. Cada modalidade deve ter um roteiro diferente: assim, deve ser elaborado um roteiro de Sessão Pública para dispensa de licitação, outro para pregões e outro para concorrência.

Responsáveis pelo modelo de intervenção e data**Mestranda: Juliana Aparecida de Souza Martins Angelo**

Formação: Especialista em Gestão de Negócios (USP). Bacharel em Administração com ênfase em Marketing Direito (UNISAL).

Vínculo Institucional: Escola de Engenharia de Lorena da Universidade de São Paulo (EEL/USP).

Endereço Eletrônico: julianasmangelo@usp.br

Orientador: André Cantareli da Silva

Formação: Pós-Doutor em Sistemas de Gestão Sustentável pela Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense

Vínculo Institucional: Servidor docente da Universidade Federal Fluminense.

Endereço Eletrônico: andrecantareli@id.uff.br

Volta Redonda-RJ, 21 de novembro de 2024.

Referências

BRASIL, 1993. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Dispõe sobre as 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL, 2021. Lei n.º 14.133 de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 01 nov. 2024.

SÃO PAULO, 2023. Decreto n.º 67.888, de 17 de agosto de 2023. Regulamenta o § 1º do artigo 23 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento administrativo de definição do valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67888-17.08.2023.html>. Acesso em 01 nov. 2024.