

**TEM ESTRATÉGIA PARA SE LIVRAR DE UMA MALDIÇÃO? UM CASO PARA ENSINO SOBRE O PROCESSO DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**JOANA D'ARC DE OLIVEIRA**

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI)

Agradecimento à órgão de fomento:

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), através do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Comunitárias (PROSUC), de acordo com a Portaria CAPES nº. 149/2017.

# TEM ESTRATÉGIA PARA SE LIVRAR DE UMA MALDIÇÃO? UM CASO PARA ENSINO SOBRE O PROCESSO DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

## 1 Introdução

Final de tarde de uma sexta-feira na Coordenação de Licitações e Contratações no Ministério de Transações Federais, os servidores estão no momento de finalização do expediente, na realização dos últimos encaminhamentos da semana. Jade Isabelly, coordenadora da unidade de licitações e contratações, verifica o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e constata a entrada de três novos processos. Olha para relógio e confirma que ainda dá tempo de ler um dos processos. Obedecendo o critério de ordem de entrada, abre o processo “da vez” e em seguida coloca a mão na cabeça, respira fundo e pensa alto:

- Essa licitação novamente! Segunda contratação para a mesma demanda em menos de 24 meses. Como não dá certo uma contratação *outsourcing* de impressão que teve todos os ritos processuais e legais cumpridos? Difícil compreender a dimensão do problema que ocorreu na execução do contrato, que culminou na rescisão contratual de forma unilateral pela administração.

Jade, perplexa, decidiu deixar aquele processo para segunda-feira e finalizar o expediente com atividade de atualização da planilha de gerenciamento das datas de vigências das atas de registros de preços e contratos que foram pactuados naquela semana. Ademais, para tratar do assunto do processo da contratação de *outsourcing* de impressão, tinha uma questão pontual que versava sobre interagir com a Direção de Tecnologia Informação e Comunicação (DTIC). O diretor não colaborava com os prazos, e o último Termo de Referência (TR) entregue por ele gerou indisposição, pois a diretoria da DTIC tem toda convicção que a elaboração do TR é uma obrigação da coordenadora de licitações e contratações e não compreende que o demandante precisa explicar tecnicamente o que ele quer adquirir. Assim, Jade sempre se perguntava: será que existe solução para estes impasses que sempre ocorrem nos momentos críticos de licitações e contratações?

### **Inicia-se uma nova manhã com um velho problema.**

Manhã de segunda-feira Jade Isabelly chega ao Ministério das Transações Federais, liga o computador e vai pegar um café para despertar e no caminho encontra Diogo, servidor experiente que exerce atualmente a função de pregoeiro e é membro da comissão de licitações, comenta sobre o retorno da demanda de contratação para atender a DTIC. Diogo estava desmotivado com a instituição e teceu comentários que mais pareciam um desabafo:

- Jade, tem horas que penso que os avanços que identificamos que gerariam economicidade para a Administração Pública, na verdade foram ilusórios. Quando comprávamos impressoras e cartuchos e tínhamos o Sr. Antônio, que era um posto de trabalho terceirizado, de auxiliar de serviços gerais, para realizar as trocas de cartuchos nas impressoras não tínhamos esse tipo de problema. Olha quanto servidores estão envolvidos na fase interna e externa de uma licitação! Sofremos com a falta de pessoal qualificado para uma atividade muito técnica, a de licitar, mas somos expostos internamente quando uma contratação não é frutífera. Já escutei comentários maliciosos: - Estão lá só para fazer contratação e não fazem direito.

Diogo, respirou fundo e continuou o seu comentário:

- Isso sem falar que capacitação virou “artigo de luxo”, a primeira pergunta do setor de Gestão de Pessoas é: Quanto custa? Quando na verdade a pergunta deveria ser: o que o curso vai agregar na sua atividade? Estou cansado! Passamos pelo momento implantação da Nova Lei de Licitações, só que a nossa implantação não tem teste, diferente de um novo sistema operacional informatizado que tem fase de teste, implantamos na “marra”, na realização de uma licitação para o nosso órgão. Você tem um problema, que é o de dar encaminhamento para nova contratação e o meu problema de hoje, por ser membro da comissão de licitação, é descobrir como proceder com a nova modalidade de licitação, que a Lei nova nos trouxe.

- Tenho que elaborar um edital no qual o demandante fez o termo de referência com a modalidade Diálogo Competitivo. Não questiono o demandante, a justificativa é pertinente, questiono o setor que indeferiu a minha solicitação de curso para atualizar-me da nova lei de licitações.

Jade ficou consternada com a fala de Diogo, aproximou-se dele, pegou em sua mão e disse: - Calma meu amigo, estamos passando por questões orçamentárias severas e tenho certeza que em breve as coisas vão se ajustar e o orçamento para capacitação vai ser liberado. Sinto essa necessidade de atualização, assim como você, mas na falta de um curso presencial no qual as trocas entre instituições acontecem e são importantes, tenho recorrido aos cursos *on-line* da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Jade foi para sua mesa e o comentário de Diogo reverberava na sua cabeça. Lembrou que quando tinham impressoras e cartuchos, havia uma infinidade de marcas e modelos de impressoras e, conseqüentemente, diversos tipos de cartuchos e muitos problemas. As unidades demandantes super estimavam as quantidades para aquisição e faziam estoque que por vezes tinham cartuchos vencidos. Isso sem falar na questão de manutenção das impressoras. Por se tratar de produto tecnológico, quase sempre apresentavam defeito logo depois do final da garantia de 12 meses e não tinha peça de reposição no mercado. Ah! E o Sr. Antônio, um senhor muito educado e alegre, mas tinha muito tempo ocioso na jornada de trabalho. Afinal de contas, ninguém troca cartucho oito horas por dia, durante cinco dias na semana. Ao finalizar a sua lembrança, Jade concluiu que substituir a aquisição de impressoras e cartuchos e suprimir o posto de auxiliar de serviços gerais pela contratação de serviço de *outsourcing* de impressão foi uma inovação que gerou uma economicidade devido a redução das despesas.

Contudo, a abordagem do Diogo sobre a necessidade de investimento do órgão em capacitação era um realidade latente e a fala dele sobre lei nova criou um *insigth* para iniciar a investigação do por quê a contratação atual de *outsourcing* de impressão não foi frutífera. Será que houve a devida adequação dos ritos processuais quando da implementação da Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021? A lei anterior – Lei 8.666, de 21 de junho de 1983, havia perdurado por quase três décadas e as práticas precisavam ser revistas ou até atualizadas, no intuito de evitar retrabalho e prejuízos pela descontinuidade de prestação de serviços ao órgão público.

Jade decidiu que inicialmente precisaria ler todo processo de cada uma das contratações infrutíferas. Ao findar a leitura, anotou os pontos de destaque e marcou uma reunião presencial. De imediato, encaminhou comunicado à equipe, especificou o motivo da reunião e solicitou aos convocados que fizessem uma leitura acurada dos dois processos de licitação que contrataram o serviço de *outsourcing* de impressão nos últimos 24 meses.

Aquela problemática exigia compreensão e solução urgente, pois havia possibilidade do mesmo “vício” constar em outros certames e contratos. Além disso, um outro fenômeno estava acontecendo, que inicialmente parecia isolado, todavia se ligava as

contratações não satisfatórias, o número de processos de apuração de responsabilidade do fornecedor havia aumentado em quinze por cento nos últimos dois anos.

Nos dias antecedentes a reunião, Jade realizou várias leituras de diversas fontes, desde manuais técnicos a artigos científicos. Ela lembrou que, em uma determinada disciplina na graduação em economia, o professor solicitou leitura de um artigo muito antigo e importante que tratava do termo “maldição do vencedor”, terminologia utilizada por Capen, Clapp, e Campbell (1971), sendo posteriormente desenvolvido por um dos últimos vencedores do prêmio Nobel de Economia, Paul Milgrom (1989). Conforme Signor *et al* (2022) a descrição ajustada as compras públicas, o fenômeno ocorre quando um competidor vence uma licitação por um preço na região do inexecuível, obrigando-se a trabalhar sem lucro ou, o que é pior, mediante prejuízo. O Estado, por sua vez, tende a experimentar diversos problemas associados, como o atraso e o abandono de contratos

Jade retomou o conteúdos dos artigos, realizou leituras e, inicialmente, tudo parecia fazer sentido, apesar de cronologicamente distantes, os artigos da graduação de economia eram de 1971 e 1989 enquanto a Nova Lei de Licitações era do ano de 2021. Parecia que os artigos previam o futuro!

### **O dia da reunião chegou.**

Aos poucos os servidores convocados foram chegando a sala de reuniões para tratar da nova contratação do serviço de *outsourcing*, Jade ainda não estava presente no local, pois foi chamada a comparecer na sala do seu superior imediato para uma reunião de urgência com diretor da DTIC .

Guedes, diretor da DTIC, estava exaltado e reclamava da demora e incompetência da Coordenação de Licitações e Contratações para iniciar o novo processo para contratação do serviço de *outsourcing* de impressão. Comentou que antes ele não elaborava o Termo de Referência (TR) para esse tipo de contratação, mas que de 2 anos para cá realiza o trabalho que seria da unidade de Jade, na opinião dele.

Jade, com postura doce e educada, respondeu ao Guedes que ele sempre fez o TR para o tipo de contratação em comento, pois aquele tipo de contratação tinha exatamente dois anos. Antes disso realizava-se aquisição de impressoras e cartuchos, os quais um dos termos era elaborado na DTIC e o outro pela unidade de suprimentos e complementou a fala:

- Guedes, se o TR não abarcar as informações técnicas detalhadas, isso vai refletir no edital e, certamente, abrirá “brechas” para um fornecedor não adequado ganhar a licitação. Elaborar um TR não é fácil e poucos servidores possuem essa destreza. Não te culpo, se esse for o caso, elaborar tal documento precisa de capacitação.

Guedes sentiu aquela fala como uma alfinetada e, de rompante, falou em um tom mais alto.

- Já vi que não vou resolver nada aqui mesmo, vim aqui para pedir ajuda e sou chamado de incapaz. Que piada!

Jade olhou para o seu superior imediato e pediu licença, pois a sua equipe estava no aguardo da sua presença para iniciar a reunião a fim de tratar da contratação problema. Ao chegar na sala de reuniões, desculpou-se pelo atraso e explicou que ela apresentaria os dois processos em um quadro resumo – Quadro 1 - e na sequência apresentaria um segundo quadro – Quadro 2 - com os seus apontamentos, e ao finalizar a sua apresentação passaria a fala aos membros da equipe para que cada um argumentasse as suas observações.

### Quadro 01 – Resumo dos processos licitatórios.

Processo: 0001234/2020-01	Fornecedor: Printes Ltda
vigência do Contrato: 30/03/2021 a 30/03/2022.	Amparado pela Lei: 8.666/93 Não prorrogado ao término dos 12 meses. Modalidade de prestação de serviço de impressão: locação das impressoras e cobrança por franquia de páginas mais excedente.
Ocorrência: O contrato não renovado porque o fornecedor não atendia de forma satisfatória o contrato – algumas máquinas não eram reabastecidas com cartucho, outras manchavam as impressões e, com isso, havia um desperdício de folhas no percentual de 10% do total das impressões. O fornecedor não descontava o valor das impressões imperfeitas e a fiscalização realizava, mensalmente, glosa no pagamento.	
Processo: 0005678/2021	Fornecedor: Master Printers.
vigência do Contrato: 01/08/2022 a 10/02/2023 Rescindido: 10/02/2023	Amparado pela Lei: 8.666/93 em conjunto com o Art. 193 da Lei nº 14.133/21. Modalidade: locação das impressoras e cobrança apenas por custo unitário de página (sem franquia).
Ocorrência: O contrato rescindido unilateralmente pela Administração Pública. Fornecedor entregou máquinas de impressões de modelo obsoleto, que apresentaram problemas reiteradamente. Atrasou com frequência o reabastecimento dos cartuchos, sempre com a justificativa de que não encontrava o insumo no mercado com facilidade.	

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

### Quadro 02 – Apontamento da coordenadora de licitações

<b>1. A 2ª. Licitação foi realizada legalmente, pela Lei anterior, sem análise do comparativo das leis referente a inovações trazida na lei nova.</b>
2. O TR da 2ª Licitação foi o mesmo da 1ª Licitação, inclusive nos quantitativos, o que leva as dois fatos para o insucesso da contratação: o detalhamento da tecnologia das impressoras é o mesmo e certamente o modelo mais antigo não tem manutenção com troca de peças novas e os cartuchos devem estar fora de linha
3. A falta de planejamento e comunicação entre fiscalização e unidade de contratações para uma nova contratação, quando da não renovação do contrato (termo aditivo) com o fornecedor Printers, ocasionou a descontinuidade do serviço por um prazo de 150 dias.
Solução: Fazer o Termo de Referência com informações fidedignas do que realmente o nosso órgão precisa.
Impacto pela falta de solução: descontinuidade da prestação dos serviços.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Jade, após apresentar as últimas duas contratações de *outsourcing* de impressão realizadas para atender demanda da DTIC, solicitou que cada integrante da equipe presente apresenta-se as suas observações e proposta de solução para o dilema, visto que, considerava importante escutar as percepções individualizadas para alcançar a deliberação mais assertiva.

A Primeira apresentação foi de Rebeca Nunes, pregoeira, servidora nova na instituição, com 45 dias no órgão, entrou na vaga de um servidor que havia se aposentado em dezembro/2022. Ela comentou que sentia insegurança para argumentar as suas observações, pois ela não tinha atuado em nenhum processo. O curso que tinha capacitado-a como pregoeira, basicamente abordou como usar o sistema Compras. O manual técnico da instituição, que sofreu a última atualização em 2020, ajudava-a a entender o fluxo dos processos.

Na sequência, manifestou-se Melissa Meyer, assistente de licitação e contratações, servidora com 6 anos no órgão, mas somente 2 anos na unidade, comentou que as licitações foram do tipo Menor Preço, se mudasse o Tipo da licitação para Técnica e Preço poderia ter um resultado melhor na seleção dos fornecedores. Acrescentou, ainda, que o Termo de Referência precisa ser elaborado na unidade de licitações, justamente para não ocorrer esse “copiar e colar” que causam tantos problemas.

E, por fim, veio a fala do Diogo Barcelos, o servidor mais experiente da Coordenação de Licitações e Contratações, que já tinha ocupado o cargo de coordenador, sendo considerado pelos colegas a memória viva das licitações e contratações do órgão.

- Senhoras, com todo respeito, vou argumentar e/ou contra-argumentar cada uma de vocês, mas com fito de crescer a nossa discussão, pois estamos com um dilema.

- Rebeca, você é a materialização de que não precisamos apenas de capacitação, mas, além disso, precisamos da capacitação certa. Você está designada pregoeira, porque fez um curso que gerou um certificado de pregoeiro, mas você basicamente aprendeu sobre o sistema de compras. No entanto, o *software*, não elabora um edital, não julga recurso. Quando você pegar o seu primeiro certame, vai ter que fazer. Vai aprender na prática, rezando para não errar.

- Melissa, a contratação de *outsourcing* de impressão é um serviço comum e como está expresso na lei, o tipo da licitação de serviço comum tem que ser Menor Preço. Ademais, se trouxer a elaboração do TR para nossa unidade, vai tirar a responsabilidade do demandante de especificar o que ele quer. Você vai passar a supor a necessidade do demandante e quando não der certo, ele vai te responsabilizar por contratar um serviço erroneamente e no mais não temos pessoal para absorver mais atividades.

- Jade, o problema não tem solução! Você vai rever o TR, vai detalhar melhor, mas a forma como a lei nos obriga a fazer a pesquisa de preços para chegar no objeto licitado é cruel e por fim congelamos o preço ofertado pelo vencedor por 12 meses. Quando estamos na execução de uma contratação corremos o risco de apresentar um valor com o mínimo de lucratividade. No decorrer do ano, com os aumentos indiretos a contratação, acima da lucratividade do contratante, vai ocorrendo descumprimentos generalizados de contrato, podendo resultar em a uma eventual falência. E, quando se trata de Ata de Registro de Preços, a situação piora. Mantém-se os menores valores possíveis e na próxima licitação usamos o preço congelado com uma referência para chegar no valor do objeto. O sistema está errado, não nos capacitam e a lei em vigor que não soluciona problemas antigos. Só porque na Lei nova tem uma modalidade nova de licitação dizem que a lei é uma inovação. Enfim, vamos proceder dentro do fluxo, vem o TR e daremos encaminhamento para licitar e contratar o “maldito” serviço de *outsourcing* de impressão.

## **E tem remédio?**

Após a Fala eloquente de Diogo, Jade agradeceu a participação de todos e encerrou a reunião. Ela, foi para sua mesa e começou a refletir:

Será que todos as colocações do Diogo estariam corretas?

E a Rebeca, como ajuda-la? Todos aprendemos andar, passando pelos primeiros passos e não tem como ela aprender a ser pregoeira sem conduzir uma licitação. A colocação da Melissa fazia muito sentido, não tem na lei de forma específica que *outsourcing* de impressão é um serviço comum, parece mais uma convenção do entendimento. Como será que o campo, ou seja, outras instituições tratam desses assuntos?

A problemática apresentava-se multidisciplinar com nuances legalistas e teóricas e ao final daquele dia de expediente, o maior e mais profundo desejo de Jade Isabelly era conseguir responder a questão que ecoava na sua mente: Como resolver estes impasses que sempre ocorrem nos momentos críticos de licitações e contratações, mesmo que constatado que os processos seguiram corretamente os ritos processuais e legais, e o resultado esperado pela contratação não é satisfatório. O que por consequência demanda nova contratação, com possibilidades de novas frustrações. Ademais ao mapear o problema, Jade, identifica problemáticas subjacentes que possuem potencial para interferir no resultado esperado de uma contratação. Aquele tipo de contratação aparentava ter uma “maldição”, momentaneamente a solução para sanear o dilema parecia não existir.

## **Agradecimento**

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), através do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Comunitárias (PROSUC), de acordo com a Portaria CAPES nº. 149/2017.

## **Acknowledgment**

This work was carried out with the support of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel – Brazil (CAPES), through the Postgraduate Support Program for Community Teaching Institutions (PROSUC), in accordance with Ordinance CAPES nº. 149/2017

## **Referências**

BOWMAN, Gary; MACKAY, R. Bradley. Scenario planning as strategic activity: A practice-orientated approach. **Futures & Foresight Science**, v. 2, n. 3-4, p. e32, 2020.

BRASIL. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 fev. 2023.

CAMPBELL, Angus; CONVERSE, Philip E.; RODGERS, Willard L. quality of American life: Perceptions, evaluations, and satisfactions. **Russell Sage Foundation**, 1976.

CARDOSO, Fernando Eduardo; LAVARDA, Rosalia Aldraci Barbosa. Perspectiva da estratégia-como-prática e o processo de formação da estratégia articulada pela média gerência. **REAd. Revista Eletrônica de Administração** (Porto Alegre), v. 21, p. 719-749, 2015.

CAPEN, Edward C.; CLAPP, Robert V.; CAMPBELL, William M. Competitive bidding in high-risk situations. **Journal of petroleum technology**, v. 23, n. 06, p. 641-653, 1971.

JOHNSON, Gerry et al. Strategy as practice: **research directions and resources**. 2007.

JARZABKOWSKI, Paula; BALOGUN, Julia; SEIDL, David. Strategizing: The challenges of a practice perspective. **Human relations**, v. 60, n. 1, p. 5-27, 2007.

MILGROM, Paul. Auctions and bidding: A primer. **Journal of economic perspectives**, v. 3, n. 3, p. 3-22, 1989.

PAROUTIS, Sotirios; PETTIGREW, Andrew. Strategizing in the multi-business firm: Strategy teams at multiple levels and over time. **Human relations**, v. 60, n. 1, p. 99-135, 2007.

SIGNOR, Regis et al. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 176-190, 2022.

WHITTINGTON, Richard. Completing the practice turn in strategy research. **Organization studies**, v. 27, n. 5, p. 613-634, 2006.

## 2 Notas de Ensino

### 2.1 Objetivos de Aprendizagem

O caso tem por objetivo colocar os alunos no lugar da protagonista Jade Isabelly, coordenadora da unidade de licitações e contratações de um órgão público, de forma que possam avaliar os procedimentos estratégicos adotados na unidade e a atuação da equipe de trabalho. Por meio da discussão do caso, se busca convidar os participantes para refletirem sobre possibilidades estratégicas capazes de mitigar ou sanear os problemas de: adversidades e resistências entre unidade demandante e unidade de compras, possíveis falhas no fluxo dos processos de licitações e desmotivação da equipe, no intuito de evitar retrabalhos e prejuízos pela descontinuidade de prestação de serviços ao órgão público.

No final da discussão, espera-se que os alunos sejam capazes de:

- (a) Compreender o cenário das compras públicas;
- (b) Identificar os elementos de falhas e adversidades que podem prejudicar o fluxo do processo de compras;
- (c) Refletir sobre a lente da Estratégia como prática social acerca da praxis, prática e praticante no processo de licitação e contratação no setor público.
- (d) Discorrer sobre decisões estratégicas e de liderança para mitigar ou sanear os problemas identificados.

### 2.2 Fonte de dados

O caso é uma construção fictícia. Os nomes mencionados não correspondem à realidade e assim como o roteiro, os acontecimentos são eventos fictícios.

### 2.3 Relação com os objetivos de um curso ou disciplina

O caso para ensino apresentado foi pensado para alunos de graduação de administração, contabilidade e especialização nas disciplinas cujos conteúdos se relacionem com licitações e contratações públicas, contabilidade aplicada ao setor público e estratégia como prática social. No eixo transversal, o caso poderá ser utilizado no curso de especialização na temática gestão de pessoas, quais os conteúdos se relacionem aos desafios da liderança, ambiente de trabalho e educação continuada.

### 2.4 Questões para Discussão do Caso.

Os alunos são convidados a refletirem sobre uma proposta de solução para contratação dos serviços de *outsourcing* de impressão em um órgão da Administração Pública. Antes da discussão do caso, recomenda-se a leitura integral da narrativa, a consolidação dos

conceitos sobre licitações e contratações, termo de referência, e teoria da Estratégia como Prática Social e das bibliografias referenciadas.

Sugere-se, na sequência, questões que podem ser empregadas com o objetivo educacional de discutir os pilares temáticos, por completo ou apartado, conforme conveniência e oportunidade da aplicação do caso. Foram propostas as seguintes questões preliminares para discussão em sala de aula:

#### Questões de ambientação sobre a temática Licitações e Contratos

a) Qual(is) modalidade(s) de licitação é/são indicada(s) para a contratação de serviço de *outsourcing* de impressão?

b) Quais informações são importantes no Termo de Referência para evitar problemas de execução do contrato de *outsourcing* de impressão?

#### Questões sobre de ambientação sobre a temática Estratégia como Prática Social.

Do cenário apresentado no caso para ensino identifique:

(Práticas) Quais são as práticas identificadas a partir da descrição do caso em relação ao processo licitatório e a execução contratual?

b) (Praticantes) Quem são os praticantes?

c) (Práxis) Quais são as *práxis* que poderiam ser adotadas pela coordenação de licitações e contratações para mitigar ou sanear possíveis problemas no fluxo do processo de compras.

A seguir apresentam-se questões elaboradas com reprodução de cenários no ambiente setor público, com o objetivo educacional de compreender o ambiente administração pública e discorrer as temáticas que permeiam o caso, oportuno comentar que a discussão poderá ocorrer de forma fragmentada, ou seja, por temática. Foram propostas quatro questões para discussão em sala de aula:

#### Questão 1:

Recomenda-se ao instrutor realizar debate do dilema do caso de ensino. Os alunos(as) são convocados para expressar as suas percepções do seguinte cenário:

O Chefe de Gabinete do Ministério precisa de um diagnóstico para compreender o que precisa ser saneado na prática de licitações e contratações no órgão, como base na narrativa do caso para ensino.

#### Questão 2:

Sugere-se ao instrutor separar a turma em dois grupos, ou em mais se preferir, sendo que cada grupo será estimulado a apresentar estratégias para elaboração de um novo fluxo para os processos licitatórios.

O Chefe de Gabinete do Ministério, após levantamento do diagnóstico, precisa definir como ocorrerá a próxima licitação, e convoca dois assessores para apresentarem uma estratégia para que *praxis*, do fluxo do processo de licitação (fase interna) ou um novo fluxo, assertivo, com responsabilidades definidas para os praticantes, considerando que a Administração Pública precisa ter continuidade dos serviços para o bom andamento.

#### Questão 3:

Sugere-se ao instrutor realizar separar a turma em dois grupos. Preliminarmente o grupo 1 apresentará posicionamento para terceirização dos serviços e o grupo 2 defenderá realização dos serviços executados diretamente pela administração.

O caso de ensino induz a reflexão das vantagens e desvantagens da terceirização, e sendo assim o grupo 1 apresentará as vantagens da terceirização e o grupo 2 apresentará as

desvantagens da terceirização, nos serviços de *outsourcing* de impressão e por analogia aos serviços de copeiragem e comunicação institucional.

#### Questão 4:

Recomenda-se ao instrutor realizar um debate do dilema do caso de ensino. Os alunos(as) são convocados para expressar as suas percepções do seguinte cenário:

O Chefe de Gabinete do Ministério observou que as licitações dos serviços terceirizados de Limpeza, a cada tem reduzido o valor contrato, ressalvado o valor da inflação do ano, num movimento conjunto ao aumento de penalizações às empresas contratadas pelos serviços executados de forma parcialmente satisfatória, sendo recorrente, posto descobertos, reclamação dos fiscais de contratos que as empresas não entregam os equipamentos de segurança com regularidade, entre outros. Após findar a reflexão pergunta-se: Por que uma licitação que o correu tecnicamente perfeita dentro dos ritos legais, tem resultados insatisfatórios na execução contratual? O menor preço não é vantajoso para Administração Pública?

2.5 Questões para temáticas abordadas no eixo transversal do caso.

- (a) Quais ações de liderança deverão ser realizadas quando um membro da equipe relata desmotivação?
- (b) Qual a importância da educação continuada?
- (c) O ambiente de trabalho, conforme cenário apresentado no caso, é um ambiente saudável ou tóxico? Por quê?

2.6 Fundamentação Teórica para análise do caso.

Conforme o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal (CF), a regra é de que a Administração Pública, direta e indireta, deve realizar suas contratações mediante prévia licitação. Segundo explica Justen Filho (2014), “A Constituição acolheu a presunção de que prévia licitação produz a melhor contratação – entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia”. Nesse cenário a Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações, foi a base para todas as formas de contratação, adjunta as leis 10.520 (Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002) e 12.462 (Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011), até a promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. No contexto do caso apresentado evidencia-se que contratação do serviço de *outsourcing* de impressão, caminhou pelos caminhos da legalidade, todavia, a ação não foi suficiente para uma contratação frutífera.

No caso de ensino apresentado a contratação do serviço de *outsourcing* de impressão ocorreu consoante as determinantes legais da lei 8666/1993, e ao passo que nota-se a promulgação de uma nova lei para licitações públicas, a Lei nº 14.133/2021, que colecionou diretrizes e determinações as licitações e contratações, no setor público brasileiro, das leis antecedentes, idealiza-se que uma nova contratação parametrizada pela nova lei vigente poderá mitigar problemas de contratações infrutíferas.

Nesse contexto o estudo de Signor *et al.* (2022) aborda que uma importante inovação trazida pelo art. 11 da nova lei é a definição dos objetivos gerais das licitações, em perfeita aderência aos princípios básicos recomendados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2009, 2020) e pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2020), todavia os autores também observam que alguns dispositivos da nova lei podem levar a resultados indesejados, em especial aos preços inexequíveis que a lei almeja evitar e, conseqüentemente, à ineficácia das contratações.

Os resultados indesejados em comento, podem ser correlacionados teoricamente com o fenômeno maldição do vencedor (*winner's curse*), que surgiu na década de 1970, com as investigações de Clapen, Clapp e Cambel (1971), que estudaram o comportamento de empresas em licitações do setor de petróleo e gás natural e posteriormente o estudo foi ampliado pelos pesquisadores Milgrom e Wilson (SIGNOR *et al* ,2022). No contexto das licitações na administração pública experiência o fenômeno quando o licitante fornecedor vence um certame licitatório com preços margeando o lucro em patamares próximo de zero ou zero, ou seja, execução inexequível e na presença do fator dificuldade com fluxo de caixa, o fornecedor procede a execução contratual com atrasos até o abandono. Na circunstância do caso infere-se que a falta de reabastecimento de insumos e a disponibilização de equipamentos obsoletos podem estar correlacionados a baixa lucratividade da contratação para o fornecedor.

Por mais que o ordenamento legal vigente contemple as definições sobre as formas e modalidade de licitações, assim como abarca os critérios para elaboração termo de referência para realização do certamente licitatório, nota-se que o resultado positivo de uma contratação na administração pública necessita de estratégia. Na perceptiva da Estratégia Como Prática Social (EPS) pondera-se estratégia como algo que as pessoas fazem (JOHNSON, *et al.* 2007), admitindo que o contexto social assume importância ímpar (NICOLINI, 2012; SCHATZKI, 2005).

Nesse sentido, o processo de formação da estratégia ocorre com base em três eixos (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007): a práxis, as práticas e os praticantes. A práxis é o trabalho que os praticantes estratégicos realizam, à medida que eles empregam, transformam e replicam as práticas da estratégia; é um conjunto de ações humanas (WHITTINGTON, 2006), correlacionado ao caso apresentado nota que as *praxis* realizam-se nas particularidades no cotidiano da organização (CARDOSO; LAVARDA, 2015). As práticas são as ferramentas simbólicas e materiais para a realização da estratégia, incluindo rotinas, normas, procedimentos (BOWMAN; MACKAY, 2020; PAROUTIS; PETTIGREW, 2007)

Os servidores públicos que compõem a unidade de Licitações e Contratações fictícia do caso são os praticantes. Conforme Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007), os praticantes são aqueles que elaboram e executam a estratégia, não só os principais executivos, mas outros atores da organização com suas individualidades, habilidades e competências; são os agentes que atuam diretamente na constituição da realidade da organização, das práxis e práticas

De modo geral, os estudos acerca da estratégia como prática social têm buscado compreender como ocorre a participação das pessoas (e entre elas) na organização na definição das estratégias organizacionais (SILVA; MARINHO; SARTORI; 2022) e observa-se que o caso apresentado corrobora para compressão da temática.

No eixo transversal a estratégia como prática social o caso para ensino propicia a interação com vertentes pertinentes aos estudos de gestão de pessoas com enfoque “nas pessoas” posicionadas dentro de uma equipe compostas por membros e líder, com intercorrências de desmotivação com a instituição, impactos da educação continuada e os desafios da liderança. Os artefatos expostos coadunam com a manutenção de um ambiente de trabalho satisfatório ao considerar que a satisfação no trabalho é a dimensão cognitiva do bem-estar (CAMPBELL *et al.*,1976), no contexto do trabalho, a satisfação diz respeito ao quanto o indivíduo faz uma avaliação cognitiva positiva da sua realização (ZHANG *et al.*, 2013).

No cenário do caso nota-se que a liderança é um ponto estratégico para obtenção do ambiente de trabalho satisfatório, ao passo que a liderança enquanto processo produz

mudança e movimento, estabelecendo uma direção – por meio da criação e esclarecimento da visão e do estabelecimento de estratégias; alinhando as pessoas – pela comunicação dos objetivos, obtenção do comprometimento e construindo times e coalizões; e, motivando e inspirando – pela energização, empoderamento e satisfação de necessidades não atendidas (NORTHHOUSE, 2004).

Para Uhl-Bien (2003), embora distintas definições de liderança possam ser identificadas, dois termos emergem como recorrentes às diversas tentativas de conceituação: influência e mudança. A liderança, portanto, é entendida como influência mobilizada para a promoção de mudanças dentro de um contexto de relações internas e externas e abrange as interações com o ambiente organizacional e social (TENUTO, GARDINER, 2018; NICHOLSON, KURUCZ, 2019),

## 2.6 Plano de Aula

Com o objetivo de assistir ao docente na aplicação do caso em sala de aula, recomenda-se o roteiro apresentado na tabela 1. É importante garantir que os alunos leiam com atenção o caso antes da aula. Se isso não for possível, pode-se reservar um tempo de 20 minutos, para que eles possam realizar a leitura do caso, no início da aula.

**Tabela 1 – Sugestão de Plano de Aula**

<b>Planejamento de aula</b>	<b>Tempo estimado</b>
Leitura prévia do caso	0
Discussão das questões dos pilares temáticos	20 minutos
Debate da questão 01	30 minutos
Organização da turma em 02 grandes grupos	10 minutos
Discussão da questão 02	30 minutos
Discussão da questão 03	30 minutos
Debate da questão 04	30 minutos
Fechamento	10 minutos

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

## 2.7 Encerramento da discussão

Um caso para ensino não tem respostas certas, o que se espera são as melhores respostas ou sugestões, que podem levar a uma tomada de decisão mais assertiva. Para o momento de desenlace da discussão, sugere-se canalizar para uma atividade pós-aula que faça relação com outra temática da disciplina em que o caso foi aplicado, com fito de consolidação e ampliação do conhecimento.

## Sugestões de bibliografia

DE MELLO SILVA, Andreia Aparecida Figueira; MARINHO, Sidnei Vieira; SARTORI, Simone. Comunicação Interna na Perspectiva da Estratégia como Prática Social. Revista Organizações em Contexto, v. 18, n. 36, p. 3-39, 2022.

NICOLINI, Davide. Practice theory, work, and organization: An introduction. OUP Oxford, 2012.

NICHOLSON, Jessica; KURUCZ, Elizabeth. Relational leadership for sustainability: Building an ethical framework from the moral theory of ‘ethics of care’. **Journal of Business Ethics**, v. 156, p. 25-43, 2019.

- NORTHOUSE, Peter G. Leadership: Theory and practice. **Sage publications**, 2021.
- SCHATZKI, Theodore R. Peripheral vision: **The sites of organizations**. **Organization studies**, v. 26, n. 3, p. 465-484, 2005.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD, 2009). **OECD Principles for Integrity in Public Procurement**. Paris.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (OCDE, 2020). **OECD Integrating responsible business conduct in public procurement** Paris.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (ONU, 2020). **ONU Procurement Practitioner's Handbook** Copenhagen, Denmark: United Nations High-Level Committee on Management.
- SIGNOR, Regis et al. It is not collusion unless you get caught: the case of 'Operation Car Wash' and unearthing of a Cartel. **Journal of antitrust enforcement**, v. 7, n. 2, p. 177-202, 2019.
- TENUTO, Penny L.; GARDINER, Mary E. Interactive dimensions for leadership: An integrative literature review and model to promote ethical leadership praxis in a global society. International **Journal of Leadership in Education**, v. 21, n. 5, p. 593-607, 2018.
- UHL-BIEN, Mary. Relationship development as a key ingredient for leadership development. In: The future of leadership development. **Psychology Press**, 2003. p. 155-174.
- ZHANG, Jiaxi et al. The impact of core self-evaluations on job satisfaction: The mediator role of career commitment. **Social Indicators Research**, v. 116, p. 809-822, 2014.