Nota de ensino do caso de ensino – Um simples cafezinho ou um desafio? Uma questão de ponto de vista

Elaborado por Gisele Aparecida Gonçalves de Oliveira (2017)

Temática principal

Gestão da logística pública

Resumo do caso

Um simples cafezinho ou um desafio? é uma história baseada em fatos reais e ficcionalizada para melhor aproveitamento como um caso de ensino. Trata de uma contratação de serviços de copeiragem prestados por meio de máquinas automáticas. Esse serviço é uma contratação simples e rotineira nos órgãos públicos. No entanto, esse caso mostra quão importante é a fase de planejamento, pois uma falha no planejamento da contratação poderá trazer problemas na seleção do fornecedor ou na execução do contrato.

Palavras-chave

Licitação. Compras Governamentais. Efetividade. Gestão Orçamentária. Administração Pública. Caso

Recomendação para os cursos

O caso “Um simples cafezinho ou um desafio?” poderá ser utilizado em cursos que tratem sobre contratação pública.

Objetivos educacionais

Esse caso permitirá o desenvolvimento, pelos participantes, de análise crítica do processo de contratação pública, especialmente quanto a:

- correta definição da necessidade;
- avaliação dos riscos da contratação;
- importância do planejamento prévio à elaboração dos instrumentos convocatórios (termo de referência/projeto básico, do edital e do contrato);
- análise dos principais problemas e os aspectos mais polêmicos relacionados aos instrumentos;
- identificação dos fundamentos e princípios necessários para uma contratação pública de excelência.

Fontes dos dados

O caso apresentado é fictício, baseado em fatos reais.

Referencial teórico

O caso “Um simples cafezinho ou um desafio?” tem como tema principal as dificuldades encontradas pelos gestores para realizar os processos de contratação pública.

É apresentada uma série de intempéries durante a realização da sessão pública e execução do contrato. No entanto, o objetivo é que o aluno constate que os problemas ocorridos na execução do contrato tiveram seu nascedouro na fase interna. De forma que quase todos eles poderiam ter sido evitados caso houvesse uma política interna do órgão para realizar contratações com foco na correta identificação da necessidade e avaliação de todos os itens que compõem o Termo de Referência.

Contratações decorrentes de simples cópia do edital de outro órgão irão, quase sempre, gerar problemas na execução, posto que as necessidades dos diversos órgãos raramente serão idênticas.

A apostila do curso de Elaboração de Termo de Referência e Projeto Básico aborda os cuidados essenciais para a fase interna da contratação, no entanto, sem a pretensão de exaurir o tema.

Sugestão para utilização do caso

Para estudo do curso, sugere-se a dinâmica de painel integrado: cada integrante do grupo assume uma letra (A, B, C, D, E).

Primeira fase: inicialmente, o facilitador divide os participantes em pequenos grupos que se reúnem para estudar um texto, responder a questões ou propor a solução. Não se escolhe um único relator de conclusões. A partir da decisão do

grupo, os participantes elaboram uma síntese que lhes dará condição de atuar na fase seguinte.

Na segunda fase, todos os membros dos grupos iniciais buscam a integração com representantes dos outros grupos, ou seja, todos os da letra “A” formam um novo grupo, e assim por diante. O novo grupo escolhe um único relator e cada participante expõe o sentido geral do texto e as conclusões a que chegou, detalhando pontos pendentes ou antagonismos conceituais que impediram um consenso. Esse material é rediscutido pelo novo grupo, sendo a base para a elaboração de uma síntese das sínteses, integrando ideias e posições.

Na terceira fase será realizada uma plenária, em que cada relator exporá a síntese do seu grupo, realizando-se, pela discussão, uma conclusão final mais ampla, integrada e enriquecida.

As informações a seguir devem ser disponibilizadas aos grupos como orientação para o melhor aproveitamento do caso:

I. CRITÉRIOS A SEREM CUMPRIDOS PELO GRUPO

1. avaliar e ponderar opções;
2. aplicar teorias pertinentes, especialmente no que se refere ao material disponibilizado em sala de aula;
3. considerar todos os fatores, forças, pessoas e fatos relevantes;
4. propor uma solução plausível; e
5. apresentar as recomendações de forma clara.

II. PASSOS PARA ANÁLISE DO CASO

1. definição do problema;
2. análise do ambiente;
3. revisão de alternativas; e
4. recomendações.

III. FASE ANALÍTICA: o grupo deve identificar e entender a política ou o problema gerencial descrito. O desafio de buscar respostas para algumas perguntas:

1. O que exatamente está acontecendo aqui?
2. Quais são as questões subjacentes envolvidas?
3. O que os eventos ou as circunstâncias significam no contexto da área que estamos estudando ou das perguntas que estão sendo feitas?
4. O que neste caso é de importância primordial e o que é secundário?
5. Quais são os atores-chave? O que fizeram?
6. Quais questões surgem como resultado do que fizeram ou deixaram de fazer?
7. Que restrições, expectativas e questões administrativas e de políticas públicas podem ser identificadas?

IV. A HIPÓTESE DE TRABALHO: o grupo descreve o(s) problema(s) e propõe algumas soluções.

1. Quais são os cursos de ação ou inação possíveis nessa situação?
2. Que cursos alternativos de ação podem ser inferidos, mesmo que o adotado seja conhecido?
3. Quais são os riscos das várias ações? Qual a intensidade e o impacto de cada risco?
4. Qual é o risco da inação?

V. AVALIANDO OPÇÕES: neste momento o grupo analisará pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças para cada curso de ação.

1. Quem será afetado por cada curso da ação? Quem ganha e quem perde?
2. O que precisa mudar para que tenha uma opção? Quais práticas precisam mudar? Quais políticas públicas?
3. Quais são os riscos de cada opção?
4. Há evidências quantitativas que apoiem qualquer opção?
5. Quais são os principais valores envolvidos e que devem orientar a solução? Legais, morais, éticos, consideração pelas pessoas, justiça e equidade?
6. Há uma sequência temporal para as opções? Quanto tempo elas demandarão? As ações podem ser adiadas? O que precisa ser feito rapidamente?

VI. CONCLUSÕES E AÇÕES: o grupo deve tomar uma decisão tendo em vista um plano de ação satisfatório ou, pelo menos, factível.

1. A solução escolhida reflete os temas primordiais para a análise e os valores mais relevantes para o caso?
2. A solução é factível?
3. É possível implementá-la em sequência de tarefas e prazos realísticos?
4. Quais atitudes devem ser tomadas pelos atores? Quais os resultados desejados? Quais critérios para avaliar os resultados?

VII. APRESENTAÇÃO DO CASO: discussão do caso com toda a turma.

1. Apresentar o problema identificado pelo grupo utilizando argumentação estruturada que convença o seu público.
2. Demonstrar a ligação do caso com circunstâncias mais abrangentes, se for o caso.
3. Apresentar as alternativas analisadas e qual a solução proposta.
4. Apontar as lições aprendidas com o caso e considerar o quão transferível elas são.

Sugestão de material complementar

- **Consulta ao manual de orientação do TCU:** na página do TCU (www.tcu.gov.br), procurar por normas e orientações - clicar em licitações e contratos – aparecerá a 4ª edição das orientações e jurisprudência do TCU. (http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos)
- **Informativos de jurisprudência do TCU:** é possível se cadastrar no serviço Pushe receber os informativos por e-mail. No site do TCU (www.tcu.gov.br) - clicar em jurisprudência - depois em informativos. (<https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:29>)
- **Orientações normativas da AGU:** na página da AGU (www.agu.gov.br) - clicar em Pareceres, Súmulas e Orientações – clicar em Orientações Normativas. (http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/ListarAtos.aspx?TIPO_FILTRO=Orientacao)
- **Site do Ementário de Gestão Pública:** compilação de decisões diárias do TCU. Acesso pela internet (<https://groups.google.com/forum/?hl=pt&fromgroups#!forum/prgg>) ou se inscrever para receber as atualizações no seu e-mail.
- **Filme: 12 homens e uma sentença – 1957:** Um jovem porto-riquenho é acusado de ter matado o próprio pai e vai a julgamento. Doze jurados se reúnem para decidir a sentença, com a orientação de que o réu não deve ser considerado culpado, a menos que isso seja indubitável. Onze dos jurados, cada um com sua convicção, votam pela condenação. O jurado número 8, o Sr. Davis, é o único que duvida da culpa do jovem e, enquanto tenta convencer os outros a repensarem a sentença, traços de personalidade de cada um dos jurados vão sendo revelados. Na primeira votação, apenas um dos jurados vota pela inocência do garoto, não porque acredite nela, mas por falta de provas e testemunhos que possam incriminá-lo. Ao demonstrar a inconsistência dos relatos das testemunhas e das provas, esse jurado vai convencendo os outros de que o garoto talvez seja, de fato, inocente. O filme mostra que a convicção inicial dos jurados ao julgar o garoto, que poderia resultar em uma sentença injusta, era baseada em experiências pessoais e preconceitos dos próprios jurados. Esses, inconscientemente, a partir da imagem do réu, transformaram-na para que se enquadrasse nos seus esquemas e narrativas preestabelecidas de sociedade, levando em conta não os fatos, mas, sim, o estereótipo dos garotos latinos, negros e marginalizados.

O filme traz à tona uma grave ameaça ao processo de contratação, qual seja, a falta de motivação dos atos. Assim, aqueles que iniciam o processo ou que dele participam não se preocupam em apresentar a real necessidade, bem como a motivação para decidir por um ou outro caminho. O filme instiga uma nova forma de pensar.

Questões para a discussão do caso em sala de aula

As questões propostas levam em consideração todo o processo de contratação pública, desde a identificação da necessidade, até a fiscalização do contrato:

Quais informações são relevantes para a correta definição da necessidade?

Quais são os principais problemas? Quais questões precisam ser abordadas ou quais pontos precisam ser resolvidos para que se chegue a uma decisão?

Qual é o contexto em que a decisão deve ser tomada? Que restrições e oportunidades específicas afetam a decisão?

Quais os principais fatores que desencadearam a situação retratada?

Como o gerenciamento de riscos poderia mitigar os problemas decorrentes da falta de planejamento?

Na sua opinião, como Alice poderia ter agido para que o caso tivesse outros desdobramentos? Você vislumbra outros desdobramentos para esse caso?

Como Alice deveria se comportar diante das atitudes de Gabriela?

Para você, como as contratações rotineiras na administração pública geram tantos desgastes/custos?

Como o processo de contratação pública pode ser melhorado?

Quem é o tomador de decisão neste caso? Que decisão deve ser tomada?

Quais são os objetivos do tomador de decisão?

Que ações alternativas específicas o tomador de decisão pode adotar? Com quais consequências?

Quais variáveis uma solução viável deve levar em conta?

A Administração poderá formalizar o contrato com a empresa penalizada ou deverá convocar a próxima empresa na ordem de classificação? Em que momento a penalidade deve ser registrada no Sicaf?

Como este caso e as lições aprendidas se relacionam com sua própria experiência de trabalho?

Houve alguma prática bem-sucedida neste caso que pode ser útil para você?

Referências bibliográficas

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. Atual. Até a Emenda Constitucional nº 76, de 28/11/2013, por Décio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Renato Geraldo. *O processo de contratação pública – fases, etapas e atos*. Curitiba: Zênite, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos* – 12. ed. – São Paulo: Dialética, 2008.

_____. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos* – 14. ed. – São Paulo: Dialética, 2010.

_____. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos* – 16. ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LICITAÇÕES E CONTRATOS: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.