

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

VANESSA MOREIRA VENTURA ANDREÃO

**RELAÇÃO ENTRE PEDIDO DE COMPRAS E RESULTADO
DA LICITAÇÃO: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL
DO ESPÍRITO SANTO**

VITÓRIA

2015

VANESSA MOREIRA VENTURA ANDREÃO

**RELAÇÃO ENTRE PEDIDO DE COMPRAS E RESULTADO
DA LICITAÇÃO: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL
DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a Teresa Cristina Janes Carneiro

VITÓRIA

2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

A556r Andreão, Vanessa Moreira Ventura, 1980-
Relação entre pedido de compras e resultado da licitação :
um estudo na Universidade Federal do Espírito Santo / Vanessa
Moreira Ventura Andreão. – 2015.
91 f. : il.

Orientador: Teresa Cristina Janes Carneiro.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Universidade Federal do Espírito Santo. 2. Licitação
pública. 3. Compras (Serviço público). I. Carneiro, Teresa
Cristina Janes. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro
de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.


CDU: 35

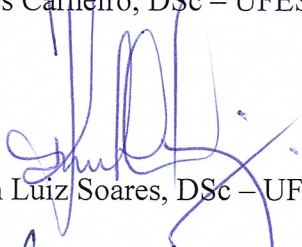
**RELAÇÃO ENTRE PEDIDO DE COMPRAS E RESULTADO DA LICITAÇÃO:
UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

Vanessa Moreira Ventura Andreão

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 02 de dezembro de 2015 por:


Teresa Cristina Janes Carneiro, DSc – UFES – Orientadora


Marison Luiz Soares, DSc – UFES


Amarillo Ferreira Neto, DSc – UFES

RESUMO

O presente trabalho aborda a relação entre o pedido de compras e o resultado da licitação. Avalia se um Termo de Referência bem elaborado influencia no sucesso da aquisição de bens permanentes. O estudo foi realizado na Universidade Federal do Espírito Santo. O ponto de partida foi o Departamento de Administração onde foram analisados 45 processos licitatórios de material permanente do ano de 2013 por meio da aplicação de um *checklist*, buscando identificar os fatores de sucesso de um processo licitatório e sua relação com o resultado final da licitação. O método de pesquisa utilizado foi o documental. Os resultados obtidos após a análise dos dados coletados apontam para a necessidade de melhoria do pedido de compras através de alterações no sistema eletrônico utilizado para as requisições de materiais e revisão do catálogo dos mais de 12 mil itens disponíveis no sistema. Por fim, sugere-se a criação e divulgação por meio de treinamentos de um manual de procedimentos para guiar as ações dos responsáveis pela elaboração do pedido de compras, contendo um procedimento padrão institucionalizado. As recomendações de melhorias visam auxiliar a Universidade a maximizar as aquisições de bens permanentes, atendendo ao setor requisitante e alocando de forma eficiente os recursos públicos destinados para este fim, considerando-se a relevância destes, especialmente por serem o suporte para as atividades fim de ensino, pesquisa e extensão.

Palavras-chave: Termo de Referência; Licitação; Pedido de compras; UFES

ABSTRACT

This article discusses the relationship between purchase orders and bidding results. It assesses whether an elaborate Terms of Reference influences the success of the acquisition of fixed assets. The study was conducted at the Universidade Federal do Espírito Santo. The starting point was the Departamento de Administração where 45 process of permanent material were analysed in 2013 through a checklist, seeking to identify the success factors of a bidding process and its relationship with the outcome of the bid. A documentary was used as the research method. The results obtained after the analysis of the collected data indicated a need for improvement in the purchase order, through changes in the electronic system used for the requisition of materials and the review of more than 12.000 items available in the systems catalog. Finally, it suggests the creation and dissemination, through training of a procedures manual to guide and outline the actions of those responsible for preparing the purchase order, containing a standard institutionalised procedure. Recommendations for improvement are intended to assist the University to maximise the permanent estate acquisition, given the requesters sector and efficiently allocating public resources for this purpose, considering the relevance of these, especially since these are the support for activities related to teaching, research and extension. Keywords:

Terms of Reference; Bidding; Purchase order; UFES

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: FASES INTERNA E EXTERNA DO PREGÃO ELETRÔNICO	27
FIGURA 2: CICLO DE COMPRAS.....	31
FIGURA 3: FASES DA CONTRATAÇÃO	37
FIGURA 4: ORGANOGRAMA DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO.....	44
FIGURA 5: FLUXOGRAMA DE COMPRAS DA UFES.....	45
FIGURA 6: RECORTE DA AMOSTRA	46
FIGURA 7: COMPARATIVO ENTRE QUANTIDADE E VALOR DAS AQUISIÇÕES EM 2013.....	47
FIGURA 8: TELA DO PORTAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAL.....	49
FIGURA 9: TELA DO PORTAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAL COM RESULTADO DA CONSULTA.....	50
FIGURA 10: ETAPAS DA ANÁLISE DE DADOS	52
FIGURA 11: LEVANTAMENTO DOS PROCESSOS A SEREM ANALISADOS E EFETIVAMENTE ANALISADOS.....	54
FIGURA 12: DETALHAMENTO DO FATOR QUALIDADE – ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO	56
FIGURA 13: ANÁLISE DO FATOR 1 – QUALIDADE EM RELAÇÃO À ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO.....	55
FIGURA 14: FATOR 1 - AS ESPECIFICAÇÕES DOS ITENS FORAM SATISFATÓRIAS DURANTE A LICITAÇÃO?.....	57
FIGURA 15: HOVE JUSTIFICATIVA PARA O QUANTITATIVO SOLICITADO?	58
FIGURA 16: DURAÇÃO DO PROCESSO X ITENS CANCELADOS.....	59
FIGURA 17: DURAÇÃO DA LICITAÇÃO X ITENS CANCELADOS.....	60
FIGURA 18: ITENS CANCELADOS EM RELAÇÃO ÀS PESQUISAS DE PREÇOS	62
FIGURA 19: ITENS PERMANENTES CANCELADOS VERSUS MOTIVO DO CANCELAMENTO....	63
FIGURA 20: DEMONSTRATIVO DO FATOR QUALIDADE – ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO.....	64
FIGURA 21: SITUAÇÃO DOS ITENS PERMANENTES LICITADOS EM 2013.....	65
FIGURA 22: FATOR PADRONIZAÇÃO – ITENS ADQUIRIDOS OU CANCELADOS POR TIPO DE PROCESSO.....	66
FIGURA 23: ITENS ADQUIRIDOS OU CANCELADOS EM RELAÇÃO À IDENTIFICAÇÃO DO SETOR REQUISITANTE	67
FIGURA 24: PARECER DE ACEITAÇÃO EM RELAÇÃO À IDENTIFICAÇÃO DO SETOR REQUISITANTE.....	69
FIGURA 25: FLUXOGRAMA DA UNIDADE REQUISITANTE	71
FIGURA 26: FLUXOGRAMA DA UNIDADE REQUISITANTE	73
FIGURA 27: FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	74
FIGURA 28: FLUXOGRAMA DA SEÇÃO DE ESPECIFICAÇÃO E PESQUISA MERCADOLÓGICA	75
FIGURA 29: FLUXO DA REQUISIÇÃO POR MEIO DE REGISTRO DE PREÇOS.....	82

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1: QUADRO SINÓPTICO DEMONSTRATIVO DAS DIFERENÇAS ENTRE OS MODELOS DE COMPRAS	29
QUADRO 2: PANORAMA GERAL DAS UASG'S – UFES.....	43
TABELA 1: TABELA DE ORGANIZAÇÃO PARA COLETA DE DADOS.....	51
TABELA 2: RESUMO DAS AÇÕES SUGERIDAS	86

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	15
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.2	LICITAÇÕES PÚBLICAS	17
2.2.1	<i>Princípios da Licitação.....</i>	<i>19</i>
2.2.2	<i>Modalidades de Licitação.....</i>	<i>20</i>
2.2.3	<i>Termo de Referência.....</i>	<i>22</i>
2.3	PREGÃO ELETRÔNICO.....	23
2.3.1	<i>Fases do Pregão Eletrônico.....</i>	<i>24</i>
2.4	FUNÇÃO COMPRAS	27
2.4.1	<i>Ciclo de Compras.....</i>	<i>30</i>
2.4.2	<i>Relação do Processo de Aquisição com Pedido de Compras.....</i>	<i>33</i>
2.5	FATORES DE SUCESSO DA COMPRA DE MATERIAL PERMANENTE.....	34
2.5.1	<i>Qualidade.....</i>	<i>35</i>
2.5.2	<i>Quantidade.....</i>	<i>36</i>
2.5.3	<i>Tempo.....</i>	<i>36</i>
2.5.4	<i>Fonte de Suprimentos.....</i>	<i>37</i>
2.5.5	<i>Preço.....</i>	<i>38</i>
2.5.6	<i>Negociações de Compras.....</i>	<i>39</i>
3	METODOLOGIA.....	42
3.1	TIPOLOGIA DA PESQUISA.....	42
3.2	CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO.....	42
3.2.1	<i>Fluxograma do Pedido de Compras da UFES.....</i>	<i>45</i>
3.3	POPULAÇÃO E AMOSTRA	46
3.4	PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS	47
3.4.1	<i>Fonte dos Dados sobre Processos de Compra.....</i>	<i>48</i>
3.5	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS	51
3.5.1	<i>CheckList.....</i>	<i>51</i>
4	ANÁLISE DOS DADOS	54
4.1	FATOR 1 – QUALIDADE	54
4.1.1	<i>Qualidade: Especificação do Produto da Publicação do Edital à Licitação.....</i>	<i>55</i>
4.1.2	<i>Qualidade: Especificação do Produto da Licitação à Homologação.....</i>	<i>56</i>
4.2	FATOR 2 – PLANEJAMENTO.....	58
4.3	FATOR 3 – TEMPO	59
4.4	FATOR 4 – FONTE DE SUPRIMENTOS	61

4.5	FATOR 5 – PREÇO	61
4.5.1	<i>Preço: Pesquisa de Preços</i>	62
4.5.2	<i>Preço: Itens Cancelados devido ao Preço</i>	63
4.6	FATOR 6 – NEGOCIAÇÃO DE COMPRAS	64
4.7	FATOR 7 – PADRONIZAÇÃO	65
4.7.1	<i>Padronização: Tipo de Processo.....</i>	66
4.7.2	<i>Padronização: Identificação Completa do Requisitante.....</i>	67
4.7.3	<i>Padronização: Parecer de Aceitação do Requisitante</i>	68
5	PLANO DE MELHORIA.....	70
5.1	AÇÕES SUGERIDAS.....	72
5.1.1	<i>Revisão das Especificações do Catálogo de Materiais da UFES.....</i>	72
5.1.2	<i>Abertura de Calendários de Compras por Grupos de Materiais</i>	74
5.1.3	<i>Criação do Solicitante Responsável por Setor e Realização de Treinamentos Periódicos</i> <i>77</i>	
5.1.4	<i>Criação de Parâmetros por Tipo de Material Solicitado no SIE.....</i>	79
5.1.5	<i>Criação de novos Registros de Preços para atendimento às demandas comuns da Ufes</i> <i>81</i>	
5.1.6	<i>Elaboração de Manual de Compras com padrão de Procedimento de Pedido de</i> <i>Compras</i>	84
	REFERÊNCIAS.....	87
	ANEXO I - CHECKLIST.....	92

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas têm como regra constitucional a Licitação e devem obedecer à Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993) dentre outras legislações correlatas para este fim. Esta lei institui normas para licitações e contratos da Administração Pública para a aquisição de bens, obras e serviços. Em seu artigo 3º reforça o princípio constitucional da autonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Ocorre que a seleção de uma proposta que mais bem atenda ao interesse da administração pública nem sempre é tarefa fácil. O procedimento de compras envolve várias fases desde o pedido de compras até o recebimento definitivo do objeto. Todas as fases são importantes - não adianta especificar muito bem o item a ser adquirido se, na hora do recebimento, não for verificado se o que foi comprado é o que está sendo entregue.

A legislação vigente impõe a escolha da proposta mais vantajosa para a administração com vistas ao menor preço, o que significa que nem sempre é possível comprar o “melhor”, sobretudo com a variedade de marcas nacionais e estrangeiras com baixos preço e qualidade.

A fase que antecede à licitação, a elaboração do pedido de compras, merece maior atenção. Balizará todo o processo de compras definindo o que se deseja comprar, de que forma comprar, o valor estimado para a contratação, dentre outros. Essas informações devem constar do Termo de Referência cuja definição é disciplinada no parágrafo 2º, artigo 9º do Decreto Federal nº 5.450 de 31 de maio de 2005, que trata do Pregão em sua forma Eletrônica:

§2º - O Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento,

valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva (BRASIL, 2005).

Um Termo de Referência deve ter a definição clara do objeto a ser licitado; a estrutura de custos; pesquisa de mercado de modo a comprovar os preços praticados; o prazo e a forma de entrega do bem a ser adquirido ou do serviço a ser executado. Enfim, informações que possam auxiliar na condução do certame licitatório, bem como na aceitabilidade ou não da proposta ofertada.

Um alto preço é pago pelos cofres públicos por um procedimento licitatório mal elaborado, seja por desídia ou por desconhecimento do servidor que confeccionou o Termo de Referência. Eventuais deficiências ou omissões podem causar a insatisfação daquele que receberá o bem adquirido ou até mesmo o fracasso de uma licitação, tendo o certame que ser repetido, revogado ou anulado.

O Governo Federal é um comprador em potencial e tem o dever de zelar pelo seu patrimônio. O relatório de Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas compara o desempenho das contratações públicas no ano de 2013 e ressalta que a modalidade Pregão Eletrônico respondeu por 60% das compras governamentais, com um gasto de R\$ 41 bilhões. Segundo informações constantes neste relatório, a modalidade Pregão Eletrônico foi responsável por 87% dos gastos em aquisições, resultando em uma economia para os cofres públicos da ordem de R\$9,1 bilhões (BRASIL, 2014b). A economia pode ser mensurada pela diferença entre o valor estimado de contratação e o valor efetivamente licitado.

O Pregão Eletrônico é uma modalidade importante para a redução dos gastos públicos, uma vez que seus dados podem ser acompanhados no Portal de Compras Governamentais (Comprasnet), em tempo real e após a licitação por meio de documentos tais como o resultado da licitação por fornecedor, a ata de realização, o termo de homologação, dentre outros.

Os bens adquiridos pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) no ano de 2013 na modalidade Pregão Eletrônico comprometeram cerca de 6 milhões de reais. Em relação ao quantitativo dos itens que licitados, 89% foram de bens de consumo e 11% bens permanentes. Quando comparada a relação entre quantidade de

aquisições e valor total gasto, tanto os bens de consumo quanto os bens permanentes apresentam valores próximos e em torno de 50%. Os bens permanentes totalizam cerca de R\$ 3 milhões para 517 itens adquiridos (BRASIL, 2014a)¹.

Nesse mesmo ano de 2013, a UFES realizou 99 licitações, num total de 6.147 itens licitados. Apesar da taxa de sucesso nas aquisições ser da ordem de 73% dos itens - o que equivale a 4.511 itens adquiridos, 27% dos itens licitados (1.636 itens) não foram adquiridos (BRASIL, 2014a), indicando uma provável ineficiência do processo de compra na Universidade.

Diante dos valores envolvidos nas compras de material permanente e do índice de insucesso das licitações, surge o seguinte questionamento: Como melhorar a eficiência das compras de materiais permanentes da Universidade Federal do Espírito Santo? Quais procedimentos devem ser adotados para que as compras sejam realizadas de forma a maximizar as aquisições pretendidas, atendendo ao setor requisitante e alocando de forma eficiente os recursos públicos destinados para este fim.

O Pedido de Compras é o primeiro passo para a elaboração de um Termo de Referência, informando a necessidade de aquisição de um determinado bem e a motivação para tal. Os recursos públicos destinados à aquisição de bens permanentes devem ser aplicados de forma eficiente, pois fazem parte da infraestrutura das organizações, sobretudo em uma universidade em que os bens permanentes são utilizados para as atividades fim da instituição - ensino, pesquisa e extensão.

Sendo assim, o objetivo deste estudo é analisar como o procedimento do pedido de compras afeta a eficiência das aquisições de bens permanentes em uma instituição pública de ensino superior. E, além disso, propor um procedimento de pedido de compras para bens permanentes a ser institucionalizado como padrão e também um plano de melhoria que contemple ações a serem realizadas para a melhoria na eficiência das futuras aquisições.

¹ Os dados foram extraídos do site comprasgovernamentais.gov.br e tabulados pelo autor.

Nesse sentido, o presente estudo, justifica-se pela necessidade de melhorar o índice de sucesso nas compras de bens permanentes. Evitando-se, assim, ferir o princípio da eficiência do gasto público, ao se adquirir bens com qualidade inferior que podem exigir altas despesas com manutenção, ou mesmo a troca do produto em um curto espaço de tempo, gerando conseqüentemente um maior gasto do dinheiro público.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública brasileira teve seu início nos tempos coloniais, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil. A corte se instalou e iniciou a criação da “máquina administrativa”. Todo um aparato burocrático foi trazido de Lisboa ou iniciado aqui. Era necessário que a soberania se afirmasse. O Estado precisava projetar-se sobre o território e conseqüentemente, o governo deveria tomar decisões, agir e ditar políticas (COSTA, 2008).

Segundo Bresser-Pereira (2001) a Administração Pública no Brasil passou por três diferentes estágios: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Esses modelos de gestão surgiram sucessivamente ao longo da história e apesar da prevalência de uma ou de outra em um dado momento, não é possível afirmar que alguma delas tenha sido efetivamente abandonada.

A administração patrimonialista é a continuidade do modelo inspirado nas monarquias em que o patrimônio público e privado se confundem, os critérios administrativos são pessoais e a preocupação com a eficiência da máquina estatal é inexistente.

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (BRASIL, 1995, p.15).

Em 1936, nasce o Estado autoritário e burocrático, com o primeiro governo de Getúlio Vargas e a Reforma Burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2001). Neste momento institui-se a Administração Pública burocrática cujo principal objetivo é o combate à corrupção e ao nepotismo, provenientes do modelo patrimonialista. Os princípios norteadores desta nova administração são o formalismo, a impessoalidade, a profissionalização do servidor público, a carreira pública e a hierarquia funcional. A desconfiança é *a priori* e são necessários controles rígidos em torno dos processos.

Com o objetivo de realizar uma modernização na máquina administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP que buscava inserir na Administração Pública: a centralização, a hierarquia, a impessoalidade, a adoção do concurso como forma de ingresso no serviço público, o sistema de mérito para os servidores, a distinção entre o público e o privado. Enfim, ir de encontro a tudo que era feito na Administração Pública patrimonialista (BRASIL, 1995).

A administração gerencial tem seu primeiro momento, com a criação do Decreto Lei (DL) nº 200 de 1967 (BRASIL, 1967) que institui a reforma administrativa e a necessidade de desburocratizar a máquina estatal. Segundo Bresser-Pereira (2001, p.14):

Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a Administração Pública burocrática por uma “**administração para o desenvolvimento**”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor e também às empresas estatais uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado.

O referido Decreto Lei que se propôs a regular a estrutura administrativa da organização federal prevê em seu artigo 4º a seguinte estrutura da Administração Pública Federal (BRASIL, 1967):

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) possuem natureza autárquica, o que significa dizer que: são criadas por lei, possuem personalidade jurídica pública, capacidade de se auto administrar e submetem-se ao controle/tutela do estado (DI PIETRO, 2012). O Decreto Lei nº 200/1967 define autarquia em seu artigo 5º, inciso I como sendo (BRASIL, 1967):

I - O serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

A expressão “administração pública”, segundo Di Pietro (2012) pode ser interpretada em dois sentidos (i) em sentido subjetivo (formal/orgânico) em que compreende os órgãos, os agentes públicos e as pessoas jurídicas, e (ii) em sentido objetivo (material/funcional) em que há a designação da natureza das atividades a serem exercidas pelos órgãos, agentes públicos e pessoas jurídicas, ou seja, a função administrativa propriamente dita.

Também nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2010) ratificam este posicionamento, ao definirem que a administração pública em sentido subjetivo seria o conjunto dos agentes, órgãos e pessoas jurídicas integrantes da administração pública brasileira e em sentido objetivo como sendo o conjunto de atividades próprias da função administrativa. Outra abordagem é de que a administração pública “em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral” (MEIRELLES, 2009, p. 65).

A Administração em sentido subjetivo abrange todos os sujeitos que exercem a atividade administrativa. Pode ser: Administração Direta, formada pelos órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, ou Administração Indireta formada pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (DI PIETRO, 2012).

2.2 LICITAÇÕES PÚBLICAS

A licitação para aquisições de bens e serviços é de observância obrigatória e tem sua normatização precípua no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, segundo o qual as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, conforme disposto a seguir:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com

cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1998).

Segundo Di Pietro (2012), a licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público abre a todos os interessados a possibilidade de formularem suas propostas para o oferecimento de bens e serviços dentre as quais selecionará aquela mais vantajosa para a administração. Nesse mesmo sentido, Meirelles (2009, p. 274) afirma que a licitação é o “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Na carta magna, quando o texto insere a exceção “ressalvados os casos especificados na legislação”, verifica-se que à regra constitucional do dever de licitar incluem-se alguns casos excepcionais que são tratados em legislação específica, no caso, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação. São hipóteses excepcionais de celebração de contratos administrativos sem realização de licitação prévia (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Com o objetivo de trazer mais integridade e transparência ao processo, a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (BRASIL, 1993), disciplinou o princípio constitucional de licitar. Conhecida como a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, traz no parágrafo único do primeiro artigo a sua abrangência:

Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos 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 (BRASIL, 1993).

Ainda segundo Di Pietro (2010), trata-se a licitação de um procedimento administrativo que é de observância obrigatória às entidades governamentais. A Administração Pública selecionará aquela proposta que seja mais conveniente, observando-se o disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 3º, a menção explícita aos princípios constitucionais da isonomia e da seleção da proposta que seja mais vantajosa à administração, ou seja, aquela que reúna condições para atender ao interesse público.

2.2.1 Princípios da Licitação

O artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 trás, além dos princípios constitucionais, os princípios do procedimento licitatório que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, dentre outros.

- **Princípio da Legalidade:** a licitação é um procedimento estritamente vinculado à lei e à Administração Pública e somente poderá agir conforme o estabelecido em lei.
- **Princípio da Impessoalidade:** a Administração Pública deve praticar seus atos no interesse da coletividade, pautar-se por critérios objetivos sem qualquer concessão de privilégios. Não pode considerar as condições pessoais dos participantes da licitação e nem quaisquer vantagens que venham por eles ser oferecidas.
- **Princípio da Moralidade:** os agentes administrativos têm o dever de executar suas atividades em conformidade com a lei, a ética, a honestidade. Exige da administração um comportamento lícito que seja “consoante com a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade” (DI PIETRO, 2012, p. 379).
- **Princípio da Igualdade:** qualquer pessoa que tenha condições de assegurar o futuro cumprimento do contrato tem o direito de participar da licitação. Esse é um dos fundamentos da licitação, com base constitucional, que disciplina em seu artigo 37, inciso XXI, que o processo de licitação pública deverá assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes. Para assegurar o tratamento isonômico entre os participantes, a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos em seu artigo 3º, parágrafo 1º, incisos I e II, dispõe (BRASIL, 1993):

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante

para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.

- **Princípio da Publicidade:** além da divulgação do procedimento licitatório para o conhecimento de todos os interessados, o princípio da publicidade visa dar transparência às compras públicas de todos os atos praticados nas várias fases da licitação, viabilizando assim, o controle por parte de toda sociedade.
- **Princípio da Probidade Administrativa:** os agentes da Administração Pública deverão agir de forma ética em todas as etapas do procedimento licitatório.
- **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório:** o edital é a lei interna da licitação e vincula as partes que dela participam. O edital vincula tanto os particulares participantes do certame quanto a própria Administração. Assim menciona o artigo 41, da Lei nº 8.666/1993: “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada”(BRASIL, 1993).
- **Princípio do Julgamento Objetivo:** o julgamento deverá ser objetivo, baseado em critérios definidos em edital, não havendo possibilidade de discricionariedade no julgamento. Não será admitido nenhum outro critério para a definição da proposta vencedora. O artigo 44 de Lei no 8.666/1993 leciona com clareza que “no julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital [...]” (BRASIL, 1993).

2.2.2 Modalidades de Licitação

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos trouxe em seu artigo 22, cindo diferentes modalidades de licitação. Estas são classificadas conforme especificidades do objeto a ser licitado. Possuem características próprias que as distinguem umas das outras, sendo cada qual apropriada a determinado tipo de contratação (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

Há uma hierarquia entre as três primeiras modalidades – convite, tomada de preços e concorrência. Estas deverão levar em consideração o objeto, o valor de contratação e a complexidade dos contratos futuros, conforme disposto no artigo 23 da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993):

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite-até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite-até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

b) tomada de preços-até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) (BRASIL, 1993).

- **Convite:** utilizado em contratações de menor porte. Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa, em número mínimo de 3 (três), a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.
- **Tomada de preços:** utilizada em contratações de médio porte para obras, serviços e compras de menor vulto. Tem como pré-requisito um cadastro dos fornecedores que se interessem em participar da licitação. O cadastro é a habilitação que poderá ser realizada até o terceiro dia anterior ao recebimento das propostas (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).
- **Concorrência:** utilizada em contratações de grande porte. A habilitação é prévia e poderá participar qualquer interessado que na fase inicial comprove possuir os requisitos mínimos exigidos no instrumento convocatório para execução de seu objeto.
- **Concurso:** indicado à participação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

- **Leilão:** indicado à participação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais e dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

2.2.3 Termo de Referência

O Termo de Referência é um dos alicerces de uma licitação e exerce um papel importante no procedimento de licitar. A fase interna precisa ser bem elaborada e ter como objetivo principal e final a contratação que mais bem atenda aos interesses da Administração Pública. Está disciplinado no art. 9º, Inciso I e parágrafo 2º, do Decreto Federal 5.450 de 2005, a saber (BRASIL, 2005):

Art.9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I-elaboração de Termo de Referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

[...]

§2º O Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

O Termo de Referência deverá ser elaborado pelo setor requisitante. Quem efetivamente solicita a compra deverá fornecer os dados do item a ser adquirido. Um Termo de Referência bem elaborado evita que na fase externa do Pregão haja questionamentos, pedidos de esclarecimentos e impugnações que retardarão o andamento do procedimento licitatório.

O setor de compras que efetua o procedimento licitatório, via de regra, não possui capacidade técnica de definir o objeto a ser licitado, sobretudo em uma Universidade em que se compram diversos tipos de bens permanentes. A responsabilidade de esclarecer e detalhar o que será adquirido ou contratado é do setor que requisita o bem ou serviço.

Em suma, conforme o artigo 9º, parágrafo 2º, do Decreto Federal nº 5.450/2005, o Termo de Referência deverá conter:

- Elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado;
- Definição dos métodos;
- Estratégia de suprimento;
- Valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado;
- Cronograma físico-financeiro se for o caso;
- Critério de aceitação do objeto,
- Deveres do contratado e do contratante;
- Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, e
- Prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Todos esses elementos deverão fazer parte da Fase Interna do Pregão com a finalidade de subsidiar um bom planejamento para a futura contratação com a avaliação do seu custo e orientar o pregoeiro na condução da licitação. Por fazer parte do processo, orientará também o recebimento do material e a posterior fiscalização do contrato.

2.3 PREGÃO ELETRÔNICO

A Medida Provisória (MP) nº 2.026-4 de 28 de agosto de 2000 instituiu apenas no âmbito da União nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento seja feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Após diversas alterações, a MP foi convertida na Lei nº 10.520/2012, que ampliou a abrangência para as demais esferas: Estados, Municípios e Distrito Federal, além de criar a possibilidade de que o Pregão seja realizado por meio da utilização de tecnologia da informação nos termos de regulamentação específica, dada pelo Decreto Federal nº 5.450 de 31 de maio de 2005 que regulamenta o Pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns.

O Decreto Federal nº 5.450/2005, em seu artigo 4º, disciplinou o Pregão como ferramenta obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns:

Art. 4º. Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória à modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade a ser justificada pela autoridade competente.

A modalidade Pregão Eletrônico, como dito anteriormente, utiliza tecnologia da informação e torna os procedimentos mais ágeis, transparentes e eficientes. As sessões públicas acontecem por meio do Portal de Compras do Governo Federal, no *site* denominado Compras Governamentais (Comprasnet).

A licitação na modalidade de Pregão Eletrônico é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

2.3.1 Fases do Pregão Eletrônico

A licitação, procedimento administrativo em que Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes (MEIRELLES, 2009). É composta por duas fases: Interna e Externa.

A) Fase Interna

O Decreto Federal nº 5.450/2005 disciplina, em seu artigo 9º, a fase preparatória do Pregão Eletrônico, também chamada de fase interna, e determina que deverão ser seguidas as seguintes etapas:

I - elaboração de Termo de Referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do Termo de Referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração;

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

O processo de compra inicia-se com a identificação da necessidade da aquisição do bem e motivação por parte do setor demandante em que o setor requisitante deverá motivadamente explicitar as razões de interesse público que justifiquem a aquisição pretendida. Posteriormente deverá proceder à abertura do Processo conforme descrito no artigo 38 da Lei nº 8.666/1993: “o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado” (BRASIL, 1993).

O próximo passo é a elaboração do Termo de Referência que também faz parte da fase interna da licitação e deverá ser elaborado pelo órgão requisitante. É o documento que baliza todo o processo de compras. Nele, deverão conter vários requisitos, dentre eles destaca-se a descrição do objeto pelo setor requisitante: “... de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização” (BRASIL, 2002).

O Termo de Referência também deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado (Art. 9, § 2o, DL nº 5.450/2005). O setor requisitante deverá realizar, via de regra, pelo menos três orçamentos para obter assim um preço médio que será o valor estimado para a contratação. O Governo Federal instituiu a Instrução Normativa nº 5 de 27 de junho de 2014 que estabelece procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral e admite que somente em casos excepcionais e mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores (BRASIL, 2014).

Realizadas as etapas acima, proceder-se-á a confecção do Edital de Licitação que deverá conter todos os critérios de aceitação das propostas, bem como as condições de habilitação, o pregoeiro responsável e todas as informações

pertinentes ao certame. O Edital é a lei interna da licitação e como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (MEIRELLES, 2009)

B) Fase Externa

A fase externa do Pregão tem início quando a licitação torna-se pública com a publicação do instrumento convocatório no Diário Oficial da União e em meios eletrônicos - no caso dos órgãos do Governo Federal, o Portal de Compras Governamentais. Caso a licitação ultrapasse o valor estimado de R\$ 650 mil, a publicação também deverá ocorrer em jornal de grande circulação. Conforme disposto no artigo 17 do Decreto Federal nº 5.450/2005 (BRASIL, 2005):

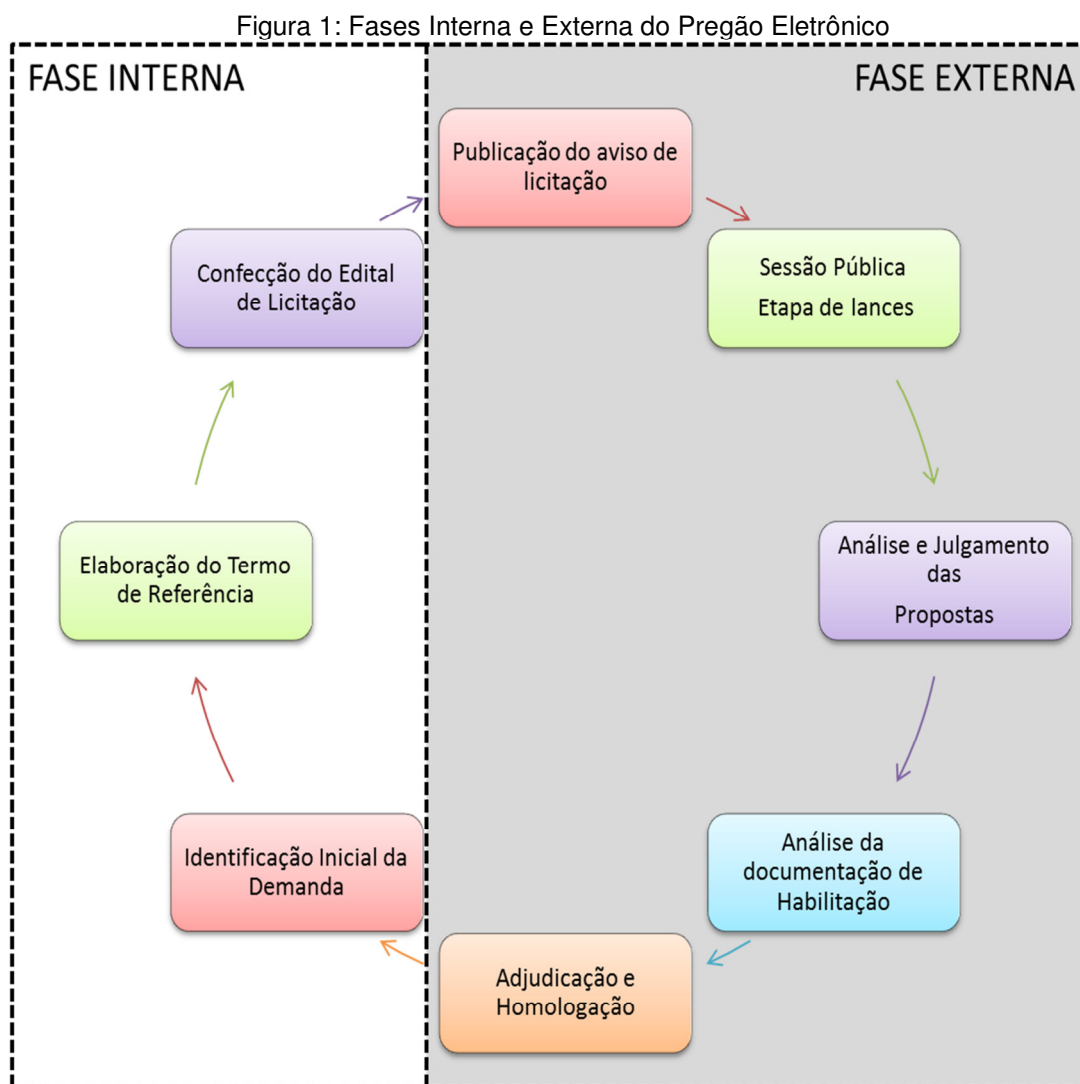
§ 2º - O aviso do edital conterá a definição precisa, suficiente e clara do objeto, a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, bem como o endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, a data e hora de sua realização e a indicação de que o pregão, na forma eletrônica, será realizado por meio da internet

O período entre a publicação do edital e a realização da licitação não poderá ser inferior a oito dias úteis (BRASIL, 2005). Durante esse interregno, os licitantes deverão encaminhar suas propostas com a descrição do objeto ofertado e o preço até a data e hora marcadas para a abertura do certame.

No dia e horário designado no edital, ocorrerá a etapa de lances com a disputa entre os licitantes que cadastraram suas propostas. Ao fim desta etapa, “o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação” (BRASIL, 2005). Havendo compatibilidade quanto ao valor ofertado, ou seja, se este está abaixo daquele estimado pela instituição e se as especificações ofertadas pelo licitante estiverem de acordo com o que foi solicitado em edital, o pregoeiro verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

Por fim, verificado o atendimento às exigências editalícias, o licitante será declarado vencedor. Proceder-se-á à adjudicação e submeter-se-á à autoridade competente para a aprovação do procedimento licitatório e posterior homologação.

A Figura 1 apresenta de forma esquemática as etapas das fases interna e externa do Pregão Eletrônico.



Fonte: Elaboração Própria (2014)

2.4 FUNÇÃO COMPRAS

A Função Compras é ampla, envolve vários departamentos de uma organização, está relacionada à obtenção do material correto, com quantidades, entrega (tempo e local) e preços corretos (ARNOLD, 2012). É o processo de compras que visa à aquisição de materiais (bens e serviços) ligados ao bom funcionamento da organização. No caso das instituições públicas de ensino superior, grande parte das aquisições está diretamente ligada às suas atividades fim: ensino, pesquisa e extensão. Equipamentos de laboratórios, aparelhos de medição, materiais hospitalares, são alguns exemplos de aquisições em uma universidade utilizados diretamente em atividades de pesquisas científicas, que por sua natureza e

especificidade necessitam ser de excelente qualidade, sob pena de ocasionar respostas indesejadas aos experimentos científicos.

De acordo com Martins e Campos (2005), a gestão de compras assume um papel fundamental nas organizações face ao volume de recursos envolvidos e as novas tecnologias disponíveis no mercado, passando a ser um setor estratégico da organização.

No setor público, a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos traz em seu artigo 6º o conceito de compra como sendo “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (BRASIL, 1993). O Estado, ao comprar, deve agir de forma vinculada à legislação, obedecendo a um procedimento formal estabelecido em lei com vistas a um maior controle dos atos praticados pelos agentes públicos. Ante ao princípio da Legalidade, ao setor privado tudo é permitido desde que não esteja proibido em Lei e ao setor público somente é permitido o que está prescrito em Lei.

A regra, pois, aos particulares, é a liberdade de agir. As limitações, positivas ou negativas, deverão estar expressas em leis. Aos agentes públicos, todavia, tal princípio é inverso. A liberdade de agir encontra sua fonte legítima e exclusiva nas leis. Não havendo leis outorgando campo de movimentação, não há liberdade de agir. Os agentes públicos, na ausência das previsões legais para seus atos, ficam irremediavelmente paralisados, inertes, impossibilitados de atuação. (OSÓRIO, 1998, p. 126-127)

O Governo utiliza do seu poder de compra para estimular diversos setores da economia. As licitações sustentáveis e a preferência por micro e pequenas empresas, por exemplo, são formas que o Governo encontra para direcionar recursos para áreas importantes ao desenvolvimento do país (BRASIL, 2014).

O serviço público carece de uma gestão eficiente em que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficaz, proporcionando uma maior produtividade e satisfação do usuário final, o cidadão (CAVALCANTI et al., 2014). É neste sentido que a vinculação à legislação e a obrigatoriedade em licitar fazem-se pertinentes, pois o que está em jogo é a *res publica* e não há como na empresa privada, a figura de um proprietário zelando por seu patrimônio.

Costa (2000, p. 121), mostra em seu Quadro Sinóptico (Quadro 1) as diferenças entre os modelos de compras nas Organizações Privada *versus* Organizações Públicas, comparando os dois sistemas:

Quadro 1: Quadro Sinóptico Demonstrativo das Diferenças entre os Modelos de Compras

Parâmetro	Compras Privadas	Licitação Públicas
Seleção de Fornecedores	<ul style="list-style-type: none"> · Critério de Seleção centrado no fornecedor · Negociação · Possibilidade de parcerias · Critério de seleção com base no custo do ciclo de vida 	<ul style="list-style-type: none"> · Critério de seleção centrado no produto · Cotação · Impossibilidade de parcerias · Critério de seleção com base no preço
Avaliação dos Fornecedores	<ul style="list-style-type: none"> · Facilidade de usar como critério os fornecimentos passados 	<ul style="list-style-type: none"> · Dificuldade de usar como critério os fornecimentos passados
Custo de Pedido	<ul style="list-style-type: none"> · Pequenos custos de pedidos · Parcerias fazem tender a zero. 	<ul style="list-style-type: none"> · Grandes custos de pedidos; · Alto custo de vendas para o fornecedor
Tamanho do Lote de Compra	<ul style="list-style-type: none"> · Pequenos lotes de produtos · Entregas constantes (JIT)* 	<ul style="list-style-type: none"> · Grandes lotes de produtos · Entregas constantes só nas modalidades Registro de Preços ou Padronização.
Tempo de Reposição	<ul style="list-style-type: none"> · Pequeno · Tende a zero com os sistemas Eletrônicos Kanban e JIT 	<ul style="list-style-type: none"> · Grande · Processo obedece à lógica cronológica. · Apelação jurídica dos participantes pode estender o tempo ainda mais
Preço e Concorrência	<ul style="list-style-type: none"> · Concorrência centrada em qualidade, entrega, serviços, preços, tempo de vida do produto; 	<ul style="list-style-type: none"> · Concorrência centrada no preço
Especificação do Produto	<ul style="list-style-type: none"> · Especificação mais flexível · Fornecedor pode participar projeto do produto (JIT) · Modificação na especificação da curva de aprendizado fabricação 	<ul style="list-style-type: none"> · Comprador fornece especificação formal no início do processo de compra, que tende, em regra, a ser seguida rigorosamente
Inspeção de Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> · Pode ser no próprio fornecedor, qualidade garantida (JIT) · Inspeção de recebimento pelo Controle de Qualidade 	<ul style="list-style-type: none"> · Dificuldade de trabalhar com qualidade garantida · Recebimento feito por uma comissão

Parâmetro	Compras Privadas	Licitação Públicas
Contratos	<ul style="list-style-type: none"> · Longa duração (JIT) · Flexível na especificação do produto · Incorpora melhoria técnica e qualidade · Modificações por negociação 	<ul style="list-style-type: none"> · Curta duração · Mais rígido na especificação formal · Dificuldade para incorporar melhorias técnicas · Dificuldade na troca de informação técnica
Controle sobre a Função	<ul style="list-style-type: none"> · Troca de informação técnica durante o contrato · Pequeno nível de formalismo · Controle genérico sobre a função 	<ul style="list-style-type: none"> · Grande nível de formalismo; · Tudo deve ser documentado · Controle sobre cada processo

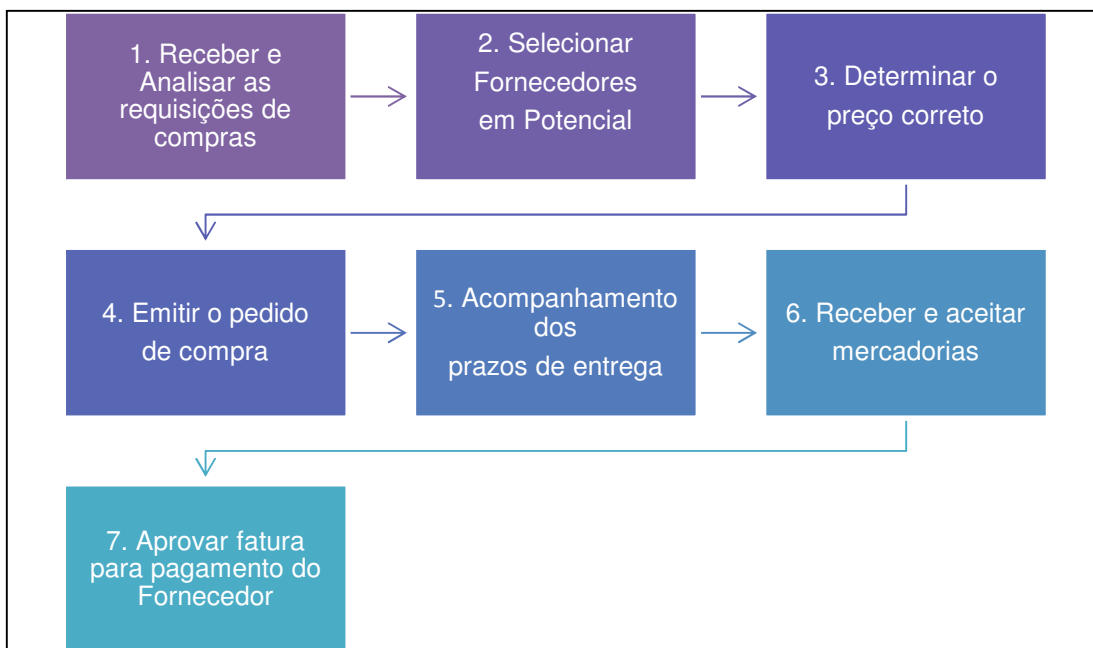
Fonte: Costa (2000, p.119-128)

Para Costa (2000), o setor público vive um processo de transformação e reestruturação administrativa, com vistas a uma maior agilidade, transparência e eficiência no trato com o dinheiro público. Em seu estudo buscou conceitos, procedimentos e técnicas do setor de compras das empresas privadas e os comparou com os das organizações públicas. Com o intuito de apontar as diferenças e sobretudo identificar a possibilidade de aplicar aos órgãos públicos práticas de sucesso das empresas privadas.

2.4.1 Ciclo de Compras

Embora haja diferenças entre os setores público e privado, o procedimento para a aquisição de materiais segue uma sequência de ideias semelhantes. De acordo com Arnold (2012) o ciclo de compras consiste nos seguintes passos:

Figura 2: Ciclo de Compras



Fonte: Elaboração Própria (2014) adaptado de Arnold (2012)

As fases do Ciclo de Compras são:

- **Receber e Analisar requisições de compras:** geralmente quem solicita o produto é o seu usuário final e segundo Arnold (2012), após a autorização do solicitante, o setor de compras poderá proceder à aquisição. As requisições de compras deverão conter, no mínimo, a identidade do requisitante, aprovação assinada e conta em que será debitado o custo; especificação do material; quantidade e unidade de medida; data e local de entrega exigidos. Segundo Di Pietro (2012), no setor público a fase preparatória do Pregão exige, dentre outros, a motivação da necessidade de contratação; a especificação do objeto a ser licitado; as exigências de habilitação; critérios objetivos para a aceitação das propostas, eventuais sanções por inadimplemento, fixação de prazos para fornecimento.
- **Selecionar Fornecedores:** talvez seja esse o ponto crucial que diferencie a compra no âmbito de uma empresa privada e de uma instituição pública. Na iniciativa privada é livre a escolha do fornecedor que lhe for mais conveniente e que atenda suas necessidades com o melhor custo-benefício. Já na Administração Pública, há a obrigatoriedade de licitar, princípio constitucional disciplinado no art. 37 da Constituição Federal, tendo em vista o interesse

público. Os fornecedores terão os mesmos direitos e as mesmas condições, visto que qualquer fornecedor que tenha condições de assegurar o futuro cumprimento do contrato tem o direito de participar da licitação.

- **Determinar o preço correto:** requerimento, por escrito, enviado a um número suficiente de fornecedores para garantir cotações competitivas e confiáveis (ARNOLD, 2012). Utilizado para balizar o preço de aquisição, o orçamento também é condição inerente às aquisições públicas, conforme a Instrução Normativa N° 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral e que determina que sejam feitas no mínimo três pesquisas de preços para a formação do preço estimado a ser licitado, de forma escrita (BRASIL, 2014):

[...] Art. 2º - § 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação [...].

Cabe ressaltar que o valor estimado para uma licitação, determinado na formação dos preços, é o máximo que a Administração está disposta a pagar. Conforme disposto no art. 48 da Lei no 8.666/1993, serão desclassificadas: “II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido” (BRASIL, 1993).

- **Emitir o pedido de compra:** documento legal que dispõe dos termos e condições e viabiliza a compra. Uma vez aceito pelo fornecedor, torna-se um contrato e tem força de lei entre as partes. Assim também ocorre com a emissão do empenho de despesa que, via de regra, é emitido após a homologação da licitação. De acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, artigo 58, emissão do empenho de despesa “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”(BRASIL, 1964).
- **Acompanhamento dos prazos de entrega:** segundo Arnold(2012), o fornecedor é responsável pela entrega pontual dos itens pedidos nas compras públicas. O licitante vencedor deverá entregar os materiais na totalidade empenhada no prazo máximo estabelecido no edital a contar do recebimento da nota de

empenho. De acordo com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o edital é a lei interna da licitação e vincula as partes que dela participam. Sendo assim o licitante ao ingressar no certame está ciente de todos os prazos e condições que deverá obedecer, inclusive quanto ao prazo de entrega.

- **Receber e aceitar mercadorias:** tanto na iniciativa privada quanto no setor público, as mercadorias quando recebidas são inspecionadas a fim de garantir que os produtos entregues e as quantidades estão de acordo com o que foi solicitado e se estão em perfeito estado. Estando de acordo, o item será aceito. Nos termos do artigo 73 da Lei no 8.666/1993, o objeto de uma licitação será recebido de forma provisória, no ato da entrega dos materiais, para posterior verificação da conformidade com as especificações do objeto licitado; e, definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação (BRASIL, 1993).
- **Aprovar fatura para pagamento do fornecedor:** faz parte desta etapa a conferência da nota fiscal emitida pelo fornecedor e do produto recebido: quantidades, valores e dados da empresa. Estando de acordo, a nota fiscal será encaminhada ao setor de pagamento. No setor público, o procedimento difere apenas a questão do prazo de pagamento, que será estabelecido no Edital regulador do certame.

2.4.2 Relação do Processo de Aquisição com Pedido de Compras

O Processo de Aquisição inicia-se com o Pedido de Compras. Segundo Arnold (2012) a obtenção do material certo, nas quantidades corretas, com a entrega correta (determinar quando entregar e onde entregar), do fornecedor correto e no preço correto são funções do Setor de Compras.

Os bens adquiridos pelos órgãos públicos, de acordo com a Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002 da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2002), possuem duas naturezas, a saber:

Art. 2º - Para efeito desta Portaria, entende-se como material de consumo e material permanente:

I - Material de Consumo, aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos;

II - Material Permanente, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos.

Em uma analogia com a empresa privada, os bens são classificados como recursos materiais e recursos patrimoniais. O primeiro trata dos itens utilizados nas operações do dia-a-dia, adquiridos regularmente, o segundo refere-se aos bens adquiridos esporadicamente, que possuem uma maior durabilidade e que fazem parte do patrimônio da empresa, sua utilização de forma econômica e manutenção fazem a diferença (MARTINS; CAMPOS, 2005).

No caso das Instituições Públicas de Ensino Superior, os materiais de consumo são materiais necessários para a manutenção da prestação de serviços ao cidadão, adquiridos em grandes quantidades e abaixo custo. Até mesmo pelo seu tempo de duração limitado a dois anos, são materiais comprados constantemente e, via de regra, fazem parte de um banco de dados do órgão sendo sempre licitados.

As aquisições de bens permanentes, em especial aqueles ligados à atividade fim das Instituições Públicas de Ensino Superior, merecem uma maior atenção. Geralmente são equipamentos de elevado custo, comprometem uma parcela significativa do orçamento e sua compra deve ser bem elaborada. Principalmente considerando-se que, via de regra, são bens utilizados diretamente em atividades de pesquisas científicas que por sua natureza e especificidade necessitam ser de excelente qualidade sob pena de ocasionar respostas indesejadas aos experimentos científicos feitos na instituição.

2.5 FATORES DE SUCESSO DA COMPRA DE MATERIAL PERMANENTE

As compras quando bem sucedidas tendem a trazer benefícios a uma instituição, seja ela pública ou privada. Para Dias (1996) a Função Compras de uma empresa tem por objetivo suprir as necessidades de aquisições de materiais e serviços, atendendo em quantidades corretas no momento certo. Baily et al. (2012) abordam seis variáveis que contribuem para o sucesso da compra, denominadas variáveis-chaves de compras.

2.5.1 Qualidade

Conjunto amplo de características de um produto ou serviço relevantes para o atendimento às exigências do consumidor final. Pode ser subdividida em *qualidade da especificação* em que a preocupação central é em relação à forma como se descreve o produto ou serviço que se pretende adquirir, de forma clara e não ambígua; e a *qualidade de conformidade* que se relaciona com o produto ou serviço fornecido e se está de acordo com a especificação solicitada (ARNOLD, 2012).

No caso do Pedido de Compras, a qualidade da especificação garante uma grande possibilidade em receber o produto desejado. Quando um produto é especificado de forma equivocada, sem o devido cuidado, pode prejudicar sua precisão e clareza. Isso poderá impactar quando da avaliação das propostas, atrasando o procedimento licitatório (AMARAL, 2010).

Um outro ponto que merece atenção são os pedidos de esclarecimentos e de impugnação do edital, uma vez que podem estar ligados à especificação do Item a ser licitado. Segundo Meirelles (2009, p. 295), “o edital discriminatório ou omissivo em pontos essenciais pode ser impugnado por qualquer cidadão e, com maior razão, por qualquer interessado em participar do certame”.

A especificação de objeto será feita pelo setor requisitante do item e “[...] deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição” (Art. 3º, Inc. I, Lei nº 10.520/2005). Ou seja, deverá descrever as exigências técnicas que garantam o atendimento às necessidades da Instituição.

A descrição incorreta, malfeita, obscura, pode levar a contratações desnecessárias ou em desconformidade com a real demanda/necessidade da Administração Pública. Do mesmo modo, definições imprecisas ou demasiadamente amplas, cuja interpretação possa levar à possibilidade de contratação de mais de uma obra, serviço ou fornecimento, devem ser evitadas (SANTANA et al., 2014, p. 48).

Ainda segundo Santana et al. (2014), a especificação do objeto deveria abordar seus elementos intrínsecos e extrínsecos permitindo assim uma perfeita compreensão do que se pretende adquirir. Os elementos intrínsecos são aqueles que dizem respeito à forma de existir do objeto: a descrição minuciosa de tudo que antes dele existe para torná-lo tal como é (requisitos), tudo o que o compõe e tudo o

que o constitui como tal (elementos). Os elementos extrínsecos referem-se às relações do objeto pretendido com o tempo, espaço, lugar, outros objetos desejados e com o requisitante.

2.5.2 Quantidade

No caso de compras regulares, as quantidades devem ser estimadas para um determinado período. Deve-se analisar a necessidade de estocar certos tipos de materiais para não haver desperdício de dinheiro e também para não imobilizá-lo sem necessidade.

O quantitativo de uma licitação é de responsabilidade do setor requisitante. A necessidade da Administração será mais bem atendida sempre que precedida de planejamento. Identificar a demanda com base em quantitativos já adquiridos, por exemplo, é uma forma de planejar as próximas aquisições. “A administração tem o dever de avaliar, previamente, a necessidade da contratação, apurar a existência de recursos orçamentários e programar os desembolsos” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 822).

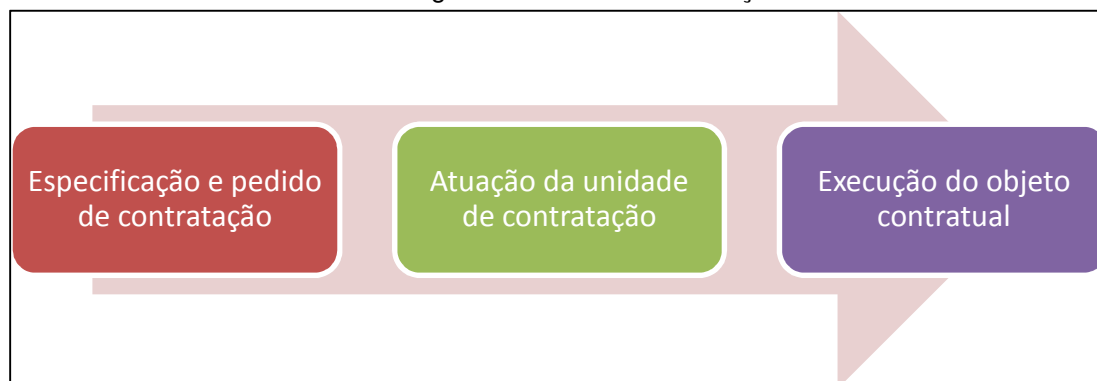
2.5.3 Tempo

Em se tratando da função de compras, o prazo de entrega é extremamente relevante. É função do setor de compras fazer com que a entrega dos bens ocorra no tempo correto. A não ocorrência da entrega no prazo ideal pode acarretar vários prejuízos para a empresa.

Em relação à Administração Pública, segundo Amaral (2012), o prazo para uma contratação deve ser contado desde o surgimento da necessidade até a conclusão do fornecimento e pode ser desdobrado em três fases: (i) a especificação e pedido de contratação, fase em que há a atuação do setor requisitante na confecção do Termo de Referência e abertura formal do processo de compras; (ii) atuação da unidade de contratação, fase em que há a atuação do setor responsável pelo procedimento licitatório em si; e, (iii) execução do objeto contratual, fase em que há

a conclusão da obra ou serviço, ou o início do funcionamento do equipamento, ou ainda, o recebimento efetivo do material, a depender do objeto licitado.

Figura 3: Fases da Contratação



Fonte: Elaboração Própria (2014)

2.5.4 Fonte de Suprimentos

Em relação à empresa privada, a tomada de decisão sobre a fonte de suprimentos está relacionada à escolha do fornecedor correto para atender à demanda da organização. É permitida a livre escolha do fornecedor que for mais conveniente e que melhor atenda às necessidades. A Administração Pública, por sua vez, encontra-se vinculada à exigência constitucional de licitar - deverá proporcionar igualdade àqueles fornecedores que tenham interesse em contratar com o governo.

O fornecedor que deseje fornecer bens ou serviço ao Governo Federal deverá cadastrar-se no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF, módulo informatizado de operação em tempo real, desenvolvido com a finalidade de desburocratizar e facilitar o cadastramento dos fornecedores do Governo. Facilita o cadastramento e a habilitação parcial dos interessados em participar de licitações realizadas pela Administração Pública Federal – pessoas físicas ou jurídicas (MOTTA, 2010).

Por fim, para contratar com a Administração Pública o fornecedor deve estar em dia com a sua documentação de habilitação. Conforme disposto no artigo 4º, inciso XIII, da Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002) e artigo 29, inciso V, da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993):

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira (BRASIL, 2002).

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa [...] (BRASIL, 1993).

Embora a Administração Pública não escolha livremente o fornecedor que contratará, pode determinar os requisitos mínimos para que este participe. É necessário que o licitante esteja em condição regular perante órgãos públicos que cobram determinados tributos.

2.5.5 Preço

O preço tem relação com o valor pago pelo material, mas este não é um fator primordial. Outros fatores devem também ser analisados com o intuito de avaliar qual o melhor custo benefício do valor final do produto como, por exemplo: cláusulas de reajustes de preços; análise de custos; quantidade de fornecedores que ofertam o item.

Em relação à Administração Pública, o preço estabelecido para um Pregão Eletrônico é aquele proveniente dos orçamentos constantes no processo e que devem ser obtidos no momento da confecção do Termo de Referência. Conforme previsto no Decreto Federal nº 5.450/2005 “o Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração” (BRASIL, 2005). É a forma de avaliar qual o custo daquela aquisição para a Instituição.

Recentemente, o Ministério do Planejamento por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) editou a Instrução Normativa (IN) nº 5 de 27 de junho de 2014, que regulamentou os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Cabe destacar que a referida IN trouxe como parâmetros para o estabelecimento do valor estimado para a contratação:

Art. 2ª A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

- I - Portal de Compras Governamentais: ww.comprasgovernamentais.gov.br
- II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
- III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
- IV - pesquisa com os fornecedores.

A pesquisa de preços é uma exigência legal e torna-se imprescindível na medida em que, além de balizar o valor da aquisição, serve também de referência para outros atos do processo licitatório, tais como: (i) identificar qual a modalidade de licitação a ser adotada (quando essa escolha se basear no valor estimado); (ii) atendimento às condições de publicidade da licitação (Diário Oficial da União, meios eletrônicos e/ou jornal de grande circulação); (iii) análise quanto à aceitabilidade das propostas ofertadas; (iv) análise de pedidos de esclarecimento ou impugnações acerca do valor estimado; e (v) verificação da disponibilidade de recursos orçamentários necessários à contratação (SANTANA et al., 2014).

2.5.6 Negociações de Compras

É um processo para se chegar a um acordo que seja bom a ambas as partes. É um conjunto de desejos solucionado por troca (BAILY et al., 2012). Muito além de conseguir o menor preço, a negociação envolve pessoas habilidosas e persuasivas que buscam o melhor para a sua organização.

Uma competência primordial de um comprador é a sua habilidade em negociar valores. Os compradores considerados eficazes, via de regra, possuem uma autoimagem positiva, confiança e habilidade de comunicação dentro ou fora da organização e em seus mais variados níveis (BAILY et al., 2012). Assim como na empresa privada, na Administração Pública quem assume a função de comprador é o pregoeiro.

O pregoeiro é um servidor designado pela autoridade competente e possui várias atribuições, dentre elas: “o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor” (BRASIL, 2005).

No Pregão é função do pregoeiro negociar com o fornecedor com o objetivo de conseguir um melhor preço do que o ofertado. No caso do Pregão Eletrônico, as comunicações são feitas por meio eletrônico, mais especificamente por meio do Site Compras Governamentais. São funções do pregoeiro (BRASIL, 2005):

Art.11. Caberá ao pregoeiro, em especial:

- I - coordenar o processo licitatório;
- II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;
- III - conduzir a sessão pública na internet;
- IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;
- V - dirigir a etapa de lances;
- VI - verificar e julgar as condições de habilitação;
- VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
- VIII - indicar o vencedor do certame;
- IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;
- X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e
- XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.

O pregoeiro deve ser constantemente capacitado, dada a importância de sua função: “somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição” (BRASIL, 2000).

A atividade de compras em instituições públicas recebe cada vez mais uma maior atenção por parte da alta administração e deve ser considerada função chave de uma boa gestão administrativa. A constante avaliação da relação entre o sucesso de uma aquisição e fatores como qualidade, quantidade, tempo e preço, faz-se necessária para garantir uma maior eficiência nos gastos do dinheiro público, bem como maior transparência, agilidade e qualidade na prestação do serviço público ao seu usuário final, que é o cidadão.

As compras no setor público trazem consigo um conjunto de ações burocráticas e que exigem um conhecimento da legislação em vigor, além do procedimento sequenciado e padronizado para a aquisição. A fase interna é de suma importância e eventuais erros e vícios devem ser sanados ainda neste momento, por meio de um Termo de Referência bem confeccionado, evitando assim a possibilidade de selecionar uma proposta que não seja vantajosa à administração ou a aquisição equivocada de materiais para a Instituição.

Uma análise dos fatores que contribuem para o sucesso da compra de material permanente poderá auxiliar no aperfeiçoamento do procedimento de pedido de compras e, conseqüentemente, na melhoria do procedimento licitatório, com aquisições de qualidade e preços compatíveis ao mercado, no tempo ideal para que a Instituição cumpra sua função.

3 METODOLOGIA

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa visa analisar como o procedimento de pedido de compras afeta a eficiência das compras de bens permanentes em uma instituição pública de ensino superior e propor um plano de melhoria. O método adotado é Estudo de Caso, ou seja:

[...] uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. (YIN, 2005, p.32).

Gil (2010, p.43) aponta formas de classificar as pesquisas quanto aos meios utilizados nos procedimentos técnicos, considerando “o ambiente em que são coletados os dados e as formas de controle das variáveis envolvidas”. Para o estudo em tela, a pesquisa é documental, uma vez que, serão utilizados os dados referentes aos processos de licitação realizados pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES em 2013. Serão analisados não apenas os processos físicos como também o site de Compras Governamentais onde se encontram disponíveis todos os documentos da sessão pública, tais como Resultado por Fornecedor, Termo de Adjudicação e Termo de Homologação. Serão adotadas duas etapas na pesquisa, a saber: (i) análise documental (ii) sugestão de melhoria.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

Dentre as Universidades Federais do Brasil, devido a disponibilidade, facilidade de acesso a dados e a experiência vivida na Instituição, optou-se neste estudo por abordar a Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.

A UFES é uma instituição pública de ensino superior, autárquica, vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e possui autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Atua com base no princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, com vocação para atuar em todas as áreas do saber (UFES, 2014). Possui quatro campi universitários:

Goiabeiras e Maruípe, estabelecidos na capital; Alegre e São Mateus, no interior do Estado e está distribuída em 5 Unidades Administrativas de Serviços Gerais – UASG’s, quais sejam: Universidade Federal do Espírito Santo/ES (153046); Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes/UFES (153047); Restaurante Central da UFES (153048); Centro Universitário Norte do Espírito Santo (153049); e Centro de Ciências Agrárias da UFES (153050). O quadro 2 apresenta os Pregões realizados em 2013 para cada UASG:

Quadro 2: Panorama Geral das UASG’s – UFES

Localização	Campus	Unidade Administrativa (UASG)	Pregões Realizados em 2013
Capital	Goiabeiras	153046 - Universidade Federal do Espírito Santo	190
		153048 - Restaurante Central	23
	Maruípe	153047 - Hospital Cassiano Antônio de Moraes	178
Interior	Alegre	153050 - Centro de Ciências Agrárias	41
	São Mateus	153049 - Centro Universitário Norte do Espírito Santo	13
Total			445

Fonte: Elaboração Própria (2014)

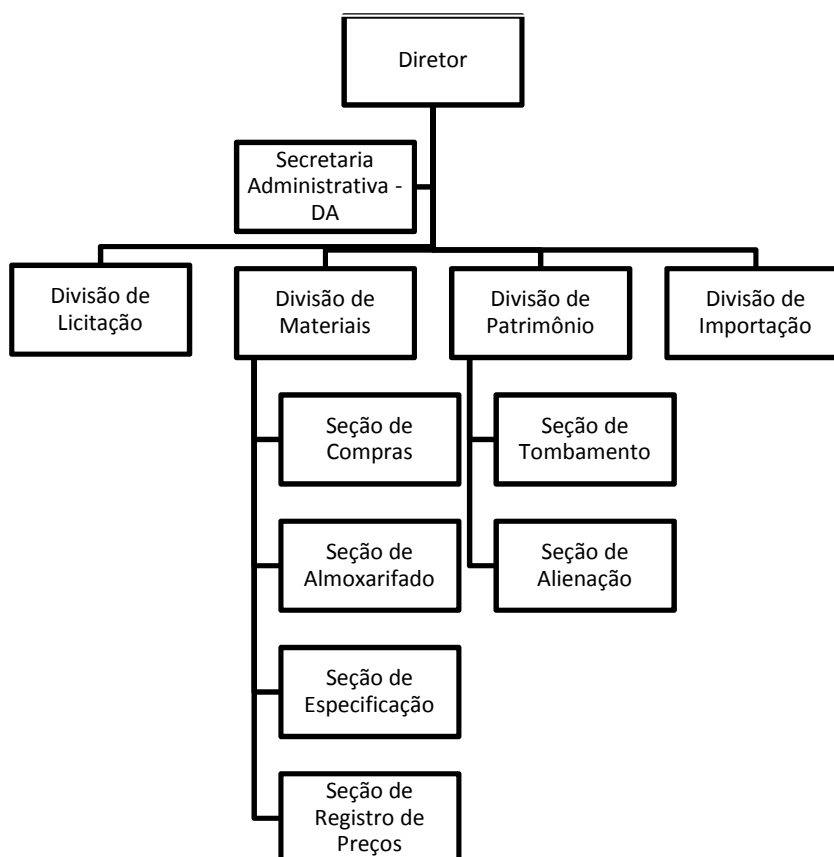
A UFES utiliza a UASG 153046 e conta com três unidades de compras vinculadas que são a Biblioteca Central (BC), A Prefeitura Universitária (PU) e o Departamento de Administração (DA). A Biblioteca Central realizava Pregão Eletrônico para a aquisição de material bibliográfico nacional e estrangeiro, tais como livros, obras de referência, e-books, dentre outros; em atendimento ao Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade Federal do Espírito Santo (Sib-Ufes). Desde 2014 essa atribuição passou para o Departamento de Administração.

A Prefeitura Universitária - PU é um órgão suplementar à UFES. Tem por atribuição a conservação e a manutenção das áreas físicas dos quatro campi universitários, bem como serviços de transportes, controle de pragas, vigilância e limpeza. Conta com três subprefeituras para auxiliar na gestão fora do Campus de Goiabeiras. Administra também: contratos de obras, concessão de espaços físicos, manutenção predial, instalação e manutenção de equipamentos de refrigeração, ampliação e manutenção das redes elétricas, lógicas e hidráulicas. As atividades da Prefeitura Universitária assemelham-se às de uma prefeitura municipal.

O Departamento de Administração– DA é ligado à Pró-reitoria de Administração – PROAD e é responsável pelas contratações de bens e serviços; recebimento, guarda e distribuição dos materiais e equipamento adquiridos; e pelo controle patrimonial dos bens móveis e imóveis da UFES.

A gestão das compras na UFES é realizada pelo DA que possui um setor de especificação e pesquisa mercadológica responsável pela elaboração das especificações técnicas, estudos de mercado; além de realizar as licitações e a gestão das atas de registro de preços para atendimento das demandas da universidade.

Figura 4: Organograma do Departamento de Administração



Fonte: Elaboração Própria (2015)

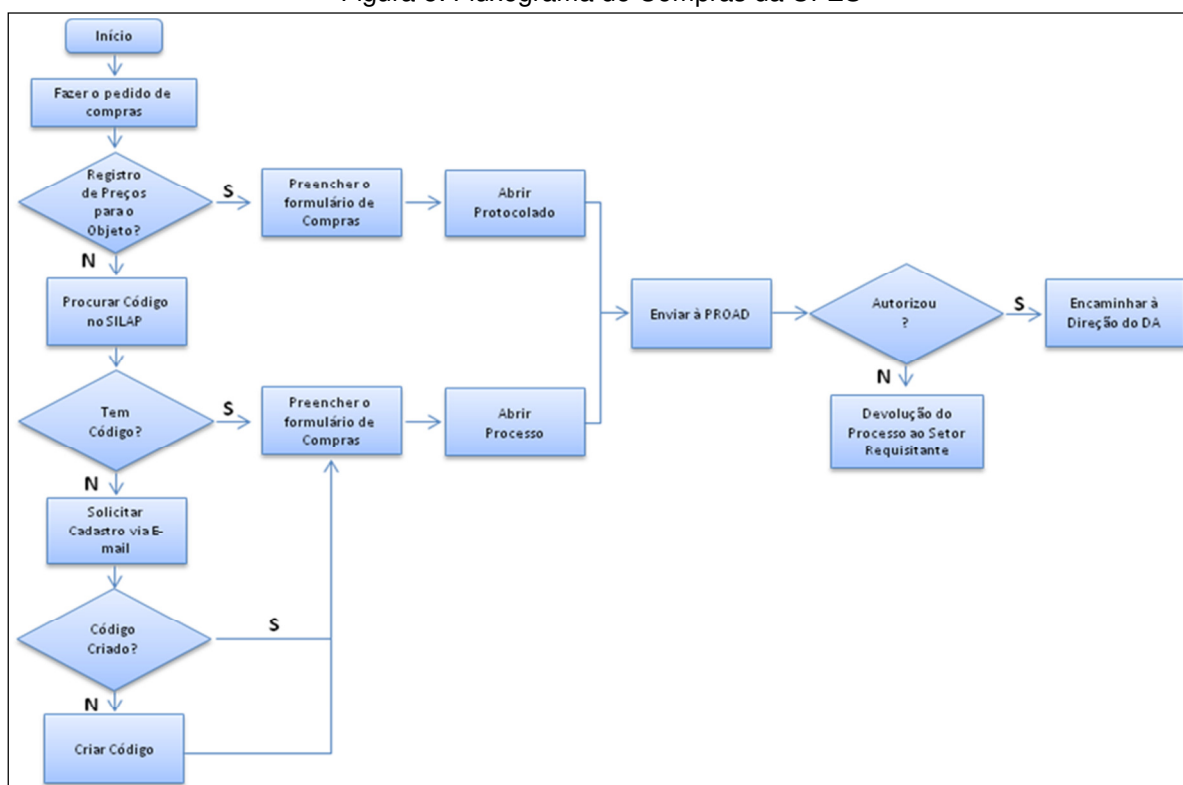
Para a realização deste estudo, tomou-se por base o Departamento de Administração, por ser o setor da universidade responsável pela aquisição de bens de consumo e permanentes, correspondendo aos objetivos propostos neste trabalho. Optou-se em trabalhar com a fase interna da licitação, com foco no requisitante e no pedido de compras.

3.2.1 Fluxograma do Pedido de Compras da UFES

Os pedidos de compras de materiais permanentes na Universidade Federal do Espírito Santo são realizados por meio da abertura de processo administrativo. Ocorre que alguns materiais constantemente adquiridos como, por exemplo, condicionadores de ar, computadores, impressoras e mobiliário, a abertura do processo ocorre no Departamento de Administração – DA e são adquiridos através do sistema de registro de preços.

Para aqueles materiais que não possuem o preço registrado em ata, é necessária a abertura do processo de aquisição por parte do setor requisitante. Este deverá procurar no Sistema interno da UFES, o SILAP, o código correspondente ao equipamento que deseja adquirir e confeccionar o processo. Caso não haja um código pré-existente, o requisitante deverá solicitar sua criação por e-mail, informando todas as características do objeto que deseja cadastrar, conforme demonstrado na figura 5:

Figura 5: Fluxograma de Compras da UFES



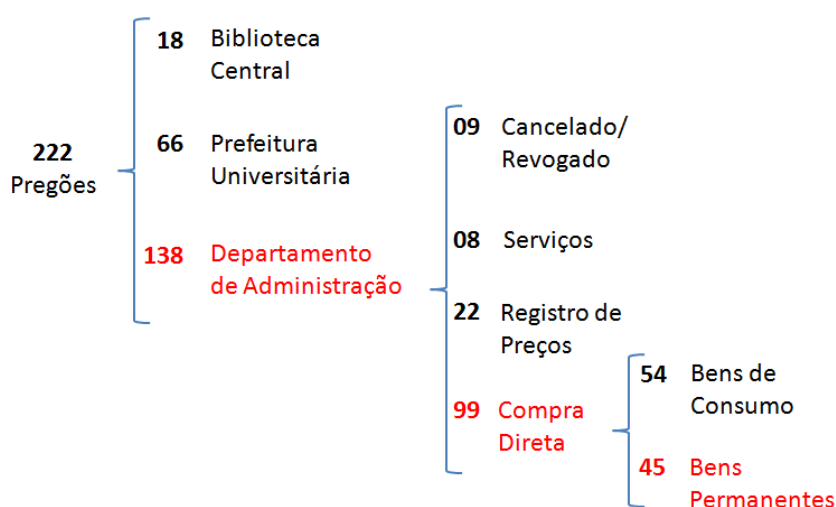
Após a criação, o processo deverá ser enviado à Pró-Reitoria de Administração (PROAD) para autorização e posterior envio ao Departamento de Administração – DA para realização da Licitação.

3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA

Para avaliação da população e amostra de documentos a ser analisada na pesquisa foi realizado o levantamento de todas as licitações ocorridas no ano de 2013. Nesse ano, a Universidade utilizou 222 números de Pregão. Destes, 18 foram direcionados a Biblioteca Central; e 66 a Prefeitura Universitária, pois estas fazem parte da mesma UASG (153046) e compartilham os mesmos números. Após essa separação, restaram 138 pregões realizados pelo Departamento de Administração, através da Coordenadoria de Licitações.

Dos 138 pregões, oito foram licitações de serviços e nove foram cancelados ou revogados. Também foram retirados da amostra os 22 processos que se referiam a Registro de Preços que não faz parte do objeto desse estudo. Por fim, 99 foram licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega, ou seja, licitação em que o objeto é licitado e posteriormente entregue em sua totalidade, não fracionado. Essas licitações corresponderam a um montante de aproximadamente R\$ 6 milhões.

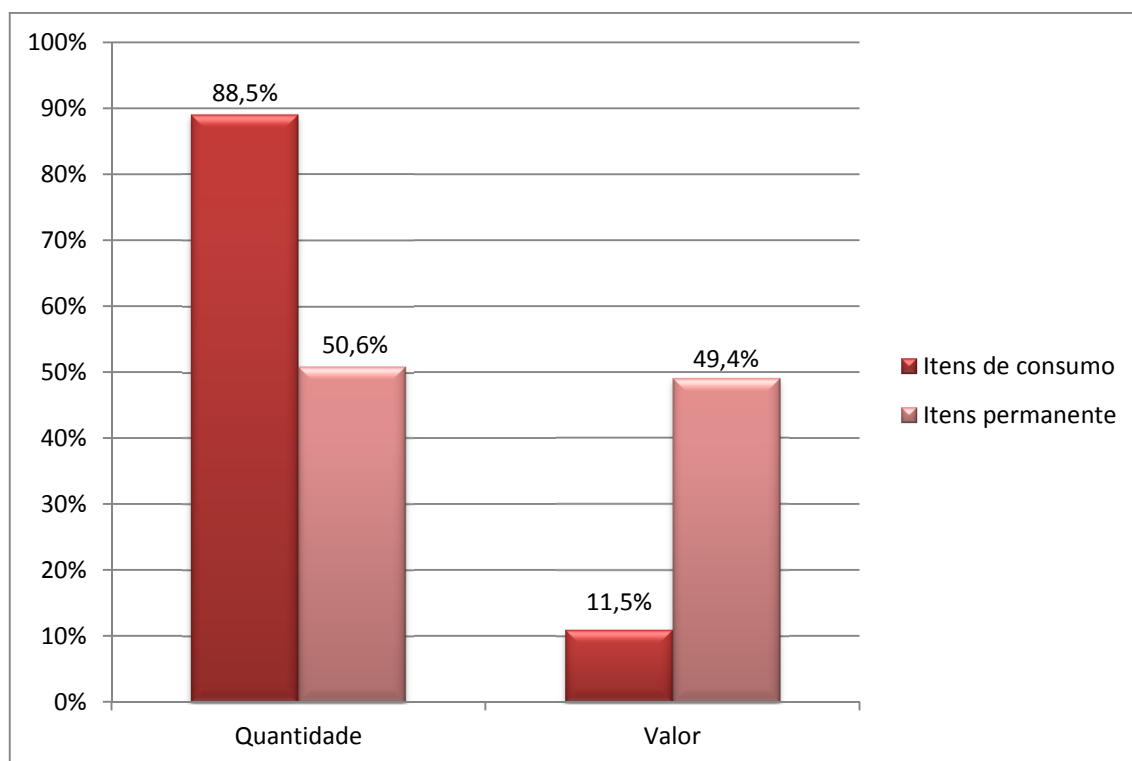
Figura 6: Recorte da Amostra



Fonte: Elaboração Própria (2015)

Analisadas as aquisições no ano de 2013, chegou-se ao número total de 4.511 itens comprados, sendo 88,5% itens de consumo e 11,5% itens de material permanente. Ao analisar, porém, o valor das aquisições, observou-se que os valores gastos são semelhantes, R\$ 3.155.501,72 (50,6%) foram gastos com itens de material de consumo e R\$ 3.077.410,90 (49,4%) com os itens de material permanente.

Figura 7: Comparativo entre quantidade e valor das aquisições em 2013



Fonte: Comprasnet (2014)

O presente estudo trata apenas as aquisições de bens permanentes da Universidade Federal do Espírito Santo, que apesar de representarem um percentual pequeno de itens licitados, representam uma parcela significativa do valor das compras anuais.

3.4 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

De acordo com Marconi e Lakatos (2003), vários são os procedimentos para a coleta de dados a depender das circunstâncias e do tipo de investigação. Para o estudo em questão pretende-se utilizar a coleta documental com a coleta de dados primários

em documentos internos e em sistemas de informação e a aplicação de um *checklist* nos processos de compra da instituição.

3.4.1 Fonte dos Dados sobre Processos de Compra

Dados primários segundo Cooper e Schindler (2003) são aqueles considerados dados brutos, sem interpretação. São informações que ainda não foram analisadas por uma segunda parte.

As fontes de dados da presente pesquisa foram sistemas e sites com informações sobre compras de material permanente da Universidade. Com a finalidade de obter o quantitativo das licitações realizadas pela UFES no período compreendido entre Janeiro e Dezembro de 2013 na modalidade Pregão Eletrônico, foi utilizada a base de dados do portal de Compras do Governo Federal, de livre acesso.

Em um segundo momento, foi utilizada a base de dados do Sistema Integrado de Licitação, Almoxarifado e Patrimônio – SILAP, interno à Universidade, para buscar em cada licitação o número de codificação do bem solicitado no pedido. A partir dessa informação, foi feita a classificação dos itens licitados em: Material de Consumo e Material Permanente.

A) Site Compras Governamentais

O Portal de Compras Governamentais é um *site* gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que tem como finalidade a operação de processos eletrônicos de aquisições e a disponibilização de informações das licitações e contratos realizados pela Administração Pública Federal (BRASIL, 2014).

Através do acesso livre, todos os dados referentes a qualquer licitação realizada no âmbito da Administração Pública Federal pode ser obtido. Para o estudo em tela, optou-se por acessar o Termo de Adjudicação da licitação, pois nele constam todas as informações necessárias. Os passos para obter as informações são descritos a seguir:

Primeiramente acessou-se o site pelo endereço eletrônico <http://www.compras.gov.br>; na aba Gestor de Compras, clicou-se na seguinte sequencia de *links* “consultas”, “Atas” e “Atas de Pregão”. Foi necessário digitar o número da

UASG, no caso, 153046 e escolher a opção “Não” na pergunta se a Licitação é por Registro de Preços, conforme demonstrado na tela abaixo:

Figura 8: Tela do Portal de Compras Governamental

The screenshot shows the 'Portal de Compras do Governo Federal' with the 'Comprasnet' logo and 'MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO'. Below this is a navigation bar for 'Portal de Compras Governamentais' and a section titled 'CONSULTA ATA DE PREGÃO'. The interface includes a list of instructions, radio buttons for 'Pregão' (Eletrônico selected, Presencial unselected), dropdown menus for 'Registro de Preço' (set to 'Não') and 'UF', and a 'Lista de Órgãos' section with a search box containing '153046' and buttons for 'Selecionar' and 'Excluir'. At the bottom, there are fields for 'Número Pregão', 'Período de Abertura da Sessão Pública' (with 'De' and 'Até' date pickers), and 'Limpar' and 'OK' buttons.


Fonte: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>, 2014

Desta forma apareceram todas as licitações realizadas pela Universidade Federal do Espírito Santo no ano de 2013. Ao acessar o Termo de Adjudicação de uma determinada Licitação têm-se os dados necessários para esta pesquisa. São eles:

- Número da licitação
- Quantidade Total de itens Licitados;
- Descrição do item;
- Quantitativo solicitado;
- Unidade de medida;
- Valor Estimado para a contratação;
- Valor Final da aquisição, e
- Motivo do cancelamento, caso o item não tenha obtido êxito na licitação.

Figura 9: Tela do Portal de Compras Governamental com resultado da consulta

PREGÃO ELETRÔNICO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade Federal do Espírito Santo

Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico
Nº 00092/2013

Às 16:44 horas do dia 23 de setembro de 2013, após analisado o resultado do Pregão nº 00092/2013, referente ao Processo nº 23068010426/13-15, o pregoeiro, Sr(a) VANESSA MOREIRA VENTURA ANDREAO, ADJUDICA aos licitantes vencedores os respectivos itens, conforme indicado no quadro Resultado da Adjudicação.

**OBS: Itens com recursos serão adjudicados pela Autoridade competente e constarão no termo de julgamento.

Resultado da Adjudicação

Item: 1

Descrição: ADESIVO COLAGEM
Descrição Complementar: Cola tipo Araldite ultra rápida, tempo de colagem: 10 minutos, transparente, produzida c/ resina epóxi epolimercaptana, sem solvente, cx. c/ 2 bisnagas de 12 ml cada (endurecedor + adesivo) e base com espátula para o preparo.
Tratamento Diferenciado: Tipo I - Participação Exclusiva de ME/EPP
Aplicabilidade Decreto 7174: Não
Aplicabilidade Margem de Preferência: Não
Quantidade: 4
Valor estimado: R\$ 92,0000

Unidade de fornecimento: CAIXA
Situação: Adjudicado

Adjudicado para: CEDRO MATERIAL DE CONSTRUCAO LTDA - EPP, pelo melhor lance de R\$ 88,3100, com valor negociado a R\$ 88,2800.

Eventos do Item		
Evento	Data	Observações
Adjudicado	23/09/2013 16:44:40	Adjudicação em grupo da proposta. Fornecedor: CEDRO MATERIAL DE CONSTRUCAO LTDA - EPP, CNPJ/CPF: 09.534.577/0001-58, Melhor lance: R\$ 88,3100, Valor Negociado: R\$ 88,2800

Fonte: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>, 2014

B) Sistema SILAP

Quando da solicitação para aquisição de um determinado item na Universidade Federal do Espírito Santo, este item deve estar cadastrado no SILAP - Sistema Integrado de Licitação, Almoxarifado e Patrimônio da Universidade. No momento do cadastramento, o Setor de Especificação e Pesquisa Mercadológica – SEPM, responsável pelo cadastro, determina o grupo e subgrupo a que o item pertence. Os grupos são subdivididos em: *Bens de Consumo*, itens que começam com o número 30; e *Bens Permanentes*, itens que começam com o número 52.

Todos os processos de compras de bens permanentes passam pela SEPM para o lançamento dos itens no sistema SILAP. Cada Licitação é lançada posteriormente no site Compras Governamentais e tem um número interno correspondente para o acompanhamento do pós-compra nos setores de Almoxarifado e Patrimônio.

A seguir é feito o agrupamento das informações pesquisadas ordenadas por número de pregão, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Tabela de Organização para Coleta de Dados

Número Pregão	Número do Item	Descrição do Item	Quantidade	Código SILAP	Motivo do Cancelamento	Valor Estimado	Valor Adjudicado

Fonte: Elaboração Própria (2014)

Após o agrupamento destas informações, os itens foram separados de acordo com a sua natureza em Itens Permanentes e de Consumo. Essa informação foi a base da seleção dos itens e processos analisados.

3.5 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

A partir dos dados obtidos nos dois sistemas de informação consultados e de informações constantes nos processos administrativos instruídos com os documentos necessários à solicitação de compra e os comprovantes de execução do processo licitatório, procedeu-se ao preenchimento de um instrumento de coleta de dados denominado *Checklist* (Anexo I).

3.5.1 *CheckList*

Finalizado o primeiro passo, chegou-se ao total de 6.147 Itens licitados em 99 licitações. Ao selecionar apenas os processos de aquisição de bens permanentes, foram identificados 45 processos de compras de bens permanentes em 2013. A partir da seleção desses processos, o passo seguinte foi a aplicação de um *Checklist* (Anexo I) visando conhecer as variáveis-chave propostas por Bailyet al. (2012) a partir dos seguintes questionamentos:

- I. Qualidade (Qualidade da Especificação)
 - Houve Pedido de Esclarecimento?
 - Houve item cancelado para revisão da Especificação durante a Licitação?
- II. Quantidade Correta (Planejamento)
 - Houve Justificativa quanto aos quantitativos da aquisição?

III. Tempo (Duração do Processo de Compra)

- Tempo de Duração da abertura do Processo à Data da Licitação
- Tempo de Duração do Procedimento Licitatório

IV. Tomada de decisão sobre fonte de suprimentos (SICAF - Habilitação)

- Houve Licitante Inabilitado?

V. Preço (Pesquisa de preços)

- Houve pesquisas de preços?
- Houve item cancelado por causa do preço?

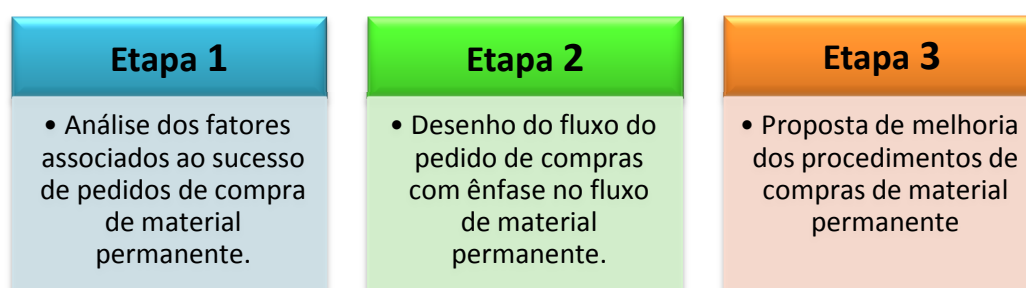
VI. Negociações de Compras (Negociação durante o Pregão Eletrônico)

- Houve itens com valores acima do Estimado que foram negociados pelo pregoeiro?

Uma vez aplicado o *checklist*, os passos seguintes foram a análise e interpretação dos resultados. Com os dados do *checklist* analisados passou-se para os próximos passos da pesquisa:

- Análise dos fatores associados ao sucesso de pedidos de compra de material permanente
- Desenho do fluxo do pedido de compras com ênfase no fluxo de material permanente;
- Proposta de melhoria dos procedimentos de compras de material permanente

Figura 10: Etapas da análise de dados



Fonte: Elaboração Própria (2014)

A partir dos resultados das análises os dados foi proposto um plano de ação para melhorar a eficiência das compras de bens permanentes da Universidade Federal do

Espírito Santo. Foi proposto um Pedido de Compras padrão a ser adotado em todas as aquisições de bens permanentes da Universidade que necessariamente precisará ser institucionalizado por meio de uma Portaria, para que todos os servidores requisitantes cumpram os passos propostos no procedimento de compras utilizando o pedido padrão proposto.

4 ANÁLISE DOS DADOS

O levantamento inicial dos processos a analisados apontou um total de 99 licitações realizadas em 2013, equivalendo a R\$ 6.232.912,62 em aquisições de 4.511 itens. Em um segundo corte, foram selecionados 51 processos de aquisições de bens permanentes, totalizando 517 itens. Quando do início das análises foram acrescentados 3 processos que não tinham sido identificados de início e retirados 9 processos não que não se encontravam no Departamento de Administração à época da análise. Após esses ajustes, sobraram 45 processos que foram analisados em grupos de 5 processos. A figura 11 sintetiza as informações dos processos selecionados para análise.

Figura 11: Levantamento dos processos a serem analisados e efetivamente analisados

	Levantamento Inicial	Levantamento Final
Quantidade de Processos	51	45
Número total de Itens	517	395
Valor total de Aquisições	R\$ 3.077.410,90	R\$ 2.295.192,50

Fonte: Elaboração Própria (2015)

Após a análise e coleta de informações, os dados foram organizados em planilhas divididos em 7 partes correspondentes aos fatores que contribuem para o sucesso da compra de material permanente, são eles: qualidade, planejamento, tempo, decisão sobre fonte de suprimentos, preço, negociação de compras e padronização. A cada um desses fatores foram atribuídas variáveis para a sua efetiva mensuração. A seguir é apresentada a análise desses fatores.

4.1 FATOR 1 – QUALIDADE

O fator qualidade está relacionado com a especificação do item. Ao publicar o Edital de Licitação para um Pregão Eletrônico, além do atendimento ao princípio da publicidade, abre-se àqueles fornecedores que tiverem o interesse em participar da licitação, a possibilidade de entrarem em contato com o órgão para eventuais esclarecimentos sobre as condições contidas no instrumento convocatório ou sobre os itens que serão licitados. O prazo entre a publicação do Edital e a realização do

Pregão Eletrônico é de no mínimo 8 (oito) dias úteis, sendo este o prazo que os Licitantes têm para enviar eventuais questionamentos.

Art. 19. Os pedidos de **esclarecimentos** referentes ao processo licitatório deverão ser enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico via internet, no endereço indicado no edital. (BRASIL, 2005).

Para o fator qualidade, os processos foram analisados em dois momentos distintos; o primeiro corresponde ao período compreendido entre a divulgação da licitação e à licitação propriamente dita; o segundo momento é o período compreendido entre a licitação e a homologação do certame.

4.1.1 Qualidade: Especificação do Produto da Publicação do Edital à Licitação

Para este item do *Checklist*, o período da análise é o compreendido entre a publicação do Edital e a realização da Licitação. Neste momento, foi analisado se a especificação do produto era ou não satisfatória.

Para que a especificação tenha relação com o sucesso da Licitação, é necessário que não tenha tido nenhum pedido de esclarecimento para os itens. E, caso, tenha tido, que este tenha sido respondido satisfatoriamente ao fornecedor.

Figura 12: Análise do Fator 1 – Qualidade em relação à Especificação do Produto



Dos 45 processos analisados, seis (13,3%) tiveram algum pedido de esclarecimento. Ao receber o pedido, o pregoeiro responsável pelo certame deverá sanar a dúvida do fornecedor, podendo ou não alterar a especificação do item e conseqüentemente o Edital regulamentador. Caso a alteração seja significativa e enseje alteração nas propostas, o mesmo deverá ser republicado com as devidas alterações, para que se torne público e os fornecedores refaçam suas propostas. Ainda em relação aos processos analisados, 31(68,0%) não tiveram pedido de esclarecimento em relação aos itens. Ao todo, 37 processos (82,0%) podem ser considerados satisfatórios - não tiveram problemas quanto à especificação dos itens, conforme detalhado abaixo:

Figura 13: Detalhamento do Fator Qualidade – Especificação do Produto

<u>Especificação do produto</u>	Sucesso	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfatória (31 Processos) • Não satisfatório, porém com solicitação de esclarecimento atendida (6 Processos)
	Insucesso	<ul style="list-style-type: none"> • Não satisfatório: solicitação de esclarecimento não atendida (8 Processos)

Fonte: Elaboração Própria (2015)

Para oito dos processos analisados (17,8%), o pedido de esclarecimento não foi atendido. Quando isso ocorre, o pedido de esclarecimento enseja o cancelamento do item, tendo em vista que a especificação daquele item necessita ser totalmente revista e refeita, não havendo tempo hábil ou interesse da administração para a alteração e republicação do edital. Com o objetivo de não atrasar o processo por causa de um item, opta-se pelo cancelamento do mesmo e por licitá-lo futuramente em outro momento.

4.1.2 Qualidade: Especificação do Produto da Licitação à Homologação

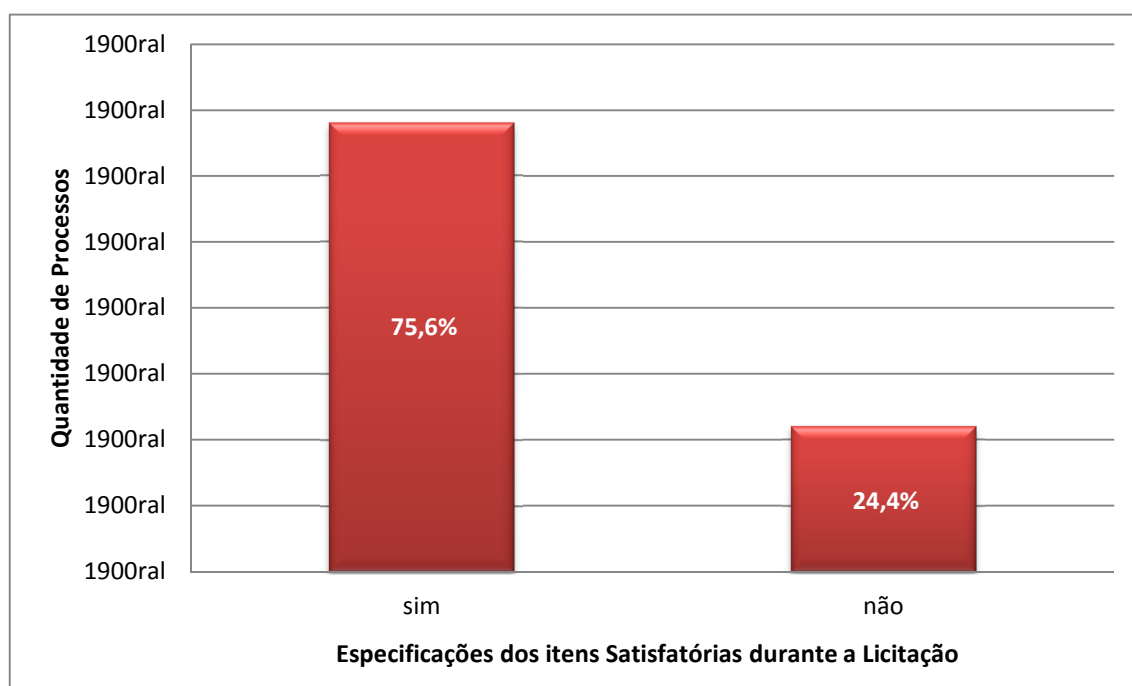
Para este item do *Checklist*, o período da análise é o compreendido entre a realização da Licitação e a homologação do certame. Embora os fornecedores possuam a prerrogativa de entrar em contato com a instituição para eventuais esclarecimentos, isso nem sempre ocorre. E então, após a abertura da Licitação eventuais dúvidas podem surgir sobre a especificação dos itens. Para aqueles itens em que o questionamento é pertinente, é necessário o cancelamento do item, tendo

em vista que nada pode ser feito, pois o Edital e as propostas somente podem ser alterados antes da abertura da Licitação.

Em outras situações, quando da análise das propostas, o pregoeiro entra em contato com o setor requisitante para avaliação do catálogo ofertado pelo Fornecedor e naquele momento o próprio demandante percebe que especificou algo de forma equivocada ou então, que esqueceu algum detalhe importante. Quando isso ocorre opta-se pelo cancelamento daquele item para a revisão da sua especificação e eventual licitação em momento posterior.

Dos 45 processos analisados, 11 (24,4%) tiveram algum tipo de problema quanto à especificação dos itens e foram cancelados durante a realização do Pregão Eletrônico. Os 34 processos que não tiveram problemas quanto à especificação dos itens correspondem a 75,6% de sucesso para este quesito.

Figura 14: Fator 1 - As Especificações dos Itens foram satisfatórias durante a Licitação?

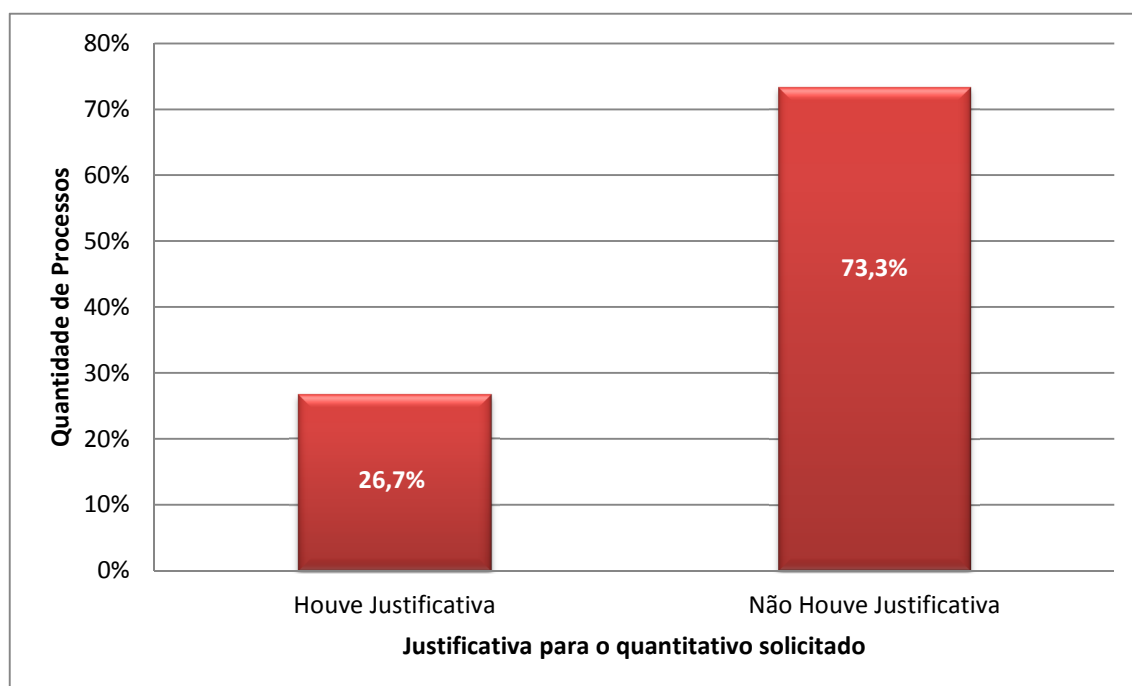


Fonte: Elaboração Própria (2015)

4.2 FATOR 2 – PLANEJAMENTO

O fator Planejamento está relacionado com a instrução do processo quanto à justificativa para a aquisição de determinado item, qual sua finalidade e respectivas quantidades. O planejamento é primordial e está intimamente relacionado à confecção do Termo de Referência, sendo um de seus requisitos. O ideal para um bom planejamento é que as aquisições sejam previamente calculadas e sempre que possível baseadas em quantitativos já adquiridos anteriormente. Evitando assim o desperdício de dinheiro público com a aquisição de materiais desnecessários.

Figura 15: Houve justificativa para o quantitativo solicitado?



Fonte: Elaboração Própria (2015)

Para os processos analisados, observou-se um alto índice de falta de planejamento perfazendo um total de 73,3% o número de processos que não tiveram uma justificativa para a aquisição dos materiais solicitados. Isso significa dizer que, ao confeccionar o Termo de Referência, o requisitante apresentou justificativas genéricas, sem fundamentação para a finalidade da aquisição e os quantitativos solicitados.

Ao tentar estabelecer uma relação entre os processos que não apresentaram justificativa para o quantitativo a ser adquirido com o sucesso na aquisição dos itens,

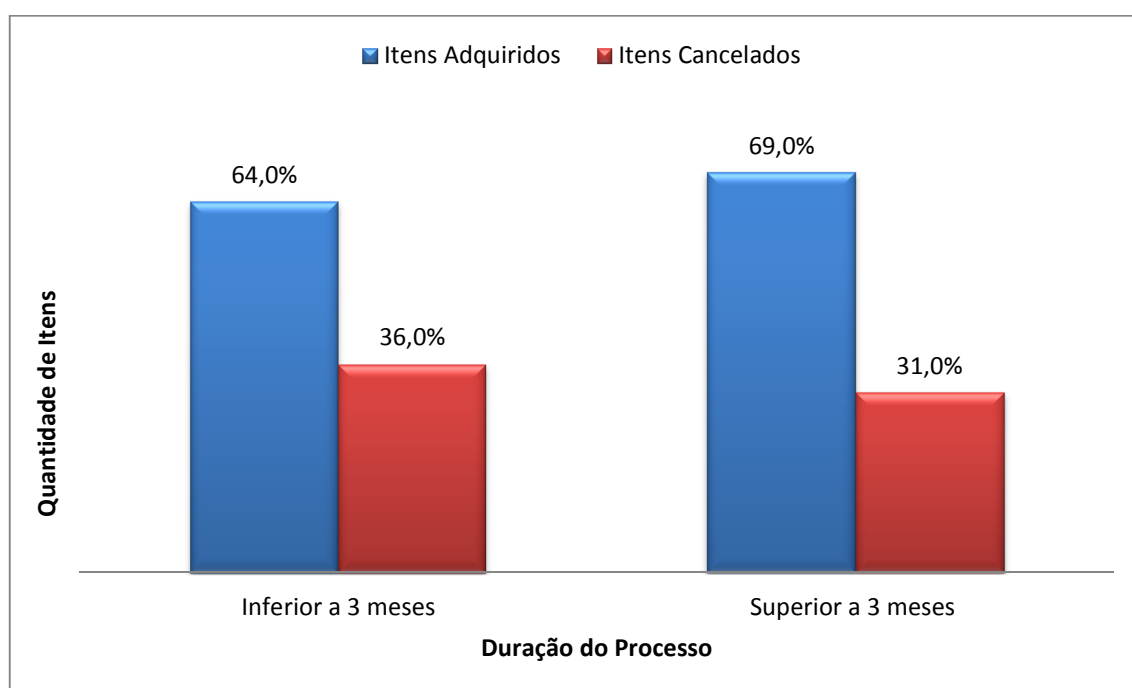
não pode ser constatada nenhuma relação, tendo em vista que aqueles processos que apresentaram justificativa para a aquisição, 43,0% dos itens licitados foram cancelados; e para os processos que não apresentaram, o percentual de itens cancelados foi de 56,0%, ou seja, em ambos os casos o percentual foi alto.

4.3 FATOR 3 – TEMPO

Os processos foram analisados em dois momentos distintos em relação ao fator tempo. Primeiramente foi analisado o tempo de duração do processo e posteriormente o tempo de duração da licitação em si. No que tange à eficiência do resultado de uma licitação, o fator tempo é importante, pois no momento em que o processo é aberto para a aquisição de um determinado item, é realizada a pesquisa dos preços que formarão os valores de referência para aquela licitação.

Ocorre que ao demorar para realizar a licitação, os valores podem se desatualizar ensejando um provável cancelamento do item por razão do preço ofertado pelo fornecedor. Para os processos analisados, porém, não houve uma correlação direta entre o tempo de duração do processo e o número de itens que não foram licitados.

Figura 16: Duração do Processo x Itens Cancelados

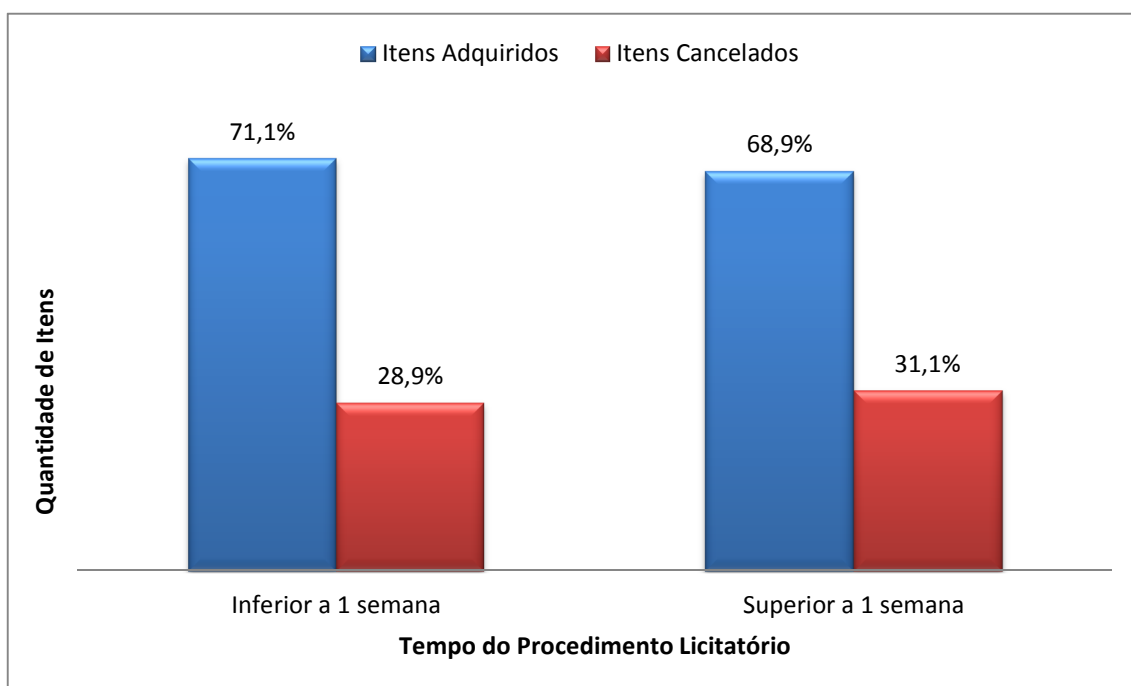


Fonte: Elaboração Própria (2014)

A maioria dos processos, 28 (64,0%), teve o tempo de duração inferior a 3 meses, (tempo médio de 65 dias) correspondente à diferença entre a data de abertura do processo no setor requisitante e a data do início da licitação. Em relação aos itens que não obtiveram sucesso na aquisição, porém, o percentual é bem próximo entre os processos que duraram mais de três meses e os que duraram menos de três meses, 31,0% e 36,0% respectivamente, evidenciando assim, que o tempo de duração do processo não tem relação com o sucesso ou insucesso da aquisição dos itens.

O tempo médio do procedimento licitatório foi de três dias, variando entre 1 a 7 dias para aqueles processos em que o período do procedimento licitatório foi inferior a uma semana. Em termos percentuais, 71,1% dos processos analisados tiveram o período entre a abertura do certame e a sua homologação inferiores a uma semana. O que demonstra que a licitação em si é um procedimento célere, quando comparada ao tempo total do processo.

Figura 17: Duração da Licitação x Itens Cancelados



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Para 14 dos processos analisados (31,1%), o período de duração do procedimento licitatório foi superior a uma semana, tendo como tempo médio 13 dias. Quando analisados os itens cancelados, os percentuais foram semelhantes, demonstrando

que o prazo de duração da licitação não tem relação direta com o sucesso ou insucesso da compra dos itens.

4.4 FATOR 4 – FONTE DE SUPRIMENTOS

Todas as empresas que desejarem contratar com a Administração Pública deverão possuir o cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF e o conseqüente cadastro de toda sua documentação para a habilitação jurídica e regularidade fiscal. Em todas as licitações, na fase de Habilitação, essa documentação é avaliada e o fornecedor deve estar em dia com as suas obrigações. Além disso, as penalidades também são lançadas no SICAF e pode ser que a empresa encontre-se impedida de licitar com Órgãos do Governo Federal, devendo também ser inabilitada, caso isso ocorra.

Dos 45 processos analisados, apenas 16,0% tiveram, durante o procedimento licitatório, alguma empresa inabilitada por não estar em dia com as suas obrigações, ou ainda, por encontrar-se impedida de licitar com a União. Os demais 84,0% desses processos tiveram todas as empresas habilitadas.

4.5 FATOR 5 – PREÇO

O fator preço está relacionado ao valor estimado do Item. Ao confeccionar o Termo de Referência, o setor requisitante deve instruir o processo com pesquisas de preços do item a ser licitado, de tal forma que seja formado um valor de referência para a aquisição desses itens. O valor estimado é importante para a avaliação do custo daquela aquisição para a Administração.

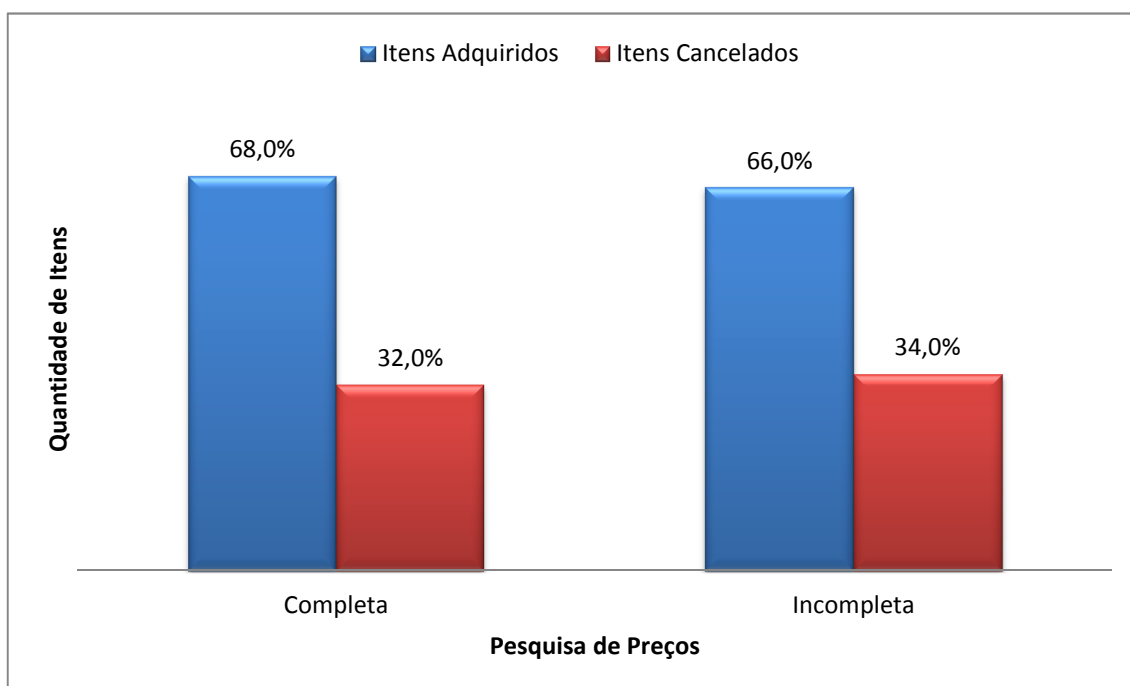
Os processos ora analisados foram licitados na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por item, o que significa dizer que o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração é determinado em razão do valor e será vencedor do item aquele fornecedor que apresentar a proposta em acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço. Os valores tidos como referência são o máximo que a administração está disposta a pagar.

Para o fator tempo, os processos foram analisados em dois momentos distintos:

4.5.1 Preço: Pesquisa de Preços

Em uma primeira análise, foi observada em todos os processos a presença ou não das pesquisas de preços. Para essa análise foi considerada como pesquisa de preços completa aquelas que continham no mínimo três orçamentos, em atendimento às exigências do Governo. Aqueles processos que possuíam duas ou uma pesquisa foram considerados incompletos.

Figura 18: Itens Cancelados em relação às pesquisas de preços



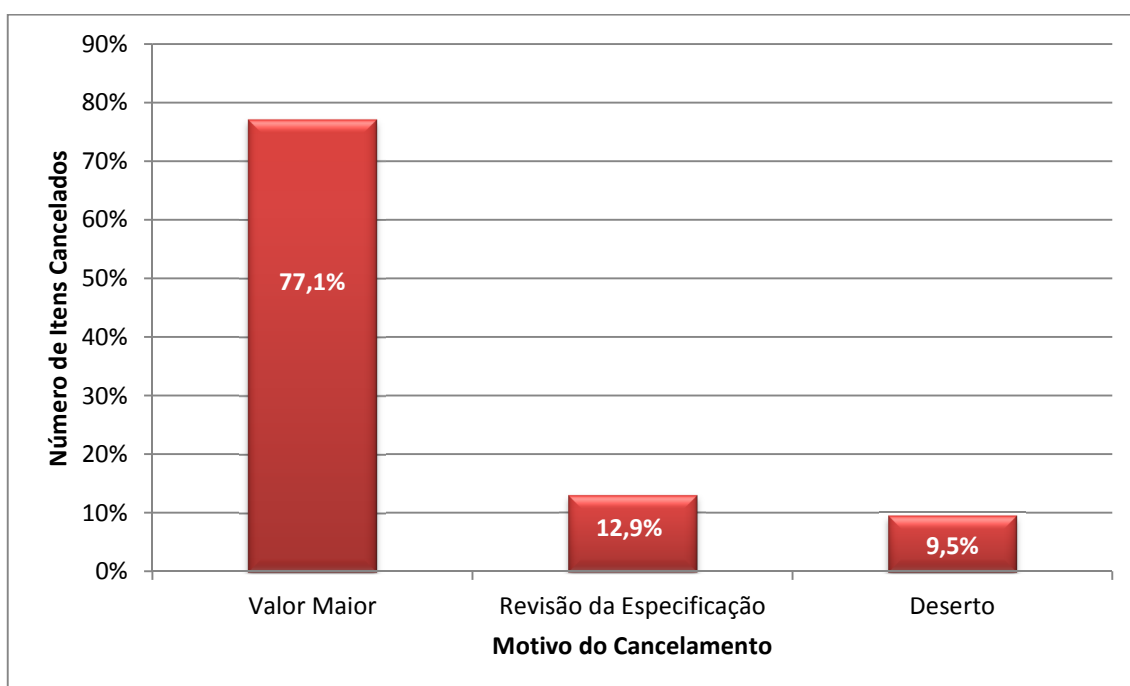
Fonte: Elaboração Própria (2014)

Ao estabelecer uma relação entre a presença ou não de pesquisa de preços completa no processo, com a quantidade de itens adquiridos, observa-se que 62,0% dos processos não tinham pesquisa de preços completas e dentre estes, 32,0% dos itens não foram adquiridos. Quando comparado, porém, com os processos que possuíam a pesquisa de preços completa, o índice de itens que não obtiveram sucesso foi de 34,0%. O que significa que não há relação significativa entre a pesquisa de preços completa e o sucesso ou insucesso na licitação.

4.5.2 Preço: Itens Cancelados devido ao Preço

Cabe ressaltar, porém, que dos 596 itens permanentes que foram licitados, 201 foram cancelados (33,7%). Estes itens foram separados em três categorias: (i) Itens Desertos, que são aqueles itens que não tiveram nenhum licitante interessado em fornecer determinado bem; (ii) Valor Maior, que são aqueles itens em que o valor estimado não pode ser atingido; e, por fim, (iii) Revisão da Especificação, que são aqueles itens em que a Administração optou por seu cancelamento, para realizar a revisão da descrição detalhada do objeto e licitá-lo em ocasião futura.

Figura 19: Itens Permanentes Cancelados versus Motivo do Cancelamento



Fonte: Elaboração Própria (2015)

Em uma breve análise, observa-se que a maioria dos itens (77,1%) foi cancelada devido ao valor estimado do bem não pode ser atingido ou negociado pelo licitante participante do Pregão. Muitos licitantes alegam que o valor estimado pela instituição não condiz nem o custo do bem. Estamos diante do maior gargalo em relação ao Termo de Referência.

Ao realizar a pesquisa de preços, o setor requisitante tem o dever de zelar por uma cotação justa, para que o valor estimado seja condizente com o valor de mercado. Há uma séria dificuldade para a Administração Pública em conseguir valores de

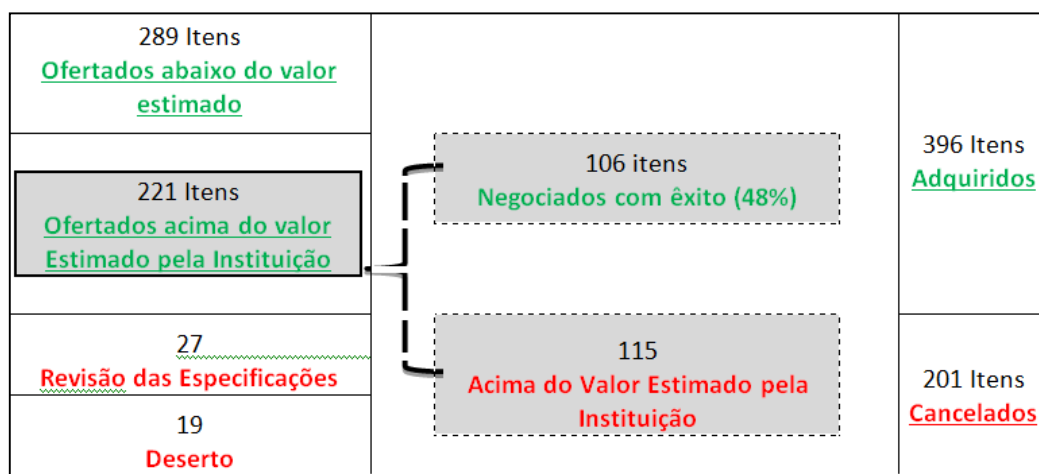
orçamento para uma licitação. Em sua maioria, as empresas não têm interesse em fornecer esses dados, tendo em vista que não possuem interesse em participar de licitações e contratar com o poder público. Outra dificuldade está em estimar os custos indiretos, tais como demora no envio da Nota de Empenho, prazo de pagamento dilatado; e, por muitas vezes, atraso no pagamento do bem ofertado.

Algumas vezes, até mesmo aquele licitante que já está habituado a participar de licitações, não tem interesse em fornecer um orçamento, uma vez que teria que disponibilizar um funcionário para isso, tamanha a demanda dos órgãos públicos, deixando assim de ser interessante para o empresário.

4.6 FATOR 6 – NEGOCIAÇÃO DE COMPRAS

Com o advento da modalidade Pregão, surge a figura do Pregoeiro, que é o responsável pela condução do processo licitatório. Uma de suas funções é a de negociar o valor ofertado pelo licitante, independentemente de este estar acima ou abaixo do valor estimado.

Figura 20: Demonstrativo do Fator Qualidade – Especificação do Produto

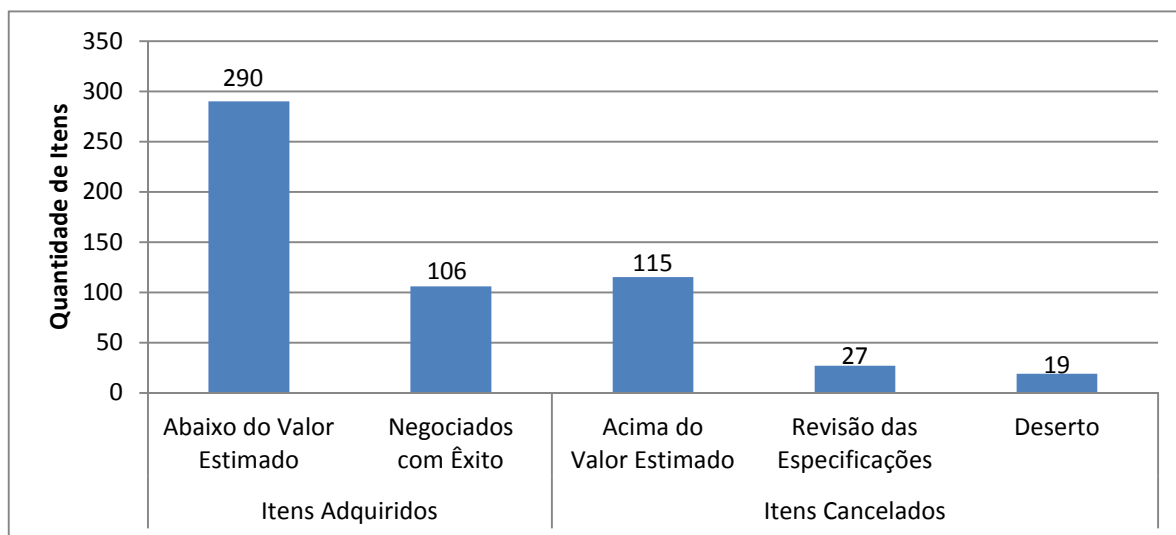


Fonte: Elaboração Própria (2015)

Na condução do Pregão Eletrônico é de praxe que os valores negociados sejam aqueles que estejam acima do valor que foi inicialmente estimado pela instituição. Em 2013, dos 596 itens permanentes que foram licitados, 261 deles estavam acima do valor estimado. Analisando o percentual de itens ofertados acima do valor

estimado em relação ao quantitativo total de itens negociados, temos que aproximadamente 48,0% dos itens obtiveram êxito na negociação.

Figura 21: Situação dos Itens Permanentes Licitados em 2013



Fonte: Elaboração Própria (2015)

Dentre os motivos elencados para o cancelamento dos itens, o valor acima do estimado corresponde a 71,0%, sendo o mais significativo motivo para recusa dos itens. O índice de itens negociados com êxito só não é maior devido ao valor estimado pela instituição. Quando o licitante não pode ofertar o equipamento dentro do valor estimado pela instituição, não há que se falar em negociação, uma vez que o pregoeiro não pode aceitar uma proposta que esteja acima do valor estimado pela instituição, ensejando necessariamente o cancelamento do mesmo.

4.7 FATOR 7 – PADRONIZAÇÃO

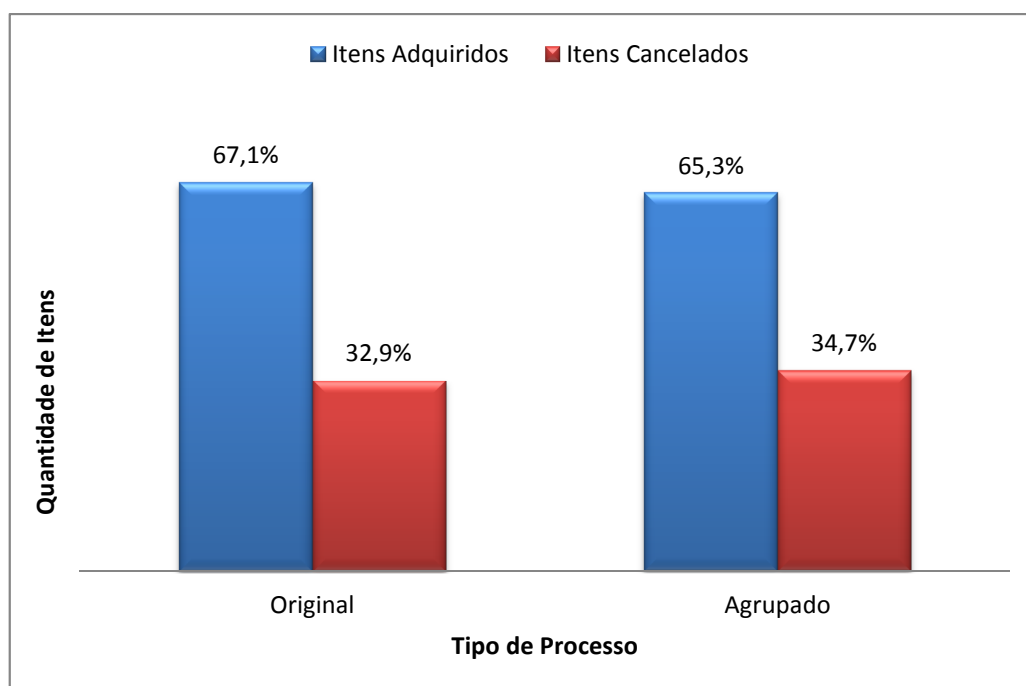
No ano de 2013, a UFES contou com a abertura de dois calendários de compras, um no primeiro e o outro no segundo semestre. Para a aquisição de materiais permanentes, as requisições são enviadas via protocolado ao Departamento de Administração - DA para a efetivação da compra. Cada setor faz sua requisição diante de uma demanda específica. O setor pode solicitar materiais permanentes das mais diversas naturezas. No momento que estes processos chegam ao DA, são agrupados por semelhança. Por exemplo: Equipamentos de Laboratório Técnico,

Equipamentos de Informática, Equipamentos de Cine, Foto, Som, e assim sucessivamente.

4.7.1 Padronização: Tipo de Processo

Em uma primeira análise, foram separados os processos originais que são aqueles que encaminhados ao Setor de Licitações diretamente; e os processos agrupados que serão analisados, destrinchados e posteriormente agrupados por semelhança.

Figura 22: Fator Padronização – Itens adquiridos ou cancelados por tipo de processo.



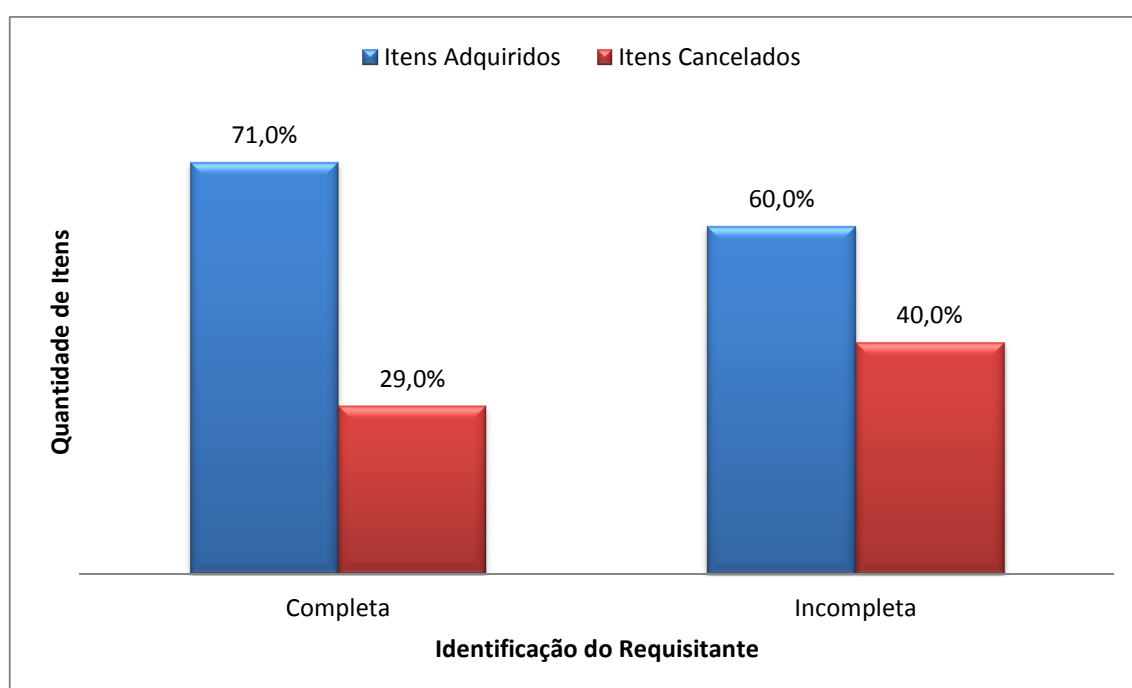
Fonte: Elaboração Própria (2015)

Os processos originais obtiveram êxito de 67,1% na compra dos itens, ao passo que os processos agrupados 65,3%. Em relação aos itens que foram cancelados, os percentuais também são bem próximos, demonstrando que não há relação direta entre o fato de o processo ser original ou agrupado com o sucesso na aquisição dos itens.

4.7.2 Padronização: Identificação Completa do Requisitante

Para a aquisição de materiais permanentes, o setor de licitações, na maior parte das vezes, tem a necessidade de entrar em contato com o setor requisitante para obter um parecer técnico de aceitação. Por tratar-se de itens de grande especificidade, o contato com o demandante é imprescindível, pois o setor responsável pelas compras não possui capacidade técnica para definir a aceitação, ou não, de um equipamento.

Figura 23: Itens adquiridos ou cancelados em relação à identificação do Setor Requisitante



Fonte: Elaboração Própria (2015)

Em análise aos processos, observa-se que o índice de itens adquiridos naqueles processos em que há identificação completa do requisitante é superior em 11,0% àqueles que não possuem, ou possuem de forma incompleta. A taxa de insucesso nos processos em que a identificação do requisitante está incompleta é de 40,0%.

Isso ocorre porque para aqueles processos em que a identificação é incompleta, muitas vezes ao entrar em contato com o setor que fez a requisição, a equipe de licitações encontra dificuldades em identificar quem solicitou determinado equipamento e não tendo o parecer técnico, a equipe se vê impossibilitada de aceitar um determinado equipamento que não esteja claramente de acordo com as

especificações do edital, ou ainda, acaba por aceitar um item que não condiz exatamente com o que o solicitante gostaria.

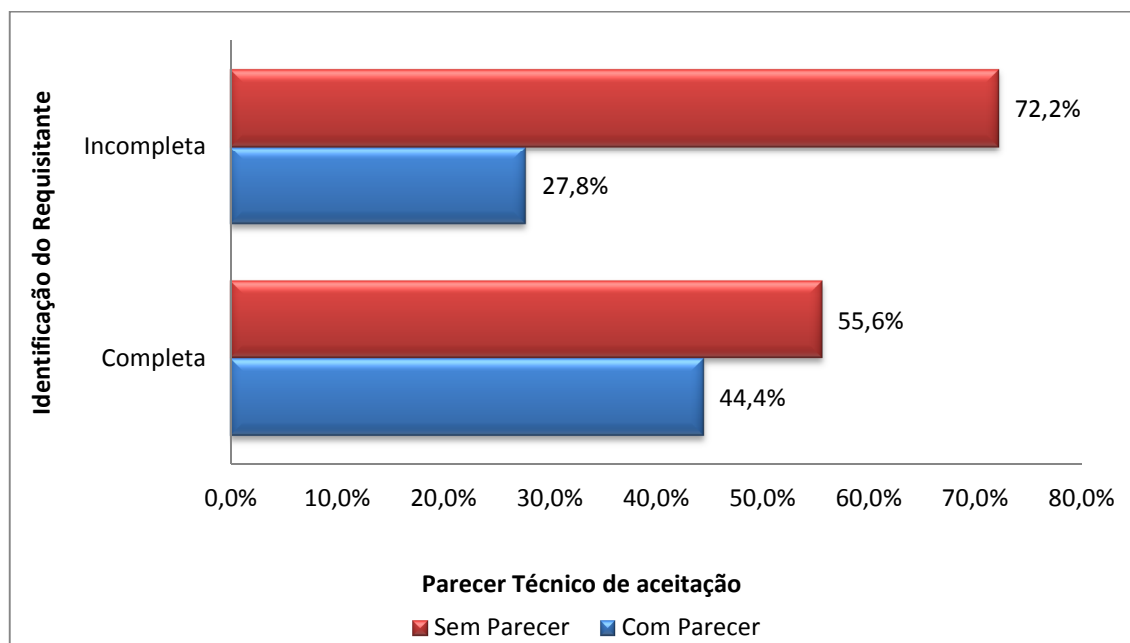
Em alguns casos, quando da análise do catálogo do produto ofertado pelo fornecedor, o requisitante pode perceber que o material solicitado não está muito bem especificado ou que faltam parâmetros de análise para a desclassificação de uma determinada proposta. O requisitante diz que não pode aceitar determinado item, por exemplo, por este não possuir voltagem 220v, mas no momento de analisar as especificações descritas no edital, observa que não colocou essa característica. Nestes casos, não é possível recusar uma proposta por algo que não foi especificado corretamente, ensejando assim, o cancelamento do item para a revisão das especificações.

4.7.3 Padronização: Parecer de Aceitação do Requisitante

Ao entrar em contato com o setor requisitante de um determinado equipamento, a equipe de licitação envia o catálogo do equipamento solicitado e a descrição completa do item constante no edital regulamentador. O setor deverá analisar as características ofertadas pelo licitante em confronto com as solicitadas em edital. Caso esteja de acordo, fará a emissão do Parecer Técnico de aceitação do Item. Caso esteja divergente, o demandante deverá especificar em qual ponto o equipamento ofertado não atende ao que foi requisitado. Passando para o segundo colocado, se houver, e assim sucessivamente.

Fazendo uma relação entre a identificação completa do requisitante e a presença ou não do parecer de aceitação nos processos analisados, temos que 72,2% dos processos que não possuíam a identificação completa do setor requisitante não tinham também o parecer de aceitação. Este percentual pode ter relação com a falta de dados e conseqüentemente a dificuldade para entrar em contato com o requisitante; ou a não necessidade de parecer por tratar-se de equipamentos de fácil aceitabilidade.

Figura 24: Parecer de aceitação em relação à identificação do Setor Requisitante



Fonte: Elaboração Própria (2015)

A aceitação por parte do requisitante é de suma importância também na fase pós-compras, pois no momento do recebimento do item, o requisitante que teve acesso ao catálogo ofertado poderá certificar-se de que o que está sendo entregue é de fato o que foi ofertado no momento da licitação; atestando a nota fiscal com maior segurança.

Tendo por base as informações coletadas durante a pesquisa e a análise dos fatores apontados como responsáveis pelo sucesso das compras de material permanente, foi possível observar que os processos, embora possam ser semelhantes em natureza, quantidades e formalidades, possuem características próprias e tendem a evoluir cada um em sua forma particular. Não sendo possível assim, detectar uma característica inerente aos processos desta ou daquela compra.

Observa-se, porém que algumas atitudes são necessárias para a boa evolução dos trâmites processuais comuns a todos os processos de aquisição de materiais, ou seja, para uma boa gestão de compras, que vai desde a elaboração do pedido, até a efetiva homologação do processo licitatório; ações estas que serão abordadas a seguir na sugestão do plano de melhoria.

5 PLANO DE MELHORIA

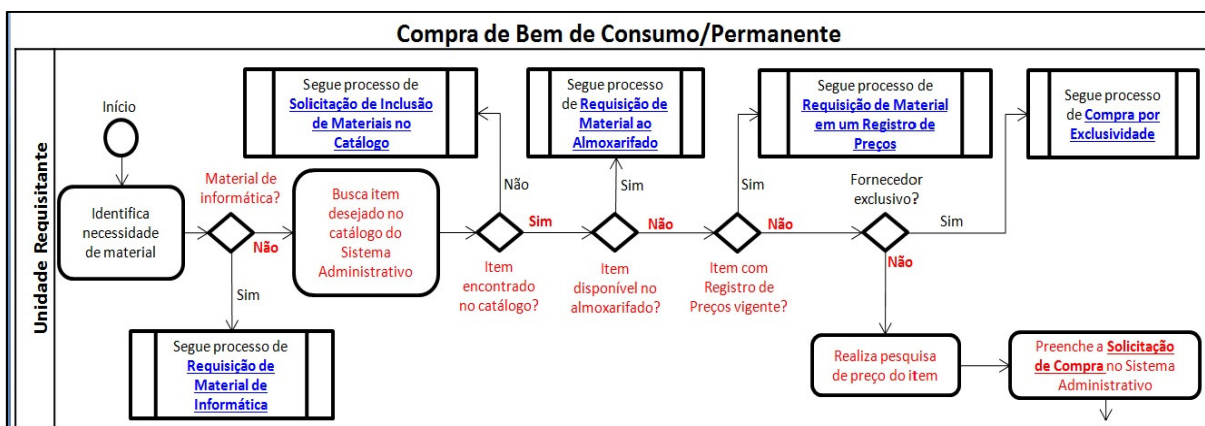
No segundo semestre de 2015, a Universidade Federal do Espírito Santo implementou o Módulo de Compras, no sistema acadêmico integrado denominado Sistema de Informações para o Ensino (SIE). Esse sistema já contava com os módulos: acadêmico, de protocolo e recursos humanos. “Trata-se de um *software* para gestão integrada que propõe o desenvolvimento e acompanhamento de todas as atividades de Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras” (BRASIL, 2015)

Para propor um procedimento de pedido de compras que seja adotado em todas as aquisições de bens permanentes da Universidade, a ser institucionalizado como padrão para as futuras aquisições de bens permanentes, passaremos à análise do atual modelo e a sugestões de ações que possam implicar na melhoria dos atuais processos.

Os pedidos de aquisição de itens de consumo, com a implementação do novo sistema, estão totalmente informatizados. Para os itens permanentes, houve uma mudança significativa no pedido de compras, inclusive quanto ao fluxograma. Anteriormente, o requisitante realizava a solicitação por meio de um formulário impresso, além da efetiva abertura de um processo físico que era enviado à PROAD para a autorização da aquisição e posteriormente, encaminhado ao DA para a concretização da compra. Com a implementação do Módulo de Compras do Sistema SIE, o setor requisitante passou a solicitar a compra de itens permanentes também pelo sistema.

O novo fluxograma elaborado pelo Departamento de Administração em nada altera a metodologia das compras, apenas organiza as várias possibilidades de aquisições, conforme observado na Figura 21:

Figura 25: Fluxograma da Unidade Requisitante



Fonte: DA/UFES (2015)

Para a melhor interpretação do fluxograma representado na Figura 21, as compras foram divididas em:

- Materiais de Tecnologia da Informação
- Almoxarifado
- Registro de preços
- Exclusividade
- Demais compras

Para os materiais e equipamentos de tecnologia da informação, o Decreto Federal nº 7.174 de 12 de maio de 2010 regulamentou a forma de contratação de bens e serviços de informática e automação para Administração Pública federal e estabeleceu diversos critérios, dentre eles que todas as aquisições deverão ser precedidas da elaboração de um planejamento da contratação, incluindo projeto básico ou Termo de Referência contendo as especificações do objeto a ser contratado (BRASIL, 2010). Trata-se de uma contratação específica que deverá ser feita em separado das demais, independentemente de ser item de consumo ou permanente.

O Almoxarifado Central da UFES trabalha com um estoque de materiais que se convencionou chamar de “cesta básica”. São alguns materiais de expediente e limpeza de uso comum e contínuo, tais como caneta, lápis, borracha, detergente, saco de lixo, etc. São os materiais estocáveis necessários à manutenção do campus e que são solicitados mensalmente pelos setores da Universidade.

ODA estabeleceu que determinados materiais com demanda para todo o ano devem ser adquiridos por meio do sistema de Registro de Preços e o processo de aquisição é iniciado no próprio Departamento. Sendo assim, para estes determinados materiais ou equipamentos, o procedimento licitatório é realizado tendo em vista uma demanda anual específica e durante a vigência da Ata de Registro de Preços, os materiais poderão ser solicitados de forma mais célere. São exemplos de materiais adquiridos por meio da modalidade de registro de preços: mobiliários, eletrodomésticos, condicionadores de ar, etc.

Alguns materiais possuem exclusividade de venda por um determinado fornecedor, não sendo possível fazer a aquisição por meio de procedimento licitatório, tendo em vista não haver ampla concorrência. Nesses casos, a Lei nº 8.666/1993 traz em seu artigo 25 ser “inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição” (BRASIL, 1993) aplicando-se para esses casos a compra direta, sem licitação, por meio da inexigibilidade. Essas aquisições são realizadas por meio do *site* de compras do Governo Federal, por meio de cotação eletrônica.

Restam as demais aquisições, às quais incluem a aquisição de bens permanentes.

5.1 AÇÕES SUGERIDAS

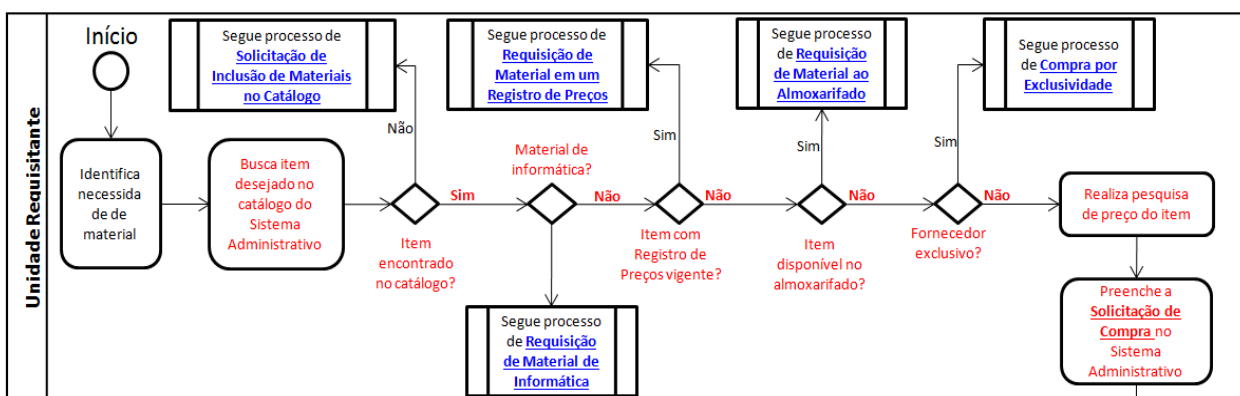
5.1.1 Revisão das Especificações do Catálogo de Materiais da UFES

O catálogo de materiais da UFES é dividido em três categorias: Material de Consumo, Material Permanente e Serviços e possui mais de 12.000 itens cadastrados. Faz-se necessário, porém, uma revisão desses itens e a sua categorização, de forma a deixá-lo enxuto e mais adequado à necessidade dos usuários.

Há a necessidade de categorizar os materiais e adaptá-lo às categorias estabelecidas no fluxograma. No momento em que o requisitante der início à requisição de materiais, não precisará saber se aquele determinado item é equipamento de informática, se é estocável e se será solicitado ao almoxarifado. A partir do momento que os materiais forem classificados e categorizados, o próprio sistema deverá indicar ao requisitante o tipo de solicitação de material pretendida.

Uma das etapas de responsabilidade da Seção de Especificação e Pesquisa Mercadológica é a análise técnica e legal dos itens de cada agrupamento e a identificação de eventuais inconsistências em relação à especificação do item. Uma vez revisado o catálogo de materiais e tendo em vista que apenas a SEPM pode cadastrar novos itens, essa etapa tende a ser eliminada e o fluxograma passa a ser da seguinte forma:

Figura 26: Fluxograma da Unidade Requisitante



Fonte: DA/UFES adaptado pelo autor (2015)

Atividades:

- Capacitação do Setor SEPM em catalogação de materiais;
- Criação de uma comissão para a revisão do Catálogo de Itens por gênero;

Unidades responsáveis: Direção do Departamento de Administração, Setor de Especificação e Pesquisa Mercadológica, Servidores Requisitantes e Professores conforme a natureza do material a ser revisado.

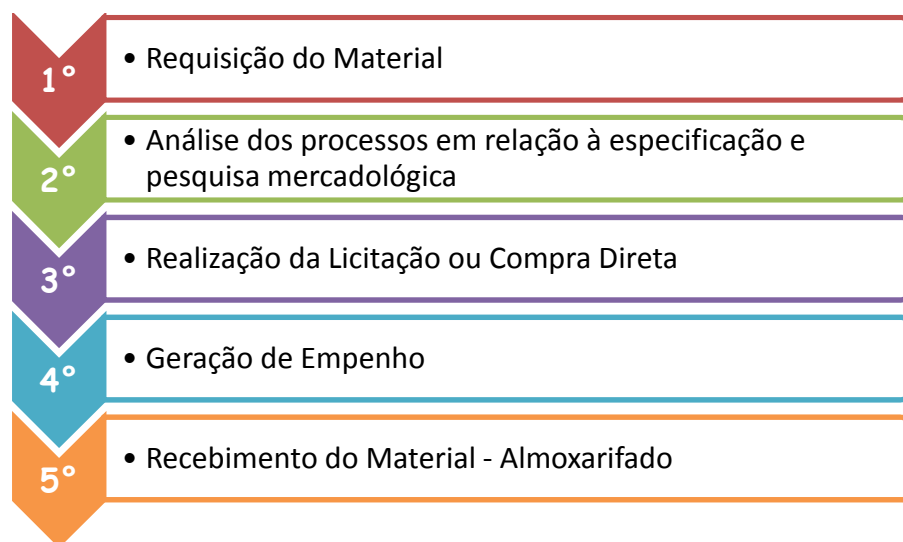
5.1.2 Abertura de Calendários de Compras por Grupos de Materiais

A Universidade conta atualmente com a abertura de calendário de compras para o recebimento das demandas advindas de todos os setores da UFES. Esses calendários são determinados pelo DA em conjunto com a PROAD e não possuem data específica. Geralmente ocorrem em duas etapas: um no primeiro semestre e outro no segundo semestre, tanto para bens de consumo quanto para bens permanentes. Os pedidos de Almoxarifado e Registro de Preços não seguem o calendário de compras - podem ser solicitados a qualquer época do ano.

O DA conta com vários setores diretamente envolvidos na requisição de um bem permanente. Ocorre que, ao concentrar as compras em apenas dois calendários distintos, acaba por gerar uma sazonalidade improdutiva nos setores envolvidos com períodos de grande concentração de demandas e outros com ociosidade de demandas.

De uma forma resumida, o procedimento licitatório possui 5 fases bem definidas:

Figura 27: Fases do procedimento licitatório

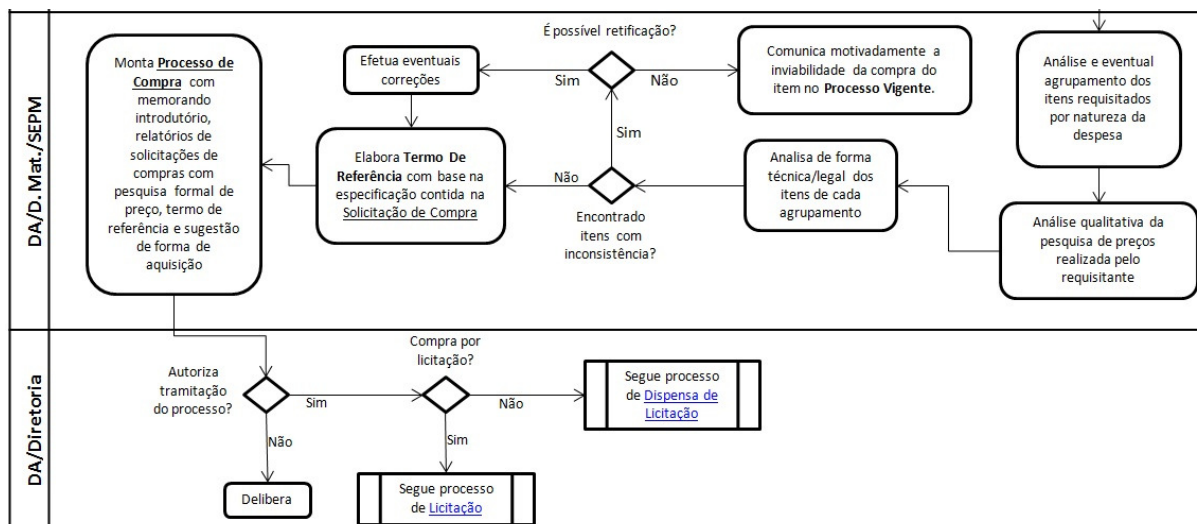


Fonte: Elaboração Própria (2015)

Quando da abertura do calendário, os setores requisitantes recebem um volume concentrado de pedidos para inserir no sistema. Logo em seguida, quando do encerramento do calendário, a SEPM analisa todos os pedidos, eventuais agrupamentos dos itens por natureza da despesa; além de todas as especificações,

requisições e a consistência em relação às pesquisas de preços inseridas pelo setor requisitante. A Figura 23 ilustra essa etapa.

Figura 28: Fluxograma da seção de especificação e pesquisa mercadológica



Fonte: DA/UFES (2015)

Os processos são montados e encaminhados, a depender do tipo de compra, para a Licitação ou para a Compra Direta, que efetivará a aquisição pretendida. Após encerrado, o processo segue para a geração de empenho, no Departamento de Contabilidade e Finanças – DCF; posteriormente retorna ao DA para a comunicação ao fornecedor e envio das notas de empenho. Por fim, o Almoxarifado Central encarrega-se do recebimento dos equipamentos. A cada fase mencionada, os setores ficam sobrecarregados, ao passo que o setor anterior e o subsequente ficam com pouca demanda.

Ao estabelecer diversos calendários de compras com datas fixas e periodicidade anual, o setor requisitante terá a ciência de que para aquele determinado equipamento, deverá pedir no prazo estabelecido. Caso isso não ocorra, somente no próximo calendário para aquele item. A princípio essa nova regra poderá trazer certo desconforto por separar determinados tipos de itens em épocas diferentes. O sistema SIE conta atualmente com 42 categorias de materiais permanentes.

Atividades:

- Criação de uma comissão para a revisão das Categorias de Itens constantes no SIE;

- Criação de agrupamento de categorias por similaridade de natureza e as respectivas datas de calendário de compras para cada agrupamento;
- Definição de datas fixas de periodicidade anual para que o requisitante possa se planejar para fazer os pedidos.

Unidades responsáveis: Direção do Departamento de Administração, Setor de Especificação e Pesquisa Mercadológica, Servidores Requisitantes e Professores demandantes.

5.1.3 Criação do Solicitante Responsável por Setor e Realização de Treinamentos Periódicos

Assim como os materiais devem ser divididos por categorias, os diversos setores da Universidade também precisam ser definidos e separados por sua relevância. Há setores chave como, por exemplo, a Comissão Coordenadora do Vestibular – CCV, que está diretamente relacionada com a atividade fim da Instituição e suas requisições não podem ter o mesmo tratamento dos demais setores. Há também alguns projetos que possuem verbas próprias e com datas diferentes das datas do orçamento da Universidade. Desta forma, há de se proceder a uma análise dessas especificidades.

Além disso, cada um desses setores deverá ter uma pessoa responsável pela solicitação, facilitando assim a interação com o DA. Quando há licitação para compra de bens permanentes, por exemplo, o setor necessita entrar em contato com o setor requisitante para o envio e consequente análise do catálogo que está sendo ofertado pelo licitante. Neste momento ter uma pessoa responsável pelo recebimento e análise é fundamental, sobretudo para dar celeridade ao certame.

Antes da abertura do calendário de compras, é importante que os setores requisitantes sejam capacitados para realizar pedidos conforme orientações do DA. A criação de turmas regulares para treinamento faz-se necessária, dada a rotatividade das pessoas responsáveis pela solicitação, evitando assim a perda de informações importantes quando passadas de uma pessoa para a outra sem um efetivo treinamento.

Atividades:

- Relacionar todos os setores demandantes da universidade e dividi-los conforme critério estabelecido pelo DA;
- Sugerir que em cada setor seja indicado um responsável pelas requisições;
- Criar treinamentos regulares para capacitar os responsáveis pelas requisições nesses setores, sobre como realizar um pedido de compras.

Unidades responsáveis: Direção do Departamento de Administração, Setor de Especificação e Pesquisa Mercadológica.

5.1.4 Criação de Parâmetros por Tipo de Material Solicitado no SIE

Algumas características do material a ser licitado, independentemente de ser de consumo ou permanente, são imprescindíveis para a sua aceitação. Ao especificar o material a ser adquirido, algumas informações relevantes são omitidas, trazendo eventuais problemas na entrega do equipamento. Em alguns casos, por exemplo, há a necessidade de instalação do equipamento, mas como o requisitante desconhece que esta informação deverá ser inserida no sistema, só percebe a falha no final do processo, no momento da entrega.

No momento do pedido, quando for o caso, o sistema deve alertar ao requisitante para as seguintes demandas:

- Necessidade de Instalação;
- Necessidade de garantia além daquela dada pelo Código de Defesa do Consumidor;
- Local de Entrega (para os casos em que o material deva ser entregue em outro campus da Universidade);
- Medidas e/ou Dimensões aproximada dos materiais;
- Voltagem, amperagem, etc.;
- Aplicação a que se destina;
- Normas técnicas aplicáveis;
- Acondicionamento do material e tipo de embalagem;
- Cor do material;

Não são raros os casos em que o material é solicitado e posteriormente não há condições de entregá-lo, pois as dimensões solicitadas não foram levadas em consideração e o equipamento não cabe na sala, não passa pela porta, etc. Essa adaptação do sistema faria com que o requisitante pensasse previamente sobre as implicações no momento da entrega devido às características do equipamento requisitado.

A inserção no sistema dos Catálogos ofertados no procedimento licitatório em documento PDF para que o Almojarifado confira se o que está recebendo está de acordo com o ofertado no momento da Licitação, também é uma sugestão para o novo sistema.

Atividades:

- Fazer um levantamento junto ao Setor de Almoxarifado e aos terceirizados responsáveis pela entrega dos materiais e equipamentos dos fatores com mais frequência de problemas.
- Decidir quais desses fatores deverão ser inseridos no sistema de forma que o requisitante no momento da solicitação possa ser solicitado a responder.
- Adaptar os itens constantes no catálogo a essas informações;

Unidades responsáveis: Direção do Departamento de Administração, funcionários terceirizados do Almoxarifado Central, Setor de Almoxarifado e Setor de Especificação e Pesquisa Mercadológica.

5.1.5 Criação de novos Registros de Preços para atendimento às demandas comuns da UFES

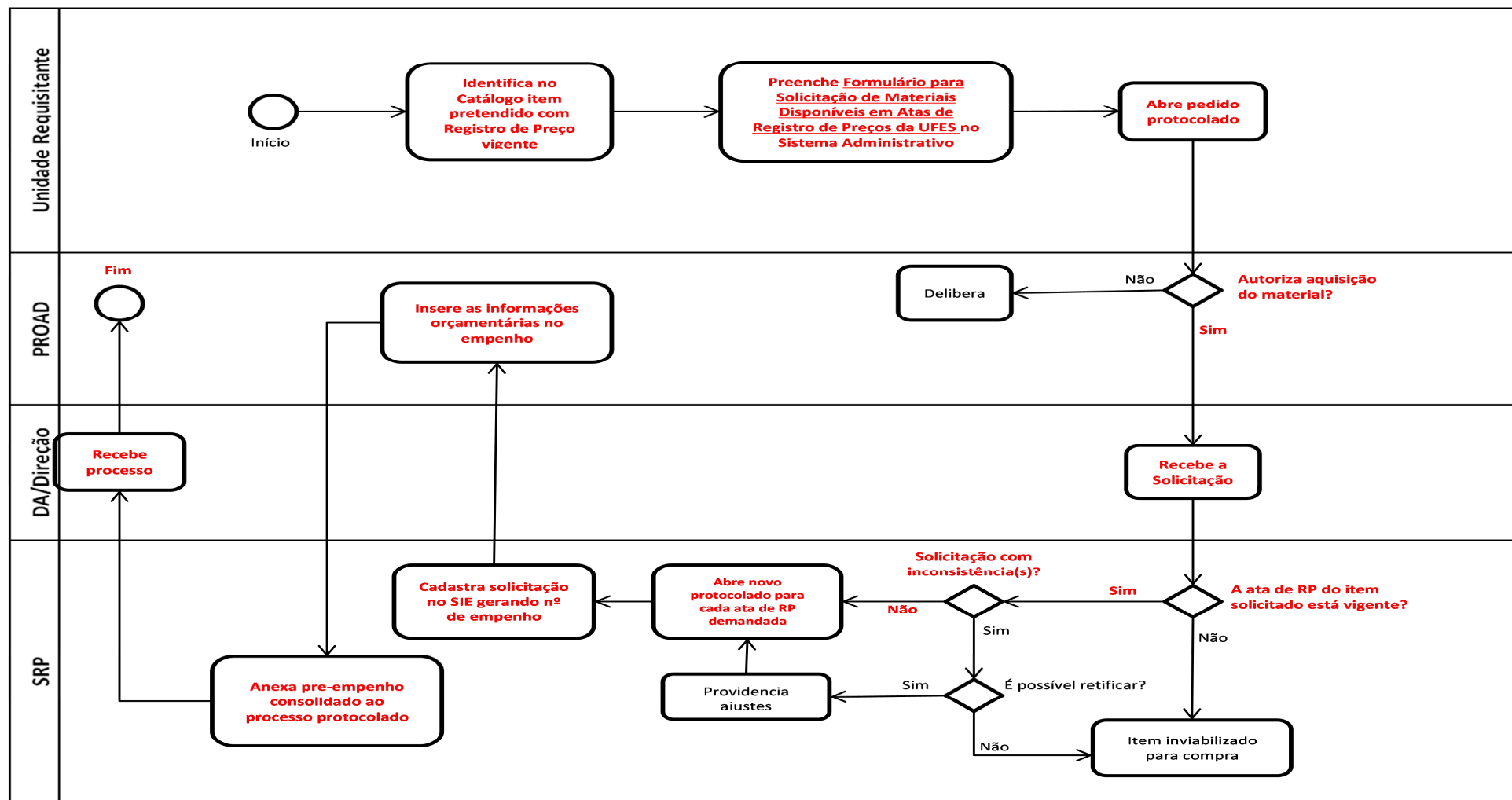
Alguns materiais e equipamentos possuem uma demanda constante - necessitam ser requisitados todos os anos. Os materiais ora abordados são aqueles que não fazem parte da chamada “cesta básica” e não estão no rol atual de aquisições realizadas via registro de preços pelo DA.

É necessário um levantamento em todos os setores da Universidade com os requisitantes dos materiais requisitados frequentemente, quais são os itens que eles solicitam todos os anos, para que possam ser adquiridos através da Licitação por Registro de Preços.

O objetivo da aquisição por registro de preços nada mais é do que a garantia de um atendimento de forma eficiente e imediata da demanda dos setores, pois na maioria das vezes os procedimentos licitatórios são demorados, em média, 90 dias entre a abertura do processo e a homologação da licitação (informação extraída dos processos analisados), somando-se os prazos para emissão de empenho, envio ao fornecedor e a efetiva entrega, o prazo pode estender-se para 120 dias.

Com uma ata de registro de preços ativo, o procedimento é muito mais simples, pois após aprovada a requisição, o pedido segue imediatamente para a emissão de empenho e posterior entrega, conforme demonstrado abaixo:

Figura 29: Fluxo da requisição por meio de registro de preços



Fonte: DA/UFES (2015)

Cabe ressaltar que os setores envolvidos deverão ser consultados a cada novo calendário de compras através de registro de preços, e que as demandas poderão ser acrescidas ou decrescidas, além da necessidade de orçamentos para o novo processo. A diferença entre a aquisição por Licitação e a por Registro de Preços, é que esta última demanda um planejamento em longo prazo por parte de setor requisitante, para a determinação de um quantitativo anual demandado. Em princípio

Atividades:

- Fazer um levantamento dos materiais requisitados frequentemente pela universidade;
- Agrupar os materiais por natureza de despesa;
- Criar o SRP padrão para essas demandas e enviar anualmente documento para a ratificação dos itens e quantitativos;
- Realizar treinamento para representantes dos setores requisitantes sobre aquisição por Registro de Preços.

Unidades responsáveis: Direção do Departamento de Administração, Setor de Registro de Preços, Servidores Requisitantes.

5.1.6 Elaboração de Manual de Compras com padrão de Procedimento de Pedido de Compras

Com a implementação do Módulo de Compras do Sistema SIE, a Universidade passou a contar com um novo modelo de pedido de compras inserido no sistema. Ocorre que o DA juntamente com o Núcleo de Tecnologia de Informações – NTI/UFES optou por criar uma versão para a internet do SIE para melhorar a interação com o usuário, uma vez que a interface original do sistema SIE não é amigável ao usuário.

A criação da interface web está em andamento. Cabe destacar, porém, que a sua comunicação com o novo fluxograma do DA é imprescindível devendo estar diretamente relacionados. Para estabelecer essa ligação, a criação de um Manual de Compras com orientações sobre esse novo procedimento de compras é de suma importância.

O Manual de Compras deverá abarcar informações primordiais podendo ser dividido em três partes, a saber:

- Pontos na legislação relevantes ao Procedimento de Compras: muitos requisitantes fazem questionamentos que não são pertinentes à luz da legislação. O Manual de Compras auxiliaria os esclarecimentos dessas dúvidas.
- Calendário de Compras: o Manual deverá ter uma parte específica sobre o calendário de compras previsto para o ano. Essa informação é de suma importância para que os setores requisitantes possam se planejar tendo em vista as datas informadas. A cada ano será necessária atualização dessas datas, ou seja, o manual deverá ser revisado e atualizado periodicamente, suprimindo inclusive eventuais alterações no sistema de compras.
- Manual de Procedimentos que deverá abordar o passo a passo de um pedido, diretamente vinculado ao fluxograma de compras. Deverá instruir os usuários em relação a algumas questões, tais como:
 - Como elaborar a requisição de compras;
 - Como obter orçamentos;

- Tramitação do pedido;
- Recebimento de material e ateste da nota fiscal.

O sistema versão web deverá ser autoexplicativo. Todos os passos do manual de compras deverão ser inseridos no Sistema SIE através de balões informativos em cada passo. Por meio de figuras com interrogação contendo as informações sobre um determinado procedimento.

Atualmente, o sistema oferece um catálogo de materiais em que o solicitante necessita saber se o item a ser requisitado trata-se de uma compra, um registro de preços ou um item de almoxarifado, e posteriormente selecionar o tipo de solicitação a ser preenchida. O catálogo do sistema deve ter esses itens já classificados e encaminhar o pedido diretamente para a tela a ser preenchida, facilitando assim a utilização do sistema.

Atividades:

- Fazer um levantamento dos tipos de compras no fluxograma do DA;
- Adaptar o catálogo de compras aos tipos de requisições existentes e traçar no Sistema SIE esse caminho;
- Criar uma comissão para a elaboração do manual de compras e interação junto ao NTI para adaptação do sistema na versão Web.

Unidades responsáveis: Direção do Departamento de Administração, Núcleo de Tecnologia de Informações – NTI/UFES.

A Tabela 2 resume as ações sugeridas, o detalhamento das ações em atividades e os principais setores responsáveis pela execução das ações sugeridas.

Tabela 2: Resumo das ações sugeridas

	Ações	Atividades	Unidades responsáveis
Sugerida 1	Revisão das Especificações constantes no Catálogo de Materiais da UFES.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação do Setor SEPM em catalogação de materiais; • Criação de uma comissão para a revisão do Catálogo de Itens por gênero; 	Direção do Departamento de Administração, Setor de Especificação e Pesquisa Mercadológica, Servidores Requisitantes e Professores conforme a natureza do material a ser revisado.
Sugerida 2	Abertura de vários calendários de compras divididos em grupos de materiais para redução da sazonalidade de serviço.	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de uma comissão para a revisão das Categorias de Itens constantes no SIE; • Criação de agrupamento de categorias por similaridade de natureza e as respectivas datas de calendário de compras para cada agrupamento; • Definição de datas fixas de periodicidade anual para que o requisitante possa se planejar para fazer os pedidos. 	Direção do Departamento de Administração, Setor de Especificação e Pesquisa Mercadológica, Servidores Requisitantes e Professores demandantes.
Sugerida 3	Criação do Solicitante Responsável e realização de treinamentos periódicos	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionar todos os setores demandantes da universidade e dividi-los conforme critério estabelecido pelo DA; • Sugerir que em cada setor seja indicado um responsável pelas requisições; • Criar treinamentos regulares para capacitar os responsáveis pelas requisições nesses setores, sobre como realizar um pedido de compras. 	Direção do Departamento de Administração, Setor de Especificação e Pesquisa Mercadológica.
Sugerida 4	Criação de parâmetros no sistema SIE para auxílio no procedimento licitatório e na entrega do Almoxarifado.	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer um levantamento junto ao Setor de Almoxarifado e aos terceirizados responsáveis pela entrega dos materiais e equipamentos dos fatores com mais frequência de problemas. • Decidir quais desses fatores deverão ser inseridos no sistema de forma que o requisitante no momento da solicitação possa ser solicitado a responder. • Adaptar os itens constantes no catálogo a essas informações; 	Direção do Departamento de Administração, funcionários terceirizados do Almoxarifado Central, Setor de Almoxarifado e Setor de Especificação e Pesquisa Mercadológica.
Sugerida 5	Criação de novos Registros de Preços para atendimento às demandas comuns da Universidade.	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer um levantamento dos materiais requisitados frequentemente pela universidade; • Agrupar os materiais por natureza de despesa; • Criar o SRP padrão para essas demandas e enviar anualmente documento para a ratificação dos itens e quantitativos; • Realizar treinamento para representantes dos setores requisitantes sobre aquisição por Registro de Preços. 	Direção do Departamento de Administração, Setor de Registro de Preços, Servidores Requisitantes.
Sugerida 6	Elaboração de um Manual de Compras institucionalizado como padrão de Procedimento de Pedido de Compras.	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer um levantamento dos tipos de compras no fluxograma do DA; • Adaptar o catálogo de compras aos tipos de requisições existentes e traçar no Sistema SIE esse caminho; • Criar uma comissão para a elaboração do manual de compras e interação junto ao NTI para adaptação do sistema na versão Web. 	Direção do Departamento de Administração, Núcleo de Tecnologia de Informações – NTI/UFES.

Fonte: Elaboração Própria (2015)

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2012.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Licitação e contrato administrativo: estudos, pareceres e comentários**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BAILY, Peter John Hartwell et al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000. 471 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 08 de setembro de 2014.

_____. Compras Governamentais. **Portal de Compras do Governo Federal**. Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br> Acesso em: 08 de setembro de 2014 a.

_____. Compras Governamentais. Portal de Compras do Governo Federal. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. Disponível em http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf Acesso em: 24 de outubro de 2014 b.

_____. Decreto nº 3.555/2000. **Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm Acesso em: 08 de setembro de 2014.

_____. Decreto nº 5.450/2005. **Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm Acesso em: 08 de setembro de 2014.

_____. Decreto nº 7.174/2010. **Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7174.htm> Acesso em: 10 de outubro de 2015.

_____. Decreto- Lei nº. 200/1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em: 08 de setembro de 2014.

_____. Instrução Normativa Nº 5, de 27 de junho de 2014. **Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.** Disponível em <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>> Acesso em 10 de novembro de 2014 c.

_____. Lei nº. 4.320/1993. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 01 de dezembro de 2014.

_____. Lei nº. 8.666/1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 08 de setembro de 2014.

_____. Lei nº. 10.520/2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm> Acesso em: 08 de setembro de 2014.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

_____. Medida provisória no 2.026/2000. **Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm > Acesso em: 08 de setembro de 2014.

_____. Ministério da Educação e Cultura (MEC). **Análise sobre a expansão das Universidades Federais (2003 a 2012). Relatório da comissão constituída pela portaria nº 126/2012**. Brasília. 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=. Acesso em: 21/11/14.

_____. Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Nº 448, de 13 de setembro de 2002**. Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_448_2002.pdf. Acesso em: 27/10/14.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=7&ler=s895>. Acesso em: 26/11/2014.

_____. Universidade Federal do Espírito Santo. Núcleo de Tecnologia da Informação. Disponível em: <<http://www.npd.ufes.br/sistema-de-informa%C3%A7%C3%A3o-para-o-ensino-sie>>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. G. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S. Paulo: Cia. Das Letras, 2001. p. 222-259.

CAVALCANTI, A. C. F.; BIANCOLINO, C. A.; MARTENS, C. D. P. **Análise da gestão da qualidade nas aquisições de produtos e serviços de saúde de um hospital público de São Paulo** *Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde*, v. 11, n. 4, p. 247-265, 2014.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pámela S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 7. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, André Lucirton. **Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil**. *Revista de Administração*, São Paulo v. 35, n.4, p. 119 - 128 Out/Dez 2000.

COSTA, F. L. Brasil: **200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 42, n. 5, p. 829-874, Set./Out. 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de materiais: uma abordagem logística**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. Ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MARTINS, Petrônio G.; ALT, Paulo Renato Campos. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio B. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

Motta Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, pregão, parcerias público-privadas**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa**. 2 ed., Porto Alegre: Síntese, 1998.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do Termo de Referência na eficácia das licitações e contratos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ANEXO I - Checklist

Fatores	Questionamento	Sucesso (com relação)	Insucesso (sem relação)
Fator 1: Qualidade	Especificação do produto		
	Satisfatória	x	
	Não satisfatório: solicitação de esclarecimento atendida	x	
	Não satisfatório: solicitação de esclarecimento não atendida		x
	As especificações dos itens foram satisfatórias durante a licitação?		
	Sim	x	
	Não		x
Fator 2: Planejamento	Houve justificativa para o quantitativo solicitado?		
	Sim	x	
	Não		x
Fator 3: Tempo	Tempo do Processo		
	Inferior a 3 meses	x	
	Superior a 3 meses		x
	Duração do Pregão (da abertura à homologação)		
	Inferior a 1 semana	x	
	Superior a 1 semana		x
Fator 4: Decisão sobre fonte de suprimentos	Houve Licitante Inabilitado?		
	Não	x	
	Sim		x
Fator 5: Preço	Pesquisa de preço		
	Completo	x	
	Incompleto		x
	Todos os Itens foram ofertados abaixo do valor Estimado?		
	Sim	x	
	Não		x
Fator 6: Negociação de Compras	Houve valores acima do estimado negociados pelo pregoeiro?		
	sim	x	
	não		x
Fator 7: Padronização	Processo		
	Original	x	
	Agrupado		x
	Identificação completa do requisitante		
	Sim	x	
	Não		x
	Parecer de aceitação do Requisitante		
	Sim	x	
	Não		x