



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Programa de Pós-Graduação em Economia  
Mestrado Profissional em Economia

RENAN MENDES ROCHA

**Desalinhamento entre a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a realidade das  
compras governamentais no Estado Gerencial: um estudo de caso**

Brasília – DF  
2015

Renan Mendes Rocha

**Desalinhamento entre a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a realidade das compras governamentais no Estado Gerencial: um estudo de caso**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Economia, área de concentração em Gestão Econômica de Finanças Públicas, do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/2015.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Alexandre Maduro Abreu- Orientador  
Departamento de Administração - UnB

---

Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior – Membro Externo  
Departamento de Administração - UnB

---

Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior – Membro  
Departamento de Economia - UnB

## RESUMO

As reformas empreendidas na década de 90 tiveram um duplo aspecto de um lado extinguir o estado burocrático que estava em crise e do outro o combate à inflação, já que nos anos 90 foram marcados por um processo inflacionário galopante. Assim a reforma significa reduzir o tamanho do estado limitando suas funções como produtor de bens e serviços em menor escala e como estado regulador, ampliando suas funções no financiamento de organizações públicas não estatais. Por outro lado a Lei de Licitações que regulamenta as compras governamentais foi criada dentro de um estado burocrático, tornando o processo de compra lento, demorado, burocrático e ineficiente, apesar de diversos sistemas eletrônicos que o governo vai criar após a promulgação da constituição. Esses sistemas tem um duplo aspecto: de um lado o governo procurou dar transparência às suas compras e do outro torna-las mais eficiente. No Brasil o procedimento de compras iniciaram durante o século XVI com as Ordenações Filipinas até os dias de hoje que se realiza licitações eletronicamente que é o Pregão Eletrônico. Existem grandes diferenças entre as compras do setor público para o privado, assim na administração pública o agente público cumpre a lei e nas empresas segue as leis de mercado ou critérios próprios, mas a finalidade é uma só, ou seja, suprir as organizações de materiais e serviços em quantidades e qualidades certas. Com a introdução do pregão eletrônico e presencial surgiu na administração pública a figura do pregoeiro e para tanto exige que ele tenha um perfil adequado para gerir a licitação, haja vista a grande responsabilidade que ele tem sobre si, considerando que ele tem poder de decisão, habilidade para negociar além de qualidades morais tais como: honestidade, integridade, ética, responsabilidade etc. tudo isso faz com que a gestão de suprimento do órgão funcione com eficiência. Na FUB ela fica prejudicada em função da lei de licitações que emperra todo o procedimento das compras tendo em vista o excesso de formalização, além do mais que no caso da Universidade muitos equipamentos não devem ser adjudicados pelo menor preço e sim pela tecnologia. E por fim realizamos a pesquisa aplicando questionário aos agentes de compras da Universidade visando traçar um perfil dos mesmos.

**.Palavras-chave:** Administração Pública. Eficiência. Pregão Eletrônico, Reforma do Estado Burocrático, Licitações.

## **ABSTRACT**

The reforms undertaken in the 90s has a double aspect: on the one side extinguish the bureaucratic state that was in crisis and on the other side fight against inflation, since those years were marked by rampant inflation. Thus the reform means reducing the state's size, limiting his duties as producer of goods and services on a smaller scale and as a regulatory state, expanding its functions in the financing of non-state organizations. Nonetheless, the Bidding Law that regulates the government procurement was created in a bureaucratic state, making the purchase process slow, time-consuming, bureaucratic and inefficient, although various electronic systems were created by the government after the promulgation of the constitution. These systems have two main purposes: give more transparency to the purchases and make them more efficient. In Brazil, the purchasing procedure initiated during the XVI century with the Philippine Ordinations; currently, the bidding process is electronic through the Electronic Bidding. There are mayor differences between the government procurement and the private; in the Public Administration, the public official follow the law, while the private companies follow the market rules or their own criteria. However, the intention is the same, that is, supply the organizations with materials and services in certain quantities and qualities. The introduction of the electronic bidding and the regular bidding brought the role of the auctioneer, who needs to have the right profile to manage the bidding process, deals with a lot of responsibilities, has authority to decide, has ability to negotiate and must have moral qualities such as honesty, integrity, ethics and responsibility that contributes to the efficiency of the supply management of the public institution. Nevertheless, the bidding process at FUB is jammed due the Bidding Law and the excessive formalization. Moreover, at the university many types of equipment must not be awarded with the lowest price but with the technology. Finally we conducted the survey with the public purchase agents in order to draw a profile of them.

Keywords: Public Administration. Efficiency. Electronic Bidding. Reform of the Bureaucratic State

## LISTA DE GRÁFICO

Gráfico de Economía de Escala.....	59
------------------------------------	----

## LISTA DE TABELAS

Quadro 1 Demonstrativo da Área de Atuação do Estado .....	21
Quadro 2 Demonstrativo dos Componentes Institucionais da FUB.....	38
Quadro 3 Demonstrativo da Área Física dos <i>Campi</i> da FUB.....	32
Quadro 4 Demonstrativo da Capacidade Institucional .....	39
Quadro 5 Demonstrativo da Relação dos Módulos do SIASG.....	46
Quadro 6 Demonstrativo da Fase da Convocação – Abrangência do SIASG e Comprasnet..	47
Quadro 7-Demonstrativo da Habilitação -Abrangência do SIASG e Comprasnet.....	48
Quadro 8-Demonstrativo da Fase da Competição - Abrangência do SIASG e Comprasnet....	49
Quadro 9-Demonstrativo da Fase de Contratação e Execução - Abrangência do SIASG e Comprasnet.....	51
Quadro 10 Demonstrativo dos Sistemas de Compras.....	49
Quadro 11 Demonstrativo dos Órgãos de Compras da FUB.....	57
Quadro 12-Tipos de Compras.....	61
Quadro 13 Demonstrativo das Atribuições do Pregoeiro Pregão Eletrônico x Pregão Presencial	63
Quadro 14 Demonstrativo de Percentuais de Multas Aplicadas pelo TCU a Servidores Públicos.....	59
Quadro 15 Demonstrativo das Compras Reativa e Proativa.....	76
Quadro 16 Demonstrativo do Perfil do Comprador.....	77
Quadro-17Demonstrativo do Tempo para Encerrar uma Licitação no Mercado Nacional	79/80
Quadro 18 Demonstrativo para Encerrar uma Licitação no Mercado Internacional.....	80/81
Quadro 19 Demonstrativo dos Gastos da FUB com Licitações por Modalidade em 2014.....	81
Quadro 20-Demonstrativo da Tabela de Cluster.....	87

## LISTA DE SÍMBOLOS

§	Parágrafo
%	Porcentagem
R\$	Reais

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIMBOLOS

Art. - Artigo

ARP – Ata de Registro de Preços

BCE – Biblioteca Central

CAIP – Coordenação de Análise e Instrução Processual

CATMAT – Catálogo de Materiais

CATSER – Catálogo de Serviços

CCO – Coordenação de Compras

CDT – Centro de Desenvolvimento ao Apoio Tecnológico

CGU – Controladoria Geral da União

CIEX – Coordenação de Importação e Exportação

CIG – Coordenadoria de Informações Gerenciais

CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa

COL – Coordenação de Licitações

COMPRASNET – Compras Governamentais

DCO – Diretoria de Compras

DPO – Decanato de Planejamento e Orçamento

EUA – Estados Unidos da América

FSE – Fundo Social de Emergência

FUB – Fundação Universidade de Brasília

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LLCA – Lei de Licitações e Contratos Administrativos

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

nº - número

nºs. números

OTAN – Organização Tratado do Atlântico Norte

p - página

PAC – Programa de Aceleração da Economia

PAI – Programa de Ação Imediata

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PRC – Prefeitura do Campus

SAF – Secretaria de Administração Federal

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SICONV – Sistema de Convênios

SISRP – Sistema de Registro de Preços

SISME – Sistema Minuta de Empenho

SISG – Sistema Integrado de Serviços Gerais

SISPP – Sistema de Preços Praticados

SICAF – Sistema Integrado de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SICON – Sistema de Contratos

SIDEC – Sistema de Divulgação Eletrônico de Compras

SLTI – Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

UASG – Unidade Administrativa de Serviços Gerais

UFGRS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

URV – Unidade de Reajuste de Valor

## DEDICAÇÕES

Em memória póstuma dos meus pais, pela saudade em meu peito, para a minha namoradina eterna, de amor e carinho, aos meus dois filhos, com a ternura e amor do pai, aos meus irmãos e especialmente a minha maninha pela amizade infinita, aos meus professores, por edificarem um profissional em mim e ao trabalhador combatente e vanguardeiro eu dedico este trabalho.”

“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que repara as democracias essa máquina é a da escola pública”

(Anísio Teixeira)

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Formulação do problema .....	13
1.2	Objetivo Geral .....	14
2	REDINAMIZAÇÃO DA ECONOMIA: O PLANO REAL E A ABERTURA ECONOMICA E AS PRIVATIZAÇÕES . .....	16
3	BRESSER PEREIRA E A REFORMA DO ESTADO .....	19
4	A LEI DE LICITAÇÕES : ENTRAVE OU SOLUÇÃO?.....	25
5	FUNDAMENTOS E FORMALIDADES DA LEI DE LICITAÇÕES .....	30
5.1.	Princípios da Licitação .....	<a href="#">30</a>
5.2	Tipos de Licitação .....	<a href="#">30</a>
5.3	Modalidades de Licitação .....	<a href="#">31</a>
5.4	Dispensa de Licitação.....	<a href="#">31</a>
5.5	Inexigibilidade .....	<a href="#">32</a>
5.6	Pregão.....	<a href="#">32</a>
5.7	Procedimentos da Licitação.....	31
5.8	Outros Procedimentos .....	33
5.8.1	Dos Contratos .....	33
5.8.2	Das Sanções Administrativas .....	33
5.9	Caracterização da Organização, Setor ou Área Locus de Estudo.....	37
6	EVOLUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DOS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL .....	40
7	TIPOS DE COMPRAS.....	54
8	PERFIL DO COMPRADOR PÚBLICO: EFICIÊNCIA X INEFICIÊNCIA.....	63
9	GESTÃO DE SUPRIMENTOS.....	72
10	COMPRAS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA: NECESSIDADE X CUMPRIMENTO DAS METAS .....	79
11	- ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA.....	86
11.1	- Metodologia .....	86
11.2	- Análise de Agrupamento ou Análise de Cluster.....	86
12	CONCLUSÃO .....	89
	APÊNDICE I .....	90
	AÊNDICE II.....	92
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93

## 1 INTRODUÇÃO

As reformas do estado introduzidas por Bresser Pereira na década de 90 de um lado tiveram um efeito imediato o que Bresser Pereira chamou de reformas constitucionais definidas pelo estado como prioritárias tais como a reforma fiscal, reforma da previdência e a eliminação dos monopólios estatais.

Tudo isso visava tornar a Administração Pública mais moderna, mais eficiente, capaz de enfrentar os novos desafios introduzidos na economia mundial em decorrência da globalização e da abertura dos mercados, com objetivo de tornar o país mais competitivo.

Para isso foi criado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, cuja proposta básica é a de transformar a administração pública brasileira de burocrática em administração pública gerencial.

Por outro lado o governo também introduziu sistemas eletrônicos para dar melhor transparência às suas compras criando um mecanismo eficiente de compras que é o *Comprasnet*, o pregão eletrônico além de outros sistemas eletrônicos para dar melhor suporte às suas compras e contratações, maior clareza e transparência tornando mais eficientes seus procedimentos.

O presente trabalho tem por objetivo investigar os procedimentos utilizados pelo Estado no que diz respeito às suas compras com a utilização da lei de licitações que passou a ser o entrave nos gastos do governo dentro do novo Estado criado com as reformas dos anos 90 que foi chamado de estado gerencial além de analisar de uma forma teórica as compras no sentido amplo, bem como a gestão de suprimentos e o perfil do comprador público que na sua grande parte é o pregoeiro.

A Lei de Licitações completa em 2015 vinte dois anos marcada por contundentes críticas negativas quanto à sua eficácia em relação ao objetivo principal que é atingir as condições mais vantajosas para a Administração Pública nas contratações pelo Estado.

As críticas geralmente são em decorrência do “engessamento” do processo, da morosidade, do alto custo do processo, do excesso de formalismo, facilitação de fraude e ocorrência de corrupção, excesso de formalização e além do mais uma legislação criada no estado burocrático atuando dentro de um estado gerencial, gerando contradição e ineficiência.

Para Trajano (2012) esses fenômenos são decorrentes de que as organizações públicas e privadas são estruturadas a partir de bases burocráticas onde a norma e o processo são imprescindíveis para atingir os seus objetivos.

Há no Congresso Nacional, segundo o IPEA (2013), nove projetos de parlamentares que tramitam no congresso desde 2013, mas foram prejudicados pelo Projeto de Lei 7.709/2007, que criou o regime diferenciado de compras, originado do Poder Executivo, que tem como objetivo modernizar a o Sistema de Compras, que tem como aplicação os gastos com jogos olímpicos, para olímpicos de 2016, copa das confederações de 2013 e copa do mundo de 2014, obras do PAC e entre outros tendo em vista a fragilidade e morosidade, além do formalismo da Lei de Licitações e da falta de planejamento e na própria preparação dos processos licitatórios notadamente em relação aos processos de maior complexidade.

De acordo com Trajano (2012) há outras complexidades tais como editais em linguagem excessivamente complexa, fragilidade na elaboração dos Termos de Referência, baixa qualificação dos membros das Comissões de Licitações, insuficiência no suporte jurídico e técnico, postura excessivamente conservadora dos membros das Comissões de Licitações além do excesso de formalidades processuais.

Além das falhas acima citadas poderíamos acrescentar a falta de uniformização nos procedimentos licitatórios e possibilidade de reconhecer o erro quando um licitante interpõe recurso contra o procedimento licitatório.

## **1.2 Formulação do problema**

Há anos que sociedades científicas brasileiras reivindicam um regime jurídico especial para as licitações e contratos realizados por institutos de pesquisa, e outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq ou por agência de fomento para transferência de tecnologia e para licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, mas em nenhum momento foi incluído as Universidades.

Por outro lado o excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos da lei de licitação leva a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra além de representar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa (PIMENTA 1998).

A morosidade dos processos licitatórios é um fator impeditivo da eficiência e eficácia das compras. Mas há uma corrente que defende a Lei, afirma que é impossível controlar as aquisições públicas sem os processos licitatórios e argumentam ainda que este instrumento é o meio capaz de gerar economicidade, igualdade e moralidade nas contratações públicas (PIMENTA 1998).

Assim, este estudo visa identificar os fatores preponderantes da Lei de Licitações no âmbito da Universidade de Brasília e o porquê dos processos serem tão lentos e demorados.

## **1.3 Objetivo Geral**

Avaliar o (des)alinhamento entre a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e os gastos do governo dentro do estado gerencial no âmbito da Universidade de Brasília.

#### 1.4 Objetivos Específicos

Este estudo poderá contribuir com novas perspectivas do governo a respeito do seus gastos desde que haja uma melhoria ou uma total mudança na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme apontamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em sua Nota Técnica.

Apesar dos esforços do governo em informatizar seus procedimentos com compras bem como ter efetuado a reforma do estado, como vimos, estão não foram suficientes para tornar suas compras mais ágeis e eficientes.

Fazer uma análise da legislação em vigor sobre a eficiência dos gastos e ao mesmo tempo analisar os procedimentos licitatórios praticados pelo setor de compras da Fundação Universidade de Brasília – FUB procurando detectar se de fato a Lei de Licitações atende às necessidades da FUB.

Quanto tempo leva a Universidade para compra materiais/equipamentos para uso nas suas atividades de ensino/pesquisa/extensão?

Este estudo poderá contribuir com novas perspectivas do governo no que diz respeito às compras realizadas pela Universidade desde que haja uma melhoria ou uma total mudança na Lei de Licitações e a justificativa do presente trabalho é investigar se a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e teoricamente analisar compras e gestão de suprimentos se é o ideal para as compras da FUB, dada a sua complexidade e considerando, ainda, que a FUB dispõe de 324 laboratórios e um número elevados de alunos que defendem teses e professores pesquisadores inseridos no contexto ficando quase impossível o seu planejamento, tendo em vista que a Lei de Licitações proíbe o fracionamento da despesa, dificultando mais ainda as compras, tornado as mesmas do tipo reativa.

A partir da década de 90 o governo procurando melhor eficiência nas suas compras por meio do Decreto 1.094 de 23/04/1994 criou o SIASG Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais que é composto pelos subsistemas eletrônicos SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, CATMAT – Catálogo de Materiais, CATSER – Catálogo de Serviços, SICON- Sistema de Contratos, tem como objetivo tornar mais eficiente suas compras, contribuindo em muito para as compras da Universidade dada a sua transparência mas não gerou melhorias substanciais, tendo em vista que manteve a Lei de Licitações como complemento.

Apesar dos esforços do governo federal ter instituído o Pregão Eletrônico, e posteriormente criou o Sistema de Registro de Preços em muito facilitou as compras da FUB, tendo em vista que parte destas compras passaram a ser planejadas, ou seja, proativas, mas não deu a eficiência dos seus gastos, pois o órgão de compras da Universidade deixa de atender inúmeros pedidos em decorrência do excesso de formalização, burocracia, lentidão e entre outros elementos que continua emperrar as compras no âmbito da FUB, não melhorando o trabalho do pesquisador.

O processo de compra no setor público brasileiro é regulamentado pela Lei 8.666/93 e alterações que é um dos principais entraves à melhoria da gestão das aquisições governamentais (PIMENTA 1998).

Assim o processo de compras no âmbito da FUB é lento, moroso, tortuoso, burocrático e acima de tudo caro, segundo estudos da Revista Negócios Públicos, um processo licitatório custa aos

cofres do governo a quantia de R\$ 12.849,00 e o excesso de formalidade em nada altera sua substância.

Há projetos de lei que tramitam no Congresso para tentar resolver o problema. Um de 2008 de autoria da deputada federal Rebbeca Garcia (PP-AM) e outro de 2010 do então deputado federal Paulo Piau ambos visam promover medidas de incentivo à inovação à pesquisa científica, pulando o demorado processo de licitação<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>(<[www.galileu.globo.com](http://www.galileu.globo.com)>)

## **2 – A REDINAMIZAÇÃO DA ECONOMIA: O PLANO REAL, ABERTURA ECONÔMICA E AS PRIVATIZAÇÕES.**

Em 1º de janeiro de 1995 assume a presidência Fernando Henrique Cardoso e para Sousa (2007) o governo Fernando Henrique é uma continuidade direta do governo Collor, e ao mesmo tempo abandonou todos os itens do seu programa de governo que era o emprego, saúde, educação, segurança e a agricultura, abraçando a causa com o Consenso de Washington.

Uma vez empossado transformou a antiga Secretaria de Administração Federal – SAF em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE indicando o então economista Luís Carlos Bresser Pereira para ocupar a pasta visando reformar ou reconstruir o estado burocrático que de um lado mantinha a inflação mais ou menos sob o controle em decorrência do advento do Plano Real, idealizado por sua equipe que ele chamou de PAI - Programa de Ação Imediata ou por ele designado “Programa Verdade”

Uma vez indicado para assumir o cargo como ministro propôs que a reforma administrativa fosse incluída as reformas constitucionais, uma vez que de acordo com Klering e et al (2010) a nova constituição promoveu um verdadeiro engessamento do aparelho estatal ao estender para os serviços do estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas e rígidas adotadas no núcleo estratégico do estado daí a razão de implementar as reformas tais como a reforma fiscal, reforma da previdência social e a eliminação dos monopólios estatais.

Por outro lado além de grande perda da autonomia do poder executivo e além de um regime jurídico único obrigatório para poder público a constituição de 1988 vai retirar da administração indireta sua flexibilidade operacional atribuindo às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta ao invés de dar autonomia.

Assim, a sua principal meta foi o combate à inflação com a criação do Plano Real que deu início quando era Ministro da Fazenda do governo Itamar, cuja implantação obedeceu as seguintes etapas, conforme Sousa (2007); 1ª etapa: renegociação da dívida externa; 2ª etapa: subida dos juros; 3ª etapa: instituição do FSE – Fundo Social de Emergência; 4ª etapa: criação da URV; 5ª etapa: instituição do Real; 6ª etapa: âncora cambial; 7ª desestatização da economia; 8ª etapa: eleição de Fernando Henrique à Presidência;

A implementação de um amplo programa de desestatização e outras medidas liberais levou Fernando Henrique à presidência da República, cujo primeiro mandato teve início em 01/01/1995 reelegendo-se e terminando seu segundo mandato em 01/01/2003.

Uma das primeiras medidas do seu governo foi, para Sousa (2007) quebrar o domínio público sobre os setores que até então eram considerados estratégicos, enviou ao Congresso propostas de emendas constitucionais (PEC) quebrando o domínio público sobre o petróleo, o subsolo, as telecomunicações, e a energia, além de abrir para o capital estrangeiro a navegação de cabotagem e de conceder à empresa estrangeira o mesmo status da empresa nacional.

Em seguida enviou ao Congresso “pacote” destinado a reduzir os direitos previdenciários, particularmente as aposentadorias por tempo de serviço, as aposentadorias especiais de professores

e em profissões insalubres e de alto risco, diminuir o teto de 10 salários mínimos para as aposentadorias do INSS e fixar um teto para as aposentadorias dos servidores públicos.

De acordo com Sousa (2007) a justificativa para a implantação das medidas foi de que o estado, além de ineficiente, estava falido, tendo em vista que o estado burocrático não estava mais respondendo aos desafios surgidos com as reformas introduzidas pelo Consenso de Washington, e suas mudanças na economia internacional, era chegada a hora do Brasil se adaptar aos novos desafios.

Por outro lado inúmeras profissões no serviço público foram extintas, tais como: motorista, copeiro, garçom, contínuo, telefonista e entre outros criando dentro do serviço público profissional sem vínculo empregatício chamados terceirizados.

Para Pereira (1998) as reformas introduzidas no Brasil visaram um duplo aspecto, de um lado criar um estado gerencial em substituição ao estado burocrático que se arrasta em uma crise desde a década dos anos 70 e que ao mesmo tempo estava levando o país ao caos inflacionário e a um processo de endividamento crescente.

Os anos noventa foram marcados por um surto inflacionário em todos os países da América Latina. Como afirma Pereira (2001) havia necessidade de ajustes estruturais, tendo em vista que o estado burocrático no início da década de 70 entrava em crise. Daí a necessidade de reaparelhar esse estado, adaptando o mesmo às novas situações e desafios surgidos na economia mundial, dando ênfase principalmente para a reforma administrativa.

Esse mesmo entendimento tem Santos Júnior (2002) onde afirma que as economias dos estados estavam estagnadas por serem excessivamente reguladas e incapazes de continuar fomentando o desenvolvimento.

Para o autor citado acima a crise era de natureza fiscal porque denunciava a fragilidade, e se levada ao extremo, as estruturas de arrecadação e financiamento criados pelo estado estavam fragilizadas e ao mesmo tempo não atendia aos anseios da necessidade de financiar a economia.

Essa é a razão de que deveria criar um estado mais eficiente que atendesse aos novos desafios no mundo globalizado, e na economia mundial e considerando, ainda, haver necessidade de substituir o estado burocrático pelo estado gerencial como afirma Pereira (2001) e Santos Júnior (2002), visando dar mais eficiência às suas atividades.

O desenvolvimento tecnológico ocorrido na segunda metade do século XX, de acordo com Pereira(1997) levou o sistema mundial a mudanças profundas. Houve uma redução brutal nos custos de transportes e comunicação. Nesse mesmo esteio podemos colocar a informática como impulsora e as consequências de acordo com Pereira (1997) é que os estados foram aos poucos perdendo sua autonomia diante da economia globalizada.

Para Pereira (1997) quatro foram os componentes ou processos básicos da reforma do Estado nos anos 90: a primeira delas foi a delimitação das funções do estado no que diz respeito ao seu tamanho em termos de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização; a segunda diz respeito à redução do grau de interferência do estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação; a terceira foi o aumento da governança do estado através do ajuste fiscal que devolve autonomia financeira e por fim a quarta foi um aumento da

governabilidade, ou seja, do poder do governo graças à existência de instituições políticas que garantam melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos (PEREIRA 1997)

### **3 – BRESSER PEREIRA E A REFORMA DO ESTADO: DO ESTADO BUROCRÁTICO AO ESTADO GERENCIAL**

Foi a partir do ano de 1994 que a ideia de renovar o estado burocrático institucionalizou com a primeira gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Tendo como base o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE capitaneado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, tendo como ministro o economista Luiz Carlos Bresser Pereira. De acordo com Pereira (1996) o pressuposto básico está no fato de que os ajustes estruturais juntamente com a crise dos anos 80 não eram suficientes para que houvesse a retomada do crescimento econômico.

Assim a linha básica do pensamento econômico era o neoliberalismo e o estado gerencial. Este pressuposto é compartilhado com Pereira (1996) Petrucci e Schwarz (1999) e Luz (2004) pressupõe-se que um estado mínimo, é um estado eficiente, nos seus gastos, tendo em vista que nos anos oitenta todos os países da América Latina enfrentavam uma crise estrutural estagnava as economias de estado excessivamente regulados incapazes de continuar fomentando o desenvolvimento de suas economias Santos Júnior(2002).

Os países passaram a apresentar redução das taxas de crescimento econômico, diminuição das taxas de emprego e elevação das taxas de inflação (Cadernos MARE 1998).

Ficou claro para a sociedade brasileira da necessidade da consolidação do ajuste fiscal do estado e por outro um serviço público moderno, profissional e eficiente, porém voltado para necessidade do cidadão Pereira (1998) e para tanto era necessário transformar o estado burocrático em estado gerencial.

Da mesma forma que o estado burocrático substituiu o estado patrimonialista, o primeiro estava cerceado pelo nepotismo, empreguismo e a corrupção Pereira(1998).

Para Pereira (1998) a ideia da administração gerencial no Brasil não é nova, ela irá acontecer no final da década de 60 com a introdução do Decreto Lei 200/1967, comandado pelo Amaral Peixoto e inspiração do Ministro Hélio Beltrão. Houve uma tentativa de superação da rigidez burocrática podendo ser considerado como a primeira tentativa da administração gerencial no Brasil.

Mas teve duas consequências inesperadas e indesejáveis. A primeira delas é que permitia a contratação de servidores sem concurso público facilitando práticas patrimonialistas e fisiológicas e por outro lado não se preocupou com mudanças no âmbito da administração direta ou central pelo fato de não realizar concursos e de desenvolver carreira de altos administradores.

Assim a reforma do estado era inevitável. Primeiro porque o antigo estado do bem estar social (*Welfare State*), aquele estado desenvolvimentista estava em crise e as suas características principais não mais se ajustavam no mundo globalizado. A primeira delas era quanto à orientação econômica que era a Keynesiana, e a segunda era a forma da capacidade redistributiva e compensatória que ampliou o leque de políticas sociais e o número de pessoas atingidas e por fim, no âmbito administrativo um modelo burocrático weberiano tornando os setores público eficazes, meritocráticos e impessoais (CARINHATO 2008).

A aprovação da constituição em 1988 foi uma grande vitória democrática mas que por outro lado representou um retrocesso tendo em vista que ela não avançou rumo a uma administração pública gerencial, mas pelo contrário, promoveu um forte engessamento do aparelho estatal ao estender para os serviços do estado e para as empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do estado (MARE –PDRAE 1995)

Assim o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE tinha como metas definidas para o novo governo a reforma fiscal, reforma da previdências social e a eliminação dos monopólios naturais visando tornar o estado mais eficiente, moderno, compatível com o capitalismo moderno e competitivo do mundo globalizado. Em nenhum momento as compras governamentais juntamente com a lei de licitações foram incluídas nas reformas.

Para Luz(2004) a crise fiscal decorre do gasto ser maior que a arrecadação, ou seja, o modelo desenvolvimentista faliu durante o regime militar prejudicando a capacidade de investimento e além disso, um modelo econômico fechado e de substituição de importações que esgotou durante a década de setenta e a única saída era o estado gerencial que iria resolver todos os problemas oriundos estado patrimonialista-burocrático, centrando esse estado no controle da execução dos processos visando controle dos resultados.

De acordo com Pereira (2001) e Pimenta (1998) a reforma significará reduzir o tamanho do estado limitando suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão como regulador, ampliando suas funções no financiamento de organizações públicas não estatais para realização de externalidades ou direitos humanos básicos.

Assim sendo em novembro de 1995 foi enviado ao congresso o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, tendo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE tendo como ministro o economista Luís Carlos Bresser-Pereira como ele próprio afirmou que estava na hora de acabar com esse estado burocrático e implantar um novo estado que era o estado gerencial.

Ficou a estrutura do estado da seguinte forma, conforme (PEREIRA 2001; LUZ 2004):

Núcleo Estratégico é o centro no qual se definem a lei as políticas públicas, é formada pelo Parlamento, pelos Tribunais, pelo Presidente da República, ou Primeiro Ministro, pelos Ministros dos Ministérios e pela cúpula dos servidores civis, autoridades locais importantes podem ser consideradas como parte do Núcleo Estratégico o mesmo vale para os estados e municípios.

As atividades exclusivas são aquelas que envolvem poder do estado. São atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas e como parte integrantes são as forças armadas, a polícia, as agências arrecadoras de impostos – são as tradicionais funções do estado – também as agências reguladoras, agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social. Essas atividades para Bresser-Pereira (2001) não devem ser identificadas com o Estado Liberal Clássico.

Os serviços não exclusivos são aqueles que o estado provê, mas que não envolvem o exercício do poder extroverso do estado, esses serviços poder ser oferecidos também pelo setor privado e pelo setor público não estatal e compreende os setores de educação, saúde, cultura, pesquisa científica e museus.

O quadro abaixo mostra a área da delimitação de cada da área de atuação do estado após a reforma:

QUADRO 1 – ÁREA DE ATUAÇÃO DO ESTADO APÓS A REFORMA

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços
Atividades Principais	Estado enquanto Pessoal	Publicização	Privatização
Atividades Auxiliares	Terceirização	Terceirização Publicização	Terceirização Privatização

Fonte: BRESER PEREIRA a Reforma do Estado nos Anos 90:Lógica e Mecanismos de Controle Brasília – MARE 1997 – página 22.

E por fim o setor de produção de bens e serviços que é formado pelas empresas estatais que não foram privatizadas a exemplo do fornecimento de combustível e entre outros.

Conforme Luz (2004) os objetivos da reforma gerencial no núcleo estratégico do estado era elevar a capacidade administrativa/gerencial, aumentar a efetividade da ação de governo e introduzir a cultura gerencial com base em desempenho; para as atividades exclusivas do estado e a reforma visa implantar um modelo de administração gerencial orientada para os resultados e para os serviços não exclusivos e superar a rigidez decorrente da aplicação de normas burocráticas, dar maior autonomia e responsabilidades para os gestores dos serviços e por fim para a produção de bens e serviços é de adotar a mesma lógica de atuação do setor privado ou seja, propriedade privada e administração gerencial.

Como pode observar a criação do estado gerencial, moderno, pequeno e adaptado ao mundo globalizado, não procurou solucionar a questão das compras governamentais apesar dos inúmeros esforços criados pelo governo durante a década de 90, como veremos mais adiante, e por outro lado, como aponta Abrucio (2007) ficaram de fora a função de defesa da agropecuária e a tarefa de proteção do meio ambiente, onde o estado tem que exercer importante papel para garantir duas molas que aciona a economia brasileira, desta forma, conclui, as reformas não tiveram força suficiente para sustentar uma a reforma da administração pública ampla

Klering et al (2010) afirma que os objetivos da reforma gerencial não foram atingidos, serviram somente para institucionalizar uma série de mudanças nos governos de todos os níveis e esferas introduzindo na administração pública, os conceitos de “agencificação” pela qual se atribui ao gestor público maior autonomia juntamente com maior autoridade e correspondente responsabilidade administrativa; descentralização administrativa e introdução de mecanismos de regulação por meio das agências reguladoras dos serviços públicos privatizados e por fim a introdução de atores que de forma direta ou indireta participam de processos de desenvolvimento de políticas públicas.

Para Abrucio (2007) a reforma Bresser Pereira não teve força suficiente sustentar uma reforma da administração pública ampla e, principalmente contínua a resistência encontrada em alguns setores sociais e da área econômica criaram obstáculos ao projeto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE. A sociedade brasileira estava mais preocupada com a

questão da inflação e estabilidade monetária e responsabilidade fiscal do que com a questão do tema da gestão pública.

Daí a razão das atividades não exclusivas do estado não terem recebido sua autonomia e ter uma legislação própria, apesar das promessas, estas não foram concluídas e a preocupação de Bresser Pereira era fortalecer o núcleo estratégico do estado e transformar a cultura burocrática do estado numa cultura gerencial.

O estado gerencial surgido internacionalmente tendo como início nos anos 80 se baseou principalmente nos modelos inglês e estadunidense e procura enfatizar a eficiência administrativa com base nos ajustes estruturais nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.(PAULA 2003).

A administração pública gerencial emergiu como uma resposta à crise do estado, como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir os custos e tornar a administração pública mais eficiente reduzindo os custos do estado.

De acordo com Pereira (2001) a administração pública gerencial é orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação e o controle dos órgãos descentralizados é o contrato de gestão, enquanto a administração pública burocrática age praticamente pelo contrário.

A administração pública gerencial ela deve combater o nepotismo e a corrupção enquanto que a administração pública burocrática concentra num processo legalmente definido, em definir procedimentos para contratação de pessoal para a compra de bens e serviços, em satisfazer demanda dos cidadãos a administração pública gerencial orienta-se para os resultados (PEREIRA 2001).

A administração pública gerencial entra em conflito com a Lei de Licitações que foi criada dentro de um estado burocrático, visando regulamentar o Artigo 37 Inciso XXI da Constituição Federal, que de início foi considerada ultrapassada, assim não há compatibilidade com uma lei criada dentro de um estado burocrático versus as ações do estado gerencial.

Para Santos e Kaminura (2009) a lei que regulamenta as licitações está desatualizada frente às novas necessidades dos órgãos que compõe a Administração Pública em virtude das modificações da estrutura estatal em decorrência das mudanças ocorridas. O formalismo da lei continuam os autores, é criticado por todos os envolvidos em licitações. Muitas vezes acaba por invalidar uma licitação ou invalidar uma proposta por questões secundárias e formais assim o agente público não possui margem de liberdade, como proposto no estado burocrático a Administração acaba pagando um preço pelo excesso de disciplina legislativa.

Na maioria dos organismos internacionais admitem uma certa flexibilidade entre o gestor e a empresa contratada, na América Latina as licitações são excessivamente burocratizadas e lentas tendo em vista que elas partem de um paradigma de flexibilidade de gestão com controle de resultados (PIMENTA 1998).

Além dos fatores acima, o autor cita que no caso do Brasil “existem práticas predatórias e imperfeições de mercado que devem ser combatidas”, assim ele entende que deve haver maior

flexibilidade administrativa ao gestor público bem como introduzir o governo eletrônico visando dar maior eficiência às compras governamentais.

Conclui que as reformas introduzidas na década de 90 para as atividades não exclusivas do estado deveria ser descentralizadas e de acordo com Pimenta (1998) incluiria também as agências reguladoras, empresas públicas, sociedades de economia mista, as universidades federais terem seus regulamentos próprios sendo que no caso das universidades um regulamento para todas.

Para o autor citado acima outra problemática da lei é que ela é utilizada para pequenas compras como também para construção de grandes obras. Esta uniformidade de procedimentos que trata objetos, mercados e complexidade tecnológica distintos de forma padronizada leva a uma total falta de flexibilidade na gestão no processo de compras (PIMENTA 1998).

#### 4 – A LEI DE LICITAÇÕES: ENTRAVE OU SOLUÇÃO?

As compras públicas efetivadas pelo Governo por meio de licitação têm por objetivo uma dupla perspectiva: de um lado, pretende-se que os entes governamentais realizem a contratação mais vantajosa e de outro garante aos administradores a possibilidade de participarem dos negócios que a Administração deseja realizar com os particulares VASCONCELOS (2005).

O Direito Administrativo fundamenta-se na supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, por parte da Administração, dos interesses públicos. (VASCONCELOS 2005).

É por essa razão que o governo procura padronizar as rotinas administrativas por meio de Leis, Resoluções, Portarias, Instruções Normativas por sua vez os órgãos de fiscalização e controle editam súmulas e entre outras.

A expressão licitar vem do latim *licitatio* tendo como significado a “venda por lances”, isto é, fazer o preço sobre a coisa posta em leilão. Essa concepção era usada no sentido de oferecer quantia no ato de arrematação, adjudicação, *hásta* pública<sup>2</sup> ou partilha. De acordo com o conceito dado por Marçal Justen Filho

“ A licitação consiste em um procedimento administrativo composto de atos sequenciais, ordenados e independentes, mediante os quais a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato do seu interesse, devendo ser conduzida em estrita conformidade com os princípios constitucionais e aqueles que lhe são correlatos”

No Manual do TCU (2003)“licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”

A legislação básica que regulamenta as compras no Serviço Público para o TCU é a Lei 8.666 de 21.06.1993 e a Lei 10.520 de 17.07.2002 que institui o pregão na sua forma eletrônica. Continuando com o raciocínio do TCU a Lei 8.666/93 ao regulamentar o Artigo 37 Inciso XXI da Constituição Federal estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a compras, obras, serviços, inclusive de publicidade, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal.

Para se tornar mais eficiente, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, igualdade publicidade e probidade administrativa e moralidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, celeridade, competição (Tribunal de Contas da União – TCU).

---

<sup>2</sup> Hasta Pública é a venda de bens em público, pregão, efetuada privativamente por leiloeiros públicos ou, onde não houver, pelos porteiros do auditório do foro a quem oferecer maior lance, não devendo este, em nenhum caso, ao preço da estimativa feita de antemão, o mesmo que leilão.

A Fundação Universidade de Brasília, como Órgão integrante da União Federal também está subordinada à Lei de Licitações que é a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 que estabelece *“normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*.

Essa Lei e suas alterações sucedem ao Decreto Lei 2.300 de 21 de novembro de 1986 e representa uma sensível evolução histórica, desde os tempos heroicos do velho Código de Contabilidade 1922, do Decreto Lei 200/1967. O projeto de lei que originou o diploma legal vigente recebeu, com a relatoria do Deputado Luiz Roberto Ponte o tratamento adequado<sup>3</sup> Para a revista do Tribunal do Estado de Minas Gerais essa lei trouxe consigo o reflexo do ambiente político social em que foi produzida estabelecendo seu âmbito de competência e criando um modelo de legislação aplicável ao Serviço Público em geral envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios e por outro lado estabeleceu uma espécie de rigorismo formal e excessivo dando ênfase ao controle dos meios, dando tratamento à administração direta e indireta consolidando-se no estado burocrático.

Essa é a razão pelo qual Pereira (2001) afirma que a administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços, em satisfazer demandas dos cidadãos, já a administração pública gerencial orienta para os resultados.

Neste contexto a burocracia se concentra nos processos sem considerar a alta ineficiência envolvida porque acredita que este é o meio mais seguro para evitar o nepotismos e a corrupção (PEREIRA 2001).

Criticada por uns e elogiada por outros, por um lado uns dizem que essa lei tem que ser melhorada já outros apoiam, uns dizem que “engessa” o Agente Público “termo usualmente adotado em relação a esta, seja porque acreditam que a mesma lei não consegue evitar a fraude, ou ainda, porque justifiquem que encarece os bens e serviços adquiridos pela Administração ou, finalmente, porque alimenta uma sempre lembrada indústria de liminares”<sup>4</sup>

Mas a verdade é que as críticas são maiores do que os elogios e aquelas muito mais fundamentadas, levando o governo a enviar para o congresso propostas para mudança da lei de licitações.

Para outros legisladores trata-se de uma insurgência para desconstituir essas afirmações, usadas com o propósito de fabricar uma legislação mais solta e permeável a toda sorte de desvios e abusos de poder em nome da falsa celeridade e eficiência<sup>5</sup>

Conforme as mudanças realizadas por Pereira (2001) as normas gerais de licitação seriam aplicadas somente à União, Estados e Municípios, deixando para regulamento as outras esferas de governo, ou seja, o núcleo

---

<sup>3</sup><[www.uj.novaprolink.com.br/doutrina/483/s.d](http://www.uj.novaprolink.com.br/doutrina/483/s.d)>.

<sup>4</sup><[HTTP://uj.novaprolink.com.br/doutrina](http://uj.novaprolink.com.br/doutrina)>análise crítica da lei de licitações e contratos

<sup>5</sup>— <[www.revistavisãojuridica.uol.com.br/advogados](http://www.revistavisãojuridica.uol.com.br/advogados)>

estratégico e as atividades exclusivas teriam uma administração descentralizada enquanto que os serviços não exclusivos a administração deve ser mais que descentralizada, deve ser autônoma: a sociedade civil dividirá com o governo, as tarefas de controle.

Para a Procuradoria da Fazenda Nacional o texto vigente, isto é, a Lei 8.666/93 é um avanço legislativo, conquanto deva ser aprimorada, nos pontos já detectados pela jurisprudência e pela doutrina, que vem lapidando com o cinzel da sabedoria, de modo a torná-lo exequível e compreensível por todos que dele se utilizam. Há outros que advogam que essa Lei “engessa” o agente público dada pela morosidade e pelo formalismo e nas

“Instituições Federais de Ensino Superior assim como nas demais organizações governamentais, apresentam dificuldades na realização das compras visto que é um processo altamente regulado, burocrático e lento. Além disso a eminente aposentadoria de servidores fundamentais na execução desse processo torna a disseminação do conhecimento urgente, visto que o conhecimento sobre atividades de compra está na cabeça das pessoas não sendo propriedade da Organização.  
([Gabriela.branco@ufgrs.br](mailto:Gabriela.branco@ufgrs.br))

Para Marrara, (2014) a Lei de Licitações não está cumprindo o seu fim: que era coibir a corrupção “a Lei de Licitações e Contratos Administrativos– LLCA não foi capaz de coibir os desvios da Administração Pública e ainda tornou a contratação pública lenta e custosa”

De acordo com estudos realizados pela revista Negócios Públicos um processo licitatório custa para os cofres do governo em torno de R\$ 12.849,00 onerando, de forma significativa os cofres do governo.

Maus negócios, cartéis, corrupção, altos custos e lentidão – ainda que nem sempre ocorrentes – são problemas licitatórios reais que suscitam dúvidas cruéis aos juristas. Será que um sistema de contratação pública capaz de promover a vantajosidade, de garantir a isonomia e a livre concorrência entre licitantes e de viabilizar celeremente o atendimento de demandas estatais necessita ser supernormalizada? (MARRARA 2014).

O Presidente do Fórum de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia e professor da UFMG, referindo-se à Lei de Licitações afirmou que os pesquisadores não são contra o controle, mas que, da forma como é feito hoje, as instituições estão devolvendo dinheiro porque tem medo de ter problemas legais. “Ninguém quer hoje ser diretor de Núcleo de Inovação Tecnológica nesse país. Ninguém, por causa do medo do TCU e da CGU” afirmou ele.

Por outro lado, logo depois da aprovação da constituição, e visando dar mais eficiência nas suas compras tendo em vista as imensas críticas formuladas às lei de licitações o governo cria o SISG – Sistemas de Serviços Gerais motivado pela necessidade de organização centralizada e informatização das atividades administrativas na esfera federal.

É por meio do SISG que o foi criada a SLTI – Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação órgão subordinado ao MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão responsável pela normatização e supervisão técnica das áreas de serviços gerais, incluindo a incumbência de elaborar normas e procedimentos para as compras e contratações no âmbito da Administração Federal (TCU 2009).

Concomitantemente à criação do SISG foi criado o SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais que é o sistema de informatização e operacionalização do SISG, o SIASG é portanto, uma ferramenta de apoio informatizado aos processos de compras e contratações, as quais são geridas operacionalmente pelo gerentes das Unidades Administrativas de Serviços Gerais – UASG de cada órgão da Administração Pública Federal (TCU 2009).

Nota-se que estamos diante de uma lei repleta de dificuldades de interpretação, que já acarreta elevada dose de insegurança jurídica, conforme cita Di Pietro (1994) esse é o fruto da constitucionalidade da lei ao tornar ela matéria constitucional.

A Universidade de Brasília que tem como missão o ensino, a pesquisa e a extensão que está inserida no contexto e é obrigada a executar suas compras dentro dos parâmetros da Lei de Licitações estabelecidas pelo governo federal.

Considerando tratar de uma instituição que tem um sistema de compras complexo a lei de licitações às vezes compromete a atividade fim, pelos motivos que acima colocados.

## **5–FUNDAMENTOS E FORMALIDADES DA LEI DE LICITAÇÕES**

A licitação é dos elementos mais importantes quando se fala de gastos governamentais. A licitação não será sigilosa exceto quanto ao conteúdo das propostas até serem conhecidas em sessão pública e acessíveis aos cidadãos os atos do respectivo processo<sup>6</sup> (BRASIL – Tribunal de Contas da União s/d)

A licitação divide-se quem quatro tipos a saber: I – a de menor preço; II – a de melhor técnica; III – a de melhor técnica e preço e IV – a de melhor lance ou oferta. É o critério de julgamento utilizado pela Administração para a seleção da proposta mais vantajosa<sup>7</sup>

### **5.1 - Princípios da Licitação**

Estão fundamentados na Lei de Licitações e devem ser observados principalmente os seguintes princípios básicos norteadores dos procedimentos licitatórios públicos: princípio da legalidade, princípio da isonomia, princípio da impessoalidade, princípio da moralidade e da probidade administrativa, , princípio da publicidade, princípio da vinculação ao instrumento convocatório, , princípio julgamento objetivo, , princípio da celeridade, , princípio da competição (BRASIL – Tribunal de Contas da União s/d)

As normas que disciplinam as licitações públicas devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia a finalidade e a segurança da contratação (BRASIL – Tribunal de contas da União s/d).

### **5.2 - Tipos de Licitação**

O tipo de licitações não pode ser confundido com modalidade de licitação. Tipo é o critério de julgamento utilizado pela Administração para a proposta mais vantajosa. Modalidade é o procedimento (BRASIL – Tribunal de Contas da União s/d)

Os tipos de licitação são: menor preço deve ser utilizado apenas o critério de menor preço; melhor técnica e técnica e preço.

A licitação do tipo melhor técnica será utilizada exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de estudos técnicos preliminares, projetos básicos e executivos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva

---

<sup>6</sup>BRASIL – Tribunal de Contas da União s/d

<sup>7</sup>BRASIL – Tribunal de Contas da União s/d

em geral; técnica e preço nos termos do artigo 46 da Lei 8.666/93 esse tipo de licitação é obrigatório na contratação de bens e serviços de informática, nas modalidades concorrência e tomada de preços (BRASIL – Tribunal de Contas da União s/d)

É oportuno salientar que com o advento do Decreto que instituiu o Pregão Eletrônico, equipamentos de informática foram considerados bens comuns, passaram a ser licitados por meio eletrônico e não mais por concorrência.

### **5.3 - Modalidades de Licitação**

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir os procedimentos licitatórios a partir de critérios definidos em lei (BRASIL – Tribunal de Contas da União. s.d.)

Além do concurso e do leilão as demais modalidades de licitação admitidas são: concorrência, tomada de preços, convite e pregão (BRASIL – Tribunal de Contas da União s/d)

A Lei de licitações e Contratos, de acordo com o TCU, visa, além da competição, garantir que a contratada possua condições de honrar as obrigações assumidas perante o Poder Público (Acórdão 1.615/2008 Plenário – Voto do Ministro Relator)

### **5.4 - Dispensa de Licitação**

A licitação é regra para a Administração Pública, quando contrata obras, bens e serviços. No entanto, a lei apresenta exceções a essa regra. São os casos em que a licitação é legalmente dispensada (BRASIL – Tribunal de Contas da União s.d.)

Na dispensa de licitação seria em tese possível, em face de uma necessidade pública específica e a existência de bens e serviços disponíveis em quantidades tais a justificarem uma licitação. Contudo, razões de ordem superior relacionadas à satisfação de interesse público, também merecedor de imediata acolhida, justificam a contratação direta, sem recurso à licitação<sup>8</sup>

Isso se faz necessário, pois neste caso o legislador entendeu que os eventuais benefícios que poderiam ser obtidos através da licitação seriam inferiores aos malefícios dela derivados.

---

<sup>8</sup><[www.páginas.uepa.br/controlinterno/index](http://www.páginas.uepa.br/controlinterno/index)> dia 15/04/2014)

## 5.5 - Inexigibilidade

Caracteriza-se inexigibilidade de licitação por haver apenas um determinado objeto ou pessoa que atenda às necessidades da Administração (BRASIL – Tribunal de Contas da União 4ª Ed. s.d.)

Quanto à inexigibilidade a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade da competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produto/fornecedor do bem desejado. A hipótese da inexigibilidade está fundamentada com base no Artigo 25 Incisos I, II, e III da Lei 8.666/93.

Um fato curioso é que o Artigo 89 da Lei 8.666/93 considera ilícito penal dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses nela descritos. “Ausência de observação das formalidades inerentes à inexigibilidade de licitação, em desacordo com artigo 26 da Lei 8.666/93, caracteriza grave infração à norma legal, ensejando a irregularidade das contas dos responsáveis (TCU Acórdão 2.560/2009 Sumário).

Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade – Pena de detenção de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa (Artigo 89 da Lei 8.666/93)

## 5.6 - Pregão

O Pregão na sua forma eletrônica foi instituído pela Lei 10.520 de 17/07/2002 em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Sua grande inovação se dá pela inversão das fases de habilitação e análise das propostas onde se verifica apenas a documentação do participante que tenha apresentado melhor proposta (VASCONCELOS 2014)

O pregão é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, e considera-se bens e serviços comuns para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meios de especificações usuais do mercado.

Essa recém implantada modalidade de licitação denominada pregão vem suscitando inúmeras dúvidas a todos aqueles que direta ou indiretamente atuam perante o vasto campo das licitações e bem conhecem os infindáveis percalços que este procedimento pode apresentar (VASCONCELOS s.d)

O pregão surge como uma modalidade que privilegia dois princípios cardeais da Administração Pública, quais sejam o princípio da eficiência e o princípio da economicidade<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>GAZINEO 2005 – Dos recursos administrativos na modalidade pregão <[www.jus.com.br/artigos7097](http://www.jus.com.br/artigos7097)>

Na advertência da insigne publicista Alice Gonzalez Borges, no pregão estaria sendo extinta a consagrada figura da Comissão de Licitação e ao mesmo tempo em que se comete a um só servidor - O Pregoeiro – o monopólio das importantes etapas do recebimento das propostas e lances, sua aceitabilidade e classificação, habilitação do licitante vencedor e a consequente adjudicação do objeto licitado. (GAZINEO 2005).<sup>10</sup>

Para outros doutrinadores a modalidade pregão eletrônico em muito melhorou as compras governamentais, eliminou a “indústria do recurso”, agilizou os procedimentos, essa modalidade de licitação tornou mais eficiente as compras governamentais.

Rapidez e economia nas compras efetuadas pelo governo. São essas as principais vantagens que os gestores apontam no pregão, a nova modalidade de licitação que vem sendo utilizada em toda as esferas – federal, estadual e municipal- desde a sua instituição em 2012.<sup>11</sup>

## 5.7 - Procedimentos da Licitação

Será iniciada a licitação com abertura de processo administrativo, que contenha autorização para contratação, indicação sucinta do objeto e existência de recurso próprio para efetivação da despesa (BRASIL – Tribunal de Contas da União s.d)

Os procedimentos da licitação está prevista na Lei de Licitações na Seção IV Artigos 38 a 53 e de acordo com o TCU estes procedimento passam por várias fases a saber: (BRASIL – Tribunal de Contas da União 4ª Ed. s.d.)

- solicitação expressa do setor requisitante com indicação de sua necessidade
- aprovação da autoridade competente para o início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público
- autuação do processo correspondente que deverá ser protocolizado e enumerado
- elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta com base em projeto básico ou em termo de referência apresentado
- elaboração de projeto básico, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de concorrência, tomada de preços e convite
- elaboração de termo de referência, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de bens e serviços comuns, em caso de pregão;
- estimativa do valor da contratação, com comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação
- indicação do recurso orçamentário para fazer face à despesa

---

<sup>10</sup>.<[www.jus.com.br/artigos7097](http://www.jus.com.br/artigos7097)> s/d)

<sup>11</sup>(PENZ CRISTINA s.d.<[www.revista.fundapsp.gov.br](http://www.revista.fundapsp.gov.br)> s/d)

- verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso

- elaboração de projeto executivo, que pode ser concomitantemente com a realização da obra ou serviço

- definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados

E continuando no raciocínio do TCU serão juntados ao processo licitatório (BRASIL – Tribunal de Contas da União 4ª Ed. s.d.)

- edital ou convite e os respectivos anexos, quando for o caso

- comprovante de publicação do edital resumido ou da entrega do convite

- ato de designação da comissão de licitação, do pregoeiro e equipe de apoio ou do responsável pelo convite

- original das propostas e dos documentos que as instruírem

- atas, relatórios e deliberações da comissão julgadora

- pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade

- atos de adjudicação do objeto da licitação e da homologação

- recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões

- despacho de anulação ou revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstancialmente

- termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso

- outros comprovantes de publicações

- demais documentos relativos à licitação

Continuando com o raciocínio daquele tribunal, em seu Acórdão 247/2009 recomenda que realize adequado planejamento do procedimento licitatório de forma a que seja lançado o edital com antecedência, com margem de tempo suficiente para que, observada a legislação ambiental e os prazos requeridos pelo Órgão local responsável pela concessão de licenças, possam as empresas interessadas requerer, antecipadamente, bem assim dispor, no momento da licitação, das respectivas licenças ambientais necessárias à execução do objeto do contrato (BRASIL – Tribunal de Contas da União 4ª Ed. s.d.)

É por isso que muitos criticam a lei tendo em vista o excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos na Lei levando a uma demora excessiva para realização de qualquer processo de compra além de se apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa.(PIMENTA 1998)

Todos os procedimentos acima mencionados são produto do artigo 37 Inciso XXI da constituição que tornou obrigatório o procedimento licitatório para os contratos de obras, serviços, compras e alienações ((BRASIL – Tribunal de Contas da União 1998)

## **5.8 - Outros Procedimentos**

### **5.8.1 Dos Contratos**

Os contratos administrativos de que trata a lei de licitações regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos do direito público aplicando-se lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (BRASIL Lei 8666/95).

Conforme conceitua a Lei 8.666/93 contrato é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas<sup>12</sup>

Nos contratos devem estar estabelecidas com clareza e precisão cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidade da Administração e do particular . Essas disposições devem estar em harmonia com os termos da proposta vencedora, com o ato convocatório da licitação ou com a autorização para contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

De acordo com o Tribunal de Contas da União existem três tipos de contrato a saber: os contratos de compra que são aqueles visando aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente; contratos de obras refere-se a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação e contratos de serviços tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação e entre outros (TCU Licitações e Contratos)

Os contratos tem duração de um ano podendo ser renovado até o limite de sessenta meses podendo ser acrescido ou suprimido dentro do limite de 25% para mais ou para menos.

### **5.8.2 - Das Sanções Administrativas**

Em casos de descumprimento de cláusulas contratuais pela sua inexecução total ou parcial, aplica-se as seguintes penalidades: advertência, multa na forma previstas do instrumento convocatório, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos e declaração de inidoneidade para contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidades, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelo prejuízos, resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base o inciso anterior (BRASIL Lei 8.666/93)

A sanção de declaração de inidoneidade é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal conforme o caso<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>BRASIL – Tribunal de Contas da União 4ª Ed. s/d

Diante de tanta formalidade instituída pela legislação percebe-se que as compras tornam-se lentas excessivamente formalizadas e burocratizadas. Nos perguntamos, como melhorar todo esse procedimento?

### 5.9 Caracterização da organização, setor ou área lócus de estudo

A Fundação Universidade de Brasília, é uma Fundação Pública e Instituição Federal de Ensino Superior, criada pela Lei nº 3.998 de 15 de dezembro de 1.961, Instituída pelo Decreto nº 500 de 15 de janeiro de 1962<sup>14</sup>

Quando a Universidade de Brasília foi fundada, Brasília tinha apenas dois anos. Inaugurada no dia 21 de abril de 1962, funcionava no prédio do Ministério da Saúde. Dois grandes nomes deve a Universidade de Brasília: o antropólogo Darcy Ribeiro e o educador Anísio Teixeira que foram respectivamente seu primeiro e segundo reitores.

E nessa perspectiva foram criados os cursos tronco, nos quais os alunos tinham a formação básica e, depois de dois anos, seguiam para os institutos e faculdades. Os três primeiros cursos tronco eram: Direito, Administração, Letras Brasileiras e Arquitetura e Urbanismo<sup>15</sup>

O compromisso social da Universidade com a comunidade do Distrito Federal é grande a começar pelos Campi instalados e pelo número de alunos matriculados que a cada ano tem um aumento expressivo, conforme números da tabela abaixo:

QUADRO 2 - Componentes Institucionais (2013)

Decanatos	7
Institutos	12
Faculdades	14
Departamentos	55
Centros	20
Secretarias	4
Órgãos Complementares	5

<sup>13</sup>(BRASIL Lei 8.666/93).

<sup>14</sup>(Portal da Unb<[www.unb.br](http://www.unb.br)>)

<sup>15</sup>(Portal da Unb<[www.unb.br](http://www.unb.br)>).

Órgãos Diversos	10
Bibliotecas	4
Campi	4
Cursos de Graduação	117
Presenciais	105
A Distância	12
Cursos de Mestrado	93
Cursos de Doutorado	70

Fonte CIG/DPO/FUB

É composta de 5 Campi dentro do Distrito Federal com as seguintes dimensões:

QUADRO 3 - Área Física (2013)

Unidade	Área em m <sup>2</sup>	Área Construída
Campus Darcy Ribeiro	3.950.659,07	513.767,16
Campus UnB Planaltina	301.847,06	2.860,26
Campus UnB - Ceilândia	199.499,00	4.795,00
Campus UnB Gama	335.534,00	4.795,00
Fazenda Água Limpa	43.400.000,00	12.271,00

Fonte CIG/DPO/FUB

Sua capacidade institucional é de acordo com tabela abaixo em 2013:

QUADRO 4 – Capacidade Institucional (2013)

Docentes Efetivos	2.594
Docentes Substitutos/Visitantes	109
Técnicos Administrativos	3.077
Discentes de Graduação	37.499
Presenciais	36.156
Diurno	26.812
Noturno	9.344
A Distância	1.343

Discentes Mestrado	4.854
Discentes Doutorado	3.148
Discentes Residência Médica	333

Fonte CIG/DPO/FUB

## 6. EVOLUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DOS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL

Quando se fala em Gastos do Governo ou Gastos Governamentais a palavra de ordem chama-se licitação. É por meio das licitações que o estado efetua grande partes dos seus gastos.

Conforme reza o Tribunal de Contas da União a história do procedimento licitatório no Brasil remonta do período colonial<sup>16</sup>

Mas o procedimento licitatório no Brasil tem merecido tratamento legislativo metódico. Para Motta(1999) a história tem início em 1592 com as Ordenações Filipinas que observava-se a preocupação “em fazendo obra, primeiro andar em pregão, para se dar a empreitada a quem houver de fazer melhor e por menos preços”.

Para o autor essas ordenações são aquelas que não passarem de mil réis, se poderão mandar fazer por jornais, e umas e outras se lançarão em livro, em que se declare a forma de cada uma, lugar em que há de se fazer por jornais, e umas outras lançarão em livro em que se declare forma de cada uma lugar em que se já de fazer, preço e condições do contrato. E assim como forem pagando aos empreiteiros, farão ao pé do contrato conhecimento do dinheiro, que vão recebendo, e assinarão aos mesmo empreiteiro e o Escrivão da Câmara; e as despesas que os provedores não levarem em conta, pagá-las-ão Vereadores, que as mandaram fazer.

Desta forma o procedimento licitatório foi introduzido no Direito Público Brasileiro há mais de 140 anos com o advento do Decreto 2.926 de 14/05/1862 que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura e Comércio.<sup>17</sup>

Esse decreto que regulamentava as “arrematações dos serviços” a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas é considerado a primeira norma legal sobre licitação no Brasil. Com 39 artigos, assinado pelo Ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello e rubricado pelo imperador D. Pedro II<sup>18</sup>

Na época, conforme site citado, não se usava o termo “licitação”, mas concorrência, na grafia da época com o “u” e sem o acento.

É oportuno salientar que após o decreto 2.926 de 14/05/1862 acima foi introduzido no apogeu do estado liberal no Brasil cuja forma de administração era a burocrática que se concentrava nos procedimentos para contratação de pessoal, compras de bens e serviços e em satisfazer as

---

<sup>16</sup><[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)> acesso dia 02/09/2014.

<sup>17</sup><[www.conlicitação.com.br/história](http://www.conlicitação.com.br/história)>S/D

<sup>18</sup>[Http://senado.jusbrasil.com.br/noticias](http://senado.jusbrasil.com.br/noticias) acesso dia 30/07/2015

demandas dos cidadãos (PEREIRA 2001).Este visava proteger o estado, liberar da corrupção, do empreguismo e do nepotismo<sup>19</sup>

Para (Motta 1999) o decreto acima preconizava que se aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente será sua construção oferecida a empresários por via de Editais Públicos, e , havendo concorrentes, se dará preferência a quem oferecer maiores vantagens.

Como pode observar naquela época não se falava em menor preço, mais quem oferecer maior vantagem para o estado.

Em 1.909 foi aprovada a Lei 2.221 que estabelecia e fixava preceitos que permanecem ainda atuais na medida em que sobriedade e seriedade para o com o dinheiro público. (MOTTA 1999)

Foi somente em 1.922 que surge o Decreto Legislativo 4.536 de 10/01/1.922 que organiza o Código de Contabilidade da União que no governo do então presidente Epitácio Pessoa sancionou o mesmo, estabelecendo como condição para o empenho da despesa a assinatura de contrato e a realização de concorrência. Foram muitas as transformações e evoluções ocorridas no procedimento licitatório com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas

De acordo com (Ribeiro s/d)<sup>20</sup> ele foi sistematizado pelo Decreto-Lei 200 de 25/02/1967. Para (Motta 1999) Decreto Legislativo 4.536 de 10/01/1.922 (1) trata-se, indubitavelmente, do texto mais importante regulador da matéria ressaltando em alguns dos seus dispositivos estão ainda atuais. É uma norma extensa, que dificulta sua citação.

Este texto definiu os tipos de concorrência, (Motta 1999) a sua anulação só poderá ser efetivada “se houver justa causa” julgamento prévio da idoneidade do proponente, preferência ao proponente nacional, escolha obrigatória da proposta mais barata, publicidade do edital em quinze dias, estímulo à melhoria da proposta empatada, submissão das propostas ao edital e exclusão de vantagens não previstas, bem como impossibilidade de oferecimento de redução sobre a proposta mais barata, ata circunstanciada da licitação, quadro de classificação salientando a proposta mais vantajosa, anulação da concorrência caso a proposta mais barata exceda a 10% dos preços correntes da praça, critérios de desempate quando ocorrer a igualdade das propostas, instituindo entre os proponentes “concorrências entre ambos” ou escusada essa fórmula, adoção do procedimento por sorteio.

---

<sup>19</sup>Ribeiro s/d ,[www.buscalegis.ccj.ufsc.br](http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br)> acesso dia 28/08/20143 Geraldo Luiz Vieira Ribeiro – A Evolução da Licitação.

<sup>20</sup>Ribeiro s/d ,[www.buscalegis.ccj.ufsc.br](http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br)> acesso dia 28/08/20143 Geraldo Luiz Vieira Ribeiro – A Evolução da Licitação.

Em 1957 por meio do Decreto 41.019 de 26/02/1957 edita-se o Código das Águas que determina a obrigatoriedade de licitação por meio de concorrência para a exploração dos serviços de energia elétrica sem alterar o texto do decreto de 1922.

Outro passo importantíssimo dado pelo estado foi com o advento da Lei 4.320/64 que vigora até hoje. Ela dispõe sobre o orçamento e balanço público mas determina que a aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitando o princípio da concorrência (MOTTA 1999).

No início do regime militar surgiram dois textos de suma importância, o primeiro deles eleva a concorrência a nível constitucional conforme emenda 15 à constituição de 1946 e o segundo texto foi a lei que regulamentou a ação popular que segundo (Motta 1999) ela se tornou um instrumento de controle da Administração Pública quer como sistematização da invalidade dos atos administrativos.

Em 1967 foi decretado o pelo Presidente da República o decreto Lei 200 que dispõe sobre a organização da Administração Federal e no Título XII estabeleceu critérios das Normas Relativas a Licitações para Compras, Obras, Serviços e Alienações e as normas do Código de Contabilidade foram derogadas e, precisamente, foi a licitação retrabalhada.

O Decreto Lei 200/1967 institui nas compras a dispensa de licitação, multa em caso de atraso na entrega de materiais, suspensão da empresa do direito de licitar em caso de descumprimento contratual e dependendo dos casos, declaração de inidoneidade, introduziu licitação na modalidade convite, tomada de preços e concorrência que já havia sido introduzida em 1922, bem como a criação do cadastro de fornecedores.

Em 1973 foi regulamentado pelo Decreto 73.140 as licitações e contratos relativos a obras e serviços de engenharia, em um texto detalhado e de larga aplicação sendo revogado de forma inexplicada em 1991.

No início da década de 80 na tentativa de desburocratizar as compras públicas o governo cria o CRCE Certificado de Registro no Cadastro Específico e em seguida cria o CRJF Certificado de Regularidade Jurídico e Fiscal e em 21/11/1986 o Presidente da República baixou o Decreto Lei 2.300 que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal, considerado o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos sendo alterados posteriormente pelos Decretos Leis 2.348 e 2.360/87. (MOTTA 1999)

Finalmente a Lei 8.666 de 21.06.1993 regulamentou o Artigo 37 Inciso XXI da Constituição da República, segundo (Di Pietro 1995) trouxe uma série de inovações que geraram grandes dificuldades a todos quantos na Administração Pública, atuam na área de licitações e contratos. E trouxe também preocupação em decorrência da ampliação das formas de responsabilização dos servidores e dos licitantes, acrescentando, ao lado das sanções disciplinares as de natureza penal.

A partir do início da década dos anos 90 o governo iniciou o processo de informatização dos procedimentos licitatórios, que no seu entender iria melhorar as suas compras. Instituiu inicialmente o SIASG e posteriormente procurou implantar dentro do SIASG vários sistemas eletrônicos entre eles o

SICAF, SIDEC, SISPP, SICONV, COMPRASNET, SISRP, SICON e COMUNICA além COMPRASNET.

Estes sistemas deram ao estado uma eficiência e eficácia nos seus procedimentos, por exemplo o SICAF gerou uma desburocratização e além do mais moralizou as compras públicas tendo em vista que passou a registrar todas as ocorrências das empresas na Administração Pública, registrando, inclusive os fornecedores inadimplentes ou impedidos de contratar com a Administração Federal e além do mais integrou aos sistemas de controle de dívidas tributárias da União, dos Estados e dos Municípios TCU 2009).

Assim o SICAF é um cadastro único, que substitui e centralizou os cadastros dos órgãos que é um registro de nível nacional, com o objetivo de habilitar pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar de licitações promovidas pelos usuários do SIASG(TCU 2009).

Assim o SICAF trouxe os seguintes benefícios às empresas:

- Cadastramento único na Administração Pública Federal.
- Desburocratização do processo de cadastramento e habilitação parcial.
- Divulgação, a nível nacional, da sua área de negócio.
- Velocidade na atualização de seus dados cadastrais e de habilitação parcial.
- Seleção do fornecedor com base na sua linha de fornecimento de material/serviço
- Redução na quantidade de documentos a serem apresentados a cada processo licitatório e a cada recebimento.
- Redução dos custos de manutenção do cadastro de sua empresa junto ao órgãos/entidades do Governo Federal.
- Maior transparência e oportunidade de participação em processos licitatórios.

O CATMAT e o CATSER são módulos que permite a catalogação de materiais e serviços destinados às atividades de compras da Administração Pública Federal. Esses catálogos adotam o padrão da linguagem universal de classificação do Federal Supply System desenvolvido pelo governo dos EUA logo após a Segunda Guerra e utilizado no âmbito da OTAN.

O SIDEC trouxe transparência, publicidade e eficiência nas divulgações das compras governamentais pois oferece rotinas automatizadas para publicações e avisos de licitações, dispensa e inexigibilidade no Diário Oficial da União e no Portal do Comprasnet, evitando desta forma o direcionamento do edital para as empresas principalmente a licitação na modalidade convite, em que o agente público convida no mínimo 03 empresas do ramo, conforme manda a lei de licitações.

O SISPP registra os valores praticados nos processos de compras dando ao gestor subsídios visando estimativa das contratações efetivas por outros órgãos e se seu preço está compatível com aqueles que estão sendo praticados na Administração Pública.

O SISME gera automaticamente a emissão da Nota de Empenho

O SICOM efetua registro dos contratos e de seus termos aditivos firmados com a Administração Pública Federal acionando automaticamente a Imprensa Nacional dando também publicidade aos contratos do governo.

O COMUNICA é o módulo que permite a troca de mensagens eletrônicas por meio dos terminais do SIASG entre os gestores de compras para realização de consultas e divulgação de informações de interesse do setor.

E por fim o COMPRASNET é o módulo onde opera o Pregão Eletrônico Presencial, o Pregão Eletrônico e o Pregão Eletrônico pelo SRP, seu endereço na internet é [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) ou [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)

Mesmos criados dentro do estado burocrático, excluindo o módulo do *Comprasnet*, todos esses módulos deram maior eficiência às compras governamentais transparência e com uma forte influência das regras de organismos internacionais (PIMENTA 1998)

Desta forma criou um modelo de processo decisório descentralizado, uma vez que cada unidade gestora no governo federal tem autonomia para executar o seu orçamento e os processos de seleção de empresas são realizadas por comissões de licitação (Pimenta 1998) e considerando, ainda, que o cadastro de fornecedores unificado e a nível nacional além de trazer seriedade para as compras facilitou para empresas desburocratizando e gerando economicidade tanto para o governo como para as empresas.

Após o advento do pregão eletrônico e presencial as comissões de licitações foram praticamente substituídas pela figura do Pregoeiro e da Equipe de Apoio.

Para Pimenta (1998) esse modelo de gestão, as compras presenciais, ainda é bastante burocrático e com pouca flexibilidade de gestão o que se pretende é inverter esta realidade dando maiores condições de flexibilidade administrativa ao gestor público.

Essa é o principal entrave tendo em vista que a lei de licitações foi outorgada dentro dos princípios do estado burocrático, como afirma Pereira (2001), atuando dentro estado gerencial, uma vez que ela extrapolou seu âmbito de competência criando um modelo legislativo padrão aplicável, indistintamente, à União, Estados, DF e Municípios; estabeleceu um rigorismo formal deveras excessivo, dando ênfase ao controle dos meios; deu tratamento igualitário à Administração Direta, Indireta, consolidando um instrumento denominado estado burocrático<sup>21</sup>.

Apesar dos entraves, o estado durante a década de noventa não ficou inerte diante da lei tão criticada, o quadro abaixo mostra a relação entre os módulos do SIASG e as principais fases e etapas do processo licitatório e os subsistemas neles envolvidos, gerando assim total transparência para qualquer cidadão ter acesso às compras do governo conforme Tribunal de Contas da União (TCU 2009).

#### QUADRO 5 – RELAÇÃO DOS MÓDULOS DO SIASG

---

<sup>21</sup>(TCMG – Tribunal de Contas de Minas Gerais 1999)

ETAPA	MÓDULO DO SIASG	PARTICIPAÇÃO DO MÓDULO
Levantamento de necessidades de compras e contratação	Procedimento fora do SIASG/COMPRASNET	Não tem
Descrição técnica do produto ou serviço	CATMAT e CATSER	Registro de um novo código de material ou de serviço ou aproveitamento de um dos registros já existentes nos catálogos, com a correspondente descrição.
Elaboração do projeto básico de prestação de serviço	Procedimento fora do SIASG e COMPRASNET	Não tem
Designação de dirigente responsável pela licitação	Procedimento fora do SIASG e COMPRASNET	Não tem
Designação de servidores para atuação na licitação	COMPRASNET	O gestor define o pregoeiro e a equipe de apoio que participará de um pregão específico (Nota o Pregoeiro e Equipe de Apoio já foi formalizada pela Autoridade, o que se processo no COMPRASNET é apenas o lançamento dos nomes dos servidores)
Consulta e definição de preço de referência do contrato	SISPP	O gestor pode consultar o SISPP para obter o preço praticado do mesmo produto pela Administração, auxiliando-o na definição do preço de referência
Reserva de dotação orçamentária para licitação	Procedimento fora do SIASG e COMPRASNET	Não tem
Parecer jurídico sobre legalidade da licitação e autorização para realização	Procedimento fora do SIASG e COMPRASNET	Não tem
Elaboração do termo de referência da licitação	Procedimento fora do SIASG e COMPRASNET	Não tem
Elaboração do edital da	Procedimento fora do SIASG e	Não tem

licitação	COMPRASNET	
-----------	------------	--

Fonte Tribunal de Contas da União - TCU

QUADRO 6 - FASE DA CONVOCAÇÃO – ABRANGÊNCIA DO SIASG E COMPRASNET

ETAPA	MÓDULO DO SIASG	PARTICIPAÇÃO DO MÓDULO
Encaminhamento de aviso e edital para publicação	SIDEC	Via Portal Comprasnet, o gestor insere o edital (arquivo.doc) no sistema e o aviso no SIDEC
Publicação na Internet	SIDEC – Comprasnet	O procedimento anterior aciona uma rotina que gera a publicação do aviso na Imprensa Oficial.
Distribuição do edital a fornecedores e interessados	SIDEC – Comprasnet	Os fornecedores ou qualquer interessado pode acessar o conteúdo do edital no Portal do Comprasnet
Divulgação de informações adicionais sobre o edital	Comprasnet	O pregoeiro recebe as impugnações e pedidos de esclarecimentos e os responde pelo sistema, ficando o conteúdo das respostas acessível aos participantes. É possível também incluir informações adicionais sobre o pregão (avisos)

Fonte Tribunal de Contas da União - TCU

QUADRO 7 - FASE DA HABILITAÇÃO – ABRENGÊNCIA DO SIASG/COMPRASNET

ETAPA	MÓDULO DO SIASG	PARTICIPAÇÃO DO MÓDULO
Exame para habilitação fiscal do fornecedor	SICAF – Comprasnet	O fornecedor, no momento que efetua seu cadastramento no SICAF, pode incluir/alterar documentos que comprovem sua situação regular perante os órgãos emissores, tais como: certidão negativa de tributos e contribuições federais, certidão negativa quando à dívida ativa

		da união, certidão de regularidade do FGTS e do INSS. No caso do pregão eletrônico, o pregoeiro consulta o SICAF e, no Comprasnet, registra a habilitação de fornecedores que tiveram suas propostas aceitas.
Exame para habilitação jurídica do fornecedor	SICAF – Comprasnet	Não tem
Exame para qualificação econômico financeira do fornecedor	SICAF – Comprasnet	Não tem
Exame para qualificação técnica do fornecedor	Procedimento fora do Siasg/Comprasnet	Não tem

Fonte Tribunal de Contas da União - TCU

#### QUADRO 8 - FASE DE COMPETIÇÃO – ABRANGÊNCIA DO SIASG/COMPRASNET

ETAPA	MÓDULO DO SIASG	PARTICIPAÇÃO DO MÓDULO
Recebimento de propostas de preço e etapa de lances no pregão eletrônico	Comprasnet	Nos casos do pregão e da cotação eletrônica é realizada a fase de lances via Comprasnet. Os fornecedores inserem seus lances e os participantes podem visualizar os 5 melhores lances em vigor. O fornecedor é informado também da situação do seu próprio lance.
Aviso de Iminência (Pregão Eletrônico)	Comprasnet	Após o período correspondente à etapa de lances, o pregoeiro emite um aviso de iminência, de 1 a 60 minutos, indicando que, ao fim deste prazo, o certame entrará no período de encerramento aleatório.
Período Aleatório (Pregão Eletrônico)	Comprasnet	Neste período o sistema pode encerrar o certame qualquer momento, não extrapolando os

		30 minutos. No caso do Comprasnet, o Caso de Uso para este período estabeleceu regras específicas.
Visualização de propostas	Comprasnet	Nos casos do Pregão e da cotação eletrônica o pregoeiro pode acompanhar a planilha da proposta enviada pelo fornecedor, após o encerramento da etapa de lances.
Avaliação de aceitabilidade da proposta vencedora (etapa de aceitação)	Comprasnet	O pregoeiro analisa as propostas de melhor lance relativamente ao objeto e o valor, decidindo sobre sua aceitação.
Emissão de ata da licitação Pregão (Presencial e Eletrônico)	Comprasnet	O sistema gera automaticamente a ata do certame licitatório.
Recebimento de recursos	Comprasnet	No caso do pregão eletrônico, o pregoeiro informa o o prazo para os fornecedores manifestarem a intenção de recurso. Findo o prazo, o pregoeiro deve acatar ou recusar a intenção de recurso do licitante. Havendo intenção de recurso aceita, o sistema disponibiliza tela para que o pregoeiro informe os prazos para registro da razão, da contra razão e da decisão do recurso.
Julgamento de recursos	Compranet	Findo os prazos legais para registro das razões do recurso e das contra razões, o pregoeiro informa à autoridade competente da sua decisão,

		registrada via sistema.
Homologação e adjudicação da licitação	Comprasnet	O sistema disponibiliza tela para registro da adjudicação (pelo pregoeiro) e da homologação (pelo ordenador de despesa).
Encaminhamento do resultado para publicação	SIDEC	O pregoeiro gera no SIDEC o extrato para publicação, procedimento que dispara rotinas para publicação pela Imprensa Oficial e disponibilização pela Internet (Comprasnet).
Encerramento da Sessão Pública	Comprasnet	O sistema eletrônico gera a Ata da Sessão Pública do pregão, com indicação do lance vencedor e demais informações pertinentes.

Fonte: Tribunal de Contas da União - TCU

QUADRO 9–FASE DA CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO – ABRANGÊNCIA DO SIASG E COMPRASNET

ETAPA	MÓDULO DO SIASG	PARTICIPAÇÃO DO MÓDULO
Emissão do contrato	Procedimento fora do SIASG/Comprasnet	Não tem
Emissão da Nota de Empenho	SICON	Para processos incluídos no SIDEC, é possível ao gestor inserir os dados (orçamentários, do fornecedor, da licitação etc) e gerar uma minuta de empenho, que será utilizada pelo SIAFI para a emissão da Nota de Empenho.
Encaminhamento de extrato de contrato para publicação	SICON	O gestor inclui extrato de contratos no sistema, preenchendo campos como UASG, tipo e número do contrato, modalidade e número

		da licitação, objeto, dados do contratante e do contratado. O extrato é encaminhado para publicação
Acompanhamento financeiro	físico Comprasnet – SICON	O gestor pode incluir, via Portal Comprasnet, as etapas/parcelas do cronograma físico financeiro de um contrato, incluindo data de início e fim e valor (previstos). Pode também consultar e acompanhar a execução, registrando as datas e valores das etapas/parcelas realizadas
Pagamento	Procedimento fora do SIASG – Comprasnet	Não tem

Fonte: Tribunal de Contas da União - TCU

E por fim existe uma legislação correlata normatizando todos estes sistemas além de acórdãos do TCU, portarias, leis, decretos e entre outros.

## 7. TIPOS DE COMPRAS

Existem grandes diferença entre as compras do setor público e o setor privado. No setor público de acordo com Batista et al (2008) a busca por uma melhoria nos processos passa pelo uso sistemático da informação como base, o que termina prejudicar os objetivos pretendidos.

Os processos administrativos terminam apresentando uma baixa produtividade e o fluxo de informações podem apresentar de forma truncada e ineficaz, gerando ineficiência baixa produtividade nas informações.

Desta forma Batista et al (2008) apontam alguns gargalos nos processos com inúmeros males de serem corrigidos conforme eles apontam abaixo:

1. O fluxo de informação é truncado. A informação flui pelas diversas atividades que compõem o processo de forma não linear. Muitas vezes, quem as envia não sabe com certeza por que o faz e quem as recebe, também ignora a real importância que ela pode ter para o desempenho de seu papel na empresa;
2. O fluxo de material é, geralmente desorganizado e pode, por causa disso, gerar perdas elevadas tanto de matéria prima quando de material em processo;
3. O processo não tem um líder;
4. A sequência de operações não pode ser reorganizada facilmente porque as pessoas não têm controle absoluto sobre o que estão fazendo, além de ser mal documentadas;
5. Cada empregado só conhece, quando muito, sua própria atividade. Não conhece o papel que deve desempenhar;
6. As melhorias no processo são raras e demoradas;
7. Cada empregado só é responsável por sua atividade, uma vez que não conhece as atividades anteriores e posteriores.
8. Cada empregado faz, geralmente muito mal sua parte. A empresa terá empregados desmotivados e desinteressados.

A maioria dos procedimentos acima foi apontado pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada na sua Nota Técnica (2013) e existe uma certa rigidez nesta estrutura contrapondo a um processo que deveria ser elástico mais dinâmico e com maior flexibilidade.

É necessário otimizar os processos administrativos e buscar a eliminação dos ruídos e fluxos desnecessários, acarretando melhor desempenho na circulação das informações e eliminação (Batista e et all2008)

Costa (2000) argumenta que para alguns juristas comparar um sistema de compras nas organizações públicas e privadas é impossível tendo em vista que são organizações com personalidades jurídicas diferentes.

Para o citado autor elas tem estatutos diferentes e o gestor neste caso como afirma Batista et al (2008), na administração pública o agente cumpre a lei e para as empresas elas seguem as leis de mercado com critérios próprios. Assim, Costa (2000) conceitua compras utilizando a palavra americana *procurement* conceitua como uma função administrativa dentro da organização responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente para garantir o fluxo de materiais necessários a missão da organização com bens e serviços na quantidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.

Esse mesmo entendimento tem Batista e et al (2008) quando diz que sua finalidade é suprir de materiais e serviços necessários em quantidades e qualidades certas ao preço adequado e no momento certo. Citando Baily e Colaboradores afirmam que essa definição é bastante criticada pela sua simplicidade e superficialidade.

Para o conceito de licitação Costa (2000) define como um procedimento administrativo, um meio técnico legal, uma sucessão ordenada de atos visando garantir princípios jurídicos consagrados e controlados dos atos do estado. Portanto, quais são os objetivos da licitação? Ao invés dos objetivos das compras das organizações, a licitação procurar selecionar a proposta mais vantajosa, procurando fomentar a concorrência entre os licitantes, concedendo iguais oportunidades para aqueles que desejam contratar com a Administração Pública.

Em ambas organizações (públicas e privadas) tanto as compras como as licitações tem a figura do gestor e são consideradas uma burocracia. Para Costa(2000) na grande empresa privada a diferença é que esta não tem uma lei para regular sua autoridade, tendo em vista que esta possui normas escritas próprias na organização hierarquizada e burocrática.

#### QUADRO 10 – DIFERENÇAS DOS SISTEMAS DE COMPRAS

PÚBLICO	PRIVADO
Só pode fazer o que a lei determina	Faz tudo o que a lei não proíbe
Interesses públicos indisponíveis	Os interesses privados são disponíveis
Não tem liberdade de escolha	Escolhem livremente seus contratantes
Gestor profissional burocrático	Nas grandes organizações o gestor é um profissional burocrático.

Fonte: Costa (2000)

Como pode observar o cumprimento da lei limita o gestor público tolhendo sua liberdade de escolha e além do mais a lei limita suas atitudes e decisões aumentando sua ineficiência fazendo com que as compras públicas deixam de ter qualidade, gerando dificuldade de se conseguir eficiência dado o ordenamento jurídico e que a lei engessa de sobremaneira o agente público.

Até quando a lei pode atrapalhar a eficiência? Para Meneguine et al (2013)<sup>22</sup>

A relação entre legalidade e eficiência nem sempre se mostra despida de conflitos. São corriqueiras as situações em que o gestor público ao perseguir o cumprimento estrito de todas as regras legais, imputa ao estado uma ineficiência no aproveitamento dos recursos e na prestação dos serviços públicos. Nesse ponto, evidencia-se hipóteses em que a escolha legislativa, sob a ótica do caso concreto, não apresenta a eficiência necessária para o êxito da atuação administrativa.

Nas organizações privadas geralmente as compras elas são centralizadas, o que não ocorre no serviço público. Em muitos estados brasileiros os governadores criaram a Central de Compras e no caso das Universidades elas são descentralizadas.

No caso específico da FUB temos os seguintes órgãos de compras conforme tabela abaixo:

QUADRO 11 – RELAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE COMPRAS DA FUB

ORGÃO	OBJETO DAS COMPRAS
Biblioteca Central – BCE	Livros e Periódicos
Centro de Desenvolvimento ao Apoio Tecnológico – CDT	Tudo que o Centro Precisa
Diretoria de Compras – DCO	Bens e Serviços para toda a Universidade exceto o CDT
Prefeitura do Campus	Material e equipamentos para manutenção do campus
Diretoria de Obras	Obras de Engenharia (reformas e construções)

Araújo et al (s/d) entende que compras descentralizadas são aquelas que são realizadas pelos próprios órgãos ou entidades da Administração Pública que serão os usuários dos mesmos, no caso da Universidade de Brasília as compras são descentralizadas.

Para a autora justifica-se esse tipo de aquisição nos casos em que os bens a serem adquiridos e os serviços a serem contratados são especificamente do órgão. Assim a Biblioteca compra somente livros para seu acervo e para os demais Centros de Custos da Universidade.

<sup>22</sup><http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/09/09> acesso 08/10/2014

Já as contratações centralizadas de acordo com Araújo et all (s/d) são aquelas que são realizadas em uma unidade designada pela administração para tal finalidade. Nesse caso podemos dizer que a Universidade de Brasília centraliza a maioria das suas compras na Diretoria de Compras.

Na Central de Compras que muitos estados brasileiros utilizam elas são encarregadas de executar todas as aquisições do estado, não necessariamente agrupando todas as necessidades da mesma ordem em um único processo licitatório Araújo et all (s/d)

As compras centralizadas ou corporativas são aquelas que são utilizadas também em um único processo licitatório e às vezes utiliza-se o Sistema de Registro de Preços – SRP.

Perguntamos: o que é o Sistema de Registro de Preços? é um procedimento administrativo especial vinculado a um certame licitatório , que pode ser uma concorrência ou um pregão eletrônico ou presencial, que tem como objetivo final o registro de preços praticados por possíveis fornecedores ou prestadores de serviços, amplamente utilizado pela Administração Pública, haja vista vantagens que, em determinadas situações proporciona à contratante <sup>23</sup>

Na lei de licitações prevê que o sempre que possível adotar as compras pelo Sistema de Registro de Preços, principalmente quando se tratar de bens e serviços comuns, visando economia processual, como já dissemos, um processo é muito caro para a Administração Pública

As inovações introduzidas pelo Sistema de Registro de Preços foram muitas, a primeira delas é que criou uma espécie de “Cadastro Reserva” uma vez que após homologação da licitação é emitido uma Ata de Registro de Preços – ARP e à medida que o órgão for precisando do material/serviço vai solicitando ao fornecedor. No caso de haver algum obstáculo no fornecimento, o preço pode ser repactuado ou se tornar impossível o fornecimento para cumprir a obrigação não é necessário a revogação da Ata de Registro de Preços.

De acordo com Vivas (s/d) a Administração Pública pode ser valer deste “Cadastro Reserva” e convocar o próximo classificado desde que este aceite cotar com o preço fechado na licitação, cancelando apenas o item do primeiro colocado. Assim, conclui o autor, trata-se de medida vantajosa e salutar, pois atende ao interessa público e propicia segurança ao Órgão Público quando este utiliza as vantagens do Sistema de Registro de Preços.

Uma outra inovação é a questão do “carona”. Ao disponibilizar o edital no Sistema de Divulgação Eletrônica – SIDEC, o órgão gerenciador abre espaço para os órgãos que desejam participar do certame, até o limite de cinco órgão públicos. A limitação do “carona”, de acordo com

---

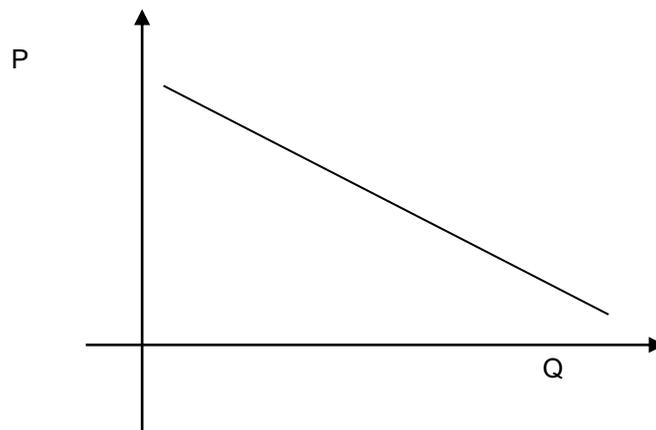
<sup>23</sup>Vivas s/d [www.ÂmbitoJurídico.com.br](http://www.ÂmbitoJurídico.com.br)) Acesso dia 25/05/2015

Vivas (s/d) é que em alguns casos o uso indiscriminado pode ocorrer abusos de contratações dada a inexistência de limites de adesões e a Ata de Registro de Preços – ARP tem duração de um ano.

Ainda no Sistema de Registro de Preço não há necessidade de no momento da licitação a existência de recurso orçamentário. Após emissão da Ata de Registro de Preços- ARP o órgão não é obrigado a efetuar o pedido, como ocorre na licitação comum, ele pode solicitar da forma que mais lhe aprouver.

Perguntamos, porque o governo instituiu o Sistema de Registro de Preços? Na lei de licitações estabelece que fracionamento da despesa é crime. Entende o governo que a compra mais eficiente é aquela que obedece a economia de escala e a lei de licitação recomenda que sempre que possível ser instituída pelo Sistema de Registro de Preços, por constituir a economia de escala.

De acordo com Sandroni (2005) economia de escala é a produção de bens em larga escala com vistas a um considerável redução nos custos. Ela pode ocorrer, de acordo com Miller (1981), quando um aumento de um produto de toda a indústria permitem aos fornecedores que se engajem em maior especialização e baixar seus custos unitários, ocasionando uma curva de oferta de longo prazo com inclinação decrescente, conforme mostra o gráfico abaixo. Assim, concluímos que quanto maior for a quantidade demandada menor é o preço e considerando, ainda, que pelo fato de ser pelo Sistema de Registro de Preços temos uma grande economia de processos além de ser uma compra considerada proativa.



Conforme pode observar no presente caso preço e quantidades são grandezas inversamente proporcionais, ou seja, à medida em que o preço cai a quantidade demandada aumenta e ao contrário, à medida que o preço sobe a quantidade demandada diminui. É por essa razão que o governo sempre recomenda a compra em grandes quantidades e ao mesmo tempo proíbe o fracionamento.

Sandrone (2005) afirma que a economia de escala é resultado da racionalização intensiva da atividade produtiva graças ao empenho sistemático de novos engenhos tecnológicos e de processos avançados de automação, organização e especialização do trabalho. Costa (2011) afirma que as aquisições do setor público é de fácil compreensão tendo em vista que os custos de produção decrescem com o aumento da quantidade, tendo assim rendimentos crescentes de escala.

Assim a busca de economia de escala pela Administração não surge à toa. Para Costa (2011) ela provém como um dever e ato vinculado ao exercício do administrador nas suas funções e atribuições, cabendo a todos os agente envolvidos nas compras públicas a busca pela melhor gestão de suas aquisições a fim de ampliar os ganhos em escala a favor da Administração Pública.

De acordo com Costa (2011) não é isso que presenciamos. Nas compras do setor público onde a falta de planejamento fazem com que o governo compre mais caro do que devia, afastando um dos principais mandamentos licitatórios.

No caso da Universidade não existe planejamento rigoroso das compras e cada Instituto/Centro ou Faculdade demandam seus produtos de acordo com suas necessidades. Assim compra-se reagentes, produtos químicos e medicamentos conforme solicitação dos centros de custos não obedecendo os critérios da economia de escala nem um planejamento mais criterioso.

Citando Justen Filho, Costa (2011) numa economia de escala o aumento do quantitativo produz redução nos preços o fracionamento das contratações leva a aumento nos custos, assim no caso da Universidade, o ideal seria fazer um Registro de Preços no caso da compra de produtos químicos, reagentes e medicamentos num só processo para todos as unidades que consomem esse produto.

Já as compras por impulso (*impulse purchases*) de acordo com Pedri (2008) ocorre quando o consumidor por alguma razão decide dentro da loja adquirir algo que não estar previsto, seja na lista escrita no papel ou na intenção da visita. É por esta razão que nas compras realizadas pelas Instituições Públicas tem que ter uma justificativa para a aquisição visando evitar esse tipo de compra.

Muitas vezes elas ocorrem de forma afetiva, para Pedri (2008) o indivíduo aumenta o desejo da compra se o objeto desejado é possuído por membros dentro do grupo social, gerando uma sensação de se obter uma auto imagem desejada e maior tendência de serem adquiridos de forma compulsiva.

Já as compras planejadas são aquelas em que o consumidor prepara antecipada mente uma lista de produtos que serão adquiridos na loja. Conforme Pedri (2013) no caso de supermercados pesquisas mostram que mais de 75% das compras não são planejadas. Nos casos

das farmácias e drogarias as receitas médicas exercem o papel da lista, porém grande parte dos produtos disponíveis para as vendas é isento desta formalidade.

De acordo com o autor, esse tipo de compra é mais racional e desta forma leva em consideração a disponibilidade dos produtos, seus preços e condições de pagamento e a empresa deve cuidar para que a variedade

O quadro abaixo mostra tipologia da compra por impulso em função de elementos efetivo, reativos e cognitivos.

QUADRO 12 – TIPOS DE COMPRAS

COMPRA IMPULSIVA	COMPRA CONTEMPLATIVA
Excitante e extraordinária	Tranquila e ordeira
Urgente	Refletida
Espontânea	Cautelosa
Experiência rápida	Experiência lenta
Quebra em um padrão	Continuidade em um padrão
Emocional	Racional
Percepção negativa	Percepção positiva
Fora de controle	Controlado

Fonte Pedri (2013) Apud Weinberg e Gottwald (1982)

De acordo com Pedri (2013) estudo descobriu certas características dos clientes incluindo idade, renda e seu estilo de comprar tem maior efeito em aquisições não planejadas do que a loja ou ambiente. De acordo com autor esse trabalho não indica que o marketing e o merchandising no ponto de venda são sem importância, mas que os varejistas não superestimam as possibilidades de compras por impulso para aumentar o volume de vendas.

## **8 O PERFIL DO COMPRADOR PÚBLICO: EFICIENCIA X INEFICIÊNCIA**

De acordo com dados do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG no ano de 2014 as compras governamentais movimentaram a quantia de R\$ 62,1 bilhões na aquisição de bens e serviços por meio de 196,9 mil processos custando aos cofres do estado a quantia de R\$ 2,5 bilhões, levando em consideração todas as modalidades de contratação (dispensa, inexigibilidade, pregão, tomada de preços e concorrência).

As maiores compras, segundo o Ministério, em 2014, levando-se em conta todas as modalidades de aquisição de bens e serviços refere-se ao grupo Equipamentos e Artigos para uso Médico, Dentário e Veterinário que movimentou R\$ 11,4 bilhões perfazendo 32,9% das compras de bens.

Com relação à contratação de serviços o grupo de serviços Saúde Humana movimentou R\$ 3,03 bilhões correspondendo a 11% das contratações e foi o grupo que mais gastou. Do total adquirido em 2014, 56% equivalendo a R\$ 34,9 bilhões e 44% equivalendo a R\$ 27,2 bilhões foram com serviços.

Como pode observar os gastos do estado tem exercido um importante papel na economia brasileira, pois equivale a aproximadamente um terço do Produto Interno Bruto, é gasto pelo estado, daí a razão de que hoje em dia muito se fala em transparência, segurança, economicidade, celeridade, praticidade, razoabilidade, vinculação ao instrumento convocatório e isonomia nas contratações públicas, principalmente quando a modalidade de licitação é o pregão eletrônico ou presencial que é a maior parte dos gastos do estado, cujo agente público nomeado para gerir a compra é o pregoeiro.

Esse agente público tem que ter um perfil diferenciado. De acordo com Charles apud Cruz e Oliveira (2014) referindo-se ao pregoeiro, sua atuação convive com a comunicação entre a realidade pública, com suas prerrogativas e normas de controle e a realidade privada do mercado com suas nuances próprias de competição e de regulação mercadológica.

Mas quem pode ser designado pregoeiro? De acordo com Santana (2006) segundo a lei compete à autoridade superior (autoridade competente) designar servidores do órgão ou entidade promotora da licitação o pregoeiro com a respectiva equipe de apoio.

Mas deve-se levar em consideração que tanto o pregoeiro como sua equipe de apoio devem ter qualidades e condutas que são exigidas de todo servidor público, tais como: honestidade, integridade, responsabilidade, comportamento ético que são de extrema valia para o pregoeiro e equipe. Tais qualidades comuns devem ser mais acentuada ao pregoeiro.

A maioria das suas atribuições são na fase externa do pregão, ou seja, após a publicação do edital. Santana (2006) aponta que o pregoeiro entra em cena é para atuar junto ao público interessado em participar da licitação. Assim, continua o autor, os pedidos de esclarecimentos, as impugnações, a condução da sessão de julgamento, a recepção de recursos, a retratação quanto da impositação destes, a adjudicação do objeto ao vencedor, tudo isto – além daquilo que se situe circunstancialmente na relação daqueles núcleos – consiste nas atribuições do pregoeiro.

O quadro abaixo mostra as atribuições do pregoeiro tanto no pregão presencial como no pregão eletrônico de acordo com (SANTANA 2006).

**QUADRO 13 – ATRIBUIÇÕES DO PREGOEIRO NO PREGÃO ELETRÔNICO X PREGÃO PRESENCIAL**

Pregão Presencial	Pregão Eletrônico
Abertura da sessão. Fazer o credenciamento dos interessados	O credenciamento é feito perante o gestor do sistema
Recebimento das propostas e documentos da habilitação na sessão pública	O Sistema (Comprasnet) se incumbem do recebimento das propostas e de sua manutenção sob sigilo até a respectiva abertura
A abertura dos envelopes proposta e verificação da conformidade destas com os requisitos do edital.	A abertura e análise das propostas lançadas pelos interessados no sistema (verificação de conformidade)
Classificação/desclassificação de propostas	Classificação/desclassificação de propostas
Condução da etapa de lances: participação ativa, estímulo à oferta, orientação na elaboração da disputa, coordenação da sessão, decisão quanto ao encerramento da sessão, que, no geral, ocorre com a cassação pelos licitantes da oferta de lances.	Abertura da sessão (disputa por lances). Estimulo à disputa através do envio de mensagens. Decisão quanto ao início do tempo randômico (ou aleatório)
Possibilidade de negociação com o licitante que ofertou melhor proposta	Possibilidade de negociação com o licitante que ofertou melhor proposta
Aceitabilidade do menor (melhor) lance – decisão motivada.	Aceitabilidade do menor (melhor) lance – decisão motivada para não aceitabilidade.
Verificação do atendimento às exigências habilitatórias pela abertura do “envelope habilitação” e/ou conferência em cadastros ou sites oficiais, de acordo com o edital	Verificação do atendimento às exigências habilitatórias pela análise de documentos enviados através de fax, ou conferência em cadastros internos ou por meio eletrônico.
Decisão quanto a habilitação ou inabilitação	Decisão quanto a habilitação ou inabilitação
Após a habilitação, conferência de oportunidade para impositação de recursos. Juízo de aceitabilidade ou inaceitabilidade do recurso. Resumir e mandar reduzir a termo a impositação	Após a habilitação, conferência de oportunidade para impositação de recursos. Juízo de aceitabilidade ou inaceitabilidade do recurso. Motivação do não reconhecimento do recurso.

de cada interessado ou a motivação do não conhecimento do recurso. Juízo de retratação	Juízo de retratação.
Se não houver recurso, adjudicação do objeto ao vencedor	Se não houver recurso, adjudicação do objeto ao vencedor
Leitura da ata redigida pela equipe de apoio mediante orientação do pregoeiro, colheita de assinatura dos presentes; assinatura da ata	Geração da ata; além das informações já inseridas pelo sistema (comprasnet) inserção das que entender necessárias.
Remessa dos autos do processo à autoridade superior para homologação.	Remessa dos autos à autoridade para homologação.

Assim, ainda existem outras atribuições geralmente deixadas ao pregoeiro tais como:

- a) Elaboração de editais
- b) Especificação do objeto
- c) Parametrização dos critérios objetivos de julgamento de propostas
- d) Fixação de exigências para a habilitação
- e) Convocação do adjudicatários para firmar contrato, dentre outras. (SANTANA 2006).

Diante de tantas responsabilidades e considerando ausência de razoável estrutura orgânica –funcional no interior da Administração Pública, gera como se torna explícito, situação de risco ao pregoeiro que pode sofrer pela prática dos seus atos sanções que atinjam diretamente seu universo pessoal – a moral e o patrimônio, por exemplo, sem que muitas vezes tenha possibilidade de agir distinta da adotada por ele, de forma a evitar a conduta reprovada pelas instâncias de controle (SANTANA 2006)

Ser pregoeiro é exercer uma função mistificada até mesmo dentro da administração pública conforme cita Reis et al(2014). É uma atividade que exige habilidade, seguida de bom senso, confiança, coerência e poder de negociação, além de grande comprometimento com seu órgão e muitas vezes são poucos reconhecidos pelos colegas e pela sociedade (REIS et al 2014).

Desta forma a atividade licitatória para o agente público designado demanda conhecimento, perfil compatível e acima de tudo probidade. A atividade de pregoeiro é diferente da atividade de Presidente de Comissão de Licitação, uma vez que o primeiro é acompanhado pela equipe de apoio e a segunda os membros da comissão participam nas decisões

Ele também é um negociador, de larga competência imaginada em uma lógica gerencial que superou a desconfiança a priori ao modelo exacerbadamente burocrático e conforme Acórdão do Tribunal de Contas da União

Deve ser designada como pregoeiro pessoa pertencente ao quadro do órgão ou entidade promotora do certame, ao menos que não disponha de servidor qualificado para atuar na função, situação que justifica a

excepcional designação de terceiro estranho à Administração (TCU – Acórdão 2.166/2014 – Plenário)

De acordo com Niebuhr apud Cruz e Oliveira (2014) o agente que pretende exercer a função de pregoeiro:

precisa antes disso, frequentar alguma espécie de curso sobre o assunto. O decreto não dispõe sobre as características desse curso, nem sobre quem é habilitado para ministrá-lo. Portanto cabe ao órgão ou entidade administrativa escolher o curso sobre o pregão que pretenda frequentar, com profissionais cujos perfis lhe agradam.

Desta forma o autor conclui que essa exigência só vale para o âmbito federal não cabendo para os estados, distrito federal e municípios que devem criar suas disposições conforme o decreto.

Para Santana (2006) o treinamento quanto o aperfeiçoamento do pregoeiro é fundamental para os procedimentos do pregão que devem ser estimulados pela Unidade Administrativa e esse treinamento tem caráter contínuo. A própria constituição recomenda a capacitação dos servidores visando o desenvolvimento de programas de qualidade, produtividade, bem como modernização a racionalização dos procedimentos no serviço público.

Não basta que esse comprador seja pontual, organizado, com disposição para o exercício de suas funções (motivação), discrição (sigilo), serenidade, domínio da legislação pertinente, disposição ao estudo, seja do procedimento licitatório, seja das peculiaridades de cada aquisição, defesa dos direitos da administração e respeito aos direitos dos administrados, segurança e alto poder decisório para a resolução dos conflitos são todas as qualidades necessárias a qualquer pregoeiro, as quais contribuirão em bom grau para o sucesso do certame refletindo positivamente na contratação (Santana apud Cruz e Oliveira 2014)

Cruz e Oliveira (2014) apontam, ainda, que o pregoeiro deve ter qualidades tais como: capacidade de liderança, vestir-se adequadamente e de forma apresentável, ter segurança em suas falas e decisões, apresentar boa articulação para manter negociação com os fornecedores bem como gerir a equipe de apoio, demonstrar boas maneiras ser tolerante às críticas e saber mediar situações conflituosas.

Deve, ainda, conforme cita Guimarães (2014) reunir não só conhecimento da legislação específica e geral, como também ser detentor de habilidades que lhe permitam instaurar o certame e conduzir de forma efetiva e real as negociações, estimulando a competição que se pretende seja normalmente instalada nessa modalidade de licitação através de lances verbais.’

Para Santana apud Cruz e Oliveira (2014) destaca as seguintes habilidades:

- a) Habilidade correlata ao ato de decidir
  - Serenidade
  - Objetividade
  - Persuasão
  - Organização
  - Respeito ao formalismo do procedimento
  - Domínio emocional (autocontrole, segurança) e do ambiente (liderança)
  
- b) Habilidades relativas ao “negocial”
  - Agilidade
  - Persuasão
  - Domínio da realidade mercadológica e da realidade interna (referimo-nos a sua própria unidade administrativa)
  
- c) Qualidades (voltadas para as do tipo morais)
  - Honestidade
  - Integridade
  - Ética
  - Sinceridade
  - Responsabilidade
  - Competência
  - Pontualidade

Como pode observar as qualidades apontadas nos itens “a” e “b” podem ser apanhadas pelos servidores designados pela autoridade competente já aquelas definidas no item “c” estão voltadas à formação ética e moral do servidor público,

Assim, concluem os autores, para o exercício da função de pregoeiro é preciso que o servidor a ser designado apresente perfil e habilidades específicas que serão necessário para o atingimento do princípio básico de qualquer licitação , incluindo o pregão visando a busca da proposta mais vantajosa para administração, o exercício da função está muito além de atribuições que são trazidas pela propria legislação, sendo imprescindível que a autoridade competente avalie essas premissas no momento da designação.

De acordo com a classificação de Batista (2000) o estágio de desenvolvimento do pregoeiro é o avançado, ou seja, sua qualificação profissional é de nível superior ou pós graduado, ele está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos, mais dedicado ao custo total da aquisição e somente 20% do seu tempo é dedicado às atividades burocráticas.

Mas também tem seu lado negativo. A falta de um reconhecimento e regulamentação da profissão por parte do estado tem levado os pregoeiros a sensação de medo e insegurança considerando que sua atividade está sendo fiscalizada pelo TCU e CGU. Esse medo e insegurança é mediante uma decisão errônea tomada que leva muitas vezes muitos deles desistirem da atividade que desempenham fugindo da tamanha responsabilidade<sup>24</sup>

Mas o que pensam os juristas? Para o advogado, mestre em direito público, professor de direito administrativo, escritor, consultor, conferencista e palestrante, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes defende que o pregoeiro tem que ter uma remuneração diferenciada dos demais servidores devido seu elevado nível de responsabilidade e além do mais as economias que eles estão trazendo aos cofres do estado<sup>25</sup>.

Para o advogado da União, Ronny Charles, acredita que a regulamentação e o reconhecimento é um processo que demanda tempo, assim ele justifica que a administração pública de perceber a evolução que teve com a figura do pregoeiro em relação com o que tínhamos com a chamada comissão de licitação. E perceber, continua ou advogado, também a importância de um exercício eficiente dessa função de pregoeiro para a economia de recursos públicos nas contratações.

Mas surge um problema: a lei de licitações. Como vimos anteriormente, a Lei não conseguiu coibir a corrupção no serviço público, apesar da celeridade do pregoeiro e da sua eficiência. Estudos do TCU, conforme informações do Instituto Negócios Públicos tem demonstrado que dos casos de punição o pregoeiro é que menos tem sofrido penalidades, conforme tabela abaixo:

Percentagem de processos no TCU com aplicação de multas aos servidores públicos.

QUADRO 14 – MULTAS APLICADAS PELO TCU A SERVIDORES PÚBLICOS

Multa à autoridade superior	Multa ao pregoeiro	Multa outros departamentos
50%	24%	37%
Valor da multa R\$ 8.445,00	Valor da multa R\$ 5.117,00	Valor da multa R\$ 4.282,00

Fonte: Tribunal de Contas da União – Acórdãos e Decisões 2002 a 2014-Parcial

De acordo com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão após a entrada da Lei de Licitações os valores pagos nas compras e nos serviços da Administração Pública aumentaram entre 10% e 20% em virtude do excessivo formalismo da lei, da sua ineficácia em evitar a corrupção e da ausência de mecanismos efetivos que obriguem os licitantes a honrar os contratos.

<sup>24</sup> Revista O Pregoeiro – Abril 2015 nº 125 Remuneração e Perfil dos Pregoeiro do Brasil

<sup>25</sup> Idem

Segundo Tisaka<sup>26</sup> foi uma lei aprovada num ambiente de grande clamor público contra o governo federal diante dos escandalosos casos de superfaturamento de obras públicas e favorecimento de algumas empresas ligadas a certos políticos dentro de uma violenta pressão no congresso para aprovar uma lei que coibisse esses desmandos.

Hermann (1999) afirma que as acusações de desvio de recursos públicos divulgados pela imprensa constitui clara evidência da ineficiência na utilização dos mesmos processos licitatórios. Apesar dos avanços que ela trouxe não resolveu o problema. No mês em que foi promulgada já apareceram problemas que requeriam alterações. Perguntamos: porque? Para o Ministro Bresser Pereira, na época ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, adotar uma perspectiva burocrática, ao pretender regulamentar tudo tirando a autonomia e a responsabilidade do administrador público essa lei atrasou e encareceu os processos de compra do estado e das empresas estatais, sem garantir redução da fraude e dos conluís contra o bem público.

Para Reis e Oliveira (2014) a corrupção é uma realidade no nosso país que é resultado da própria cultura do povo e de seus políticos, daí a razão, conforme os autores, da importância da qualificação do agente público, da sua remunerabilidade, do seu caráter, sua formação, para se evitar a “tentação” dessa possibilidade. Isso depende exclusivamente da postura do agente público durante as sessões do pregão, sua imparcialidade sugere respeito pois ele está ali para defender os interesses da Administração Pública.

Os autores acreditam que a corrupção não ocorra em ambiente de trabalho de Pregão, e chama atenção para um tema considerado polêmico no pregão presencial que é o contato do pregoeiro e equipe de apoio com os fornecedores, uma vez que tecnicamente o processo se encontra pela metade com o valor orçamentário definido, é temeroso prever ou dar preferência devido a competitividade.

Já o servidor Vinicius Goulart Fontes da Universidade Federal Fluminense – UFF, conta, na revista O Pregoeiro, que o pregoeiro tem fama espinhosa. Infelizmente o pregoeiro tem fama muito ruim e duvidosa e é muito triste se esforçar tanto sem reconhecimento. Muitos fornecedores acham que os pregoeiros beneficiam empresas.

É neste triste cenário que propôs o ministro Bresser Pereira na época um anteprojeto de lei que ampliava de forma considerável a discricionariedade do administrador público e de acordo com Hermann (1999) esse anteprojeto alinhado com as ideias da reforma administrativa empunhada pelo governo o anteprojeto propôs a substituição da administração burocrática pela gerencial nas contratações públicas.

---

<sup>26</sup>[www.forumdaconstrução.com.br](http://www.forumdaconstrução.com.br)MaçaikoTisaka acesso dia 13/07/2015

Não podendo levar seu projeto adiante já na metade da década de noventa o governo tem início aos sistemas eletrônicos, como já vimos, que veio culminar no pregão presencial e eletrônico cuja finalidade é a melhor utilização dos recursos públicos, dar mais eficiência aos seus gastos e maior transparência à sociedade.

Assim o ideal é que essas compras sejam realizadas no menor tempo possível, resultando em boas aquisições, com o atendimento ao binômio qualidade x preço justo. Para Santana (2006) também não deve haver conflitos entre os públicos interno e externo e que satisfaçam aos interesses do requisitante e com procedimento a baixo custo. Tudo isso, para o autor, são indicadores de que a equipe trabalha primando pela qualidade, e está efetivamente obtendo sucesso, uma vez que o desenvolvimento de programa de controle das aquisições e dos gastos igualmente contribui para o sucesso das contratações, constituindo em inegável indicador de sucesso.

## 9 GESTÃO DE SUPRIMENTOS

A gestão da cadeia de suprimentos é um processo que consiste em gerenciar estrategicamente diferentes fluxos de bens e serviços, finanças e informações entre as empresas.

A gestão de suprimentos é um dos principais pilares de qualquer instituição, seja ela pública ou privada, conforme afirmam Batista e et al (2008). Ela é de importância estratégica tendo em vista que os recursos orçamentários são aplicados e deve levar em conta a eficiência da sua aplicação na efetivação dos processos de compras de materiais visando o alcance dos objetivos da instituição .

Como gestão de suprimentos entende-se a compra, a aquisição, guarda de materiais bem como bens e serviços necessários à manutenção e desenvolvimento das atividades que uma instituição desenvolve.

Existe uma crescente preocupação nas organizações e órgãos públicos na correta alocação dos recursos , pois se isto ocorre, há maximização dos mesmos bem como economicidade e racionalização dos procedimentos.

Para Tridapapalli et. al (2011) diz que o bom gerenciamento dos recursos aplicados em custeio constitui como uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e melhorar o desempenho das organizações governamentais, daí a razão de manter um sistema adequado de gestão da cadeia de suprimentos do setor público.

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2002) falta direcionamento para as áreas de suprimentos que realmente traga mudanças fundamentais Entende aquela Escola que os métodos utilizados para solicitar, adquirir, usar, estocar e controlar bens de consumo como também na prestação de informações tempestivas necessárias à tomada de decisões.

Temos que observar que ferramentas utilizadas tais como Governo Eletrônico, de acordo com os sistemas que listamos no Capítulo 08 do presente trabalho não é a única solução. As organizações públicas tem que apresentar novos processos visando obter melhores resultados, para atingir melhor eficiência, uma legislação menos rígida e que dê ao agente público opções de escolha tornando o processo menos formal, mais barato e mais rápido na sua tramitação dentro dos órgãos.

Nas instituições de pesquisa científica a gestão de suprimentos é de materiais e equipamentos para as pesquisas tais como: equipamentos de laboratório, produtos químicos e reagentes que precisam ter qualidade, eficiência, e comprovada eficácia e tecnologia. Para Batista e et al(2008) a utilização de equipamentos de qualidade duvidosa poderá acarretar respostas

inadequadas aos ensaios e experimentos científicos realizados na instituição ou pesquisas mal acabadas.

Este é o grande problema da lei de licitações tendo em vista que ela estabelece o menor preço ou melhor proposta não levando em consideração aspectos como tecnologia. Nem sempre o menor preço e melhor proposta pode trazer mais vantagens para o pesquisador e no presente caso a tecnologia vai levar a melhores resultados.

A boa gestão de suprimentos é aquela que traz em seu bojo maiores resultados. Clientes de um setor de compras, para Batista e et all (2008), são todos aqueles que de uma forma direta ou indireta necessita adquirir produtos e serviços visando alcançar os resultados almejados, mas para isso é necessário um sistema que leva o cliente à satisfação completa pois não existe ambiguidade entre a satisfação do usuário e o trabalho realizado pela gestão de suprimentos.

Nas organizações privadas a administração de materiais representa um conjunto de atividades com a finalidade de assegurar o suprimento de materiais necessários ao funcionamento da organização, no tempo correto, na quantidade necessária, na qualidade requerida e pelo melhor preço.

Para Almeida et all (s/d) a administração de materiais na empresa envolve uma questão de tempo, porque antes do tempo correto, ocasiona estoques altos, acima da necessidade da empresa o que isso representa aumento dos custos. Após o tempo correto, pode ocasionar falta de material para o atendimento das necessidades, além da quantidade necessária, representa mobilizações de estoques viciosos.

Desta forma de acordo com Coelho (2010)<sup>2</sup>um modelo de gestão de cadeia de suprimentos deve incluir maneiras de melhorar a eficiência da empresa e incluir os seguintes parâmetros:

- previsão e planejamento do equilíbrio entre a oferta e demanda
- localização de fornecedores de matérias primas
- fabricação do produto
- entrega do produto
- armazenagem do produto
- devolução do produto pelo cliente

Como pode verificar nas organizações privadas existe uma preocupação com a questão da qualidade, tempo, controle, atendimento, planejamento. De acordo com o autor acima o planejamento logístico ajuda reduzir os custos de produção, a velocidade de seu produto e responder rapidamente aos pedidos de suas clientes e os contratos devem ser de longa duração.

Assim, conclui o autor, as grandes empresas brasileiras já contam com o departamento, diretoria ou gerência de logística e/ou *supplychain* que vem ganhando muita importância com o passar dos tempo. Para Almeida (s/d) *supplychain management* é uma moderna técnica de administração de estoques que ajuda a reduzir os custos, representam alternativas eficientes para evitar a falta de materiais.

E no caso dos órgãos públicos especificamente da FUB? Além da Universidade não seguir o modelo de administração *supplychain management*, não o planejamento das compras na Universidade fica prejudicado tendo em vista que a duração dos contratos para prestação de serviços e aquisição de bens, tem sua durabilidade durante o exercício, ou seja, no dia 31/12 de cada ano o mesmo encerra, por força da lei de licitações. Independente se o fornecedor é bom ou não.

Os contratos que podem ser renovados, limitado até sessenta meses são aqueles de serviço contínuos, tais como limpeza, conservação, segurança, portaria etc. tudo isso em obediência à lei de licitações.

Para evitar os estoques altos como nas organizações privadas, tendo em vista que estoques altos pode acarretar perda do produto a lei de licitações estabelece o que se chama de sistema de registro de preços. Seria um “estoque” virtual.

Para Vivas (s/d)<sup>27</sup> o Sistema de Registro de Preços é um procedimento administrativo vinculado a um certame licitatório que tem como objetivo final o registro de preços praticados por possíveis fornecedores ou prestadores de serviços. Assim quando o órgão necessita do produto o pedido é enviado ao setor de compras que emite a nota de empenho para o fornecedor contratado.

Ao contrário das organizações privadas, o SRP, para o autor acima, é originário de uma licitação na modalidade concorrência ou pregão, ambas do tipo “menor preço”. Já destacamos que no caso da Universidade menor preço pode não atender ao demandante por se tratar de produto de baixa qualidade, comprometendo as atividades desenvolvidas nos laboratórios de ensino/pesquisa/extensão.

Enquanto que nas organizações os contratos tem longa duração no Sistema de Registro de Preços não pode ultrapassar um ano, computadas as eventuais prorrogações Vivas (s/d). Assim a gestão de suprimentos da Universidade fica prejudicado o que obriga a manter estoques com perdas consideráveis no Almoxarifado Central.

---

<sup>27</sup> Âmbito Jurídico.com.br acesso 15 de junho de 2015

O processo de compra tem por objetivo suprir as necessidades materiais dos centros de custos da Universidade. Para Santos (2002)<sup>28</sup> deve haver um planejamento quantitativo e qualitativo de modo a satisfazer no momento certo com as quantidades corretas e verificar, ainda, se o demandante recebeu o produto de forma correta.

Para Braily (2013) a estruturação do processo de compra está ultrapassado havendo necessidade de agregar maior valor e torná-lo mais ágil e eficiente bem como baratear seu custo que é muito caro.

Assim podemos colocar a seguinte questão: que tipo de gestão utilizamos se é a gestão proativa ou a gestão reativa?

A gestão reativa é aquela que o agente espera o problema acontecer para posterior reação, já a gestão proativa o agente resolve o problema latente antes que se torne um problema e venha provocar estragos. Para Boily (2013) à medida que as compras e suprimentos aumentam o trabalho tende a torna-se estratégica, concentrando mais ênfase em atividades de negociação e prazos mais longos, isso obriga o agente a gerir de forma proativa.

Para o autor acima, nas organizações mais desenvolvidas parte do tempo é gasto em atividades administrativas e burocráticas. A ênfase em tais organizações tem evoluído passando de uma abordagem proativa que reflete mais amplamente a contribuição decorrente da administração dos *inputs*.

O quadro abaixo compara a compra reativa com a compra proativa

QUADRO 15 – DIFERENÇAS ENTRE COMPRAS REATIVAS E PROATIVAS

Compra Reativa	Compra Proativa
Compras é um centro de custo	Compras pode adicionar valor
Compras recebe especificações	Compras (e fornecedores) contribuem para as especificações
Compras rejeita materiais defeituosos	Compras evita materiais defeituosos
Compras subordina-se a finanças ou a produção	Compras é importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras contribui para o desenvolvimentos dos mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável chave	O custo total e o valor são variáveis chaves
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser interligado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha perde	Negociações ganha ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades

<sup>28</sup>Adriana de Paula Lacerda Santos et all – XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção - Curitiba 23/25 de outubro 2002.

Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily, Peter et all – Compras Princípios e Administração (2013)

O gestor reativo tem uma visão extremamente simplista, consistindo apenas em encontrar um fornecedor que esteja disposto a trocar bens e serviços e para o proativo tenta estabelecer parcerias com o fornecedor compartilhando idéias e fornecimentos necessários para uma boa compra.

Esse gestor tem que ter um perfil conforme quadro abaixo:

QUADRO 16 – PERFIL DO COMPRADOR

Estágios de Desenvolvimento	Características gerais e Atribuições do Responsável por Compras
Primitivo	Sem qualificações especiais; abordagem burocrática; cerca de 80% do tempo é dedicado às atividades burocráticas.
Conscientização	Sem qualificações especiais; algumas rotinas básicas de compras; 60-79% do tempo é dedicado às atividades burocráticas
Desenvolvimento	Qualificações acadêmicas formais exigidas; envolvimento em negociações; reconhecimento da função compras e suprimentos; 40-59% do tempo dedicado às atividades burocráticas.
Maturação	Qualificação gerencial exigida; compradores especializados em commodities* integrados com as áreas funcionais; envolvimento com todos os aspectos do desenvolvimento de novos produtos; maior parte do trabalho dedicado à negociação e à redução do custo/desenvolvimento de fornecedores; 20-30% do tempo dedicado às atividades burocráticas
Avançado	É necessário qualificação profissional ou pós graduação; o comprador está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos do trabalho; mais dedicado ao custo total de aquisição, à administração da base de fornecedores etc.; menos de 20% do seu tempo dedicado às atividades burocráticas.

Fonte Batista, Marco Antônio Cavalcante – RAP – Rio de Janeiro julho/agosto 2008 Apud Baily e colaboradores (2000)

\*São por definição, produtos padronizados e não diferenciados, nos quais o produto não tem poder de fixação de preços e cujo mercado é caracterizado pela arbitragem nos mercados interno e externo.

Os compradores públicos estão longe de se tornarem efetivamente proativos. Batista (2008) apresenta dois motivos: em primeiro lugar a legislação de licitação brasileira não permite ao comprador utilizar técnicas de compras mais apuradas pois estabelece normas e procedimentos rígidos que inibe a capacidade de negociação. É o problema da uniformização dos procedimentos e a excessiva formalização. Em segundo lugar é a falta de capacitação profissional dos compradores públicos tanto do ponto de vista do entendimento total da complicada legislação, quanto a falta de reciclagem e constante treinamento.

Assim, conclui o autor, é comum ouvir do servidor público a seguinte expressão: “não posso fazer diferente, pois a legislação não permite” e acrescento mais esta: “poderia até fazer melhor pelo meu órgão, mais infelizmente a lei de licitações de engessa”

De acordo com Batista (2008) apud Baily e colaboradores (2000) o nível da organização define o perfil do comprador ele chama o primeiro nível de primitivo onde a organização exige apenas um escriturário que seja eficiente no desempenho das rotinas de compras e das tarefas repetitivas e o outro é o nível avançado onde a organização empregará um profissional, possivelmente pós graduado, plenamente capaz de lidar com os assuntos estratégicos da empresa. Poderemos dizer que este profissional é proativo.

Portanto, conclui Batista (2008) as instituições precisam projetar a imagem de profissionalismo e eficiência além de estar propensa a colaborar com os departamentos visando alcançar os objetivos pretendidos.

Compradores públicos precisam vislumbrar do ponto de vista do trabalho desenvolvido, das atitudes, do posicionamento ético bem como as relações interpessoais existentes com outros profissionais.

## 10 AS COMPRAS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA: NECESSIDADE X CUMPRIMENTO DAS NORMAS

Existem quatro órgãos de compras na Universidade de Brasília, a centralizada é a Diretoria de Compras, subordinada ao Decanato de Administração, composta por uma Secretária, Coordenações de Compras – CCO, Coordenação de Análise e Instrução Processual – CAIP, Coordenação de Licitações – COL e Coordenação de Importação e Exportação - CIEX

A Diretoria de Compras é composta por 45 servidores e na Coordenação de Licitações foram realizados durante o exercício de 2014 106 pregões sendo que 10 foram cancelados, foi realizado, ainda, 02 concorrências e 01 Leilão, sendo que este último para a venda de animais inservíveis da Fazenda Água Limpa.

Durante o exercício de 2014 foi registrado aproximadamente 3800 processos de compras e dentre estes 160 não foram atendidos seja por falta de recurso ou processo mal instruído que a Diretoria de Compras não conseguir levar adiante, ou pelos entraves da lei de licitações como já apontamos no presente trabalho.

Caracteriza, desta forma, que os processos que não foram atendidos e os pregões que foram cancelados vão de encontro aos problemas/falhas apontadas por Batista e Maldonado (2008) e Costa (2000) e reforça-se ainda, a questão da formalização processual, também já apontada.

Deste plantel recebido a Coordenação de Compras abriu 1400 processos na forma de adesão, dispensa de licitação e inexigibilidade.

Tomamos alguns pregões e analisamos o tempo que a Universidade leva para homologar uma licitação conforme quadro abaixo:

QUADRO 17 – TEMPO PARA ENCERRAR UMA LICITAÇÃO NA FUB MERCADO NACIONAL

Número do Pregão	Objeto	Abertura	Homologação	Tempo Aproximado
077/2013	Projeter, telas e lousas	28/06/2013	21/11/2013	04 meses
139/2013	Cartucho para impressora	21/11/2013	31/07/2013	08 meses
134/2013	Equipamentos p/laboratórios	12/08/2013	21/11/2013	03 meses
082/2012	Serviço de arbitragem	20/09/2012	06/05/2013	07 meses
121/2012	Serviço de exame médico	02/10/2013	03/12/2013	02 meses
118/2013	Aquisição de hélio líquido	20/09/2013	19/04/2013	07 meses
093/2013	Aquisição de vidraria	01/04/2013	16/06/2014	02 meses

Como se verifica a média entre a demanda da compra e a homologação do certame licitatório chega a quase 5 meses, tudo isso envolve a formalização no que diz respeito ao

cumprimento de normas, elaboração de editais, tramitação pelos órgãos da Universidade, aprovação do edital pelo órgão jurídico, recurso interposto pelas empresas e muitas vezes o certame é suspenso para fazer ajustes com nova remarcação em decorrência de pedido de impugnação ao edital, recurso administrativo e questionamentos por parte das empresas já que a lei de licitações abre essa brecha e as empresas abusam desse direito que muitas vezes prejudica a Universidade e em muitos casos, quando no encerramento do exercício.

Todo esse tempo envolve a questão do atendimento ao demandante tendo em vista que o semestre tem cronograma a ser cumprido e a falta de materiais nos laboratórios da Universidade afeta a qualidade do ensino, já que o semestre não pode parar tendo em vista que Universidade tem um cronograma a cumprir e considerando, ainda que a gestão de suprimento da instituição é prejudicada em detrimento dos problemas legislação, conforme apontamos.

A Coordenação de Importação e Exportação abriu no mesmo exercício 132 processos de importação direta conforme abaixo:

QUADRO 18 - TEMPO PARA ENCERRARR UMA LICITAÇÃO MERCADO INTERNACIONAL

Nº Processo	Objeto	Abertura	Encerramento	Tempo Aproximado
002.773/2014	Aquisição de Microscópio	14/03/2014	06/11/2014	06 meses
009.509/2014	Aquisição de software	11/07/2014	16/09/2014	02 meses
011.133/2014	Aquisição de conjunto para amostragem universal de solo	13/08/2014	29/12/2014	04 meses
011.988/2014	Aquisição de tubo de feixe estreito com soquete	29/08/2014	10/02/2015	04 meses

Nos casos da importação direta ainda envolve entraves tais como estimativa do custo da importação, autorização, recurso, variação cambial, atraso no embarque, licenças de importação que depende de outros órgão tais como Polícia federal, CNPq, ANVISA etc.

Como pode verificar a média de tempo gasto entre a demanda solicitada e o encerramento do processo licitatório leva em média quatro meses tempo bastante significativo para a universidade se levarmos em consideração que o semestre letivo é de quatro meses, demora essa que pode implicar na qualidade do ensino.

Os gastos da Universidade com suas compras na Unidade Gestora 154040 que é a centralizada foi em 2013 e 2014 da seguinte forma:

QUADRO 19 – GASTOS DA FUB COM LICITAÇÕES POR MODALIDADE EM 2014

Modalidade de Contratação	2014 em R\$	2013 em R\$
Convite	97.626,00	134.199,00
Tomada de Preços	842.109,00	2.053.240,00

Concorrência	12.209.385,00	2.911.481,00
Pregão	106.529.545,00	114.965.942,00

Fonte: Diretoria de Contabilidade e Finanças – Relatório da Despesa Executada Por Modalidade de Licitação

Existem 661 laboratórios, conforme informações prestadas pelo Decanato de Planejamento e Orçamento, demandando a compra de bens e serviços de uma complexidade muito grande e às vezes a compra não mostra eficiência, bem como deixa o demandador insatisfeito pelo fato do menor preço atender ao edital mas que se trata de produto de qualidade não muito boa não satisfazendo totalmente a necessidade do agente que demandou o produto tendo em vista que a lei de licitações proíbe a indicação de marca. Porém, o Tribunal de Contratos da União recomenda que desde que se faça uma justificativa sólida e científica para essa preferência é plausível. Mas o tema é controverso e para a compra de equipamentos na FUB a lei tem mostrado ineficiente uma vez que ela não leva em conta a questão tecnológica. O que decide é a melhor proposta ou menor preço que em muitos casos não é o ideal.

De acordo com Gonçalves (s/d)<sup>29</sup> toda vez que se faz constar a indicação de marca no edital surge a polêmica acerca de eventuais direcionamentos que fulminam a ampla competitividade e a isonomia descumprindo, desta forma a finalidade do certame que é a seleção da proposta mais vantajosa.

Para Di Pietro (1994) esses argumentos tais como “é a que melhor atende aos interesses da Administração”, “por ser de melhor qualidade”, “por preservar a qualidade do ensino”, trata-se de justificativas genéricas e não são suficientes para autorizar que a Administração inclua em seu instrumento convocatório a preferência por tal ou qual marca, para o TCU que ao contrário de Di Pietro, deve levar em conta os seguintes fatores: qualidade, durabilidade, funcionalidade, desempenho dentre outros julgados necessários.

Fernandes (2000) afirma que para o mencionado diploma os Tribunais poderiam expedir normas visando explicitar a aplicação do tema “embora tenha sido considerada inexercitável de acordo com o voto do eminente Ministro Ivan Luz” diz o autor.

Dada a complexidade das compras da FUB em certos casos há necessidade de colocar a marca o que é indevido, para as empresas, que apoiadas na lei de licitações interpõe recurso administrativo impugnando o edital.

O próprio TCU reconhece que em licitações públicas há necessidade de elaborar uma especificação que defina o padrão de qualidade e o desempenho do produto. Quando se trata de equipamento as empresas geralmente alegam que está direcionado para alguma marca o que às vezes é verdade por se tratar de marca que já tem tradição no mercado brasileiro, a questão da manutenção do equipamento versus fornecimento de peças de reposição e em muitos casos acaba comprando bens que não cumprem sua função.

<sup>29</sup>[www.direitonet.com.br](http://www.direitonet.com.br) – s/d acesso dia 27/04/2015

Assim o TCU cita alguns exemplos: caneta cuja tinta resseca, tubo de cola que contém mais água, mesas fabricadas com madeira que incham, gavetas que não deslizam.

No caso da Universidade o dilema é que algumas vezes o demandador é obrigado a adquirir um equipamento que em muitos casos a manutenção fica prejudicada em detrimento de não encontrar peças de reposição e muitas vezes são equipamentos caros exigindo em muitos casos questão de tecnologia.

Alguns Centros de Custos trabalham com cores e sons e para tal atividade os computadores que atendem essa demanda tem que ser de uma determinada marca em outros casos os laboratórios optam por uma determinada marca, que não foi o menor preço tendo em vista que já tem um equipamento igual que usam o mesmo reagente.

Assim a demanda fica prejudicada face ao cumprimento da lei tendo em vista o excesso de formalização. Para o Instituto Braudel<sup>30</sup>são corriqueiras as situações em que o gestor público ao perseguir o cumprimento estrito de todas as regras legais, imputa ao estado uma ineficiência no aproveitamento dos recursos e na prestação dos serviços públicos.

De acordo com Fernandes (2000) ele coloca a questão do menor preço versus qualidade. Ele afirma que se tem propalado que a lei de licitações obriga a Administração a comprar pelo menor preço e que se trata de um equívoco pois a causa tem três diferentes fatores s saber:

- a) Ausência de treinamento. A respeito desse assunto IPEA propõe regulamentação das carreiras para dar mais eficiência ao gestor de compras.
- b) Entende o autor que é equívoco de que comprar pelo menor preço obriga a aceitar qualquer produto.

E a eficiência? Como fica? Para o Prof. Paulo Modesto<sup>31</sup>só pode ser percebida “como uma exigência inerente a toda atividade publica como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público na justa proporção das necessidades coletivas, temos que admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente , contra produtivo e ineficiente”

Assim autor afirma que muitas vezes a lei atrapalha a eficiência e pode gerar conflitos quando o gestor público ao perseguir o cumprimento das regras estabelecidas termina imputando à Administração ineficiência no aproveitamento dos recursos e na prestação dos serviços públicos.

De acordo com o IPEA (2013) a eficiência, inovação, competição, e melhor relação custo benefício para o setor público brasileiro foi completamente negligenciada pela lei de licitações que presa ao formalismo e ao cumprimento de ritos que no mais das vezes não guardam qualquer

---

<sup>30</sup>[www.brasil-economia-governo.org.br](http://www.brasil-economia-governo.org.br) – acesso dia 08/10/2014

<sup>31</sup>[www.brasil-economia-governo-org-br](http://www.brasil-economia-governo-org-br) acesso dia 08/10/2014 apud Meneguim, Fernando B et al.

correlação com a eficiência do processo produtivo de um órgão público e tampouco com o bem estar do cidadão e são unanimemente criticados por gestores de compras

Di Pietro (1994) cita os casos de compras de produtos químicos, reagentes e luvas hospitalares que são produtos de consumo imediato e que não podem ser comprados com base em critérios técnicos, que é a licitação do tipo Técnica e Preço. “A Administração, diz a autora, deve fazer de forma a determinar todas as especificações exigidas”. Esse procedimento gera entre as empresas polêmica tendo em vista que o mesmo está direcionado à marca “x”.

Outro fator problemático nas compras é a lentidão. O excesso de formalismo no processo e a uniformização da lei de licitações leva a uma demora excessiva para a realização das compras e considerando, ainda, que a lei estabelece que todo licitante tem direito de recorrer das decisões do agente público que está gerindo a licitação, às vezes elas abusam desse direito tornando a compra praticamente inviável não atendendo às necessidades do demandante que muitas vezes depende de prazo para prestação de contas.

Inexistência e fragilidade no planejamento e na própria preparação dos processos licitatórios principalmente as licitações com maior nível de complexidade, fragilidade na elaboração dos termos de referência, complexidade na linguagem dos editais, falta de treinamento dos servidores lotados na Diretoria de Compras em decorrência da alta rotatividade, em decorrência de dois fatores: o primeiro deles são os terceirizados que geralmente arrumam emprego com melhor salário e o segundo são aqueles concursados que são aprovados em outros concursos dado os baixos salários pagos pelas Universidades.

Para o IPEA é preciso pensar “fora da caixa” ou seja, a ênfase da legislação de compras sempre se ateuve aos procedimentos de formulação de editais, à contratação e ao objeto contratado que na maioria dos casos não atende às necessidades do órgão demandante. Por isso aquele Instituto defende que é a eficiência, inovação, competição, melhor relação custo benefício.

No caso da Universidade, deve-se focar ainda, a questão tecnológica e não menor preço, o foco deve ser no resultado da licitação e não na formalização do processo, a compra deve ser focada em favor do demandante e conforme o IPEA deve ampliar o leque de critérios que o administrador pode levar em conta na seleção do fornecedor para cumprir os objetivos sociais, levando em conta os seguintes critérios:

- a) Menor custo para o estado
- b) Desenvolvimento produtivo local, regional ou nacional
- c) Sustentabilidade ambiental
- d) Promoção de valores culturais, éticos e do comércio justo
- e) Concorrência leal e sem barreiras artificiais
- f) Prevenção de abuso de posição dominante por fornecedores
- g) Tempestividade e confiabilidade da execução dos serviços ou entrega de bem

Nessa mesma seara propõe consolidar as Leis de licitação, Pregão Eletrônico, Lei Complementar 123, Portaria 306 do MPOG de 13/12/2001 e parte dos decretos 3.931/2001, 4.342/2002 que criou o sistema de registro de preços numa só peça legislativa, propõe ainda criação de agências normativas e executivas de compras públicas com carreiras próprias com servidores de perfis adequados às atividades de regular, normatizar e executar as compras e por fim uma transição paulatina da regulamentação dos formato dos leilões de compras.

## 11 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

### 11.1 - Metodologia

Foi aplicado um questionário contendo 16 questões aos servidores de 15 Centros de Custos (Departamentos, Faculdades e Institutos) que estão na gestão de compras da Universidade de Brasília fim de obter dados tais como cargo que ocupa, vínculo (se do quadro ou terceirizado) tempo de serviço, se tem cargo de confiança, se já recebeu algum treinamento, se utiliza catálogo para especificar equipamentos e materiais, o nível de dificuldade na especificação, tempo para concluir um processo, conhecimento sobre as leis de licitações, tempo para finalizar um processo, percentual do tempo utilizado para atividades burocráticas, percentual do tempo dedicado para negociação com fornecedores, tempo gasto com a gestão de base com fornecedores e tempo dedicado para planejamento das compras.

### 11.2 – Análise de Agrupamento ou Análise de Cluster

Para obter um resultado mais eficiente foi utilizado a análise de agrupamento ou análise de *clusters*. Seidel et al apud Malhotra (2008) afirma que a análise de agrupamento ou de *clusters* é uma técnica usada para classificar objetos ou casos em grupos homogêneos chamados de agrupamentos ou conglomerados.

O propósito da análise de cluster é buscar uma classificação de acordo com as relações naturais que a amostra apresenta, formando grupos de objetos (indivíduos, empresas, cidades ou outra unidade experimental por similaridade)<sup>32</sup>

Esta pode ser comparada a um fatorial, a diferença é que a análise de cluster agrupa objetos (observações, indivíduos, empresas geralmente dispostas em um banco de dados e análise fatorial agrupa variáveis, geralmente dispostas em colunas)<sup>33</sup>.

A análise de cluster é útil no desenvolvimento de novos produtos para encontrar perfis de consumidores bem como identificar grupos de empresas com características afins, com estratégias comuns, identificar o perfil de cada grupo tais como faixa etária, estado civil, características psicológicas que definirão se há demandas diferenciadas. O perfil é definido pelas características que compõe o cluster, baseando-se no conceito de similaridade<sup>34</sup>.

Desta forma esses objetos tem que ser mais ou menos semelhantes entre si porém, diferentes de outros agrupamentos. Assim, continuando com o raciocínio dos autores acima mencionados, para viabilizar a análise de *clusters* deve ser considerado três fatores: o primeiro deles é como será medida a similaridade dos dados pesquisados, a segunda como formar os agrupamentos e a terceira quantos grupos formar.

Desta forma Seidel et al apud Malhotra (2008) apresenta três questões fundamentais e que devem ser consideradas na aplicação da análise de agrupamento: a primeira delas é como será medida a similaridade dos dados; a segunda é como formar os agrupamentos e a terceira é quantos grupos formar.

O procedimento formulado pelos autores é da seguinte forma:

---

<sup>32</sup>[www.eesc.usp.br/saate/index](http://www.eesc.usp.br/saate/index) s/d acesso em 06/10/2015

<sup>33</sup>[www.eesc.usp.br/saate/index](http://www.eesc.usp.br/saate/index) s/d acesso em 06/10/2015

<sup>34</sup>[www.eesc.usp.br/saate/index](http://www.eesc.usp.br/saate/index) s/d acesso em 06/10/2015

Formular o problema
Selecionar uma medida de distância
Escolher um procedimento de aglomeração
Decidir quanto ao número de agrupamentos
Interpretar e perfilar os agrupamentos
Avaliar a validade do processo de aglomeração

Fonte: Seidel et al apud Malhotra (2008)

A tabela abaixo mostra os grupos, apenas lembrando que foi estabelecido de 1 a 10 os níveis de dificuldade se “nenhuma dificuldade” ou “muita dificuldade” outras perguntas a resposta seria “nenhum” ou 100%, “pouco demorado” ou “muito demorado” conforme questionário da página 89 – Apêndice I

#### QUADRO 20 - TABELA DE CLUSTER

	Grupo 1 Antigos	Grupo 2 Recém contratados	Grupo 3 Intermediários	Grupo 4 Novos servidores
Tempo de Serviço	32,38	3,20	16,83	2,57
Conhecimento de leis	5,88	5,60	8,00	6,71
Tempo finalização do processo	6,38	6,20	8,83	8,14
Percentual de dedicação burocrática	8,00	6,40	6,17	8,00
Tempo de negociação com fornecedor	3,38	2,50	4,33	5,00
Tempo de gestão da base do fornecedor	2,38	1,50	3,83	4,86
Tempo dedicado ao planejamento da licitação	2,63	1,20	3,00	7,57
Dificuldade na especificação	5,75	4,80	5,33	7,29

Fonte: Questionário – Apêndice I

Assim foram formados quatro grupos, o grupo 1 chamaremos de “antigos” são aqueles com 32,3 anos de serviço, o grupo 2 chamaremos de “recém contratados” com 3,2 anos de serviço, grupo 3 chamaremos de “intermediários” com 16,8 anos de serviços e grupo 4 chamaremos de “novos servidores”. No primeiro grupo verificou que os antigos e os recém contratados num total de catorze servidores demonstraram conhecimento médio das leis já os grupos dos intermediários e novos servidores, mostraram um pouco acima da média, demonstrando ter maior conhecimento das leis, entretanto a variação em torno da média não foi muita alta ficando em 6,54, demonstrando esse grupo ter conhecimento razoável das leis.

Isso justifica uma vez que a atividade licitatória para o agente público designado para as compras demanda conhecimento, perfil compatível e acima de tudo probidade e considerando, ainda, que na pesquisa realizada constatou que a maioria dos servidores já receberam treinamento o que leva a ter maior conhecimento tanto da legislação como dos procedimentos.

Santana (2006) referindo-se ao pregoeiro afirma que o treinamento quanto o aperfeiçoamento é fundamental para os procedimentos do pregão que deve ser estimulado para Unidade Administrativa e esse treinamento tem caráter contínuo. Essa mesma posição deve ser aplicada a todos os agentes públicos envolvidos com as compras do estado.

A respeito das suas ocupações com a finalização do processo, os quatro grupos demonstraram que gastam muito tempo. O grupo dos intermediários e novos servidores com 8,83 e 8,14 está próximo de 10, muito demorado e os antigos e recém contratados com 6,38 e 6,20. Ficou constatado que o comprador público gasta boa parte do seu tempo com a burocracia e além disso em decorrência do excesso de formalismo da lei de licitações e de acordo com Costa (2000) o agente público só pode fazer o que a lei determina, não tem liberdade de escolha, ele é um agente profissional burocrático, considerando que a lei limita suas atitudes e decisões tolhendo sua liberdade de escolha, tornando as compras públicas reativas, mesmo ele sendo um servidor devidamente qualificado, a sua formação profissional é “avançada” enquanto que o seu estágio de

desenvolvimento é “primitivo”, ou seja, quase 80% do seu tempo é dedicado à burocracia, já que a média foi 7,14.

Para Oliveira (2009) diferente das empresas privadas que dispõem de ampla liberdade de escolha quando querem adquirir bens e serviços, a Administração Pública para realizar suas compras além de colocar o interesse público na compra, o agente público tem que adotar um procedimento rigoroso, determinado e pré estabelecido na conformidade da lei, procedimento esse chamado de licitação.

Os compradores públicos estão longe de serem proativos. De acordo com Batista (2008) são dois os motivos: em primeiro lugar a legislação brasileira não permite ao comprador utilizar técnicas de compras mais apuradas pois estabelece normas e procedimento rígidos que inibe a capacidade de negociação, em segundo lugar e a falta de capacitação profissional dos compradores públicos tanto do ponto de vista do entendimento total da complicada legislação, quanto a falta de reciclagem e constante treinamento, que não é o caso da Universidade.

O tempo dedicado à atividade burocrática também ficou acima da média independente do tempo de serviço do servidor, porém os grupos que gastam menos tempo é dos intermediários seguido dos recém contratados comprovando a questão do excesso de procedimentos e formalização da lei de licitações, como apontamos neste trabalho. Apesar do servidor entrevistado ter demonstrado qualificação profissional, graduado ou pós graduado e de nível superior, consideramos, também seu estágio de desenvolvimento como “primitivo” por gastar quase 80% do seu tempo com atividades burocráticas, já que a média foi de 7,14, exatamente igual ao tempo gasto para finalizar os processos. Assim há uma perda para a Universidade, ter técnicos qualificados e essa qualificação perder na burocracia, quando poderia colocar essa qualificação em assuntos estratégicos do órgão. Para Batista apud Baily e colaboradores para o comprador cujo estágio de desenvolvimento seja “nível primitivo” exige apenas que ele seja um escriturário eficiente no desempenho das rotinas de compras e das tarefas repetitivas.

No que tange à negociação com fornecedores, quanto menor for o índice menos tempo é gasto e quanto maior é porque toda a jornada de trabalho é ocupada com os fornecedores, assim o grupo dos recém contratados e os antigos gastam menos do seu tempo, ficando abaixo da média que foi de 3,8 enquanto que os intermediários e novos servidores gastam mais tempo, ficando acima da média. Para a gestão da base dos fornecedores os servidores antigos e recém contratados é que gastam menos tempo ficando também abaixo da média 3,14 .e os intermediários e novos servidores ficaram acima da média, mas ambos os casos o tempo gasto é muito pouco, praticamente não havendo nenhum tipo de negociação.

Isso vem comprovar a eficiência do pregão, tendo em vista que as licitações da Universidade são eletrônicas, o agente público praticamente não tem contato com o fornecedor. Para a Universidade gera rapidez e economia tendo em vista que libera o servidor para outras tarefas que são importantes. Neste caso podemos considerar as compras da Universidade como proativa, tendo em vista que elas adicionam valor, dar ênfase na estratégia, as compras neste caso assumem uma importante função gerencial e conclui que o tipo de negociação é ganha-ganha.

Por outro lado, no entendimento de Batista (2008) os compradores públicos estão longe de se tornarem proativos, por dois motivos: em primeiro lugar a legislação brasileira de licitação não permite ao comprador utilizar técnicas de compras mais apuradas pois estabelece normas e procedimentos rígidos que inibe a capacidade de negociação. É o problema da uniformização dos procedimentos e a excessiva formalização. Para Hermann (1999) os processos licitatórios não são eficientes e propõe uma reforma nas compras do governo de administração burocrática pela gerencial, pois só assim as compras do governo serão realizadas no menor tempo possível, atingindo o binômio qualidade x preço justo.

No que tange ao planejamento os grupos dos antigos, recém contratados e intermediários ficaram abaixo da média que foi de 3,6, gastam pouco tempo planejando e somente os novos servidores dedicam mais o seu tempo que foi de 7,57. No caso da FUB não existe um planejamento rigoroso das compras pois cada Centro de Custo demanda seus produtos de acordo com suas necessidades, não havendo critérios de economia de escala, as consequências é que em 2014 foram registrados na Diretoria de Compras aproximadamente 3.800 pedidos. Assim podemos concluir que

nossas compras são impulsivas tendo em vista que elas tem um caráter de urgência, fora de controle e uma certa espontaneidade, já que os pedidos são preparados de acordo com a demanda. Apesar da Universidade adotar o Sistema de Registro de Preço não resolveu o problema dado a complexidade de suas compras, as consequências segundo Costa (2011) é a falta de planejamento faz com que o governo compre mais caro do que devia, afastando um dos principais mandamentos licitatórios que é comprar bem e com bom preço já que consome grandes quantidades.

Quanto à dificuldade encontrada na especificação também ficou em torno da média ambos os grupos mostraram que especificar é tarefa difícil e o que mostrou mais eficiente foi o grupo dos recém contratados com índice de 4,8e os novos servidores foi o grupo que mostrou maiores dificuldades 7,29.

O governo a partir dos anos 90 iniciou um processo de informatização dos procedimentos licitatórios melhorando sensivelmente as compras, dando mais eficiência e por meio do SISG – Sistema Integrado de Serviços Gerais criou a SLTI – Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação visando manter os sistemas: SICAF, SIDEC, SISPP, SICONV, COMPRANET, SISRP, entre outros. No caso da FUB por não obter um catálogo de materiais acessível a toda comunidade, especificar equipamento para os laboratórios é uma missão difícil para o agente público considerando tanto a especificação em si como as limitações impostas pela lei de licitações, não podendo indicar marca, modelo e outros dados que direcionem.

Desta forma se aplicarmos o perfil do gestor constante do quadro da página 77, que traça o perfil do comprador, no que tange à abordagem burocrática os grupos dos antigos, intermediários e novos servidores foram considerados "primitivos" enquanto o grupo dos recém contratados considerado "avançado" isso prova que ao perguntarmos sobre a escolaridade de todos os entrevistados ficou constatado que no grupo dos antigos 60% são especialistas, 20% tem curso de mestrado e os outros 20% tem cursos de graduação, para o grupo dos recém contratados 70% dos entrevistados são especialistas e 30% são graduados já os intermediários 15% são doutores, 40% são especialistas, 15% são graduados, 15% são nível médio e 15% são mestres, e por fim o grupo dos novos servidores 45% são especialistas, 25% são graduados, 10% são de nível médio e o restante são mestres.

Da mesma forma concluímos que o perfil do comprador da FUB é considerado "avançado" neste estágio de desenvolvimento exige qualificação profissional ou pós graduação, tendo em vista que somente 15% dos entrevistados são de nível médio, e o comprador não está envolvido com assuntos estratégicos do trabalho o que não ocorre em decorrência da burocracia e rigidez nos processos.

O quadro abaixo mostra os grupos pela média. Verifica-se de início que existe uma certa similaridade entre os grupos na finalização de processos, dedicação burocrática e dificuldade na especificação tendo em vista que os resultados obtidos ficaram mais ou menos em torno da média.

Se compararmos o agrupamento dos antigos e recém contratados eles mostraram menos conhecedores das leis do que os intermediários e novos servidores tendo em vista que os últimos ficaram acima da média, para finalizar os processos os intermediários e novos servidores mostraram também mais eficientes do que os antigos e recém contratados visto que estes últimos ficaram abaixo da média.

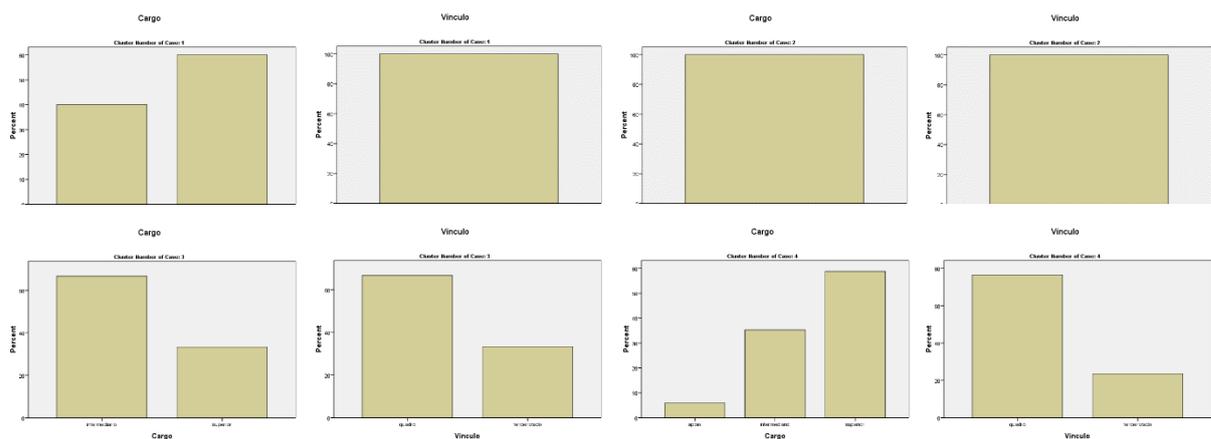
	Conhecimento de leis	Finalização do processo	Dedicação burocrática	Negociação com fornecedor	Gestão da base do fornecedor	Planejamento da licitação	Dificuldade na especificação
Grupo 1 Antigos	5,88	6,38	8,0	3,38	2,38	2,63	5,75
Grupo 2 Recém contratados	5,60	6,20	6,40	2,50	1,50	1,20	4,8
Grupo 3 Intermediários	8	8,83	6,17	4,33	3,83	3,0	5,33
Grupo 4 Novos servidores	6,71	8,14	8,0	5,0	4,86	7,57	7,29
Média	6,54	7,38	7,14	3,80	3,14	3,6	5,79

Se analisarmos a similaridade no que diz respeito à dedicação burocrática os antigos e novos servidores dedicam mais tempo com a atividade burocrática enquanto os recém contratados e intermediários dedicam menos tempo. No que tange à negociação com fornecedores e tempo de gestão da base do fornecedor todos os grupos ficaram abaixo da média sendo que os intermediários e novos servidores gastam mais tempo.

A respeito do planejamento da licitação os novos servidores dedicam mais tempo enquanto que os restantes gastam menos tempo e no que tange à especificação todos os grupos ficaram em torno da média sendo que os novos servidores ficaram acima da média, ou seja, mostraram ter maior dificuldade.

Foi aplicado no mesmo questionário algumas questões visando traçar o perfil do servidor envolvido na gestão das compras da Universidade. As perguntas foram: cargo que ocupa, vínculo com a instituição (se do quadro ou terceirizado), escolaridade, tempo de serviço, se tem cargo de confiança, se já recebeu treinamento e se utiliza catálogo para especificações de materiais. Os gráficos abaixo mostram o resultado da pesquisa dos quatro grupos.

## 1 – CARGO E 2 - VÍNCULO

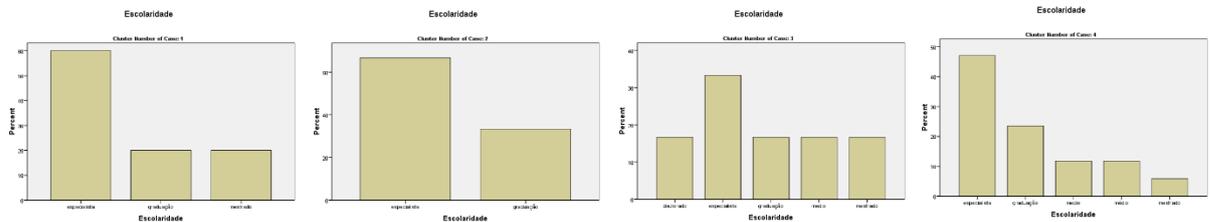


Se analisarmos o cargo por ocupação, verifica-se nos antigos todos são do quadro e 60% são servidores de nível superior e 40% são do nível intermediário, e todos eles pertencem ao quadro da instituição, para os recém contratados todos eles são do nível intermediário e todos eles também são do quadro. Para o grupo 3 chamados de intermediários 70% são do nível intermediário e 30% do nível superior já o vínculo com a instituição 70% são do quadro e 30% são terceirizados. Para os novos servidores, verifica-se que 5% são de nível de apoio, 35% intermediário e 60% nível superior e 80% pertencem ao quadro da FUB e 20% são terceirizados. Desta forma chegamos à conclusão que o estágio do desenvolvimento do servidor envolvido com as compras é avançado pois mais da metade são de nível superior, ou seja, é servidor que tem o perfil semelhante ao do pregoeiro que é

uma atividade que exige habilidade, seguida de bom senso, coerência com poder de negociação além de grande comprometimento com seu órgão tendo em vista que a montagem inicial do processo está sob sua responsabilidade e o principal documento de um processo licitatório que é o Termo de Referência está sob sua responsabilidade, pois é ele quem vai nortear o pregoeiro na elaboração do edital. Se este documento houver alguma falha, a compra poderá não dar certo ou ser uma compra mal feita, sem aquela condição de ganha-ganha.

Compradores com boa qualificação profissional fornecem às empresas condições de fazer bons negócios, daí vem à maior responsabilidade, constituindo o comprador em uma força vital que faz parte da própria vida da empresa. Desta forma esse comprador tem que servidor de nível superior, ter conhecimento técnico, conhecer a empresa, ser criativo e excelente negociador<sup>35</sup>.

3 - ESCOLARIDADE



Foi observado acima que a escolaridade do agente público da FUB envolvido com as compras apresenta o seguinte quadro: no grupo dos antigos 60% são especialistas, e 20% são graduados e os outros 20% são mestres, para o grupo dos recém contratados 70% são especialistas e 30% são graduados já intermediários em torno de 15% são doutores, 35% são especialistas, e 15% são graduados, 15% nível médio e outros 15% são mestres. Podemos qualifica-los no estágio de desenvolvimento que trata-se de servidor de nível “avançado”, prova disso é que dedica pouco tempo com administração da base de fornecedores, como foi mostrado acima, porém gasta muito tempo com atividades burocráticas.

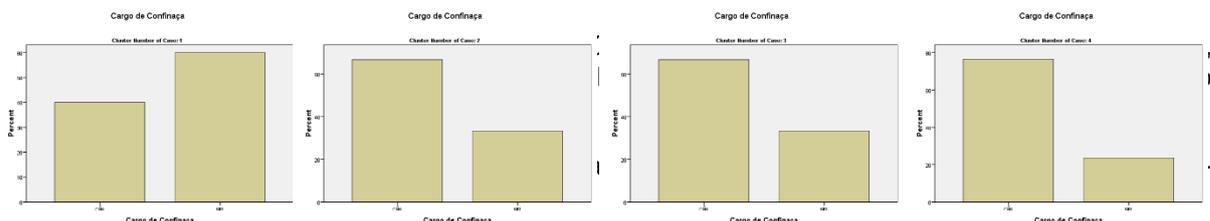
Tridapapalli et al (2011) ao invés da burocracia, recomenda que para aumentar a eficiência na utilização dos gastos públicos e melhor o desempenho das organizações governamentais é de manter um sistema adequado de gestão de cadeia de suprimento do setor público. No caso da FUB verifica-se que a grande maioria do servidor é de nível superior e graduado, podendo classificar esse servidor no estágio de desenvolvimento como avançado.

O trabalho desse profissional tem que deixar de ser burocrático e mais voltado para o trabalho em equipe, técnico e estratégico transformando as compras em proativas, tendo em vista que esse comprador tem responsabilidades.

Assim chegamos à conclusão que legislação vigente atrapalha a eficiência tendo em vista que mesmo com qualificação profissional gera conflitos quando o gestor público ao perseguir o cumprimento das regras estabelecidas termina imputando à Administração ineficiência no aproveitamento dos recursos e na prestação dos serviços.

Para o IPEA (2013) a eficiência, inovação, competição e melhor relação custo benefício para o setor público brasileiro foi completamente negligenciado pela lei de licitações e legislação vigente. Não basta ter servidor devidamente qualificado para ter eficiência nas compras e contratações.

5 – CARGO DE CONFIANÇA

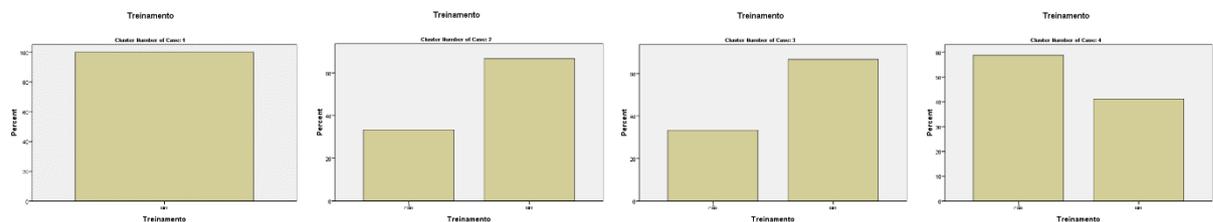


pregoeiro, que é um gestor em compras, defende que ele tem que ter uma remuneração diferenciada dos demais servidores devido seu elevado nível de responsabilidade e além do mais estão trazendo economia aos cofres do estado.

Ao analisarmos o cluster dos antigos, percebemos que somente 40% dos entrevistados recebem função gratificada, contra 60% que também são gestores e não recebem, já os recém contratados e intermediários 70% não recebem gratificação contra apenas 30% que recebem e por fim os novos servidores 80% não recebem contra apenas 20% que recebem.

De acordo com a revista O Pregoeiro (2015) há necessidade do estado regulamentar a profissão do gestor de compras, principalmente a do pregoeiro porque é uma função importante no exercício para a economia de recursos públicos, e esse agente, de acordo a mesma revista, tem fama espinhosa de ruim e duvidosa no que diz respeito à probidade administrativa, que não é o caso da FUB.

## 6 TREINAMENTO



Ao serem consultados se os agentes entrevistados receberam algum tipo de treinamento, obtivemos o seguinte resultado: no grupo dos antigos todos os entrevistados já receberam treinamento na gestão de compras, para os recém contratados 70% não receberam treinamento contra 30% que receberam no grupo dos intermediários 30% não receberam contra 70% que receberam no grupo dos novos servidores 60% não receberam treinamento contra 40% que receberam.

Verifica-se que os servidores recém contratados e novos servidores estão necessitando de treinamento, tendo em vista que 70% e 60% respectivamente não receberam treinamento.

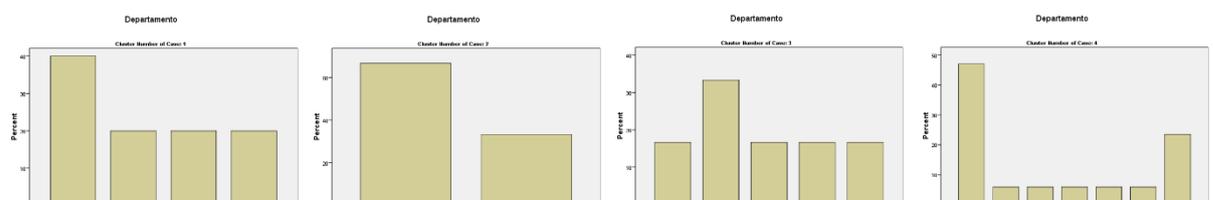
Santana (2006) referindo-se ao pregoeiro, que neste caso podemos estender ao gestor de compras, que existe uma situação de risco e que ele pode sofrer pela prática dos seus atos sanções que atinjam diretamente seu universo pessoal.

Prova disso é que 50% das multas aplicadas pelo TCU foram para as autoridades superiores, 24% ao pregoeiro e 37% aos Departamentos, ou seja, os gestores envolvidos com a compra e que não estão diretamente ligados a ela foram penalizados.

Nesse caso treinamento é inquestionável. Considerando que a lei de licitações criou um excesso de rigorismo formal e excessivo dando ênfase ao controle dos meios num intrincado mecanismo de uma legislação vasta e ampla, exige do servidor público conhecimento e habilidade para lidar com situações difíceis, conhecimento este que só aprende por meio de treinamento.

As instituições federais de ensino superior apresentam dificuldades na realização de suas compras por se tratar de um processo altamente regulado, burocrático e lento. Como pode observar no questionário aplicado, para os antigos todos foram treinados já os intermediários apenas 70%. Mais surge um problema: A eminente aposentadoria de servidores fundamentais na execução desse processo torna a disseminação do conhecimento urgente, visto que o conhecimento sobre atividades de compra está na cabeça das pessoas não sendo propriedade da organização. Observe que o grupo treinado está com 32 anos de serviço confirmando a afirmação acima, pois este está em vias de aposentadoria.

## 7- OCUPAÇÃO POR DEPARTAMENTO



O Decanato de Administração é o órgão que mais emprega servidor envolvido com as compras da Universidade tendo em vista que as compras da FUB estão sob sua responsabilidade, com exceção daquelas apontadas na tabela constante da página 57.

No grupo dos antigos 40% estão lotados naquele órgão, sendo que na FAV com 20%, FED mais 20% e IGD 20%. Para os recém contratados constatou que no DAF emprega 70% e na FSD com 30%, para os intermediários, em torno de 15% estão no CEPLAN, 15% no IBD, 15% na PRC, 15% no RU e 40% estão lotados no DAF e por fim no grupo dos novos servidores em torno de 45% estão no DAF e 5% na FAC, 5% na FCE, 5% FTD, 5% IBD, 5% IQD e 30% estão n PRC.

## 12. CONCLUSÃO

As reformas efetivadas por Bresser Pereira nos anos 90 não teve força suficiente para sustentar uma reforma na administração pública ampla e contínua, é o que garante Abrucio e por outro lado ela não foi concluída.

Tanto Bresser Pereira como Pimenta afirmaram que os serviços não exclusivos do estado teriam que ter uma legislação própria o problema é mais complexo, tendo em vista envolver direitos humanos básicos (educação, saúde) implicando em externalidades que envolvem economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro.

De acordo com Bresser Pereira as universidades americanas são financiadas pelo estado mas são entidades independentes controladas por conselhos de direção, o que não ocorre no Brasil, a autonomia para gerir suas despesas desatrelada do núcleo racional do estado.

A lei de licitações é bastante burocrática, de acordo com Pimenta (1998) ela tem pouca flexibilidade de gestão, quando na realidade a Universidade precisa ter maior flexibilidade considerando a complexidade de suas compras. Em determinado momento, não pode se levar em consideração o menor preço ou melhor proposta, mas sim o grau tecnológico, principalmente para a compra de equipamentos científicos destinados aos laboratórios de ensino, pesquisa e extensão.

Verifica-se que ao longo da década de 90 o governo procurou melhorar seus gastos criando sistemas eletrônicos visando dar maior transparência, eficiência e eficácia mas não procurou alterar a lei que rege as licitações caracterizando de um lado um bom nível de tecnologia e por outro a uniformização do procedimento dar pouca flexibilidade administrativa e excessiva burocracia centralizada.

Por outro lado verifica-se que a Universidade deverá planejar e racionalizar suas compras tornando-as mais eficientes, já que a mesma mantém um plantel de gestores devidamente qualificados para executar esse tipo de atribuição, conforme ficou comprovado na pesquisa realizada.

**APÊNDICE I**

**QUESTIONÁRIO**

**1 – Cargo que ocupa na Universidade**

( ) nível superior ( ) intermediário ( ) apoio

**2 – Vínculo com a instituição**

( ) quadro ( ) terceirizado(a)

**3 – Escolaridade**

( ) fundamental ( ) médio ( ) graduação ( ) especialização ( ) mestrado

( ) doutorado

**4 – Tempo de serviço no setor**

Resposta \_\_\_\_\_ anos

**5 – Ocupa cargo de confiança?**

( ) sim ( ) não

**6 – Já recebeu algum treinamento relativo a compras?**

( ) sim ( ) não

**7 – Utiliza algum catálogo para especificar material/equipamento para compras?**

( ) sim ( ) não

**8– Qual o nível de dificuldade encontrado por você na elaboração da especificação de material/equipamento para compras?**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Nenhuma dificuldade</b>											<b>Muita dificuldade</b>

**9 – O setor planeja as compras?**

( ) sim ( ) não

**10 – Avalie o tempo necessário para concluir os processos referentes aos pedidos de compras encaminhados ao setor de compras**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Pouco demorado</b>											<b>Muito demorado</b>

**11 – Qual o seu grau de conhecimento sobre as Leis e normas que regulamentam as compras governamentais?**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Nenhum</b>											<b>100%</b>

**12 - Avalie o tempo necessário para finalizar um processo de compra (fases internas, dentro dos órgãos demandantes e fases externas, dentro do setor de compras), na UnB?**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Pouco demorado</b>											<b>Muito demorado</b>

**13 – Qual o percentual do seu tempo é dedicado às atividades burocráticas do seu setor?**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Nenhum</b>											<b>100%</b>

**14 – Qual o percentual do seu tempo é dedicado à negociação com os fornecedores?**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Nenhum</b>											<b>100%</b>

**15 – Qual o percentual do seu tempo é gasto com a gestão da base de fornecedores?**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
--	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Nenhum 

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

 100%

16 – Qual o percentual do seu tempo é dedicado ao planejamento da licitação?

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

 100%

1      2      3      4      5      6      7      8      9      10

**APÊNDICE II**  
**PLANILHA DO QUESTIONÁRIO**

	Departamento	Cargo	Vínculo	Escolaridade	Tempo de Serviço	Cargo de Confinança	Treinamento	Catálogo	Dificuldade Especificação	Planejamento Compras	Tempo conclusão processo	Conhecimento Leis	Tempo finalização processo	Percentual dedicação burocrática	Tempo Negociação com fornecedor	Tempo Gestão da base de fornecedor	Tempo dedicado ao planejamento licitação
Questionário 01	FED	intermediario	quadro	especialista	34	não	sim	sim	1	sim	5	4	3	10	8	3	2
Questionário 02	FCE	intermediario	quadro	médio	7	sim	sim	não	7	não	9	6	9	8	8	6	6
Questionário 03	FAC	superior	quadro	especialista	5	não	não	não	5	sim	5	3	4	6	4	1	1
Questionário 04	PRC	superior	quadro	graduação	1	não	sim	não	6	não	8	5	8	10	1	3	1
Questionário 05	PRC	superior	quadro	especialista	6	sim	sim	não	9	não	3	8	6	8	2	1	7
Questionário 06	PRC	superior	quadro	especialista	1	não	não	não	7	não	4	6	5	9	1	1	1
Questionário 07	PRC	apoio	terceirizado	médio	6	não	sim	não	5	não	5	4	5	9	1	1	1
Questionário 08	PRC	intermediario	terceirizado	graduação	15	não	sim	não	5	não	4	9	5	9	4	2	5
Questionário 09	IGD	superior	quadro	especialista	33	sim	sim	sim	6	sim	6	7	7	5	7	5	7
Questionário 10	FTD	superior	quadro	graduação	7	não	não	não	1	sim	5	7	5	5	5	1	1
Questionário 11	CEPLAN	superior	quadro	doutorado	15	não	sim	não	1	sim	10	9	10	4	2	2	1
Questionário 12	IBD	superior	quadro	especialista	20	sim	sim	não	8	sim	10	6	10	3	6	1	1
Questionário 13	FSD	intermediario	quadro	graduação	28	sim	sim	sim	5	sim	10	9	10	10	1	1	1
Questionário 14	IQD	superior	quadro	mestrado	2	não	não	não	8	sim	1	7	9	4	1	1	12
Questionário 15	IBD	intermediario	quadro	especialista	1	não	não	sim	3	sim	6	8	7	2	3	1	1
Questionário 16	RU	intermediario	quadro	mestrado	12	sim	não	não	5	não	9	7	9	5	4	3	4
Questionário 17	FAV	superior	quadro	mestrado	37	sim	sim	não	5	sim	10	8	10	10	1	1	5
Questionário 18	DAF	superior	terceirizado	graduação	3	não	sim	não	1	sim	2	10	6	6	5	4	2
Questionário 19	DAF	intermediario	terceirizado	graduação	2	não	não	não	6	não	4	3	5	5	1	1	1
Questionário 20	DAF	intermediario	quadro	especialista	28	não	sim	não	8	sim	7	5	7	10	3	1	1
Questionário 21	DAF	intermediario	terceirizado	medio	18	não	sim	não	3	não	3	7	9	7	1	7	6
Questionário 22	DAF	superior	quadro	graduação	37	não	sim	não	6	não	7	7	5	8	3	3	1
Questionário 23	DAF	superior	quadro	especialista	1	não	não	não	7	sim	10	7	10	8	3	3	7
Questionário 24	DAF	intermediario	terceirizado	medio	4	não	não	não	6	sim	8	3	8	8	3	1	2
Questionário 25	DAF	intermediario	quadro	especialista	34	sim	sim	sim	6	sim	5	4	5	7	3	4	3
Questionário 26	DAF	intermediario	quadro	especialista	1	não	não	não	9	não	7	6	8	9	8	8	8
Questionário 27	DAF	intermediario	quadro	especialista	28	não	não	não	9	não	6	3	4	4	1	1	1
Questionário 28	DAF	intermediario	quadro	especialista	21	não	não	não	10	sim	10	10	10	9	9	8	1
Questionário 29	DAF	superior	quadro	especialista	1	sim	sim	não	3	sim	8	6	7	9	4	7	9
Questionário 30	DAF	superior	quadro	especialista	1	não	não	não	7	sim	8	7	9	7	5	5	8
Questionário 31	DAF	intermediario	quadro	medio	1	sim	sim	não	9	sim	7	7	8	7	5	4	8

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BARROS, Aidil de Jesus Paes de. Projeto de Pesquisa; Propostas Metodológicas ed. Vozes 1990 Petrópolis RJ
2. BATISTA, Marco Antônio Cavalcante. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 42(4):681-99, JULHO/AGOSTO.2008
3. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações Básicas – 3ed. Ver. Atualizada e Ampliada Brasília: Secretaria de Controle Interno 2006.
4. \_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações Básicas – 4ed. Ver. Atualizada e Ampliada Brasília: Senado Federal s/d.
5. \_\_\_\_\_.Decreto 1.094 de 23.04.1994 Publicado no DOU dia 24.04.1994 – SIASG
6. \_\_\_\_\_.Procuradoria da Fazenda Nacional
7. \_\_\_\_\_.Lei Federal 9.648 de 27.05.1998 Publicada no DOU do dia 28.05.1998
8. \_\_\_\_\_.Lei Federal 9.648 de 27.05.1998 Publicada no DOU do dia 28.05.1998
9. \_\_\_\_\_.Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado– Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – MARE/PDRAE - 1995
10. Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos 3ª ed. Rio de Janeiro1994.
11. \_\_\_\_\_. Lei Federal 8.666 de 21.06.1993, atualizadas pelas Leis 8.883 de 08.06.1994, 9.648 de 27.05.1998 e 9.854 de 27.10.1999.
12. \_\_\_\_\_. Lei Federal 1.520 de 17.07.2002 Publicada no DOU do dia 18.07.2002
13. \_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.560/2009 (sumário)
14. \_\_\_\_\_.Constituição Federal – Senado Federal – 1998
15. COSTA, Marco Antônio F.da. et al Metodologia da Pesquisa: Conceitos e Técnicas – Rio de Janeiro; Interciência
16. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et. al. Licitações e Contratos 3ª edição.Malheiros Editores 1995 – São Paulo.
17. OLIVEIRA, Lilian Martins, Pregão Eletrônico: Vantagens e Desvantagens na Gestão de Compras Governamentais – Universidade de Brasília – 2009.
18. Revista Visão Jurídica s/d – [www.revistavisãojurídica.uol.com.br/advogados\\_s/d\\_dia\\_24/04/2014](http://www.revistavisãojurídica.uol.com.br/advogados_s/d_dia_24/04/2014).
19. [Gabrielabranco@urgrs.br](mailto:Gabrielabranco@urgrs.br)
20. MORAES, Felipe Ribeiro Alves – O Sistema de Registro de Preços e a Economia de Escala no Setor Público: Um estudo de Caso nas Compras Governamentais – ESAF 2011.
21. Marrara 2014. [www.galileu.globo.com/s/d](http://www.galileu.globo.com/s/d)

22. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas Licitações e Contratos Livraria Del Rey Editora – Belo Horizonte 1995;
23. MILLER, Roger Leroy – Microeconomia – Teoria, Questões e Aplicações -= Editora McGraw Hill do Brasil – São Paulo - 1981
24. PIMENTA, Carlos César Texto Para Discussão nº 25: Desafios e oportunidades ao setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro. Brasília ENAP 1998
25. PEREIRA - A administração pública gerencial: a estratégia e estrutura para um novo estado (ENAP 2001
26. Revista O Pregoeiro, Remuneração e Perfil dos Pregoeiro do Brasil – Editora Negócios Públicos do Brasil 2015 – nº 125 - Curitiba Paraná
27. -----, Edgar Guimarães Atribuições do Pregoeiro e Equipe de Apoio – Editora Negócios Públicos do Brasil 2015 – Curitiba Paraná
28. -----, Paulo Sérgio Monteiro Reis e Simone Zanotello de Oliveira – Como ser um bom Pregoeiro e Ficar Longe da Corrupção Pública – Editora Negócios Públicos do Brasil 2014 – Curitiba Paraná
29. Revista de Administração Pública - Marco Antônio Cavalcante Batista – Rio de Janeiro – julho/agosto – 2008
30. Revista de Administração Isadora Hermann – Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho São Paulo v.34, nº2 - p.29-38 abril/junho 1999
31. Seidel, EnioJúnio et al – Comparação Entre o Método K-Médias no Agrupamento de Produtores de Leite – Departamento de Estatística da Universidade Federal de Santa Maria – Julho 2008.
32. Santana, Jair Eduardo - Pregoeiro: condutas tendentes a realizar melhor contratação para a Administração Pública – São Paulo - 2006
33. Sousa, Fátima Regina de “Manual Básico de Licitação”– Livraria Nobel S/A 1997 – São Paulo S.P.
34. SANDRONI, Paulo – Dicionário de Economia do Século XXI – Editora Record – Rio de Janeiro 2005
35. Tridapalli, Juarez Paulo “Compras Públicas: Divergências de Preços Praticados entre os Níveis de Governo e o Mercado Privado no Estado do Amazonas” – Brasília VIII CONSAD – maio de 2015.
36. VASCONCELLOS s.d Licitação Pública dia 15/04/2014
37. Vasconcelos, Fernanda “Licitação Pública: Análise dos aspectos relevantes do Pregão texto s/d.
38. [www.coênciaintegrada.wordpress.com](http://www.coênciaintegrada.wordpress.com) s/d dia 23/04/2014
39. [www.viajus.com.br](http://www.viajus.com.br) – s/d dia 24/04/2014
40. [www.uj.novaprolink.com.br/doutrina/483](http://www.uj.novaprolink.com.br/doutrina/483) s/d dia 22/04/2014

