

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL**

ROGÉRIO ELÓI GOMES BEZERRA

**PREGÃO ELETRÔNICO: UMA REFLEXÃO BASEADA NA PERCEPÇÃO DO
SOLICITANTE E DO COMPRADOR QUANTO À EFICIÊNCIA DAS COMPRAS
GOVERNAMENTAIS**

**CAMPO GRANDE - MS
2016**

ROGÉRIO ELÓI GOMES BEZERRA

PREGÃO ELETRÔNICO: UMA REFLEXÃO BASEADA NA PERCEPÇÃO DO SOLICITANTE E DO COMPRADOR QUANTO À EFICIÊNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP - realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva

**CAMPO GRANDE - MS
2016**

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BEZERRA, Rogério Elói Gomes. **Pregão eletrônico: uma reflexão baseada na percepção do solicitante e do comprador quanto à eficiência das compras governamentais.** Campo Grande: Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, Escola de Administração e Negócios, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2016, 100 p. Trabalho de Conclusão Final.

É concedida à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva para si todos os direitos autorais de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

ROGÉRIO ELÓI GOMES BEZERRA

PREGÃO ELETRÔNICO: UMA REFLEXÃO BASEADA NA PERCEPÇÃO DO SOLICITANTE E DO COMPRADOR QUANTO À EFICIÊNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Este Trabalho de Conclusão Final foi julgado adequado para a obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Profiap/UFMS) e aprovado em 27 de outubro de 2016.

Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini
Coordenador do Profiap/UFMS

Apresentado à Comissão Examinadora composta pelos professores:

Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva
(UFMS – Campo Grande/MS)
Orientador

Prof. Dr. Alessandro Gustavo Souza Arruda
(UFMS – Campo Grande/MS)
Membro Interno

Prof. Dr. Adriano Viana Bednaski
(UFMS – Campo Grande/MS)
Membro Externo

Adm. Marcelo Gomes Soares
(Prad – UFMS)
Membro Técnico

À minha mãe
Aos meus irmãos e irmãs
Aos meus filhos João Otávio e Isadora
À Isabel, companheira de todas as horas,
pelo apoio incondicional e compreensão pelos
momentos de ausência do convívio para que
este trabalho pudesse ser concluído.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por todas as bênçãos que me concedeu.

À minha família, por sempre acreditar e torcer pelo meu sucesso.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva, pelos ensinamentos, pelas orientações, pela paciência, e pela compreensão de que eu precisava conciliar a realização deste trabalho com minhas obrigações laborais.

Aos colegas de turma, pelo convívio, pela amizade, pelos compartilhamentos de materiais de estudo e pelas trocas de experiência.

Aos meus professores, por compartilharem conosco seus conhecimentos, sem os quais não poderíamos concluir essa jornada.

Aos dirigentes da UFMS, por me proporcionar condições de cursar o mestrado no meu próprio local de trabalho.

Ao Adm. Marcelo Gomes Soares, Pró-Reitor de Administração da UFMS, pelo apoio e liberação para que eu pudesse frequentar as aulas do mestrado; pela autorização de realização da pesquisa no meu ambiente de trabalho; e por aceitar o convite de compor a banca julgadora deste trabalho, na qualidade de membro técnico.

Ao Prof. Dr. Alessandro Gustavo Souza Arruda, meu orientador na graduação, por sempre ter me incentivado a cursar o mestrado, e por ter me honrado com o aceite do convite para compor minha banca de mestrado.

Ao Prof. Dr. Adriano Viana Bednaski, por prontamente ter aceitado o convite e pela disponibilidade em compor a banca julgadora deste trabalho.

Ao Prof. Augusto Benedito Trombini, um grande exemplo de caráter, meu professor de Matemática no ensino fundamental e médio, hoje um amigo que sempre faço

questão de visitar quando tenho a oportunidade de retornar à minha cidade natal, pelos incentivos e por me fazer acreditar que eu poderia chegar onde eu quisesse.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram e torceram pela concretização deste meu sonho.

“O homem que vence não é um mártir, um herói ou um ser distinto. O homem que vence é um ser determinado! Não há vitória sem luta! Não há realidade sem sonhos!”

Pedro Felipe de Oliveira Santos.

RESUMO

BEZERRA, Rogério Elói Gomes. Pregão eletrônico: uma reflexão baseada na percepção do solicitante e do comprador quanto à eficiência das compras governamentais. 100f. 2016. **Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional)** – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2016.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva

Defesa: 27/10/2016.

O presente Trabalho de Conclusão Final (TCF) discute a questão das compras públicas no âmbito de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Seu principal objetivo é analisar a eficiência das compras governamentais realizadas por meio do pregão eletrônico a partir da percepção do solicitante e do comprador no âmbito de uma IFES, visando o controle da qualidade do gasto público, notadamente quanto ao controle do desperdício passivo, na busca de maior eficiência do gasto público da instituição objeto deste estudo. Para alcançar os objetivos, a pesquisa foi realizada em dois momentos. O primeiro consistiu em uma revisão bibliográfica, compreendendo temas como: compras governamentais, planejamento nas compras governamentais, licitações e contratações, e o pregão eletrônico. O segundo momento compreendeu a realização de entrevistas semiestruturadas que abordou aspectos relacionados à percepção do participante sobre o processo de compras públicas, particularmente ao processo de compras da UFMS e; a análise documental, por amostragem, de processos licitatórios realizados no período de 2013 a 2015, visando identificar possibilidades de aperfeiçoamentos operacionais no processo de compras públicas da instituição. O tratamento de tais informações foi procedido via análise de conteúdo temático. No campo metodológico, o trabalho utilizou uma combinação de métodos qualitativos: a pesquisa bibliográfica, a análise documental, e a observação participante, perfazendo, assim, a estratégia de triangulação no presente estudo de caso. As reflexões apresentadas ao longo deste TCF indicam que o processo de compras governamentais realizadas no âmbito da IFES em que se deu este estudo não está focado no combate ou controle do desperdício passivo, ou em outras palavras, no resultado (fim), mas é pautado em instrumentos de controle focados no processo (meio), haja vista estar obrigado a seguir os normativos que regulam as compras públicas no âmbito do poder executivo federal, cujo foco principal não está no resultado. Neste sentido, o pressuposto deste trabalho é que o processo de compras da IFES em estudo, tal qual o próprio sistema brasileiro de compras, não contribui substancialmente para a melhoria da eficiência da organização. Como subsídio ao debate, também são apresentadas sugestões para a superação do quadro apontado.

Palavras-chave: compras governamentais, pregão eletrônico, eficiência das aquisições.

ABSTRACT

BEZERRA, Rogério Elói Gomes. Pregão eletrônico: uma reflexão baseada na percepção do solicitante e do comprador quanto à eficiência das compras governamentais. 100f. 2016. **Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional)** – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2016.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva
Defesa: 27/10/2016.

The present end-of-term paper (ETP) discusses the public purchase issue in the scope of a Federal Institution of Higher Education (IFES). Its main objective is to analyze the efficiency of government purchases conducted through electronic trading from the perception of the applicant and the buyer under at an IFES, aiming at quality control of public expense of the institution, especially concerning the control of passive waste at the previously mentioned institution. To reach the aims, the research was done in two moments. The first consisted of a bibliographical review, understanding subjects as: government purchasing, planning in the governmental purchases, bidding and contracting, and the electronic trading. The second moment, semi structured interviews that approached aspects related to perception of the participant on the process of public purchases were done, particularly concerning the process of purchases of UFMS and, the documental analysis, for the sampling of the bidding process accomplished in the period of 2013 to 2015, aiming to identify possibilities of operational perfecting in the process of public purchases of the institution. The treatment of such information was proceeded through analysis of thematic content. In the methodological field, the paper used a combination of qualitative methods: the bibliographical research, the documental analysis, the participant comment and the case study. The reflections presented along this paper indicate that the process of governmental purchases accomplished in the scope of the IFES in which this study was based is not focused on finding a solution to or the control of the passive waste, or in other words, the result (end), but it is focused on instruments of control based on the process (means), considering it is obliged to follow norms that they regulate the public purchases in the scope of the Federal Executive Power, whose main focus in not in the result. In this sense, the presupposition of this paper is that the process of purchases of the IFES in focused here, such as the Brazilian system of purchases, did not contribute substantially to the improvement of efficiency of the organization. As subsidy to the debate, suggestions are stated to overcoming of the pointed frame.

Keywords: *governmental purchases, electronic trading, efficiency of acquisitions.*

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93.....	29
Quadro 2: prazos mínimos para divulgação de licitações, por modalidade.....	30
Quadro 3: limites de valores das modalidades de licitação.....	32
Quadro 4: comparativo dos prazos mínimos de divulgação de licitações, por modalidade.....	33
Quadro 5: principais diferenças de conteúdo entre os pregões presencial e eletrônico.....	36
Quadro 6: custo de uma licitação.....	39
Quadro 7: identificação codificada dos entrevistados.....	48
Quadro 8: dados das licitações realizadas pela UFMS nos anos de 2013 a 2015....	52
Quadro 9: orçamento anual da UFMS no período de 2013 a 2016.....	53
Quadro 10: valores estimados e economia gerada nas licitações da UFMS de 2013 a 2015.....	61
Quadro 11: prazo de execução das compras públicas na visão dos entrevistados ..	65
Quadro 12: prazo médio de execução das licitações da UFMS no ano de 2013	65
Quadro 13: prazo médio de execução das licitações da UFMS no ano de 2014	66
Quadro 14: prazo médio de execução das licitações da UFMS no ano de 2015	67
Quadro 15: Categoria I – Boa compra pública. Resumo dos resultados encontrados	68
Quadro 16: Categoria II – Aspectos que favorecem uma boa compra pública. Resumo dos resultados encontrados	74
Quadro 17: Categoria III – Aspectos que dificultam uma boa compra pública. Resumo dos Resultados encontrados.....	82

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – estrutura organizacional da CGM/PRAD/UFMS.....	24
Figura 2 - composição dos grupos de entrevistados.....	49
Figura 3 - categorias obtidas a partir dos <i>templates</i> (dados da pesquisa e referencial teórico.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP – Ata de Registro de Preços
CCBS - Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
CCHS - Centro de Ciências Humanas e Sociais
CF – Constituição Federal
CGM – Coordenadoria de Gestão de Materiais
COAD – Coordenação Administrativa ou Coordenador Administrativo
COMPRASNET – Portal de Compras do Governo Federal
CPAN – Campus do Pantanal (Corumbá)
CPAQ – Campus de Aquidauana
CPBO - Campus de Bonito
CPCS – Campus de Chapadão do Sul
CPCX – Campus de Coxim
CPNA – Campus de Nova Andradina
CPNV – Campus de Naviraí
CPAR – Campus de Paranaíba
CPEL - Comissão Permanente de Licitação
CPPP – Campus de Ponta Porã
CPTL – Campus de Três Lagoas
DIAX – Divisão de Almoxarifado
DICO – Divisão de Compras
DIPM – Divisão de Patrimônio
DIRP - Divisão de Registro de Preços
DITO - Divisão de Termo de Referência e Orçamentos
ESAN - Escola de Administração e Negócios
FACOM - Faculdade de Computação
FADIR - Faculdade de Direito
FAENG - Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo e Geografia
FAMED - Faculdade de Medicina
FAMEZ - Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia
FAODO - Faculdade de Odontologia
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

IFES – Instituição Federal de Ensino Superior
INFI - Instituto de Física
INMA - Instituto de Matemática
INQUI - Instituto de Química
MEC – Ministério da Educação
NAP – Nova Administração Pública
NGP – Nova Gestão Pública
NPM - New Public Management
NTI - Núcleo de Tecnologia da Informação
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PB – Projeto Básico
PE – Pregão Eletrônico
PIB – Produto Interno Bruto
PRAD – Pró-Reitoria de Administração
PREAE – Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis
PREG - Pró-Reitoria de Ensino de Graduação
PROGEP - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho
PROINFRA - Pró-Reitoria de Infraestrutura
PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento
PROPP – Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação
SEAC - Seção de Acompanhamento e Cobrança
SECD - Seção de Cadastro
SEEX - Seção de Comércio Exterior
SICAF – Sistema de Cadastro de Fornecedores
SIDECE – Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras
SRP – Sistema de Registro de Preços
TCF – Trabalho de Conclusão Final
TCU – Tribunal de Contas da União
TR – Termo de Referência
UEMT - Universidade Estadual de Mato Grosso
UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	22
2.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL.....	22
2.2 A COORDENADORIA DE GESTÃO DE MATERIAIS – CGM	23
2.3 ABORDAGENS TEÓRICO-CIENTÍFICAS	25
2.3.1 <i>A mais nova modalidade de licitação: o pregão</i>	31
2.3.2 <i>O pregão eletrônico e o sistema de registro de preços</i>	35
2.3.3 <i>Termo de referência: o impacto da especificação do objeto no resultado da licitação.</i>	40
2.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	43
2.4.1 <i>Tipo de Pesquisa</i>	43
2.4.2 <i>Coleta e seleção dos dados</i>	45
3 ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTAS DE INOVAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	53
3.1 COLETA, APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS.....	55
3.1.1 <i>Análise por template</i>	55
3.1.2 <i>Leitura repetida dos textos das entrevistas e categorização</i>	56
3.1.3 <i>Finalização do template</i>	57
3.2 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	59
3.2.1 <i>Categoria I – boa compra pública</i>	60
3.2.2 <i>Categoria II – aspectos que favorecem uma boa compra pública</i>	69
3.2.3 <i>Categoria III – aspectos que dificultam uma boa compra pública</i>	75
3.3 CONTRIBUIÇÕES PARA A ORGANIZAÇÃO E A SOCIEDADE	83
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
APÊNDICE A – DECLARAÇÃO E TERMO DE AUTENTICIDADE E DE AUTORIA PRÓPRIA.....	96
ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	97
ANEXO B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....	99
ANEXO C - FRAMEWORK FOR ASSESSING THE ACQUISITION FUNCTION	100

1 INTRODUÇÃO

O debate em torno da necessidade de se melhorar a qualidade dos gastos públicos brasileiros já não é recente. Entretanto, a partir da década de 1990, com a proposta de Reforma do Estado e a introdução dos conceitos da Nova Gestão Pública (NGP) no serviço público brasileiro, identifica-se uma tendência natural de que tal tema assuma maior destaque. Deste modo, buscando identificar os fatores que implicam em desperdícios nas aquisições públicas, bem como os que contribuem para o aumento da eficiência dessas aquisições, este trabalho irá analisar a eficiência das compras governamentais realizadas por meio do pregão eletrônico a partir da percepção do solicitante e do comprador no âmbito de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) localizada no Estado de Mato Grosso do Sul, qual seja: a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Tem-se como foco o combate ao desperdício passivo, assim entendido aquele em cuja ocorrência não se observa a intenção do agente público em causar prejuízos ao erário.

A relevância desta pesquisa respalda-se pela ausência de estudos similares associados à melhoria da qualidade dos gastos públicos, cujo foco está na ocorrência de fenômenos tal qual o do desperdício passivo. Desta forma, este trabalho se dedicará a buscar reduzir a névoa que paira sobre este tema, dada sua relevância ao pleno entendimento do que efetivamente é a qualidade do gasto público, no aspecto da eficiência do gasto.

Considerando que todo gasto público é financiado pelas arrecadações tributárias do governo, cuja carga tributária passou de mais de 38% em 2006 (GARCIA, 2008), presume-se que a forma com que é gasto o dinheiro proveniente das arrecadações públicas impacta diretamente na economia do país, haja vista que um descontrole nos gastos pode implicar em novos aumentos da carga tributária.

Sendo assim, ao analisar o caso tributário brasileiro, Werneck (2005) aponta a existência de pelo menos quatro agendas fiscais superpostas hodiernamente: a primeira aponta para a importância de se reduzir o dispêndio público; a segunda sugere que, muito ao contrário, há boas razões para ampliar o dispêndio governamental, considerando carências inadiáveis de investimento público e gastos sociais; a terceira tem o propósito de buscar possibilidades de racionalização do

gasto público, com a finalidade de abrir espaço nos orçamentos públicos das três esferas de governo para dispêndios mais defensáveis; já a quarta, por sua vez, está centrada na urgência de se racionalizar as muitas formas pelas quais os três níveis de governo vêm extraíndo da economia cerca de 37% do PIB em tributos.

Porém, de acordo com Motta (2010, p. 1),

cortar despesas ou reduzir desperdícios e custos desnecessários não é atividade simples, nem mesmo no âmbito do setor privado, que sempre foi conhecido pela capacidade inventiva na busca de técnicas de gestão para o equacionamento de tais problemas. Entretanto, com o tempo e a persistência, os empresários perceberam na Logística, especialmente em sua função de compras, a área com melhores níveis de impacto sobre os resultados da empresa.

De acordo com Motta (2010), a partir dos anos 1990 algumas nações preocupadas em melhorar a qualidade de seus gastos através da redução do desperdício, têm buscado novos modelos para o setor de compras públicas junto às iniciativas de desenvolvimento do setor privado. Nesta linha, segundo o autor, a política de compras públicas dos Estados Unidos, por exemplo, está bem avançada se comparada com o caso brasileiro, possuindo, inclusive, uma carreira específica de Compradores Públicos, consagrando à área uma forte vocação ao profissionalismo. Assim, não restam dúvidas de que a política de compras norte-americana está calcada em uma visão empresarial da aquisição, onde a eficiência, expressa em termos de redução do tempo de compra; de qualidade dos bens e serviços adquiridos e; do menor custo logístico total, é a variável mais importante (GANSLER, 2002; KELMAN 2002a, 2008). Mais recentemente, no âmbito da União Europeia, também é possível perceber-se tendência semelhante (BEUTER, 2005; ROSENKÖTTER, 2007).

Dentre as diversas dimensões existentes através das quais se pode abordar o tema da aplicação dos recursos públicos, desde as mais estratégicas, focadas na qualidade das políticas públicas, até as mais operacionais, tratando da forma como se promove a aquisição de produtos e serviços, este trabalho irá se dedicar ao estudo dessas últimas.

Em trabalho realizado utilizando as compras públicas na discussão sobre o desperdício no gasto do setor público italiano, em diversos órgãos e instâncias, no período entre 2000 e 2005, Bandiera; Prat; Valletti (2009) separaram tal conceito em dois tipos específicos, quais sejam: o desperdício ativo e o desperdício passivo.

Segundo os autores, o desperdício ativo ocorre quando determinadas ações resultam em benefícios - direto ou indireto - para o tomador de decisão pública. O exemplo clássico, nas compras públicas, é a corrupção em licitações, em que o funcionário público superfatura o preço pago por um determinado bem ou serviço em troca de um suborno.

Já o desperdício passivo, por sua vez, é tal que a sua ocorrência não necessariamente beneficia o agente público. Em outras palavras, ao se reduzir este desperdício seria aumentada a utilidade do agente público. O desperdício passivo pode resultar de diversos fatores. Um deles é que os funcionários públicos simplesmente não possuem as habilidades necessárias para minimizar os custos. Outro é que os funcionários públicos não têm qualquer incentivo para minimizar os custos, embora eles sejam capazes de fazê-lo. Mas a causa final para os desperdícios passivos, segundo Kelman (1990, 2005) é a carga excessiva de regulamentação, que pode tornar os contratos morosos e aumentam o preço médio que o órgão público paga pelo bem ou serviço a ser adquirido.

Dentre várias conclusões apresentadas por Bandiera; Prat; Valletti (2009), uma das mais provocativas e que certamente contribui para o aprofundamento da reflexão sobre a questão do gasto público e dos mecanismos para seu aperfeiçoamento, é a de que 83% do desperdício analisado no caso das compras públicas italianas era de caráter passivo. Evidentemente, tal resultado não implica no abandono de medidas de combate à corrupção, mas no reconhecimento da relevância do desperdício passivo (ineficiência).

Embora não exista no Brasil estudo científico que quantifique os índices de desperdícios tal qual o do caso italiano, segundo Motta (2012), o desperdício passivo no gasto público brasileiro pode chegar a 50% do total dos desperdícios, ou seja, a ineficiência administrativa é equivalente ao montante dos desperdícios com a corrupção. Segundo aquele autor, “se nós fossemos três vezes mais corruptos do que os italianos, ainda assim, nós estaríamos atacando apenas 50% do problema”, referindo-se ao enfoque brasileiro dado quase que exclusivamente ao combate à corrupção.

De acordo com dados da FIESP (2010), se o controle da corrupção no Brasil fosse rigoroso, estima-se que todos os recursos liberados da corrupção para as atividades produtivas (isto é, o custo médio anual da corrupção) chegue a R\$ 69,1 bilhões (valores de 2008), correspondentes a 2,3% do PIB. Assim, ao considerar o

percentual do desperdício passivo proposto por Motta (2012), pode-se inferir que o custo do desperdício passivo no Brasil pode chegar ao equivalente a 2,3% do PIB. Em outros termos, se se considerar que as compras públicas brasileiras representam o equivalente a 15% do PIB, aproximadamente um terço dos gastos com compras públicas corresponderia aos desperdícios, dos quais 16,66% seria desperdício ativo e 16,66% desperdício passivo.

Para que se possa ter ideia do montante de recursos financeiros envolvidos, Auriol (2005) afirma que as aquisições de bens e serviços por parte do poder público representam 18% do PIB mundial, um valor que correspondia a 5,8 trilhões de dólares no ano de 2002. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) fala que, no Brasil, o volume de compras e contratações atinge de 5 a 20% do PIB. As nações desenvolvidas destinam em torno de 10 a 15% do PIB para as compras governamentais, e esse percentual pode chegar próximo dos 20% em países em desenvolvimento (NASCIMENTO, 2016).

Neste contexto, ressalta-se que, de acordo com dados obtidos a partir deste trabalho, aproximadamente 21% do orçamento anual da UFMS é destinado às suas compras públicas, tal fato corrobora a relevância deste estudo quanto aos aspectos de eficiência dos gastos públicos da instituição.

Em relação às compras sustentáveis, por exemplo, em todo o mundo, o poder de compra e contratação do Governo exerce grande influência sobre os agentes econômicos quanto aos padrões do sistema produtivo e do consumo de produtos e serviços ambientalmente sustentáveis. No Brasil, embora não existam dados que precisem os gastos do Estado com tais compras, estima-se que as compras governamentais movimentem, em média, cerca de 10% a 15% do PIB nacional (ABREU et al., 2012; BIM, 2011; ARAÚJO e TEIXEIRA, 2015).

De acordo com Tridapalli et al (2011), os gastos com compras de bens e serviços podem representar até 36% dos orçamentos das unidades governamentais. Essa vultosa quantia é também indicativa do potencial de indução e do poder de barganha do estado brasileiro.

De acordo com Motta (2010), tal qual ocorre no cenário internacional, no caso brasileiro tem havido certa predominância do debate em torno de questões estratégicas e éticas, ou seja, na qualidade das políticas públicas e no combate à corrupção, respectivamente, restando pouco espaço para discussões sobre possíveis aperfeiçoamentos operacionais nas compras públicas. Assim, identifica-se

a carência de estudos e de reflexões mais profundas acerca de racionalização de processos, melhor aproveitamento de mão-de-obra, redução de custos ou aumento da eficiência nas aquisições públicas.

Diante de tal realidade, o presente trabalho busca trazer uma contribuição ao debate operacional, focando-se na questão das compras públicas no âmbito da UFMS, instituição de ensino superior *multicampi*, cujas aquisições são centralizadas pela Administração Central, e de execução descentralizada nas Unidades de Administração Setorial sediadas na Cidade Universitária (capital do estado) e nos *campi* do interior. Seu escopo visa analisar se a sistemática de compras adotada pela instituição contribui para a melhoria da eficiência do seu gasto público¹. É utilizado como referência comparativa, o conhecimento acumulado pela iniciativa privada no campo das aquisições de produtos e serviços.

Em função da necessidade de se delimitar o foco do estudo, estabeleceu-se como pergunta-problema: **qual a percepção do solicitante e do comprador quanto à eficiência das compras governamentais realizadas por meio do pregão eletrônico no âmbito de uma IFES?** Buscando resposta para essa indagação, o objetivo geral da pesquisa é: **analisar a eficiência das compras governamentais realizadas por meio do pregão eletrônico a partir da percepção do solicitante e do comprador no âmbito de uma IFES.** Para atingi-lo, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- Identificar e descrever os aspectos que caracterizam uma boa compra pública;
- Identificar, descrever e discutir os fatores que favorecem e os que dificultam uma boa compra pública;
- Identificar possibilidades de melhorias nos procedimentos de compras da instituição que resultem em maior eficiência administrativa.

A utilização do referencial do setor privado - apesar de que este, diferentemente do que ocorre no setor público, goza de maior flexibilidade na condução dos procedimentos de compras - decorre da suposição de que tal setor da economia, em face da necessidade de sobrevivência em ambientes altamente competitivos, desenvolveu vários instrumentos e conceitos voltados para a eficiência

¹ Definindo-se gasto eficiente, para efeito deste trabalho, como aquele realizado tendo em consideração a redução ou eliminação de desperdícios ou custos desnecessários.

de seus gastos, parte deles passíveis de adaptação ao setor público brasileiro, e potencialmente úteis na avaliação de aspectos de eficiência das compras públicas.

Quanto à possibilidade de adaptação de instrumentos e conceitos privados de compras e sua conseqüente utilização por parte dos órgãos públicos, de acordo com Motta (2010), a estrutura de compras públicas federais norte-americana, por exemplo, representa a efetiva possibilidade de tal utilização, mesmo tratando-se de uma nação populosa, complexa, de dimensões continentais e significativa inserção internacional.

Como parte do esforço de reflexão realizado, é apresentado o arcabouço conceitual de compras utilizado no sistema de compras públicas federal brasileira, partindo-se da definição de licitação, passando pelas modalidades de licitação constantes da Lei de Licitações para finalmente apresentar a mais nova modalidade, qual seja: o pregão, e sua utilização na forma eletrônica, na qual se baseia este estudo.

Visando a consecução do objetivo apresentado, a análise do setor de compras da UFMS foi inspirada no documento — *Framework for assessing the acquisition function at federal agencies*² - ou “Estrutura para avaliar a função de aquisição de agências federais”, tradução livre -, o qual utiliza quatro dimensões básicas como referência para a avaliação da função de compras/aquisições nas agências governamentais norte-americanas³. O Anexo C apresenta um quadro resumo dessa estrutura. A versão utilizada neste trabalho compõe-se de três dimensões de análise, quais sejam: estrutura e sistemas; legislação, normatização e processos; e recursos humanos especializados (MOTTA, 2010).

A primeira dimensão - Estrutura e Sistemas - permite analisar a forma de organização do processo de compras na UFMS, buscando revelar sua importância no âmbito institucional e ao mesmo tempo, tentando compreender seu foco predominante de atuação, mais voltado para os resultados, ou para a formalização dos procedimentos. Desse modo, é importante observar que o nível hierárquico atribuído à função de compras, no caso do setor privado, tem se mostrado um indicador da percepção de relevância estratégica da função na busca pela eficiência do gasto.

² U.S GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (2005).

³ O referido documento foi desenvolvido pelo Government Accountability Office (GAO), agência independente que trabalha para o Congresso dos EUA e é responsável pelas atividades de fiscalização e controle do dispêndio público federal daquele país.

A segunda dimensão - Legislação, Normatização e Processos - busca identificar os objetivos da função de compras na instituição: melhor compra, menor preço do produto, maior transparência, ou outros. Esta dimensão também auxilia na identificação dos conceitos e ferramentas utilizados nos setores de compras em análise, possibilitando sua avaliação quanto ao estágio de desenvolvimento da função de compras.

Por último, a dimensão - Recursos Humanos Especializados - que visa mostrar a estrutura de organização do pessoal encarregado da função de compras, os conhecimentos julgados importantes para sua formação e a percepção de importância atribuída aos quadros de pessoal. Tais elementos são relevantes para a compreensão da capacidade da mão-de-obra especializada em compras na consecução dos objetivos da estrutura estudada.

O presente TCF está estruturado da seguinte forma: introdução; contexto da realidade investigada e diagnóstico da situação-problema; análise da situação-problema e propostas de inovação e contribuição social; considerações finais. O capítulo 2 “Contexto da realidade investigada e diagnóstico da situação-problema” apresenta a contextualização da instituição onde o estudo foi desenvolvido; as abordagens teórico-científicas e; os procedimentos metodológicos. É neste capítulo em que se dá a abordagem acerca da licitação, o modelo de compras públicas adotado pela administração pública brasileira. São apresentados sua estrutura e avanços recentes, buscando demonstrar seu foco nos ritos burocráticos.

O capítulo 3 “Análise da situação-problema e propostas de inovação e contribuição social” versa sobre a coleta, apresentação e análise de dados; apresentação, análise e discussão dos resultados e; contribuições para a organização e a sociedade.

As considerações finais, pautada pelas discussões dos capítulos anteriores, traz uma reflexão sobre o nível de eficiência observado nas compras públicas da UFMS. Buscando um viés propositivo, são feitas sugestões de aperfeiçoamento dos procedimentos de compras da instituição objeto deste estudo, basicamente focadas na melhoria da qualidade do gasto público nos aspectos de eficiência das aquisições. Também são apresentadas possíveis linhas de pesquisas futuras.

2 CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

2.1 A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

A Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) iniciou suas atividades no ano de 1962 com a criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Campo Grande, iniciando desta forma, o ensino superior no sul do então Estado de Mato Grosso.

Em 26 de julho de 1966, por meio da Lei Estadual nº 2.620 estes cursos foram integrados ao então criado Instituto de Ciências Biológicas de Campo Grande (ICBCG), sendo realizada uma reformulação estrutural, com a instituição de departamentos e a criação do Curso de Medicina.

Posteriormente, já no ano de 1967, houve a criação do Instituto Superior de Pedagogia em Corumbá e do Instituto de Ciências Humanas e Letras, no município de Três Lagoas pelo Governo do Estado, com o objetivo de ampliar a rede pública estadual de ensino superior.

Em 16 de setembro de 1969 foi criada, por meio da Lei Estadual nº 2.947, a Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT) integrando os Institutos de Campo Grande, Corumbá e Três Lagoas. No ano de 1970, foram incorporados à UEMT os então criados Centros Pedagógicos de Aquidauana e Dourados.

Com a divisão do Estado, ocorreu a federalização da UEMT que, por meio da Lei Federal nº 6.674, de 05 de julho de 1979, passou a denominar-se Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), mantendo-se as características *multicampi* e a sede administrativa em Campo Grande.

Atualmente, além de Campo Grande, a UFMS possui *campi* em dez cidades do interior do Estado de Mato Grosso do Sul, quais sejam: Aquidauana (CPAQ), Bonito (CPBO), Chapadão do Sul (CPCS), Corumbá (CPAN), Coxim (CPCX), Naviraí (CPNV), Nova Andradina (CPNA), Paranaíba (CPAR), Ponta Porã (CPPP) e Três Lagoas (CPTL).

A cidade universitária da UFMS, sediada em Campo Grande, possui doze unidades setoriais acadêmicas, quais sejam: Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS); Centro de Ciências Humanas e Sociais (CCHS); Faculdade de Computação (Facom); Faculdade de Direito (Fadir); Faculdade de Engenharias,

Arquitetura e Urbanismo e Geografia (Faeng); Faculdade de Medicina (Famed); Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia (Famez); Faculdade de Odontologia (Faodo); Instituto de Física (Infi); Instituto de Matemática (INMA); Instituto de Química (Inqui) e Escola de Administração e Negócios (Esan).

Além das unidades acadêmicas, a UFMS possui as seguintes Unidades de Administração Central, com sede na cidade universitária: Reitoria; Vice-Reitoria; Pró-Reitoria de Administração (Prad); Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis (Preae); Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (Preg); Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho (Progep); Pró-Reitoria de Infraestrutura (Proinfra); Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (Proplan) e Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (Propp). A UFMS conta, ainda, com uma Unidade Suplementar, qual seja: o Núcleo de Tecnologia da Informação.

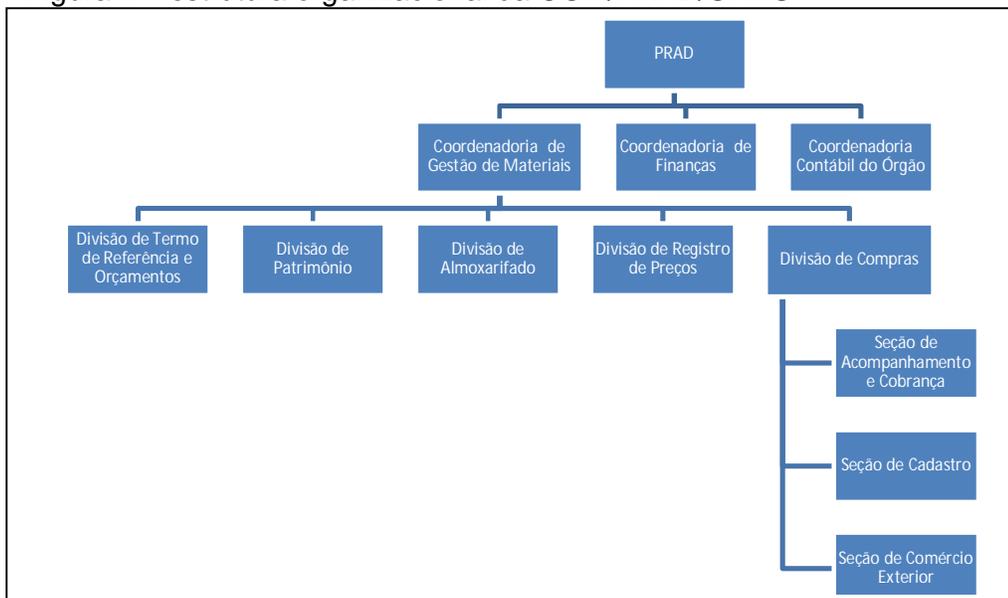
2.2 A Coordenadoria de Gestão de Materiais – CGM

A Coordenadoria de Gestão de Materiais (CGM) é a unidade responsável pela coordenação, análise, avaliação, orientação e execução das atividades relacionadas à aquisição, controle, guarda, distribuição e alienação de materiais e pela contratação de serviços para a UFMS. A CGM está diretamente subordinada à Pró-Reitoria de Administração (PRAD), e possui as seguintes unidades subordinadas (vide figura 1): Divisão de Almoxarifado (DIAX); Divisão de Compras (DICO); Divisão de Registro de Preços (DIRP); Divisão de Patrimônio (DIPM) e; Divisão de Termos de Referência e Orçamentos (DITO). A Divisão de Compras possui as seguintes unidades subordinadas: Seção de Acompanhamento e Cobrança (SEAC); Seção de Cadastro (SECD) e; Seção de Comércio Exterior (SEEX). A CGM conta, ainda, com a Comissão Permanente de Licitação (CPEL), cujos membros que a compõe, em sua maioria, acumulam outros encargos na CGM. A CPEL possui cinco pregoeiros e um membro de equipe de apoio. Dentre os pregoeiros, apenas dois estão dedicados em tempo integral aos trabalhos da comissão, sendo que um é o responsável pela confecção dos editais, e por isso não opera pregões, em observância ao princípio da segregação de funções. O responsável pela unidade é Chefe de Coordenadoria, Cargo de Direção (CD4).

A CGM teve sua atual estrutura organizacional definida pela Resolução nº 47/2014, publicada no Boletim de Serviço nº 5836, de 27 de julho de 2014. A figura 1

apresenta a representação gráfica (organograma) da estrutura organizacional da CGM.

Figura 1 – estrutura organizacional da CGM/PRAD/UFMS



Fonte: Manual de competências da UFMS/2016, adaptado pelo autor.

De acordo com o Manual de Competências da UFMS (2016), compete à CGM:

- estabelecer normas e procedimentos relativos à gestão de materiais, patrimônio e prestação de serviços na Universidade;
- analisar as solicitações de materiais e de prestação de serviços;
- definir e coordenar os procedimentos administrativos para aquisição de materiais de consumo e permanentes, e contratação de prestação de serviços solicitados;
- coordenar o gerenciamento do sistema patrimonial da Universidade;
- coordenar os procedimentos para aquisição de materiais de origem estrangeira;
- coordenar os procedimentos para elaboração dos inventários de material de consumo, de bens móveis e imóveis;
- analisar os processos de solicitações de compras nacionais e internacionais;
- controlar os programas de importações;
- submeter ao pró-reitor, informações técnicas e administrativas, relatórios, pareceres e outros;
- coordenar as aquisições de material importado, bem como dos bens de origem externa existentes no mercado interno;
- coordenar os procedimentos para identificar, padronizar, codificar e catalogar os materiais utilizados, disponibilizando-os para as unidades da Universidade;
- colaborar na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional;
- consolidar os relatórios gerenciais; e
- desenvolver outras atividades dentro de sua área de atuação.

Atualmente a CGM possui 38 servidores em seu quadro de pessoal, que estão distribuídos da seguinte forma: oito no gabinete CGM/PRAD, sendo três em exercício na CPEL e um afastado para pós-graduação; quatro na DIAX; nove na DICO; nove na DIPM, quatro na DIRP; e quatro na DITO.

Dessa forma, a partir da análise da Figura 1 - estrutura organizacional da CGM, que revela seu posicionamento hierárquico na estrutura organizacional; das descrições de competências dessa coordenadoria; considerando que a CGM está vinculada à Administração Central e; que o seu titular é ocupante de Cargo de Direção de Chefe de Coordenadoria (CD4), pode-se inferir que o nível hierárquico atribuído à função de compras da UFMS revela-se como um indicador positivo da percepção de relevância estratégica que tal função representa para a instituição na busca pela eficiência administrativa.

2.3 Abordagens Teórico-Científicas

Licitação é o procedimento administrativo formal mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, e desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de procedimentos e atos vinculantes tanto para a Administração quanto para os licitantes, propiciando igualdade de condições a todos os interessados, além de atuar como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2007; NOHARA, 2007).

Bandeira de Mello (2000, p. 456), define a licitação como sendo

[...] o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), Art. 37, caput, a Administração obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. As obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, nos termos da lei (BRASIL, 1988, Art. 37, inciso XXI).

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

Tal dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Subordinam-se ao regime dessa Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Referida lei ficou conhecida como a “Lei de Licitações”. Assim, todas as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na referida Lei (LEI 8.666/93, Art. 1º e 2º).

Destarte, por imposição constitucional e legislação correlata, as licitações públicas devem ser processadas, entre outros, em observância ao princípio da eficiência.

Segundo Leite (2013), a eficiência diz respeito ao uso racional dos recursos públicos, ao esforço de fazer mais com menos, garantindo maior potencial às receitas orçamentárias.

A função administrativa já não se contenta apenas em ser desempenhada com legalidade, mas exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Assim, o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, o que pode ser alcançado através da racionalização de procedimentos (MEIRELLES, 2007).

Dessa forma, ao tempo em que a eficiência passou a figurar como princípio constitucional basilar da Administração Pública, tal princípio também se consagra como um direito fundamental com sede constitucional, uma vez que o Art. 5º, inciso LXXVIII da Carta Magna assegura “a todos, no âmbito judicial e administrativo”, a

“razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

A excelente aquisição pública (ou boa compra pública) está intimamente relacionada à sua fase preparatória - ou fase de planejamento da licitação -, consagrada pela ótima elaboração do Termo de Referência (TR). Embora não haja, no Brasil, um parâmetro normativo para encapsular o que venha a ser uma “excelente aquisição pública”, é razoável vetorizar tal excelência em torno do tempo, qualidade e valor. Tais elementos terão *performance* maximizada se providências forem tomadas ainda na fase preparatória dos procedimentos licitatórios. Por outro lado, processos licitatórios ineficientes afetarão não somente as partes interessadas no contrato - o Estado e o fornecedor -, mas também os contribuintes e a sociedade como um todo, pois os escassos recursos públicos serão drenados causando impactos diretos nas necessidades do contrato (SANTANA, 2016; NASCIMENTO, 2016).

No âmbito deste trabalho, a boa compra pública caracteriza-se em função do tempo de execução da compra; da qualidade do produto adquirido ou do serviço prestado e; do valor - ou custo - dessa compra. Assim, a categoria *a priori* deste trabalho foi a “Boa Compra Pública”, definida a partir de Santana (2016) e Nascimento (2016). Já as categorias emergentes a partir da triangulação metodológica (entrevistas, análise documental e observação participante) foram as seguintes: os “aspectos que favorecem uma boa compra pública”; e os “aspectos que dificultam a boa compra pública”. Tais categorias serão apresentadas mais adiante, no subtítulo 3.2 – Apresentação, análise e discussão dos resultados.

Nessa perspectiva, e de acordo com Nascimento (2016), considerando-se que de 10 a 15% do PIB das nações desenvolvidas são destinados às compras governamentais, podendo esse percentual chegar próximo dos 20% nas nações em desenvolvimento, pode-se considerar a licitação como um dos maiores condutores da economia de um país. E todo esse potencial pode ser utilizado para a consecução de objetivos secundários de interesse público, tal qual o desenvolvimento nacional sustentável. Portanto, no processo de escolha da proposta mais vantajosa para a administração, não se pode levar em consideração tão somente a valoração econômica, mas também um conjunto de direitos de toda a ordem a ser realizados.

A Lei de Licitações trás, em seu Art. 3º, os princípios aplicáveis e as finalidades da licitação, quais sejam: garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conforme excerto a seguir.

Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

O Decreto nº 7.746/12 regulamenta o art. 3º da lei nº 8.666/93, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal. Assim, todas as licitações públicas devem adotar critérios de sustentabilidade, posto que a implementação das licitações sustentáveis figura como exigência normativa atualmente incontestada no sistema jurídico nacional.

Dessa forma, as compras governamentais incorporaram fatores que vão além do menor preço, assim, tem sido comum a determinação de requisitos específicos que incluem critérios sustentáveis nas licitações (BIM, 2011; BRAMMER; WALKER, 2011; ICLEI, 2011^a). Para os autores, a licitação sustentável é uma maneira de utilização racional dos recursos naturais, de eficiência e economicidade no uso de tais recursos. Destarte, a adoção de práticas que visem à melhoria do grau de eficiência das compras públicas, também implica em fatores de sustentabilidade das aquisições.

O desenvolvimento nacional sustentável de que trata o Art. 3º da Lei de Licitações abrange as dimensões de sustentabilidade ambiental, econômica e social (BIM, 2011; SANTANA, 2016; FERREIRA, 2016).

A Lei de Licitações, em seu Art. 22, estabelece as modalidades de licitação para as compras públicas dos órgãos e entidades que se submetem ao regime daquela lei, conforme exposto no Quadro 1.

Quadro 1 – modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93

Modalidade	Descrição
(i) Concorrência	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
(ii) Tomada de preços	É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
(iii) Convite	É a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
(iv) Concurso	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
(v) Leilão	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Fonte: Lei 8.666/93, adaptado pelo autor.

Malgrado os avanços trazidos pela Lei de Licitações para as compras públicas brasileiras, um dos principais entraves desse normativo está relacionado à forma e à sequência em que a licitação é processada e julgada, notadamente quanto à verificação da documentação da habilitação de todos os licitantes, e posterior análise e julgamento das propostas de todos os licitantes habilitados, para somente então se chegar à proposta mais vantajosa para a administração, que define a escolha do fornecedor.

Tais procedimentos implicam em considerável desperdício de tempo, na medida em que a comissão de licitação deve se debruçar na análise de documentos de habilitação de todos os licitantes, sendo que o critério de julgamento utilizado para escolha do fornecedor sempre estará relacionado ao preço ofertado, ou seja, sempre estará relacionado à proposta apresentada. Isso sem mencionar a possibilidade de interposição de recursos na fase de habilitação, o que implica em ainda maior prazo de processamento desta fase, conforme se verifica no recorte a seguir (BRASIL, 1993, Lei 8.666, Art. 43):

Art. 43 A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

Soma-se a isso, os prazos legais impostos para que os instrumentos convocatórios fiquem publicados em relação à data de recebimento dos envelopes de habilitação e das propostas. Tais prazos estão relacionados à modalidade de licitação adotada e são contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite. O Quadro 2 apresenta esses prazos, à luz da Lei de Licitações (BRASIL, 1993).

Quadro 2 - Prazos mínimos para divulgação de licitações, por modalidade.

Modalidade	Melhor técnica ou técnica e preço	Demais casos
Concorrência	45 dias	30 dias
Tomada de preços	30 dias	15 dias
Convite	5 dias úteis	5 dias úteis

Fonte: Lei 8.666/93, adaptado pelo autor.

Como se vê, tanto a forma e sequência em que são processadas e julgadas as licitações nas modalidades da Lei de Licitações, quanto o prazo de publicação dos instrumentos convocatórios, implicam em ineficiência administrativa sob a ótica da variável tempo de execução. Em tais modalidades, resta também prejudicado o caráter competitivo da licitação e a eficiência administrativa em relação à variável valor, posto que as propostas são seladas, não se admitindo, portanto, a disputa entre os fornecedores ou mesmo a reformulação de sua própria proposta. Tal fato implica em considerável limitação à consecução da proposta mais vantajosa para administração, restringindo ainda a economia dos recursos públicos, recursos esses que estão cada vez mais escassos.

Assim, de acordo com Nascimento (2016), as licitações - que antes eram vistas como uma atividade de caráter instrumental e secundária, visando única e

exclusivamente atender a uma necessidade primária, qual seja: a aquisição de um bem ou a prestação de um serviço - assumem uma nova concepção. Em sua nova concepção, a licitação possui uma finalidade material adicional e extraordinária, para satisfazer outros interesses secundários também relevantes ao interesse público, tais como: implantação de políticas discriminatórias em benefícios das micro e pequenas empresas; estabelecimento de margens de preferências nas contratações públicas, entre outras.

Neste contexto, surge a modalidade de licitação denominada pregão, cuja principal inovação trazida às licitações públicas é a inversão das fases de habilitação e propostas, e a possibilidade de disputa por lances.

2.3.1 A mais nova modalidade de licitação: o pregão

A modalidade de licitação denominada pregão foi introduzida ao ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 10.520/2002. Trata-se de norma geral aplicável à aquisição de bens e serviços comuns. Por ser norma geral, possui a mesma abrangência da Lei de Licitações.

Assim, pregão é uma modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bens ou serviços comuns, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas (fase de lances), e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação (fase de habilitação) e de satisfatoriedade das ofertas, ou aceitabilidade das propostas (JUSTEN FILHO, 2009).

A referida lei se distingue das demais normas de compras públicas pelo fato de que, diferentemente das outras espécies de licitação, em que a modalidade é estabelecida em função do valor do objeto licitado, o pregão não se limita a valores. E, embora se destine exclusivamente à aquisição de bens e serviços comuns, o pregão vai se solidificando como um bom instrumento de aquisições governamentais (MEIRELLES, 2007; JUSTEN FILHO, 2009; SANTANA, 2016). O Quadro 3 apresenta a definição das modalidades de licitação em função do valor da contratação (BRASIL, 1993).

Quadro 3 - Limites de valores das modalidades de licitação.

Modalidade de licitação	Obra e serviço de engenharia	Compras e outros serviços
Concorrência	acima de R\$ 1.500.000,00	acima de R\$ 650.000,00
Tomada de preços	até R\$ 1.500.000,00	até R\$ 650.000,00
Convite	até R\$ 150.000,00	até R\$ 80.000,00
Pregão	não se aplica	sem limite de valores

Fonte: Leis 8.666/93 e 10.520/02, adaptado pelo autor.

Nos termos da Lei 10.520/02, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º, § 1º). Entretanto, tal conceito legal revela-se insuficiente, posto que, a rigor, todos os bens licitados devem ser objetivamente definidos, em descrição sucinta e clara (Lei 8.666/93, art. 40, I). Assim, o que caracteriza um bem comum é sua padronização, ou seja, a possibilidade de se substituir uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência (MEIRELLES, 2007).

Outra característica do pregão que denota os benefícios de sua utilização em detrimento das demais modalidades de licitação é o interstício entre a publicação do instrumento convocatório e a data da abertura da sessão pública da licitação, que no caso do pregão é de apenas oito dias úteis.

Entretanto, de acordo com Santana (2016), a adoção do pregão de maneira pura e simples, desprovida de outras medidas de cunho organizacional, não trará a solução para os problemas intrínsecos das compras públicas, que se revelam, com muito vigor, principalmente na fase preparatória dos procedimentos licitatórios.

Assim, as vantagens na utilização do pregão, quanto aos prazos de execução da licitação, se restringem tão somente ao período de publicação do edital, não afastando dos agentes públicos envolvidos nos procedimentos das compras públicas o dever da correta - e responsável - condução da fase de planejamento das aquisições, sob pena de o pregão restar em uma mera expectativa de falsa celeridade. O Quadro 4 apresenta o comparativo dos prazos mínimos para divulgação das licitações, por modalidade.

Quadro 4 - Comparativo dos prazos mínimos de divulgação de licitações, por modalidade.

Modalidade	Melhor técnica ou técnica e preço	Demais casos
Concorrência	45 dias	30 dias
Tomada de preços	30 dias	15 dias
Convite	5 dias úteis	5 dias úteis
Pregão	não se aplica	8 dias úteis

Fonte: Leis 8.666/93 e 10.520/02, adaptado pelo autor.

Assim, são latentes as facilidades e vantagens trazidas às compras públicas pela modalidade pregão, dentre as quais se destacam: a inversão da ordem tradicional das fases prevista na Lei 8.666/93, onde a competição entre os licitantes ocorre em momento procedimental anterior ao julgamento da habilitação; e o menor tempo exigível relativo à publicação do instrumento convocatório.

Outro grande avanço trazido pela modalidade pregão é a possibilidade de operacionalização da licitação na forma eletrônica, em que todas as fases são realizadas por meio de plataforma *online* própria. Assim, há ampliação do caráter competitivo do certame, posto que é viabilizada a participação simultânea de licitantes de diversas localidades, sem necessidade de deslocamentos ou presença física na repartição onde se processa a licitação, além de possibilitar às partes interessadas acompanhar o certame em tempo real.

Entretanto, como no pregão somente se examinam os requisitos de habilitação do licitante que tiver apresentado a melhor proposta, tal fato pode implicar em alguns problemas de ordem prática não existentes no âmbito das licitações tradicionais – caracterizadas pelo julgamento da habilitação antes da seleção da proposta vencedora, quais sejam: o conhecimento prévio do conteúdo das propostas pode reduzir a autonomia da avaliação do atendimento aos requisitos de habilitação, uma vez que a divulgação do conteúdo da proposta incentiva a Administração a ser mais tolerante com a infração aos requisitos de habilitação. Em muitos casos, torna-se politicamente inviável a inabilitação do licitante, posto que a opinião pública poderia não compreender a rejeição de propostas com números aparentemente vantajosos. (JUSTEN FILHO, 2009).

Para fins de melhor entendimento, apresenta-se a seguinte situação hipotética: dada repartição pública está realizando uma licitação na modalidade de pregão eletrônico, tipo menor preço, para aquisição de computadores, cujo valor de

referência é de R\$ 5.000,00. Na fase de disputa por lances, há cinco empresas concorrentes apresentando suas ofertas para fornecimento do produto. Ao término dessa fase, tem-se o seguinte resultado: empresa A (R\$ 5.000,00); empresa B (R\$ 4.800,00); empresa C (R\$ 3.500,00); empresa D (R\$ 4.500,00); empresa E (R\$ 5.200,00). Num primeiro momento, a empresa C estaria classificada por ter apresentado a melhor proposta. Entretanto, durante a fase de análise da documentação de habilitação, constatou-se que a mesma não atendia determinado critério de habilitação. Assim, a proposta dessa empresa seria desclassificada, passando-se à análise da documentação de habilitação da empresa D, detentora da segunda melhor proposta. Após a análise, constatou-se que a documentação de habilitação da empresa D está de acordo com as exigências do instrumento convocatório. Assim, a mesma sagrou-se vencedora do certame com a proposta no valor de R\$ 4.500,00 para o fornecimento de computadores. Após a publicação do resultado da licitação, poderia haver o questionamento de que a Administração optou pela aquisição de computadores no valor de R\$ 4.500,00, enquanto havia proposta de fornecimento pelo valor de R\$ 3.500,00, alegando-se, de forma equivocada, que há má aplicação de recursos públicos. Tal equívoco de entendimento não seria possível em licitação de modalidade tradicional, haja vista que a proposta da empresa C sequer seria conhecida, pois seu envelope contendo a proposta comercial não seria aberto, uma vez que tal empresa já estaria inabilitada na fase de habilitação jurídica. Assim, embora a empresa C tenha apresentado uma proposta de fornecimento de menor valor, a mesma teve sua proposta desclassificada no certame devido ao não atendimento de determinado critério de habilitação. Atente-se que o fato de não atender exigências de habilitação - que poderia ser um critério de sustentabilidade dos componentes do produto, por exemplo - pode inclusive ter influenciado na apresentação de valor menor que as demais licitantes.

De acordo com o Justen Filho (2009), a inversão das fases é uma solução correta nos casos em que o objeto é suficientemente simples para ser executado por qualquer fornecedor que se encontre no mercado. Logo, por não comportar pesquisas mais aprofundadas sobre requisitos de habilitação técnica, é que o pregão apenas pode ser adotado para os contratos com objetos destituídos de complexidade.

Dessa forma, considerando que a utilização da modalidade pregão não está limitada a valores; que seu prazo de publicação de edital é de apenas oito dias úteis; que há inversão das fases de habilitação e propostas; e que há possibilidades de apresentação sucessivas de ofertas (fase de lances), restam evidenciadas as vantagens da adoção dessa modalidade de licitação para a compra de bens e contratação de serviços comuns. Faz-se jus, portanto, ao princípio constitucional da eficiência administrativa, haja vista a possibilidade de otimização das variáveis tempo, valor e qualidade, podendo esta última ser alcançada através da correta especificação do objeto licitado.

O pregão, quando operado em sua forma eletrônica, além de ampliar o caráter competitivo da licitação, pode se revelar como uma promissora ferramenta de redução de custos das aquisições públicas.

2.3.2 O pregão eletrônico e o sistema de registro de preços

Há duas espécies de pregão, o comum – também dito presencial - e o eletrônico. As diferenças entre ambos são tão relevantes que é possível afirmar tratar-se de duas modalidades distintas. O primeiro caracteriza-se pela prática de atos “não virtuais”, ou seja, a licitação desenvolve-se segundo o modelo tradicional, no sentido de que o pregão ocorre num determinado local, ao qual comparecem fisicamente os agentes administrativos, os licitantes e outros eventuais interessados.

Já o segundo envolve a utilização preponderante dos recursos de tecnologia da informação e da Internet, com prévia indicação de um endereço eletrônico através do qual se opera todas as demais etapas do certame, tais como a apresentação das propostas, a disputa da fase de lances e o envio da documentação da habilitação pela licitante detentora da proposta de melhor lance (JUSTEN FILHO, 2009).

Considerando que o objeto deste trabalho está relacionado à forma eletrônica do pregão, não serão abordados maiores detalhes quanto a sua forma presencial.

A utilização da forma eletrônica do pregão está disciplinada pelo Decreto Federal nº 5.450/2005, que prevê em seu Art. 2º que:

Art. 2º o pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou

serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

De acordo com Justen Filho (2009), existem algumas distinções entre as duas formas de pregão, sendo umas meramente formais e outras de conteúdo. Dentre as diferenças formais, cita-se como exemplo a apresentação das propostas: enquanto no pregão presencial o licitante apresenta sua proposta em papel, no pregão eletrônico esta é apresentada por meio de um formulário eletrônico. Quanto às distinções de conteúdo, estas ocorrem nos casos em que não há equivalências entre as duas formas do pregão, ou seja, quando a solução aplicável ao pregão presencial é normativamente distinta daquela que se aplica ao pregão eletrônico.

O Quadro 5 apresenta as principais diferenças de conteúdo entre os pregões operados em suas formas presencial e eletrônica.

Quadro 5 - Principais diferenças de conteúdo entre os pregões presencial e eletrônico.

Diferença	Pregão presencial	Pregão eletrônico
Universo dos licitantes	Podem participar quaisquer licitantes, deles se exigindo apenas um credenciamento por ocasião do início dos trabalhos. Entretanto, exige-se a presença física no local em que é processada a licitação.	Apenas podem participar os licitantes que se tiverem credenciado previamente perante um sistema de controle, o que assegurará uma senha para acesso eletrônico à participação. Universo dos participantes é ampliado na medida em que não se exige sua presença física no local da licitação.
Apresentação de documentos	Todos os documentos de habilitação são apresentados apenas ao final da fase de lances, pelo licitante detentor da proposta mais vantajosa.	O credenciamento é condicionado à apresentação prévia de uma parcela relevante de documentos comprobatórios da habilitação da licitante. Os demais documentos deverão ser apresentados apenas pelo licitante que formular a proposta mais vantajosa.
Acesso à fase de lances	Existe uma restrição quantitativa. Passam a essa etapa o licitante autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preço até 10% superiores àquela, garantida a participação mínima de três licitantes. obs.: tal fato pode facilitar conluio entre licitantes visando "eliminar os concorrentes" da fase de lances.	Passam à fase de lances todos os licitantes.
Formulação dos lances	Existe uma ordem para a formulação dos lances, onde cada licitante terá sua oportunidade de formular lance e, se não o fizer, perderá a faculdade de fazê-lo posteriormente.	Os licitantes formulam lances sem qualquer restrição, cabendo ao sistema estabelecer limites para tanto. Assim, nada impede que o licitante aguarde até o último segundo para apresentar o seu último lance, sagrando-se o vencedor.

Realização de diligências	Permite a realização, durante a sessão pública, de diligências e a prática de certos atos que são incompatíveis com pregão eletrônico. Como, por ex., a verificação de amostras.	Qualquer ato externo ao ambiente virtual em que é operado o pregão eletrônico, pressupõe a suspensão da sessão pública eletrônica e a sua retomada posteriormente.
---------------------------	--	--

Fontes: Lei 10.520/02; Dec. 5.450/05; Justen Filho (2009), adaptado pelo autor.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens comuns, para contratações futuras. Tal procedimento é consagrado através da Ata de Registro de Preços (ARP) - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas (BRASIL, 2013, Dec. 7.892, Art. 2º).

O Decreto nº 7.892/13, que regulamenta a matéria, trás em seu Art. 3º as hipóteses em que poderá ser adotado o SRP:

- I quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Entretanto, o Registro de Preços não se trata de procedimento novo, haja vista que o mesmo já estava previsto na Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), que reza em seu Art. 15 que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços. De acordo com o citado Art., o SRP será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais e observadas algumas condições tais como: seleção feita mediante concorrência e; validade do registro não superior a um ano. Prevê ainda que a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir.

O Art. 11 da Lei nº 10.520 incorpora no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de registro de preços através de licitação na modalidade de pregão, conforme excerto a seguir:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no [art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

O Decreto nº 7.892/2013 regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei de Licitações, e trás a possibilidade de se utilizar a modalidade de pregão para licitações para registro de preços.

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da [Lei nº 8.666, de 1993](#), ou na modalidade de pregão, nos termos da [Lei nº 10.520, de 2002](#), e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

De acordo com Bittencourt; Vianna (2016), são inequívocas as vantagens advindas da utilização do SRP para as contratações públicas de bens e serviços comuns, dentre as quais destacam-se: a não obrigatoriedade da compra ou contratação pela Administração; inexistência da obrigatoriedade de dotação orçamentária; especial utilidade para as compras ou serviços imprevisíveis ou de difícil previsibilidade; redução do volume de estoque e/ou perda de bens; significativa redução do volume de licitações; afasta significativamente problemas decorrentes da falta de planejamento e evita o fracionamento ilegal de despesa; ausência de adjudicação em licitações por SRP, o que, caso ocorresse, obrigaria a Administração na contratação (ressalta-se que nos pregões eletrônicos, por equívoco nos sistemas eletrônicos provocados por seus provedores, há o procedimento meramente formal de adjudicação) e; possibilidade de participação em certames promovidos por outros órgãos da Administração Pública, através da Intensão de Registro de Preços – como órgão participante, ou ainda através da adesão como participante extraordinário (carona).

Em relação aos fornecedores, destaca-se a vantagem de que os licitantes participantes de uma única licitação para SRP poderão fornecer por até doze meses para o órgão promotor do certame (órgão gerenciador); para os órgãos participantes; e, ainda, contarem com a possibilidade de fornecimento a diversos órgãos e entidades que não participaram do certame, quais sejam: os órgãos não participantes ou participantes extraordinários (caronas).

Neste contexto, e considerando que o custo para a realização de uma licitação é inevitavelmente arcado pela Administração Pública, o correto planejamento das licitações adquire ainda maior importância.

Visando dimensionar o custo médio de uma licitação a partir dos gastos em cada fase do processo licitatório, o Instituto Negócios Públicos realizou - em fevereiro de 2015 - um estudo cujo resultado revelou que o custo médio de uma licitação é de aproximadamente R\$ 14.351,50⁴.

O Quadro 6 apresenta o desdobramento das despesas que compõem o custo médio para a realização de uma licitação pela Administração Pública brasileira.

Quadro 6 - Custo de uma licitação.

Atividade/procedimento	Custo (R\$)
Identificação da necessidade de bens ou serviços	R\$ 1.051,51
Análise e aprovação de aquisição	R\$ 726,99
Realização de pesquisa de mercado de valores e quantidade	R\$ 2.561,07
Determinação da modalidade e projeto básico ou termo de referência	R\$ 2.095,44
Elaboração de minuta do edital, contrato e publicação	R\$ 3.954,17
Abertura de propostas e habilitação dos interessados em ato público	R\$ 1.475,27
Verificação nas conformidades do edital, adjudicação e homologação, e publicação do resultado	R\$ 2.487,35
Custo médio total	R\$ 14.351,50

Fonte: Revista Negócios Públicos, junho 2015, ano XI, nº 131, p. 43 a 47, adaptado pelo autor.

Assim, sob outra ótica, esses custos apresentados no Quadro 6 podem ser convertidos em economia gerada aos cofres públicos, em função do correto e adequado planejamento das compras públicas, bem como pela utilização do pregão para SRP, o que implica na redução do número de licitações realizadas pelas instituições públicas.

Destarte, dadas às características do SRP, tal ferramenta revela-se de fundamental importância no contexto da eficiência das compras públicas, quanto às variáveis tempo – através da redução do número de licitações realizadas pelo órgão - e custos das aquisições, sobretudo por possibilitar economia de escala nas aquisições e redução dos custos operacionais que envolvem os procedimentos licitatórios nas fases de planejamento da aquisição e de escolha do fornecedor, ou seja, fases interna e externa da licitação.

⁴ Custos de uma licitação, matéria de capa da Revista Negócios Públicos, junho 2015, ano XI, nº 131, p. 43 a 47.

Disponível em:

http://www.editoranp.com.br/admin/files/revistas_imagem/demo/41c35e178a20b4e787cea7aa6028638d.pdf

. Acesso em: 12 mar. 2016

2.3.3 Termo de referência: o impacto da especificação do objeto no resultado da licitação.

O Termo de Referência (TR) é o documento que dá início à fase interna da licitação, pois é nele que o requisitante define aquilo que a Administração precisa adquirir ou contratar, e explicita o objeto da pretensa contratação, documentando de forma sistemática, detalhada e inequívoca todas as descrições, características, formas de apresentação, quantidades, justificativas da contratação e demais elementos legalmente exigíveis. Embora tratar-se de documento previsto apenas para instruir as contratações mediante a modalidade de pregão, o TR poderá instruir qualquer outra modalidade, desde que destinada a compras ou serviços comuns (SANTANA; 2016; TEIXEIRA, 2016).

De acordo com o citado autor, o sucesso da contratação pública está intimamente ligado a um bom, ou no mínimo razoável, Termo de Referência ou Projeto Básico (PB). Entendido o sucesso da contratação como sendo a materialização de todos os Programas e Políticas Governamentais. Neste sentido, considera-se que as licitações e as contratações públicas são ferramentas e instrumentos postos à disposição de uma determinada finalidade pública, ou seja, a licitação não é um fim em si mesma, mas um meio através do qual se alcança determinada finalidade pública.

De acordo com Barbosa (2016), há o entendimento de que a finalidade precípua do TR é o planejamento da contratação, devendo tal planejamento se iniciar pela adequada e suficiente descrição técnica do que se pretende comprar ou contratar. Posto que o entendimento claro e preciso do que se deseja comprar e do que deve-se fornecer, é premissa básica para o sucesso das compras públicas.

Na administração pública, comumente ouve-se reclamações acerca da baixa qualidade dos bens e serviços contratados, e não raro atribui-se tal ocorrência ao fato de a aquisição ter sido realizada através de pregão. Entretanto, de acordo com Barbosa (2016); Santana (2016), as ocorrências de fornecimento de baixa qualidade tem outra motivação, qual seja: a baixa qualidade das descrições técnicas, dos Projetos Básicos ou do Termo de Referência, que não asseguram aos pregoeiros as informações mínimas necessárias ao julgamento das propostas. Tais fatos levam a aquisições equivocadas, ao fornecimento de produtos de baixa qualidade, ou até mesmo ao fracasso das aquisições.

Neste contexto, é importante destacar que a elaboração do TR é de responsabilidade da unidade requisitante da contratação, em conjunto com a área de compras, consoante o que dispõe o Art. 8º, III, a, do decreto 3.555/00 (que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns)

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

III – [...]

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, **de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante**, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado; (grifo nosso)

Conforme se vê, repisa-se que o TR deve ser elaborado pelo requisitante, em conjunto com o setor de compras, e não exclusivamente por esse último, apenar de ser este o entendimento equivocado de diversos setores demandantes nos órgãos públicos. Entretanto, basta uma rápida análise do comando da norma para o seu inequívoco entendimento. Uma vez que é a unidade requisitante que necessita da aquisição, seria no mínimo incoerente o setor de compras ter de elaborar o TR, já que este não detém o conhecimento da real necessidade da aquisição. Por certo, em se tratando da unidade técnica de compras do órgão, compete ao setor de compras apoiar o setor demandante na elaboração do TR.

De acordo com Fernandes (2016), apesar da Lei de Licitações - e a Lei 10.520/02 - destacarem as etapas necessárias à concretização da contratação pública, as etapas anteriores à licitação não ganham a devida importância pelos gestores públicos. Entretanto, é exatamente o cumprimento ordenado das etapas de planejamento da licitação que levam à obtenção de um conjunto de informações precisas que refletirão em menor risco à Administração e conseqüentemente, à concretização de uma contratação pública de qualidade.

Segundo Fernandes (2016), a qualidade das contratações públicas também está diretamente relacionada à adequada capacitação dos servidores responsáveis pela condução do processo licitatório. Dessa forma, é imprescindível que os órgãos tenham em seus quadros profissionais qualificados para a correta condução das etapas de planejamento de suas contratações.

Uma das hipóteses para mitigar tal risco nas contratações públicas é, sem dúvida, a observância com rigor dos normativos legais que regulamentam as licitações públicas. Para tanto, é preciso que os gestores públicos e demais agentes

envolvidos dediquem-se e valorizem a fase interna da licitação e, sobretudo, que recebam a qualificação e os treinamentos necessários para o correto desempenho de suas funções.

O Tribunal de Contas da União (TCU)⁵ aponta a carência de pessoal qualificado nos contratos de obras, por exemplo, como um dos principais riscos para a ocorrência de danos ao erário.

Por outro lado, um dos fatores decisivos e que implicam diretamente no resultado da licitação é, sem dúvida, a adequada definição do seu preço de referência.

A pesquisa para formação de preços de licitações públicas tem sido – historicamente – um entrave para as áreas de licitações e gestão de contratos. Isso porque tal atividade compõe-se de diversas e importantes variáveis que impactam diretamente os resultados de citada pesquisa de preços, quais sejam: descrição técnica do produto/serviço, região dos preços, quantidade a ser comprada, logística de suprimento, forma e prazo de pagamento, sazonalidade do produto e oportunidade. Soma-se a todas essas variáveis o fato de que, nessa etapa, o potencial fornecedor não terá oportunidade de vendas, mas sim dispêndios de recursos (tempo e mão-de-obra) para elaboração de uma proposta comercial. E é em meio a todas essas variáveis, que de longe extrapolam o domínio de controle dos servidores do setor de compras, que estes precisam estimar os preços de mercado para as pretensas contratações do órgão (BARBOSA, 2016).

Segundo o autor, neste cenário, nem sempre é possível obter a aderência entre o preço pesquisado e o preço da efetivação da compra. Assim, sobretudo tratando-se de pregão para registro de preços, o planejamento reveste-se de fundamental importância para a boa contratação, na medida em que a adequada condução das atividades de formação dos preços de referência poderá minimizar o deslocamento entre o preço resultante da pesquisa e o efetivamente praticado no mercado. Do contrário, tal contratação poderia resultar em uma falsa economia aos cofres públicos.

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 014.639/2003-4. Acórdão nº 218/2004 – Plenário. Relator Ministro Adilson Motta. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 mar. 2014.

2.4 Procedimentos Metodológicos

Nesta seção será apresentada a perspectiva metodológica escolhida para o desenvolvimento do trabalho, o desenho da pesquisa, a maneira como os dados foram coletados, e os procedimentos utilizados na análise e interpretação dos resultados.

2.4.1 Tipo de Pesquisa

Em decorrência do foco deste trabalho, a pesquisa foi desenvolvida em uma perspectiva qualitativa, descritiva e exploratória. Utilizou-se uma combinação de métodos qualitativos, tais como pesquisa bibliográfica e estudo de caso, bem como a seguinte triangulação metodológica: observação participante, análise documental e entrevista individual.

O tratamento das informações obtidas por meio das entrevistas semiestruturadas foi procedido via análise de conteúdo temático.

Segundo Godoy (1995a, p. 62) a pesquisa qualitativa tem quatro características básicas. Primeiramente esta “[...] tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental”, o que segundo a autora leva à necessidade de que o pesquisador aprenda “[...] a usar sua própria pessoa como o instrumento mais confiável de observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados”. Outra característica da pesquisa qualitativa, também comentada por Martins (1994), é ser descritiva, já que sua perspectiva não é mensurar, mas buscar compreender processos, fenômenos e dinâmicas, assim como suas origens e/ou motivações. A terceira característica da pesquisa qualitativa, intrinsecamente ligada à característica anterior, é a importância dada aos significados que os investigados dão às coisas e à sua própria experiência. Entretanto, tal relevância não implica numa confiança absoluta. As informações colhidas devem sempre ser comparadas com outros dados obtidos no processo de observação ou em outras entrevistas.

Por último, de acordo com Godoy (1995a) os pesquisadores, ao lançarem mão do método qualitativo, utilizam um enfoque indutivo na análise de seus dados, e já que não partem de hipóteses pré-estabelecidas, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem determinadas suposições.

Diferente disso, partem de questões ou focos de interesse amplos, que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação (GODOY, 1995a).

Portanto, note-se que a opção por métodos qualitativos se deu em face do objetivo do trabalho e das características do objeto, pois de acordo com Godoy (1995a, p. 63):

Quando estamos lidando com problemas pouco conhecidos e a pesquisa é de cunho exploratório, este tipo de investigação parece ser o mais adequado. Quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada. Ainda quando a nossa preocupação for a compreensão da teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações, o trabalho qualitativo pode oferecer interessantes e relevantes dados.

Desse modo, o presente trabalho é de natureza descritiva e predominantemente interpretativa, pois buscou-se analisar, compreender e expor aspectos de eficiência das compras da instituição objeto deste estudo, a partir da análise documental de processos de licitação; da observação participante; e da percepção de atores pertencentes a diferentes grupos inseridos no contexto específico das compras públicas da UFMS, quais sejam: o grupo de compradores e o grupo de solicitantes. Considera-se também exploratória, pois o fenômeno da eficiência das compras públicas, embora esteja presente na realidade das organizações públicas brasileiras, tem sido um tema que revela pouco conhecimento acumulado e sistematizado, como pode ser observado na introdução deste trabalho. Sendo assim, segundo Triviños (1987) apud Silva (2013), pode-se dizer que o escopo foi de ampliar o conhecimento e a experiência a respeito do fenômeno por meio do aprofundamento dos estudos nos limites de uma realidade específica.

Tratando especificamente do estudo de caso, é necessário observar que seu propósito é “[...] analisar intensivamente uma dada unidade social” (GODOY, 1995b, p.25). O pesquisador, lançando mão de uma perspectiva exploratória e descritiva, busca compreender os fenômenos envolvidos no estudo, realçando suas dimensões e contexto, utilizando como principais técnicas de pesquisa a observação e a entrevista.

Considerando-se que a pesquisa partiu de uma perspectiva contextual-interpretativa, foi proposto como método o estudo de caso qualitativo a fim de observar, explorar, interpretar, compreender e discutir aspectos relacionados à eficiência das compras da IFES objeto deste estudo.

De acordo com Godoy (2006, p. 124), o estudo de caso interpretativo deve conter características singulares, tais como padronização e organização dos dados por meio de categorias conceituais “capazes de ilustrar, confirmar ou opor-se à suposições teóricas”.

Assim, a opção pela estratégia de estudo de caso qualitativo deu-se principalmente em decorrência da pergunta-problema e dos objetivos propostos, em que segundo Godoy (2006, p. 127) os “problemas de pesquisa podem surgir de situações cotidianas, ou seja, identificados a partir do desejo do pesquisador de explicar alguma situação a partir da prática”. De fato, propõe-se investigar aspectos de eficiência das compras da IFES objeto deste trabalho a partir da análise documental e da percepção de dois grupos de atores envolvidos, sendo o primeiro grupo composto por solicitantes e o segundo por compradores.

Ademais, o pesquisador lança mão do uso da estratégia de estudo de caso quando os problemas de pesquisa procuram responder a questões tais como “por que” e “como” as coisas ocorrem, ou ainda questões de compreensão que procuram descrever e interpretar “o que” aconteceu em uma determinada situação (GODOY, 2006).

Destarte, ressalta-se que o nível de análise deste TCF são os aspectos de eficiência das compras da IFES em estudo, a partir das aquisições realizadas através de licitações na modalidade de pregão eletrônico para SRP, e não o processo de compras em si.

2.4.2 Coleta e seleção dos dados

No início da pesquisa foram coletados dados secundários, que segundo Mattar (2005), compreendem os dados que já foram coletados por outros pesquisadores, tabulados, ordenados e algumas vezes até analisados e colocados à disposição em livros, revistas, jornais, entre outros, para serem utilizados. Essa coleta de dados secundários caracteriza a pesquisa bibliográfica, que segundo Gil (2008) é desenvolvida a partir de materiais já elaborados, constituídos principalmente de livros e artigos científicos.

Após a fundamentação teórica elaborada a partir da pesquisa bibliográfica foram coletados os dados primários que segundo Mattar (2005), são aqueles que

ainda estão em posse dos pesquisados, que precisam ser coletados, tabulados e analisados para atender aos objetivos da pesquisa em andamento.

De acordo com Godoy (2006), a pesquisa qualitativa é multimétodo por excelência, e se utiliza de variadas fontes de informação para a coleta de dados. Esta pode ser realizada a partir de seis fontes de evidências identificadas pela autora, quais sejam: análise documental, registros em arquivos, entrevistas, observação direta (não participante), observação participante e artefatos físicos, podendo tais fontes ser combinadas de diversas formas. Para fins de coleta de dados, três estratégias foram empregadas neste TCF: a análise documental, a observação participante e as entrevistas semiestruturadas.

2.4.2.1 Entrevista

A entrevista como método pode ser definida como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (HAGUETTE, 1997, p.86). A utilização de tal método necessita de certos cuidados, como um planejamento adequado, visando a definição do objetivo a ser alcançado em termos de informações, a definição dos entrevistados e do roteiro das entrevistas. Complementarmente, Boni; Quaresma (2005), fazendo uso de sugestões apresentadas por Bourdieu (1999), lembra que os entrevistados ficam mais à vontade e seguros para colaborar, quando sentem certa familiaridade ou proximidade social com o entrevistador. Também no sentido de facilitar a coleta de informações, seria aconselhável que o pesquisador procurasse “falar a mesma língua do pesquisado” (BONI; QUARESMA, 2005, p.76). Tal questão se torna mais relevante no caso de entrevistas semiestruturadas, onde são combinadas

[...] perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal.

A grande vantagem deste tipo de entrevista é que conduz quase sempre a uma amostra da população de interesse com respostas qualitativamente significativas, tanto em termos de abrangência, quanto de profundidade e espontaneidade (BONI; QUARESMA, 2005). No campo das desvantagens,

[...] estas dizem respeito muito mais às limitações do próprio entrevistador, como por exemplo: a escassez de recursos financeiros e o dispêndio de tempo. Por parte do entrevistado há insegurança em relação ao seu anonimato e por causa disto muitas vezes o entrevistado retém informações importantes. Essas questões são, ainda assim, melhor apreendidas pela entrevista aberta e semiestruturada.

Para fins da realização das entrevistas semiestruturadas⁶, foram definidos dois grupos de entrevistados, quais sejam: grupo de solicitantes e grupo de compradores. Esta divisão se deu devido às atividades e posições ocupadas por cada entrevistado em relação ao processo de compras públicas da UFMS.

Por possuírem diferentes ângulos de visão sobre o fenômeno em estudo, os entrevistados puderam apresentar uma melhor contribuição para sua compreensão. O grupo denominado “solicitantes” é formado pelos coordenadores administrativos⁷ ou equivalentes das Pró-Reitorias e das Unidades de Administração Setorial selecionadas para participarem da pesquisa. Já o grupo denominado “compradores” é composto por servidores da Coordenadoria de Gestão de Materiais (CGM/PRAD) que possuem papel ativo no processo de compras da instituição.

Os critérios de inclusão para definição dos servidores que seriam entrevistados levou em consideração: as atividades que estes desempenham na instituição; suas respectivas funções em relação ao processo de compras da UFMS e; a provável diversidade da percepção que os mesmos possuíam acerca do tema objeto da pesquisa. O entrevistado deveria ser servidor efetivo da UFMS lotado e em exercício nas unidades selecionadas.

Portanto, foram selecionados dez servidores para participarem das entrevistas, quais sejam: um servidor da Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis (Preae); um servidor da Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (PROPP); quatro coordenadores administrativos de Unidades de Administração Setorial (CCBS, FAMEZ, FAODO e INQUI) e; quatro servidores da Coordenadoria de Gestão de Materiais – CGM/PRAD, sendo um da Divisão de Termo de Referência e Orçamentos (DITO/CGM); um da Divisão de Registro de

⁶ O roteiro da entrevista semiestruturada compõe o Anexo A.

⁷ O coordenador administrativo, ou cargo equivalente, tem dentre suas atribuições a responsabilidade de conduzir os procedimentos de aquisição de produtos e serviços nas respectivas unidades, subsidiando tecnicamente, no que couber, os trabalhos da CGM/PRAD. Os coordenadores administrativos são, no âmbito da UFMS, os operadores das políticas de compras determinadas nos planos estratégicos e normativos da instituição.

Preços (DIRP/CGM); um da Divisão de Compras (DICO/CGM), e um pregoeiro. Foram realizadas nove entrevistas.

Considerando que as identidades dos entrevistados foram preservadas, conforme consta do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) disponível no Anexo B, para fins de facilitar a coleta, tabulação e análise dos dados das entrevistas, foi atribuído um código de identificação para cada um dos entrevistados, conforme apresentado no Quadro 7:

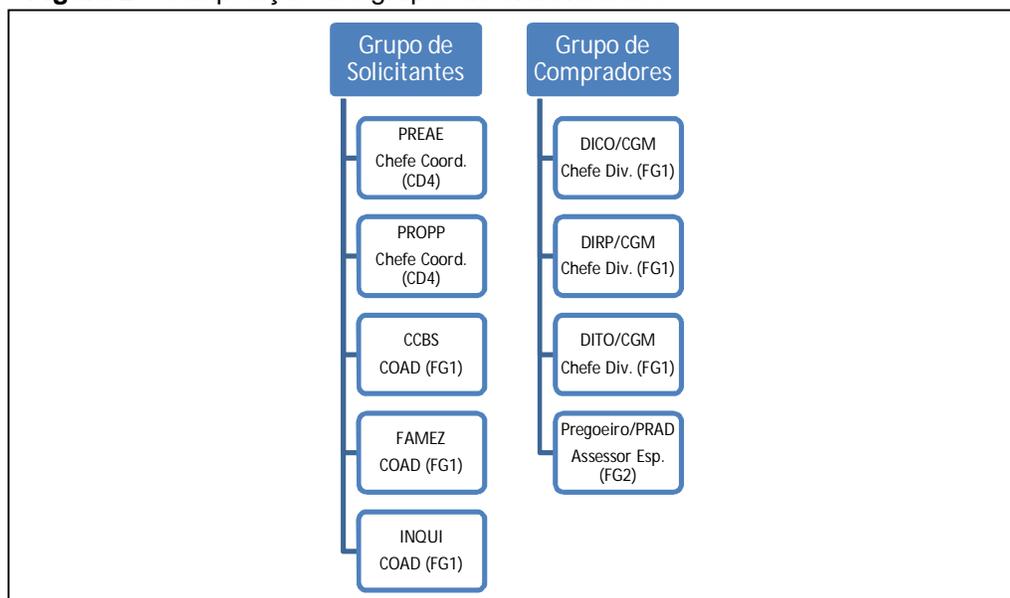
Quadro 7 - Identificação codificada dos entrevistados.

Entrevistado	grupo	Lotação	Cargo/função	código
Entrevistado 1	Solicitantes	CEX/PRAE	Chefe de Coordenadoria (CD4)	E1
Entrevistado 2	Solicitantes	CEP/PROPP	Chefe de Coordenadoria (CD4)	E2
Entrevistado 3	Solicitantes	COAD/INQUI	Coordenador Administrativo (FG1)	E3
Entrevistado 4	Compradores	DITO/CGM	Chefe de Divisão (FG1)	E4
Entrevistado 5	Solicitantes	COAD/FAMEZ	Coordenador Administrativo (FG1)	E5
Entrevistado 6	Compradores	DIRP/CGM	Chefe de Divisão (FG1)	E6
Entrevistado 7	Solicitantes	COAD/CCBS	Coordenador Administrativo (FG1)	E7
Entrevistado 8	Compradores	GAB/PRAD	Pregoeiro (FG2)	E8
Entrevistado 9	Compradores	DICO/CGM	Chefe de Divisão (FG1)	E9

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa (2016).

O Quadro 7 apresenta os seguintes dados relativos aos entrevistados: grupo a que pertence (compradores ou solicitantes); unidade de lotação funcional; cargo ou função que ocupam e; código de identificação do entrevistado.

A entrevista com a representante da FAODO deixou de ser realizada, pois a mesma encontrava-se em férias. As entrevistas foram realizadas no mês de setembro de 2016 perfazendo um total de aproximadamente 300 minutos de áudio eletrônico. O tempo médio dispensado em cada entrevista foi de aproximadamente 33 minutos que, transcritas, gerou um material de aproximadamente 104 laudas. Como o foco das entrevistas estava na coleta de conteúdo temático, não foram coletados dados que possibilitasse traçar o perfil dos entrevistados. Entretanto, observou-se que todos os entrevistados são servidores ocupantes de cargos de direção ou função gratificada. A figura 2 ilustra a composição dos grupos de entrevistados.

Figura 2 – composição dos grupos de entrevistados

Fonte: dados da pesquisa (2016).

Conforme se vê na Figura 2, todos os entrevistados são servidores ocupantes de Cargo de Direção (CD4) ou Função Gratificada (FG1 e FG2), sendo estas relacionadas à função de compras da instituição. Dentre os entrevistados do Grupo de Solicitantes, verificou-se que todos são os responsáveis pelas demandas de compras de suas unidades, e exercem as seguintes funções: os dois representantes de Pró-Reitorias são ocupantes de cargo de direção de Chefe de Coordenadoria; e os três representantes de Unidades de Administração Setorial são ocupantes de função gratificada de Coordenadores Administrativos. Os entrevistados do Grupo de Compradores, por sua vez, são ocupantes dos seguintes cargos na estrutura de compras da instituição: Chefe da DICO/CGM; Chefe da DIRP/CGM; Chefe da DITO/CGM e; Pregoeiro/PRAD.

A partir da posição hierárquica dos entrevistados do Grupo de Solicitantes na estrutura organizacional da instituição, verifica-se a falta de atuação direta dos Pró-Reitores na função de compras, que a exercita através de delegação de competência a Chefes de Coordenadorias específicas e não relacionadas à função de compras, sendo de estes a exercem cumulativamente com as atribuições inerentes aos seus cargos/funções.

Quanto aos entrevistados do Grupo de Compradores, verificou-se que estes são importantes atores do processo de compras da instituição. Desse modo, entende-se que tais entrevistados pode possuir uma visão mais ampla e

aprofundada do processo de compras governamentais, enquanto os demais entrevistados podem possuir uma visão mais específica e restrita desse processo.

O critério de escolha adotado para definição dos entrevistados foi o seguinte: em relação aos servidores das Pró-Reitorias e dos coordenadores administrativos, a escolha se deu, prioritariamente, pela relevância que as unidades selecionadas representam no total das aquisições anuais da UFMS. Quanto aos servidores da CGM/PRAD, a escolha se deu pelas funções mais diretamente relacionadas às atividades de compras da instituição.

Foram definidos os seguintes critérios de exclusão: servidores aposentados, de férias, afastados e/ou cedidos a outras instituições.

De acordo com Lakatos; Marconi (1994) há relevante importância em se realizar uma pesquisa piloto ou pré-teste para verificar a eficácia dos instrumentos de coleta de dados. Neste sentido, foi realizado um pré-teste da entrevista com uma pregoeira da Instituição, para fins de verificação da adequabilidade do roteiro de entrevistas.

Para fins de uma melhor observação da realidade investigada, as entrevistas foram realizadas prioritariamente no próprio ambiente de trabalho do entrevistado, fato que oportunizou verificar os processos produtivos, a estrutura física e arquitetônica e demais artefatos visíveis que contribuíram para os resultados deste TCF.

Porém, algumas delas foram realizadas no ambiente de trabalho do pesquisador, haja vista a ocorrência de fatores restritivos à realização no ambiente do entrevistado, tais como: o entrevistado dividia a sala com outros servidores, ou a entrevista não poderia ser realizada naquele local sem ser interrompida por outros indivíduos. Todas as entrevistas foram realizadas em salas fechadas, de forma individual e em horários previamente agendados com o entrevistado. Além disso, antes do início da entrevista, o entrevistado era esclarecido acerca da distinção entre a figura do entrevistador e da pessoa do ator envolvido no fenômeno em estudo.

2.4.2.2 Observação participante

De acordo com Godoy (1995), a observação como técnica de pesquisa tem um papel essencial no estudo de caso qualitativo. Quando observa, o pesquisador

busca apreender aparências, eventos e/ou comportamentos. De acordo com a autora, a observação pode ser de caráter participante ou não-participante.

Na observação participante, o observador deixa de ser espectador do fato que está sendo estudado, colocando-se na posição dos outros elementos envolvidos no fenômeno em questão, ou seja, participa do contexto no qual está inserido. É importante que o observador mantenha um relacionamento agradável e de confiança com o observado. Para tanto, recomenda-se que os objetivos da pesquisa e a situação de observador sejam esclarecidos logo no início do trabalho (GODOY, 1995).

A observação participante permite ao pesquisador refletir sobre as possibilidades de construção do próprio objeto da pesquisa a partir de suas interações e interpretações acerca do fenômeno a ser estudado (GODOY, 2006).

Desse modo, e considerando que o pesquisador é um dos atores envolvidos no fenômeno em estudo, a observação participante ocorreu durante todo o período da pesquisa. Procurou-se, entretanto, observar de forma mais atenta o contexto geral da realidade investigada.

2.4.2.3 Análise Documental

Na fase inicial do trabalho empírico foi realizada uma pesquisa exploratória que segundo Mattar (2005), tem como objetivo prover o pesquisador de um maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa em perspectiva. Esse tipo de pesquisa gerou informações importantes sobre as possibilidades da condução do estudo, auxiliando no surgimento de questões relevantes para o objeto pretendido.

De acordo com Lakatos e Marconi (1991), a pesquisa exploratória envolve levantamento bibliográfico em livros, revistas, jornais, banco de dados da organização, intranet, internet; fontes documentais dos fenômenos analisados; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e; análise de exemplos que estimulem a compreensão do objeto estudado.

Visando identificar aspectos de eficiência das compras da instituição em estudo, foram analisados processos licitatórios, modalidade pregão eletrônico para Sistema de Registro de Preços, dos anos de 2013, 2014 e 2015. Esse período de

tempo foi selecionado pelos motivos que se seguem: trata-se dos três últimos anos já transcorridos, em relação ao período de realização da pesquisa; ao se analisar processos de três anos distintos, é possível traçar uma média mais assertiva acerca do comportamento dos dados coletados ao longo do tempo; ao se considerar um período de tempo maior, corria-se o risco de analisar dados de períodos não condizentes que a realidade atual das compras públicas, haja vista que essas são influenciadas em grande parte pelos normativos vigentes no período. Neste contexto, ressalta-se que o Sistema de Registro de Preços está regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

Foram definidos os seguintes critérios para escolha dos processos que seriam analisados: pregão eletrônico para SRP; realizados nos anos de 2013 a 2015; cujo valor de referência fosse igual ou superior a R\$ 5 milhões. Esse último critério se deu em virtude do montante dos valores de tais processos em relação ao valor total estimado das contratações da instituição no período considerado.

O Quadro 8 apresenta o comparativo entre os dados relativos ao total de licitações realizadas na UFMS no período de 2013 a 2015 e a amostra selecionada, quais sejam: quantidade total de processos licitatórios realizados, quantidade de licitações da amostra, valores de referência estimados (total e da amostra) e percentual do valor de referência da amostra em relação aos valores de referência total estimados para as contratações do período considerado.

Quadro 8 - dados das licitações realizadas pela UFMS nos anos de 2013 a 2015.

ano	Total de licitações realizadas	Valor estimado (R\$)	Licitações da amostra	Valor estimado da amostra (R\$)	Percentual do valor da amostra (%)
2013	116	R\$ 125.104.837,87	08 (6,90%)	R\$ 70.610.034,69	56,44%
2014	122	R\$ 153.224.987,66	08 (6,56%)	R\$ 100.619.600,40	65,67%
2015	97	R\$ 210.570.491,85	09 (9,28%)	R\$ 135.823.373,80	64,50%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa (2016).

Como se vê no Quadro 8, embora os processos selecionados representem aproximadamente 7,58% do total de licitações realizadas no período, estes são responsáveis por mais de 62% dos valores de referência das aquisições realizadas no período selecionado. Tais dados corroboram o critério de relevância adotado para a definição da amostra.

3 ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTAS DE INOVAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul é uma IFES *multicampi*, com sede na capital do Estado e presente em outros dez municípios onde possui *campus*. Seus *campi* estão a uma distância média de trezentos quilômetros da sede, e localizam-se em pontos estratégicos de norte a sul, e de leste a oeste do Estado de Mato Grosso do Sul.

Em sua estrutura acadêmica possui dez *campi* no interior e doze Unidades Setoriais Acadêmicas na Cidade Universitária (dois Centros, seis Faculdades, três Institutos e uma Escola), que juntas somam cerca de 22 mil acadêmicos de graduação e pós-graduação.

Administrativamente está estruturada da seguinte forma: Reitoria, Vice-Reitoria e sete Pró-Reitorias. Possui mais de 3400 servidores ativos.

A UFMS possui um dos maiores orçamentos do Estado, do qual uma significativa parcela é utilizada em suas compras e contratações. O quadro 9 apresenta os valores dos orçamentos anuais e respectivos valores destinados às compras da UFMS no período de 2013 a 2016.

Quadro 9 - orçamento anual da UFMS no período de 2013 a 2016.

descrição	2013	2014	2015	2016
(a) Orçamento anual (R\$)	379.706.643,00	504.037.169,00	559.459.560,00	593.027.134,00
(b) Valor destinado a despesas de custeio (R\$)	68.606.681,00	77.167.305,00	80.512.580,00	85.343.335,00
(c) Valor destinado a despesas de capital (R\$)	15.461.611,00	30.144.452,00	33.547.612,00	35.560.469,00
(d) custeio+capital	84.068.292,00	107.311.757,00	114.060.192,00	120.903.804,00
Percentual de (d) em relação a (a)	22,14%	21,29%	20,39%	20,39%

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI UFMS) 2010-2014 e 2015-2019, adaptado pelo autor.

Conforme se depreende da análise do Quadro 9, em média, aproximadamente 21% do orçamento anual da UFMS são destinados às suas compras públicas. Tal fato revela o impacto que as compras da instituição exerce sobre seu orçamento anual, e corrobora a relevância deste estudo quanto aos aspectos de eficiência dos gastos públicos da instituição.

As compras e contratações da UFMS são planejadas de forma conjunta entre a CGM e as unidades demandantes; realizadas de forma centralizada pela administração central através da CGM e; de execução descentralizada nas unidades de Administração Setorial sediadas na Cidade Universitária e nos *campi* do interior. Diante de tal cenário, a função de compras da UFMS se reveste de certo grau de complexidade, além de ser fator crítico de sucesso dos objetivos institucionais, haja vista que aludida função de compras impacta diretamente nas atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFMS.

Apesar do volume das compras e contratações realizadas anualmente pela Instituição, atualmente não há um mecanismo de mensuração do nível de eficiência do seu processo de compras capaz de dimensionar a qualidade do gasto das suas compras públicas. Neste contexto, este trabalho buscou analisar a eficiência das compras governamentais realizadas por meio do pregão eletrônico a partir da percepção do solicitante e do comprador no âmbito da UFMS.

Não obstante a utilização do pregão eletrônico ser uma imposição legal, este proporciona uma série de vantagens que justificam sua utilização, tais como: celeridade do processo; transparência das ações; não está limitado a valores; ampliação do caráter competitivo; economia dos custos das aquisições; entre outros. Assim, a partir de um esforço de reflexão na busca de melhoria do nível de eficiência das compras da UFMS, observou-se a possibilidade de fazê-lo a partir da análise do pregão eletrônico, relativamente quanto ao prazo de execução; o valor da contratação e; a percepção do nível de qualidade do produto/serviço resultante da compra, sob a ótica dos solicitantes e compradores.

Considerando que para cada licitação pública a ser realizada é autuado um processo administrativo próprio, que tramita por todos os setores interessados durante as fases interna e externa da licitação, até a concretização da pretensa aquisição; que todas as tramitações dos processos são registradas pelo sistema do protocolo da instituição, o que possibilita a recuperação da informação sempre que necessário; que da análise de tais processos é possível mensurar o transcurso de tempo desde a identificação da necessidade de aquisição (formalizada pela autuação do processo), até a homologação da licitação e; que o custo da aquisição também consta de tal processo administrativo. Assim, nos processos administrativos através dos quais são realizadas as licitações, restam registradas as variáveis “tempo e custo” da aquisição. Entretanto, devido à dificuldade de se mensurar a

variável “qualidade” tão somente através da análise de tais processos, é que se identificou a necessidade de se buscar tal variável através da percepção dos atores envolvidos nas compras da instituição objeto deste estudo, valendo-se, para tanto, da coleta de dados por meio da realização de entrevistas.

Destarte, o presente capítulo apresenta os dados obtidos através da realização das entrevistas semiestruturadas e da análise dos processos de licitação previamente selecionados.

Com o intuito de promover uma melhor apresentação e compreensão dos resultados alcançados, o presente capítulo divide-se em duas partes, sendo a primeira a descrição, análise e interpretação dos dados coletados e a segunda, as contribuições trazidas pela pesquisa à instituição estudada e à sociedade em geral.

3.1 Coleta, Apresentação e Análise de Dados

Na etapa de análise de dados é que o pesquisador procura dar sentido aos dados coletados por meio de um processo de organização, consolidação e interpretação, cujo objetivo final será chegar aos resultados (MERRIAN, 1998; SILVA, 2013). Para este estudo, os dados foram obtidos, fundamentalmente, a partir de entrevistas eletronicamente gravadas e posteriormente transcritas e; por meio da análise documental dos processos de licitações previamente selecionados. Os dados de observação serviram tão somente para auxiliar o pesquisador em seu entendimento das informações coletadas nas entrevistas. O processo de descrição e interpretação dos dados foi baseado em King (2004), Gil Flores (1994) e Merriam (1998). Três etapas foram fundamentais ao processo analítico dos dados, quais sejam: análise por *templates*; leitura repetida dos textos das entrevistas e categorização; e finalização do *template*.

3.1.1 Análise por *template*

De acordo com King (2004), diante das múltiplas modalidades de pesquisa qualitativa, uma das principais vantagens que justificam o uso da análise por

templates decorre do fato dessa técnica ser mais flexível, permitindo ao pesquisador adaptá-la para melhor atender às suas próprias necessidades.

Assim, a análise por *templates*, na prática, assemelha-se à análise fenomenológica interpretativa, posto que o desenvolvimento de temas conceituais parte de conglomerados mais amplos e sua eventual identificação em categorias principais subsidiadas às categorias constituintes (subcategorias). Entretanto, o que distingue a análise por *templates* das demais abordagens fenomenológicas interpretativas é o uso *a priori* de códigos, que pode ser empregado de forma equilibrada em situações de estudos de caso, podendo ser entendida como a própria flexibilidade que tal estratégia permite (KING, 2004).

Segundo o autor, o *template* inicial pode ser constituído a partir do próprio referencial teórico proposto pelo pesquisador, sendo esta a estratégia empregada neste trabalho, pois, por meio do referencial teórico, obteve-se um conjunto de códigos ou palavras que pudessem representar os conglomerados de ideias teóricas, dando origem, assim, a oito categorias analíticas iniciais, subdivididas hierarquicamente em um nível de subcategorias, confirmando, assim, o que sugere King (2004, p. 261), em que as “categorias devem ser subdivididas em um, dois, três ou quatro níveis menores de ordem”.

King (2004, p. 261) ainda adverte que o “*template* inicial geralmente não será o definitivo”. Depois de estruturado, os dados irão mostrar as possíveis inadequações, o que requer do pesquisador realizar as mudanças e adaptações que se fizerem necessárias. A partir dessa constante análise e reverificação, o *template* consolida-se, passando a caminhar para sua versão final.

3.1.2 Leitura repetida dos textos das entrevistas e categorização

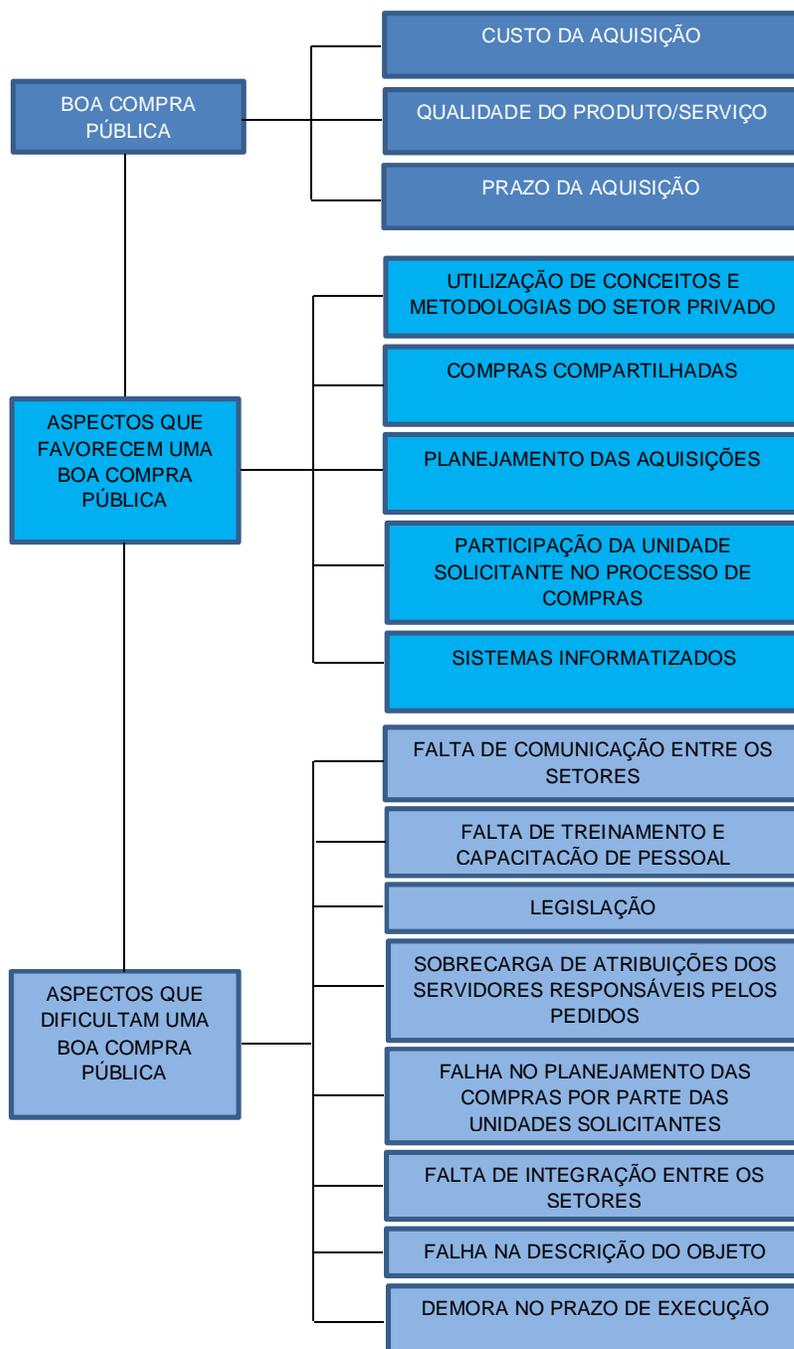
Analisando-se os dados das entrevistas, a partir do *template* inicial constituído por oito categorias, por meio dos códigos analíticos, o próximo passo foi identificar padrões de respostas que fossem capazes de agregar informações aos conglomerados (categorias). Essa primeira tentativa de análise de dados permitiu que o *template* inicial reduzisse a quantidade de categorias, conduzindo-o para sua finalização. Conforme as repetições ocorriam, mais padrões de similaridade

surgiram, tornando o *template* cada vez menos redundante e mais robusto, conforme sugere Merriam (1998).

3.1.3 Finalização do *template*

A partir da primeira tentativa de categorização por análise de *templates*, resultando em oito categorias, passando pelo processo de repetições, o *template* final resultou em três categorias relevantes e um nível inferior hierárquico de subcategorização, conforme exposto na Figura 3:

Figura 3 – Categorias obtidas a partir dos *templates* (dados da pesquisa e referencial teórico)



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

O *template* está organizado em categorias que possibilitam uma maior racionalização diante da grande quantidade de dados gerados pelas entrevistas. Desse modo, a primeira categoria a ser analisada será a **Boa Compra Pública**, que se divide em subcategorias que abrangem o processo de compras em si, a partir da

percepção dos entrevistados e resultados da análise documental em relação às seguintes variáveis: custo da aquisição, qualidade do produto/serviço e prazo de execução da aquisição.

A segunda categoria aborda os **aspectos que favorecem uma boa compra pública**. A consolidação de tais aspectos possibilitou chegar a cinco fatores que podem favorecer a realização de uma boa compra pública, quais sejam: utilização de conceitos e metodologias do setor privado; realização de compras compartilhadas; correto planejamento das aquisições; participação da unidade solicitante no processo de compras e; sistemas informatizados.

A terceira e última categoria discute os **aspectos que dificultam uma boa compra pública**. Foram identificados oito fatores que dificultam a boa compra pública na instituição estudada, quais sejam: falta de comunicação entre os setores; falta de treinamento e capacitação de pessoal; legislação aplicável às compras públicas; sobrecarga de atribuições dos servidores responsáveis pelos pedidos de compra; falha no planejamento das compras por parte das unidades solicitantes; falta de integração entre os setores envolvidos no processo de compras; falha na descrição do objeto da licitação e; demora no prazo de execução da compra.

3.2 Apresentação, análise e discussão dos resultados

Esta seção tem por objetivo apresentar e discutir os resultados dos dados coletados. A sequência dos tópicos seguirá a lógica da Figura 3, que consta da seção anterior. O processo de análise foi conduzido por meio da triangulação metodológica proposta, qual seja: entrevistas, observação participante e análise documental. Para fins de análise das entrevistas, foi considerada a composição dos dois grupos de entrevistados (o grupo de solicitantes e o grupo de compradores), conforme proposto na figura 2 da seção de procedimentos metodológicos. Ao final de cada categoria, será apresentado um quadro resumo dos principais achados da pesquisa.

3.2.1 Categoria I – boa compra pública

Nesta categoria foram identificadas três subcategorias que explicitam os aspectos de uma boa compra pública na percepção dos entrevistados e de acordo com os dados obtidos a partir da análise documental. Procurou-se, inicialmente, caracterizar o que é uma boa compra pública, na concepção dos entrevistados, quanto aos aspectos relacionados aos custos da aquisição. Em seguida apresenta-se a questão da qualidade do produto/serviço contratado e a terceira e última subcategoria trata dos aspectos relacionados ao tempo de execução de uma licitação para que esta possa ser considerada adequada.

3.2.1.1 Custo da aquisição

Na visão de todos os entrevistados, para se ter uma boa compra pública os custos (ou preço) dessa aquisição devem ser compatível com os praticados no mercado, sem entretanto, se descuidar dos aspectos da qualidade do produto/serviço. Para o entrevistado E1, “a boa aquisição [...] é a que seja a um preço razoável, um preço de mercado, mas além do preço de mercado o mais importante é o produto”. A concretização das compras públicas ao preço de mercado é também uma grande preocupação entre os entrevistados: “às vezes a gente percebe que o preço pro órgão público é um e pra iniciativa privada é outro” (ENTREVISTADO E3).

Corroborando o entendimento dos demais entrevistados, o entrevistado E6 assim se posicionou em relação a boa compra pública: “boa aquisição pública é aquela compra, ou a contratação que você faz dentro da lei, com o menor preço possível dentro do mercado, com a qualidade desejável e no menor espaço de tempo possível [...]”.

Por outro lado, da análise documental dos processos licitatórios selecionados por amostragem, verificou-se que no período de 2013 a 2015, as compras públicas

da UFMS geraram uma economia média de aproximadamente 35,31% em relação ao preço de referência⁸.

O preço de referência para as licitações públicas são obtidos a partir de pesquisa de preços realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (i) Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br; (ii) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; (iii) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços ou; (iv) pesquisa com os fornecedores. No caso do item (i) poderá ser admitida a pesquisa de um único preço. No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5/2014 – SLTI/MPOG).

O quadro 10 apresenta os dados das economias geradas pelas licitações realizadas nos anos de 2013, 2014 e 2015.

Quadro 10 - valores estimados e economia gerada nas licitações da UFMS de 2013 a 2015.

Ano	Valor Estimado (R\$)	Valor cancelado (R\$)	Valor Referência real (R\$)	Valor Final (R\$)	Economia Global real	economia (%)
2013	70.610.034,69	5.120.454,83	65.489.579,86	41.495.428,66	23.994.151,21	36,64%
2014	100.619.600,40	3.392.892,11	97.226.708,29	60.084.280,65	37.142.427,64	38,20%
2015	135.823.373,80	814.745,10	135.008.628,70	91.024.908,49	43.983.720,21	32,58%
Total	307.053.008,89	9.328.092,04	297.724.916,85	192.604.617,79	105.120.299,06	35,31%

Fonte: Dados obtidos a partir da análise documental (2016).

O quadro 10 apresenta os valores referentes aos processos licitatórios analisados e contêm os seguintes dados: ano, corresponde ao ano em que os processos foram autuados; valor estimado (R\$), apresenta o valor total estimado de todos os processos selecionados; valor cancelado, corresponde ao valor total dos itens cancelados - em relação ao valor estimado - na aceitação, ou que não tiveram apresentação de propostas válidas; valor de referência real, representa o valor de

⁸ O preço de referência para as compras públicas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal é constituído a partir da adoção de procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, e está regulamentado pela Instrução Normativa nº 5 – SLTI/MPOG, de 27 de junho de 2014. Disponível em <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>> Acesso em: 16 ago. 2016.

referência após subtraídos os valores correspondentes aos itens cancelados; valor final, representa o valor final da licitação após a fase de disputa por lances; economia global real, corresponde aos valores totais de economia gerada após a fase de disputa por lances, a partir do valor de referência real; economia (%), apresenta os percentuais de economia gerada após a fase de disputa por lances, considerado o valor de referência real.

Da análise do Quadro 10, verifica-se que as compras públicas da UFMS realizadas no período de 2013 a 2015 apresentaram uma economia média de aproximadamente 35,31% em relação ao valor de referência. Destaca-se que os percentuais de economia dos anos de 2013, 2014 e 2015 foram de 36,64%, 38,20% e 32,58%, respectivamente, o que demonstra que houve certa linearidade dos valores de economia resultantes das licitações daqueles anos.

Dessa forma, considerando que os preços de referência são obtidos a partir da combinação de apuradas técnicas de pesquisas de preços de mercado, e que tais pesquisas de preços são realizadas em estrita observância aos normativos que disciplinam a matéria; pode-se concluir que as compras públicas da UFMS realizadas no referido período foram eficientes do ponto de vista do custo da aquisição, haja vista que as mesmas geraram uma economia média de aproximadamente 35,31% em relação aos preços praticados no mercado. Tais índices de economia podem ter sido alcançados devido ao volume dessas compras, o que gerou economia de escala.

3.2.1.2 Qualidade do produto/serviço

A boa compra pública perpassa por aspectos de preço, de prazo e de qualidade, mas é essa última, na visão de todos os entrevistados, a mais importante. Isso porque se da compra pública não resultar um produto/serviço que atenda plenamente as necessidades da Administração, poderá toda a compra restar fracassada.

Neste trabalho, considera-se qualidade da compra pública a definição obtida a partir de aspectos de qualidade apresentados pelos entrevistados quanto às suas percepções acerca de uma boa compra pública. Assim, para o Entrevistado E9

[...] poderíamos classificar essa qualidade como sendo conhecimento daquilo que eu quero [...]. Um levantamento correto da demanda, da necessidade da aquisição e uma especificação correta, seria através disso que a gente alcançar a qualidade. Esse é o primeiro passo, senão, não se tem boa aquisição.

Alguns entrevistados apontaram a vedação de indicação de marca nas licitações públicas como fator inibidor da qualidade da compra. Senão vejamos a opinião do entrevistado E3:

Então, a maior limitação que eu vejo em questão de qualidade, é problema de marca, dentro de uma licitação você não pode por marca, então você tem que procurar as características que vários outros fornecedores têm, isso aí é um empecilho, porque quem vende a porcaria, evidentemente, não vai ter uma qualidade".

A correta especificação do objeto também foi citada como fator determinante da qualidade do produto. Para o entrevistado E5, "[...] a boa qualidade começa a partir do cara que tá pedindo, [...] porque ele conhece o produto". Segundo esse entrevistado, às vezes o requisitante não especifica corretamente o objeto que se deseja contratar e somente quando recebe o produto se dá conta de que a compra não foi realizada corretamente 'ah, não é isso que eu queria'.

Já o entrevistado E4, assim se manifesta quanto aos aspectos de qualidade de uma boa compra pública:

Acredito que uma boa aquisição é você adquirir no tempo adequado, exatamente aquilo que você gostaria, por um preço justo. Seria adquirir um equipamento, um produto ou serviço que atenda plenamente a sua necessidade, com qualidade e a um preço justo. E isso envolveria uma série de procedimentos, desde se descrever corretamente, orçar corretamente, saber exatamente o que se deseja e que atenda a necessidade da instituição [...].

Para o entrevistado E8, por sua vez, qualidade da compra é adquirir "[...] um produto de qualidade que vai atender a expectativa de quem [...] solicitou".

Assim, a percepção central dos entrevistados acerca da variável "qualidade" foi a de que existe qualidade nas compras da UFMS, entretanto, há oportunidades de melhoria, pois a falta de capacitação pode prejudicar a correta identificação da demanda e descrição do objeto, o que reflete na qualidade da contratação.

3.2.1.3 Prazo da aquisição

Diferentemente do que ocorre no setor privado, as compras públicas sujeitam-se aos ditames legais, e são processadas com a necessária observância de procedimentos e formalidades que lhes são impostas pelos normativos que as regulamentam, dentre os quais os princípios que regem a Administração Pública. Assim, as compras governamentais se revestem de uma ritualística que implica diretamente no prazo de sua execução.

Neste contexto, o prazo de execução torna-se um relevante fator crítico de sucesso da boa compra pública. Para fins de ilustração, tomando-se como exemplo uma aquisição que visa atender a um projeto de extensão a ser realizado em determinada data – exemplo típico de uma Instituição de Ensino -, se a aquisição não se concretizar em tempo hábil, poderá restar prejudicada a própria realização do evento. Ou ainda, se determinado reagente químico não for adquirido, poderá comprometer o semestre letivo de determinada turma de acadêmicos [notas de observação participante].

Dessa forma, embora a legislação imponha alguns prazos a serem observados quando da realização das licitações públicas, estes restringem-se a prazos aplicáveis à sua fase externa, tais como prazos mínimos de publicação de editais, prazo para interposição de recursos, entre outros. Entretanto, questiona-se qual seria um prazo razoável para a realização de uma licitação, contado a partir da identificação da necessidade da compra até a homologação do certame. Portanto, buscou-se extrair dos entrevistados o que caracterizaria uma boa compra pública em relação ao prazo de execução.

Considerando que foram observadas discrepâncias entre as respostas dos entrevistados, o quadro 11 apresenta a consolidação da percepção dos entrevistados quanto ao prazo de uma boa aquisição pública.

Quadro 11 - prazo de execução das compras públicas na visão dos entrevistados.

entrevistado	Percepção de prazo ideal para uma boa compra pública
entrevistado E1	"então um semestre eu acho que é o suficiente pra poder fazer o pedido, fazer licitação e a empresa entregar"
entrevistado E2	"olha, eu acho que qualquer instituição não consiga [...] fazer isso com menos de dois meses"
entrevistado E3	Não soube informar
entrevistado E4	"Vai variar por modalidade de aquisição, mas pode se pensar em 60 dias pra um processo licitatório de um pregão por registro de preço [...]"
entrevistado E5	"eu acho que uns três meses"
entrevistado E6	"o prazo ideal seria um mês, 45 dias, seria o prazo ideal pra você pedir e você ter o seu material".
entrevistado E7	Não soube informar
entrevistado E8	"seria aceitável, eu acredito uns três meses".
entrevistado E9	"[...] no máximo uns 60 dias"

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Ao se analisar o quadro 11, considerando apenas as respostas dos entrevistados que opinaram acerca do prazo de execução de uma licitação, chega-se a um prazo médio de aproximadamente 83 dias para a execução aceitável de uma licitação, contados da formalização da demanda à homologação da licitação.

Por outro lado, a partir da análise da amostra dos processos licitatórios selecionados para fins de análise documental, os quadros 12, 13 e 14 apresentam os dados acerca do tempo médio de execução das licitações da UFMS nos anos de 2013, 2014 e 2015, respectivamente.

Quadro 12 - prazo médio de execução das licitações da UFMS no ano de 2013.

Pregão	Objeto	Valor estimado (R\$)	Data início	Data término	Prazo (dias)
17/2013	Serviços de organização de eventos	13.319.107,13	18/05/2012	25/03/2013	307
36/2013	Prestação serviços de manutenção preventiva e corretiva de refrigeração geral	6.865.904,00	10/12/2012	27/05/2013	167
94/2013	Materiais de consumo para laboratórios e vidrarias	6.584.633,37	16/04/2013	23/08/2013	123
112/2013	Manutenção corretiva predial emergencial	5.681.790,17	27/05/2013	16/09/2013	109
116/2013	Serviço de colocação e fornecimento de pisos e cercamento	5.546.102,00	02/07/2013	25/10/2013	113
142/2013	Manutenção predial e reforma	20.000.000,00	22/05/2013	04/10/2013	132
153/2013	Aquisição de materiais de consumo para uso em laboratórios didáticos INFI	5.918.398,02	10/07/2013	04/11/2013	114
212/2013	Serviços de confecção de projetos de engenharia	6.694.100,00	10/10/2013	13/12/2013	63
Prazo médio (dias)					141

Fonte: Dados obtidos a partir da análise documental (2016).

Ao se analisar o quadro 12, verifica-se que o prazo médio de execução das licitações no ano de 2013 foi de aproximadamente 141 dias, contados da formalização da demanda à homologação da licitação.

O Quadro 13 apresenta o prazo médio de execução das licitações da UFMS no ano de 2014:

Quadro 13 - prazo médio de execução das licitações da UFMS no ano de 2014.

Pregão	Objeto	Valor estimado (R\$)	Data início	Data término	Prazo (dias)
21/2014	Contratação de agência de viagens	5.348.000,00	31/01/2014	04/04/2014	64
24/2014	Manutenção da frota e combustíveis	7.537.508,10	21/01/2014	05/05/2014	104
17/2014	Aquisição de alimentos perecíveis e não perecíveis	18.211.085,53	13/02/2014	20/05/2014	97
18/2014	Aquisição de materiais de expediente em geral	15.730.228,19	21/02/2014	18/06/2014	117
107/2014	Contratação de empresa promotora de eventos	12.819.812,10	11/02/2014	02/09/2014	200
111/2014	Locação de impressoras, lousas digitais e outros	13.148.459,52	03/06/2014	10/12/2014	187
126/2014	Prestação de serviços de manutenção predial	20.000.000,00	03/07/2014	18/11/2014	135
171/2014	Aquisição de eletrodomésticos, eletro-eletrônicos e afins	7.824.506,96	30/05/2014	18/12/2014	198
Prazo médio (dias)					138

Fonte: Dados obtidos a partir da análise documental (2016).

Ao se analisar o quadro 13, verifica-se que o prazo médio de execução das licitações no ano de 2014 foi de aproximadamente 138 dias, contados da formalização da demanda à homologação da licitação.

O Quadro 14 apresenta o prazo médio de execução das licitações da UFMS no ano de 2015:

Quadro 14 - prazo médio de execução das licitações da UFMS no ano de 2015.

Pregão	Objeto	Valor estimado (R\$)	Data início	Data término	Prazo (dias)
75/2015	Serviços de manutenção de infraestrutura da rede de dados	35.083.620,57	10/12/2014	24/07/2015	226
85/2015	Serviços gráficos	6.498.450,00	09/04/2015	08/07/2015	90
99/2015	Serviços de confecção de projetos de arquitetura e engenharia	5.580.130,00	13/11/2014	05/08/2015	226
110/2015	Aquisição de materiais de consumo para laboratórios e vidrarias	5.941.433,66	15/12/2014	16/10/2015	304
138/2015	Terceirização de serviços	5.914.239,60	10/07/2014	18/09/2015	433
94/2015	Aquisição de Condicionadores de Ar	11.201.595,40	17/04/2015	24/09/2015	157
106/2015	Aquisição de mobiliário	45.592.466,20	19/03/2015	16/03/2016	362
145/2015	Aquisição de materiais para manutenção de bens imóveis	5.311.329,25	11/06/2015	12/11/2015	151
159/2015	Contratação de empresa prestadora de serviços de eventos	14.700.109,12	21/05/2015	05/11/2015	178
Prazo médio (dias)					236

Fonte: Dados obtidos a partir da análise documental (2016).

Ao se analisar o quadro 14, verifica-se que o prazo médio de execução das licitações no ano de 2015 foi de aproximadamente 236 dias, contados da formalização da demanda à homologação da licitação.

Da análise dos quadros 12, 13 e 14, conclui-se que o prazo médio de execução das licitações da UFMS, no período de 2013 a 2015, na modalidade pregão, forma eletrônica, para o Sistema de Registro de Preços, cujo valor de referência foi superior a R\$ 5 milhões de reais, foi de aproximadamente 172 dias, contados da formalização da necessidade de compra até a homologação da licitação. Ressalta-se que tais licitações, em virtude das peculiaridades do objeto e do valor de referência da contratação, tendem a consumirem um tempo médio superior às contratações mais simples e de menor valor de referência.

A partir da análise documental e da observação participante, verificou-se que dentre os fatores que aumentam o tempo médio dessas licitações destaca-se: maior prazo na fase de planejamento da licitação (fase interna) e; o caráter competitivo das mesmas, que tanto na fase de divulgação do instrumento convocatório, quanto na fase de disputa por lances, sofrem várias interferências externas tais como pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos (administrativos e judiciais), o que faz com que tais processos, por vezes, fiquem sobrestados tanto para fins de revisão de conteúdo, quanto para análise de recursos e transcurso de prazos recursais.

Confrontando o prazo médio desejável para a execução de uma licitação, que na concepção dos entrevistados é de aproximadamente 83 dias, com o prazo médio observado nas licitações de 2013 a 2015, que é de 172 dias, têm-se - em uma primeira análise - que o prazo médio de execução está superior ao desejável. Entretanto, há que se ressaltar que aquele primeiro está desprovido de uma análise mais apurada, que leve em consideração os diversos fatores que podem influenciar no prazo de execução de uma licitação da envergadura das analisadas.

Destarte, é notória a influência que o prazo de execução de uma licitação exerce sobre a eficiência do gasto público. E neste contexto, a identificação, o monitoramento e o controle dos fatores que podem influenciar nesse prazo revestem-se de relevante importância. Neste sentido, o entrevistado E9 assim se posicionou:

Todos os atores envolvidos precisam começar a pensar os prazos que permeiam as aquisições públicas, quais sejam: os prazos de identificação das necessidades e de levantamento das demandas; de planejamento (fase interna); de execução orçamentária [...]. O retardo injustificado da execução orçamentária sobrecarrega o setor de compras no final do exercício financeiro, o que, em regra, pode resultar em uma má utilização dos recursos públicos. [...] no final de exercício você ter que sair correndo e dar um jeito em toda a compra da universidade, isso aí faz a gente sofrer bastante, então, planejamento hoje é o principal, e às vezes a gente tem pecado com isso aí. Tem que ser um planejamento sincronizado entre os diversos setores envolvidos. Porque não adianta nada, nós temos aqui toda a nossa ferramenta, nosso tempo, mas não tá batendo com o outro tempo, então não vai resolver, vai ficar sempre a gente pecando em algum canto, alguém vai deixar de cumprir.

A seguir, no Quadro 15, apresenta-se o resumo de todas as informações encontradas na Categoria I – Boa compra pública.

Quadro 15 – Categoria I – boa compra pública. Resumo dos resultados encontrados

CATEGORIA I Boa compra pública	Resumo dos resultados encontrados
Custo da aquisição	<ul style="list-style-type: none"> • Para uma boa compra pública, o custo da aquisição deve ser compatível com os preços praticados no mercado.
Qualidade do produto/serviço	<ul style="list-style-type: none"> • O aspecto de qualidade da compra foi apontado pelos entrevistados como o aspecto mais importante para uma boa compra pública. A pesquisa apontou que a qualidade do produto/serviço é percebida como aquela que atenda plenamente às necessidades do solicitante.
Prazo de execução da aquisição	<ul style="list-style-type: none"> • Quanto ao prazo de execução, uma boa compra pública é aquela cuja aquisição seja realizada em um prazo razoável. Neste sentido, o prazo médio aceitável para os entrevistados foi de aproximadamente 83 dias; já o prazo médio observado a partir da análise documental foi de aproximadamente 172 dias.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do processo de triangulação (2016).

3.2.2 Categoria II – aspectos que favorecem uma boa compra pública

O objetivo desta categoria é expor e discutir alguns fatores que favorecem a realização de uma boa compra pública na instituição objeto deste TCF. Embora alguns itens que compõem esta categoria também tenham sido vistos e discutidos nas demais categorias e subcategorias, faz-se necessário destacar alguns fatores que surgiram das entrevistas como aspectos que favorecem a boa compra pública. Assim, nesta Categoria II são apresentados os resultados encontrados durante a fase de entrevistas.

Desse modo, compreendem os fatores que favorecem a boa compra pública da instituição: utilização de conceitos e metodologias do setor privado; compras compartilhadas; planejamento das aquisições; participação da unidade solicitante no processo de compras e; sistemas informatizados.

3.2.2.1 Utilização de conceitos e metodologias do setor privado

A utilização de conceitos e metodologias do setor privado nas compras públicas, além de dotar estas de maior grau de eficiência, não depende tão somente da vontade do gestor público, mas configura-se em um impositivo legal. Senão vejamos o que dispõe o inciso III do Art. 15 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações):

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

Assim, uma boa compra pública, sempre que possível, deverá ser balizada pelas mesmas condições aplicáveis à logística empresarial. Para tanto, faz-se necessário o conhecimento e domínio de tais metodologias por parte dos servidores que labutam na seara das compras governamentais. Neste sentido, no roteiro das entrevistas buscou-se analisar o nível de conhecimento e a percepção da importância do assunto por parte dos entrevistados.

O entrevistado E7 assim se posicionou acerca da utilização de conceitos e metodologias do setor privado nas aquisições públicas:

Eu acho que é possível, [...] porque o conceito é um conceito, você vai ter que adaptá-lo dentro do que a gente sabe que é uma questão legal, do que pode e do que não pode dentro de um setor público, que talvez não seja a

mesma dinâmica do setor privado [...] e aí você vai ter que fazer adaptação [...] estudar o conceito e adaptá-lo no seu ambiente de trabalho.

O entrevistado E6 também defende a aplicabilidade de tais metodologias no setor público, afirmando que seria interessante ter a fusão desses conceitos, pois acredita que evitaria muitos desperdícios.

Já o entrevistado E9, por sua vez, afirma que “[...] muitas coisas que ali são aplicadas, poderia sim ser trazidas pra dentro do órgão público e que nos daria muito mais possibilidade de deslanchar nosso serviço, com certeza”.

O entrevistado E3 afirma que “[...] seria muito interessante seguir o empresariado, seguir a iniciativa privada, porque é um negócio que deu certo [...]”.

Neste contexto, o entrevistado E7 advoga pela viabilidade do assunto, entretanto, faz a ressalta de que há a necessidade de se adaptar o modelo à realidade de cada órgão

tem que realmente fazer um estudo pra que você consiga implantar aquilo naquela unidade [...] as pessoas querem simplesmente replicar, mas sem adaptar, e aí que eu acho que acontece as falhas, porque cada órgão, ou cada empresa, ou cada setor, é diferente, tem as suas especificidades.

O entrevistado E4 finaliza afirmando a importância da profissionalização da gestão pública valendo-se dos modelos do setor privado:

é importante se trazer aos órgãos públicos uma sistematização de estudos que visem profissionalizar a sua gestão, posto que em regra o setor atua através de tentativa e erro, onde vai se tentando e fazendo do jeito que se adapta. Mas quando se tem um conjunto de pessoas pensando o procedimento, pensando a gestão pública, têm-se ganhos de eficiência, de eficácia, e de economicidade.

Dessa forma, restou evidenciada a importância e a aplicabilidade dos conceitos e metodologias do setor privado às compras públicas.

3.2.2.2 Compras compartilhadas

Vários entrevistados apontaram a utilização de compras compartilhadas entre órgãos da Administração Pública para fins de aumento do grau de eficiência do gasto público, notadamente em virtude da economia de escala proporcionada pelo maior vulto das aquisições, além de resultar em redução dos custos da licitação, posto que um único órgão pode realizar uma licitação para vários outros órgãos, para objetos que lhes seja de comum utilização. O pregão eletrônico para Sistema

de Registro de Preços viabiliza tal prática, através da adesão à Intenção de Registro de Preços (IRP) por parte dos órgãos interessados nessa compra compartilhada.

Na visão do entrevistado E1, a prática das compras compartilhadas “melhoraria o preço e a qualidade dos produtos”.

Já para o entrevistado E9, as compras compartilhadas entre as universidades

[...] seria uma solução para redução de custos e diminuição do fluxo de trabalho, além do ganho de economia de escala, com a redução dos preços alcançados para as aquisições. Mas desde que garantida a qualidade das aquisições.

O entrevistado E4, por sua vez, afirma que a política das compras compartilhadas “proporciona ganhos em termos de planejamento das compras e economicidade, tanto para os fornecedores, quanto para os órgãos públicos. Esse é um dos avanços recentes que mais me chamam a atenção [...]”.

3.2.2.3 Planejamento das aquisições

O planejamento das compras públicas é um fator de grande relevância para o sucesso da contratação. Um adequado planejamento nasce junto com a identificação da necessidade da aquisição, e perpassa toda a fase interna da licitação, não obstante ser essa fase comumente designada de fase de planejamento da licitação [notas da observação participante]. É nessa fase da compra pública que se definem diversos fatores críticos de sucesso da aquisição, tais como: a definição da demanda; a correta e suficiente descrição do objeto; a definição das quantidades; a logística de suprimento; o preço de referência, entre outros. De tal fase resulta a versão final do Termo de Referência, que por sua vez, viabiliza a confecção do edital, que marca o início da fase externa da licitação.

A partir da análise das entrevistas, pode-se perceber que as unidades solicitantes carecem de ferramentas que lhes proporcionem um adequado planejamento de suas demandas de contratações. De acordo com o entrevistado E1, “as unidades solicitantes tem dificuldades no planejamento das compras”. Já para o entrevistado E4, é preciso “melhorar o planejamento das aquisições por parte das unidades solicitantes”, através do aprimoramento de técnicas de gestão e da adoção de mecanismos mais eficientes de comunicação entre os atores envolvidos,

possibilitando, assim, “que haja uma melhor compreensão do processo de compras da instituição”. Já o entrevistado E7 defende que

[...] talvez por falta de conhecimento do solicitante, que muitas vezes [...] não é dessa área, então ele não entende muito bem da legislação e aí até ele faz, por exemplo, um termo de referência muito falho, ou muito pobre de informação. Mas se você não trabalhar com planejamento, você vai estar sempre só fazendo aquilo naquele momento, você não consegue se programar, você não consegue executar da melhor maneira possível.

Tais manifestações corroboram a influência que um adequado planejamento de compras exerce sobre o resultado da licitação, bem como a sua importância para a melhoria da eficiência das compras públicas.

3.2.2.4 Participação da unidade solicitante no processo de compras

A participação da unidade solicitante no processo de compras é um fator de extrema importância para o sucesso da contratação, posto que, via de regra, é o solicitante quem melhor conhece a necessidade daquela aquisição, é quem melhor conhece o produto a ser adquirido ou o serviço a ser prestado [notas da observação participante].

Entretanto, tal participação não se restringe à fase interna da licitação, mas se estende à fase externa. Pois é nessa fase que o solicitante poderá participar ativamente da contratação através das seguintes atividades: exercendo apoio técnico especializado ao pregoeiro; emitindo parecer técnico que irá subsidiá-lo na aceitabilidade ou recusa do produto ofertado; analisando as amostras; prestando os esclarecimentos que se fizerem necessários ao pregoeiro, aos licitantes ou a quaisquer outros interessados, entre outras [notas da observação participante].

Já entre os entrevistados, é consenso o entendimento de que para se alcançar uma boa compra pública é necessária a participação efetiva das unidades solicitantes no processo de compras. Neste sentido, de acordo com o entendimento do entrevistado E1, para que se tenha uma boa compra pública, é preciso “dar maior acesso à participação das unidades solicitantes no processo de compras”.

3.2.2.5 Sistemas informatizados

Vivemos a era da informação. E as compras públicas não podem ficar à margem do seu tempo. Assim, o emprego de sistemas informatizados na condução das compras governamentais configura-se em um fator que favorece as boas compras públicas.

Hodiernamente, os sistemas computacionais estão presentes não somente na condução dos pregões, como o portal de compras do Governo Federal (Comprasnet), mas também através de plataformas de capacitação *online* para que compradores e vendedores públicos possam participar de programas de treinamento, capacitação e aperfeiçoamento na área de compras.

No âmbito da UFMS, o grande destaque no quesito informatização fica por conta do Sistema de Compras da UFMS. Trata-se de um sistema próprio, desenvolvido na instituição pelo Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI) e implantado no ano de 2014. Este sistema agrega todas as etapas das compras, do registro da necessidade da contratação até o acompanhamento da entrega, além de estar integrado com outros sistemas do Governo Federal, tais como o Sistema de Divulgação Eletrônica de compras (SIDECE) e o Sistema de Cadastro de Fornecedores (SICAF) [notas da observação participante].

Neste sentido, o entrevistado E4 afirma que "a informatização, [...] trouxe benefícios e acelerou os processos".

Já o entrevistado E8 aponta a criação do Sistema de Compras como um dos principais avanços nas compras da instituição: "na UFMS foi a criação do sistema de compras, ele deu ao setor solicitante uma forma de acompanhar todo processo, desde a solicitação até o recebimento, então, eu acredito que essa foi a maior evolução daqui".

A seguir, no Quadro 16, apresenta-se o resumo de todas as informações encontradas na Categoria II – aspectos que favorecem uma boa compra pública.

Quadro 16 – Categoria II – Aspectos que favorecem uma boa compra pública. Resumo dos resultados encontrados

CATEGORIA II Aspectos que favorecem uma boa compra pública	Resumo dos resultados encontrados
Utilização de conceitos e metodologias do setor privado	<ul style="list-style-type: none"> • Restou evidenciada a importância e a aplicabilidade dos conceitos e metodologias do setor privado às compras públicas, desde que devidamente adequadas e adaptadas às peculiaridades do setor público.
Compras compartilhadas	<ul style="list-style-type: none"> • A utilização de compras compartilhadas entre órgãos da Administração Pública viabiliza o aumento do grau de eficiência do gasto público, na medida em que proporciona ganhos em termos de planejamento das compras e economicidade, notadamente em virtude da economia de escala proporcionada pelo maior vulto das aquisições, além de resultar em redução dos custos da licitação, pois um único órgão pode realizar uma licitação para vários outros, para objetos que lhes seja de comum utilização. O pregão eletrônico para Sistema de Registro de Preços viabiliza tal prática, através da adesão à Intenção de Registro de Preços (IRP) por parte dos órgãos interessados nessa compra compartilhada.
Planejamento das aquisições	<ul style="list-style-type: none"> • O planejamento das compras públicas é um fator de grande relevância para o sucesso da contratação. Um adequado planejamento inicia-se com a identificação da necessidade da aquisição, e perpassa toda a fase interna da licitação. É nessa fase da compra pública que se definem diversos fatores críticos de sucesso da aquisição, tais como: a definição da demanda; a correta e suficiente descrição do objeto; a definição das quantidades; a logística de suprimento; o preço de referência, entre outros. De tal fase resulta a versão final do Termo de Referência, que por sua vez, viabiliza a confecção do edital, dando início à fase externa da licitação. A partir da análise das entrevistas, pode-se perceber que as unidades solicitantes carecem de ferramentas que lhes proporcionem um adequado planejamento de suas demandas de contratações. De acordo com o entrevistado E1, “as unidades solicitantes tem dificuldades no planejamento das compras”.
Participação da unidade solicitante no processo de compras	<ul style="list-style-type: none"> • É importante porque em regra, é o solicitante quem melhor conhece o produto a ser adquirido ou o serviço a ser prestado. Entretanto, tal participação não deve se restringir à fase interna da licitação, mas também se estender à fase externa, pois assim o solicitante poderá participar ativamente da contratação exercendo apoio técnico especializado ao pregoeiro. É consenso entre os entrevistados o entendimento de que para se alcançar uma boa compra pública é necessária à participação efetiva das unidades solicitantes no processo de compras.
Sistemas informatizados	<ul style="list-style-type: none"> • O emprego de sistemas informatizados na condução das compras governamentais configura-se em um fator que favorece as boas compras públicas. Os sistemas computacionais estão presentes na condução dos pregões (Comprasnet), e também através de plataformas de capacitação online para compradores e vendedores públicos. No âmbito da UFMS, destaque-se o seu Sistema de Compras. Este sistema agrega todas as etapas das compras, e está integrado com outros sistemas do Governo Federal. Para o entrevistado E4 “a informatização, [...] trouxe benefícios e acelerou os processos”. Já o entrevistado E8 aponta a criação do Sistema de Compras como um dos principais avanços nas compras da instituição.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do processo de triangulação (2016).

3.2.3 Categoria III – aspectos que dificultam uma boa compra pública

O objetivo desta categoria é discutir os fatores que podem dificultar a consecução de uma boa compra pública na instituição em que se realiza o presente estudo.

Embora algumas dessas questões já tenham sido comentadas nas categorias e subcategorias anteriores, abordar especificamente os problemas que dificultam e/ou limitam uma boa compra pública torna-se essencial para se compreender o processo de compras da instituição.

Dessa forma, esta categoria está subdividida em oito subcategorias que representam as limitações para uma boa compra pública enfrentada pela instituição, quais sejam: falta de comunicação entre os setores; falta de treinamento e capacitação de pessoal; legislação vasta e complexa; sobrecarga de atribuições dos servidores responsáveis pelos pedidos; falha no planejamento das compras por parte das unidades solicitantes; falta de integração entre os setores envolvidos no processo de compras; falha na descrição do objeto e; demora no prazo de execução.

A seguir, será abordada cada uma dessas subcategorias.

3.2.3.1 Falta de comunicação entre os setores

Todo trabalho que demanda ações de setores distintos, devem possuir uma adequada comunicação entre tais setores, sob pena de todo o processo produtivo restar fracassado. Neste contexto, apesar de as atividades de compra da UFMS terem evoluído nos últimos anos, tendo, inclusive, seu setor de compras passado por uma reestruturação organizacional, houve muitas queixas por parte dos entrevistados, de ambos os grupos, em relação às falhas de comunicação que permeiam as compras da instituição.

Acerca do tema, para o entrevistado E3, a comunicação tem muito ruído, fato que dificulta a busca por solução de problemas "a comunicação, ela tem muito ruído no meio, aí você não tem assim, com quem que eu falo pra saber isso".

Já o entrevistado E7 argumenta que falta um pouco de comunicação e esclarecimentos relativos às ações a serem executadas pelas unidades solicitantes:

falta um pouco de comunicação e esclarecimentos, porque acaba que a gente vai fazendo solicitações, meio que vai reaplicando alguma coisa que você ouve falar que era assim pra fazer, mas a gente não tem um conhecimento mesmo; [...] você perde um tempo que poderia ser muito melhor utilizado se você soubesse o caminho que você deveria seguir [entrevistado E7].

O entrevistado E4, por sua vez, defende a ideia de que seria importante um compartilhamento de informações entre os órgãos [universidades] para fins de padronização de descrição de itens, haja vista que por vezes, há lacunas de descrição de itens específicos de laboratórios, por exemplo, nos catálogos de materiais do Comprasnet: "não há um compartilhamento [de informações de compras entre os órgãos], não há uma padronização de descrição desses itens".

3.2.3.2 Falta de treinamento e capacitação de pessoal

A falta de adequado treinamento e capacitação para o pessoal de compras foi o fator limitador da boa compra pública mais citado pelos entrevistados. De fato, treinamento e capacitação é primordial para o desenvolvimento de qualquer atividade laboral, e quando trata-se de utilização de recursos públicos, o assunto se reveste da ainda maior importância, pois sua ausência – ou inadequação – pode levar à ineficiência dos gastos públicos, ou ao desperdício passivo, como visto no referencial teórico deste TCF.

A falta de treinamento e capacitação de pessoal foi apontado como fator limitador da boa compra pública por seis dos nove entrevistados, fato que corrobora sua influência no resultado das compras da instituição.

O entrevistado E2 defende que é importante a capacitação dos servidores de compras; "eu creio que o mais interessante seria habilitar essas pessoas no setor pra essa aquisição".

Para o entrevistado E4, a rotatividade de pessoal também é um fator que influencia nessa deficiência de treinamento e capacitação, haja vista que o servidor que recebe treinamento não permanece na função, seja porque passou em outro concurso, ou porque mudou de setor de atuação:

a rotatividade de pessoal responsável pelas compras das unidades setoriais prejudica as contratações demandadas pelo setor. O pessoal que muda a todo momento, cada hora você tem uma nova pessoa responsável pra fazer solicitações [entrevistado E4].

O entrevistado E2 argumenta que "muitas vezes hoje a pessoa faz um pedido de aquisição e ele não sabe nem qual o procedimento, qual o trâmite disso, não tem conhecimento disso".

Já o entrevistado E6 sustenta que é possível inclusive melhorar o tempo de execução da licitação e a qualidade do produto/serviço através de adequada capacitação do pessoal:

melhorar o tempo de execução, através de capacitação, de maior assertividade na elaboração, na fase de planejamento da aquisição. Isso reflete, também, na qualidade do produto ou do serviço que vai ser adquirido ou contratado, porque você vai receber o que você pediu, você tem que fazer a demanda de acordo com a qualidade que você quer, se você não sabe pedir, você não vai receber o que você deseja [entrevistado E6]

3.2.3.3 Legislação vasta e complexa

É cediço que as compras públicas se distinguem das compras do setor privado na medida em que aquelas devem ser processadas em estrita observância dos normativos que regulamentam a matéria. Ocorre que a legislação brasileira que regulamenta as compras públicas é muito vasta e complexa, fato que a coloca no rol dos fatores de limitação à boa compra pública. Entretanto, isso não significa que a legislação impede a Administração Pública de realizar uma boa compra, mas sim que somente poderá fazê-lo a partir da existência de pessoal qualificado operando as compras governamentais. Dessa forma, fica evidente que a subcategoria anterior (treinamento e capacitação de pessoal) exerce grande influência sobre esta subcategoria.

Quando questionado acerca da legislação das compras públicas, o entrevistado E6 argumenta que "é uma legislação muito vasta e pesada, poderia ser mais enxuta e mais objetiva".

Já o entrevistado E8, que pertence ao grupo de compradores, afirma ter dificuldades na aplicação da legislação:

Eu tenho muita dificuldade com a legislação, eu acho muito vaga, muito subjetiva, não tem um critério fixo, então, você tenta cumprir a lei, por exemplo, mas sempre tem alguma coisa que vai derrubar aquilo, então isso me desgasta muito, porque a lei diz uma coisa, mas vem um acórdão e derruba, então assim, quem não estudou direito, como eu, eu acredito que é bem complicado [...]. [entrevistado E8]

Para o entrevistado E9, que também pertence ao grupo de compradores, a complexidade da legislação atual dificulta a compra pública:

A legislação atual dificulta a compra pública. Eu acho ela bem maçante, só que necessária. E é um leque muito grande de informações que a gente tem, e talvez por ser tão grande, a gente acaba tropeçando muitas vezes. E são várias coisas que a gente tem que tá de olho, tanto na hora de aquisição e [...] finalização disso. [entrevistado E9]

3.2.3.4 Sobrecarga de atribuições dos servidores responsáveis pelos pedidos

Considerando-se que as compras governamentais é atividade meio da Instituição, e que atualmente o serviço público em geral carece de falta de pessoal, observou-se que nas Unidades de Administração Setorial os servidores encarregados da função de compras da unidade acumulam tais atribuições com vários outros encargos. Tal fato restringe o tempo que esses servidores dedicam às atividades de planejamento de compras tais como: levantamento de demandas; definição de quantidades necessárias; adequada e suficiente especificação do objeto; e correta elaboração do Termo de Referência. E isso impacta diretamente na eficiência das compras da Instituição.

Neste sentido, o entrevistado E2, que pertence ao grupo de solicitantes, assim se posicionou:

[...] eu creio que o mais interessante seria habilitar essas pessoas no setor pra essa aquisição, porque aquilo que se vê, é uma pessoa, um servidor fazendo muitas coisas que não é relacionada às vezes aquela função dele, tipo: as vezes o cara aqui tem que cuidar de veículos, tem que cuidar de aquisição de materiais, tem que verificar recursos [entrevistado E2].

Já o entrevistado E4 argumenta que "há limitação de pessoal em termos de quantidade no momento da execução da compra, o que faz o prazo ficar mais alongado".

3.2.3.5 Falha no planejamento das compras por parte das unidades solicitantes

As consequências dos fatores apresentados nas subcategorias anteriores refletem diretamente na qualidade do planejamento das compras, sobretudo em relação às unidades solicitantes. Isso porque fatores como falta de treinamento e de comunicação prejudicam as atividades de planejamento das compras dessas unidades.

De acordo com o entrevistado E1, há “[...] falta de planejamento das aquisições por parte das unidades solicitantes”.

Já na visão do entrevistado E4, há falhas de planejamento na definição da demanda das compras em termos de quantidade “na universidade você tem uma [...] falta de planejamento no sentido de quantidade que você vai comprar, a gente recebe aqui às vezes três, quatro processos que poderiam ser só um”. O entrevistado completa argumentando que “[...] o principal gargalo nosso que traz mais ineficiência e mais custo, talvez seja o fato de uma origem da demanda desorganizada, descentralizada, desagregada”.

O entrevistado E3, que pertence ao grupo de solicitantes, reconhece que há falhas nas atividades de planejamento das compras da sua unidade, ao afirmar que “a gente não tá fazendo uma previsão coerente, até por medo, por falta de conhecimento. Há um superdimensionamento nas quantidades das previsões de compras”.

O superdimensionamento de demandas, além de sobrecarregar o setor de compras, também implica em ineficiência administrativa, na medida em que poderão ser processadas licitações com itens que não serão adquiridos pelas unidades que apresentaram a demanda. Ressalta-se que para tais itens serão realizadas pesquisas de preço, descrição detalhada das especificações, análise de propostas, entre outros fatores que implicam em dispêndio de pessoal do setor de compras, o que reflete nos custos da aquisição.

Neste sentido, assim se manifestou o entrevistado E6 em relação ao planejamento das compras:

[...] poderia melhorar bastante, principalmente quanto à preparação de pessoal na área de planejamento, e também a parte de previsão de demanda, porque eu ainda acho que tem muito desperdício, a gente desperdiça muito tempo mexendo com processo, a gente desperdiça bastante tempo atendendo coisas que no final não são compradas, o pessoal demanda muita coisa [...] [entrevistado E6]

3.2.3.6 Falta de integração entre os setores envolvidos no processo de compras

A falta de integração entre o setor de compras e as unidades solicitantes também foi apontada como um fator limitador da boa compra pública. Para o entrevistado E8, embora o nível das compras da instituição tenha melhorado nos

últimos anos, principalmente na Cidade Universitária, em Campo Grande, ainda “falta uma integração da CGM com os outros setores, principalmente com o interior. [...] eu acho que são *campi* muito afastados, enfim, a gente não consegue integrar tudo”.

3.2.3.7 Falha na descrição do objeto

A falha na descrição do objeto a ser licitado é um dos fatores mais comuns que implicam em desperdícios nas compras públicas. Não raro, veem-se solicitantes se queixando de que o produto entregue não corresponde às necessidades da aquisição [notas da observação participante]. Há vários exemplos, amplamente divulgados pela imprensa, de casos em que licitações vultosas resultaram na aquisição de equipamentos que nunca foram utilizados.

Entretanto, como visto nas subcategorias anteriores, uma correta descrição do objeto a ser licitado pode ser alcançada através de treinamento e capacitação de pessoal; do adequado planejamento da contratação; do correto levantamento da demanda e; da melhoria da comunicação e da integração entre os setores envolvidos.

Neste sentido, argumenta o entrevistado E8 que “[...] deveria ter uma equipe de apoio muito bem estruturada; deveria ter uma maior integração entre a equipe técnica e o pregoeiro, pra ajudar na escolha [...]”.

Assim, a correta especificação do objeto possibilita a elaboração de um Termo de Referência que atenda plenamente as necessidades da unidade demandante da compra, e conseqüentemente irá impactar diretamente na eficácia das licitações públicas.

3.2.3.8 Demora no prazo de execução

Como visto na categoria I – boa compra pública, o prazo médio de realização das licitações da instituição em que se deu esse estudo, na visão dos entrevistados, está acima do tempo médio que se espera para uma boa compra pública. Dessa forma, a demora no prazo de execução das licitações foi identificado como um dos fatores limitadores da boa compra pública da instituição.

Entretanto, como proposto neste TCF, o prazo de execução de uma licitação pode ser utilizado como instrumento de medição do nível de eficiência das compras públicas [notas da análise documental e da observação participante]. Ressalta-se, porém, que o tempo dispendido em cada licitação é um fator resultante de todos os outros vistos nas categorias e subcategorias anteriores. Assim, esse prazo reflete o *status quo* das aquisições da instituição em determinado momento, posto que se o prazo está maior do que o desejável, isso já é um sinal de que há falhas nas fases que compõe uma licitação, quais sejam: a fase interna (ou de planejamento) e a fase externa (de escolha do fornecedor). Isso posto, resta aos atores envolvidos em cada caso, identificar e tratar tais anomalias.

O entrevistado E1 classifica a fase interna das compras da instituição como muito demorada “muito demorada, da definição da demanda até iniciar fase externa”.

No entanto, há também dentre os entrevistados os que reconhecem que as compras da instituição estão melhorando. Neste sentido, assim se manifestou o entrevistado E4 quando questionado acerca de como estão as compras da instituição: "eu acho que cumprem em parte seu papel, no sentido de que cumprimos a legislação, e temos um tempo razoável das aquisições. Eu acho que houveram avanços na maneira como se executa a compra [...]”.

Já o entrevistado E6 argumenta que o prazo de execução das compras da instituição precisa ser melhorado, ao tempo em que indica como isso poderia ser feito:

"melhorar o tempo de execução, através de capacitação, de maior assertividade na elaboração, na fase de planejamento da aquisição. Isso reflete, também, na qualidade do produto ou do serviço que vai ser adquirido ou contratado, porque você vai receber o que você pediu, você tem que fazer a demanda de acordo com a qualidade que você quer, se você não sabe pedir, você não vai receber o que você deseja" [entrevistado E6].

A seguir, no Quadro 17, apresenta-se o resumo de todas as informações encontradas na Categoria III – aspectos que dificultam uma boa compra pública.

Quadro 17 – Categoria III – aspectos que dificultam uma boa compra pública. Resumo dos resultados encontrados

CATEGORIA III Aspectos que dificultam uma boa compra pública	Resumo dos resultados encontrados
Falta de comunicação entre os setores	<ul style="list-style-type: none"> Apesar de as atividades de compra da UFMS terem evoluído nos últimos anos, tendo, inclusive, seu setor de compras passado por uma reestruturação organizacional, houve muitas queixas por parte dos entrevistados, de ambos os grupos, em relação à comunicação que permeia as compras da instituição. Para o entrevistado E3 a comunicação tem muito ruído, fato que dificulta a busca por solução de problemas. Já o entrevistado E7 argumenta que falta um pouco de comunicação e esclarecimentos relativos às ações a serem executadas pelas unidades solicitantes.
Falta de treinamento e capacitação de pessoal	<ul style="list-style-type: none"> A falta de adequado treinamento e capacitação para o pessoal de compras foi o fator limitador da boa compra pública mais citado pelos entrevistados. Seis dos nove entrevistados citaram-no como fator limitador da boa compra pública. O entrevistado E2 defende que é importante a capacitação dos servidores de compras. Para o entrevistado E4, a rotatividade de pessoal também é um fator que influencia nesta deficiência de treinamento e capacitação, haja vista que o servidor que recebe treinamento não permanece na função, seja porque passou em outro concurso, ou porque mudou de setor de atuação: "a rotatividade de pessoal responsável pelas compras das unidades setoriais prejudica as contratações demandadas pelo setor" [entrevistado E4]. Já o entrevistado E6 sustenta que é possível inclusive melhorar o tempo de execução da licitação e a qualidade do produto/serviço através de adequada capacitação do pessoal.
Legislação vasta e complexa	<ul style="list-style-type: none"> A legislação brasileira que regulamenta as compras públicas é muito vasta e complexa, fato que a coloca no rol dos fatores de limitação à boa compra pública. Quando questionado acerca da legislação das compras públicas, o entrevistado E6 argumenta que "é uma legislação muito vasta e pesada, poderia ser mais enxuta e mais objetiva". Já o entrevistado E8, que pertence ao grupo de compradores, afirma ter dificuldades na aplicação da legislação. Para o entrevistado E9, que também pertence ao grupo de compradores, a complexidade da legislação atual dificulta a compra pública.
Sobrecarga de atribuições dos servidores responsáveis pelos pedidos	<ul style="list-style-type: none"> Observou-se que nas Unidades de Administração Setorial os servidores encarregados da função de compras da unidade acumulam tais atribuições com vários outros encargos. Tal fato restringe o tempo que esses servidores dedicam às atividades de planejamento de compras. E isso impacta diretamente na eficiência das compras da Instituição. Neste sentido, o entrevistado E2, que pertence ao grupo de solicitantes, argumenta que um único servidor faz muitas coisas que não é relacionada à função dele. Já o entrevistado E4 argumenta que "há limitação de pessoal em termos de quantidade no momento da execução da compra, o que faz o prazo ficar mais alongado".
Falha no planejamento das compras por parte das unidades solicitantes	<ul style="list-style-type: none"> A falta de treinamento e de comunicação prejudicam as atividades de planejamento das compras das unidades. De acordo com o entrevistado E1, há "[...] falta de planejamento das aquisições por parte das unidades solicitantes". Já na visão do entrevistado E4, há falhas de planejamento na definição da demanda das compras em termos de quantidade. O entrevistado E3, que pertence ao grupo de solicitantes, reconhece que há falhas nas atividades de planejamento das compras da sua unidade, e que há um superdimensionamento nas quantidades das previsões de compras.

	<p>O superdimensionamento de demandas, além de sobrecarregar o setor de compras, também implica em ineficiência administrativa, na medida em que poderão ser processadas licitações com itens que não serão adquiridos pelas unidades que apresentaram a demanda.</p>
<p>Falta de integração entre os setores envolvidos no processo de compras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A falta de integração entre o setor de compras e as unidades solicitantes também foi apontada como um fator limitador da boa compra pública. Para o entrevistado E8, embora o nível das compras da instituição tenha melhorado nos últimos anos, ainda “falta uma integração da CGM com os outros setores, principalmente com o interior [...]”.
<p>Falha na descrição do objeto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A falha na descrição do objeto a ser licitado é um dos fatores mais comuns que implicam em desperdícios nas compras públicas. Entretanto, como visto nas subcategorias anteriores, uma correta descrição do objeto a ser licitado pode ser alcançada através de treinamento e capacitação de pessoal; do adequado planejamento da contratação; do correto levantamento da demanda e; da melhoria da comunicação e da integração entre os setores envolvidos. Neste sentido, argumenta o entrevistado E8 que “[...] deveria ter uma equipe de apoio muito bem estruturada; deveria ter uma maior integração entre a equipe técnica e o pregoeiro [...]”.
<p>Demora no prazo de execução</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A demora no prazo de execução das licitações foi identificado como um dos fatores limitadores da boa compra pública da instituição. Ressalta-se, que esse prazo reflete o <i>status quo</i> das aquisições da instituição em determinado momento, posto que se o prazo está maior do que o desejável, isso já é um sinal de que há falhas nas fases que compõe uma licitação (fase interna e fase externa). Isso posto, resta aos atores envolvidos em cada caso, identificar e tratar tais anomalias. O entrevistado E1 classifica a fase interna das compras da instituição como sendo muito demorada. O entrevistado E6 argumenta que o prazo de execução das compras da instituição precisa ser melhorado: “melhorar o tempo de execução, através de capacitação, de maior assertividade [...] na fase de planejamento da aquisição”.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do processo de triangulação (2016).

3.3 Contribuições para a Organização e a Sociedade

Apesar do volume das compras e contratações realizadas anualmente pela Instituição, atualmente não há um mecanismo que possibilite a mensuração do nível de eficiência das suas compras capaz de dimensionar a qualidade desses gastos. Neste contexto, este trabalho buscou analisar a eficiência das compras governamentais realizadas por meio do pregão eletrônico a partir da percepção do solicitante e do comprador no âmbito da UFMS.

O presente estudo foi extremamente relevante para a caracterização e entendimento dos aspectos que permeiam as compras da UFMS. Seus resultados poderão ser utilizados para a melhoria da qualidade do gasto da instituição, através

da adoção das práticas indicadas que favorecem uma boa compra pública e que visam um maior grau de eficiência de tais compras.

Os benefícios esperados com este estudo são os seguintes: aperfeiçoamento das compras da instituição através da adoção de práticas e procedimentos que levem a uma boa compra pública; investimento em capacitação e treinamento de pessoal de compras, tanto do setor de compras quanto das Unidades de Administração Setorial; integração entre os diversos setores envolvidos na função de compras da instituição; possibilidade de redução do prazo de execução das licitações, através da implantação de boas práticas de planejamento das compras públicas.

Os resultados da pesquisa também trouxeram à tona as dificuldades que os servidores responsáveis pelas atividades de compras das Unidades de Administração Setorial enfrentam no exercício das suas funções, haja vista que estes desempenham várias outras funções em suas unidades, além da função de compras. Os entrevistados reconheceram que grande parte dos servidores não tem conhecimento acerca da temática “compras governamentais”, o que prejudica as compras da instituição, na medida em que não há assertividade, por exemplo, no planejamento das aquisições. Apontam, ainda, a fragilidade da comunicação interna entre os setores envolvidos, e a conseqüente necessidade de se melhorar essa comunicação.

Como sugestões para a resolução da situação-problema, apresentam-se as seguintes alternativas: implantar mecanismos de acompanhamento e controle efetivo de todas as fases da aquisição, visando o aumento da eficiência das compras da instituição; implantação de um modelo de mensuração do nível de eficiência das compras da instituição, a partir da análise do pregão eletrônico, tendo como base os resultados desta pesquisa acerca da boa compra pública; execução das compras com integração entre os diversos setores envolvidos; aumentar a eficiência administrativa através da redução do tempo de execução dos procedimentos de compras e redução dos custos operacionais; padronização de procedimentos de planejamento e execução das compras da instituição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apresentação das considerações finais será realizada a partir do resgate dos objetivos geral e específicos estabelecidos para este estudo. Como objetivo geral, a pesquisa buscou analisar a eficiência das compras governamentais realizadas por meio do pregão eletrônico a partir da percepção do solicitante e do comprador no âmbito de uma IFES. Para conseguir esta compreensão, estabeleceram-se metas intermediárias que deveriam: (a) identificar e descrever os aspectos que caracterizam uma boa compra pública; (b) identificar, descrever e discutir os fatores que favorecem e os que dificultam uma boa compra pública; para finalmente, (c) identificar possibilidades de melhorias nos procedimentos de compras da instituição que resultem em maior eficiência administrativa. Expõe-se a seguir os principais resultados obtidos, a partir dos objetivos específicos acima estabelecidos, que articulam-se com os elementos presentes no referencial teórico.

O processo de descrição e interpretação dos dados desta pesquisa foi baseado em King (2004), Gil Flores (1994) e Merriam (1998). A categorização por análise de *templates* resultou em três categorias relevantes e um nível inferior hierárquico de subcategorização, conforme exposto na Figura 3. Essas três categorias sintetizam os dados mais relevantes encontrados a partir das entrevistas, da análise documental e da observação participante.

A **boa compra pública** pode ser definida a partir de três subcategorias, quais sejam: custo da aquisição; qualidade do produto/serviço e; prazo da aquisição. Em relação ao custo da aquisição, a partir da percepção dos entrevistados, chegou-se a conclusão de que os custos de uma boa aquisição pública deve ser o praticado no mercado. Quanto à qualidade do produto/serviço, para os entrevistados esta é a variável mais importante. De acordo com os entrevistados, pode-se definir como uma aquisição de qualidade aquela que atenda plenamente às necessidades do solicitante. Já em relação ao prazo de execução de uma compra pública, para os entrevistados, o prazo médio desejável entre a formalização da demanda e a homologação da licitação seria de aproximadamente 83 dias. Entretanto, a partir da análise dos processos licitatórios selecionados por amostragem, verificou-se que o prazo médio das aquisições da UFMS entre os anos de 2013 e 2015 foi de aproximadamente 172 dias. Assim, constata-se uma oportunidade de melhoria no

questo prazo da aquisição, para fins de alcance de maior grau de eficiência nas compras da instituição.

Uma vez definida a boa compra pública, passou-se à análise da segunda categoria, qual seja: **aspectos que favorecem uma boa compra pública**. Os resultados da pesquisa indicaram como fatores que favorecem a boa compra pública da instituição: a utilização de conceitos e metodologias do setor privado, que privilegiam um maior grau de profissionalismo às compras públicas; as compras públicas compartilhadas, que possibilitam um menor custo operacional das aquisições, além de proporcionar ganhos de escala; o planejamento das aquisições, fator que impacta diretamente todos os demais, pois perpassa todas as etapas da fase interna da licitação; a participação da unidade solicitante no processo de compras, pois eleva o grau de assertividade das compras da instituição, à medida que possibilita a interação e melhor comunicação entre o solicitante (o maior conhecedor do objeto a ser licitado) e os responsáveis pelas compras e; os sistemas informatizados, que nos últimos anos revolucionaram as formas pelas quais são processadas as compras públicas, com destaque especial ao Sistema de Compras da UFMS – sistema próprio desenvolvido pelo NTI e que permite ao solicitante processar todas as etapas da demanda de forma *online*, além de proporcionar o acompanhamento da demanda, desde a solicitação até o recebimento do produto.

Já em relação à categoria três – **aspectos que dificultam uma boa compra pública**, os resultados da pesquisa revelaram oito subcategorias que representam as limitações para uma boa compra pública enfrentada pela instituição, quais sejam: (a) a falta de comunicação entre os setores, o que leva à ocorrência de diversas falhas e erros tanto na fase de planejamento da aquisição quanto na fase de escolha do fornecedor; (b) a falta de treinamento e capacitação de pessoal, apontado como o fator com maior impacto negativo para a consecução de uma boa compra pública, já que este influencia todos os demais fatores - tanto os facilitadores quanto os limitadores - da boa compra pública; (c) a legislação que regulamenta as compras governamentais, por ser muito vasta e complexa, revela-se como um fator limitador da boa compra pública; (d) a sobrecarga de atribuições dos servidores responsáveis pelos pedidos de compras, pois devido ao fato de tais servidores não se dedicarem exclusivamente às atividades de compra, resta prejudicada a possibilidade de melhor atuação na etapa de planejamento das demandas, tanto nos aspectos da correta e adequada definição do objeto, quanto no dimensionamento das

quantidades dos itens a serem adquiridos; (e) a falha no planejamento das compras por parte das unidades solicitantes, provocada principalmente pela ocorrência dos fatores limitadores da boa aquisição apresentados anteriormente; (f) a falta de integração entre os setores envolvidos no processo de compras, pois a carência de interação entre os diversos atores envolvidos no processo de compras prejudica a qualidade e a eficiência das aquisições; (g) a falha na descrição do objeto, provocada principalmente pela falta de conhecimento dos procedimentos que envolvem as compras públicas e; (h) demora no prazo de execução, resultante da soma de todos os outros fatores limitadores da boa compra pública.

A partir da estratégia de triangulação adotada, qual seja: análise documental, observação participante e entrevistas, verificou-se que o foco predominante das atividades de compras da instituição privilegia mais a formalização dos procedimentos (meio), em detrimento dos resultados (fim) a serem efetivamente alcançados, isso explica em partes o prazo de execução das licitações. Entretanto, esse foco nos procedimentos é resultante do próprio sistema brasileiro de compras públicas, consagrado pelo arcabouço de normas que regulamentam a matéria, não restando muitas alternativas aos gestores públicos encarregados das compras da instituição.

Em relação às três dimensões de análise propostas para se estudar as compras da instituição, quais sejam: estrutura e sistemas; legislação, normatização e processos; e recursos humanos especializados; chega-se às conclusões que se seguem.

Quanto à primeira dimensão - estrutura e sistemas -, observou-se que, a partir da análise da atual estrutura organizacional da CGM; do seu posicionamento hierárquico na estrutura organizacional; bem como das descrições de competências daquela coordenadoria; pode-se inferir que o nível hierárquico atribuído à função de compras da UFMS revela-se como um bom indicador da percepção de relevância estratégica que tal função representa para a instituição na busca pela eficiência administrativa.

Já a segunda dimensão - legislação, normatização e processos – permitiu observar que os fluxos das atividades de compras da instituição estão adequados à consecução de uma boa compra pública, e que os objetivos da função de compras da instituição são: alcançar a melhor compra, pelo menor preço do produto, e no menor espaço de tempo possível. Quanto à avaliação do estágio de

desenvolvimento da função de compras, observou-se que, embora tenham ocorrido significativos avanços nos últimos anos, tais como a reestruturação do setor de compras e a implantação do Sistema de Compras da UFMS, há oportunidades de melhorias quanto ao redimensionamento da força de trabalho; necessidades de treinamentos e capacitação de pessoal; melhoria da comunicação e interação entre os diversos setores envolvidos.

Por fim, em relação à dimensão - recursos humanos especializados – esta pesquisa permite concluir que o quadro de pessoal da CGM está adequado à suas atribuições; que há regularidade nos treinamentos e capacitação de pessoal; e que as atribuições e as atividades desenvolvidas pelos servidores estão bem distribuídas entre os setores que compõem aquela coordenadoria. Entretanto, há necessidades de melhoria no nível de treinamento e capacitação nas funções de compras por parte dos servidores responsáveis pelas solicitações de compras das Unidades de Administração Setorial; melhoria da comunicação desses setores com a CGM; e maior integração entre todos os atores envolvidos nas compras da instituição, quais sejam: os servidores da CGM; os responsáveis pelas apresentações de demandas junto àquela coordenadoria; e todos os servidores requisitantes de tais contratações.

Acredita-se que este TCF prestou significativa contribuição para um melhor entendimento acerca da eficiência das compras governamentais realizadas por meio do pregão eletrônico no âmbito de uma Instituição Federal de Ensino Superior.

Espera-se que este trabalho sirva de referência para outros estudos nesse campo, ainda carente de novas pesquisas.

As maiores descobertas estão presentes na identificação dos aspectos que caracterizam uma boa compra pública, bem como nos fatores que a facilita e nos que a dificulta. Os resultados apresentados poderão ser utilizados pela própria instituição onde se deu a pesquisa, através da implantação das possibilidades de melhorias identificadas a partir da caracterização da boa compra pública. Há ainda possibilidades de aperfeiçoamentos operacionais nas compras da instituição, que poderá se dar através da atuação integrada entre os diversos setores envolvidos e; da instituição de um programa contínuo de treinamento e capacitação de pessoal que exercem as funções de compras nas Unidades de Administração Setorial. Tais medidas, se adotadas, poderão resultar em um maior grau de eficiência administrativa da instituição.

Além das contribuições apresentadas, este TCF possui também algumas limitações, quais sejam: para fins de análise dos prazos de execução das licitações da instituição, os prazos considerados limitaram-se da formalização da demanda até a homologação da licitação, dessa forma, o prazo da licitação identificado não considerou o prazo de entrega dos fornecedores; foram analisados apenas os pregões eletrônicos de 2013 a 2015, cujo valor de referência fosse igual ou superior a R\$ 5 milhões, o que pode apresentar distorções quanto ao prazo médio de execução das licitações; as entrevistas se restringiram a apenas uma amostra dos agentes envolvidos nas compras da instituição que estão lotados na Cidade Universitária, não tendo sido entrevistados servidores lotados nos *campi* do interior.

Dessa forma, sugere-se que em pesquisas futuras, sejam incluídos os prazos de execução do contrato (entrega dos produtos ou de prestação dos serviços) para fins de cômputo do prazo total da logística de suprimentos da instituição; a definição de uma maior amostra de processos para análise; e a inclusão de servidores dos *campi* do interior nas entrevistas.

Finalmente, visando a complementação deste estudo, sugere-se como propostas de trabalhos futuros, a realização de estudos que busquem: (a) medir a eficiência das compras governamentais com base nos custos; (b) medir a eficiência das compras governamentais com base no tempo de execução; (c) medir a eficiência das compras governamentais com base na qualidade dos produtos adquiridos ou serviços contratados.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, G. V. de, Feitosa, A. R. & Motta, L. da. **Experiência da Agenda Ambiental na Administração Pública** – A3P no Ministério do Meio Ambiente. Bliacheris, M. W. & Ferreira, M. S. O. (Orgs.). Sustentabilidade na Administração Pública: valores e práticas de gestão socioambiental (Cap. 7, pp. 155-171). Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ARAÚJO, Geraldino Carneiro de; TEIXEIRA, Cláudia Echevenguá. **Análise das Compras Públicas Sustentáveis** na Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. XXXIX Encontro da ANPAD. Belo Horizonte/MG – 13 a 16 de setembro de 2015. Disponível em http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=1198&cod_evento_edicao=78&cod_edicao_trabalho=20340. Acesso em: 12/04/2016.

AURIOL, E. **Corruption in procurement and public purchase**. International Journal of Industrial Organization, p. 867-885, Setembro, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 12. Ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. **Active and Passive Waste in Government Spending**: evidence from a policy experiment. The Economics of Public Procurement. American Economic Review, vol. 99, n. 4, september/2009, p.1278-1308, 2009.

BARBOSA, Túlio Bastos. **Preços para licitações públicas**. In Licitações Públicas – homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Org. Ronny Charles L. de Torres. Curitiba, PR : Negócios Públicos, 2016.

BIM, E. F. **Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável**. In Santos, M. G. & Barki, T. V. P. (Coords.). Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis. (Cap. 9, pp. 175-217). Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BITTENCOURT, Sidney. VIANNA, Flavia Daniel. **O sistema de registro de preços (SRP)**. In Licitações Públicas – homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Org. Ronny Charles L. de Torres. Curitiba, PR : Negócios Públicos, 2016.

BONI, V.; QUARESMA S. J. **Aprendendo a entrevistar**: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Revista Eletrônica Em Tese, v.2, n.1(3), p. 68-80, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. Tradução de Mateus S. Soares. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 15 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 7.746**, de 5 de junho de 2012. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Manual de competências/2016**. Disponível em: <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2016/07/Manual-de-compet%C3%AAs-UFMS-25072016.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Sistema de Informações de Ensino**. Disponível em: <<http://www.sien.ufms.br/>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Histórico da UFMS**. Disponível em: <<https://www.ufms.br/universidade/historico/>>. Acesso em 12 abr. 2016.

_____. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2010-2014**. Disponível em: http://www-new.ufms.br/wp-content/uploads/2015/12/pdi_2010_14___realinhado.pdf. Acesso em 12 abr. 2016.

_____. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2015-2019**. Disponível em:
https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2015/12/PDI_realinhado_final.pdf. Acesso em 12 abr. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Riscos e controles nas aquisições** : manual online. Disponível em : <http://www.tcu.gov.br/arquivorca/ManualOnLine.htm>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos** : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em : <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>. Acesso em: 20 jul. 2016.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto / John W. Creswell; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p.: il. ;23cm. ISBN 978-85-363-0892-0.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. **Métodos quantitativos e qualitativos**: um resgate teórico. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.2, n.4, p.01-13, Sem II. 2008. ISSN 1980-7031.

DIEHL, Astor Antonio. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC). **Relatório corrupção**: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo, 2010. 35 p.

FERNANDES, Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby. **A relação entre qualidade do projeto básico e as obras públicas**. In Licitações Públicas – homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Org. Ronny Charles L. de Torres. Curitiba, PR : Negócios Públicos, 2016.

FERREIRA, Daniel. **Licitações públicas e o desenvolvimento nacional sustentável**. In Licitações Públicas – homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Org. Ronny Charles L. de Torres. Curitiba, PR : Negócios Públicos, 2016.

GANSLER, J.S. **A Vision of the Government as a World-Class Buyer**: Major Procurement Issues for the Coming Decade. Washington: IBM Center for The Business of Government, 2002 (New Ways to Manage Series). p.4-18. Disponível em: <www.businessofgovernment.org/sites/default/files/A%20Vision.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2016.

GARCIA, R. C. **Despesas Correntes da União**: visões, omissões e opções. Rio de Janeiro: IPEA, 2008 (Texto para Discussão, n. 1319). Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1529/1/TD_1319.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL FLORES, J. Aproximación interpretativa al contenido de la información textual. In: **Análisis de datos cualitativos**: aplicaciones a la investigación educativa. Barcelona: PPU, 1994. p. 65-107.

GODOY, A. S. **Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, v.35, n.2, p. 57-63, 1995a.

_____. **Pesquisa Qualitativa**: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, v.35, n.3, p. 20-29, mai/jun. 1995b.

_____. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, A. B. da; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R. (Org). **Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 115-146.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 5ª edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. – 11. ed. – São Paulo : Dialética, 2005.

_____. **Pregão** : (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 5. ed. rev. e atual. – São Paulo : Dialética, 2009.

KELMAN, S. **Remaking Federal Procurement**. Cambridge: JFK School of Government, Harvard University, 2002a (Working Paper n°3). 66p. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~skelman/Remaking%20Federal%20Procurement%20Visions%20paper.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. The Transformation of Government in the Decade Ahead. In: IBM Center for The Business of Government. **Reflections on 21st Century Government Mangement**. Washington, 2008 (Presidential Transition Series). p.33-61. Disponível em: <platform.gsa.gov/wp-content/uploads/sites/11/2014/11/kettlkelman0307.pdf >. Acesso em: 05 mar. 2016.

KING, N. Template Analysis. In: **Essential Guile to Qualitative Methods in Organizational Research**, Symon, G and Cassell, C., (Ed.), Sage London, 2004.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo, SP: Atlas, 2007-2013.

LEITE, Leonardo Queiroz. **A Trajetória da Reforma do Estado no Brasil**: a Caminho de uma Administração Pública Gerencial? I Semana de Pós-Graduação em Ciência Política UFSCAR: Universidade Federal de São Carlos-SP, 21 a 23 mai. 2013.

MARTINS, G. A. **Metodologias Convencionais e Não Convencionais e a Pesquisa em Administração**. Caderno de Pesquisas em Administração, v.00, n.0, p. 1-6, 1994. Disponível em: < <http://www.regeusp.com.br/arquivos/C00-art01.pdf> >. Acesso em 31 mar. 2016.

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MERRIAM, S. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Campinas, SP: [s.n.], 2010. Dissertação (mestrado), Unicamp.

NASCIMENTO, André Jansen do. **A licitação como instrumento de efetivação de políticas públicas**. In Licitações Públicas – homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Org. Ronny Charles L. de Torres. Curitiba, PR : Negócios Públicos, 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. – 4. ed. – 3. reimpr. – São Paulo : Atlas, 2007. – (Série leituras jurídicas: provas e concursos ; v. 2)

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SANTANA, Jair Eduardo. **Termo de referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos** / Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão, Anna Carla Duarte Chrispim. – 5. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2016.

_____. **Planejamento nas licitações contratações governamentais**. Estratégias para suprimentos públicos. Curitiba, PR: editora Negócios Públicos, 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SILVA, Marcelo Ribeiro. **Aprendizagem nas organizações** : uma análise de grupos multifuncionais de empresas do ramo automotivo / Marcelo Ribeiro Silva - 2013. 275f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

TEIXEIRA, Paulo. **Elaboração do termo de referência**. In Seleção de estudos e instruções – licitações e contratos. 11º Congresso Brasileiro de Pregoeiros. 6ª Ed. Curitiba : Instituto Negócios Públicos do Brasil, 2016.

TRIDAPALLI, J.P., FERNANDES, E., MACHADO, W.V., **Gestão da cadeia de suprimento do setor público**: uma alternativa para o controle de gastos correntes no Brasil, RAP – Revista de Administração Pública, vol. 45, pp. 401-433, FGV, 2011.

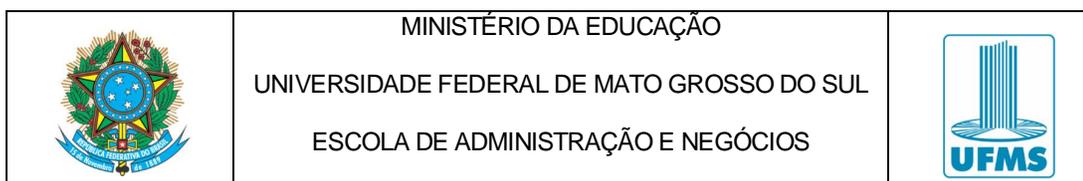
TORRES, Ronny Charles Lopes de. (coord.) **Licitações públicas**. Homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Curitiba, PR : Negócios Públicos, 2016.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies**, 2005. Disponível em: <<http://www.gao.gov/assets/80/76901.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WERNECK, R. L. F. **Além da estabilização**: desafios da agenda fiscal. Revista EconomiA, Vol 6, nº 3, p. 1-12, dez. 2005.

ZIKMUND, William G. **Princípios da Pesquisa de Marketing**. Tradução Cristina Bacellar. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.



APÊNDICE A – DECLARAÇÃO E TERMO DE AUTENTICIDADE E DE AUTORIA PRÓPRIA

DECLARAÇÃO E TERMO DE AUTENTICIDADE E DE AUTORIA PRÓPRIA

Eu, Rogério Elói Gomes Bezerra, aluno do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, declaro, sob pena da lei e de infração criminal, sujeito a processo judicial e administrativo, que o projeto de pesquisa por mim apresentado, sob o título, Pregão eletrônico: uma reflexão baseada na percepção do solicitante e do comprador quanto à eficiência das compras governamentais, foi por mim elaborado e integralmente redigido, não contendo qualquer tipo de cópia, colagem ou qualquer outro processo de inserção que configure o delito de plágio ou autoria de terceiros.

Assim, firmo o presente termo, demonstrando minha plena consciência de seus efeitos civis, penais e administrativos, caso se venha a configurar o crime de plágio ou violação aos direitos autorais.

Por ser verdade, firmo a presente declaração e termo.

Campo Grande-MS, 27 de outubro de 2016.

Rogério Elói Gomes Bezerra

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Observações:

No âmbito deste TCF, **setor privado** refere-se exclusivamente às empresas privadas de grande porte, nacionais e transnacionais;

O TCF restringe-se às compras públicas federais, realizadas no âmbito da UFMS;

Explicitar ao entrevistado que as informações prestadas através da entrevista gravada serão de caráter sigiloso, sendo utilizadas prioritariamente de forma agregada. Na hipótese de citação de qualquer trecho específico, não será feita a identificação nominal, conforme o TCLE.

(1º Grupo de Questões)– Logística Empresarial & Experiências Internacionais):

1. Qual a sua familiaridade com os conceitos, utilizados no âmbito do setor privado, de Logística, Gestão da Cadeia de Suprimentos (Supply Chain Management) e aquisições?

2. Em sua opinião, como poderia ser classificada a utilização de tais conceitos privados ao setor público: possível/impossível, apropriada/inapropriada ou desejável/indesejável? Buscar aprofundar a resposta.

3. Existem diversas experiências governamentais de compras públicas. Qual(is) dela(s) lhe chamaram a atenção e por qual razão? Há alguma ideia, conceito ou ferramenta que você imaginou ou imagina como passível de adaptação ao sistema brasileiro?

4. Qual a sua opinião sobre trabalhos que buscam um maior conhecimento de ideias, conceitos e ferramentas privadas ou de experiências de aquisições públicas de outras nações, visando sua eventual adaptação ao setor público brasileiro?

(2º Grupo de Questões – Experiência brasileira de compras públicas federais):

5. O(a) Sr.(a) poderia descrever, em linhas gerais, alguma política de logística implementada no âmbito de órgão público brasileiro da qual tenha conhecimento?

6. Dadas as quatro seguintes dimensões de análise: a) Organização e Liderança; b) Legislação e Normatização; c) Recursos Humanos; e d) Gestão da Informação. Qual sua visão sobre as aquisições públicas federais brasileiras, e em especial ao modelo apresentado no item anterior (se houver), com referência a cada uma destas dimensões?

7. Em sua opinião, quais os pontos positivos do sistema de aquisição pública federal brasileiro (legislação, informatização e pessoas)?

8. Em sua opinião, o que caracteriza uma boa aquisição? (preço, tempo de execução, qualidade do produto/serviço, etc)

9. Tomando a definição anterior, como o Sr(a) classifica as aquisições públicas da UFMS? (satisfatórias? Elas cumprem com seu papel?)

10. Qual(is) as maiores inovações ocorridas no setor de aquisições públicas federais nos últimos anos?

11. Qual(is) as maiores inovações ocorridas no setor de aquisições da UFMS nos últimos anos?

12. Quais as maiores limitações enfrentadas para se conseguir uma boa aquisição?

(3º Grupo Questões – Visão de futuro das compras públicas da UFMS):

13. Em sua visão, qual o futuro das compras públicas federais? O que precisa ser aperfeiçoado e/ou quais inovações precisam ser introduzidas? O que precisa ser feito para melhorar?

14. Em relação às compras públicas da UFMS, em sua visão, o que precisa ser aperfeiçoado e/ou quais inovações precisam ser introduzidas? O que precisa ser feito para melhorar?

15. O(a) Sr.(a) tem algum comentário adicional que gostaria de fazer? Algo que considera importante e que não foi mencionado?

ANEXO B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada **Pregão eletrônico: uma reflexão baseada na percepção do solicitante e do comprador quanto à eficiência das compras governamentais**, sob a responsabilidade do pesquisador **Rogério Elói Gomes Bezerra**.

O objetivo da pesquisa é analisar a eficiência das compras governamentais realizadas por meio do pregão eletrônico a partir da percepção do solicitante e do comprador no âmbito de uma IFES, visando o controle da qualidade do gasto público, notadamente quanto à redução do desperdício passivo, e ainda identificar possibilidades de melhorias nos procedimentos de compras da instituição que resultem em maior eficiência administrativa.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido será obtido pelo pesquisador no momento da realização de entrevista semiestruturada, em duas vias. Sendo que uma via ficará com o participante da pesquisa e a outra com o pesquisador.

Sua participação consiste em uma entrevista semiestruturada, a ser conduzida pelo pesquisador, e que abordará aspectos relacionados à sua percepção sobre as compras públicas, particularmente as compras da UFMS. Toda coleta de informações será arquivada pelo prazo de cinco anos, e após esse período será descartada.

Em nenhum momento você será identificado. Os resultados da pesquisa poderão ser divulgados (tornados públicos) em eventos científicos, na mídia, ou similares, e ainda assim a sua identidade será preservada.

Você não terá nenhuma despesa ou ganho financeiro por participar na pesquisa. Fica garantido o direito de indenização, na eventual ocorrência de danos relacionados à participação na pesquisa, pelo pesquisador, nas diferentes fases da Pesquisa.

Os riscos serão mínimos, podendo o participante sentir algum constrangimento em responder alguma(s) questão(s) da entrevista, ficando garantida a recusa em responder, sem prejuízo da sua participação. Como benefício da participação, a pesquisa poderá ajudá-lo(a) na melhor compreensão acerca do processo de compras públicas, bem como do processo de compras da UFMS. O resultado da pesquisa será utilizado para propor um modelo de planejamento e execução do processo de compras da instituição, visando à melhoria da eficiência das suas aquisições. Você receberá um relatório com os resultados da pesquisa.

Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo.

Qualquer dúvida ou esclarecimento a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador nos telefones 3345-3514, 3345-3501 e 99230-5868; e em relação à sua participação poderá entrar em contato com o CEP/UFMS no telefone 3345-7187 ou no e-mail cepconep.propp@ufms.br.

Campo Grande, de de 2016

Assinatura do pesquisador

Eu aceito participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ter sido devidamente esclarecido(a).

Aceita gravar a entrevista?

() sim () não

Participante da pesquisa

ANEXO C - FRAMEWORK FOR ASSESSING THE ACQUISITION FUNCTION

Framework for Assessing the Acquisition Function

Cornerstones	Elements	Critical Success Factors
Organizational Alignment and Leadership	Aligning Acquisition with Agency's Missions and Needs	<ul style="list-style-type: none"> • Assuring Appropriate Placement of the Acquisition Function • Organizing the Acquisition Function to Operate Strategically • Clearly Defining and Integrating Roles and Responsibilities
	Commitment from Leadership	<ul style="list-style-type: none"> • Clear, Strong, and Ethical Executive Leadership • Effective Communications and Continuous Improvement
Policies and Processes	Planning Strategically	<ul style="list-style-type: none"> • Partnering with Internal Organizations • Assessing Internal Requirements and the Impact of External Events
	Effectively Managing the Acquisition Process	<ul style="list-style-type: none"> • Empowering Cross-Functional Teams • Managing and Engaging Suppliers • Monitoring and Providing Oversight to Achieve Desired Outcomes • Enabling Financial Accountability
	Promoting Successful Outcomes of Major Projects	<ul style="list-style-type: none"> • Using Sound Capital Investment Strategies • Employing Knowledge-Based Acquisition Approaches
Human Capital	Valuing and Investing in the Acquisition Workforce	<ul style="list-style-type: none"> • Commitment to Human Capital Management • Role of the Human Capital Function
	Strategic Human Capital Planning	<ul style="list-style-type: none"> • Integration and Alignment • Data-Driven Human Capital Decisions
	Acquiring, Developing, and Retaining Talent	<ul style="list-style-type: none"> • Targeted Investments in People • Human Capital Approaches Tailored to Meet Organizational Needs
	Creating Results-Oriented Organizational Cultures	<ul style="list-style-type: none"> • Empowerment and Inclusiveness • Unit and Individual Performance Linked to Organizational Goals
Knowledge and Information Management	Identifying Data and Technology that Support Acquisition Management Decisions	<ul style="list-style-type: none"> • Tracking Acquisition Data • Translating Financial Data into Meaningful Formats • Analyzing Goods and Services Spending
	Safeguarding the Integrity of Operations and Data	<ul style="list-style-type: none"> • Ensuring Effective General and Application Controls • Data Stewardship

Fonte: U.S GAO, A Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies (2005).