

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,  
GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR –  
MESTRADO PROFISSIONAL

GUSTAVO RODRIGUES DA ROCHA

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA O PROCESSO  
LICITATÓRIO: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE UNIDADES  
GESTORAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA.**

JOÃO PESSOA - PB  
2018

GUSTAVO RODRIGUES DA ROCHA

**FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA O PROCESSO  
LICITATÓRIO: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE UNIDADES  
GESTORAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Linha de Pesquisa: Avaliação e Financiamento da Educação Superior, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof.º Dr.º Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho  
Co-Orientadora: Prof.ª Dr.ª Maria Angeluce Soares Perônico Barbotin

JOÃO PESSOA  
2018

R672f Rocha, Gustavo Rodrigues da.  
FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA O PROCESSO LICITATÓRIO: um estudo comparativo entre unidades gestoras da Universidade Federal da Paraíba. / Gustavo Rodrigues da Rocha. – João Pessoa: [s.n.], 2018.  
114f. : il.

Orientador(a): Prof. Dr. Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho.  
Co-orientador(a): Prof. Dra. Maria Angeluce Soares Perônico Barbotin  
Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE.

1. Políticas públicas. 2. Compras públicas. 3. Processo licitatório. I. Título.  
II. Rocha, Gustavo. III Cavalcanti Filho, Paulo Fernando. IV. Barbotin, Maria Angeluce.

UFPB/BS-CCAE

CDU: 336.11

GUSTAVO RODRIGUES DA ROCHA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, linha de pesquisa Avaliação e Financiamento da Educação Superior, como requisito para obtenção do título de mestre.

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

BANCA EXAMINADORA



---

Prof.º Dr.º Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho  
Orientador - MPPGAV/UFPB



---

Prof.ª Dr.ª Maria Angeluce Soares Perônico Barbotin  
Co-Orientadora – DCSA/CCAUE/UFPB

---

Prof.º Dr.º Luiz de Sousa Junior  
Titular interno - MPPGAV/UFPB

---

Prof.º Dr.º Danilo Raimundo de Arruda  
Membro Externo – CCSA/CCHSA/UFPB

Dedico este trabalho a minha Mãe, Maria Fátima, que sempre priorizou a educação dos filhos, a minha esposa, Daniela Karla, pelo apoio incondicional em todos os momentos e ao meu filho, Cauã, que deu um sentido especial a minha existência.

## AGRADECIMENTOS

À Minha mãe, Maria Fátima Rodrigues, não obstante sua simplicidade e humildade entendeu, anos atrás, o valor da educação.

À minha esposa, Daniela Karla, a maior incentivadora da minha vida acadêmica, pela força, pela compreensão, pelo apoio, e pelas opiniões tão sensatas. A ela minha admiração, respeito, carinho e amor.

À professora e amiga, Dr.<sup>a</sup> Maria Angeluce, pelos ensinamentos, compreensão e orientação durante todo o mestrado. Uma pessoa com o coração esplêndido.

Ao professor, Dr.<sup>o</sup> Paulo Fernando, meu orientador, pela competência e paciência com que conduziu o trabalho de orientação.

Ao professor e amigo, Dr.<sup>o</sup> Luiz de Souza Junior, por ter me orientado e pela indicação de obras e autores.

Ao professor, Dr.<sup>o</sup> Ivan Targino – membro da banca de qualificação da dissertação, pelas contribuições intelectuais a este trabalho.

Ao professor, Dr.<sup>o</sup> Danilo Arruda – membro da banca de defesa da dissertação, pela disponibilidade e contribuições a este trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior, seus docentes e servidores, por me proporcionarem uma convivência harmoniosa, troca de conhecimento e experiências que contribuíram para um novo olhar profissional e institucional.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho: muito obrigado!

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu,  
mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre  
aquilo que todo mundo vê.”  
(Arthur Schopenhauer)

## RESUMO

Diante do contexto de crises econômica existentes no país, intensifica-se a necessidade de aperfeiçoar as compras públicas com economia e efetividade para que as aquisições atendam à demanda e haja adequada aplicação das verbas públicas. Dada sua relevância para as políticas públicas do estado, os gestores públicos necessitam administrar com a maior eficiência possível todos os recursos disponíveis, buscando sempre qualidade e economicidade nas compras públicas. Nesse sentido, este trabalho teve o objetivo de analisar os fatores críticos de sucesso do processo licitatório em diferentes unidades gestoras da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), procurando avaliar os principais fatores que influenciam no sucesso da aquisição de bens permanentes. Para tanto, a técnica utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa foi o estudo de caso com abordagem quantitativa e qualitativa. Os dados foram obtidos a partir de pesquisa documental no portal de compras do Governo Federal, comprasnet, relativos aos registros de preços realizados por quatro unidades gestoras da UFPB, no período de 2014 a 2016. Os resultados evidenciam a necessidade de se aperfeiçoar alguns pontos que se mostraram decisivos para o sucesso do certame, tais como a pesquisa de preço de mercado, elaboração do Termo de Referência e um melhor planejamento dos itens licitados. Por fim, o estudo sugeriu algumas recomendações de melhorias do processo de compras que visam auxiliar as unidades gestoras da UFPB a alcançar maior efetividade das licitações de bens permanentes.

**Palavras-Chaves:** Compras Públicas, Processos Licitatórios, Pregão Eletrônico, Sistema de Registro de Preços.



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Relação entre quantidade de itens homologados e o percentual de quantidades homologadas.....	76
<b>Gráfico 2:</b> Relação entre quantidade de itens homologados e o percentual de itens que não houve nenhuma aquisição.....	79
<b>Gráfico 3:</b> Comparativo geral do desempenho das unidades gestoras .....	92

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Módulos e Finalidades do SIPAC .....	95
<b>Quadro 2</b> – Calendário de compras da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.....	99

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Etapas do Processo de Compras na UFPB.....	57
<b>Figura 2</b> - Tela do Portal de Compras Governamentais .....	62
<b>Figura 3</b> - Tela do Sistema Integrado de Administração de serviços gerais - SIASG net.....	63

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Limites de valores por modalidades de licitação.....	27
<b>Tabela 2</b> - Unidades Gestoras da Universidade Federal da Paraíba .....	52
<b>Tabela 3</b> - Centros / Unidades da Universidade Federal da Paraíba com gastos registrados pela PRA.....	53
<b>Tabela 4</b> - Quantidade de processos e valor licitado por cada unidade gestora da UFPB.....	59
<b>Tabela 5</b> - Valores em reais licitados por modalidade de licitação no ano de 2016.....	60
<b>Tabela 6</b> - Levantamento dos processos licitatórios do CCEN a serem analisados. ....	66
<b>Tabela 7</b> - Levantamento dos processos licitatórios do CCA a serem analisados.....	67
<b>Tabela 8</b> - Levantamento dos processos licitatórios do CCHSA a serem analisados.....	67
<b>Tabela 9</b> - Levantamento dos processos licitatórios da PRA a serem analisados .....	68
<b>Tabela 10</b> - Análise do Fator - 1 Qualidade: Percentual de pregões satisfatórios em relação a qualidade da especificação .....	69
<b>Tabela 11</b> - Análise do Fator 7 – Qualidade: Pregões do CCA agrupados por semelhança .	72
<b>Tabela 12</b> - Análise do Fator 7 – Qualidade: Pregões do CCHSA agrupados por semelhança .....	72
<b>Tabela 13</b> - Análise do Fator 7 – Qualidade: Pregões do CCEN agrupados por semelhança .....	73
<b>Tabela 14</b> - Análise do Fator 7 – Qualidade: Pregões da PRA agrupados por semelhança ..	73
<b>Tabela 15</b> - Análise do Fator 2 – Quantidade: Planejamento das quantidades licitadas .....	75
<b>Tabela 16</b> - Análise do Fator 2 – Quantidade: Planejamento dos itens licitadas.....	78
<b>Tabela 17</b> - Análise do Fator 3 – Tempo: Duração média da licitação em dias. ....	81
<b>Tabela 18</b> - Análise do Fator 4 – Fonte de Suprimentos: Empresas inabilitadas por não estarem em dia com as suas obrigações .....	83
<b>Tabela 19</b> - Análise do Fator 5 – Preço: Itens cancelados devido ao preço .....	86
<b>Tabela 20</b> - Análise do Fator 4 – Análise do Fator 2 – Tabela 20: Análise do Fator 5 – Preço: Percentual “economizado” no ano.....	87
<b>Tabela 21</b> - Análise do Fator 6 – Negociação de preço: Êxito nas negociações .....	90

## **LISTA DE SIGLAS**

**CCA** – Centro de Ciências Agrárias

**CCEN** – Centro de Ciências Exatas e da Natureza

**CCHSA** – Centro de Ciências Humanas Sociais e Agrária

**CGU** – Controladoria Geral da União

**CISAP** - Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública

**COMPRASNET** – Portal de Compras do Governo Federal

**CPL** – Comissão Permanente de Licitação

**DM** – Divisão de Materiais

**DOU** – Diário Oficial da União

**IFES** – Instituto Federal do Espírito Santo

**IRP** – Intenção de registro de preço

**MEC**- Ministério da Educação

**MPE** – Micro e Pequena Empresa

**MPOG** – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PRA** – Pró-Reitoria de Administração

**PROGEP** – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

**PROPLAN** - Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento

**SEBRAE** - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**SEGES/MP** - Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão

**SIAFI** - Sistema Integrado de Administração Financeira

**SIASG net** – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

**SICAF** - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

**SIG** – Sistemas Integrados de Gestão

**SINFO** – Superintendência de Informática

**SIPAC** – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

**SRP** – Sistema de Registro de Preço

**STN** – Secretaria do Tesouro Nacional

**TCU** - Tribunal de Contas da União

**UASG** - Unidade Administrativa de Serviços Gerais

**UFES** – Universidade Federal do Espírito Santo

**UFJF** - Universidade Federal de Juiz de Fora

**UFPB** – Universidade Federal da Paraíba

**UFRN** – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**UFSB** - Universidade Federal do Sul da Bahia

**UFSC** – Universidade Federal de Santa Catarina

**UG** – Unidade Gestora

**UGR** – Unidade Gestora Responsável

**UNILAB** - Universidade de integração internacional da lusofonia Afro-Brasileira

**UNIPAMPA** - Universidade Federal do Pampa

**UTFPR** - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 JUSTIFICATIVA .....	18
1.2 OBJETIVOS .....	19
<b>1.2.1 Objetivo Geral .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos .....</b>	<b>19</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>20</b>
2.1 COMPRAS PÚBLICAS.....	20
<b>2.1.1 Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento local .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1.2 Centralização e descentralização da execução orçamentária.....</b>	<b>23</b>
2.2 PROCESSO LICITATÓRIO.....	25
2.3 FASES DA LICITAÇÃO .....	29
<b>2.3.1 Fase Interna .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3.2 Fase Externa.....</b>	<b>34</b>
2.4 PREGÃO ELETRÔNICO .....	31
2.5 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO .....	36
2.6 ÓRGÃO GERENCIADOR, PARTICIPANTE E NÃO PARTICIPANTE DO SRP .....	40
2.7 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DA COMPRA DE MATERIAL PERMANENTE .....	41
<b>2.7.1 Fator Crítico de Sucesso: Qualidade .....</b>	<b>42</b>
<b>2.7.2 Fator Crítico de Sucesso: Quantidade.....</b>	<b>43</b>
<b>2.7.3 Fator Crítico de Sucesso: Tempo .....</b>	<b>44</b>
<b>2.7.4 Fator Crítico de Sucesso: Fonte de Suprimentos.....</b>	<b>44</b>
<b>2.7.5 Fator Crítico de Sucesso: Preço .....</b>	<b>45</b>
<b>2.7.6 Fator Crítico de Sucesso: Negociação de Compras .....</b>	<b>47</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>49</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	49
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO.....	50
<b>3.2.1 Descrição da Pró-Reitoria de Administração – PRA .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2.2 Descrição do Centro de Ciências Exatas e da Natureza - CCEN.....</b>	<b>55</b>

<b>3.2.3</b>	<b>Descrição do Centro de Ciências Humanas Sociais e Agrárias - CCHSA</b>	<b>55</b>
<b>3.2.4</b>	<b>Descrição do Centro de Ciências Agrárias - CCA</b>	<b>56</b>
<b>3.2.5</b>	<b>Etapas do Processo de Compras na UFPB</b>	<b>56</b>
<b>3.3</b>	<b>AMOSTRA DA PESQUISA</b>	<b>58</b>
<b>3.4</b>	<b>TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS</b>	<b>61</b>
<b>3.5</b>	<b>MÉTODO DE ANÁLISE DE DADOS</b>	<b>64</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS DADOS</b>	<b>66</b>
<b>4.1</b>	<b>FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 1: QUALIDADE</b>	<b>69</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Qualidade da Especificação do Produto</b>	<b>69</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Padronização dos pregões</b>	<b>71</b>
<b>4.2</b>	<b>FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 2: QUANTIDADE</b>	<b>74</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Planejamento das Quantidades Licitadas</b>	<b>74</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Planejamento dos Itens Licitados</b>	<b>77</b>
<b>4.3</b>	<b>FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 3: TEMPO</b>	<b>81</b>
<b>4.4</b>	<b>FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 4: FONTE DE SUPRIMENTOS</b>	<b>83</b>
<b>4.5</b>	<b>FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 5: PREÇO</b>	<b>84</b>
<b>4.5.1</b>	<b>Itens Cancelados Devido ao Preço</b>	<b>85</b>
<b>4.5.2</b>	<b>Percentual “economizado” no ano</b>	<b>87</b>
<b>4.6</b>	<b>FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 6: NEGOCIAÇÃO DE COMPRAS</b>	<b>89</b>
<b>4.7</b>	<b>COMPARATIVO GERAL DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DAS UNIDADES GESTORAS DO CCA, CCHSA, PRA E CCEN</b>	<b>91</b>
<b>5</b>	<b>PLANO DE MELHORIA</b>	<b>94</b>
<b>5.1</b>	<b>AÇÕES SUGERIDAS</b>	<b>94</b>
<b>5.1.1</b>	<b>Informatização dos Processos</b>	<b>94</b>
<b>5.1.2</b>	<b>Abertura de calendários de compras por grupos de materiais</b>	<b>98</b>
<b>5.1.3</b>	<b>Criação do Solicitante Representante do Setor</b>	<b>100</b>
<b>5.1.4</b>	<b>Criação de parâmetros por tipo de material solicitado no SIPAC</b>	<b>102</b>
<b>5.1.5</b>	<b>Criação de registros de preços único para atendimento às demandas comuns da UFPB</b>	<b>103</b>
<b>5.1.6</b>	<b>Adesões como órgão participante</b>	<b>104</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>106</b>



<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>114</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem como uma das suas principais funções satisfazer as necessidades da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, dentre outras áreas. O atendimento das demandas de interesse da sociedade requer um bom sistema de compras públicas, uma vez que envolve a aquisição de materiais, serviços e bens de capital, sem os quais o governo não consegue operar e prover serviços (ROBINSON, 2009). Dessa forma, as compras públicas constituem uma das áreas mais importantes da Administração Pública, que produz impacto relevante na economia, representando parcela significativa na composição do Produto Interno Bruto (PIB) mundial (OECD, 2011). No Brasil, segundo o Painel de Preços (BRASIL, 2018), entre janeiro e dezembro de 2017, as compras governamentais na esfera pública movimentaram 79,2 bilhões de reais na aquisição de bens e serviços.

As compras públicas são submetidas à legislação das licitações, culminado na atuação da gestão pública em assumir procedimentos específicos e padronizados direcionados a uma negociação com vistas à redução do preço de referência (FARIA; FERREIRA; SANTOS, 2010). Dessa forma, o processo licitatório tem como prerrogativa assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes interessados em negociar com a Administração Pública, devendo essa selecionar a proposta mais vantajosa para execução de obras e serviços, compra de materiais, locações e alienação de bens públicos (FREITAS; MALDONADO, 2013).

O sistema brasileiro de compras públicas tem passado por rápidas e profundas mudanças tecnológicas nos últimos anos que possibilitaram uma reestruturação importante na Administração Pública e avanços significativos na busca de agilizar processos (VEIGA, 2015). A inovação tecnológica proporcionada pela forma de pregão eletrônico representou um avanço nas formas licitatórias, possuindo como fator determinante o uso da internet, agregando a esse processo maior celeridade e simplificação dos procedimentos burocráticos, tornando de domínio público toda e qualquer licitação realizada pelo serviço público (FARIA; FERREIRA; SANTOS, 2010; FREITAS; MALDONADO, 2013).

Segundo Freitas e Maldonado (2013), embora o pregão eletrônico seja uma ferramenta relativamente nova, visto que foi criado no âmbito da União em 2005, seu

uso tem sido bastante difundido na Administração Pública Federal. Dados do Painel de Preços (BRASIL, 2018) afirmam que, em 2017, a modalidade de compra por pregão respondeu por 56,2% das compras governamentais, com um gasto de R\$ 44,5 bilhões, sendo empregados em 31 mil processos de compra na esfera federal.

Visando à melhoria de planejamento das compras públicas, colaboração entre organizações e o alcance de melhores resultados, pode se utilizar, por meio do pregão eletrônico, o Sistema de Registro de Preços (SRP) regulamentado atualmente pelo Decreto nº 7.892/2013. Trata-se de um conjunto de procedimentos para registro formal de preços, na modalidade pregão ou concorrência, através do qual será registrada a proposta mais vantajosa para ser utilizada em eventual e futuras contratações de serviços e fornecimento de bens, sem que haja disponibilidade de recursos para sua realização e nem obrigatoriedade de contratação por parte da Administração Pública (MEIRELLES, 2015).

Apesar das recentes modernizações pelas quais estão passando o processo das compras públicas e de todo aparato legislativo disciplinando esse processo, as transformações não trouxeram apenas bons resultados para a execução das compras, mas provocaram também problemas. As dificuldades presentes no ambiente de compras públicas decorrem de variados fatores, tais como o tipo de compra, características da equipe que está realizando a compra, legislação ineficiente, falta de planejamento e problemas com a elaboração dos termos de referência podem acarretar a compra de materiais ou contratação de serviços indesejados, ocasionando desperdício de recursos público (SANTANA, 2015).

Na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), alguns fatores têm contribuído para o cancelamento de itens nas licitações tais como inexistência de propostas, valor ofertado pelos fornecedores acima do valor de referência, valor proposto impraticável (muito alto ou muito baixo do valor de mercado) ou por erro de cadastro, ocasionando retrabalho por parte da equipe que colabora na elaboração dos pedidos de compra e aumento dos custos com a publicação de um novo edital.

Diante dessas questões, fica evidente a necessidade de se estudar formas de aprimoramento do processo de compras, sendo possível definir como problema de pesquisa: quais os fatores críticos para que se obtenha o sucesso dos processos licitatórios no âmbito da UFPB? Partindo dessa problemática, esse trabalho tem como

objetivo geral analisar os fatores críticos de sucesso do processo licitatório em quatro diferentes Unidades Gestoras da UFPB. Como objetivos específicos, essa pesquisa buscou: Identificar e comparar os fatores críticos de sucesso nas licitações em quatro diferentes unidades gestoras da Universidade Federal da Paraíba e propor melhorias no processo de compras da Universidade Federal da Paraíba, buscando assim maneiras de tornar os certames mais efetivos e céleres.

## 1.1 JUSTIFICATIVA

O desequilíbrio das despesas públicas nos últimos quatro anos e a consequente diminuição do repasse de verbas aos órgãos públicos tem motivado a realização de estudos que visem aumentar a eficácia dos processos de compras na utilização mais racional dos recursos públicos. Significa fazer com que os recursos dos impostos arrecadados sejam revertidos para o cumprimento do principal objetivo, que é prover bens e serviços públicos que atendam ao bem estar da população (FIUZA, 2007).

Dentre as diversas atividades desenvolvidas nas Universidades Públicas brasileiras, a realização de compras de materiais permanentes e de consumo, são importantes para o desenvolvimento e manutenção de suas atividades. E, para o bom funcionamento, é necessário que os processos de compras sempre ocorram de modo eficiente, contribuindo para que a instituição consiga atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros e a satisfação da comunidade acadêmica.

Todavia, mesmo diante de todas as normas e princípios presentes na lei 8.666/93 que visam um adequado gerenciamento dos recursos públicos, percebe-se em algumas licitações valores superfaturados, produtos de baixa qualidade, direcionamentos a empresas específicas, morosidade no processo de compras, má dimensionamento das quantidades, falhas no planejamento, dentre outros, que resultam em grandes prejuízos ao erário público (LOPEZ, 2011). Dessa forma, é fundamental a identificação dos fatores críticos de sucesso que possibilitarão conhecer os fracassos mais comuns encontrados a fim de que possam ser corrigidos, garantindo a oferta de produtos de qualidade, em quantidades adequadas e adquiridos por um preço razoável.

Desse modo, trata-se de uma pesquisa relevante e aplicável diretamente à gestão da educação superior, de modo mais específico à UFPB, pois busca meios de

aprimorar os processos de compras públicas pelo Registro de Preço, elevando o índice de sucesso nas compras de bens permanentes, promovendo conseqüentemente o aumento da eficiência administrativa.

A motivação para a realização do trabalho decorre do fato de que o autor atua como servidor público efetivo da Universidade Federal da Paraíba, há oito anos na Assessoria Administrativa do Centro de Ciências Aplicadas e Educação (CCAEE), órgão responsável pelas compras de materiais e serviços, constituindo-se em uma oportunidade de aprofundar seus conhecimentos relativos ao assunto analisado e aplicá-los no seu ambiente de trabalho.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os fatores críticos para elevação do índice de sucesso do processo licitatório em diferentes Unidades Gestoras da UFPB.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar os fatores críticos de sucesso nas licitações em quatro diferentes unidades gestoras da Universidade Federal da Paraíba;
- Comparar os fatores críticos de sucesso nas licitações da Universidade Federal da Paraíba;
- Propor melhorarias no processo de compras da universidade Federal da Paraíba buscando assim maneiras de tornar os certames mais efetivos e céleres.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo encontra-se dividido em sete partes. Inicialmente são abordadas as compras públicas, a exigência de processo licitatório para a aquisição de bens/materiais, as diversas modalidades de licitação e a importância da compra pública para o desenvolvimento da economia. Em seguida é abordado a importância do planejamento da compra pública, enfocando principalmente as compras através do Sistema de Registro de Preço, assim como os fatores críticos de sucesso das compras como ferramenta de melhoria para o planejamento e os processos de compras públicas.

### 2.1 COMPRAS PÚBLICAS

O processo de compras é parte primordial para a maioria das organizações que, para alcançar seus objetivos, necessitam adquirir materiais, bens e contratar serviços de modo que, sem este fornecimento, não seria viável a prestação de serviços públicos para atender aos anseios da sociedade (BAILY, 2012).

Para a Administração Pública, mais do que simplesmente adquirir bens e serviços, as compras devem ser consideradas como elementos a serviço dos poderes públicos para o cumprimento efetivo de políticas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico, proteção ambiental, inovação e tecnologia (CALDAS; NONATO, 2014). Segundo Matias-Pereira (2010), mesmo que a Administração Pública se espelhe no modelo de gestão privada, é preciso reconhecer que não se deve perder a perspectiva de que o setor privado visa o lucro, ao passo que a Administração Pública busca realizar sua função social, gerando melhorias nos padrões de vida e na igualdade social.

Deste modo a Administração Pública tem o papel de atuar como eixo transmissor entre o Estado e a sociedade, seguindo princípios de racionalidade e eficiência, bem como, uma rigorosa observância aos preceitos legais de modo a contribuir para o fortalecimento institucional e a modernização administrativa. Por esta razão governos, em todo mundo, tem utilizado seu notável poder de compra como ferramenta para promover diversas políticas públicas (BIDERMAN,2008).

Portanto, a atividade de compra é primordial para o atendimento das necessidades dos órgãos públicos e está intrinsecamente ligada a todos os setores, não

só do ponto de vista de complemento do trabalho dos outros setores, mas, sobretudo, para realização dos trabalhos finalísticos impactando diretamente no nível de qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, bem como para a realização e manutenção de suas atividades (FARIA; FERREIRA; SANTOS, 2010).

Mesmo tendo as compras públicas alcançado elevada importância, tornando-se um campo de interesse estratégico, esse processo ainda encontra dificuldades para sua conclusão exitosa. Para além da complexidade em gerenciar um elevado volume de informações e a responsabilidade em garantir a oferta de produtos de qualidade, em quantidades adequadas e a um preço compatível aos praticados no mercado, as compras públicas devem obedecer a uma legislação excessivamente burocrática e regras bastante pormenorizadas (MADRUGA, 2013). As regras são estabelecidas na tentativa de coibir práticas de corrupção, para tornar o gasto dos recursos públicos mais eficientes, estabelecer igualdade de tratamento aos licitantes e dar transparência nos processos de compras (JUSTEN FILHO, 2016).

Outro fator limitador é pensar as compras públicas somente como um conjunto de formalidades, tratando-as de maneira fragmentada, tornando-a uma atividade restrita a um setor que se preocupa com a operacionalização, esquecendo-se de aspectos mais estratégicos de como utilizar o poder de compra para a promoção do desenvolvimento local.

### **2.1.1 Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento local**

O desenvolvimento sustentável é um tema que tem sido cada vez mais debatido nos mais diversos segmentos da sociedade, deixando de ser considerado somente uma estratégia de marketing. As preocupações ambientais estão sendo tratadas com mais seriedade e comprometimento, tendo em vista a escassez de recursos do planeta, o consumo desenfreado e a adoção de padrões de produção e consumo norteados pela busca incessante de se obter lucro, a qualquer preço, tem resultado em graves problemas ambientais e sociais que vêm comprometendo a sobrevivência do planeta.

Ao longo dos anos, a humanidade vem se deparando com a destruição da biodiversidade, crescimento do volume de resíduos, aumento do aquecimento global, a

escassez de água, entre outros indicadores que denunciam um modelo de desenvolvimento ecologicamente predatório. Tais constatações obriga a sociedade moderna a refletir sobre quais produtos ou serviços causam menos impacto sobre o meio ambiente, que utilizam menor consumo de matéria-prima e energia e quais produtos poderão ser reutilizados ou reciclados após o seu descarte. Nesse sentido, o debate entre governos, o empresariado e grupos sociais tem sido cada vez mais presente. Unido a isso, as discussões sobre licitações sustentáveis e o papel do governo como principal agente dinamizador da economia tem alcançado maiores proporções e ocupado um papel estratégico e, ao mesmo tempo, imprescindível a Administração Pública (NONATO; CALDAS, 2013).

Não há mais como pensar nas compras públicas apenas sobre o prisma da obtenção de produtos com o menor preço, mas também levando em consideração os benefícios sociais e ambientais. É preciso pensar em alternativas sustentáveis que possam beneficiar a sociedade como um todo garantindo uma melhor igualdade social, redução da pobreza e um menor impacto ambiental. Desconsiderar estes aspectos é também desconsiderar os custos indiretos gerados pela poluição, o aumento dos gastos com a saúde pública e aumento dos gastos futuros dos governos para reparação de danos ambientais.

Portanto espera-se que o governo como principal agente consumidor, uma vez que movimentam recursos estimados em 19,6% do PIB seja o principal indutor na economia ao criar leis, incentivos, impostos e regulações públicas capazes de influenciar mercados e a sociedade a adotarem posturas e procedimentos menos agressivos ao meio ambiente. Dentre os vários instrumentos de política para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, as licitações sustentáveis despontam como um poderoso mecanismo de regulação pública para a promoção do desenvolvimento sustentável. É através das compras públicas sustentáveis que o governo pode influenciar os investimentos dos fornecedores na direção da sustentabilidade criando um efeito cascata de proteção ambiental já que a tendência é que os fornecedores se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação caso queiram vender para o setor público (NONATO; CALDAS, 2013).

Ciente do papel estratégico que possui o governo brasileiro tem adotado medidas nos anos mais recentes no sentido de promover compras mais sustentáveis



através de políticas públicas e legislações específicas objetivando criar critérios de modo a exigir que as empresas licitantes forneçam produtos e serviços que estejam em consonância com aspectos ambientais. Uma das mais importantes delas é a Lei nº 12.349/2010, criada com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável; a IN SLTI/MPOG nº 1/2010, que estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal; e o Decreto nº 7.746/2012, que estabelece critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

Apesar dos esforços na criação de leis objetivando a conservação do meio ambiente para as futuras gerações as mudanças pouco têm alterado os editais de licitação no país. No âmbito da União e em referência ao período de 2012 a 2016, conforme o Painel de Compras do Governo Federal apura-se o quantitativo de 685.905 processos de compras públicas em um montante de R\$ 287.559.718.990,06, onde apenas aproximadamente 2 bilhões (ou seja, 0,76%) relacionam-se às compras de itens sustentáveis (BARRETO; FIALHO, 2017).

O percentual das compras públicas sustentáveis continua bastante inferior se comparado à parcela que corresponde às aquisições não sustentáveis, demonstrando ainda a predominância do julgamento da melhor proposta a variável preço. Portanto estes dados demonstram que deve haver um empenho ainda mais efetivo e constante por parte do governo de modo a garantir avanços reais rumo à sustentabilidade nas licitadas (BARRETO; FIALHO, 2017).

### **2.1.2 Centralização e descentralização da execução orçamentária**

O Orçamento Público compreende a previsão das receitas arrecadadas e as despesas previstas para um determinado exercício. No contexto educacional o orçamento é repassado para as universidades através Ministério da Educação - MEC que utiliza metodologia própria para a distribuição orçamentária entre as IFES. O orçamento é enviado para as instituições através do sistema SIAFI, que contempla a Unidade

Orçamentária e a Unidade Gestora de cada órgão. De acordo com o TCU a Unidade Gestora é a unidade orçamentária ou administrativa investida de poder para gerir créditos orçamentários e/ou recursos financeiros, ou seja, é através da UG que a instituição recebe seus créditos e recursos para serem executados. Portanto, é preciso considerar e destacar que um dos aspectos mais sensíveis em relação à centralização e descentralização diz respeito às tomadas de decisões acerca do orçamento porque é a partir do orçamento que as instituições podem garantir o seu funcionamento.

No caso da Universidade Federal da Paraíba os recursos têm sido utilizados de forma descentralizada através de oito unidades gestoras. Estas estão instaladas em três dos quatro Campi que possui. Sendo que o campus IV está em processo de implantação de sua unidade gestora. Deste modo todas as unidades fora da sede terão autonomia para gerenciar seus recursos.

Tal descentralização permite a unidade executar as suas despesas com maior eficiência e celeridade já que consegue responder rapidamente às demandas locais. Nos quadros a seguir, é demonstrado as principais vantagens citadas por Bresser Pereira (1983) com relação à centralização e à descentralização:

#### VANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO

- As decisões mais importantes são tomadas por pessoas mais capazes;
- Há necessidade de menos Administradores de alto nível;
- Há uniformidade de diretrizes e normas;
- A Coordenação torna-se mais fácil;
- Aproveita-se mais o trabalho dos especialistas;
- Possibilita a realização de compras em larga escala.

#### VANTAGENS DA DESCENTRALIZAÇÃO

- Despersonalização;
- Contribui para elevação moral da organização;
- Concentra a atenção da administração nos resultados;
- Estimula a iniciativa dos administradores de nível médio;
- Facilita a identificação do administrador com os objetivos da organização;

- Reduz a carga de trabalho dos administradores de cúpula.

A descentralização orçamentária ocorre quando um órgão transfere parte do orçamento de sua responsabilidade para ser executado por unidades gestoras dentro do mesmo órgão, por outro órgão ou ministério. Para as instituições com estrutura distribuída em varias cidades é possível ainda perceber a vantagem da descentralização tendo em vista a dificuldade de locomoção e movimentação de documentos entre os diferentes campi bem como tendem a atuar de forma mais eficiente por estarem mais próximas dos locais onde ocorrem as situações. A criação de Unidades Gestoras nestes campi é uma forma de se obter um melhor controle sobre a utilização dos créditos orçamentários e dos recursos financeiros, obter um melhor controle e transparência dos gastos, proporcionar mais agilidade nos processos de aquisição de bens e serviços bem como de reduzir a dependência com outros campi nas tomadas de decisões com relação aos problemas locais.

Dessa forma, a descentralização, além de favorecer a organização com maior agilidade nos processos administrativos, reduz a carga de trabalho nas unidades administrativas centrais, distribui de forma mais igualitária as responsabilidades e permite uma maior eficiência por estarem mais próximas dos locais onde ocorrem as situações.

## 2.2 PROCESSO LICITATÓRIO

O processo licitatório tem como prerrogativa disciplinar os processos de compras e contratações dos órgãos públicos, objetivando garantir o tratamento isonômico a todo aquele interessado em negociar, selecionando a proposta mais vantajosa para execução de obras e serviços, compra de materiais, locações e alienação de bens (FREITAS; MALDONADO, 2013). Segundo Meirelles (2015), licitação é o procedimento realizado pela administração pública para selecionar a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, obedecendo aos princípios constitucionais que determinam tratamento igualitário a todos os que desejam participar através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes, tendo como pressuposto a competição.

A compra pública necessita de procedimentos específicos determinados em legislação, enquanto que na compra privada esses procedimentos são de livre escolha (FARIA; FERREIRA; SANTOS, 2010). Por esta razão, foi sancionada a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, denominada de Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, que estabelece as regras gerais de licitação e contratos, informando detalhadamente os procedimentos a serem adotados em cada modalidade e tipo de licitação bem como a aplicação de penalidades. Esta Lei surgiu para regular o disposto no Inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, que prevê que todas as compras e contratações realizadas por entes públicos, em regra, devem ser realizadas utilizando-se o devido procedimento licitatório.

A legislação prevê a existência de diversas hipóteses de dispensa de licitação, incluindo as compras de pequenos valores. Os artigos 17 e 24 da Lei Federal nº 8666/1993 tratam especificamente do assunto de licitação dispensada e licitação dispensável, respectivamente. Os casos de inexigibilidade, quando a competição é inviável, encontram-se previstos no artigo 25 do referido instrumento legal.

Na licitação dispensável, a administração, se quiser, poderá realizar o procedimento licitatório, sendo, portanto, facultativo, cabendo ao administrador fazer a análise caso a caso, verificando a relação custo-benefício de se realizar ou não o procedimento, levando-se em conta o princípio da eficiência, critério de oportunidade e conveniência, pois, em certas hipóteses, licitar pode não representar a melhor alternativa (MEIRELLES, 2015; OLIVEIRA, 2015)

A licitação dispensada escapa à discricionariedade administrativa, por já estar determinada pela própria lei. Refere-se às hipóteses de alienação de bens imóveis ou móveis da Administração Pública em que o destinatário é certo (OLIVEIRA, 2015). A inexigibilidade de licitação se refere aos casos em que a administração não tem a possibilidade para licitar, em virtude de não haver viabilidade de disputa ao objeto a ser contratado, condição imprescindível para um procedimento licitatório (JUSTEN FILHO, 2016).

As modalidades de licitação referem-se aos procedimentos que deverão ser observados pela Administração Pública em cada licitação (OLIVEIRA, 2015). Trata-se de um formato específico de conduzir o procedimento licitatório, que possui como

principal fator para escolha da modalidade o valor estimado para contratação, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores (SILVEIRA et al., 2012).

A Lei Federal nº 8.666/1993 foi concebida com a previsão de cinco modalidades de licitação, todas presenciais, conforme preceituado no artigo 22, incisos I a V, da referida Lei. São estas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Já a Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho 2002, trouxe como inovação o pregão, que pode ser realizado na forma presencial e eletrônica, sendo que o pregão, na forma eletrônica, foi regulamentado no Brasil somente em 2005, por meio do Decreto Federal nº 5.450 de 31 de maio de 2005.

As modalidades convite, tomada de preços e concorrência possuem o valor estimado de licitação conforme exibido na Tabela 1.

**Tabela 1:** Limites de valores por modalidades de licitação

<b>Modalidades de licitação</b>	<b>Limites de valores para obras e serviços de engenharia</b>	<b>Limites de valores para compras e outros serviços</b>
Convite	até R\$ 150.000,00	até R\$ 80.000,00
Tomada de preços	até R\$ 1.500.000,00	até R\$ 650.000,00
Concorrência	acima de R\$ 1.500.000,00	acima de R\$ 650.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei Federal nº 8.666/1993

O Convite, por se tratar de uma modalidade de licitação envolvendo valores menores, e sem maior complexidade, a legislação permite a adoção de procedimentos mais simplificados, pois não requer publicação de edital, visto que a convocação se faz por escrito, com antecedência de cinco dias úteis, por meio de uma carta-convite. A Administração convida pelo menos três interessados em condições de contratar, não importa se os escolhidos estão ou não cadastrados no Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF). Adicionalmente, a divulgação é realizada em quadro de avisos da entidade, em lugar visível, e outros interessados poderão comparecer e demonstrar interesse, desde que sejam cadastrados no SICAF e manifestem interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas (BARROS, 2008).

A Tomada de preços é o modelo que exige dos interessados a comprovação dos requisitos para participar da licitação, até o terceiro dia anterior ao término do período do recebimento das propostas (BARROS, 2008). Conforme o artigo 21, § 2º, III, da Lei n.º 8.666/93, a publicação deve ocorrer com quinze dias de antecedência, salvo para os contratos sob o regime de empreitada integral ou para as licitações de melhor técnica ou técnica e preços, quando o prazo é de quarenta e cinco dias (BRASIL, 1993).

A Concorrência é realizada com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados, desde que na fase inicial de habilitação comprovem, através de documentos, os requisitos mínimos de qualificação previstos no edital. Na fase de divulgação, a concorrência requer um prazo mínimo de quarenta e cinco ou trinta dias conforme artigo 21, I e II, da Lei n.º 8.666/93, entre a última publicação e a data de apresentação das propostas. Trata-se da modalidade mais abrangente de licitação podendo substituir os casos de tomada de preços e convite, devendo, sempre, ser utilizada nas contratações de maior valor e maior complexidade (CITADINI, 1999).

O Concurso é a modalidade de licitação destinada à seleção de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, para uso da administração. Estabelece-se um prêmio, e qualquer interessado qualificado pode submeter seu trabalho (BARROS, 2008). A premiação final pode ser tanto em dinheiro quanto em outra honraria e funciona como fator de incentivo aos possíveis interessados em particular. O edital deve ser publicado na imprensa oficial, no mínimo, com 45 (quarenta e cinco) dias de antecedência (MEIRELLES, 2015).

O Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para venda de bens móveis inservíveis a Administração Pública, de mercadorias legalmente apreendidas ou penhorados e de imóveis obtidos pela Administração mediante doação em pagamento ou por decisão judicial, a quem oferecer o maior lance, desde que igual ou superior ao da avaliação (BARROS, 2008). O leilão possibilita, em uma única oportunidade, se realizar inúmeros atos destinados à seleção da proposta mais vantajosa permitindo aos participantes a multiplicação de propostas por parte de um mesmo interessado, ou seja, formulando verbalmente suas propostas (FERNANDES, 2015).

O Pregão é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço por meio

de uma sessão presencial ou virtual, independente do valor estimado da contratação (FERNANDES, 2015).

O artigo 45, incisos I a IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, prevê que os seguintes tipos de licitação são aplicáveis às modalidades de licitação, com exceção do concurso, menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta, aplicável somente ao leilão. Desse modo, com base no caso concreto, cabe ao gestor público escolher a modalidade de licitação e o tipo de licitação para a contratação pretendida, devendo-se observar os parâmetros legais com rigor.

### 2.3 FASES DA LICITAÇÃO

As compras públicas se desenvolvem por meio de procedimentos delimitados por legislação específica - Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), compostos por uma sucessão de fases para a contratação, sendo que em todos os estágios há decisões a serem tomadas, quanto à qualidade, quantidade, cronogramas, origem e custo. Desta forma, a licitação pode ser analisada sob o aspecto interno ou externo, denominados de fase interna e fase externa da licitação (DI PIETRO, 2014). A análise das fases da licitação evidencia a necessidade e importância de um bom planejamento da compra pública, possibilitando a elaboração de um roteiro operacional para o gerenciamento rápido da licitação (MOTTA, 2011).

#### 2.3.1 Fase Interna

As normas referentes à fase interna estão presentes no artigo 3º da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 que estabelece necessariamente a justificativa da necessidade de contratação, descrição detalhada do objeto a ser licitado, exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções por inadimplemento e cláusulas do contrato (DI PIETRO, 2014).

A fase interna do pregão tem seu início através da exigência de algum dos setores do órgão de contratação de serviço, ou da necessidade de compra de determinado bem. A requisição de compra deverá conter informações que auxiliem na elaboração do termo de referência. Deverá constar no Termo de Referência: a

justificativa da Administração da necessidade da compra ou contratação; a definição do objeto da contratação, de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; os custos envolvidos, baseados nos preços praticados no mercado; a forma e prazo para entrega do bem ou realização do serviço contratado, inclusive com as condições de aceitação; e a indicação da rubrica orçamentária quando for o caso (BRASIL, 2002).

Na pesquisa de preço é fundamental que se realize a correta definição do objeto a ser licitado uma vez que os concorrentes poderão dar sua oferta tendo por base um produto diferente do que a administração deseja adquirir. Também é possível verificar uma prática, dentre alguns fornecedores, de fornecer orçamentos para a pesquisa de preço com valores bem acima dos praticados, numa tentativa de manipular o valor da licitação e auferir lucros maiores. Como consequência de tal ato, tem-se, ao final da licitação, o fornecimento de um bem ou serviços com valores bastante elevados ou que não atendem aos anseios do setor requisitante, sendo este obrigado a revogar seus atos anulando a licitação (TCU, 2012).

Uma das mais recentes ações do Governo Federal para melhorar a eficiência das pesquisas de preço foi à implantação do painel de preços, desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, em abril de 2017, com o intuito de disponibilizar dados e informações de compras públicas homologadas no sistema de compras do Governo Federal (COMPRASNET), com o objetivo de auxiliar os servidores que atuam na área de compras, dando transparência em relação aos preços praticados pela administração pública permitindo um rápida e detalhada pesquisa de preço referente a todos os materiais e serviços licitados pelo Governo Federal a partir do ano de 2015 (BRASIL, 2017).

Por meio do Painel de Preços qualquer cidadão pode verificar a aplicação detalhada dos recursos de qualquer instituição federal com imensa riqueza de detalhes através dos diversos filtros oferecidos, como ano da compra, nome material, unidade de fornecimento, órgão, UASG, modalidade de compras, período da compra e outros. Deste modo, o painel de preços permite o acesso ágil e eficiente a tabelas e planilhas de preços que refletem os preços de produtos e serviços praticados no mercado. O sistema é alimentado todos os meses e é o mais importante instrumento da administração pública federal para referencial dos preços das licitações, dispensas e inexigibilidades



para compra de materiais e contratação de serviços, permitindo uma maior agilidade nos processos, visto que, para os produtos cadastrados, não há necessidade de novas consultas no mercado (BRASIL, 2017).

Concluída a pesquisa de preço e o termo de referência, a autoridade competente deve designar os servidores que conduzirão as etapas seguintes do processo, ou seja, o pregoeiro e a equipe de apoio. Ao pregoeiro compete, dentre outras atribuições, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, a condução dos trabalhos da equipe de apoio, o recebimento da documentação e a habilitação do licitante classificado bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. A equipe de apoio tem a função de auxiliar o pregoeiro durante todo o desenvolvimento do pregão devendo seus membros ocuparem cargo efetivo (BRASIL, 2002).

Em seguida deverá proceder a elaboração do edital que é o instrumento utilizado para exteriorizar o ato convocatório constando nele todas as normas aplicáveis à condução do procedimento licitatório, bem como a especificação de data, local e horário de realização da licitação. O edital visa chamar os potenciais interessados em determinada contratação; identifica o objeto a ser licitado, o procedimento adotado, condições da realização da licitação e participação dos licitantes; traz os critérios de habilitação, critério de aceitação das propostas, cláusulas gerais do contrato; as penalidades por inadimplemento contratual e julgamento das propostas, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; e traz as formas de execução do futuro contrato. Em seguida, a autoridade competente então pode proceder ao início do procedimento licitatório, explicando a necessidade com base na requisição e fundamentando a escolha do tipo e modalidade de licitação (DI PIETRO, 2014).

### **2.3.2 Fase Externa**

A fase externa disciplinada no artigo 4º da Lei nº 10.520, inicia-se com a publicação do edital no Diário Oficial, meios eletrônicos ou jornais de grande circulação, sucedida pelas subfases de habilitação e apresentação de propostas, classificação e julgamento das propostas, homologação e adjudicação e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço

(SANTANA, 2015). Ao contrário da fase interna, na qual são possíveis correções, na fase externa, após a publicação do edital, qualquer falha ou irregularidade identificada, que não possa ser sanada, levará a anulação do procedimento (DI PIETRO, 2014).

A Publicação do Edital / Carta Convite, ou seja, a publicação do instrumento convocatório é o ato que a Administração utiliza para tornar público seu desejo de licitar algo. Após publicação do edital, tanto o licitante quanto o cidadão comum podem impugnar o edital de licitação por irregularidade, sendo permitido ao licitante que oferece a impugnação que continue participando do certame, e seu direito de participação permanece até o trânsito em julgado da impugnação (JUSTEN FILHO, 2016).

A Sessão de Abertura e Habilitação é a fase do procedimento licitatório em que a Administração realiza a verificação da capacidade dos interessados para a futura contratação. Consiste basicamente na averiguação da documentação e requisitos dos mesmos, em observância ao que foi determinado no Edital (DI PIETRO, 2014). Apura-se a capacidade dos licitantes para executar o objeto do futuro contrato através da apresentação das propostas e dos documentos. Neste momento do procedimento ocorre a verificação da habilitação jurídica, regularidade formal referente à personalidade jurídica (art. 28 da Lei 8.666/93); a qualificação técnica, aptidão profissional e operacional para execução do que vier a ser contratado (art. 30 da Lei 8.666/93); a qualificação econômico-financeira, capacidade para honrar com os encargos econômicos decorrentes do contrato (art. 31 da Lei 8.666/93); a regularidade fiscal, prova de que não possui pendências com as obrigações fiscais federais, estaduais e municipais (art. 29 da Lei 8.666/93); e o cumprimento do disposto no art. 7º, da Constituição Federal, a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos. Os casos nos quais os requisitos mínimos não sejam atendidos, os licitantes são considerados inabilitados, perdendo o direito de prosseguir no certame e de ter sua proposta analisada.

Cumprido salientar que o art. 37, da Constituição Federal, dispõe que somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, ou seja, a Administração não pode fazer exigências sem justificativa ou impertinentes para a habilitação dos interessados (BRASIL, 1993).

No fechamento dessa etapa é aberto um prazo recursal, para os licitantes inabilitados recorrerem da decisão da Comissão de Licitação. A Lei também prevê que no caso de todos os licitantes serem inabilitados ou todas as propostas desclassificadas, a administração poderá estabelecer aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação com as devidas correções (BRASIL, 1993).

O Acolhimento das Propostas e Prestação de Esclarecimentos compreende o período de 30 dias entre a publicação do Edital e a Sessão de Abertura. Nesta etapa os licitantes elaboram suas propostas e reúnem a documentação de habilitação. A Comissão de Licitação atua como facilitadora, devendo estar disponível para a prestação de esclarecimentos a qualquer dúvida apresentada pelos Licitantes, através do instrumento formal da Solicitação de Esclarecimentos. Também é nesta fase que é facultado aos licitantes a impugnação do Edital, nos casos previstos em Lei (MOTTA, 2011).

A Classificação compreende uma análise das propostas apresentadas pelos licitantes habilitados para verificação de viabilidade e/ou execução da contratação, assim como a conformidade da proposta com o instrumento convocatório. De tal modo, há uma classificação pela ordem de preferência, segundo critérios objetivos constantes do edital/ convite. Por isso, a proposta deve conter informações claras e precisas sobre a especificações do material a ser fornecido ou serviço a ser prestado; forma de execução do contrato; preço proposto; condições de pagamento; prazo de validade da proposta; e outras informações necessárias (JUSTEN FILHO, 2016).

O julgamento baseia-se em critérios objetivos e públicos constantes no ato convocatório e na Lei 8.666/93. É a fase na qual é indicado qual o vencedor do certame após averiguados a razoabilidade dos preços e a compatibilidade das propostas com as exigências do edital. Por fim, a classificação dos participantes é definida e o licitante com melhor proposta torna-se o vencedor do certame. A escolha precisa ser feita mediante critérios de julgamento, que não se tratam apenas de optar pelo preço mais baixo (MELLO, 2012).

A Homologação tem a natureza jurídica de ato administrativo de confirmação. Equivale à aprovação de todo o processo licitatório pela Autoridade Competente, que deve analisar todos os atos e documentos gerados e verificar se estão em conformidade com as exigências legais e não apresentam nenhum vício ou ilegalidade. Caso estes

ocorram a Autoridade pode, por razões de interesse público supervenientes devidamente demonstradas, revogar ou anular a licitação (OLIVEIRA, 2015).

A Adjudicação é o ato final do procedimento administrativo de licitação, pelo qual a mesma autoridade pública competente para homologar, atribui de maneira formal ao vencedor do certame o objeto da licitação. Através da adjudicação, a Administração convoca o vencedor para assinar o contrato administrativo, ficando este impedido de contratar com terceiro que não seja o vencedor do certame. E assim, encerra-se o procedimento licitatório com o acordo da prestadora de serviços que cumpriu perante a lei as características propostas pela contratante e seguiu conforme o edital havia pré-estabelecido (MOTTA, 2011).

## 2.4 PREGÃO ELETRÔNICO

É a modalidade de licitação que se destinada à aquisição, por quaisquer interessados, de bens e serviços comuns, sem limite de valor, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (FERNANDES, 2015). Para o TCU (2010), trata-se de procedimento realizado entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação, em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública presencial ou eletrônica.

O pregão foi instituído pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000 tornando-se modalidade licitatória apenas na esfera federal pelo Decreto no. 3.555 de 08 de agosto de 2000 e, posteriormente, convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 se estendendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios a aplicação desta modalidade (BRASIL, 2002). Os objetivos principais do Governo Federal com a aplicação do pregão foram aprimorar o sistema de compras, diminuir o tempo gasto para contratação, promover a competição entre os participantes, desburocratizar o processo aquisitivo e tornar mais célere o processo de aquisição de bens e serviços comuns (OLIVEIRA, 2015).

Como desdobramento, surgiu o Pregão Eletrônico, por meio do Decreto Federal nº 5.450/05 tornando obrigatório a sua utilização para a aquisição de bens e serviços comuns em âmbito federal, devendo ser adotado preferencialmente na forma eletrônica, cabendo à administração justificar o fato da não utilização desta forma de

licitação, quando se tratar de aquisição de bens ou serviços comuns (BRASIL, 2005). Ao incorporar a tecnologia da informação nos procedimentos licitatórios, o pregão eletrônico possibilitou a comunicação e a interação através de mecanismos à distância, por meio da internet, entre os agentes públicos responsáveis pela licitação e os licitantes, que são as empresas que apresentam interesse em fornecer ou contratar com a Administração proporcionando às compras públicas maior economia de procedimentos, de tempo e de estoques (FREITAS; MALDONADO, 2013).

Através do uso da Internet nas sessões públicas, pessoas de qualquer parte do país podem acompanhar todas as fases do processo licitatório, bem como os valores de cada lance, entre outros dados disponíveis, permitindo assim uma maior transparência de todo o certame. Para os licitantes é possível participar da sessão pública de todas as partes do país, inclusive, podendo reduzir o valor da proposta de preço em tempo real através de um novo lance durante a sessão pública. Já para a administração pública, permitiu a ampliação do número de participantes, que podem compartilhar de vários certames ao mesmo tempo, através dos sites de compras governamentais.

Com a adoção do pregão eletrônico, foram abertas possibilidades inéditas de maior transparência e publicidade dos processos licitatórios, tornando a modalidade pregão eletrônico indispensável para as compras de bens e serviços de uso comum, considerados como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos por edital, por meio de especificações de uso corrente no mercado (FARIA; FERREIRA; SANTOS, 2010).

O pregão eletrônico é considerado um aprimoramento das demais modalidades licitatórias porque a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação do interessado, exatamente ao contrário do que ocorre em outras variedades licitatórias, e possibilita a Administração Pública realizar aquisições de bens e serviços comuns através de lances sucessivos e decrescentes de forma fácil e rápida, possibilitando grande economia aos cofres públicos através da diminuição dos valores praticados na contratação (MELO, 2012). Em uma licitação tradicional, primeiro é feita a conferência da habilitação de todos os concorrentes, procedimento que pode demorar meses para ser concluído, e só depois se realiza a análise das propostas. No pregão, se confere apenas a habilitação do fornecedor melhor classificado reduzindo, assim, o tempo de trabalho dos servidores com documentação, reduzindo substancialmente o excesso de burocracia

(VIEIRA NET; SIMIONATO, 2009). Outra vantagem, é a possibilidade da negociação de valores por parte do pregoeiro no caso em que o lance do licitante for superior ao preço de referência do bem ou serviço, gerando economia para administração pública e reduzindo o número de itens cancelados na licitação em virtude dos lances terem ficado acima do valor de referência (OLIVEIRA, 2015).

Por mais que o pregão eletrônico venha a ser um instrumento relativamente novo, já que foi instituído e regulamentado na esfera da União no ano de 2005, seu uso encontra-se bastante difundido entre os órgãos da Administração Pública e vem se consolidando em todos os níveis da administração como a modalidade mais utilizada (FERNANDES, 2015). Dados do Painel de Preços afirmam que, em 2017, foram gastos 79,2 bilhões na compra de materiais e de serviço no âmbito federal dos quais 44,5 bilhões foram realizados por meio do pregão, representando 56,2% das compras governamentais. Neste contexto, as informações apresentadas ratificam a representatividade do pregão eletrônico nas compras públicas, em função das vantagens que esse sistema vem trazendo para o setor público (VEIGA, 2015).

O pregão eletrônico é um processo célere, entretanto, alguns fornecedores podem não possuir os meios tecnológicos adequados, ou o treinamento necessário para utilizá-lo de modo correto. Outra desvantagem ocorre no momento da entrega do produto ou realização do serviço em localidade distante, já que alguns fornecedores não realizam um estudo do custo adequadamente e desconsideram custos importantes percebendo de modo tardio a inviabilidade da entrega. Por fim, o critério de menor preço também tem comprometido a qualidade do bem ou serviço contratado, resultando algumas vezes em produtos que não atendem a necessidade real do requisitante, ainda que o edital contenha todas as especificações do bem almejado (SOUZA; CASTRO 2012).

## 2.5 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

Visando à cooperação entre instituições, o alcance de melhores resultados e a melhoria do planejamento das compras públicas, pode-se utilizar, através do pregão eletrônico, o Sistema de Registro de Preços (SRP), regulamentado atualmente pelo Decreto nº 7.892/2013. Trata-se de um conjunto de procedimentos para registro formal

de preços, na modalidade pregão ou concorrência, através do qual será selecionada e registrada a proposta mais vantajosa para ser utilizada em contratações futuras de serviços e fornecimento de bens, sem que haja qualquer obrigatoriedade de contratar por parte da Administração Pública (MEIRELLES, 2015). Para Fernandes (2015), é um procedimento especial de licitação que se realiza por meio de concorrência ou pregão, selecionando a proposta mais vantajosa, respeitando o princípio da isonomia, visando eventual e futura contratação pela Administração. Portanto o SRP não se trata de uma modalidade de licitação, mas sim de um sistema de contratação enquanto que o pregão é uma modalidade de licitação, o pregão tradicional se exaure com uma única contratação, enquanto o Registro de Preços dá oportunidade a tantas contratações quantas forem possíveis desde que respeitado os quantitativos máximos licitados e o prazo de vigência da ata (JUSTEN FILHO, 2016).

As compras públicas deverão ser realizadas, sempre que possível, através de sistema de Registro de Preços devendo ser adotado, preferencialmente, quando pelas características do bem ou serviço houver necessidade de contratação frequente, quando for mais conveniente para a administração a aquisição de bens ou contratação de serviços com entregas parceladas, quando for mais vantajosa à aquisição de bens ou serviços para atendimento de mais de um órgão ou quando, pela própria característica do objeto a ser licitado, não for possível mensurar exatamente o quantitativo a ser demandado pela Administração Pública (DI PIETRO, 2014).

Uma importante vantagem no uso do SRP é a de que a vinculação orçamentária não precisa ocorrer antes da realização da licitação, conforme estabelece o Decreto Federal nº 7.892/2013 ao inovar em relação ao tema no artigo 7º, § 2, ficando para o momento da efetiva contratação, no qual o requisitante solicitará emissão da nota de empenho. Justen Filho (2016), ressalta que, habitualmente, a liberação de recursos orçamentários para as instituições públicas é tardia, liberando cotas sempre ao final do exercício, e para que seja licitado de modo convencional qualquer objeto ou serviço, é necessário que haja dotação e reserva orçamentária prévia além de que o gestor pode acabar devolvendo recursos importantes, apenas pela impossibilidade de concretizar, em curto espaço de tempo, o longo percurso burocrático da licitação. Fernandes (2015), acrescenta que utilizando o sistema de Registro de Preços, o fornecedor ficará com os bens ou serviços com seus preços registrados na ata de Registro de Preços podendo ser

utilizada pela Administração Pública tão logo os recursos orçamentários sejam disponibilizados. Dessa forma, a administração pode deixar o SRP pronto para uso, em qualquer época do ano, apenas aguardando a disponibilidade dos recursos orçamentários. Mesmo que os recursos sejam contingenciados, ao ser liberados a administração poderá efetuar as contratações em um curto espaço de tempo (JUSTEN FILHO, 2016).

Uma característica peculiar do SRP é a de não está obrigada a efetuar aquisição do bem registrado em sua totalidade, ou mesmo de uma unidade, o que facilita bastante tendo em vista a dificuldade de prever o consumo de diferentes materiais (MEIRELLES, 2015). Antes do SRP, havia uma possibilidade bem maior de comprar além do que realmente era necessário, elevando os custos de controle do estoque e o risco de deterioração dos materiais ou poderia se adquirir menos do que verdadeiramente era necessário, motivando a abertura de uma nova licitação para o compra do mesmo objeto, gerando fracionamento da despesa e custos adicionais à Administração Pública (OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011).

Atualmente, uma vez identificada a má qualidade do produto, na primeira aquisição, não se está obrigado a continuar adquirindo, podendo, inclusive, realizar novo processo licitatório para o bem registrado. Tal medida contribuiu para redução de produtos armazenados nos almoxarifados e uma melhor gestão dos produtos perecíveis já que os itens licitados e registrados poderão ser adquiridos através de entregas parceladas, de acordo com o surgimento da necessidade ou a liberação de recursos, sem que seja caracterizado o fracionamento de despesa, que é uma irregularidade, que ocorre quando, num mesmo exercício financeiro, se divide a despesa para utilizar a modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação, ou quando seguidas dispensas de licitação são realizadas para o mesmo objeto, que quando somadas implicariam na obrigação de licitar fazendo com que a Administração Pública perca em economia de escala (FERNANDES, 2015).

Ainda que não haja obrigatoriedade na contratação dos bens ou serviços registrados, o setor público não pode privar-se da tarefa de planejar as quantidades. Estes não podem ser definidos de forma aleatória e arbitrária devendo o dimensionamento da quantidade ser realizado levando em conta o consumo anterior e as projeções para o futuro. As quantidades quando superestimadas geram uma falsa



expectativa de lucro nos potenciais fornecedores, que ofertam preços menores ao vislumbrar a economia de escala e restringe a participação de alguns fornecedores que não tem capacidade de honrar o quantitativo tão elevado. Santana (2015), explica que a incerteza da real quantidade a ser contratada prejudica a definição dos preços por parte dos fornecedores, pois os custos poderão variar em função das quantidades adquiridas e que acabam elevando os preços ofertados à administração.

Outra característica positiva do SRP é a possibilidade de atender a diversos órgãos da administração, através da aquisição compartilhada, que, segundo Fernandes (2015), trata-se do compartilhamento e junção de informações, processos e recursos relacionados à compra por duas ou mais instituições a fim de obter ganho de escala, ao adquirir grandes volumes e, com isso, obter preços menores, redução do tempo de análise e de tramitação de processos. Para Justen Filho (2016), a diminuição do número de licitações possibilita a redução dos custos das licitações, visto que a administração elimina parte da burocracia e aumenta a quantidade requisitada de um mesmo item, tornando mais atrativo para os fornecedores, bem como contribui para o aumento da competição que implicará na redução do preço do item que se pretende adquirir. Apesar de utilizar uma única licitação para proceder à aquisição, o controle pode ser acompanhado por todas as unidades participantes, cada qual controlando o seu respectivo saldo (MOTTA, 2011).

Embora se reconheça que o sistema de Registro de Preços traz grande vantagem sobre o processo de licitação comum é importante destacar que este também apresenta riscos e desvantagens, e uma delas é a obsolescência, já que o preço permanece registrado por até um ano e durante este período pode ocorrer defasagem entre os preços registrados e o valor de mercado, bem como, o surgimento de novos produtos. A outra, é a padronização dos produtos imposta pelo Registro de Preços balizada em especificações genéricas que não contemplam os casos específicos (JUSTEN FILHO, 2016). É importante perceber que o SRP deve ser aplicado no caso de compras de bens e serviços comuns que é aquele que apresenta características semelhantes, em que as características possam ser descritas objetivamente no edital bem como facilmente encontrado no mercado. Portanto, não deve ser aplicado em contratações de obras e serviços de engenharia por não serem considerados comuns, haja vista que estes requerem um estudo mais detalhado (JUSTEN FILHO, 2016).

## 2.6 ORGÃO GERENCIADOR, PARTICIPANTE E NÃO-PARTICIPANTE DO SRP

O Sistema de Registro de Preços preconiza o órgão gerenciador como órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame que antecede o Registro de Preços, bem como pelo gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente, sendo portanto, o órgão que promove o certame licitatório. O órgão gerenciador deve realizar uma série de procedimentos a mais em um pregão SRP comparado com um pregão convencional, tanto na fase interna, quanto na externa. Na fase interna, deve registrar sua intenção de Registro de Preços no Portal de Compras do Governo federal para que os demais órgãos possam manifestar a intenção de participar do SRP enviando ao órgão gerenciador a estimativa de consumo, o local de entrega e o cronograma de contratação, se for o caso. Na fase externa, deve gerenciar a Ata de Registro de Preços, autorizando as solicitações de adesões feitas pelos “caronas”, além de ser responsável também por conduzir eventuais renegociações dos preços registrados na ata de Registro de Preço (FERNANDES, 2015).

O órgão participante, é o órgão ou entidade que apesar de não conduzir o procedimento licitatório, entra no SRP ainda na fase interna, manifestando o interesse de participar do Registro de Preços e informando o quantitativo desejado que irá se somar às quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador. Pode existir ainda a participação de um terceiro órgão, chamado de órgão não participante, popularmente chamado de carona, que poderá interagir na contratação depois de concluso o processo sem que tenha participado do certame licitatório. A participação do carona ocorrerá por intermédio da adesão a ata de Registro de Preços, cuja legislação permite a contratação de até 100% do quantitativo registrado, diferentemente do que acontece com o órgão gerenciador e com os participantes, limitados à aquisição das quantidades previstas no edital do processo licitatório (JUSTEN FILHO, 2016).

A ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão da Administração, que não tenha participado do processo licitatório. Esta participação se dará, quando outro órgão tiver interesse na aquisição do mesmo objeto licitado, devendo este entrar em contato com o órgão gerenciador após realização do certame licitatório e solicitar autorização para aderir a Ata de Registro de Preços,

sempre com a anuência por parte do fornecedor e a comprovada vantajosidade, ou seja, o preço do mercado deve estar igual ou superior ao licitado (FERNANDES, 2015).

O principal benefício que se concede ao órgão não participante consiste na não realização de processos licitatórios onerosos, lentos e desgastantes reduzindo de modo significativo os custos nos procedimentos licitatórios, bem como todos os esforços de uma licitação, como a elaboração de uma ata, pesquisa de orçamentos, encaminhamento ao setor jurídico para parecer, economizando tempo e mão de obra que seriam despendidos para uma nova licitação (FERNANDES, 2015).

Os órgãos participantes possuem uma vantagem em relação aos não participantes, já que suas necessidades de consumo estão previstas no ato convocatório. Eles têm o compromisso do fornecimento pelos fornecedores e podem requisitar todos os itens previstos do SRP, sem a obrigação de prévia autorização do órgão gerenciador, nem do fornecedor, para utilizar os saldos da ata de Registro de Preços a qual já constará, expressamente, o quantitativo disponível para contratação pelo órgão participante. Outra importante diferença em relação ao não participante consiste no fato de que este é obrigado a adquirir toda a quantidade informada na solicitação ao órgão gerenciador, enquanto que os demais podem realizar estas solicitações de forma parcelada, o que favorece na redução dos custos com estoque (FERNANDES, 2015).

## 2.7 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DA COMPRA DE MATERIAL PERMANENTE

Fatores críticos de sucesso podem ser considerados como um número limitado de fatores nos quais os resultados, se satisfatórios, irão assegurar um desempenho competitivo para o sucesso futuro da instituição. Eles são os fatores-chave que devem ir bem para assegurar o sucesso de uma organização, representando aquelas áreas para as quais deve ser dada atenção especial para o negócio prosperar. Se os resultados nestas áreas não forem adequados, o desempenho da organização estará comprometido (LEIDECKER; BRUNO, 1984).

Baily et al. (2012) estabelecem que a identificação desses fatores-chave permite enxergar as áreas nas quais deve ser dada atenção especial e contínua de forma

a alcançar um alto desempenho, incluindo questões vitais para as atividades correntes de uma organização de modo a assegurar o seu sucesso.

Baily et al. (2012) abordam seis pontos-chave, em alto grau inter-relacionados na realidade, que podem contribuir para o sucesso da compra, denominadas variáveis-chaves de compras, são eles: qualidade, quantidade, tempo, decisão sobre fonte de suprimentos, preço e negociação de compras.

### **2.7.1 Fator Crítico de Sucesso: Qualidade**

Segundo Peter Baily et al (2000), existem dois tipos de qualidade. A qualidade da especificação é quando o órgão especifica o material a ser comprado de forma correta, repassando esta informação ao fornecedor de forma clara e direta. A qualidade de conformidade é quando o fornecedor atende às necessidades fornecendo um produto de acordo com a especificação solicitada devendo ser analisado de maneira cuidadosa, para evitar a entrega de produtos com menor qualidade.

Para garantir uma compra satisfatória e de qualidade e para que realmente atenda às necessidades da Administração é fundamental que os gestores públicos estejam cientes da importância da especificação detalhada dos produtos ou serviços a serem adquiridos através da indicação clara de propósito, função, aplicação e desempenho esperados do material comprado, permitindo maior clareza e exatidão no momento da cotação de preços. A correta definição do objeto com todas as características e atributos necessários a ser licitado influencia diretamente não só no sucesso ou fracasso da contratação, mas na qualidade do produto a ser adquirido.

Essa descrição não pode ser nem limitada, nem excessivamente ampla. Quando limitada é provável restringir a competição devido a um menor número de fornecedores que poderá participar do processo ou então, no caso da descrição ampla, pode inibir a análise objetiva das propostas, uma vez que essas poderão ser muito diferentes, até mesmo se distanciando do real objeto que a Administração Pública espera receber. Nesse último caso, perde a Administração que trabalhou para realizar todo o processo licitatório, e não conseguiu obter êxito em sua aquisição, e perde também o fornecedor que possivelmente não obterá aprovação na entrega de seu produto ou serviço. Em todos os casos o impacto final recai diretamente sobre os

cidadãos que irão ter suas necessidades mal atendidas pela Administração Pública (FERNANDES, 2015).

A correta descrição do objeto que deseja adquirir, quando realizada de forma clara e não ambígua, é fator determinante para se chegar a um preço de referência adequado. Não seria possível precificar um item corretamente caso o mesmo não esteja definido de maneira adequada. Portanto, um bom preço de referência é consequência direta da definição correta do objeto. As especificações técnicas devem partir do próprio requisitante com apoio da equipe de compras (BAILY; et al,2000).

### **2.7.2 Fator Crítico de Sucesso: Quantidade**

A previsão da quantidade de bens e serviço a ser comprado é uma decisão crucial para a Administração, pois essa previsão deverá suprir as necessidades por determinado período, de forma que não haja falta ou excesso de estoque (FERNANDES, 2015). As ações das instituições dependem de tomadas de decisões, auxiliadas pelas previsões da necessidade de produtos e serviços, que forneçam as informações básicas para planejamento e controle de todas as áreas funcionais das organizações (SLACK, 2009). Portanto, devem-se considerar aspectos como o horizonte da previsão, disponibilidade de dados, precisão necessária e disponibilidade de recursos de modo a estabelecer previamente um quantitativo adequado e assim se antecipar a ações a serem executadas no futuro.

Ao contrário, uma previsão inadequada pode comprometer os resultados da cadeia de suprimentos e gerar três situações: não atendimento da necessidade, demanda atendida com atraso ou excesso de estoque. Quantidades superestimadas irão requerer maiores gastos em estocagem e seguros, além de um maior risco com custos de obsolescência e perdas podendo ainda inibir a participação de uma fatia de mercado que não tem capacidade de honrar com o fornecimento nos quantitativos estimados. A falta de produtos faz com que o requisitante deixe de ser atendido e compromete o andamento de suas atividades (VEIGA et al., 2010).

A previsão das quantidades tem uma influência direta no nível e custo de estoque, portanto o ideal é planejar e, posteriormente, verificar a aproximação entre o

planejamento e a realidade, objetivando realizar ajustes, correções e revisões no planejamento ao longo do tempo (VEIGA et al., 2010).

### **2.7.3 Fator Crítico de Sucesso: Tempo**

Um dos aspectos mais significativos no que diz respeito a licitação é o tempo gasto desde a requisição por parte do setor requisitante até a entrega final do produto ou serviço. Uma das maiores barreiras enfrentadas no sistema de compras públicas é a de que uma simples aquisição pode estender-se por um tempo enorme, devido à necessidade de se cumprir várias formalidades, trazendo prejuízo para o governo e para o fornecedor (OLIVEIRA, 2015).

Em verdade, o excesso de formalismo no procedimento licitatório acarreta consequências indesejáveis para as contratações da Administração Pública. Geralmente os fornecedores tentam compensar a demora do processo, permeada por exigências, complexas e detalhistas, cobrando preços superiores ao de mercado. A lentidão do processo também desestimula a participação de um maior número de fornecedores já que muitos não possuem capital de giro o suficiente para aguardar o pagamento tardio por parte do setor público. Os prazos legais a cumprir e que devem ser obedecidos por quem licita principalmente nas fases de habilitação e de julgamento, a diversidade de materiais e serviços que são adquiridos, com recursos oriundos das mais variadas fontes torna a atividade de compras ainda mais complexa. Para tanto, faz-se necessária uma análise criteriosa dos procedimentos administrativos adotados pelo setor de compras, buscando racionalizar rotinas e agilizar os processos (BAILY; et al,2000).

### **2.7.4 Fator Crítico de Sucesso: Fonte de Suprimentos**

Selecionar o fornecedor adequado é uma das principais atividades do sistema de compras devendo ser realizado levando em consideração fatores como proximidade, presteza na entrega, qualidade do produto, reputação, participação no mercado, responsabilidade, experiência, flexibilidade nos vários tipos de acordo possíveis, preço, histórico de realizações dentre outros. Selecionar o fornecedor correto em cada caso significa reduzir o custo total de aquisição, que considera todos os custos associados à

aquisição do produto; a qualidade total oferecida pelo fornecedor; o serviço prestado pelo fornecedor, velocidade de entrega, o comprometimento, a confiabilidade e o custo de transporte (BAILY; et al, 2000).

Todavia, no caso da administração pública não se é percebida esta prática devendo o gestor público guiar-se pelo que dispõe a Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666/1993 garantindo o cumprimento do princípio da impessoalidade e igualdade de condições para todos os concorrentes. Tal restrição pode se apresentar como um entrave para o desenvolvimento de relacionamentos com fornecedores nos quais sejam compartilhados processos, informações e ganhos gerando em alguns casos um custo total de aquisição mais elevado (BAILY; et al, 2000). As relações usuário-fornecedor são uma das principais fontes de informação para o processo inovativo. Quanto mais próximos e mais densas e confiáveis as relações, maior será o grau de inovatividade de ambos, o que gera ganhos de eficiência duradouros (LUNDVALL, 1988).

A licitação parte do princípio de que o mercado possui ampla capacidade e interesse em fornecer ao serviço público, pois exige para os processos de compras apenas a ampla publicidade daquilo que se deseja comprar e dos interessados em licitar, documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal. Todavia, não é apenas com documentos formais e registrados que se comprova a aptidão para o fornecimento. Uma análise mais criteriosa, com visitas de representantes do setor público à instalação dos fornecedores, análise técnica de sua capacidade produtiva e qualidade das instalações, parece, quando feita por critérios anteriormente estabelecidos para cada caso, ter mais eficiência e eficácia que a simples apreciação de documentos (BAILY; et al, 2000).

### **2.7.5 Fator Crítico de Sucesso: Preço**

A busca do melhor preço nas compras públicas é um dos principais fatores críticos de sucesso na racionalização do uso dos recursos públicos. No Brasil, as compras públicas estão entre as maiores fontes de desvios de dinheiro com constantes denúncias de superfaturamento, além de apresentar divergências significativas de preço de um mesmo produto em diferentes localidades no extenso território nacional. A

informatização, as medidas de maior transparência do processo de compras públicas e o cumprimento de todos os trâmites exigidos pela legislação, não tem sido suficiente para impedir a manipulação das compras por parte de alguns fornecedores. Portanto, é fundamental que a pesquisa de preço utilizada como referencial para compra pública seja realizada adequadamente, principalmente, frente a atual escassez de recursos públicos para atender enormes demandas, como as de educação (VIANA, 2010).

De modo a garantir uma melhor pesquisa de preço foi criada a Instrução Normativa (IN) nº 5 de 27 de junho de 2014 que determinou os procedimentos para a realização de pesquisa de preços no qual devem ser realizados mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - Portal de Compras Governamentais: [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://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 locais.

Em 2017, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), aperfeiçoou a pesquisa de preço ao implantar um novo de sistemas de informação que tem como objetivo disponibilizar dados e informações de compras públicas homologadas no sistema de compras do Governo Federal a fim de permitir a pesquisa e análise de preços de materiais e serviços executado na administração pública de modo fácil e ágil. Este sistema possibilita o acesso a planilhas de preços que estão sendo praticados de um dado produto em todo território nacional com diversos filtros que permite a busca por estado, UASG, ano, dentre outros e é hoje a principal ferramenta administração pública federal para referencial dos preços das licitações, dispensas e inexigibilidades. O painel de preços, portanto, trouxe uma maior agilidade na pesquisa de preço permitindo uma redução de tempo considerável no processo de licitação, visto que, para os produtos cadastrados, não há necessidade de buscar preços no mercado, bastando utilizar o valor de referência divulgado (BRASIL, 2017).

É importante perceber que o preço de referência está intimamente ligado às características do bem desejado e é uma das etapas mais importantes da preparação da



licitação que irá se refletir em todo o processo licitatório, sendo fundamentais para o sucesso ou o fracasso das compras públicas. Portanto, é de fundamental importância que a descrição seja o mais claro possível tendo em vista que a definição mal realizada pode resultar em um entendimento equivocado dos potenciais fornecedores, levando-os a crer que irão fornecer um serviço ou produto diferente do que a Administração Pública acredita receber. Deste modo caso o preço obtido seja menor que o valor real do produto ou serviço, pode-se obter um preço referencial inexecutável por parte dos fornecedores, tornando todo processo licitatório nulo. Por outro lado, caso o preço formado seja maior, a Administração Pública pagará um preço superestimado gerando prejuízo aos cofres públicos (VIANA, 2010).

### **2.7.6 Fator Crítico de Sucesso: Negociações de Compras**

O sucesso de uma organização depende muito da habilidade de negociação dos profissionais que a integram, principalmente em compras, onde se envolve a estrutura financeira. A negociação funciona para atenuar efeitos indesejados da competição entre os interessados. Via de regra, na Administração Pública estima-se que a concorrência entre o maior número de interessados aptos a serem contratados conduzirá à apresentação de ofertas mais vantajosas. Contudo, há casos em que, pelas mais variadas razões, a concorrência entre os fornecedores não é suficiente para assegurar uma contratação satisfatória após a fase competitiva (ANDRADE ET AL, 2007).

Tal hipótese ocorre mais frequentemente quando encerrada a fase de propostas ou lances, verifica-se que todas as propostas apresentadas sejam superiores ao orçamento estimado. Nesta suposição, a Administração poderá desencadear um procedimento de negociação com o fornecedor a fim de que ele modifique sua proposta ainda que ela tenha sido melhor que a dos demais participantes da licitação. A adequação do valor da proposta vencedora objetiva evitar que a licitação seja extinta ou seja necessário realizar um novo processo licitatório o que implicaria em mais custos e mais tempo (ANDRADE ET AL, 2007).

A possibilidade de negociação representou avanço significativo no regime de contratação pública permitindo ao gestor público uma facilidade em realizar a contratação, mas sem perder a vinculação à legislação, já que todos os dados ficam

registrados no sistema ComprasNet do Governo Federal. A transparência da conduta das partes é fundamental para permitir o controle e a fiscalização dos atos praticados no âmbito da negociação. Tal negociação deve ocorrer obedecendo a sequência de classificação dos fornecedores. Ou seja, caso a Comissão de Licitação tenha promovido negociação com o primeiro colocado, e a proposta tenha permanecido acima do valor estimado, deve-se negociar com o segundo colocado e assim sucessivamente com os classificados. A classificação ou desclassificação dos candidatos deve ser realizada por um servidor do órgão promotor da licitação o qual será designado como o pregoeiro, tendo ainda a atribuição de receber as propostas e os lances, apresentar contrapropostas a fim de diminuir os valores apresentados e analisá-los seguindo os critérios especificados no edital (ANDRADE ET AL, 2007).

O pregoeiro é ainda responsável pelo processamento da etapa externa do pregão e as suas decisões e negociações terão influência no resultado do procedimento licitatório, haja vista que o mesmo está investido de autoridade para conduzir a sessão. Portanto, a escolha e designação do pregoeiro deve ser realizado levando em consideração não só os aspectos de conhecimentos das leis, decretos, orientações e normativas, acórdãos TCU, domínio do Edital, mas também no desenvolvimento de técnicas relacionadas às características de negociação, senso de justiça, organização, pontualidade, flexibilidade, educação, ética, saber lidar com críticas e autocontrole para atender eventuais questionamentos. Esta designação pode ser feita por simples Portaria ou Ato Administrativo interno do órgão ou entidade, sendo de responsabilidade da autoridade competente (ANDRADE ET AL, 2007).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta as etapas para a construção da metodologia e é composto de cinco partes. A primeira parte apresenta a caracterização da pesquisa quanto aos objetivos e seus procedimentos, bem como aponta quais ferramentas serão usadas na condução e análise dos resultados. A segunda parte detalha a unidade de análise da pesquisa descrevendo as unidades gestoras selecionada para o estudo e como as etapas do processo de compras na UFPB. A terceira parte destaca o universo da pesquisa e o período analisado, para depois delimitar a amostra da pesquisa e destacar a relevância do trabalho. A quarta parte descreve como foi realizada a coleta de dados, com destaque ao sistema comprasnet e SIASG do governo federal. A quinta parte descreve os métodos de pesquisa e como se deu o processo de aplicação do check-list.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Diante da necessidade de respostas às variadas indagações que surgem na sociedade, pesquisas são necessárias para suprir solicitações acerca de um problema de cunho racional e sistemático. Assim a pesquisa pode ser definida como uma atividade básica nas ciências que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos (GIL, 2008). Segundo Minayo (2002), é uma atitude e uma prática teórica de constante aproximação da realidade que definem um processo intrinsecamente inacabado, e que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e prática na busca de soluções para os problemas da realidade cotidiana.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental quanto aos procedimentos ou meios. A pesquisa bibliográfica é aquela realizada a partir do levantamento de referências teóricas, desenvolvida a partir de material já elaborado e já publicado, constituído principalmente de livros e artigos científicos publicadas em meios escritos e eletrônicos, e páginas de web sites (GIL, 2008). Segundo Fonseca(2002), qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador efetuar o levantamento de informações e referências textuais do que já foi estudado sobre o assunto.

Também será realizada uma análise documental que segundo (GODOY, 1995) é constituída pela análise de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser novamente estudados com vistas a uma nova interpretação. A coleta de dados se dará através de fontes secundárias, que são as atas dos pregões realizados pela UFPB, através do sistema de Registro de Preço, no período de 2014 a 2016, disponíveis no portal de compras do Governo Federal no endereço eletrônico [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br).

Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso, objetivando analisar as compras públicas da UFPB em quatro diferentes unidades gestoras, com ênfase nos fatores críticos de sucesso. O estudo de caso é uma técnica de pesquisa que permite estudar profundamente um assunto delimitado, de maneira a permitir conhecimentos detalhados do mesmo (GIL, 2008). Segundo Yin (2010) consiste numa investigação empírica, na qual um fenômeno é estudado em profundidade podendo apresentar diferentes aplicações, tais como explicar possíveis vínculos causais em operações na vida real, descrever relações entre o problema e a realidade em que se insere e explorar situações em que o objeto de avaliação é complexo, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto não são definidos com clareza.

Em relação à abordagem do problema, a pesquisa é classificada como qualitativa e quantitativa a fim de permitir maior grau de interpretação das particularidades do objeto e descrição de sua complexidade permitindo ao pesquisador utilizar de sua criatividade para propor trabalhos com enfoques inovadores (GODOY, 1995).

Essa pesquisa pode ser classificada ainda, do ponto de vista de sua natureza, como aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos, para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos (SILVA; MENEZES, 2005).

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

A Universidade Federal da Paraíba - UFPB é uma Instituição autárquica de regime especial de ensino, pesquisa e extensão, vinculada ao Ministério da Educação, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial distribuída em quatro campi. Foi criada pela Lei Estadual 1.366, de 02 de dezembro de 1955, e instalada sob o nome

de Universidade da Paraíba como resultado da junção de algumas escolas superiores, sendo posteriormente federalizada através da Lei nº. 3.835 de 13 de dezembro de 1960.

Segundo o SIGRH para realizar as atividades administrativas e de ensino, pesquisa e extensão a UFPB contava em abril de 2018 com uma população de 6.637 servidores, sendo 2.815 docentes e 3.522 técnico-administrativos. Tem um corpo docente composto por 78,2% de doutores, 20,0% de mestres e 1,8% de especialistas o que a torna uma instituição de ensino superior com alta taxa de qualificação do corpo docente. Por outro lado, a relação entre técnicos administrativos e docentes, que corresponde a cerca de 0,80, é bem baixa, indicando a dificuldade dos servidores técnico-administrativos em lidar com o enorme volume de trabalho existente, principalmente após os processos de expansão pelos quais passou a UFPB.

A UFPB possui, como órgão deliberativo máximo, o Conselho Universitário (ConsUni), ao qual compete decisões para execução da política geral da Instituição em conformidade com seus Estatuto e Regimento Geral. A atual Administração Superior desta instituição conta com uma Reitoria, uma Vice-Reitoria e oito Pró-Reitorias, tais como: Pró-Reitoria de Administração -PRA, Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários - PRAC, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas -PROGEP, Pró-Reitoria de Graduação -PRG, Pró-Reitoria de Pesquisa -PROPESQ, Pró-Reitoria de Pós-Graduação – PRPG, Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento - PROPLAN e a Pró-Reitoria de Assistência e promoção ao estudante – PRAPE. O Campus I localizado na capital João Pessoa possui além da unidade sede, as unidades acadêmicas de Mangabeira e Santa Rita. Os demais campi nos municípios de Areia (campus II), Bananeiras (Campus III) e de Rio Tinto e Mamanguape (Campus IV).

O orçamento anual na UFPB é descentralizado para cada unidade/centro, sendo estes responsáveis pela aquisição de seus suprimentos, e identificados por um código UASG – Unidade Administrativa Subordinada Operacionalmente ao Órgão. UASG é a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização e por receber as necessidades de contratações dos órgãos e convertê-las em processo licitatório.

A UFPB possui atualmente oito unidades gestoras implantadas, apresentadas na tabela 02, e uma unidade gestora em processo de implantação no campus IV.

**Tabela 2** – Unidades Gestoras da Universidade Federal da Paraíba.

<b>Código UASG</b>	<b>Unidades Gestoras</b>
153065	Pró-Reitoria de Administração - PRA
153066	Prefeitura Universitária - PU
153067	Pró-Reitoria de Pós Graduação - PRPG
153068	Centro de Ciências Exatas e da Natureza - CCEN
153070	Biblioteca Central - BC
153071	Hospital Universitário Lauro Wanderley - HULW
153073	Centro de Ciências Agrárias - CCA
153074	Centro de Ciências Humanas Sociais e Agrárias - CCHSA
155916	Centro de Ciências Aplicada a Educação - CCAE

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do portal de compras do governo federal ([comprasgovernamentais.gov.br](http://comprasgovernamentais.gov.br)).

A UFPB recebe todos os anos recursos da União para a aquisição de materiais permanentes, de consumo e prestação de serviços, entre outros. Os recursos recebidos são geridos pela Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) que os distribuí aos demais setores da instituição por meio de uma matriz de distribuição de recursos orçamentários. De acordo com esta matriz, as variáveis que influenciam em uma maior ou menor distribuição de recursos para a aquisição de materiais permanentes e de consumo são: área útil construída, carga horária administrativa, carga horária dos docentes, índice de atividade de extensão, alunos matriculados nas disciplinas, índices de projetos de pesquisa, carga horária de aulas práticas e de aulas teóricas (UFPB, 2018).<sup>1</sup>

### **3.2.1 Descrição da Pró-Reitoria de Administração - PRA**

A PRA<sup>2</sup> é um órgão centralizado, responsável pelo maior número de licitações realizadas e maior volume de contratação da UFPB. Localizada no campus-sede, é incumbida de funções específicas nas áreas de administração contábil e financeira,

<sup>1</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA. Pró-Reitoria de Planejamento. Notas explicativas:Matriz Orçamentária UFPB.João Pessoa:2017

<sup>2</sup> Dados obtidos da PRA. Disponível em: <[http://www.pra.ufpb.br/pru/contents/menu/assuntos/copy\\_of\\_equipe](http://www.pra.ufpb.br/pru/contents/menu/assuntos/copy_of_equipe)> Acesso em: 06 mar, 2018.

material, patrimônio e atividades auxiliares, bem como pelas contratações de bens e serviços, de 25 (vinte e cinco) centros/unidades da Universidade Federal da Paraíba, conforme tabela 3.

São vinculados à PRA<sup>2</sup> o Departamento de Contabilidade e Finanças, o Departamento de Administração e as Auditorias. O Departamento de Administração tem por finalidade supervisionar e gerir as atividades relacionadas com a administração de material, patrimônio e atividades auxiliares e é constituído pelas seguintes divisões: Divisão de Materiais, Divisão de Patrimônio e Divisão de Atividades Auxiliares.

**Tabela 3** – Centros / Unidades da Universidade Federal da Paraíba com gastos registrados pela PRA.

<b>UGR</b>	<b>UNIDADE/CENTRO</b>
<b>150646</b>	REITORIA/ Núcleo de Produção em Comunicação e Artes – NPCA / Secretaria dos Órgãos Deliberativos da Administração Superior - SODS / Assessoria para Assuntos Internacionais-AAI/ Núcleo de Documentação e Informação Histórica Regional -NDIHR /Procuradoria Jurídica / Centro de Referência de Atenção em Saúde - CRAS
<b>150647</b>	PRA/ COPERVE/COMERC.EXT. /CCI
<b>150648</b>	Pró-Reitoria de Graduação-PRG / UFPB VIRTUAL
<b>150649</b>	Pró-Reitoria de Extensão e assuntos comunitários -PRAC
<b>150650</b>	Ensino a Distância Unificado - EDU
<b>150651</b>	Núcleo de Tecnologia da Informação - NTI
<b>150652</b>	Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA
<b>150653</b>	Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCHLA
<b>150654</b>	CCS/ ETS/ FARM.ESCOLA
<b>150655</b>	Centro de Tecnologia - CT
<b>150656</b>	Centro de Educação - CE
<b>150657</b>	Centro de Ciências Jurídicas - CCJ
<b>150658</b>	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEP

<b>150659</b>	Centro de Ciências Aplicadas e Educação - CCAE(LIT.NORTE)
<b>150660</b>	Centro de Ciências Médicas - CCM
<b>151616</b>	Pro Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento - PROPLAN
<b>151831</b>	Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional - CTDR
<b>152306</b>	Pró Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante - PRAPE
<b>152643</b>	Centro de Informática - CI
<b>152644</b>	Centro de Energias Alternativas e Renováveis - CEAR
<b>152645</b>	Centro de Comunicação Turismo e Artes - CCTA
<b>155504</b>	Instituto de Pesquisa em Farmácias e Medicamentos - IPEFARM
<b>153067</b>	Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa - PRPG
<b>153072</b>	Laboratório de Tecnologia Farmacêutica - LTF
<b>156042</b>	Pró-Reitoria de Pesquisa - PROPESQ

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do portal de compras do governo federal ([comprasgovernamentais.gov.br](http://comprasgovernamentais.gov.br)).

A Divisão de Materiais da Pró-Reitoria de Administração contava em 2018 com dezoito servidores e é o setor em que as atas de Registro de Preços para compra de bens de consumo e permanente são formalizadas e os processos para contratação pelo sistema de Registro de Preços são instruídos, independente da PRA ser órgão gerenciador, órgão participante ou órgão não participante. A contratação de serviços compete a coordenação administrativa que contava com doze servidores e outros quatro que atuavam no sistema de concessão de diárias e passagens. Já a licitação é realizada pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) que é o órgão subordinado diretamente a PRA, e responsável pelo assessoramento e realização dos procedimentos licitatórios, contava com oito servidores que utilizavam sistematicamente o Registro de Preços para realizar aquisições de bens como órgão participante e não participante. O Almoxarifado central atuava com nove servidores efetivos e a Divisão de Patrimônio com dez.

A Divisão de Materiais (DM) é o setor da PRA responsável pelo recebimento dos pedidos de compra encaminhados pelos requisitantes através de um sistema interno informatizado implantado em 2016, denominado Sistema Integrado de Patrimônio,



Administração e Contratos - SIPAC, que é acessado através de login e senhas individuais, pelos servidores que são previamente cadastrados em seus setores para poderem lançar pedidos de compras de acordo com a necessidade e com o recurso disponível.

### **3.2.2 Descrição do Centro de Ciências Exatas e da Natureza - CCEN**

O Centro de Ciências Exatas da Natureza – CCEN está situado em João Pessoa, no Campus I da Universidade Federal da Paraíba onde realiza atividades de ensino, pesquisa e extensão, nas áreas de Matemática, Estatística, Física, Química, Ciências Biológicas e Geografia.

Atua de forma descentralizada e possui unidade gestora própria desde 1998 que é responsável por planejar e coordenar as ações administrativas relacionadas às áreas de serviços, materiais e patrimônio e responsável por proceder todas as compras do CCEN<sup>3</sup> de modo a atender os trinta e oito laboratórios, sete departamentos, seis coordenações, oito programas de pós-graduação, biblioteca setorial e demais setores de apoio a Direção de Centro. Em 2018, contava com quatro servidores na assessoria administrativa, três no almoxarifado central, seis na Divisão de Material, oito na Divisão Financeira, cinco na Divisão de Patrimônio e uma no setor de licitação.

### **3.2.3 Descrição do Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrária - CCHSA**

O Centro de Ciências Humanas Sociais e Agrárias – CCHS está situado entre os municípios de Bananeiras e Solânea, compõe o Campus III da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, uma instituição educacional multi-campi, voltada para o ensino médio, a educação profissional, os ensinos de graduação e de pós-graduação, voltados prioritariamente para as áreas de agricultura, pecuária, agroindústria, gestão e educação.

Atuando de forma descentralizada, a coordenação administrativa e de planejamento possui unidade gestora própria responsável pelas contratações de bens e serviços, pelo recebimento, guarda e distribuição dos materiais adquiridos bem como do

---

<sup>3</sup> Dados obtidos no CCEN. Disponível em: <<http://www.ccen.ufpb.br/ccen/contents/menu/acesso-rapido/ramais-ccen>> Acesso em: 06 mar, 2018.

controle patrimonial dos bens móveis e imóveis. A equipe da coordenação administrativa do CCHSA<sup>4</sup>, em 2018, estava composta por dezessete servidores que são responsáveis dentre outras atividades pelas compras dos quarenta e dois laboratórios, cinco departamentos, cinco coordenações, quatro coordenações de pós-graduação, três coordenações de curso técnico, biblioteca e outros setores de apoio.

### **3.2.4 Descrição do Centro de Ciências Agrárias - CCA**

O Centro de Ciências Agrárias (CCA) localiza-se no antigo Engenho Várzea, na cidade de Areia, Região do Brejo Paraibano, tem uma população de aproximadamente 18.000 habitantes e compõe o Campus II da Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

O Centro de Ciências Agrárias da UFPB foi criado no dia 12 de março de 1934, através do Decreto Estadual nº 478 e federalizado no ano de 1951, sendo inicialmente denominado Escola de Agronomia da Paraíba, depois Escola de Agronomia do Nordeste constituindo-se na primeira instituição de nível superior da Paraíba.

Atua como unidade descentralizada sendo responsáveis pelas compras para atender 34 laboratórios dos cursos de graduação em Agronomia, Zootecnia, Ciências Biológicas, Medicina Veterinária e Química, e de pós-graduação em ciências do solo, agronomia, zootecnia, ciência animal e biodiversidade. Além de atender às pesquisas básicas e aplicadas desses cursos, prestam serviço à comunidade através de práticas de ensino às escolas de ensino fundamental da rede pública do município e apoio logístico ao Setor Agropecuário da região.

A equipe responsável pelas compras, em 2018, estava composta por quatro servidores na contabilidade, uma no setor de compras, duas no setor de licitação e uma no setor de almoxarifado e patrimônio.

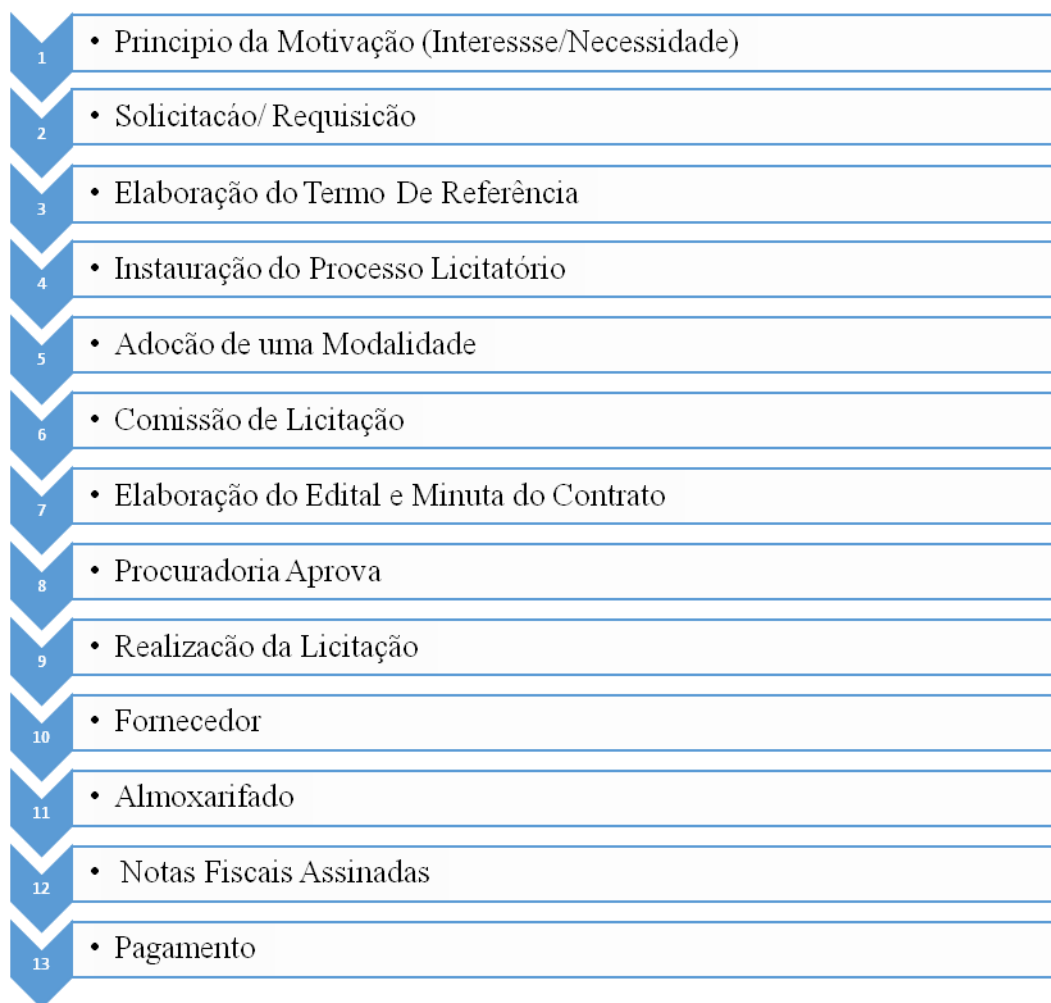
### **3.2.5 Etapas do Processo de Compras na UFPB**

---

<sup>4</sup> Dados obtidos no CCHSA. Disponível em: < <http://www.cchsa.ufpb.br/cchsa/contents/paginas/institucional/equipe-administrativa>> Acesso em: 06 mar, 2018.

Os pedidos de compra na UFPB no que se refere aos bens comuns adquiridos através de Registro de Preço obedecem as seguintes etapas conforme é demonstrado na figura 1.

**Figura 1:** Etapas do Processo de Compras na UFPB



Fonte: Elaboração Própria (2018)

1. A compra se inicia pelo reconhecimento de uma necessidade ou problema.
2. O requisitante prepara o pedido de compras contendo: Justificativa, Especificação, Quantidade desejada e Exigências técnicas.
3. É elaborado o termo de referência baseado nas especificações contidas na solicitação de compras.

4. Os pedidos são analisados pela comissão de licitação, classificados em Material de Consumo, Serviço e Material Permanente e agrupados por natureza de despesa.
5. É definido qual a modalidade de licitação a ser adotada, baseada nas normas vigentes da legislação do Governo Federal e informado a dotação orçamentária nos casos em que é necessário.
6. Uma vez definida a modalidade, o processo é encaminhado para comissão de licitação onde é definido o pregoeiro que irá conduzir o processo licitatório e a equipe de apoio.
7. Nesta fase são elaborados o edital e a minuta da licitação.
8. Solicita o parecer jurídico da instituição e publica o edital. Presta os esclarecimentos que for solicitado pelos fornecedores e envia para licitação.
9. É realizado o processo licitatório com a fase de lances em seguida o julgamento das propostas e a homologação do resultado pelo ordenador de despesa. Encaminha o resultado para ser publicado no DOU.
10. Ao final da Licitação é informado o Fornecedor Vencedor, bem como os itens e preços. O setor de execução realiza o Empenho no SIAFI e colhe a assinatura do Ordenador de Despesa.
11. Na aquisição de Material, o fornecedor faz a entrega no Almoxarifado onde haverá a conferência da mercadoria e da nota fiscal, a qual deverá ser assinada pelo requisitante e posterior envio a contabilidade.
12. Ao receber a nota fiscal, a contabilidade localiza o processo de compra, checa o empenho e confere a nota fiscal e apropria no SIASG e aguarda-se o repasse financeiro pelo MEC.
13. Com a chegada do recurso, a contabilidade emite a Ordem Bancária através do SIAFI e, consolida-se o pagamento ao fornecedor e o processo é então arquivado.

### 3.3 AMOSTRA DA PESQUISA

Segundo Martins e Theóphilo (2007), enquanto a população é o conjunto de todos os elementos que se interessa estudar, a amostra é o subconjunto de elementos da

população efetivamente estudado. No caso deste estudo, foram escolhidas quatro unidades gestoras da Universidade Federal da Paraíba, CCEN, CCHSA, PRA e CCA a amostra considerada abrange os registros de preços de material permanente realizados no período de 2014 a 2016.

Os gastos com consumo não serão tratados neste estudo restringindo apenas as aquisições de bens permanentes da UFPB, que apesar de representarem um percentual pequeno de itens licitados, representam uma parcela significativa do orçamento. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Portaria nº 448/2002, entende como material de consumo aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada há dois anos. Já o material permanente é aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos.

A escolha destas quatro unidades para aplicação da pesquisa se dá em virtude de buscar conhecer se os fatores críticos de sucesso se comportam uniformemente independente de serem unidades centralizadas ou descentralizadas e também por estarem localizadas dentro ou fora da sede da instituição. Na pesquisa em tela temos a PRA e o CCEN atuando na sede, ou seja, em João Pessoa, e o CCHSA e o CCA atuando em municípios no interior do estado. As distingue também o fato de atuarem de forma centralizada como é o caso da PRA que realiza a compra para atender 25 unidades/centro ao passo que o CCEN, CCA e o CCHSA realizam as compras para atender restritamente suas unidades.

Trata-se de uma amostragem não probabilística e intencional. Nesse tipo de amostragem os sujeitos da amostra são escolhidos por critérios pré-estabelecidos a fim de que possam ser uma representação do universo de estudo. Tal representatividade pode ser percebida, conforme evidenciado na tabela 4:

**Tabela 4:** Quantidade de processos e valor licitado por cada unidade gestora da UFPB no ano de 2016.

<b>Unidades Gestoras</b>	<b>Qtd de Processos</b>	<b>%</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Pró-Reitoria de Administração – PRA	188	60,06%	R\$ 18.569.219,99	42,61

Prefeitura Universitária - PU	54	17,25%	R\$ 15.303.460,25	35,12
Centro de Ciências Exatas e da Natureza - CCEN	13	4,15%	R\$ 233.175,93	0,54
Biblioteca Central - BC	5	1,60%	R\$ 2.176.190,92	4,99
Hospital Universitário Lauro Wanderley - HULW	7	2,24%	R\$ 3.059.688,57	7,02
Centro de Ciências Agrárias - CCA	12	3,83%	R\$ 1.310.631,97	3,01
Centro de Ciências Humanas Sociais e Agrárias - CCHSA	34	10,86%	R\$ 2.926.398,12	6,72

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do painel de preços do Governo Federal brasileiro ([paineldeprecos.planejamento.gov.br](http://paineldeprecos.planejamento.gov.br)).

Percebe-se que as quatro unidades gestoras escolhidas foram responsáveis por 78,91% dos processos licitatórios realizados pela UFPB no ano de 2016, sendo ainda responsável por 52,87% do orçamento gasto pela UFPB. Conforme se percebe na tabela a PRA foi responsável por mais de 60% dos processos licitatórios e por 42,6% do recurso gasto pela UFPB.

Assim, ao realizar uma amostragem intencional será possível analisar uma diversidade maior de compras, pela UFPB, através do sistema de Registro de Preços, possibilitando, então, uma compreensão e avaliação mais ampla dos fatores críticos de sucesso nas compras da UFPB. Quanto a escolha da modalidade pregão, através do sistema de Registro de Preço, deve-se ao fato de ser a forma mais comumente utilizada pela Gestão Pública Federal.

Conforme a tabela 5 é possível perceber que, no ano de 2016 a modalidade pregão respondeu por 54,1% das compras do governo federal. A rápida difusão do pregão principalmente na sua forma eletrônica decorre, sobretudo, da percepção pelos gestores da significativa redução de custos e de tempo que esta ferramenta proporciona (FREITAS; MALDONADO, 2013).

**Tabela 5** – Valores em reais licitados por modalidade de licitação no ano de 2016.

<b>2016</b>	<b>Brasil</b>	<b>UFPB</b>	<b>PRA</b>	<b>CCHSA</b>	<b>CCEN</b>
<b>Pregão</b>	49 bilhões	58 milhões	21,8 milhões	2,8 milhões	3,4 milhões
<b>Dispensa</b>	13,7 bilhões	5 milhões	1,6 milhões	727 mil	46 mil
<b>Inexibilidade</b>	25,3 bilhões	3,6 milhões	1,4 milhões	32 mil	42,5 mil
<b>Tomada de Preço</b>	202,8 milhões	79,3 mil	-	-	-
<b>Concorrência</b>	1, 88 bilhões	-	-	-	-
<b>Convite</b>	7,6 milhões	-	-	-	-
<b>Concurso</b>	3 milhões	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do painel de preços do Governo Federal brasileiro ([paineldeprecos.planejamento.gov.br](http://paineldeprecos.planejamento.gov.br)).

Para avaliação da amostra a ser analisada na pesquisa foi realizado o levantamento de todas as licitações ocorridas no ano de 2014 a 2016 em quatro unidades gestoras da UFPB. Nesse período, as unidades gestoras realizaram 374 pregões. Deste total foram retirados da amostra 80 licitações de serviços, 133 licitações de consumo e 62 licitações que foram cancelados ou revogados. Por fim a amostra se restringiu a análise de 1.613 itens presentes nas 97 licitações SRP para o fornecimento de bens permanentes.

### 3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Para a coleta de dados foi utilizado a base de dados disponível no sítio eletrônico de compras do Governo Federal Brasileiro (Portal Comprasnet). O Portal de Compras Governamentais é um site gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG no qual toda a fase externa do processo eletrônico de compras é realizada. O ambiente é disponibilizado para realização de pregões e divulgação de diversas informações referente as licitações e contratações públicas. Através do acesso livre, todos os dados referentes a qualquer licitação ou cotação eletrônica realizada no âmbito da Administração Pública Federal pode ser acompanhado por toda sociedade de forma fácil e ágil (MPOG, 2015).

Os principais dados coletados estão presentes no termo de homologação da licitação que são: quantitativo de itens licitados na modalidade pregão eletrônico, data de homologação do Registro de Preços, quantidade de itens cancelados por licitação e os respectivos motivos dos cancelamentos.

Os passos para obter as informações são descritos a seguir: Primeiramente acessou-se o site pelo endereço eletrônico <http://www.compras.gov.br>; na aba Consultas, clicou-se na seguinte sequência de links “Compras Governamentais”, “Atas” e “Atas de Pregão”. Em seguida digitou-se o número da UASG da unidade gestora desejada e o número do pregão, por fim seleciona “termo de homologação” para se chegar à informação conforme demonstrado na figura 2:

**Figura 2:** Tela do Portal de Compras Governamentais

Portal de Compras do Governo Federal  
**Comprasnet**  
 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO  
 Brasília, 05 de Março de 2018

Portal de Compras Governamentais

Homologado 17/09/2014 17:08:14 ZELMA GLEBYA MACIEL QUIRINO

**Item: 17**  
**Descrição:** EQUIPAMENTOS DIVERSOS PARA SERVIÇOS PROFISSIONAIS E COMERCIAIS  
**Descrição Complementar:** EQUIPAMENTO ODONTOLÓGICO, JATO BICARBONATO, PEÇA DE MÃO, MATERIAL CORPO ALUMÍNIO ANODIZADO, INDICAÇÃO PROFILAXIA, FONTE PNEUMÁTICO, INSTALAÇÃO ENCAIXE BORDEN, COMPONENTES ADICIONAIS RESERVATÓRIO PÓ, PONTEIRA REMOVÍVEL AUTOCLAVÁVEL. REGISTRO NA ANVISA. GARANTIA MÍNIMA DE 01 ANO.  
**Tratamento Diferenciado:** -  
**Aplicabilidade Decreto 7174:** Não  
**Aplicabilidade Margem de Preferência:** Sim  
**Quantidade:** 10  
**Valor estimado:** R\$ 2.887,5000  
**Unidade de fornecimento:** UND  
**Situação:** Homologado

**Adjudicado para:** ROSSATO & BERTHOLD LTDA - ME, pelo melhor lance de R\$ 216,0000 e a quantidade de 10 UND.

Eventos do Item			
Evento	Data	Nome	Observações
Adjudicado	12/09/2014 09:56:21	-	Adjudicação em grupo da proposta. Fornecedor: ROSSATO & BERTHOLD LTDA - ME, CNPJ/CPF: 06.977.683/0001-18, Melhor lance: R\$ 216,0000
Homologado	17/09/2014 17:08:14	ZELMA GLEBYA MACIEL QUIRINO	

**Item: 18**  
**Descrição:** EQUIPAMENTOS DIVERSOS PARA SERVIÇOS PROFISSIONAIS E COMERCIAIS  
**Descrição Complementar:** EQUIPAMENTO ODONTOLÓGICO, TIPO LASER TERAPÊUTICO E LED CLAREAMENTO, MOTOR DE BANCADA, FONTE LASER VERMELHO E INFRAVERMELHO (660 E 810NM), COMPONENTES ADICIONAIS 2 PEÇAS DE MÃO, PONTEIRAS, 3 OCULOS, PEDAL, CABO. REGISTRO NA ANVISA. GARANTIA MÍNIMA DE 01 ANO.  
**Tratamento Diferenciado:** -  
**Aplicabilidade Decreto 7174:** Não  
**Aplicabilidade Margem de Preferência:** Sim  
**Quantidade:** 10  
**Valor estimado:** R\$ 1.800,0000  
**Unidade de fornecimento:** UND  
**Situação:** Cancelado na aceitação

Eventos do Item

Acesso à Informação



Fonte: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>, 2018

Em um segundo momento, foi realizado a classificação dos itens licitados em material de consumo, material permanente ou serviço. Em seguida foram extraídos os motivos dos cancelamentos, a quantidade homologada do item, o valor estimado e o valor do bem que foi homologado e armazenados em planilhas de Excel.

Para obtenção da informação da quantidade que foi efetivamente contratada foi necessário seguir os passos descritos a seguir: Primeiramente acessou-se o site pelo endereço eletrônico <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>; na aba Consultas, clicou-se na seguinte sequência de links “Compras Governamentais”, “Gestão de Ata de Registro de Preço/SRP”, “Consultas”, e “Pesquisar Licitação”. Em seguida digitou-se o número da UASG da unidade gestora desejada e o número do pregão, por fim seleciona o item desejado para se chegar a informação conforme demonstrado na figura 3:

**Figura 3:** Tela do Sistema Integrado de Administração de serviços gerais - SIASG net

The screenshot shows the SIASG net system interface. The main header includes the SIASG net logo and the text 'Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais'. The page title is 'ATA SRP' and the sub-header is 'Consultas'. The main content area is titled 'Visualizar Item SRP' and displays the following information:

- Órgão:** 26240 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA
- UASG Gerenciadora:** 153065 - MEC/UF-UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA/PB
- Modalidade de Licitação:** Pregão Eletrônico
- Nº da Licitação:** 00020/2014
- Nº da IRP:** 00025/2014
- Nº do Processo:** 23074022131201493
- Nº do Item:** 17
- Tipo do Item:** Material
- Item:** 193590 - EQUIPAMENTOS DIVERSOS PARA SERVIÇOS PROFISSIONAIS E COMERCIAIS
- Descrição Detalhada:** EQUIPAMENTO ODONTOLÓGICO. JATO BICARBONATO. PEÇA DE MÃO. MATERIAL CORPO ALUMÍNIO ANODIZADO. INDICAÇÃO PROFILAXIA. FONTE PNEUMÁTICO. INSTALAÇÃO ENCAIXE BORDEN. COMPONENTES ADICIONAIS RESERVATÓRIO POI. PONTEIRA REMOVÍVEL AUTOCLAVÁVEL. REGISTRO NA ANVISA. GARANTIA MÍNIMA DE 01 ANO.
- Quantidade Publicada:** 10
- Unidade de Forneimento:** UND

Below this information, there are tabs for 'Detalhes do Item', 'Solicitações do Item', 'UASGs do Item', and 'Fornecedores do Item'. The 'Detalhes do Item' tab is active and shows:

- Quantidade Homologada:** 10
- Data da Assinatura da Ata:** 17/09/2014
- Vigência da Ata:** 17/09/2014 a 16/09/2015

There are two summary sections:

- Resumo das quantidades da Gerenciadora + Participantes:**

Contratada	Empenhada	Saldo para Contratação	Saldo para Empenho
0	10	10	10
- Resumo das quantidades das Caronas:**

Máximo para Adesões	Aguardando Autorização	Autorizada	Contratada	Empenhada	Saldo para Adesão
50	0	8	0	8	42

At the bottom, there is a table for 'Gestores vinculados':

CPF	Nome	E-mail	Telefone
132.210.274.00	MARIA LUCIA ELIZABETH MANTUS		

Fonte: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>, 2018

Na sequência foram criadas planilhas de Excel para realizar a análise dos seis fatores críticos de sucesso. Por fim, foi realizada a aplicação de um checklist, elaborado

por Andreão (2015), com algumas adaptações, visando conhecer as variáveis-chave propostas por Baily et al. (2012). A decisão por utilizar como base o checklist de Andreão (2015) decorre do fato de que o instrumento também foi aplicado em uma instituição de ensino e que contempla as informações necessárias para o alcance do objetivo proposto.

No estudo citado a pesquisa se deteve a avaliar os processos de compras do departamento de administração na Universidade Federal do Espírito Santo no ano de 2013. Nesse ano, o Departamento de administração realizou 138 pregões, através da Coordenadoria de Licitações. Deste total foram retidas da amostra oito licitações de serviços, vinte e dois processos referente à Registro de Preços e outros nove que foram cancelados ou revogados. Dos 99 pregões restantes destinados ao fornecimento de bens para pronta entrega, ou seja, licitação em que o objeto é licitado e posteriormente entregue em sua totalidade foi ainda retirada 54 pregões destinados a compra de material de consumo. Deste modo o estudo avaliou 45 pregões de bens permanentes realizados através de compra direta objetivando avaliar os fatores críticos de sucesso para o processo licitatório. A análise dos pregões se deu por meio de um check list elaborado a partir do livro intitulado “compras” do autor Baily et al. (2012).

### 3.5 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS

Após a análise e coleta de informações, os dados foram organizados em seis planilhas de Excel que corresponde aos fatores que, segundo Baily et al. (2012), contribuem para o sucesso da compra de material permanente, são eles: qualidade, planejamento, tempo, decisão sobre fonte de suprimentos, preço e negociação de compras. A cada um desses fatores foram atribuídas variáveis para a sua efetiva mensuração a partir do trabalho desenvolvido por Andreão (2015).

Para mensuração do fator qualidade foi verificado se a qualidade da especificação foi ou não satisfatória. A quantidade foi analisada sobre dois aspectos, o primeiro o percentual total que foi empenhado a fim de verificar a acurácia da previsão de demanda, no segundo foi identificado o percentual de itens que foram licitados sem que nenhuma compra fosse efetivamente realizada. Quanto ao fator tempo, foi calculado

a quantidade de dias gasto desde o momento da abertura do certame licitatório até a data da homologação. Para avaliar o fator fonte de suprimentos identificaram-se as empresas que estavam habilitadas e inabilitadas a fornecer produtos ao setor público. No que se refere ao preço foi identificado os motivos que levaram ao cancelamento de itens, separando-os em cancelamentos devido ao valor maior que o estimado, itens cancelados devido a erros na especificação e itens desertos. Por fim, foi avaliado dentre os itens que obtiveram preço superior ao estimado àqueles que conseguiram ser negociados por parte do pregoeiro de modo a evitar o cancelamento do mesmo.

Em seguida foi realizada a análise dos fatores associados ao sucesso dos processos de compra de material permanente, em quatro unidades gestoras da UFPB, e proposto um plano de melhoria no processo de compras da Universidade Federal da Paraíba.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

O presente capítulo traz a análise dos dados obtidos por meio do Portal Comprasnet e está dividido em seis partes, correspondentes aos fatores que contribuem para o sucesso da compra de material permanente, são eles: qualidade, quantidade, tempo, decisão sobre fonte de suprimentos, preço e negociação de compras. A cada um desses fatores foram atribuídas variáveis para a sua efetiva mensuração. A seguir é apresentada a análise desses fatores, tomando por referência os parâmetros definidos por Andreão (2015). Importa registrar que os dados dizem respeito a quatro Unidades Gestoras da UFPB: CCEN, CCA, CCHSA E PRA. Inicialmente, são apresentados os dados considerados em cada uma dessas unidades gestoras no período estipulado para esse estudo.

Entre os anos de 2014 a 2016, foram realizados 27 pregões para registros de preços pelo CCEN visando à aquisição de materiais e serviços conforme pode ser observado na Tabela 6. Excluindo os pregões de serviço, consumo e os pregões abandonados ou revogados restaram apenas 4 pregões de material permanente. Durante os três anos foram licitados 50 itens de material permanente dos quais 48 deles foram homologados e apenas 1 foi cancelado. Deste modo o CCEN teve apenas 1,96% dos seus processos cancelados o que representa o menor percentual entre todas as unidades gestoras analisadas. Observa-se ainda que o CCEN não realizou nenhum pregão SRP de material permanente no ano de 2016. Portanto, os dados foram analisados restritamente nos anos de 2015 e 2014, conforme é possível observar na tabela a seguir.

Tabela 6: Levantamento dos processos licitatórios do CCEN a serem analisados.

CCEN	Total de pregões	Pregões cancelados ou revogados	Pregões serviço	Pregões bens de consumo	Pregões de material permanente	Itens permanentes licitados	Itens permanentes cancelados	
2016	4	2	1	1	0	0	0	0%
2015	14	4	3	4	3	27	1	3,57%
2014	9	2	4	2	1	23	0	0%
Total	27	8	8	7	4	50	1	1,96%

Elaboração Própria (2018)

Pode-se observar, por meio da Tabela 7, que o CCA realizou 61 pregões nos anos analisados sendo 16 deles realizados para aquisição de material permanente através do Sistema de Registro de Preço. Dos 324 itens analisados 168 foram efetivados no ano de 2014 representando mais de 50% de todos os itens realizados no período avaliado. Analisando os três anos em estudo obteve um percentual médio de 16,9% de itens cancelados.

**Tabela 7:** Levantamento dos processos licitatórios do CCA a serem analisados

CCA	Total de pregões	Pregões cancelados ou revogados	Pregões serviço	Pregões bens de consumo	Pregões de material permanente	Itens permanentes licitados	Itens permanentes cancelados	
2016	13	0	0	9	4	102	24	19,0%
2015	18	2	3	10	3	54	19	26,0%
2014	30	0	2	19	9	168	23	13,7%
Total	61	2	5	38	16	324	66	16,9%

Elaboração Própria (2018)

A Tabela 8 apresenta um total de 16 licitações realizadas pelo CCHSA no período analisado, perfazendo um total de 385 itens licitados. Apesar de ter realizado apenas 2 pregões no ano de 2016 estes foram responsáveis por 232 itens licitados, enquanto que em 2015 e 2014 foram licitados 74 e 79 itens respectivamente. O total de 82 itens cancelados em 2016 contribuiu significativamente para o mais alto nível de itens cancelados entre todas as unidades gestoras em estudo, alcançando uma média total de 21,6% nos três anos analisados. Em 2016, a quantidade de itens registrados aumentou mais de 300% em comparação com o ano anterior, porém elevou-se de 12,9% para 26,1% o percentual de itens cancelados.

**Tabela 8:** Levantamento dos processos do CCHSA a serem analisados

CCHSA	Total de pregões	Pregões cancelados ou revogados	Pregões serviço	Pregões bens de consumo	Pregões de material permanente	Itens permanentes licitados	Itens permanentes cancelados	
2016	19	5	3	9	2	232	82	26,1%
2015	25	5	3	13	4	74	11	12,9%

2014	34	5	9	10	10	79	13	16,4%
Total	78	15	15	32	16	385	106	21,6%

Elaboração Própria (2018)

Na PRA a quantidade de Pregões é bem superior as demais unidades gestoras analisadas. No período avaliado foram realizados 61 pregões obtendo um total de 854 itens licitados, dos quais 628 tiveram os preços registrados, o que corresponde a aproximadamente 79,1% do total licitado conforme pode ser observado na Tabela 9. Observou-se um total de 226 itens cancelados o que demonstra um elevado percentual de 20,9% de itens cancelados. Em 2015 apesar de terem sido licitados uma quantidade bastante inferior de itens, quando comparado aos anos de 2016 e 2014, é também o ano em que o percentual de itens cancelados é mais elevado.

A coleta de dados gerou uma amostra de 1.613 itens licitados em 97 pregões nas unidades gestoras da PRA, CCA, CCHSA e CCEN durante os anos de 2014 a 2016. A amostra foi intencional, pois houve uma seleção prévia entre as unidades gestoras, em que foram selecionadas duas unidades do interior e duas unidades da capital sendo que uma destas atuando de forma centralizada enquanto que as demais efetuam as compras exclusivamente para o seu próprio centro. Trata-se de uma amostra bastante representativa haja vista que em 2016 as unidades selecionadas foram responsáveis por 75,08% dos processos licitatórios realizados pela UFPB.

**Tabela 9:** Levantamento dos processos do PRA a serem analisados

PRA	Total de pregões	Pregões cancelados ou revogados	Pregões serviço	Pregões bens de consumo	Pregões de material permanente	Itens permanentes licitados	Itens permanentes cancelados	
2016	61	7	15	22	17	288	71	19,8 %
2015	59	17	13	16	12	132	52	28,3%
2014	88	13	24	18	32	434	103	23,7%
Total	208	37	52	56	61	854	226	20,9%

Elaboração Própria (2018)

A seguir é apresentada a análise dos fatores que contribuem para o sucesso da compra de material.

## 4.1 FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 1: QUALIDADE

### 4.1.1 Qualidade da especificação do produto

O fator qualidade está relacionado com a especificação do item. Ao publicar o Edital de Licitação para um Pregão Eletrônico, é permitido aos fornecedores que tiverem o interesse em participar da licitação, a possibilidade de entrarem em contato com o órgão para eventuais esclarecimentos sobre as condições contidas no instrumento convocatório ou sobre os itens que serão licitados. No momento que antecede ao certame é possível que a administração pública realize correções, quando for o caso. Todavia, após iniciada a fase de lances os erros contidos nas especificações dos itens que se pretende adquirir deverão ser cancelados pela gestão para que seja realizada nova licitação. Tal iniciativa acaba por comprometer tempo e dinheiro da administração. Assim, é fundamental que a especificação do objeto da licitação seja descrita de forma clara e objetiva, de modo que todos os possíveis participantes do processo licitatório consigam entender claramente o que a Administração deseja comprar, gerando um entendimento uniforme entre os fornecedores que pretendem participar do processo licitatório e, portanto, garantindo uma disputa isonômica entre os fornecedores (FIUZA, 2007).

Para o fator qualidade, os processos aqui considerados foram analisados a partir da verificação dos motivos que levaram aos cancelamentos dos itens. Neste momento, foi analisado se a especificação do produto era ou não satisfatória. Para que a especificação tenha sido satisfatória, é necessário que nenhum item do pregão tenha sido cancelado por erros em sua especificação durante o processo de licitação. E para que seja considerada insatisfatória é necessário que ao menos um item do pregão tenha sido cancelado por erros na especificação dos itens durante o processo licitatório. A tabela 10 expõe os dados relacionados ao fator qualidade.

Tabela 10: Análise do Fator - 1 Qualidade: Percentual de pregões satisfatórios em relação a qualidade da especificação.

	CCA	CCHSA	CCEN	PRA
ANO	Qualidade Satisfatória	Qualidade Satisfatória	Qualidade Satisfatória	Qualidade Satisfatória

	Sim	Não	%	Sim	Não	%	Sim	Não	%	Sim	Não	%
2016	1	3	25,0	1	1	50,0	0	0	-	13	4	76,4
2015	0	3	0,0	4	0	100,0	3	0	100,0	10	2	83,3
2014	6	3	66,6	8	2	80,0	1	0	100,0	22	10	68,7
Total	7	9	43,7	13	3	81,2	4	0	100,0	45	16	73,7

Fonte: Elaboração Própria (2018)

Conforme Tabela 10 o CCA teve erros relacionados a especificação em 9 dos 16 pregões realizados no período em estudo, obtendo um percentual de 43,75% de satisfação quanto a especificação dos itens. Apenas o CCA apresenta dados tão baixos quanto a especificação dos itens. Os erros mais comuns evidenciados no estudo estão relacionados ao excesso na especificação, trazendo modelo e marca. A definição de um objeto que peca pelo excesso, trazendo características irrelevantes e que não são essenciais para defini-lo, pode restringir a competitividade do certame ensejando, portanto, no cancelamento do item. Na maioria dos casos, o direcionamento ocorre mesmo sem intenção, devido ao excesso de informações na especificação do objeto que se deseja adquirir. Também foi possível perceber que alguns itens foram cancelados em virtude da ausência de especificações, resultando na oferta de um produto, que não era a intenção da instituição.

Dos dezesseis pregões do CCHSA apenas 3 apresentaram problemas de especificação perfazendo um total de 18,8% de pregões com problemas relacionados a especificação do objeto. Ao passo que no CCEN não foi identificado falhas de especificação em nenhum dos quatro pregões realizados, e portando obtendo 100% de satisfação quanto a especificação dos itens. No caso da PRA se alcançou 73,77% de pregões satisfatórios quanto a qualidade da especificação em virtude de 16 dos 61 pregões terem apresentado erros na especificação que culminaram no cancelamento dos itens.

De acordo com Andreão (2015), em estudo realizado na Universidade Federal do Espírito Santos – UFES, onde foram analisadas as licitações do ano de 2013 evidenciou-se que 75,6% dos pregões foram realizados de forma satisfatória no que se refere a qualidade da especificação. Este resultado é semelhante aos verificados nas unidades da PRA e CCHSA da UFPB. Os resultados obtidos pelo CCEN em que não são evidenciadas falhas de especificação possivelmente estão relacionados ao pequeno



tamanho da amostra, permitindo a este Centro um tempo maior de dedicação a elaboração do termo de referência, bem como uma maior quantidade de servidores atuando no setor de compras. Já o baixo índice verificado no CCA demonstra que houve um maior número de falhas na elaboração do termo de referência. É oportuno observar que o CCA é a unidade gestora com maior carência de servidores atuando no setor de compras. É preciso destacar que fatores como a especificidade dos itens adquiridos, dimensionamento da equipe de compras e a necessidade de um conhecimento mais diversificado sobre determinadas áreas podem estar relacionados aos dados obtidos.

Especificações mal realizadas, incompletas e confusas em que os concorrentes não compreendem qual é o real produto que vai ser licitado, podem impactar diretamente na qualidade e no preço de referência da licitação, pois os preços irão se refletir nas falhas da especificação. Por isso a especificação do objeto é um dos elementos que merece maior atenção dentro do processo de aquisição pública sendo muitas vezes determinantes para o seu sucesso ou fracasso (MOTTA, 2011).

Assim, para o fator de qualidade da especificação, o CCEN obteve percentual máximo de satisfação, com apresentação de descrições adequadas aos itens licitados colaborando para o melhor entendimento do objeto que se deseja adquirir e contribuindo para sucesso de todo o processo licitatório.

Cabe destacar que os itens que não foram cancelados durante o processo licitatório não estão isentos de falhas da especificação, já que as falhas de especificação podem ter sido percebidas somente nas etapas posteriores a licitação. Isto comumente ocorre no momento do recebimento dos materiais. O critério aqui adotado foi o de verificar os itens que foram cancelados durante o processo licitatório. Deste modo, as licitações podem não ter sido canceladas, quando deveriam ter sido, tornando o erro duplo: especificou mal e manteve a compra, aceitando o produto inadequado como o caso de canetas que não escrevem móveis e equipamentos que quebram facilmente, edificações que apresentam falhas no projeto, etc.

#### **4.1.2 Padronização dos pregões**

Em regra, a Administração não pode juntar, na mesma licitação/lote, objetos de natureza distinta, exceto em casos que tenha justificativa expressa no processo

licitatório. A junção de objetos de natureza distinta restringe o universo de participantes ferindo o princípio da competitividade. Deste modo, a administração deve num mesmo pregão reunir produtos de natureza similar e pertencentes ao mesmo segmento de mercado, visando à realização de uma única licitação. Assim sendo, no momento que estes processos chegam ao setor de licitação, são geralmente agrupados por semelhança. Por exemplo: equipamentos de laboratório, mobiliário, equipamentos de áudio e vídeo, e assim sucessivamente. Desta forma todos os pregões da amostra considerada foram analisados a fim de identificar se os itens contidos haviam sido agrupados de forma semelhante ou não. Em segunda análise, foram verificados se os itens do pregão haviam sido homologados ou cancelados.

Conforme pode ser percebido na Tabela 11, no CCA 206 itens foram agrupados por semelhança, enquanto 52 foram agrupados sem semelhança. Percebe-se um percentual maior de itens adquiridos quando os pregões são agrupados por semelhança. Dentre os pregões que não foram agrupados quase 30% dos itens foram cancelados.

**Tabela 11:** Análise do Fator 7 – Qualidade: Pregões do CCA agrupados por semelhança

CCA	Pregões Agrupados por Semelhança		Pregões agrupados sem semelhança	
	Ano	Itens Adquiridos	Itens Cancelados	Itens Adquiridos
2016	78	24	-	-
2015	18	8	17	11
2014	110	12	35	11
Total	206	44	52	22
%	82,4%	17,6%	70,3%	29,7%

Fonte: Elaboração Própria (2018)

No caso do CCHSA foi possível identificar mais itens agrupados sem semelhança, e conseqüentemente, o percentual de êxito foi maior nos itens que foram agrupados por semelhança conforme é demonstrado na tabela 12.

**Tabela 12:** Análise do Fator 7 – Qualidade: Pregões do CCHSA agrupados por semelhança

CCHSA	Pregões Agrupados por Semelhança	Pregões agrupados sem semelhança
-------	----------------------------------	----------------------------------

Ano	Itens Adquiridos	Itens Cancelados	Itens Adquiridos	Itens Cancelados
2016	18	2	132	80
2015	63	11	-	-
2014	66	13	-	-
Total	147	26	132	80
%	85,0%	15,0%	62,3%	37,7%

Fonte: Elaboração Própria (2018)

A tabela 13 revela que o CCEN teve todos seus processos agrupados por semelhança e obteve um percentual de 98% de itens adquiridos. Este foi o percentual mais discrepante na comparação com as demais unidades gestoras, tendo em vista o seu baixo quantitativo de itens cancelados.

**Tabela 13:** Análise do Fator 7 – Qualidade: Pregões do CCEN agrupados por semelhança

CCEN	Pregões Agrupados por Semelhança		Pregões agrupados sem semelhança	
Ano	Itens Adquiridos	Itens Cancelados	Itens Adquiridos	Itens Cancelados
2016	-	-	-	-
2015	26	1	-	-
2014	23	0	-	-
Total	49	1	-	-
%	98,0%	2,0%	-	-

Fonte: Elaboração Própria (2018)

Por fim, não diferente das demais unidades gestoras, a PRA apresenta um percentual menor de itens cancelados nos casos em que o pregão agrupou itens semelhantes. Ainda assim, comparativamente, a PRA demonstra um nível elevado de itens cancelados tanto nos pregões agrupados com ou sem semelhança.

**Tabela 14:** Análise do Fator 7 – Qualidade: Pregões da PRA agrupados por semelhança

PRA	Pregões Agrupados por Semelhança	Pregões agrupados sem semelhança
-----	----------------------------------	----------------------------------

Ano	Itens Adquiridos	Itens Cancelados	Itens Adquiridos	Itens Cancelados
2016	197	68	20	3
2015	48	17	32	35
2014	298	91	33	12
Total	543	176	85	50
%	75,5%	24,5%	63,0%	37,0%

Fonte: Elaboração Própria (2018)

Deste modo foi possível constatar que os processos agrupados por semelhança obtiveram um maior índice de itens homologados em relação aqueles sem semelhanças em todas as unidades gestoras analisadas. Portanto, o agrupamento de itens semelhantes é uma ferramenta de grande valor para as compras públicas e deve ser utilizada sempre que possível.

Cabe destacar que a padronização aqui analisada não se refere a compra de materiais iguais para diversos setores, mais sim de padronizar o pregão para que os itens nele contido sejam agrupamento levando-se em consideração a natureza do objeto a ser licitado. Um exemplo é o pregão 18/2014 realizado pelo CCA em que foi licitado em um mesmo pregão os seguintes itens: canil, desfibrilador, compressor de ar e lanças-chamas. Assim sendo a padronização do pregão não prejudica a compra de materiais mais específicos já que o agrupamento refere-se tão somente a união de itens do mesmo grupo de materiais.

## 4.2 FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 2: QUANTIDADE

### 4.2.1 Planejamento das quantidades licitadas

O fator quantidade está relacionado com a determinação dos quantitativos a serem adquiridos de determinado item. Estimar o quantitativo de insumos que deverá ser adquirido, visando à manutenção do suprimento, é uma tarefa complexa por natureza e indispensável a todas as instituições. O planejamento das quantidades é primordial para garantir que a instituição não fique desabastecida de um determinado material e nem compre de modo excessivo sem que haja a real necessidade. O ideal para um bom

planejamento é que as aquisições sejam previamente calculadas e sempre que possível baseadas em quantitativos já adquiridos anteriormente, evitando assim o desperdício de dinheiro público com a aquisição de materiais desnecessários (BAYLY, 2012).

Apesar do Registro de Preços ser uma forma de contratação em que a administração pública não tem a obrigação legal de contratar o item registrado, é fundamental que a previsão de demanda dos itens que serão registrados seja norteada por critérios objetivos na etapa de planejamento e, com isso, as chances de ocorrerem estimativas subdimensionadas e superdimensionadas tendem a reduzir.

A previsão superestimada pode inibir a participação de empresas de menor porte que podem não participar da licitação por entenderem que não possuem capacidade de entregar as quantidades mencionadas. Já a previsão subestimada irá forçar a administração a elaborar novo processo de licitação para o atendimento da demanda excedente.

A tabela a seguir mostra a análise das quantidades planejadas em cada unidade gestora, comparando a quantidade homologada com aquela empenhada.

**Tabela 15:** Análise do Fator 2 – Quantidade: Planejamento das quantidades licitadas

ANO	CCA			CCHSA		
	Quantidade Homologada	Quantidade Empenhada	%	Quantidade Homologada	Quantidade Empenhada	%
2016	552	297	53,8	1.323	1193	90,1
2015	82	45	54,8	3.753	813	21,7
2014	1.185	674	56,8	7.369	3361	45,6
Total	1.819	1016	55,8	12.445	5.367	43,13
	CCEN			PRA		
	Quantidade Homologada	Quantidade Empenhada	%	Quantidade Homologada	Quantidade Empenhada	%
2016	-	-	-	12.360	6.196	50,13
2015	962	668	69,4	3.614	1.826	50,53
2014	72	72	100,0	25.928	10.131	39,07
Total	1.034	740	71,7	29.542	11.957	40,47

Fonte: Elaboração Própria (2018).

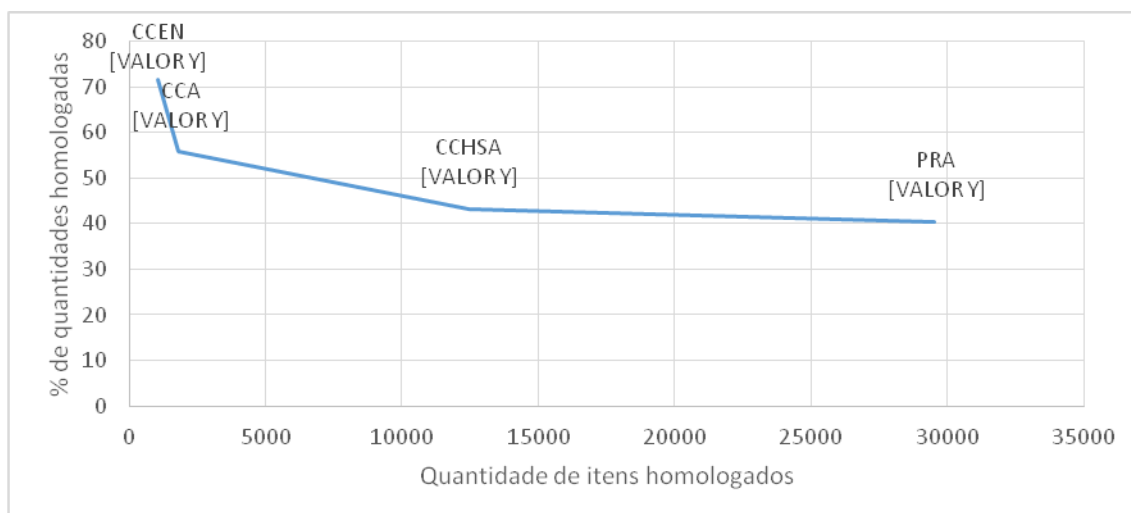
De início, verifica-se na Tabela 15 que o CCEN é a unidade gestora que apresentou previsões mais acertadas quanto ao planejamento das quantidades tendo comprado 71,7% dos itens que licitou nos anos de 2014 e 2015. Cabe destacar que a previsão acertada de 100% dos itens licitados em 2014 pode ser decorrente de uma subestimação. Para se avaliar a possível subestimação seria necessário verificar in-loco nos processos físicos do CCEN se as quantidades adicionais foram requisitadas no ano subsequente.

Os dados obtidos pelo CCHSA diferem substancialmente quando comparamos os anos de 2014, 2015 e 2016. O quantitativo de itens licitados em 2016 foi de 232, enquanto que em 2015 e 2014 foram apenas 74 e 79, respectivamente. Quanto aos itens homologados, constatou-se que no ano de 2015 apenas 21,7% foram efetivamente empenhados e, portanto, representou a pior acurácia dentre todos os anos analisados evidenciando um alto erro na previsão da demanda. Já em 2016 se conseguiu empenhar 90,1% do que havia sido registrado e em 2014 empenhou 45,6% obtendo, por fim, uma média de 43,3% de itens empenhados nos 3 anos.

O CCA apresentou percentuais bem semelhantes entre os 3 anos tendo empenhado 55,8% dos itens homologados. Por fim, a PRA foi a unidade gestora que apresentou previsões menos acertadas tendo adquirido apenas 40,47% dos itens registrados. Desta forma, é possível afirmar que a previsão de demanda para os itens classificados como material permanente não foi planejada da maneira correta. É relevante mencionar que a qualidade da previsão para alguns itens ainda foi bastante deficiente, com estimativas de contratação bem acima da necessidade real.

É possível ainda observar que o desempenho na estimativa de compras está relacionado a quantidade de itens que é homologado conforme gráfico 1:

**Gráfico 1:** Relação entre quantidade de itens homologados e o percentual de quantidades homologadas.



Fonte: Elaboração Própria (2018).

As unidades gestoras que licitaram uma quantidade menor de itens obteve previsões mais acertadas ao passo que as que licitaram uma quantidade maior obteve previsões com menor acurácia.

É importante destacar que a previsão superestimada como é observado nos dados analisado tem impacto direto na disputa entre os fornecedores. É possível que uma parcela dos fornecedores de menor porte tenha deixado de participar do processo licitatório temendo não ter capacidade de honrar o contrato com as quantidades mencionadas. Esta é uma preocupação que o gestor público deve sempre observar para permitir que empresas locais possam estar mais presentes nas disputas licitatórias e assim permitir um aumento na geração de empregos e renda.

Portanto, os resultados evidenciam a necessidade de os requisitantes reverem os parâmetros das previsões de demanda dos objetos que requisita, quando da elaboração do termo de referência, já que os resultados observados apontam erro de previsão elevado na maioria das unidades gestoras analisadas.

#### 4.2.2 Planejamento dos Itens Licitados

Em relação ao planejamento dos itens licitados buscou-se identificar dentre os itens que foram homologados aqueles em que nenhuma unidade foi adquirida durante um ano de vigência da ata de Registro de Preço.

Com exceção do CCEN as unidades gestoras apresentaram um número bastante elevado de itens que foram licitados que não foram adquiridos. Esta é uma constatação que preocupa, pois muito esforço, tempo e dinheiro é despendido para conseguir homologar um item, mas o processo final não tem sucesso, pois não ocorre a devida aquisição.

Mesmo levando em consideração que no Registro de Preço a administração pública fique desobrigada a comprar o que foi licitado, há que se considerar o fato de que em algum momento a destinação do recurso para aquela despesa foi considerada. Cabe ainda salientar que todos os pregões analisados foram para a aquisição de bens permanentes, adquiridos quando surge efetivamente a necessidade e que, portanto, requer um planejamento mais minucioso, pois apresentam um valor mais elevado.

Na Tabela 16 estão apresentados os percentuais de itens que não houve nenhuma aquisição nas diferentes unidades avaliadas.

**Tabela 16:** Análise do Fator 2 – Quantidade: Planejamento dos itens licitados

ANO	CCA			CCHSA		
	Itens Homologados	Itens que não Houve Aquisição	%	Itens Homologados	Itens que não Houve Aquisição	%
2016	78	24	30,7%	150	5	3,33%
2015	35	12	34,3%	63	25	39,7%
2014	145	26	17,9%	66	16	24,2%
Total	258	62	24,0%	279	46	16,5%
	CCEN			PRA		
	Itens Homologados	Itens que não Houve Aquisição	%	Itens Homologados	Itens que não Houve Aquisição	%
2016	0	0	-	217	29	13,4%
2015	26	1	3,8%	80	11	13,7%
2014	23	0	0,0%	331	42	12,7%
Total	49	1	2,0%	411	53	12,9%

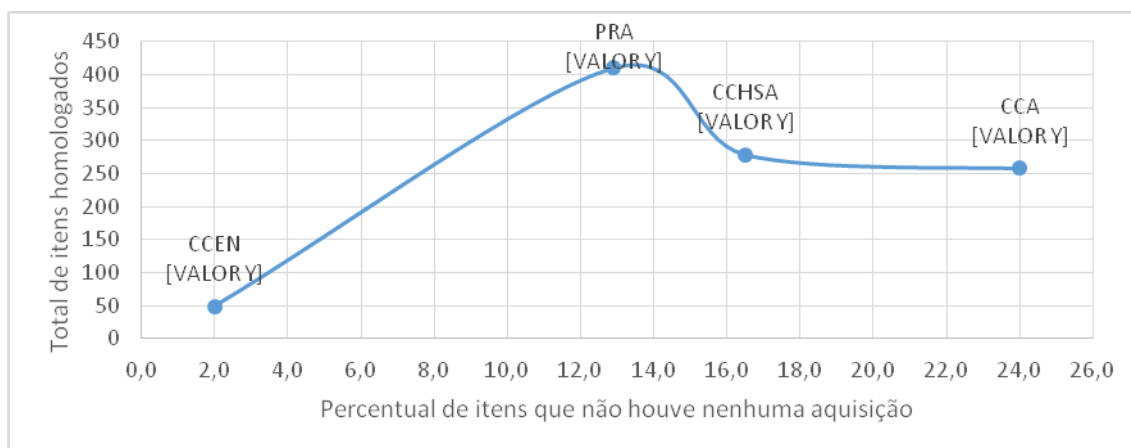
Fonte: Elaboração Própria (2018).



O CCA é a unidade gestora em que se constatou um maior percentual de itens que não houve nenhuma aquisição, correspondendo a 24%. Ao passo que o CCEN apresentou menor percentual, pois só deixou de adquirir um dentre os quarenta e nove itens licitados durante o período estudado. Ainda neste quesito, a PRA apresentou um percentual de 12.9%, mesmo sendo a única unidade gestora centralizada responsável pela compra de 25 centros/unidades da UFPB, que possivelmente teria uma maior probabilidade de realizar compra dos itens que licita, haja vista que um mesmo item pode atrair interesse de diversas unidades vinculadas. O CCHSA que apresentou percentuais bem elevados em 2014 e 2015 conseguiu garantir que em 2016 apenas 3,33% dos itens não tenham sido adquiridos.

Diferente da seção anterior não é percebido uma correlação direta entre o percentual de itens sem aquisição e a quantidade de itens homologados conforme é percebido no gráfico 2:

**Gráfico 2:** Relação entre quantidade de itens homologados e o percentual de itens que não houve nenhuma aquisição.



Fonte: Elaboração Própria (2018).

O CCA e o CCHSA, mesmo tendo licitado uma quantidade inferior de itens quando comparado a PRA, obteve percentuais superiores de itens que não houve nenhuma aquisição.

Em estudo realizado por Peixoto (2016) sobre a previsão de demanda em Registro de Preços da Reitoria do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), código

UASG 158151, de 2010 a 2015, foi constatado que apenas 0,9% do total de itens registrados não teve ao menos uma unidade registrada, o que significa que praticamente todos os itens registrados tiveram alguma unidade adquirida. Zamprogno (2013), ao avaliar o sistema de Registro de Preços nas aquisições de bens, em estudo realizado na Polícia Militar do Estado do Espírito Santo entre os anos 2007 e 2012 obteve percentual médio de 8,4% de itens que não tiveram nenhuma unidade adquirida.

Observa-se, portanto que os pregões da UFPB apresentam percentuais bem superiores aos evidenciados no IFES e resultados um pouco mais elevados que os alcançados pela polícia militar do estado do Espírito Santo. Cabe destacar que o percentual apresentado pela UFPB só não é maior em virtude dos resultados obtidos pelo CCEN que são resultados bem inferiores aos demonstrados pelas demais unidades gestoras da UFPB.

Um ponto a ser destacado é que o orçamento da UFPB geralmente só tem sido disponibilizado aos centros e unidades em meados do mês de Maio. Estes por sua vez devem planejar e executar o orçamento até meados do mês de Outubro que é quando a Coordenação de Orçamento realiza o recolhimento dos saldos dos centros que não executaram o recurso. Deste modo, o período de planejamento e execução do recurso fica restrito a 5 meses do exercício financeiro. Assim sendo, algumas unidades solicitam a abertura de pregão de vários itens, pois sabem que alguns itens podem ser cancelados durante o período licitatório e que caso isto venha a ocorrer será possível efetuar a compra de outro produto que talvez não seja prioritário, porém necessário ao centro.

Deste modo o planejamento das licitações é imprescindível para garantir não somente a execução total dos recursos, mais, sobretudo que os itens adquiridos atendam as demandas prioritárias do requisitante. Esta observação é importante haja vista que é prática de alguns setores requisitantes não dar a devida importância ao planejamento das compras e gastar todo o recurso ao fim do exercício apenas como uma obrigação em não devolver os recursos que recebeu. Esta prática é bastante prejudicial visto que alguns itens podem ser adquiridos sem que haja uma necessidade real ou podem estar sendo subutilizados.

Assim sendo, o planejamento das compras por parte dos setores requisitantes deve ocorrer antes mesmo do recebimento da dotação orçamentária. Em um primeiro momento é interessante estimar o orçamento baseado nos valores que foram

disponibilizados nos anos anteriores. Em seguida devem-se estimar os preços dos itens que deseja adquirir e elencar em ordem prioritária. Deste modo o setor requisitante não terá que refazer o planejamento das compras a cada nova dotação que for suplementada. Mediante a relação de prioridades deve-se formalizar o pedido de compras o mais breve possível de modo que quando os recursos forem descentralizados em meados de maio os itens de interesse já estejam licitados.

#### 4.3 FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 3: TEMPO

Uma das maiores barreiras evidenciadas no sistema de contratações públicas é a de que uma simples aquisição pode estender-se por um tempo enorme, devido à necessidade de se cumprir várias formalidades, trazendo prejuízo para o governo, para o fornecedor e principalmente para o cidadão. Portanto, se deve sempre adotar medidas que possibilitem a diminuição do tempo para a conclusão do certame.

Para analisar o fator tempo foi identificada a duração do processo licitatório desde a sua abertura até a homologação do pregão. Deste modo foi elaborada uma planilha com a data de início do certame e a data da homologação de todos os pregões permitindo, assim, calcular a duração em dias de cada pregão. A tabela a seguir mostra o resultado da análise do tempo médio decorrido nos pregões das unidades gestoras pesquisadas.

Tabela 17: Análise do Fator 3 – Tempo: Duração média da licitação em dias.

	CCA	CCHSA	CCEN	PRA
2016	61	20	0	36
2015	31	7	14	51
2014	20	24	11	30
Média Total	32,6	19,4	13,0	35,3

Fonte: Elaboração Própria (2018)

Analisando a Tabela 17 é possível perceber que a PRA obteve um tempo médio do procedimento licitatório de 35,3 dias, configurando-se, portanto, como a unidade gestora que mais demora até homologar os seus pregões. Um pregão de 2016 demorou 203 dias, enquanto outro em 2015 demorou 222 dias. Sem dúvida é um prazo

bastante preocupante, pois é possível que as quantidades anteriormente planejadas tenham sido alteradas devido ao grande lastro temporal decorrido entre o início e o fim do processo.

No caso do CCEN os processos analisados tiveram o período entre a abertura do certame e a suas homologações inferiores há duas semanas. Isso demonstra que a licitação em si é um procedimento célere, quando comparada ao tempo total do processo nas demais unidades gestoras.

No CCA a média de tempo para a homologação de um pregão também foi alta sendo superior a 32 dias. Importa destacar que em 2014 o tempo médio era de 20 dias e foi crescendo nos anos subseqüente para 32 dias em 2015 e 61 dias em 2016.

No CCHSA o período de duração do procedimento licitatório teve 19,4 dias como tempo médio dos 3 anos analisados. Em 2015 obtiveram um tempo médio de 7 dias, porém teve sua média elevada, pois obteve tempo médio de 20 dias em 2016 e 24 dias em 2014.

O tempo foi o fator que demonstrou maior divergência com os resultados alcançados por Andreão (2015) haja vista que em seu estudo o tempo médio do procedimento licitatório foi de apenas três dias, com 71,1% dos processos tendo sido homologados em tempo inferior a uma semana. Tal resultado demonstra que ainda é possível que a UFPB consiga dar maior agilidade aos seus processos licitatórios.

Cabe destacar que a demora para que seja realizada a homologação dos pregões comumente ocorre em virtude de pedidos de impugnação e impetração de recursos por parte dos fornecedores quando o item não é especificado de modo suficiente, bem como nos casos em que a descrição possui direcionamento de marca. Deste modo, a obtenção de prazos menores perpassa também por uma especificação suficientemente clara sem que haja características que possam restringir a competitividade do certame licitatório.

Ainda que com um prazo maior que o evidenciado no estudo de Andreão (2015) o CCEN foi a unidade gestora que conseguiu realizar os pregões no menor prazo dentre as unidades gestoras analisadas. O prazo mais extenso foi percebido nos pregões realizados pela PRA em que o tempo médio foi superior a um mês.

Cabe destacar que o tempo aqui analisado refere-se ao tempo de duração do processo licitatório desde sua abertura até sua homologação e, portanto, não foi considerado o tempo desde o recebimento do pedido até a publicação do edital. Ou seja,

no prazo considerado não está contemplado o tempo para elaboração do termo de referência, da pesquisa de preços, da elaboração do edital, do envio a procuradoria jurídica e demais etapas da fase interna da licitação.

#### 4.4 FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 4: FONTE DE SUPRIMENTOS

Todos fornecedores interessados em participar de licitações governamentais deverão possuir o cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, e o consequente cadastro de toda sua documentação para a habilitação jurídica, fiscal, qualificação técnica e econômica financeira. Em todas as licitações, na fase de Habilitação, essa documentação é avaliada e o fornecedor deve estar em dia com as suas obrigações. Além disso, as penalidades também são lançadas no SICAF e pode ser que a empresa encontre-se impedida de licitar com Órgãos do Governo Federal, devendo também ser inabilitada, caso isso ocorra. A tabela a seguir mostra o resultado de empresas inabilitadas durante o período estudado nas quatro unidades gestoras em função de irregularidades em suas obrigações cadastrais.

**Tabela 18:** Análise do Fator 4 – Fonte de Suprimentos: Empresas inabilitadas por não estarem em dia com as suas obrigações

ANO	CCA			CCHSA			CCEN		PRA			
	Empresas Habilitadas	Empresas Inabilitadas		Empresas Habilitadas	Empresas Inabilitadas		Empresas Habilitadas	Empresas Inabilitadas	Empresas Habilitadas	Empresas Inabilitadas		
2016	98	4	3,92	232	0	0,00	0	0	284	4	1,39	
2015	49	5	9,26	74	0	0,00	27	0	132	0	0,00	
2014	164	4	2,38	79	0	0,00	23	0	0,00	429	4	0,92

Fonte: Elaboração Própria (2018)

Conforme mostra a tabela 18, dos 1.612 itens analisados, apenas 21 tiveram, durante o procedimento licitatório, alguma empresa inabilitada por não estar em dia com as suas obrigações ou mesmo não enviar a documentação necessária no prazo determinado. O que demonstra que poucos são os itens que são cancelados por irregularidades ou ausência de documentação por parte dos fornecedores.

Todavia, no CCA ainda foi possível perceber um total de 4% de itens cancelados devido a problemas com documentação dos fornecedores. No CCHSA e

CCEN não houve nenhum cancelamento por este motivo e na PRA menos de 1% foi cancelado.

Quando as empresas não enviam a documentação necessária no tempo determinado pelo pregoeiro, este pode chamar a próxima empresa mais bem classificada. Infelizmente algumas empresas saem do *chat* com o pregoeiro quando percebem que sua proposta foi superada por um concorrente e acabam deixando de fornecer a administração pública.

Cabe destacar que o fator suprimento no setor público enfrenta grandes dificuldades em se obter os benefícios de uma relação mais duradora e de uma logística integrada com os fornecedores, já que diferentemente do setor privado devem obedecer às normas específicas das licitações para obtenção de suprimento. Assim sendo, a relação com o fornecedor é mantida pelo prazo de vigência da ata de Registro de Preço que é geralmente de um ano. Durante este período o fornecedor vencedor possui fornecimento exclusivo do item.

Ciente de ser o único fornecedor apto a entregar o material, muitas vezes os fornecedores não demonstram comprometimento com o prazo de entrega e aguarda que um volume maior de empenhos seja requisitado para só então enviar a mercadoria requisitada. Prática esta que reduz os custos de frete do fornecedor porém retardam o fornecimento dos materiais requisitados pela instituição. Em virtude da dificuldade em se gerir os estoques e buscando evitar o desabastecimento, o gestor público acaba comprando um volume excessivo e, por conseguinte elevando os custos associado à manutenção do estoque (capital, armazenagem, movimentação, obsolescência e avarias). Certamente práticas mais voltadas para a gestão da cadeia de suprimentos a partir de uma logística integrada possibilitaria manter o fluxo contínuo de suprimento, minimizando assim o uso de estoques pela organização.

#### 4.5 FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 5: PREÇO

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

daquela aquisição para a Administração. Os processos aqui analisados, por se tratar de Registro de Preço, foram licitados adotando o critério do tipo “menor preço por item”, o que significa dizer que o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração é determinado em razão do valor e será vencedor do item aquele fornecedor que apresentar a proposta de menor preço em acordo com as especificações do edital.

Os valores tidos como referência são, em regra, o máximo que a administração está disposta a pagar. Mas vale ressaltar que é possível contratar itens com até 10% maior que o valor de referência, desde que devidamente justificado que o preço ofertado está condizente com o preço de mercado. Estes casos são mais comuns de acontecer com produtos importados que sofrem variação no valor da moeda. Para o fator preço, os processos foram analisados em dois momentos distintos, como será possível compreender a seguir.

#### **4.5.1 Itens cancelados devido ao preço**

Em uma primeira análise, foi observado o motivo do cancelamento de todos os itens classificando em três categorias: (i) Valor a Maior, são as propostas que ficaram acima do valor de referência e, portanto foram canceladas, (ii) Revisão da Especificação, são os itens que foram cancelados por erros na descrição do item e que portanto influencia diretamente no preço já que a pesquisa de preço é realizada baseada na descrição do objeto que se deseja licitar; e, por fim, (iii) Itens Desertos, são os itens que não obtiveram nenhuma propostas por parte dos fornecedores. A tabela 19 irá mostrar essa realidade nas unidades gestoras pesquisadas.

Dentre os motivos elencados para o cancelamento dos itens, o valor acima do estimado é o mais significativo para recusa dos itens conforme demonstra a Tabela 18. Possíveis causas estão na falha no processo de estimativa, levando a valores diferentes dos praticados no mercado. Este é uma das maiores dificuldades vivenciadas pela Administração Pública que é a de conseguir orçamentos para servir como valor de referência em uma licitação. Grande parte dos fornecedores não tem interesse em fornecer esses valores, tendo em vista que não possuem interesse em participar de licitações com o poder público. O desinteresse em participar geralmente ocorre por entender que o processo é demorado e burocrático e por haver demora no processo de

pagamento. Em outros casos até mesmo o licitante que já está habituado a participar de licitações, não tem interesse em fornecer um orçamento, uma vez que teria que disponibilizar um funcionário para isso. Há também os casos em que alguns itens de baixo valor quando licitados em baixo volume não consegue atrair o interesse dos fornecedores. Apesar do sistema de Registro de Preço possibilitar que outras instituições possam aderir a ata e elevar os quantitativos que se pretende adquirir nem sempre isto ocorre. O mais oportuno nestes casos é aderir a atas de outros órgãos ou mesmo realizar a compra através de uma cotação eletrônica.

**Tabela 19:** Análise do Fator 5 – Preço: Itens cancelados devido ao preço

ANO	CCA			CCHSA			CCEN			PRA		
	Valor Maior	Revisão Especificação	Deserto	Valor Maior	Revisão Especificação	Deserto	Valor Maior	Revisão Especificação	Deserto	Valor Maior	Revisão Especificação	Deserto
2016	11	3	10	55	0	27	0	0	0	51	10	10
2015	11	9	0	6	0	5	1	0	0	46	3	3
2014	13	3	2	12	0	1	0	0	0	74	15	14
Total	35	15	12	73	0	33	1	0	0	171	28	27
%	56,5%	24,2%	19,4%	68,9%	0,0%	31,1%	100,0%	0,0%	0,0%	75,7%	12,4%	11,9%

Fonte: Elaboração Própria (2018)

A Tabela 19 ainda apresenta que 24,2% dos itens licitados pelo CAA foram cancelados por erros de especificação, cadastro de valor errado, cancelado em razão de impugnação por direcionamento de marca ou outros erros internos. Este percentual apareceu bem destoante ao apresentado pelas demais unidades gestoras. A PRA apresentou erros na especificação que foram responsáveis por 12,4% dos itens cancelados. O CCEN e o CCHSA não apresentaram nenhum erro de especificação em nenhum dos 3 anos analisados. Quanto aos itens desertos o CCHSA teve 12 itens desertos o que representou 31,1% do total de itens licitados ao passo que o CCA apresentou 19,4%, a PRA 11,9% e o CCEN 0%.

O preço a maior foi o principal motivo que tem levado ao cancelamento dos itens, sendo bastante perceptível em todas as unidades gestoras analisadas. Tal resultado evidencia a necessidade de se aprimorar a pesquisa do preço de referência. Ocorre que em alguns o envio da pesquisa de preço pelos requisitantes com preços retirados de grandes sites de venda da internet não se leva em consideração o preço do frete. O valor



do frete pode ser um componente que eleva bastante o valor final do produto e que a não ser considerado na pesquisa torna o valor estimado do bem excessivamente baixo reduzindo a atratividade para os fornecedores. O baixo volume licitado também é um fator que reduz o interesse por parte dos fornecedores que acabam preferindo não realizar ofertas de menor valor para não ter sua margem de lucro muito reduzida. A morosidade no pagamento é outro fator bastante relevante aos fornecedores que precisam do pagamento rápido para manter o seu capital de giro. Ciente da possibilidade de atrasos alguns deles acabam por onerar os preços praticados como forma de compensação.

#### 4.5.2 Percentual “economizado” no ano

Uma grande dificuldade encarada pela Administração Pública em seus processos licitatórios é a de obter uma pesquisa de preço que possa refletir os preços praticados no mercado. Dependendo do objeto a ser licitado, a quantidade de fornecedores locais é pequena, e não raro os fornecedores informam um valor elevado durante a pesquisa de preço, com a intenção de auferir lucros maiores caso sejam vencedores do processo licitatório. Para identificar o percentual economizado no ano somou-se a diferença percentual entre o valor estimado e contratado de todos os itens da amostra, como será possível constatar na tabela a seguir.

**Tabela 20:** Análise do Fator 5 – Preço: Percentual “economizado” no ano.

Unidade Gestora	2014	2015	2016
CCEN	3,3%	46,8%	-
PRA	22,3%	13,7%	21,7%
CCHSA	16,5%	18,1%	17,7%
CCA	21,7%	15,00%	18,7%

Fonte: Elaboração Própria (2018)

Analisando a Tabela 20 percebe-se uma grande diferença apresentada pelo CCEN entre os valores obtidos durante a etapa de pesquisa de preços e o valor que a administração contratou nos processos licitatórios de 2015. A redução de 46,8% do CCEN em relação ao preço de referência no ano de 2015 pode dar ao gestor público

uma falsa impressão de economia decorrente do processo licitatório. Todavia, este é um grande indicativo de que a pesquisa de preços possui sérios problemas, uma vez que vários itens apresentaram grande variação entre o preço estimado e o homologado.

Esta discrepância pode ser mais bem percebida ao analisarmos o processo de compra do CCEN referente a aquisição de uma impressora através do pregão 11/2015. O preço estimado era de R\$ 1.597,00 e foi homologado pelo valor de R\$ 280,00 o que representa uma redução de 82,5% do valor estimado. Ao verificar o *chat* em que constam as propostas dos concorrentes observou-se que o vencedor do processo licitatório foi a empresa LUVITECH COMERCIO E SERVICOS LTDA – ME e que a mesma realizou uma proposta inicial de R\$ 4.000,00, ou seja ofertou um preço 93% menor do que o valor informado inicialmente. Dessa forma podemos facilmente concluir que a empresa vencedora do certame superestimou o valor informado na sua proposta inicial com o objetivo de auferir lucros maiores.

Já no ano de 2014 o CCEN obteve uma redução de apenas 3,29%, ou seja, os valores estimados foram bastante semelhantes aos praticados no mercado. No caso da PRA houve uma redução 22% e 21% nos anos de 2014 e 2016, respectivamente. Já em 2015 a diferença entre os valores licitados e valores estimados foi de 13,7%. Um dos motivos para a PRA ter apresentado um percentual inferior em 2015 é que alguns itens foram adquiridos com valores superiores ao estimado. No CCHSA os percentuais apresentados se assemelham bastante variando de uma redução de 16,5% a 18,2%, enquanto que o CCA variou de 15% a 21,7% no período analisado.

Em comparação com os resultados do estudo de Charpinel (2015) quanto aos preços praticados no ano de 2013 pelo governo do Espírito Santo constatou-se que o percentual de economia obtido foi de 16,57%. Já no estudo de Zamprogno (2013) realizado na Polícia Militar do Estado do Espírito Santo entre os anos 2007 e 2012 obteve percentual médio de 13,3%. Obtendo uma média das unidades gestoras analisadas da UFPB o percentual é de 19,6%. Portanto percebe-se que na UFPB muitas vezes os editais são lançados com valores que não representam o real valor de mercado, uma vez que durante a disputa o valor reduz consideravelmente. Essa prática pode trazer prejuízos aos cofres públicos uma vez que se torna possível uma contratação superfaturada.

Assim sendo, para garantir o sucesso da pesquisa de preço é preciso obedecer a instrução normativa nº 3, de 20 de abril de 2017 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Esta instrução normativa orienta que a pesquisa de preços deva ser realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

- I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;
- II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

O resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos. Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados. Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação. Importante destacar que a norma estabelece a preferência pelo uso do Painel de Preços e pelas pesquisas em contratações similares de outros entes públicos (BRASIL, 2017).

#### 4.6 FATOR CRÍTICO DE SUCESSO 6: NEGOCIAÇÃO DE COMPRAS

Com o advento da modalidade Pregão, surge a figura do Pregoeiro, que é o responsável pela condução do processo licitatório. Uma de suas funções é a de negociar o valor ofertado pelo licitante, mesmo que a menor proposta seja inferior à estimativa do certame licitatório. A possibilidade de negociação permite ao administrador uma facilidade em realizar a contratação, mas sem perder a vinculação à legislação, pois todo o procedimento é feito *online* através de *chat* e tudo que é negociado no sistema fica registrado em ata, resguarda o pregoeiro de posteriores acusações de favorecimento.

Certamente sem esta possibilidade teríamos um número bem maior de itens cancelados, obrigando a administração pública a realizar novo processo licitatório o que demandaria um maior tempo para aquisição do produto desejado e um aumento de custo para os cofres públicos. A tabela a seguir mostra como a questão da negociação de preço aparece nas unidades gestoras analisadas.

**Tabela 21:** Análise do Fator 6 – Negociação de preço: Êxito nas negociações

ANO	CCA			CCHSA		
	Ofertas Acima do Valor Estimado	Negociados com Êxito	Negociação Fracassada	Ofertas Acima do Valor Estimado	Negociados com Êxito	Negociação Fracassada
2016	16	5	11	77	22	55
2015	14	3	11	11	5	6
2014	29	16	13	23	11	12
Total	59	24	35	111	38	73
%		40,7%	59,3%		34,2%	65,8%
ANO	CCEN			PRA		
	Ofertas Acima do Valor Estimado	Negociados com Êxito	Negociação Fracassada	Ofertas Acima do Valor Estimado	Negociados com Êxito	Negociação Fracassada
2016	0	0	0	91	40	51
2015	27	26	1	74	28	46
2014	23	23	0	91	17	74
Total	50	49	1	256	85	171
%		98,0%	2,0%		33,2%	66,8%

Fonte: Elaboração Própria (2018)

Analisando a Tabela 21 é possível perceber que muitos dos itens recebem ofertas acima do valor estimado. No caso da PRA 256 itens tiveram valores acima dos de referência e destes 85 foram negociados com sucesso, portanto, foram homologados. Em relação ao quantitativo total de itens negociados, temos que aproximadamente 33,2% dos itens obtiveram êxito na negociação. Este é o mais baixo índice de êxito nas negociações quando comparado às demais unidades gestoras. Já o CCHSA obteve percentuais bem próximos ao da PRA ao atingir 34,2% de êxito nas negociações. As 55 negociações fracassadas dentre as 77 realizadas no ano de 2016 elevaram bastante o índice de fracasso do CCHSA. O CCA conseguiu evitar que mais de 40% dos itens acima do valor de referência fossem cancelados. Por fim, o CCEN que teve 50 itens

acima do valor de referência conseguiu negociar 49 itens e teve apenas um item cancelado obtendo 98% de êxito nas negociações.

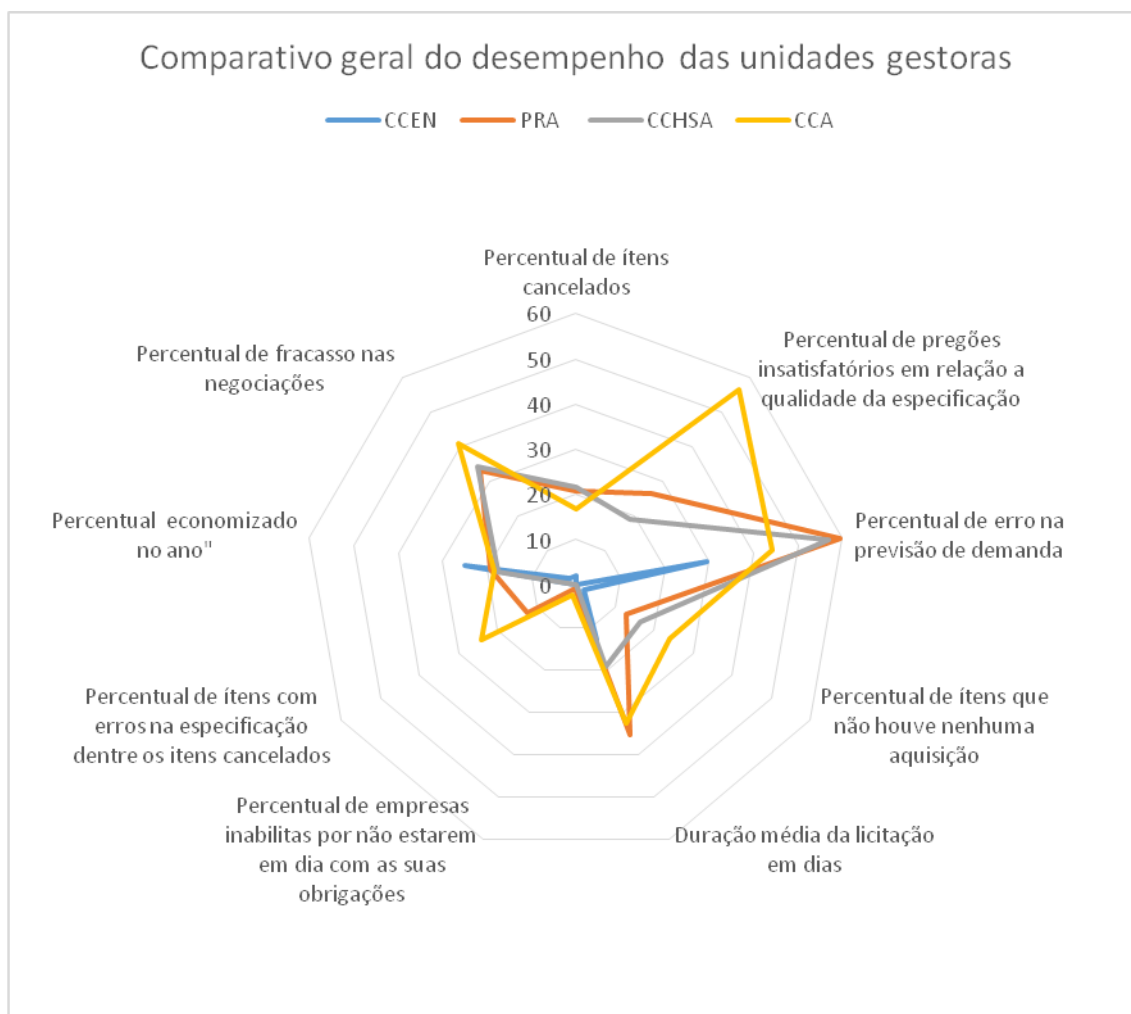
Neste quesito os resultados obtidos se assemelham aos alcançados no estudo de Andreão (2015) onde 48% dos itens obtiveram êxito na negociação, percentual superior aos obtidos pelo CCA, CCHSA e PRA. Cabe destacar que apesar do elevado índice de êxito das negociações do CCEN foi constatado no estudo em tela que o CCEN foi à unidade gestora que apresentou os preços estimados mais superfaturados o que lhe permite uma maior margem de negociação junto aos fornecedores.

A PRA apresentou o menor índice de negociação e tem adotado como prática o preço de referência como valor máximo a ser pago, ao passo que no CCHSA percebeu-se que foi o centro em que foi mais permissivo quanto ao pagamento de valores superiores aos dos preços estimados, ao seguir orientação da CGU de pagar até máximo 10% a mais que o valor de referência desde que devidamente justificado.

#### 4.7 COMPARATIVO GERAL DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO DAS UNIDADES GESTORAS DO CCA, CCHSA, PRA E CCEN.

Após análise dos fatores críticos de sucesso é possível constatar um melhor desempenho do CCEN em todos aspectos analisados, com exceção dos erros na estimativa de preço que foi o mais elevado dentre todas unidades gestoras analisadas conforme podem ser percebidas no gráfico 3:

O CCEN conseguiu obter um percentual bem baixo de itens cancelados e não foi identificado nenhum erro de especificação dos itens em nenhum dos anos analisados. A previsão de demanda foi a melhor dentre as unidades gestoras analisadas, além de que ao menos uma unidade foi adquirida em praticamente todos os itens que foram licitados. O CCEN ainda conseguiu negociar praticamente todos os preços que ficaram acima do valor de referência e obteve o menor tempo de duração da licitação. De todo modo, cabe destacar que os valores estimados dos itens foram superiores ao das demais unidades e que, portanto, repercutiu favoravelmente nos demais fatores de sucesso analisados. Ao se elevar o valor estimado se reduz a possibilidade de cancelamento do item em virtude de o preço ser superior ao estimado e permite uma melhor margem de negociação dos valores.

**Gráfico 3:** Comparativo geral do desempenho das unidades gestoras

Fonte: Elaboração Própria (2018).

Por outro lado, o CCA apresentou o mais baixo desempenho dentre as unidades gestoras analisadas, apresentando um maior número de pregões com erros de especificação e um elevado quantitativo de itens que foram licitados sem que nenhuma unidade fosse adquirida. Obteve ainda, um tempo de duração da licitação elevado e um percentual de erros na especificação de itens acentuado que culminaram em seu cancelamento.

O CCHSA apresentou resultados razoáveis quando comparado com as demais unidades gestoras. Em comparação ao CCA que é também uma unidade gestora com sede em municípios do interior, demonstrou resultado bem melhores com exceção da

previsão de demanda e a quantidade de itens licitados. Quando comparado a unidade gestora centralizada da capital, a PRA, apresentou resultados um pouco melhor na maioria dos dados analisados. A PRA também apresentou resultados medianos, porém teve o maior tempo de duração da licitação.

Cabe destacar que embora não tenha sido possível identificar por meio de documentos formais o quantitativo de servidores na equipe de compras de cada unidade gestora no período analisado, é possível inferir que houve uma discrepância no quantitativo de pessoal ao se verificar o dimensionamento do quadro de servidores que atua no setor de compras em cada unidade gestora no ano de 2018.

Ao passo que o CCEN possui vinte e sete servidores atuando no setor de compras o CCA atua com 8 servidores, o CCHSA com dezessete e a PRA com cinquenta e nove. Ao comparar a demanda de trabalho percebe-se que o CCEN é responsável por licitar para trinta e oito laboratórios, sete departamentos, seis coordenações e oito pós graduações e que o CCA atua em benefício de trinta e quatro laboratórios, sete departamentos, cinco coordenações e cinco pós graduações.

Assim sendo é possível inferir que o CCA atua com uma equipe extremamente reduzida de servidores para licitar para um número elevado de setores e que o CCEN possui uma equipe de servidores bem mais numerosa. Ainda é possível perceber que no ano de 2016 o valor licitado pelo CCEN foi de pouco mais de 200 mil reais ao passo que o CCA licitou mais de 1,3 Milhões de reais. Deste modo, fica evidente o desafio que o CCA enfrenta com uma quantidade tão reduzida de servidores atuando no setor de compras.

Deste modo fica evidente a necessidade de ampliar o quantitativo de servidores do CA que atualmente tem conseguido conduzir suas atividades a partir do apoio de servidores terceirizados e estagiários. Como muitos dos sistemas de compras requerem o login de servidores do quadro permanente da UFPB muitas atividades não podem ser desempenhadas por servidores terceirizados e estagiários favorecendo assim o acúmulo de trabalho a reduzida equipe do CCA.

## **5 PLANO DE MELHORIA**

Considerando os dados apresentados na pesquisa, constata-se a necessidade da elaboração de um plano com sugestões de melhorias a serem implementadas nas práticas licitatórias realizadas pela UFPB. Desse modo, seguem 6 (seis) propostas de ações que podem contribuir para o sucesso e aperfeiçoamento das licitações na UFPB.

### **5.1 AÇÕES SUGERIDAS**

#### **5.1.1 Informatização dos processos**

Um dos problemas evidenciados na pesquisa é quanto ao planejamento dos itens e das quantidades licitadas. Percebe-se que a UFPB vem desprendendo tempo e esforço para homologar todos os itens que lhe são solicitados. Todavia, o que se percebeu é que um número elevado de itens é licitado sem que nenhuma compra seja concretizada.

Um dos fatores que contribui para esta problemática é a lentidão do processo físico e da sua incapacidade de fornecer um feedback rápido quanto ao andamento do processo. Diante da falta de feedback é comum na UFPB que os requisitantes encaminhem solicitações para além do orçamento disponível na tentativa de que se algum pedido de compra não puder ser licitado o mesmo terá como utilizar o recurso para compra de outros materiais. Deste modo caso as compras de todos os itens que havia sido requisitado se concretizem o requisitante não terá recursos para realizar a requisição de todos os itens que haviam requisitado. Esta prática acaba colaborando para que itens sejam licitados sem que nenhuma compra seja efetivada elevando assim à carga de trabalho para o setor de licitação bem como cria uma falsa expectativa por parte do fornecedor vencedor da licitação que dedicou tempo para participar do pregão e não terá seu produto vendido. A lentidão na tramitação do processo físico também colabora para outro problema evidenciado na pesquisa, que é tempo de duração dos itens licitados.

De modo a evitar os problemas apresentados sugere-se a substituição do tradicional processo físico pelo eletrônico a fim de torna-los mais prático, econômico,



transparente, dar maior controle aos atos da gestão e reduzir significativamente o tempo de tramitação dos processos. Tal substituição pode ser viabilizada através da implantação do módulo SIPAC nas unidades gestoras da UFPB.

O SIPAC é software que foi desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e adquirido pela UFPB para apoiar os processos de gestão administrativa da Universidade. Ele tem a função de administrar informações e procedimentos de diferentes áreas funcionais, como orçamento, financeiro, compras, licitação, almoxarifado e patrimônio. Para cada área específica da gestão administrativa, existe um módulo específico, tudo integrado no mesmo ambiente. Isso propicia a integração das informações, de forma que elas possam ser gerenciadas de maneira eficiente e segura.

Assim, com o intuito de demonstrar a variedade de funções disponibilizadas para as diversas unidades gestoras da UFPB, buscou-se demonstrar, no Quadro 1, alguns módulos do sistema e a finalidade de cada um deles, conforme explicitado pela SINFO da UFRN, a seguir:

**Quadro 1 – Módulos e Finalidades do SIPAC**

<b>Item</b>	<b>Nome</b>	<b>Finalidade</b>
11	Acesso à Informação	O módulo de Acesso à Informação é responsável pelo controle dos pedidos e recursos solicitados através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão.
2	Atendimento de Requisições	O módulo Atendimento de Requisições oferece aos setores da UFRN operações para que sejam acompanhadas e liberadas as requisições de materiais, diárias, suprimentos de fundos, hospedagem, passagem, materiais informacionais, biblioteca, serviços e auxílio financeiro, facilitando a operação e o controle dessas requisições.
3	Almoxarifado	O módulo Almoxarifado dá suporte aos almoxarifados setoriais e ao almoxarifado central da UFRN, controlando seus estoques e as requisições por eles atendidas. O atendimento de uma requisição provoca baixa no estoque. Através desse módulo também são emitidos relatórios e cadastrados materiais.
4	Auditoria e Controle Interno	O módulo Auditoria dá suporte ao setor correlato no controle de envio de Relatórios de Órgãos de Auditoria (TCU, CGU) e recebimento de respostas/providências das unidades interessadas. O

		módulo permite também a geração de Relatórios de Gestão para resposta aos Órgãos de Auditoria ou análise interna.
5	Catálogo de Materiais	Através deste módulo é possível cadastrar materiais, solicitar um cadastro de material, bem como atender, negar ou retornar essas solicitações.
6	Compra de Materiais Informacionais	Este módulo tem a função gerenciar a aquisição de materiais informacionais, como livros, periódicos, dentre outros, além monitorar o fornecimento.
7	Compras	O módulo Compras oferece, aos usuários dos setores que realizam compras, operações que permitem o controle de compras e de licitações, o cadastro dos itens adquiridos através das mesmas, bem como a emissão de relatórios.
8	Licitações	Gerenciar atividades de Licitações.
9	Contratos	O módulo Contratos abrange atividades relacionadas aos contratos que são celebrados entre a UFRN e prestadores de serviços e de materiais. São envolvidas nesse módulo atividades como: detalhes contratuais, documentação, controle de movimentação e de pagamento, além de visualização de consultas e relatórios.
10	Faturas	O módulo de Faturas informatiza o acompanhamento e registro das despesas a pagar através de faturas.
11	Infraestrutura	O módulo Infraestrutura auxilia a Superintendência de Infraestrutura (SIN) na análise e no acompanhamento de obras, de manutenções, de projetos, de planilhas orçamentárias e de requisições de serviços.
12	Liquidação de Despesas	O módulo Liquidação de Despesas é empregado para controlar: recebimento de despesa, fornecedores de materiais, quitação de débitos, acompanhamento de entrega de material e emissão de relatórios relativos às despesas.
13	Orçamento	O módulo Sistema Orçamentário visa integrar as atividades de administração com as de execução orçamentária da UFRN.
14	Orçamento - Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO)	O objetivo do módulo é tratar da declaração emitida pela autoridade administrativa com objetivo de autorizar a execução de despesas orçamentárias com adequação orçamentária e financeira, constituindo condição prévia para empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras.
15	Patrimônio Móvel	O Sistema de Patrimônio tem como objetivo controlar os bens da UFRN.
16	Patrimônio Imóvel	O Sistema de Patrimônio tem como objetivo controlar os imóveis da UFRN.

17	Processos com Código de Barras	O módulo de Processos com Código de Barras é utilizado para se obter uma maior agilidade no cadastro dos processos existentes na instituição.
18	Protocolo	O Sistema de Protocolos suporta as atividades relacionadas à manutenção de processos e de documentos, suas movimentações, armazenamento e relatórios.
19	Requisições	O módulo Requisições centraliza as requisições de bens móveis e de consumo na Universidade. De uma forma geral, esse módulo contempla as requisições de materiais, serviços, suprimento de fundos, passagens, diárias etc.
20	Sistema de Registros de Preços (SRP)	O Sistema de Registro de Preços (SRP) é voltado para a informatização do registro de preços de materiais adquiridos ou a serem adquiridos pela universidade. Além disso, ele permite a emissão de relatórios para que essas despesas sejam acompanhadas.
21	Portal Administrativo	O Portal administrativo fornece tarefas, consideradas comuns, a maioria dos servidores atuantes na área administrativa: patrimônio, compras, transportes, finanças etc, permitindo que esses servidores realizem cadastros de requisições, consultas, envio de memorandos eletrônicos, dentre outros.
22	Projetos/Convênios	Permite diversas funcionalidades para gerência das atividades concernentes ao módulo.

Fonte: Adaptado de Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018.

Com isso, destaca-se a importância da implantação do SIPAC na UFPB, uma vez que as unidades gestoras da UFPB podem ser beneficiadas com o gerenciamento de suas atividades por meio desse software. Para os requisitantes, o SIPAC permite que cada requisitante possa acompanhar o status da sua requisição em tempo real podendo também alterar os pedidos quando julgar necessário. Nele é possível identificar o saldo orçamentário de cada rubrica, identificar os pregões que estão vigentes e muitas outras facilidades que contribuem para o aperfeiçoamento das compras públicas. Daí a importância de se implantar este sistema em todas as unidades gestoras da UFPB.

Cabe destacar que a única unidade gestora que possui os pedidos de compra totalmente informatizados é a PRA que implantou o módulo SIPAC a partir de 2016. Para as demais unidades os pedidos ainda são realizados através de processo físico. Deste modo, sugere-se que o Modulo SIPAC seja também implantado nas demais

unidades gestoras da UFPB já que a transparência das informações permitira aos requisitantes maior facilidade na obtenção de informações quanto ao acompanhamento dos pedidos de compra.

### **5.1.2 Abertura de calendários de compras por grupos de materiais**

Face o grande volume de itens adquiridos e solicitações de compras que as unidades gestoras da UFPB recebem, há a necessidade de se racionalizar a recepção e análise de documentos. Para tanto, há algumas ferramentas de gestão para sistematização do planejamento das compras públicas, dentre os quais se destaca o Calendário de Compras, o qual busca sistematizar o planejamento da demanda durante o ano, evitando o fracionamento de despesas, reduzindo o volume de compra por dispensa de licitação, reduzindo o volume de procedimentos de compras e permitindo uma melhor eficiência aos processos licitatórios.

Nesse sentido, o calendário de compras tem por objetivo distribuir as compras no decorrer do exercício e estimular as unidades a planejar e instruir seus processos de licitações sempre no mesmo período, garantindo desta forma a disponibilidade de materiais ao longo de todo o ano e evitando uma grande concentração de demanda de trabalho em determinado período.

Trata-se de uma ferramenta que, segundo Bevilaqua (2012), tem apresentado melhoras importantes nas compras realizadas pela Universidade Federal do Pampa-Unipampa, o qual possibilitou que as compras fossem previstas com antecedência permitindo o planejamento e instrução dos processos licitatórios de forma adequada. O uso do calendário de compras também está presente na Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Universidade de integração internacional da lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e muitas outras.

Atualmente as unidades gestoras da UFPB determinam um período para envio das requisições que acontece geralmente no início do ano. Ocorre que, ao concentrar as compras em apenas um período determinado, termina gerando uma sazonalidade

improdutiva nos setores envolvidos com períodos de elevada concentração de demandas e outros com ociosidade.

Quando da abertura do período para envio das requisições, as unidades gestoras recebem um volume concentrado de pedidos. Logo em seguida, quando encerrado o prazo para envio, todos os pedidos são analisados, agrupados por natureza da despesa, verificado a conformidade das especificações e das pesquisas de preços informadas pelo setor requisitante. Os processos são montados e encaminhados, a depender do tipo de compra, para a Licitação ou para a Compra Direta, que realizará a aquisição desejada. Depois de encerrado, o processo segue para fase de empenho, em seguida é realizada a comunicação ao fornecedor e enviado das notas de empenho. Por fim, o Almoxarifado realiza o recebimento dos materiais.

A cada fase mencionada, os setores ficam sobrecarregados, ao passo que o setor anterior e o subsequente ficam com pouca demanda. Ao estabelecer diversos calendários de compras com datas fixas e periodicidade anual, o setor requisitante terá a ciência de que para aquele determinado equipamento, deverá pedir no prazo estabelecido. Caso isso não ocorra, somente no próximo calendário para aquele item.

O calendário de compras pode ser dividido de diversas formas, como sugestão é apresentada no quadro 2 um calendário com 5 grupos baseado no calendário de compras utilizado pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

**Quadro 2 – Calendário de compras da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA**

GRUPOS (LICITAÇÃO, ADESÃO, DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE).	PERÍODO DE RECEPÇÃO DOS PROCESSOS
GRUPO 1 – - Equipamentos e Materiais de Uso Comum	Janeiro a Fevereiro
GRUPO 2 – - Tecnologia da Informação; - Segurança Individual e Coletiva e - Itens específicos para Fazenda Experimental.	Março a Abril
GRUPO 3 – - Laboratórios (das diversas áreas de ensino); - Ferramentas de Medição, Calibração, Fiscalização e Controle e - Material e equipamentos incorporáveis aos imóveis.	Maió a Junho

GRUPO 4 – - Demanda das Bibliotecas - Da Assistência Estudantil e - Programas e Projetos com recursos externos	Julho a Agosto
GRUPO 5 – - Processos decorrentes de pregões fracassados ou desertos	Setembro a Outubro

Fonte: Adaptado da Universidade Federal do Pampa, 2018.

Nesta proposta as datas são fixadas com periodicidade anual para que o requisitante possa se planejar para fazer os pedidos e ainda é aberto um período para os processos que por ventura tenham sido fracassados ou desertos. No modelo proposto à demanda de trabalho é diluída durante todo o exercício financeiro evitando tanto o excesso como a ociosidade dos setores.

Apesar de todo planejamento prévio, é possível haver a necessidade de se realizar aquisição de materiais por desequilíbrio na demanda, eventos extraordinários ou outros motivos relevantes. Nestes casos, a unidade gestora julgará a real necessidade do pedido realizado fora do prazo estabelecido no calendário, facultando-lhe proceder com a devida urgência, ou não, de acordo com a motivação da situação.

Cabe destacar que o modelo proposto é apenas uma sugestão, devendo cada unidade gestora avaliar suas especificidades para determinar a quantidade de grupos necessários e o prazo para envio das requisições. No caso da UFJF o envio dos pedidos ocorre de abril a setembro dividido em 6 grupos enquanto que na UTFPR ocorre de março a setembro dividido em 7 grupos. O objetivo maior é o de evitar: a divisão de despesa, permitir a redução dos custos processuais e a economia para a instituição através de compras com volumes mais significativos, o que possibilita uma maior concorrência entre fornecedores e redução dos preços dos produtos.

A intenção do calendário de compras não é limitar ou engessar os períodos para aquisição, mas, como explicitado anteriormente, quanto melhor estruturado o planejamento das ações, maior a eficiência nos processos e melhores resultados para os objetivos propostos.

### **5.1.3 Criação do solicitante representante do setor**

A pesquisa demonstrou alguns erros quanto à especificação dos materiais e na pesquisa de preços. Isto é mais comum de acontecer nos casos em que se pretende adquirir um objeto específico no qual a equipe de compras não possui conhecimentos técnicos sobre o bem requisitado e encontra dificuldades em obter contato com o setor requisitante para eventuais esclarecimentos. Como o processo licitatório deve obedecer prazos, a descrição e a pesquisa de preço podem ficar comprometidos caso não se localize o requisitante em tempo hábil elevando assim a possibilidade de que o item possa ser cancelado por direcionamento de marcas, ausência de informações importantes e também pelo preço está em desacordo com os preços praticados no mercado.

Tendo em vista que cada unidade gestora é responsável por efetuar aquisições para suprir necessidades de diversos setores, cada qual com suas nomenclaturas e características próprias, torna a tarefa da equipe de compras ainda mais complicada, pois além de dominar os conhecimentos para conduzir o processo licitatório estes ainda têm de avaliar cada solicitação para certificar de que os mesmos foram realizados conforme determina a lei. Este é um trabalho bastante exaustivo para a equipe compras que terá que aprofundar o seu conhecimento em diferentes áreas do conhecimento de modo a se familiarizar-se com os termos e assim poder se posicionar quando no decorrer do processo licitatório houver questionamentos por parte dos fornecedores. De igual modo, o esforço em capacitar todos os professores e técnicos que desejem realizar aquisições é demasiadamente elevado tendo em vista que a legislação está sempre em constante mudança.

Diante desta dificuldade sugere-se que cada unidade solicitante indique um servidor representante para o qual a Divisão de Compras se reporte sobre os processos de aquisição. Este servidor será responsável por orientar e verificar o correto preenchimento das solicitações de compras e irá contribuir no decorrer da licitação prestando esclarecimentos a equipe de compras sempre que necessário. Ele também será importante no momento de realizar análise do catálogo de material que é enviado pelo licitante vencedor onde o mesmo vai atestar que as especificações ali contidas estão de acordo com o que foi estabelecido no edital e também terá papel importante no momento do recebimento do material para garantir que tudo ocorra conforme o esperado. Assim sendo, é importante que a unidade gestora disponibilize cursos de

capacitação periodicamente para estes solicitantes, visando o acompanhamento e a atualização de normas referentes às licitações.

Atualmente na UFPB somente a PRA já adota este modelo tendo sido implantado conjuntamente ao sistema SIPAC no ano de 2016. No caso da PRA foram definidos um técnico administrativo titular e outro suplente para cada um dos 25 centros/unidade vinculado a PRA por meio de portaria. Estes foram submetidos a treinamento de 32 horas realizado pela equipe de compras da PRA sobre Termo de Referência, Pesquisa de Preços e Cadastro de Requisições no SIPAC.

Cabe destacar que em conversa informal com gestores da PRA os mesmos informaram que o apoio do solicitante representante do setor tem contribuído bastante na condução do processo de compras, todavia informaram que a elevada rotatividade destes servidores em alguns centros tem prejudicado suas compras.

#### **5.1.4 Criação de parâmetros por tipo de material solicitado no SIPAC**

No estudo observou-se que alguns itens foram cancelados por erros na especificação dos materiais, em alguns casos pelo excesso trazendo marca e modelo e em outros casos pela omissão de características importantes do objeto a ser licitado. A depender do material que está sendo licitado algumas informações são imprescindíveis para a sua aceitação. Ao requisitar um ar-condicionado e não se especifica se é monofásico ou trifásico é possível que o equipamento fique sem utilidade a depender da região em que o mesmo será instalado. O mesmo ocorre com a voltagem onde em estados brasileiros é 110 v e em outros 220 v.

Assim sendo, no momento do pedido, o formulário de solicitação de materiais deve conter espaços para acrescentar características adicionais como, por exemplo:

- Necessidade de Instalação;
- Necessidade de garantia além daquela dada pelo Código de Defesa do Consumidor;
- Local de Entrega (para os casos em que o material deva ser entregue em outro campus da Universidade);
- Voltagem, amperagem, etc.;
- Normas técnicas aplicáveis;
- Acondicionamento do material e tipo de embalagem; e



- Cor do material.

Esta é uma medida simples, porém bastante eficaz tendo em vista que a especificação incompleta dos materiais muitas vezes só é percebida pelo requisitante no momento de receber o material requisitado. É bastante comum os requisitantes perceberem que se esqueceu de informar uma característica importante no momento em que recebe o item, porém neste momento não é mais possível rejeitar o objeto e a administração pública deverá arcar com o prejuízo. Esse alerta faria com que o requisitante se planejasse previamente quanto às implicações antes do momento da entrega do bem.

Esta é uma informação que não está presente nos formulários de pedido de compras das unidades gestoras analisadas bem como não é disponibilizado no SIPAC. Deste modo se faz necessário a atualização do próprio SIPAC para garantir que informações relevantes deixem de ser informados no momento de se realizar o pedido de compra.

### **5.1.5 Criação de registros de preços único para atendimento às demandas comuns da UFPB**

Durante a pesquisa foi possível perceber que um mesmo item foi licitado por mais de uma unidade gestora dentro de um mesmo exercício financeiro. Isto implica dizer que a UFPB comprometeu um número maior de servidores e de tempo para licitar o mesmo objeto. Certamente uma forma de agilizar as compras na UFPB, é a de reunir esforços para criação de um único pregão do mesmo objeto para todas as unidades gestoras da UFPB. Dessa forma espera-se obter uma economia de escala de processo, além de padronizar produtos adquiridos por todas as unidades gestoras.

As economias de escala representam a capacidade de se obter menores custos unitários em função das altas quantidades e da padronização dos itens que são comprados. Esse fato é consenso na literatura, como reforça Baily (2012) ao afirmar que o nível de preços obtidos por compras centralizadas é mais baixo do que o das unidades descentralizadas devido à agregação de pedidos e volumes, que possibilitam a obtenção de descontos sobre as quantidades.

Portanto nos casos em que um mesmo objeto atende a necessidade de diversas unidades gestoras como é comum, por exemplo, nos casos de compra de carteiras, ar condicionados e eletrodomésticos, deve-se considerar a possibilidade de se realizar a compra centralizada. Nos demais casos em que as especificidades de cada curso/setor requerem uma especificação incomum, cada unidade gestora deverá realizar sua própria licitação.

Cabe destacar que Governo Federal ciente da dificuldade dos pequenos produtores em produzir quantidades em larga escala criou a Lei Complementar 123/2006 – Lei Geral das MPE. Esta por sua vez estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O favorecimento que é extensivo a todas as modalidades de licitação busca promover as aquisições públicas em favor dos pequenos negócios é assim garantir a promoção do desenvolvimento local.

Dentre os benefícios criados por esta lei destaca-se a criação do Empate ficto. A lei determina que se uma grande empresa ganhar a licitação e o segundo colocado for um pequeno negócio que tenha um preço até 10% maior, fica considerado empate. Assim a pequena empresa é chamada para apresentar um novo preço, se ela conseguir cobrir a oferta da grande empresa se torna a vencedora, e a grande empresa não poderá cobrir o novo valor. A lei ainda diz que as compras de até R\$ 80.000,00 deve ser feita exclusivamente de MPE. Com a nova lei ficou permitido a sublocação de MPE para realizar parte das atividades em uma licitação. Por fim, no caso da compra de bens divisíveis, nos casos de licitações por itens, uma cota de 25% deve ser reservada para empresas de MPE.

Todos estes benefícios têm por objetivo dinamizador a economia local, especialmente no emprego, e respectivamente na renda, haja vista que as micro e pequenas empresas respondem por cerca de 67% dos empregos formais, representam 99% das empresas formalmente estabelecidas no Brasil e geram 6 vezes mais empregos do que as médias e grandes empresas (SEBRAE, 2015). Mesmo diante das iniciativas do governo, 46% das empresas cadastradas no SICAF ainda são grandes empresas.

### **5.1.6 Adesões como órgão participante**

Durante o estudo foi possível perceber que um elevado número de itens cancelados ocorreu em virtude de ausência de propostas. O desinteresse de parte dos fornecedores, em alguns casos, se dá em virtude do baixo quantitativo licitado.

A fim de diminuir o número de itens desertos e fracassados nas licitações para Registro de Preços, deve-se verificar se para o mesmo objeto há a possibilidade de a UFPB atuar como órgão participante da ata de Registro de Preços de outros órgãos ou mesmo realizar adesões como não participante. Para tanto o órgão participante deve manifestar interesse no sistema de Registro de Preço ainda na fase interna, logo após o lançamento da intenção Registro de Preço pelo órgão gerenciador. As quantidades informadas serão somadas às quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador compondo o total a ser adquirido na ata de Registro de Preço. Assim como o gerenciador, os participantes não têm obrigação de adquirirem as quantidades informadas.

Ao dar preferência a compras como órgão participante a UFPB estará diminuindo o número de licitações, o tempo de contratação bem como os custos financeiros, temporais e humanos com republicações de editais e com novas licitações. Mesmo assim, essa possibilidade só é mais observada no CCEN nas demais esta possibilidade ainda é pouco utilizada pela UFPB. No caso da PRA, que é uma unidade que licita para vários centros, o baixo uso decorre do fato de que em alguns casos é difícil encontrar todos os itens que deseja em um único pregão, o que a obriga a tratar com diversas unidades gerenciadoras e diferentes fornecedores para conseguir os itens desejados. Ao se relacionar com um número maior de fornecedores fica mais difícil realizar as cobranças.

Outra preocupação evidenciada no estudo foi quanto ao esforço despendido por toda equipe de compras para licitar um item sem que nenhuma compra fosse realizada. Deste modo deve-se realizar um planejamento com o estabelecimento de prioridades das aquisições a fim de evitar a realização de licitação para Registro de Preços de objetos que, apesar de serem necessários à UFPB, não são prioridades no atendimento das demandas, para que não seja realizado todo o procedimento licitatório e registrado o preço sem que nenhuma compra seja efetivada.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como propósito analisar os fatores críticos de sucesso do processo de compras em quatro diferentes unidades gestoras da UFPB para aquisição de bens permanente por meio do Sistema de Registro de Preço, no período de 2014 a 2016, explicitando as razões para a não concretização de algumas compras. A partir da base conceitual apresentada, buscou-se comparar os fatores críticos de sucesso nas diferentes unidades gestoras da UFPB, para, ao final, serem apresentadas propostas para otimizar e aperfeiçoar as práticas administrativas.

Embora a consolidação do Sistema de Registro de Preço tenha representado um dos maiores avanços nos processos de aquisição pública, uma vez que proporciona a contratação (Registro de Preço) de determinado objeto sem a necessidade real de sua aquisição e sem declarar efetivamente a disponibilidade de recursos, ele não se constitui na solução única para que haja compras públicas eficientes, existindo ainda alguns pontos ou entraves que possam ser revistos e aprimorados.

A utilização do SRP para a aquisição de bens pela UFPB é uma realidade e uma necessidade até mesmo em virtude da espera nos repasses e suplementações dos recursos orçamentários. Todavia, a forma como a UFPB tem utilizado esse sistema não tem possibilitado a obtenção de todas as vantagens descritas pela bibliografia consultada dentre as quais, a redução do tempo das licitações e a economia em relação ao preço inicial.

A análise dos dados constatou que em virtude de as unidades gestoras analisadas possuírem dimensões e características específicas e também adotarem procedimentos próprios na condução das compras explicam desempenhos diferentemente percebidos. De um modo geral, constatou-se que, na UFPB, um dos grandes fatores que tem contribuído para o sucesso das licitações na UFPB foi a capacidade de negociação dos pregoeiros que conseguiram negociar boa parte dos lances que estavam acima do valor de referência, e a padronização dos pregões que através do agrupamento de itens semelhantes colaborou para redução dos itens cancelados.

Por outro lado, muitos itens acabaram sendo cancelados em virtude de erros de especificação e por erros na aferição do preço de referência. Percebeu-se ainda que um

elevado número de itens é licitado sem que nenhuma unidade seja contratada, demonstrando a falta de planejamento quanto ao dimensionamento das quantidades. Quanto aos valores pagos pela administração pública foi possível perceber que em alguns casos o valor contratado do item representou menos de 20% do valor que havia sido estimado, pondera-se, contudo, que este resultado pode ser mascarado por problemas na aferição do preço de referência, que sendo superfaturado geraria uma falsa economia.

No intuito de auxiliar a resolução destes problemas e a promoção da melhoria das etapas de planejamento e previsão da demanda dos processos de compra, foi elaborada, como produto final desta dissertação, uma proposta para aperfeiçoar as práticas administrativas a fim de que a utilização do sistema de Registro de Preços pela UFPB para aquisição de bens permanentes seja otimizada.

Inicialmente foi proposto à UFPB que os processos de compra sejam realizados através do sistema SIPAC a fim de possibilitar maior agilidade e transparência das informações. Outra proposta foi à implantação do calendário de compras a fim de distribuir as compras no decorrer do exercício. Ainda, foi proposto a criação de um solicitante responsável por efetuar aquisições de cada setor da UFPB, visto que cada setor possui peculiaridades que exigem conhecimentos específicos do que se deseja adquirir. A criação de um único pregão do mesmo objeto para todas as unidades gestoras da UFPB também foi proposto objetivando redução de tempo processual. O uso do Painel de preços como fonte de consulta para obtenção dos preços de referência e por fim estimular mais a participação em atas de Registro de Preços e a realização de adesões.

Diante dos problemas apontados na pesquisa, cabe à UFPB proporcionar também capacitação aos setores responsáveis pela pesquisa de preços, aos setores solicitantes, principalmente quanto à elaboração do termo de referência. Buscar a melhoria no planejamento das compras para que haja menos retrabalho, evitando a realização de pregões de itens sem a real necessidade.

Por fim, que seja promovido maior envolvimento entre os setores ligados às compras e que seja incentivada a troca de informações e experiências entre as unidades gestoras de toda UFPB, objetivando unificação de condutas e aprimoramento nas técnicas de negociação e diligências.

Ressalta-se que esta pesquisa não buscou obter uma solução para todos os problemas nas compras, mas conhecer os aspectos críticos e seus impactos no âmbito da UFPB. Consideramos, porém, que o trabalho alcançou seus objetivos contribuindo para o debate sobre o tema na instituição e esperamos que possa trazer melhorias ao processo de compras.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. O. B. et al. **Princípios de Negociação: Ferramentas e Gestão**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANDREÃO, V. M. **Relação entre pedido de compras e resultado da licitação: Um estudo na universidade federal do Espírito Santo: Dissertação (Mestrado em Gestão Pública)**, UFES, Vitória-ES, 2015. Disponível em:

<[http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese\\_9209\\_Disserta%E7%E3o%20Final%20-%20Vanessa%20Moreira%20Ventura.pdf](http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_9209_Disserta%E7%E3o%20Final%20-%20Vanessa%20Moreira%20Ventura.pdf)> Acesso em: 08/01/2018

BAILY, P.; FARMER, D.; JESSOP, D.; JONES, D. **Compras: Princípios e Administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

BARRETO, A.; FIALHO, J. V.M. **O desenvolvimento das compras públicas sustentáveis na administração pública brasileira**. In: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2017. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/1084-1102-o-desenvolvimento-das-compras-publicas-sustentaveis-na-administracao-publica-brasileira.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

BARROS, W. P. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BIDERMAN, R. et al. (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993 e republicação **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 24 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em 10 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Painel de Preços**.

Disponível em: < <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/> >. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação / Tribunal de Contas da União. –Versão 1.0.** – Brasília: TCU, 2012. 527 p. Disponível em

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia\\_infomacao/contratacao\\_ti/Guia%20de%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20solu%C3%A7%C3%B5es%20de%20TI.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_infomacao/contratacao_ti/Guia%20de%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20solu%C3%A7%C3%B5es%20de%20TI.pdf)> Acesso em: 25 de abril de 2017.

CALDAS, E. L.; NONATO, R. S. Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. **Interações** (Campo Grande), v.15, n.1p. 161-172, 2014.

CHARPINEL, F. P. **Licitações Públicas: Análise de preços praticados nas licitações do governo do estado do Espírito Santo**: Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), UFES, Vitória-ES, 2015. Disponível em:

<[http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese\\_7431\\_Disserta%E7%E3o%20Final%20-%20Fabio%20Charpinel20160107-101424.pdf](http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_7431_Disserta%E7%E3o%20Final%20-%20Fabio%20Charpinel20160107-101424.pdf)> Acesso em: 08/01/2018

CITADINI, A. R. **Comentários e jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIA, E. R. et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por Pregão Eletrônico. **Revista de Administração Pública**, vol.44, n.6, p.1405-1428, 2010.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, 2013.

FERNANDES, J. V. J. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**, 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FIUZA, E. P. S. **Um diagnóstico preliminar sobre compras públicas federais: linhas de ação e de pesquisa para seu aperfeiçoamento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.



- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17. ed. São Paulo: Dialética, 2016.
- LEIDECKER, J. K.; BRUNO, A. V. Identifying and using critical success factors. **Long Range Planning, London**, v. 17, p. 23, 1984.
- LOPES, A. O. **Superfaturamento de obras públicas**. São Paulo: Livro Ponto Editora, 2011.
- LUNDEVALL, B. Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the National System of Innovation. In: DOSI, G. et al.(Ed.). **Technical change and economic theory**. London: Pinter, 1988.
- MADRUGA, E. A.; SCHNEIDER, M. C. K.; LUZ, E. F.; MARTINS, W. Compras compartilhadas através do Sistema de Registro de Preços do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. **XIII Colóquio de Gestão Universitária em Américas. Rendimientos académicos y eficacia social de La Universidad**, 2013.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.
- NONATO, R. S.; CALDAS, E. L. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 4, p. 465-480, out./dez. 2013
- OECD. Government at a Glance 2011. [S.l.]: OECD Publishing. Disponível em: <[http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/OECD-Government\\_at\\_a\\_Glance\\_2011-.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/OECD-Government_at_a_Glance_2011-.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2017
- OLIVEIRA, P. E. F. **Pregão eletrônico: inovações e tendências nas Licitações Públicas**. 1. ed. Maceió: EDUFAL, 2007.
- OLIVEIRA, R. C. R. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 4. ed. São Paulo: Método, 2015.

OLIVEIRA, O. J.; GONÇALVES, G. L. M. R. O registro de preços no procedimento licitatório brasileiro. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, v. 2, n.1, p. 1-51, 2011.

PEIXOTO, G. M. **Previsão de demanda em Registro de Preços: Análise dos processos de compras da Reitoria do Instituto Federal do Espírito Santo: Dissertação (Mestrado em Gestão Pública)**, UFES, Vitória-ES, 2016. Disponível em: <<http://gestaopublica.ufes.br/pos-graduacao/PGGP/detalhes-da-tese?id=10247>> Acesso em: 08/01/2018

PEREIRA, L. C. B.; MOTTA, F. C.P. Centralização e descentralização. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: FGV, 1983.

ROBINSON, K. C. U.S. Federal government procurement: organizational structure, process, and current issues. In: THAI, K.V.(Org.). **International handbook of public procurement**. Florida: Taylor & Francis Group, p. 291-305, 2009.

SANTANA, J. E. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4.ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2005.

SILVEIRA, E. S.; CINTRA, R. F.; VIEIRA, S. F. A.; LOPES, C. V. Análise do processo de compras do setor público: o caso da Prefeitura Municipal de Dourados/MS. **Revista de Administração IMED**, v. 2, n. 3, p. 158–171, 2012.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da Produção**. 4. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

SOUZA, K. D. B.; CASTRO, E. B. Pregão: vantagens e desvantagens para a Administração Pública. In: **VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão**, 2012, São Leopoldo. Anais Eletrônicos. Disponível em:<[http://www.excelenciaemgestao.org/portais/2/documents/cneg8/anais/t12\\_0499\\_2465.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/portais/2/documents/cneg8/anais/t12_0499_2465.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2017.

VEIGA, C.R.P.; VEIGA, C.P; DUCLÓS, L.C. A acuracidade dos modelos de previsão de demanda como fator crítico para o desempenho financeiro na indústria de alimentos. **Future studies research journal**. V.2 (2010), N.2, Pag 83-107

VEIGA, H. G. **Previsão de demanda em registro de preços: análise do departamento de gestão de restaurantes da Universidade Federal do Espírito Santo**.Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), UFES, Vitória-ES, 2015. 169 f.Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/1598/1/PREVIS%C3%83O%20DE%20DEMANDA%20EM%20REGISTROS%20DE%20PRE%C3%87OS.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

VIANA, J. J. **Administração de Materiais**: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2010

VIEIRA, N. J. A.; SIMIONATO, R. As vantagens do pregão como processo de licitação. **Revista científica da FAJAR**. Faculdade Jaguariaíva, Jaguariaíva, v.1, nº 8, p.183-209, jan/jun.2009.

YIN, R. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAMPROGNO, H. C. R.; **Sistema de registro de preços nas aquisições de bens**: Estudo de caso da polícia militar do Espírito Santo 2007 a 2012: Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), UFES, Vitória-ES, 2013. Disponível em: <<http://gestaopublica.ufes.br/pos-graduacao/PGGP/detalhes-da-tese?id=6653>>. Acesso em: 08/01/2018

## ANEXO I – Checklist

Fatores	Questionamento	Sucesso (com relação)	Insucesso (sem relação)
Fator 1 : Qualidade	Especificação do Produto		
	Satisfatório	x	
	Não Satisfatório: solicitação de esclarecimento atendida	x	
	Não satisfatório: solicitação de esclarecimento não atendida		x
	As especificações dos itens foram satisfatórias durante a licitação?		
	Sim	x	
Não		x	
Fator 2 : Planejamento	Houve Justificativa para o quantitativo solicitado		
	Sim	x	
	Não		x
Fator 3 : tempo	Tempo do Processo		
	Inferior a 3 meses	x	
	Superior a 3 meses		x
	Duração do Pregão		
	Inferior a 1 semana	x	
Superior a 1 Semana		x	
Fator 4: Decisão sobre fonte de suprimentos	Houve licitante Inabilitado		
	Não	x	
	Sim		x
Fator 5: Preço	Pesquisa de preço		
	Completo	x	
	Incompleto		x
	Todos os itens foram ofertados abaixo do valor estimado?		
	Sim	x	
Não		x	
Fator 6: Negociação de Compras	Houve valores acima do estimado negociados pelo Pregoeiro?		
	Sim	x	
	Não		x
Fator 7: Padronização	Identificação completa do requisitante		
	Sim	x	
	Não		x
	Parecer de aceitação do requisitante?		
	Sim	x	
Não		x	