



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES
APRENDENTES

MACICLEY FÉLIX DA SILVA

Processos Licitatórios no Campus III da Universidade Federal da Paraíba: uma
análise da *performance* dos pregões de ração e insumos de nutrição animal

João Pessoa
2021

MACICLEY FÉLIX DA SILVA

Processos Licitatórios no Campus III da Universidade Federal da Paraíba: uma análise da *performance* dos pregões de ração e insumos de nutrição animal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão nas Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Eládio José de Góes Brennand

João Pessoa
2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586p Silva, Macicley Felix da.

Processos licitatórios no Campus III da Universidade Federal da Paraíba : uma análise da performance dos pregões de ração e insumos de nutrição animal / Macicley Felix da Silva. - João Pessoa, 2021.
136 f. : il.

Orientação: Eládio José de Góes Brennand.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Gestão Pública - Compras. 2. Processos licitatórios.
3. Pregão eletrônico. 4. Campus III - UFPB. I.
Brennand, Eládio José de Góes. II. Título.

UFPB/BC

CDU 35(043)

MACICLEY FÉLIX DA SILVA

Processos Licitatórios no Campus III da Universidade Federal da Paraíba: uma análise da *performance* dos pregões de ração e insumos de nutrição animal

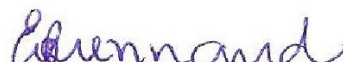
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão nas Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

APROVAÇÃO EM: 02/07/2021

BANCA EXAMINADORA


SIAPE: 1736271

Prof. Dr. Eládio José de Góes Brennand
Orientador – MPGOA/UFPB


Edna G. de G. Brennand

Prof.^a Dr.^a Edna Gusmão de Góes Brennand
Examinadora interna – MPGOA/UFPB



Prof. Dr. José Washington de Moraes Medeiros
Examinador interno – MPGOA/UFPB



Prof. Dr. Lucidio dos Anjos Formiga Cabral
Examinador externo –DCOC/UFPB

AGRADECIMENTOS

Ao meu filho amado David Ben pelas ausências e dias que deixei de ficar contigo para realizar as viagens dedicadas ao curso, às horas voltadas ao trabalho, ao estudo e que muitas vezes você me questionava se não ia acabar.

Ao meu esposo Clérison pelo incentivo e contribuições na pesquisa, pelas viagens, pelas noites acordadas, pelos cuidados com nosso filho e com a casa.

A minha mãe Antônia pelos ensinamentos, pelo cuidado, pela força que me fez ter ainda mais coragem para conquistar meus objetivos. E aos meus tios, principalmente Maria, Germana e Artur que sempre me incentivaram nos estudos e contribuíaam nessa caminhada. Certamente ficarão felizes.

Ao meu pai que nesse período da minha pesquisa faleceu, mas deixou uma semente plantada, que devemos sempre perdoar as pessoas, nunca guardar rancor, pois Deus sabe de todas as coisas e o melhor para nossas vidas.

Aos membros da banca de qualificação pelas sugestões e contribuições que ajudaram a enriquecer e aperfeiçoar meu trabalho.

Aos colegas da Turma 10 do MPGOA pela união, companheirismo, incentivo e aprendizado compartilhado durante todo esse tempo de mestrado, pois tornou a caminhada menos desgastante.

Ao amigo Tales, secretário do MPGOA, sempre prestativo, disposto a ajudar e contribuir no que for possível para o andamento e finalização do curso.

A meu orientador Dr. Eládio por aceitar minha proposta de estudo e através dos seus esclarecimentos e contribuições qualificaram o trabalho que aqui se finaliza.

A todos do MPGOA por proporcionar mais essa experiência na minha vida de compartilhar conhecimento e a realização de que sou capaz de atravessar essa etapa.

“Só chega a Terra Prometida quem decide
atravessar o Deserto.”

Geraldinho Correia

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o desempenho dos processos licitatórios destinados à aquisição de ração e insumos para nutrição animal no âmbito do CCHSA/CAVN, Campus III da Universidade Federal da Paraíba, visto que através das licitações realizadas, pôde-se perceber a existência de dificuldades em alguns dos processos os quais comprometeram diretamente a aquisição desses itens para a instituição. Diante de várias mudanças e cobranças que o mercado passou a exigir, as organizações têm se preocupado, cada vez mais, em apresentar um desempenho favorável em seus resultados de modo a prestarem um serviço de qualidade com a devida aplicação dos recursos públicos. A gestão de compras possui um papel fundamental nesse processo ao fornecer aos gestores os subsídios capazes de auxiliá-los para uma melhor tomada de decisão possível, em relação ao que se quer comprar e contratar. Como referencial teórico, o presente trabalho fundamentou-se na teoria sobre gestão pública, com enfoque nas compras públicas, nas novas perspectivas de governança ao se tratar da transparência, planejamento, sustentabilidade e aquisições compartilhadas. A licitação pública e sua modalidade o pregão eletrônico foram abordados, bem como a forma de utilização via sistema de registro de preço e por último como funciona o desempenho das compras públicas e as respectivas variáveis relacionadas. A pesquisa é classificada quanto à natureza como aplicada, do tipo quantitativa, de caráter exploratório e quanto aos meios de investigação considerada bibliográfica, documental e de campo. Como recorte temporal, a análise foi realizada do período de 2016 a 2020. A coleta dos dados foi feita junto aos processos físicos e eletrônicos como também no site do portal de compras do governo federal e seu tratamento realizado através da aplicação de uma lista de verificação correspondente às variáveis de desempenho das compras públicas. Os resultados demonstram que o desempenho apresentado não vem sendo o esperado em virtude de problemas internos e externos à organização que vão desde a fase de planejamento das aquisições, as pesquisas de preços, tempo de duração dos processos, rotatividade de servidores até a ausência ou falta de preparação dos fornecedores. Assim, constata-se a necessidade contínua do aperfeiçoamento dos processos licitatórios de forma que possa satisfazer a todos os envolvidos na obtenção do resultado desejado.

Palavras-chave: Gestão Pública. Compras Públicas. Processos Licitatórios. Pregão Eletrônico. Campus III da UFPB.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the performance of bidding processes for the acquisition of feed and supplies for animal nutrition under the CCHSA/CAVN, Campus III of the Federal University of Paraíba, since through the tenders carried out, it was possible to notice the existence of difficulties in some of the processes which directly compromised the acquisition of these items for the institution. Faced with several changes and demands that the market started to demand, organizations have been increasingly concerned with presenting a favorable performance in their results, in order to provide a quality service with the proper application of public resources. Purchasing management has a fundamental role in this process by providing managers with subsidies capable of helping them to make the best possible decision, in relation to what they want to buy and contract. As a theoretical framework, this work was based on the theory of public management, focusing on public procurement, on new perspectives of governance when dealing with transparency, planning, sustainability and shared procurement. Public bidding and its modality, the electronic auction, were discussed, as well as the form of use via the price registration system and, finally, how the performance of public purchases works and the respective related variables. The research is classified in terms of its nature as applied, of the quantitative type, of an exploratory nature, and in terms of the means of investigation considered bibliographical, documental and field. As a time frame, the analysis was carried out from 2016 to 2020. Data collection was carried out with the physical and electronic processes as well as on the website of the federal government procurement portal and its treatment was carried out through the application of a checklist corresponding to the performance variables of public procurement. The results show that the performance presented has not been as expected due to internal and external problems to the organization, ranging from the planning phase of acquisitions, price surveys, process duration, server turnover to absence or shortage preparation of suppliers. Thus, there is a continuous need to improve the bidding processes so that it can satisfy everyone involved in obtaining the desired result.

Keywords: Public Management. Public Procurement. Bidding Processes. Electronic Auction. Campus III of UFPB.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Caminhos metodológicos	17
Figura 2: Tipologia da pesquisa.....	27
Figura 3: Tela do Termo de Homologação do Pregão.....	33
Figura 4: Tela da Gestão de Atas.....	33
Figura 5: Tela do Painel de Compras	34
Figura 6: Ferramentas de acesso ao ciclo de vida da contratação.....	41
Figura 7: Vantagens das compras compartilhadas nos órgãos públicos.....	48
Figura 8: Fluxo da etapa de planejamento com o PAC	60
Figura 9: Mapa conceitual do desempenho dos processos licitatórios.....	121

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Pregões finalizados no período de 2016 a 2020 no Campus III da UFPB	85
Gráfico 2: Proporção dos pregões de ração e insumos de nutrição animal	86
Gráfico 3: Proporção das quantidades homologadas e as empenhadas dos pregões	92
Gráfico 4: Duração do processo licitatório segundo a fase interna e fase externa...	95
Gráfico 5: Quantidade de empresas habilitadas e inhabilitadas.....	99
Gráfico 6: Pesquisas de preços encontradas nos processos licitatórios	102
Gráfico 7: Relação entre as pesquisas de preços e os itens adquiridos e cancelados	105
Gráfico 8: Percentual entre o valor estimado e homologado.....	107
Gráfico 9: Motivos dos cancelamentos dos itens	108
Gráfico 10: Negociações de compra	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Variáveis de desempenho das Compras Públicas.....	35
Quadro 2: Modalidades de licitação conforme a Lei 8.666/93	53
Quadro 3: Procedimentos para realização dos pregões eletrônicos no CCHSA/CAVN.....	61
Quadro 4: Análise do desempenho segundo a qualidade do produto	87
Quadro 5: Previsão no plano anual de contratações segundo a quantidade	90
Quadro 6: Análise das justificativas segundo a quantidade	91
Quadro 7: Exigências das procuradoria jurídica e o tempo de duração para a publicação do edital no DOU.....	97
Quadro 8: Critérios e práticas de sustentabilidade adotados	111
Quadro 9: Quantidade de itens cancelados no quesito sustentabilidade	112
Quadro 10: Locais de divulgação do aviso de licitação	114
Quadro 11: Locais de divulgação dos resultados dos pregões	115
Quadro 12: Locais de divulgação das atas de registro dos preços	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Pregões de ração e insumos de nutrição animal	22
Tabela 2: Valores dos processos de compras homologados no Campus III da UFPB	30
Tabela 3: Amostra da pesquisa	30
Tabela 4: Planejamento das compras através do PAC - CCHSA	44
Tabela 5: Pregões finalizados no ano de 2016 no Campus III da UFPB	80
Tabela 6: Pregões finalizados no ano de 2017 no Campus III da UFPB	81
Tabela 7: Pregões finalizados no ano de 2018 no Campus III da UFPB	82
Tabela 8: Pregões finalizados no ano de 2019 no Campus III da UFPB	83
Tabela 9: Pregões finalizados no ano de 2020 no Campus III da UFPB	84
Tabela 10: Planejamento dos itens licitados no Campus III da UFPB	93
Tabela 11: Medidas descritivas das durações das fases dos processos licitatórios	96
Tabela 12: Comparação dos valores estimados e homologados.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública

CAVN – Colégio Agrícola Vidal de Negreiros

CCHSA – Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias

CFT – Centro de Formação de Tecnólogos

CPL – Comissão Permanente de Licitação

COMPRASNET – Portal de Compras do Governo Federal

DOU – Diário Oficial da União

EAD – Educação à Distância

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IRP – Intenção de Registro de Preços

LOA – Lei Orçamentária Anual

ME – Ministério da Economia

PPGCAG – Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias (Agroecologia)

PPGTA – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia Agroalimentar

PCG – Planejamento e Gerenciamento de Contratações

PAC – Plano Anual de Contratações

PJ – Procuradoria Jurídica

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SIPAC – Sistema Integrado de Administração, Patrimônio e Contratos

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SRP – Sistema de Registro de preços

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

TCU – Tribunal de Contas da União

UASG – Unidades de Administração de Serviços Gerais

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 ASPECTOS METODOLÓGICOS	17
2.1 PROBLEMÁTICA	17
2.2 OBJETIVOS	24
2.2.1 Objetivo Geral	24
2.2.2 Objetivos Específicos	24
2.3 TIPO DA PESQUISA.....	24
2.4 CAMPO EMPÍRICO E UNIVERSO DA PESQUISA	27
2.5 AMOSTRA DA PESQUISA	28
2.6 COLETA DE DADOS	31
2.7 TRATAMENTO DOS DADOS	35
3 GESTÃO PÚBLICA	37
3.1 COMPRAS PÚBLICAS.....	38
3.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	39
3.3 PLANEJAMENTO DE COMPRAS	42
3.4 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	45
3.5 COMPRAS COMPARTILHADAS	47
3.6 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	48
3.7 LICITAÇÕES PÚBLICAS	51
3.8 PREGÃO ELETRÔNICO.....	55
3.9 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	56
3.10 ETAPAS DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DOS PREGÕES DO CCHSA/CAVN.....	58
4 DESEMPENHO DAS COMPRAS PÚBLICAS	66
4.1 VARIÁVEIS DE DESEMPENHO NAS COMPRAS PÚBLICAS	68
4.1.1 Qualidade	70
4.1.2 Quantidade.....	71
4.1.3 Tempo.....	72
4.1.4 Fonte de Suprimentos.....	72
4.1.5 Preço	73
4.1.6 Negociação de Compras.....	74
4.1.7 Sustentabilidade.....	76
4.1.8 Transparência.....	77

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	79
5.1 LEVANTAMENTO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS	79
5.2 IDENTIFICAÇÃO DAS CAUSAS QUE DIFICULTAM O DESEMPENHO DOS PREGÕES DE RAÇÃO E INSUMOS DE NUTRIÇÃO ANIMAL.....	86
5.2.1 Qualidade	86
5.2.1.1 Especificação do Objeto.....	87
5.2.2 Quantidade.....	89
5.2.2.1 Previsão no Plano Anual de Contratações	90
5.2.2.2 Justificativa da quantidade demandada	90
5.2.2.3 Planejamento das quantidades	91
5.2.2.4 Planejamento dos itens licitados	92
5.2.3 Tempo.....	94
5.2.3.1 Duração do processo licitatório fase interna x fase externa	94
5.2.4 Fonte de Suprimentos.....	97
5.2.5 Preço	101
5.2.5.1 Pesquisa de preço do objeto	102
5.2.5.2 Valor estimado x valor contratado	105
5.2.5.3 Itens cancelados devido ao preço	107
5.2.6 Negociações de Compra.....	109
5.2.6.1 Negociação com êxito e negociação frustrada.....	109
5.2.7 Sustentabilidade.....	110
5.2.7.1 Critérios e práticas de sustentabilidade nos processos licitatórios.....	111
5.2.7.2 Itens cancelados x critérios de sustentabilidade	112
5.2.8 Transparência.....	113
5.2.8.1 Aviso da Licitação.....	113
5.2.8.2 Resultado da licitação e ata de registro de preços.....	115
5.3 ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS	116
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS.....	129
APÊNDICES	136
APÊNDICE I: LISTA DE VERIFICAÇÃO	136

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública vem se preocupando, cada vez mais, com as atividades de compras. Essa inquietação se deve à busca inerente por se adquirirem bens, produtos e serviços de maneira correta, lícita, eficiente e desburocratizada com resultados voltados para melhorar a qualidade da gestão dos serviços públicos. A adoção dessa prática reduz as formalidades encontradas nos processos licitatórios, ao mesmo tempo faz com que gestores públicos se atentem para a necessidade de obter mais agilidade, segurança, presteza e, principalmente, transparência no tratamento das contratações de materiais de consumo, bens e serviços, visando à otimização dos recursos públicos (GONDIM, 2014).

A adoção deste conjunto de procedimentos tem o intuito de aperfeiçoar o processo de aquisição pública de produtos e serviços, de modo a assegurar a obtenção de itens de melhor qualidade, padronização das rotinas de trabalho e uma gestão aplicada dos recursos.

Sendo assim, a Administração Pública utiliza, prioritariamente, a licitação como processo de contratação com objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para o órgão ao levar em conta a relação entre menor custo e melhor qualidade nas propostas dos fornecedores.

Estratégias diversificadas e bem elaboradas são determinantes para as organizações apresentarem um desempenho favorável com qualidade da prestação de serviço ofertado e uma eficiente aplicação dos recursos existentes.

Conforme dados divulgados pelo Ministério da Economia, por meio do sítio eletrônico “Painel de Compras do Governo Federal”, os processos de compras homologados no ano de 2020 no âmbito da União, representaram um montante de mais de R\$ 72 bilhões de reais (BRASIL, 2021).

Considerando o volume de recursos gastos, as compras públicas representam uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização, visto que o seu ciclo socioeconômico busca a excelência nos serviços e a otimização dos resultados esperados (PAIM TERRA, 2018). Para Oliveira (2015) a alocação desses recursos deve ser feita de forma responsável, norteadas pelo princípio da economicidade acoplado à eficiência.

Em virtude dessa importância dada às compras públicas, é necessário que os gestores sejam dinâmicos e identifiquem estratégias que potencializem o desempenho destes processos licitatórios, de modo a cumprir os princípios constitucionais e atender as novas demandas que surgem a todo o momento.

A justificativa para a escolha deste tema se deve à percepção de gargalos existentes no desempenho dos processos de licitações do Campus III da Universidade Federal da Paraíba. Este Campus é composto pelo Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias e pelo Colégio Agrícola Vidal de Negreiros. Estas duas instituições acadêmicas formam uma unidade administrativa no tocante às compras e contratações. Além disso, há outra peculiaridade institucional que se relaciona com o objeto da pesquisa, a existência de uma vocação rural desde o princípio da organização, com cursos técnicos, de graduação e de pós-graduação voltados para a área agrária.

Algumas das aquisições realizadas são específicas à esfera rural, como a manutenção dos animais. Por esse motivo, certos itens devem ser comprados anualmente, diferentemente de outros tipos de produtos. Em particular enfoque, pode-se observar que os processos de aquisição de ração e insumos para nutrição animal, muitas vezes, não conseguem apresentar um resultado satisfatório, tendo um alto percentual de perda dos itens licitados cuja quantidade de compra planejada não é adquirida na sua totalidade.

Desta feita, foi realizado um diagnóstico sobre as licitações cujo objetivo foi analisar o desempenho dos processos licitatórios destinados à aquisição de ração e insumos para nutrição animal no âmbito do CCHSA/CAVN, com a finalidade de tornar as futuras contratações exitosas, a partir da eficiência dos processos licitatórios.

Com relação ao desenvolvimento do corpo da pesquisa, a mesma se encontra estruturada em seis capítulos, sendo o capítulo um correspondente à introdução. O capítulo dois abordará a metodologia adotada nesta pesquisa, estando constituído pela problematização, pelo objetivo geral e pelos específicos. Além disso, há a classificação metodológica quanto ao tipo de pesquisa, o detalhamento sobre o campo empírico e o universo da pesquisa, a definição da amostra da pesquisa, da coleta e do tratamento dos dados.

No capítulo três, o estudo se inicia com a temática da gestão pública e sua importância em ser medida eficiente nas organizações. Em seguida, sobre compras

públicas, sob uma visão geral, ao apresentar os conceitos adotados, a importância dada à função de compras e à etapa de planejamento como forma de aprimorar e obter qualidade no processo de compras governamentais. A transparência está voltada para o acesso à informação, bem como é compreendida de modo a ser uma ferramenta de combate à corrupção, ao possibilitar que tal controle seja mais atuante no meio da Administração Pública. Há também uma exposição das compras públicas sustentáveis, das compras compartilhadas e da inovação no setor público como as novas perspectivas de governança adotadas pela gestão pública. A licitação como ferramenta utilizada para aquisições e contratações públicas, seus conceitos, princípios, modalidades adotadas e legislação aplicada são explanados, bem como a possibilidade de utilização via sistema de registro de preços para contratações futuras. Além disso, foi descrito como acontece o processo atual de licitação do pregão eletrônico no CCHSA/CAVN.

No capítulo quatro, o estudo traz da literatura uma abordagem sobre as variáveis de desempenho das compras públicas. Estas variáveis estão contextualizadas para que seja possível sua aplicação na coleta dos dados e na análise dos resultados.

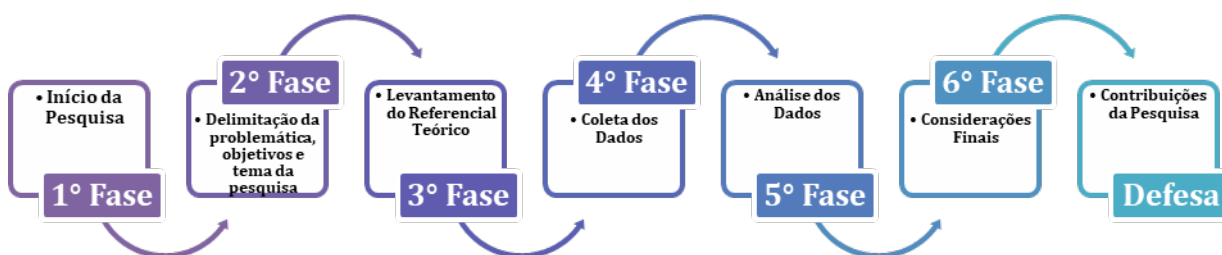
No capítulo cinco, os dados coletados são apresentados, bem como são mostrados como foram feitos o tratamento e a análise dos mesmos. A princípio, o estudo traz o levantamento dos pregões eletrônicos que tiveram maior percentual de itens desertos e/ou frustrados no intervalo entre 2016 e 2020. Por conseguinte, são apresentados os dados coletados através da lista de verificação aplicada aos processos para a identificação das causas que geram maiores dificuldades na efetividade desses pregões. Por fim, é realizada a análise com a apresentação geral do desempenho a partir dos resultados obtidos.

A última seção corresponde às considerações finais que, de forma resumida, apresenta a análise das dificuldades com algumas reflexões e sugestões de melhorias ao serviço, inclusive a adoção de ferramentas sistematizadas a partir desta pesquisa, entre outras iniciativas que podem ser incorporadas à instituição.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão abordados os aspectos metodológicos que irão envolver o desenvolvimento desta pesquisa. No qual será apresentada a problemática, o objetivo geral que motivou o estudo da presente pesquisa, além dos objetivos específicos, etapas estas a serem realizadas para alcance do objetivo geral proposto. Em seguida, será apresentada a classificação da pesquisa quanto à sua natureza, assim como o detalhamento do campo empírico e do universo onde a pesquisa está contextualizada, além das definições e das características da amostra da pesquisa, da coleta e do tratamento dos dados.

Figura 1: Caminhos metodológicos



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

2.1 PROBLEMÁTICA

Na Administração Pública, as aquisições e prestações de serviços são realizadas através de procedimentos licitatórios, para isso é necessário que tais contratações sejam precedidas de um planejamento adequado e formalizado no qual haja o envolvimento de todos os setores componentes da organização.

Um processo de contratação visa selecionar a proposta mais vantajosa, com menor custo e melhor qualidade, através da seleção de fornecedores capazes de oferecer produtos e/ou serviços que atendam aos critérios elencados acima.

Os processos de licitações se caracterizam como atividades complexas e requerem mais atenção e controle especializados à viabilização dos procedimentos. O planejamento da contratação é o procedimento inicial que deve ser adotado quando se deseja estabelecer uma relação de contratação que visa atender às demandas do órgão, tornar o processo mais eficiente, reduzir custos, assegurar a tempestividade e proporcionar resultados positivos.

Para um planejamento bem elaborado várias etapas deverão ser observadas pela organização, como: o mapeamento das demandas, a elaboração de estudos técnicos e conseqüentemente, a gestão de riscos que permeia cada processo de aquisição. Essas etapas abrangem um conjunto de atributos como as reais necessidades da aquisição do produto ou da prestação do serviço, a adequada especificação do objeto, a estimativa da quantidade necessária, as pesquisas de preços – de acordo com valores praticados no mercado – bem como a disponibilidade orçamentária. Além disso, determinar como será a forma de aquisição e quais os riscos envolvidos que possam ocorrer futuramente nessa transação.

De acordo com Ballou (2007, p. 44), o planejamento corresponde a um conjunto de decisões que são tomadas a partir dos objetivos estabelecidos pela empresa. Essas decisões devem nortear o desenho organizacional, para que possa reunir e alocar os recursos de que dispõe para atingir seus objetivos.

Assim, para que uma aquisição planejada se torne eficaz, é primordial ter uma visão clara dos objetivos da instituição enquanto ente da Administração Pública, com o uso de conceitos e de princípios, além de dispor de ferramentas que auxiliarão a definir os cursos de ação em favor do interesse público. Em outras palavras, é pensar antecipadamente sobre os objetivos e as ações que serão trabalhados, baseados em algum método, plano ou lógica, organizado para que se consiga atingir o que foi inicialmente planejado.

Diante das grandes transformações que vem acontecendo no cenário econômico do país e na busca por racionalização dos recursos públicos, o processo de aquisição e a sua gestão não são tarefas simples, envolvem uma série de mudanças organizacionais que provocam alguns impactos, sejam de ordem interna ou externa à organização.

Segundo Farias (2017, p. 132), “para se ajustar às demandas requeridas pela organização e suprir suas necessidades, a estrutura organizacional precisa ser

maleável e flexível”. Ou seja, é necessário que a organização esteja em constante mudança, sujeita às interferências que se relacionam ao ambiente no qual ela está inserida.

É possível perceber uma recente transformação na área de gestão de compras da Administração Pública Federal, principalmente quando se diz respeito à legislação aplicada, cujo propósito é orientar as entidades aos procedimentos que devem ser adotados por essas instituições. Além disso, uma crescente fiscalização por parte dos órgãos regulamentadores com vistas a saber como os recursos públicos têm sido geridos, faz com que haja uma maior preocupação das instituições públicas em prever e antecipar, através do planejamento, as contratações que serão realizadas ao longo do ano.

O presente estudo tem como cenário o Centro de Ciências Humanas Sociais e Agrárias (CCHSA), antigo Centro de Formação de Tecnólogos (CFT) e o Colégio Agrícola Vidal de Negreiros (CAVN). Este conjunto institucional peculiar compõe o Campus III da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), uma instituição educacional voltada ao desenvolvimento regional e local. A instituição está situada entre os municípios de Bananeiras e Solânea, no Estado da Paraíba.

O CCHSA da UFPB oferece atualmente cinco (5) cursos de graduação presencial, quais sejam: Bacharelado em Administração; Bacharelado em Agroecologia; Bacharelado em Agroindústria; Licenciatura em Ciências Agrárias e Licenciatura em Pedagogia. Além desses cursos, o Campus disponibiliza ainda o curso de Licenciatura em Ciências Agrárias na modalidade de educação à distância (EAD). Quanto à pós-graduação, há a oferta de dois (2) programas de pós-graduação *Strictu Sensu*: o Programa de Pós-graduação em Tecnologia Agroalimentar (PPGTA) e o Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias/Agroecologia (PPGCAG).

Com relação ao CAVN, são oferecidos os cursos técnicos presenciais em Agropecuária; Agroindústria; Aquicultura; Nutrição e Dietética, Paisagismo e Laboratório de Ciências da Natureza. Além destes, há a oferta dos cursos semipresenciais na modalidade EAD em Informática. Esta instituição de ensino técnico profissionalizante é quase centenária e já atravessou inúmeras transformações organizacionais, estando vinculada à UFPB desde 1976.

O CCHSA/CAVN perfaz um arranjo institucional singular à medida que se coadunam duas instituições interligadas sobre o mesmo território, atuando de forma

descentralizada, possuindo unidade gestora própria responsável pelas contratações de bens e serviços, pelo recebimento, guarda e distribuição dos materiais adquiridos, bem como do controle patrimonial dos bens móveis e imóveis. Assim, por ser uma unidade gestora responsável pelas aquisições e contratações que são realizadas anualmente, esta organização tem entre diversas atribuições àquelas relacionadas ao planejamento do que será adquirido ao longo do ano pela instituição.

Mesmo com os avanços obtidos ao longo dos últimos anos, a partir da adoção de novas tecnologias e otimização dos procedimentos, é importante destacar que a organização está enfrentando alguns desafios, sobretudo no tocante às mudanças de ordem cultural e estrutural, o que tem dificultado a execução de forma estratégica de alguns objetivos, pois dependem também de um processo de articulação entre os atores envolvidos.

O procedimento para o atendimento das aquisições/contratações no setor público é realizado através de licitação pública, trâmite que busca garantir a isonomia, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, tanto em relação à maximização de qualidade quanto ao pagamento de preço justo, no intuito também de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

O setor de licitações do CCHSA/CAVN tem entre as suas atribuições: a coordenação e a supervisão das atividades referentes às aquisições do Centro. Este setor abrange a tramitação de todos os processos de aquisições e contratações do Campus e adota como formas para a realização dessas atividades: o pregão eletrônico, que é a principal modalidade de compras institucionais; a adesão a ata de registro de preços (carona); a dispensa de licitação; a inexigibilidade; o leilão e à participação em ata de registro de preços de outros órgãos.

O Pregão é utilizado como uma modalidade de licitação do tipo menor preço, para aquisição de bens e de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado. E o que diferencia essa modalidade das demais é o valor e/ou complexidade da licitação.

A escolha do tema deste estudo se deve pelo fato da pesquisadora atuar no setor de licitações há mais cinco anos como membro da Comissão Permanente de Licitações (CPL) e também como pregoeira do Campus, participando da operação e realização das aquisições e contratações necessárias, bem como da seleção dos fornecedores participantes. Assim, ao longo desses anos, foi possível observar a existência de entraves nos processos de licitações realizados pelo Centro e que isso

poderia possuir de alguma forma uma relação com o desempenho esperado dessas aquisições.

O setor possui atualmente cinco servidores que são responsáveis pela condução destas formas de aquisição, membros estes que compõem a CPL. Estes servidores constantemente passam por dificuldades no andamento dos processos licitatórios, problemas estes que surgem desde a fase de solicitação da demanda até a etapa final do processo como: a descrição dos itens mal elaborada; a estimativa errada das quantidades; a justificativa genérica em relação às necessidades apontadas na demanda por algum item; valores sub ou superfaturados, devido à pesquisa mal elaborada de preços de mercado; a falta de disponibilidade orçamentária; a demora no trâmite dos processos; a baixa qualidade dos produtos adquiridos; a redução do número de processos efetuados em relação aos planejados; a falta de fornecedores, a necessidade de adesão a outras atas de registro de preços, por meio de caronas; a falta de padronização dos itens solicitados e; o retrabalho (quando é necessário refazer algumas destas operações, em função de algum erro e/ou exigências adicionais interpostas nos processos pela Procuradoria Jurídica); e a rotatividade de servidores, problemas estes que provocam sérias consequências no desempenho final dos processos de aquisições do Centro.

Ademais, quando o resultado de um processo de licitação não é o esperado e dependendo da essencialidade do produto ou serviço para o Campus, há mais uma preocupação em se buscar outras formas que efetive tal aquisição, nova mobilização dos servidores, novo processo de licitação, e isso envolve mais tempo, mais recursos na tentativa de reduzir os danos que poderão causar a Instituição.

Ao perceber tais dificuldades considerou-se necessário analisar o desempenho dos processos licitatórios realizados por este órgão, especificamente na modalidade pregão eletrônico, por ser esta a modalidade predominante nas aquisições do centro e ter a maior representatividade financeira.

Ao levantar os pregões eletrônicos realizados pelo Centro ao longo de um período de cinco anos 2016 a 2020, observou-se que o pregão de aquisição de ração e insumos para nutrição animal vem sendo realizado anualmente, diferentemente de outros pregões, devido à extrema importância que ele representa para o Centro, mas que vem apresentando um resultado preocupante em alguns desses anos, tendo um alto percentual de perda dos itens licitados.

Tabela 1: Pregões de ração e insumos de nutrição animal

Ano	Quantidade de itens planejados	Quantidade de itens desertos/frustrados	% de Perda
2016	19	10	53%
2017	46	8	17%
2018	37	28	76%
2019	28	0	0%
2020	34	25	74%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos processos e do portal de compras (2020)

Assim, foram selecionados como objeto da pesquisa os pregões de ração e insumos de nutrição animal para entender tal fenômeno.

O período definido foi o intervalo dos anos de 2016 a 2020, pois foi a partir desse primeiro ano que a pesquisadora iniciou efetivamente sua participação nos processos de licitações do Centro. Além disso, pela existência de variação entre os anos quando se analisa o percentual de perda que apresentou o resultado. Ademais, nesse período estão presentes os dois pregões que apresentaram um alto número de itens perdidos, 76% e 74%, como também o único ano cuja licitação foi 100% aproveitada, em 2019.

O ano de 2020 também foi escolhido para que fosse possível a avaliação do planejamento realizado através do PAC e dos novos critérios de sustentabilidade utilizados neste processo. A realização do pregão neste ano se deu ainda no início da pandemia do COVID-19 e alguma interferência que existiu permitiu a análise para entender seu desempenho. Assim, entende-se que essa nova realidade fará parte do objeto de estudo das organizações.

Essa diversidade encontrada nos anos ajudou a entender o porquê do alto percentual de itens perdidos nesse tipo de pregão, quais as causas que ocasionaram essa limitação nesses anos e quais as características encontradas para que uma contratação pública tenha sucesso.

A categoria bens de consumo e o tipo de pregão foram escolhidos em virtude da grande importância desses insumos para a Instituição, devido ao fato de o Campus ser em ambiente rural e oferecer diversos cursos voltados para essa área. Esses itens são indispensáveis à sobrevivência, à manutenção e ao desenvolvimento dos animais e de extrema importância para manter as atividades práticas nos laboratórios, produzir queijos, leites, pães, doces, salgados, bolos, entre

outros, e criar animais também destinados à venda para servidores e a comunidade em geral.

Assim, a realização desse pregão precisa ter um desempenho satisfatório a cada ano, com aquisição na sua totalidade, sem prejuízos para os animais nem para a comunidade como um todo. A identificação dessas limitações fornece uma contribuição à gestão, pois ao serem trabalhadas possibilita a maximização sobremaneira das aquisições futuras, otimização os recursos disponíveis, motivação os servidores e, por conseguinte a busca pela promoção do desenvolvimento local e regional ao qual o órgão está inserido.

Essa inquietação na instituição em relação aos processos licitatórios também corrobora o fato de haver o reconhecimento dentro da própria instituição sobre os dados serem submetidos a análises críticas das reais consequências trazidas para a instituição, mas que - de antemão - pode-se dizer que seu estudo será de extrema importância no auxílio à gestão, pois irá influenciar e direcionar efetivamente as ações a serem realizadas e melhorar das aquisições posteriores feitas pela organização.

Desta forma, a pesquisa se torna relevante, pois tem o intuito de fornecer subsídios que ajudem o Centro a corrigir distorções nos processos administrativos, facilitar a elaboração do planejamento, diminuir as barreiras institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, com o propósito de aumentar o desempenho dos resultados da licitação. São as metas a serem atingidas e ações a serem trabalhadas na busca pela melhoria dos procedimentos dos processos licitatórios do CCHSA/CAVN, como também contribuir para que outras unidades gestoras sejam da Universidade Federal da Paraíba ou de outras Universidades da área Agrária ou não possam utilizar o que foi aqui aplicado.

Além disso, este estudo teve o propósito de contribuir com Mestrado Profissional, no qual tem o objetivo de capacitar profissionais, nas diversas áreas do conhecimento que possam visualizar a necessidade de alguma demanda ou que possam identificar algum problema no seu ambiente de trabalho e com isso, buscar alguma solução mediante o estudo de técnicas, processos, ou temáticas.

Possui também relação com a linha de pesquisa Inovação em Gestão Organizacional por permitir que a organização utilize ferramentas capazes de proporcionar avaliações e melhoria contínuas nos seus processos, na estrutura, nas estratégias, entre outras mudanças de modo a contribuir com a sociedade.

Portanto, propõe-se a seguinte questão de pesquisa: Como se comporta o desempenho dos processos licitatórios destinados à aquisição de ração e insumos para nutrição animal no âmbito do CCHSA/CAVN?

2.2 OBJETIVOS

2.2.1 Objetivo Geral

Analisar o desempenho dos processos licitatórios destinados à aquisição de ração e insumos para nutrição animal no âmbito do CCHSA/CAVN.

2.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever o processo atual de licitação na modalidade pregão eletrônico do CCHSA/CAVN;
- Levantar os pregões eletrônicos que tiveram maior percentual de itens desertos e/ou frustrados no intervalo entre 2016 e 2020;
- Identificar as causas que geram maiores dificuldades na efetividade dos pregões eletrônicos, com base nas variáveis de desempenho das compras e contratações públicas.

2.3 TIPO DA PESQUISA

A pesquisa surge na tentativa de descoberta de novos conhecimentos, através de um conjunto de ações com a finalidade de encontrar respostas para solução de problemas que não dispõem de informações suficientes para respondê-los ou quando não seja possível adequar e relacionar a informação disponível ao problema. Assim, pode ser compreendida como um conjunto de atividades de cunho racional e sistemático. (GIL, 2018, p. 1).

Para Marconi e Lakatos (2017, p. 29), a pesquisa envolve o emprego de métodos científicos para se investigar problemas teóricos ou práticos que vão além da busca pela verdade, quando é necessário encontrar respostas para problemas propostos.

Com base em Brennand e Castro Neto (2017, p. 329), a definição de pesquisa científica está baseada na efetiva realização de uma investigação por parte de um pesquisador, quando esta é planejada de acordo com os métodos e técnicas consagrados por cada campo específico do conhecimento.

Já para Farias Filho e Arruda Filho (2015, p. 5) “é uma atividade racional que busca explicações para uma realidade (fatos/fenômenos) que não se apresenta da mesma forma como o pesquisador quer explicar ou quer compreender.”

Assim, na construção do conhecimento e na tentativa de obter respostas para um problema criado a pesquisa pode gerar descobertas diferentes, métodos, técnicas, procedimentos diversos, devido à complexidade que cada realidade estudada apresenta, contudo para se obter respostas consistentes e conclusões coerentes a pesquisa deve utilizar fontes de dados seguros e métodos adequados que demonstrem segurança daquilo que o pesquisador se propõe a investigar.

O percurso metodológico a ser trilhado foi decidido a partir da definição do objeto de estudo que visa encontrar a resposta ao problema escolhido cujo ponto de largada é aquilo que o pesquisador se propõe a analisar.

Neste tópico, apresenta-se o itinerário metodológico adotado à elaboração do presente estudo. Segundo Gil (2008, p. 8), para que um conhecimento possa ser considerado científico, torna-se necessário determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento.

A pesquisa pode ser classificada, quanto à natureza, como aplicada, pois visa o encontro de respostas para um problema imediato e, por conseguinte, poderá produzir conhecimentos, para aplicação prática, dirigidos à solução dos objetivos específicos deste estudo, como também servir como referência para outras indagações técnicas e pesquisas posteriores realizadas por terceiros.

Quanto ao tipo da pesquisa, o presente estudo oferecerá uma abordagem quantitativa para o seu desenvolvimento, uma vez que seu objetivo estabelecido reitera a necessidade já apontada de analisar o desempenho dos processos licitatórios.

Em relação ainda aos objetivos, esta pesquisa se constitui como exploratória, visto que para a análise foi preciso aprofundar bem sobre a temática, como também do sistema que armazena dados sobre os processos de licitações, suas funcionalidades, para, a partir daí, delimitar as categorias responsáveis pela promoção da satisfação da comunidade institucional.

Com base nos procedimentos técnicos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo, para identificar alguns conceitos de autores que discutem sobre a temática estudada. A análise de dados primários pôde ser

realizada em materiais que ainda não receberam algum tipo de tratamento analítico na instituição.

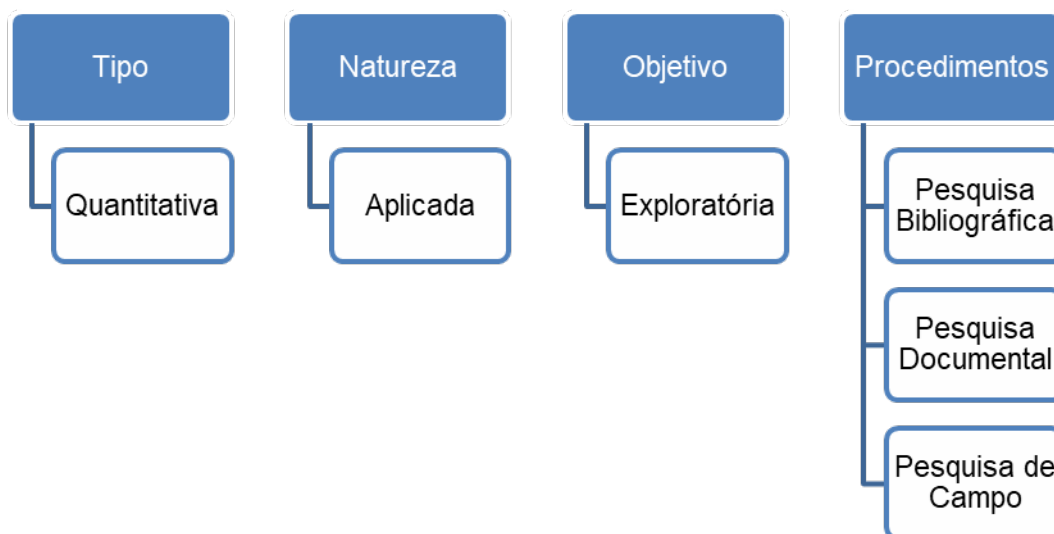
A pesquisa bibliográfica é aquela realizada a partir do levantamento de material já elaborado, publicado, constituído principalmente de livros, artigos científicos e materiais disponibilizados na internet. (GIL, 2008, p. 50).

A análise documental foi realizada através do levantamento de documentos secundários resultantes dos pregões eletrônicos de aquisição de ração e insumos para nutrição animal da unidade gestora CCHSA/CAVN que estão disponíveis nos processos físicos e no sistema SIPAC da própria UFPB, como também de dados constantes no site do portal de compras do governo federal, entre o período de 2016 a 2020, intervalo no qual se encontram um conjunto de informações sobre os resultados das licitações, documentos da sessão pública, tais como: Ata de Registro de Preços, Resultado por Fornecedor, Documentos de Habilitação, Termo de Adjudicação e Termo de Homologação. Também está disponível a consulta desses dados através do Painel de Compras, informações sobre o ciclo de vida da contratação pública, desde a fase do planejamento até a execução financeira.

A pesquisa também é de campo, pois como menciona Vergara (2016, p. 50) é aquela realizada no local de ocorrência onde o fenômeno acontece ou no local que dispõe de elementos para explicá-lo. Para esta pesquisa os dados foram coletados diretamente dos processos de pregões eletrônicos que fazem parte do setor de licitações do CCHSA/CAVN e de informações presentes no portal de compras governamentais.

As informações coletadas no levantamento bibliográfico, na análise documental e de campo estão presentes de modo a respaldar as análises dos dados, aprofundarem o assunto e que serviram de base para a construção da investigação proposta, como também na contribuição que as conclusões trouxeram sobre o estudo.

Ainda que a referida realidade não seja inédita à pesquisadora, pois a mesma atua neste setor há alguns anos, é importante um olhar analítico à instituição pela ótica da condição de pesquisador que se mune dos instrumentos necessários, com o respaldo de sólidas referências teóricas. Além disso, o propósito particular, como servidora, em tentar identificar os problemas que possam estar nos processos de aquisições, que originaram a vontade para esse estudo, e de alguma forma contribuir na gestão.

Figura 2: Tipologia da pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

2.4 CAMPO EMPÍRICO E UNIVERSO DA PESQUISA

Na pesquisa empírica, conforme Brennand e Castro Neto (2017, p. 346) a escolha do lugar e as ferramentas utilizadas terão relação com algumas estratégias, onde serão colhidas informações que serão analisadas posteriormente.

Assim, o campo empírico da pesquisa se delimitou ao Centro de Ciências Humanas Sociais e Agrárias e ao Colégio Agrícola Vidal de Negreiros, pertencentes ao Campus III da Universidade Federal da Paraíba, especificamente o setor de licitações, cujo lugar é realizado os processos de licitações.

O CCHSA antigo Centro de Formação de Tecnólogos (CFT) é considerada uma instituição educacional multi-campi, comprometida com o desenvolvimento regional e local e possui a missão de promover atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o desenvolvimento sustentável da região. O principal meio de atuação está centrado no conceito de cadeias produtivas, o que é viabilizado pela estrutura que dispõe de laboratórios didáticos como o Abatedouro Escola, Setor de Laticínios, Setor de Processamentos de Frutas e Hortaliças, Laboratório de Fisiologia Pós-Colheita, Laboratório de Controle de Qualidade de Alimentos, Padaria Escola, Laboratório de Ciências Biológicas, Clínica Fitossanitária, Laboratório de Entomologia, Campos de Produção de Mudas, Hortaliças, Fruteiras e Viveiros, Laboratórios Práticos de Ranicultura, Apicultura, Bovinocultura, Suinocultura,

Caprinocultura e Ovinocultura, Cunicultura, Avicultura, Reprodução e Inseminação Artificial.

O CAVN foi criado no ano de 1924 com especialidade no Ensino Técnico profissionalizante devido à sua vinculação à Universidade Federal da Paraíba. Possui como público alvo os alunos que concluíram ou estão em fase de conclusão do Ensino Fundamental e Médio. Em especial, profissionais, funcionários e produtores autônomos que atuam na área de agricultura, zootecnia, agroindústria e aquicultura.

Como unidade gestora do Campus III da UFPB, o CCHSA possui a UASG 153074, responsável por administrar dotações orçamentárias e financeiras próprias, ou seja, de forma descentralizada, com a competência de gerir seus recursos, suas aquisições e/ou contratações.

O setor de licitações realiza as atividades de planejamento, execução e controle das fases licitatórias. Os processos de pregões realizados ficam armazenados nessa unidade.

Conforme Vergara (2016, p. 53) o universo da pesquisa pode ser definido como “um conjunto de elementos (empresas, produtos, pessoas, por exemplo) que possuem as características que serão objeto de estudo”.

O universo da pesquisa foram os pregões realizados pelo setor de licitações no período de 2016 a 2020, que representou um total de 55 pregões, com 3512 itens licitados.

O itinerário da pesquisa é algo que foi se revelando ao pesquisador no decorrer do processo da investigação científica, conforme a realização de cada etapa, com o levantamento e análise dos dados à luz de referenciais teóricos e de ferramentas apropriadas.

2.5 AMOSTRA DA PESQUISA

A amostra, ou população amostral como também é conhecida, é definida por Vergara (2016, p. 53) como uma parte do universo que é escolhida conforme algum parâmetro de representatividade, podendo ser de dois tipos: de forma probabilística, aquela que se utiliza de procedimentos estatísticos, e não probabilística, sendo esta selecionada a partir de critérios de acessibilidade e por tipicidade. Por não utilizar métodos estatísticos para definição da amostra, a presente pesquisa é considerada

não probabilística e a utilização de métodos estatísticos está presente apenas quando da análise dos dados.

Como critério de acessibilidade Vergara (2016, p.53) entende como a seleção de elementos de fácil acesso ao pesquisador e por tipicidade a seleção de elementos considerados representativos pelo pesquisador, aquele de vasto conhecimento da população. Para esta pesquisa a amostra selecionada foi definida a partir de critérios de acessibilidade e por tipicidade. Assim, foram de fácil acesso a essa pesquisadora os processos de licitações disponíveis fisicamente e eletronicamente no setor de licitações, bem como informações no portal de compras do governo federal sobre as licitações realizadas pela unidade gestora.

Para definição da amostra foram levantados dados referentes às aquisições do Centro no período de 2016 a 2020, através do portal de compras do governo, bem como dos processos de aquisições realizados pelo setor de licitações. As formas utilizadas pelo CCHSA/CAVN para aquisições/contratações nesse período foram: dispensa de licitação, inexigibilidade, pregão eletrônico, adesão a IRP e adesão a ata em forma de carona. Contudo a adesão a IRP como órgão participante e a adesão a ata em forma de carona são resultados de pregões realizados por outros órgãos, onde a operação e controle da modalidade licitatória ficam a cargo do órgão gerenciador, por isso não entrarão para compor a pesquisa, como também não fazem parte dos dados disponibilizados no portal de compras do governo federal na UASG do Centro.

Ao levantar os dados, selecionou-se a modalidade pregão eletrônico, por esta ser a modalidade comumente utilizada nas aquisições do centro e ter a maior representatividade financeira dentre as demais, seguindo o que determina o Decreto nº 5.450/2005 (BRASIL, 2005), cuja obrigatoriedade de se licitar bens e serviços comuns deve ser feita por meio do pregão. Ademais, ser a modalidade utilizada no objeto de estudo que são os pregões de ração e insumos de nutrição animal.

Tabela 2: Valores dos processos de compras homologados no Campus III da UFPB

Modalidade	Valores das Compras R\$				
	2016	2017	2018	2019	2020
Tomada de preços	-	-	-	-	-
Concorrência	-	-	-	-	-
Convite	-	-	-	-	-
Pregão	3.003.804,31	4.249.788,26	1.085.815,16	2.370.383,83	854.863,63
Dispensa	726.813,19	152.870,00	131.362,57	18.837,16	77.028,17
Inexigibilidade	8.000,00	24.124,00	72.377,03	161.521,13	30.415,28
Total	3.738.617,50	4.426.782,26	1.289.554,76	2.550.742,12	962.307,08

Fonte: Elaborado pela autora, dados obtidos no Pannel de Compras do Governo Federal (2021)

A quantidade de pregões finalizados pelo setor de licitações nesse período representou um total de 55 pregões, com 3512 itens licitados. Destes 41 pregões foram da categoria bens de consumo, 09 foram de serviços e 05 foram bens de natureza permanente, isso significa que dos pregões realizados boa parte é para manutenção das atividades administrativas, acadêmicas e de nutrição e insumos dos animais.

Conforme Portaria nº 448/2002 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entende como material de consumo aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº 4.320/1964, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos.

Os pregões de ração e insumos de nutrição animal estão dentro da categoria de bens de consumo e foi realizado um pregão a cada ano.

Tabela 3: Amostra da pesquisa

Ano	Pregões	Quant. de Itens
2016	Pregão nº04/2016 – Aquisição de ração e insumos	19
2017	Pregão nº06/2017 – Aquisição de ração e insumos	46
2018	Pregão nº17/2018 – Aquisição de ração e insumos	37
2019	Pregão nº03/2019 – Aquisição de ração e insumos	28
2020	Pregão nº01/2020 – Aquisição de ração e insumos	34
Total = 5 Pregões		164 itens

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados dos processos e do portal de compras (2020)

Assim, surge a amostra dessa pesquisa com a seleção de cinco pregões de bens de consumo, cujo objeto foi a aquisição de ração e insumos para nutrição animal, com um total de 164 itens que foram analisados.

2.6 COLETA DE DADOS

Em busca de construir um caminho que possibilite a resposta para o problema investigado, foi realizado, primeiramente, um levantamento de informações na literatura sobre gestão pública, especificamente as compras públicas, em seguida sobre as variáveis de desempenho das compras públicas.

Para realizar um diagnóstico sobre as licitações estudadas, as ações previstas pela pesquisa serão: descrever como são feitos os pregões eletrônicos no CCHSA/CAVN, com a descrição dessas etapas será possível identificar cada passo do processo; levantar todos os pregões eletrônicos que ocorreram entre 2016 e 2020; identificar dentre eles, quais foram aqueles cujo percentual de itens apresentou maior número de fracasso (ou seja, itens desertos e/ou frustrados); assim será possível relacionar tais números com os pregões específicos de ração e de insumos para nutrição animal; identificar as causas que geram maiores dificuldades na efetividade dos pregões eletrônicos, por meio das variáveis de desempenho das compras públicas e por fim, o estudo pretende analisar o desempenho desses pregões.

Para a coleta dos dados as informações estão presentes nos processos físicos, nos processos eletrônicos por meio acesso pelo sistema SIPAC da UFPB, como também no site do portal de compras do governo federal.

As formas selecionadas para coleta dos dados foram:

- Processos de licitações do CCHSA/CAVN

A partir do memorando circular nº 26/2019 - PRA que tinha o objetivo de implementar o processo eletrônico – 100% digital, os processos da UFPB passaram a serem abertos eletronicamente através do módulo SIPAC, mesmo assim, alguns destes ainda tramitaram fisicamente por terem sido abertos antes da data desse memorando. No caso em estudo, os processos dos anos de 2016 a 2019 ainda são físicos, necessitando para isso de consulta direta e observacional dos dados presentes naqueles processos. Assim, foi necessária a consulta manual de algumas informações constantes nesses processos.

Para os processos que tramitaram via sistema SIPAC, como o do ano de 2020, a consulta foi feita por meio da funcionalidade consulta de processos, lá contém informações sobre a data da abertura do processo de licitação, unidade requisitante do objeto da licitação, documentos de solicitação da demanda, total de itens do pregão, especificações detalhadas do objeto, pesquisas de preços dos itens, termo de referência, edital, critérios de sustentabilidade, previsão com o plano anual de contratações, divulgação do processo, documentos de habilitação dos fornecedores, tempo de duração do processo, entre outros documentos.

- Site do Portal de Compras

Além de consultar os processos originais, também foram consultados os dados disponíveis no site do portal de compras do governo federal, lá o acesso é público e contém informações sobre os resultados das licitações públicas de todos os órgãos que utilizam dessa funcionalidade. É nesse portal que ocorre a fase externa do pregão com a divulgação das compras e operação da licitação de forma eletrônica.

O portal “www.comprasgovernamentais.gov.br” agora é “gov.br/compras”. A migração faz parte do projeto de unificação dos canais digitais do governo federal, previsto no Decreto nº 9.756/2019, o qual determinou que todos os órgãos e entidades da administração federal deveriam mudar para o Portal gov.br até o final de 2020.

Nessa fonte foram levantados os dados referentes aos pregões com relação ao número da licitação, quantidade de itens licitados, descrição do item, unidade de fornecimento, quantidade do item, valor estimado, quantidade de itens cancelados, itens desertos, motivo do cancelamento do item, valor negociado, data de homologação e conversas no *chat* do pregoeiro com os fornecedores. Identificações sobre a operacionalidade do pregão e sua fase externa na relação com os licitantes. As funcionalidades utilizadas: as atas do pregão e o termo de homologação.

O acesso se dá por meio do site www.gov.br/compras, ao entrar no portal, deverá acessar a aba “Consultas”, depois “Atas”, depois “Atas de Pregão”, digitar o “Cód. UASG (Unid. de compra)” e o “Número Pregão” desejado. Ao entrar com o “Número do Pregão” será aberta uma tela com as funcionalidades: ata do pregão desejado, resultado do fornecedor, declarações, anexos de propostas/habilitação, ata do cadastro da reserva, anexos dos itens, termo de adjudicação e termo de homologação.

Figura 3: Tela do Termo de Homologação do Pregão

PREGÃO ELETRÔNICO


 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
 Universidade Federal da Paraíba
 CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E AGRÁRIAS

Termo de Homologação do Pregão Eletrônico
 Nº 00001/2020 (SRP)

Às 09:31 horas do dia 17 de agosto de 2020, após constatada a regularidade dos atos procedimentais, a autoridade competente, Sr. GEORGE RODRIGO BELTRAO DA CRUZ, HOMOLOGA a adjudicação referente ao Processo nº 23074016227202090, Pregão nº 00001/2020.

Resultado da Homologação

Item: 1
Descrição: RAÇÃO PEIXE
Descrição Complementar: RAÇÃO PEIXE, INGREDIENTES PROTEÍNAS, APLICAÇÃO ALIMENTAÇÃO PEIXE ESPÉCIE CARNÍVORA, DOSAGEM COMPONENTES PROTEÍNA BRUTA- MÍNIMO 45%, APRESENTAÇÃO EXTRUSADA, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS PELETES 4 A 6 MM
Tratamento Diferenciado: Tipo 1 - Participação Exclusiva de ME/EPP
Aplicabilidade Decreto 7174: Não
Aplicabilidade Margem de Preferência: Não
Quantidade: 63
Valor Máximo Aceitável: R\$ 122,5600
Situação: Cancelado no julgamento

Unidade de fornecimento: Saco 25,00 KG
Intervalo Mínimo entre Lances: R\$ 0,05

Evento	Data	Nome	Observações
Item cancelado no julgamento	10/08/2020 10:31:33	-	Item cancelado no julgamento. Motivo: O fornecedor primeiro não atendeu o subitem do 9.11.1 do edital para este item: Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação. Bem como os demais não reduziram ao valor estimado.
Homologado	17/08/2020 09:31:48	GEORGE RODRIGO BELTRAO DA CRUZ	

Fonte: www.gov.br/compras (2020)

No portal de compras também estão disponíveis informações sobre as quantidades que foram efetivamente adquiridas pelo órgão. Para isso, é preciso ao entrar no portal, acessar a aba “Gestão de Ata de Registro de Preço/SRP”, em seguida “consulta”, “pesquisar licitação”, digitar a “UASG”, ‘número da licitação”, “ano da licitação” e pesquisar.

Figura 4: Tela da Gestão de Atas

 Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

ATA SRP

Ministério da Economia

Consultas

Ambiente: **PRODUÇÃO** **Pesquisar Item SRP** 04/10/2020 11:39:31

Órgão: 26240 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA UASG Gerenciadora: 153074 - CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E AGRÁRIAS

Modalidade de Licitação: Pregão Eletrônico Modo de Disputa: Aberto Nº da Licitação: 00001/2020 Nº da IRP: 00004/2020 Nº do Processo: 23074016227202090 Compra Nacional: Não Gerenciada/Autorizada ME/SGD: Não Qtde de Itens: 34

Objeto: Aquisição de ração animal e insumos para a fabricação de ração para o Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias e Colégio Agrícola Vidal de Negreiros (UFPB - CAMPUS III)

Filtro: Nº do Item: Descrição do Item

Pesquisar **Limpar**

Nº do Item	Tipo do Item	Descrição do Item	Qtde do Item	Unidade de Fornecimento	Ação
1	Material	411813 - Ração peixe	63	Saco 25,00 KG	Selecione
2	Material	298904 - Ração peixe	103	Saco 25,00 KG	Selecione
3	Material	416665 - Óleo vegetal	1.733	Litro	Selecione
4	Material	241543 - "milho"	1.722	Saco 50,00 KG	Selecione
5	Material	241543 - "milho"	575	Saco 50,00 KG	Selecione

Fonte: www.gov.br/compras (2020)

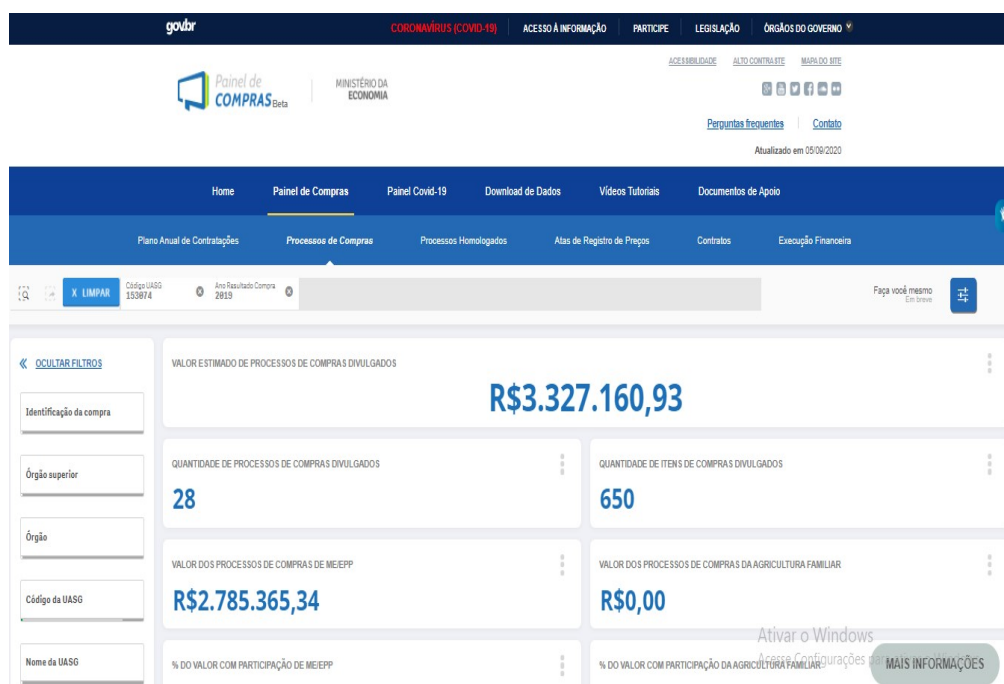
- Site do Painel de Compras

Outro meio de consultar e saber informações, dados sobre as Contratações Públicas e acompanhar todo o Ciclo de Vida dos Processos de Compras se dá por

meio do painel de compras do Ministério da Economia (<http://paineldecompras.economia.gov.br>). Uma ferramenta de consulta para cada etapa, analisando a fase em que o processo se encontra, este painel organiza as informações sobre os processos em planejamento, abertos e em execução (ME, 2020). Nesse portal podem ser consultados dados do plano anual de contratações, os processos de compras, processos homologados, atas de registro de preços, contratos, execução financeira.

Para consulta das modalidades de licitação utilizadas pela UASG 153074 CCHSA no período estabelecido, quantidade de pregões, valor homologado e informações sobre o pregão escolhido foi utilizada a funcionalidade Processos homologados. Existe um filtro que facilita a busca das informações como: identificação da compra, órgão, código da UASG, nome da UASG, mês da compras, modalidade da licitação, forma da compras, entre outros.

Figura 5: Tela do Painel de Compras



Fonte: <http://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra> (2020)

Com os dados disponíveis foram organizadas as informações e criadas planilhas em Excel, através dos questionamentos realizados em uma lista de verificação contendo as variáveis responsáveis pelo desempenho das compras públicas.

A escolha por adotar essa lista se deu em virtude de já terem sido realizadas outras pesquisas em outras Instituições públicas (ANDREÃO, 2015) e na própria UFPB (ROCHA, 2018), mas o foco dessas pesquisas foram os pregões de material permanente e baseados nos fatores chaves para o sucesso das compras públicas citados por Baily *et al.* (2011), aqui também será incluída mais duas variáveis citadas por Fenili (2016b), com isso feitas as adaptações para atender a nova realidade. Como já mencionado acima, o propósito dessa pesquisa foi analisar os bens de consumo, especificamente os de aquisição de ração e insumos de nutrição animal.

2.7 TRATAMENTO DOS DADOS

As informações e os dados coletados foram organizados em planilhas de Excel, essas planilhas correspondem as variáveis citadas por Baily *et al.* (2011), qualidade, quantidade, tempo, fonte de suprimentos, preço e negociações de compra além dessas, estão incluídas as variáveis citadas por Fenili (2016b, p. 52), sustentabilidade e transparência. Vale ressaltar que as variáveis: qualidade, preço e tempo são em comum para os autores citados.

Assim, para ser mais completo e que possa abarcar mais variáveis determinantes para o sucesso das compras públicas, esse estudo irá utilizar as variáveis: qualidade, quantidade, tempo, fonte de suprimentos, preço, negociações de compra (BAILY *et al.*, 2011), sustentabilidade e transparência (FENILI, 2016b).

Quadro 1: Variáveis de desempenho das Compras Públicas

Variáveis de Desempenho das Compras Públicas	Questionamentos
Qualidade	- Houve formalização da demanda com a especificação do objeto? - Foi prevista exigência de amostra para os itens do processo? - Houve pedido de esclarecimento com relação à especificação do objeto? - Houve itens cancelados devido à especificação do objeto e qual a quantidade?
Quantidade	A aquisição estava prevista no Plano Anual de Contratações?

	• Houve justificativa da quantidade demandada?
Tempo	• Qual o tempo de duração do processo da sua abertura até finalização? • Qual o tempo de duração da fase externa do pregão, do início do pregão até homologação? • Houve exigência da Procuradoria Jurídica que resultou em retrabalho no processo licitatório?
Fonte de Suprimentos	• Houve fornecedor inabilitado por não atender o instrumento convocatório?
Preço	• O objeto possui ao menos três pesquisas de preços? • Diferença média entre os valores estimados e os valores contratados? • Houve itens cancelados devido ao preço acima do estimado e qual a quantidade?
Negociações de Compra	• Houve negociação do pregoeiro de itens que estavam com valores acima do estimado?
Sustentabilidade	• Foi adotado critério de sustentabilidade no processo licitatório? • Houve itens cancelados devido a alguma exigência de critério de sustentabilidade que o fornecedor não atendeu?
Transparência	• Quanto ao âmbito de publicação houve obediência aos dispositivos legais?

Fonte: Elaborado pela autora (2020) baseado em Baily *et al.* (2011) e Fenili (2016b)

A partir da seleção dos processos de ração animal realizados no período de 2016 a 2020, e com os dados coletados, os mesmos foram organizados em planilhas que correspondem às variáveis de desempenho das compras públicas e a cada uma dessas variáveis foram aplicados alguns questionamentos para a efetiva mensuração através de uma lista de verificação aplicada aos processos licitatórios.

3 GESTÃO PÚBLICA

Gestão Pública ou Administração Pública é um tema muito vasto dada a amplitude que o assunto abrange, visto que a discussão percorre desde os fundamentos conceituais, atravessa os marcos legais – inclusive a partir de fatos históricos – e contempla até mesmo os processos de trabalho, sejam estes tradicionalmente típicos à esfera governamental, como a licitação, mas também aqueles desenvolvidos na iniciativa privada, como a eficiência enquanto medida de desempenho, os quais estão em larga tendência de aplicação nas organizações públicas.

A propósito disso, as organizações são o foco da administração e para tal Maximiano e Nohara (2017, p. 42, grifo dos autores) comentam que:

Embora a administração seja importante em qualquer contexto de utilização de recursos, a razão principal para estudá-la é seu impacto sobre o desempenho das organizações. A família, o grupo de estudantes que monta um evento acadêmico e a grande corporação multinacional são organizações. Contadas todas suas unidades administrativas, civis e militares, a maior de todas as organizações é o **Estado**.

A respeito do Estado, diga-se de passagem, para o bem e para o mal no tocante à liberdade dos indivíduos, o governo (e as demais organizações) tem assumido importância sem precedentes na sociedade e na vida das pessoas.

Maximiano e Nohara (2017, p. 43) advertem que “em contraste com o estilo de vida das sociedades comunitárias do passado, há poucos aspectos da vida contemporânea que não sejam influenciados por alguma espécie de organização”, sobretudo, no Brasil, de vinculação estatal. Afinal, a sociedade contemporânea é uma sociedade eminentemente organizacional – “uma gigantesca colmeia de organizações de todos os tipos”.

Por tais características, no Brasil, a gestão pública deve ser guiada pelas diretrizes do papel do Estado, contemplado na Constituição de 1988, conforme repartição constitucional de competências entre os entes federativos. No caso da União, a instância com poderes mais abrangentes e no qual se localiza o escopo desta pesquisa, os processos da gestão pública se manifestam por meio de várias atividades e muitos procedimentos administrativos, entre os quais as atividades de prestação de serviços públicos; o planejamento governamental amplo; os controles regulamentares; a licitação pública; os contratos administrativos, entre outros.

3.1 COMPRAS PÚBLICAS

As compras são de fundamental importância para que uma instituição - seja ela pública ou privada - alcance seus objetivos. Essa atividade é responsável por viabilizar aquisições eficientes, seja de bens ou serviços, com qualidade e com o mínimo de gasto possível de recursos financeiros.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993), conceitua compra como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”.

O planejamento de compras visa aprimorar a qualidade das compras governamentais, através do aperfeiçoamento de estratégias que otimizem a racionalização dos gastos públicos. Segundo Oliveira (2018, p. 04) em uma organização, o processo de planejamento produz um efeito de reflexão, de questionamento sobre qual decisão deve ser tomada, onde, quando, para quem e o que fazer.

O desenvolvimento de processos, de técnicas e de atitudes administrativas diminui os riscos futuros, porquanto contribui para que as decisões sejam tomadas com mais rapidez, coerência, eficiência e eficácia. Isso, conseqüentemente, aumenta a probabilidade de a empresa enfrentar os desafios e alcançar seus objetivos e suas metas.

Para Freitas (2017, p. 4) o planejamento visa garantir a disponibilidade dos suprimentos previamente selecionados e nas quantidades adequadas para atender às necessidades da Administração, em um período de tempo estimado. Estimar as quantidades necessárias de forma específica e objetiva do que se pretende adquirir, baseados em registros, dados anteriores e padronização compatíveis com as necessidades efetivas são fundamentais para um resultado positivo das aquisições.

Segundo Batista e Maldonado (2008, p. 688), “a função de comprar está intrinsecamente ligada a todos os departamentos da instituição, não só do ponto de vista da compra em si, mas, sobretudo, no alcance dos objetivos e finalidades institucionais”. Assim como, para Dias (2019, p. 259), essa função visa suprir as necessidades de materiais ou serviços, planejar as quantidades e satisfazer às necessidades de forma correta, controlando o recebimento e o armazenamento.

Ainda para Campos (2019, p. 12) a função de compras tem o objetivo ainda de alcançar os critérios de qualidade, quantidade, prazo de entrega e preço. Os

níveis de exigências passaram a ser cobrados tanto dos fornecedores, clientes, parceiros como da organização, com foco nos resultados.

O planejamento estratégico das compras é o processo responsável pela avaliação, implementação e controle das decisões sobre as aquisições e as contratações de uma instituição com a finalidade de cumprir o atendimento das metas previamente definidas. É a partir do planejamento que se atende também os princípios previstos na Lei nº 8.666 de 1993, o da legalidade, da economicidade, da razoabilidade, da moralidade, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório. Além disso, tem o intuito de evitar contratações indevidas mediante dispensa de licitação sob a alegação de emergência e/ou urgência, tão combatidas pelos Tribunais de Contas e Órgãos de controle.

Através do mapeamento das demandas e dos processos de compras focado na qualidade dos gastos, o planejamento de compras poderá promover a melhor utilização dos recursos públicos, na busca por eficiência e na realização de políticas públicas governamentais. (FREITAS *et al.*, 2016).

Etapa está prioritária dentro de uma organização que almeja ter um resultado satisfatório das suas aquisições. Conhecer a abrangência do impacto do planejamento como ferramenta importante e eficiente, além de ser um processo composto por ações inter-relacionadas e interdependentes. Essa operação envolve toda uma logística de compras que exige uma estruturação funcional, envolvimento dos participantes e que uma vez adotado proporcionará vantagens estratégicas como a obtenção do ganho de maior economia de escala, flexibilidade de negociação, transparência, boa gestão dos recursos públicos, além de prevenir falhas e incertezas.

A fim de aperfeiçoar os métodos e atividades de compras, a pessoa responsável pelas compras deverá levar em consideração a opinião e as sugestões oferecidas pelos solicitantes dos materiais e serviços demandados, principalmente por motivar a melhoria dos aspectos técnicos.

3.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A sociedade brasileira contemporânea, cada vez mais orientada pelos ideais republicanos e democráticos, adquiriu aspirações e construiu conceitos no que concerne ao modo o qual acredita ser adequado ao gerenciamento dos recursos

públicos. Entre os princípios regentes da gestão pública, os quais se desdobram em leis e práticas de atuação, a questão da transparência se tornou um paradigma, visto que é uma demanda advinda da necessidade social de disseminação da chamada “cultura do acesso”. Tal prática é algo já inerente ao exercício do que se considera ser uma boa administração pública, sendo colocado como um norteador aos agentes públicos que prezam pela participação e pelo conhecimento coletivo sobre como são usados os recursos provenientes dos impostos.

A transparência – ao passo que tem sido consolidada como uma prerrogativa de acesso a quase todas as informações relativas ao Estado – é uma das ferramentas mais eficazes dos cidadãos no combate à corrupção, ao possibilitar que tal controle seja mais atuante no meio da Administração Pública. Em tese, de algum modo, muitas das informações sobre a “coisa pública” deveriam ser de propriedade do cidadão, contudo a sua disponibilidade cabe ao gestor efetivar, seja por meio da legislação já em vigor, seja por meio de ações administrativas coerentes e alinhadas com o que a comunidade almeja. Entre outras possibilidades, a transparência permite a fiscalização da gestão pública; facilita que os cidadãos acompanhem o que tem sido feito; faz com que os cidadãos avaliem melhor a própria Administração Pública.

Pode-se considerar que há um nascente arcabouço a modelar uma política pública voltada à questão da transparência na gestão dos recursos haja vista o esforço materializado por meio das ações governamentais, das leis e das práticas em constante atualização, embora ainda existam limitações próprias da cultura política nacional as quais proporcionam um desenvolvimento ainda lento quando relacionado com os desafios postos ao acesso e ao controle da sociedade acerca das decisões, das escolhas e do modo como ampla parcela dos gestores públicos atuam.

Prevista na lei de licitações e também na lei nº 12.527/2011 de acesso a informação, com o portal de transparência do governo as informações estão se tornando disponíveis. A Secretaria de Gestão e o Ministério da Economia lançaram, no ano de 2020, uma ferramenta chamada painel de compras, que está disponível no sítio eletrônico de compras governamentais da União. Esta ferramenta de transparência reúne informações sobre as contratações públicas realizadas através do sistema comprasnet.

O painel de compras contém informações relevantes e tem a função de divulgar as compras realizadas pelos órgãos, com a demonstração das etapas de contratação e de monitoramento dos gastos, o que facilita o entendimento do processo, pois fornece uma visão integrada do ciclo de vida da contratação pública.

Essas informações correspondem desde a fase de planejamento das contratações, do detalhamento da execução orçamentária e funciona como um repositório de insumos que serve à tomada de decisões dos gestores, além de fomentar a promoção da transparência e do controle social.

O objetivo é universalizar o acesso a essas informações, que até alguns anos atrás se tratava de acesso restrito e precário, pois as informações não estavam suficientemente divulgadas. Além disso, acredita-se que tal publicidade possa contribuir para a qualificação da tomada de decisões, ao ampliar a concorrência com a permissão da entrada de novos participantes nos processos de compras, principalmente para democratizar o acesso a micro e pequenas empresas, o que é uma tendência mundial, pois garante maior competitividade, de forma transparente, simplificada e desburocratizada.

Figura 6: Ferramentas de acesso ao ciclo de vida da contratação



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2020)

Na aba de planejamento, é possível visualizar dados das contratações planejadas a serem realizadas no ano seguinte e ter acesso aos valores estimados e

ao tipo de contratação, pois o painel permite pesquisar quantidades e valores em processos de compras por meio de busca por: itens, tipo, órgão, modalidade de licitação, entre outros acessos.

A aba de licitação dentro do sistema apresenta as compras homologadas e as informações sobre a participação de agricultores familiares, de micro e pequenas empresas, todas as atas de registro de preços vigentes e encerrados estão disponíveis para consulta de saldo remanescente e de bens e serviços registrados, como também permite verificar se os empenhos e os recursos reservados pelo governo para efetivar os pagamentos foram efetivamente desembolsados ao longo do ano.

O painel de compras detalha o conceito de cada item de maneira didática, para uma visão detalhada de cada processo de compra, basta para isso, selecionar o identificador da compra específica ou órgão selecionado.

Com essa ferramenta, a tomada de decisão por parte dos gestores, pode ser baseada em dados e em evidências com foco no resultado, pois as informações estão disponíveis e de livre acesso, para a análise da situação de mercado, com a permissão de controle a todo tempo e momento. Então, qualificar o planejamento, a realização e a execução dos processos de compras é fundamental e o painel de compras define esse objetivo, para que assim possa ser melhorada a gestão pública e administração dos gestores.

A nova Lei de licitações nº 14.133/21 no seu art. 174 prevê a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial que deve servir para centralizar a divulgação eletrônica de todos os atos tocantes às licitações e contratos em âmbito nacional e conterá, entre outras informações: planos de contratações anuais; catálogos eletrônicos de padronização; editais de credenciamento e de pré-qualificação; avisos de contratação direta; notas fiscais eletrônicas editais de licitações; atas de registro de preços; contratos e termos aditivos, o que representa ainda mais avanço de transparência das contratações públicas.

3.3 PLANEJAMENTO DE COMPRAS

Com a perspectiva de auxiliar toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional nessa fase inicial de elaboração do planejamento das contratações e ao processo de constituição de seu plano anual de contratações

(PAC), o governo federal lançou no ano de 2018 uma ferramenta para o planejamento das compras governamentais, o chamado Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), que passou a ser obrigatório já no ano de 2019. Esse sistema recebe informações dos órgãos com a previsão das aquisições e contratações que devem ser realizadas no ano seguinte, com a respectiva divulgação, o que torna o processo transparente a toda a população. A partir daí, há o favorecimento de decisões administrativas e de realização de compras compartilhadas, com a obtenção de ganhos de escala, além da permissão de previsão antecipada de participação nos processos licitatórios de fornecedores.

Segundo o Portal de Compras do Governo Federal (2020), a partir da elaboração dos PACs, os órgãos são capazes de aprimorar a governança e a gestão das contratações, com o objetivo de elevar os resultados institucionais e o uso racional dos recursos públicos. A ferramenta possibilita ainda a articulação do planejamento das contratações com a Lei Orçamentária Anual (LOA), a aderência das contratações com o planejamento estratégico da organização, o uso estratégico das compras públicas, dentre outros procedimentos.

Conforme o Plano Anual de Aquisições e Contratações para o CCHSA/CAVN nos anos de 2019 e 2020 foram definidos alguns objetivos organizacionais como forma de garantir a transparência nos processos de aquisição e contratação e que deverão seguir as determinações legais e recomendações dos órgãos de fiscalização, possibilitando também a participação de todos os setores no processo de planejamento e decisório de aquisições. Dentre eles destacam-se:

- Diminuir o número de processos, evitando desperdício de tempo dos servidores e dos insumos;
- Assertividade e celeridade nas aquisições;
- Estabelecer padronização nos processos e na descrição dos materiais, já que este modelo se torna padrão para exercícios posteriores;
- Melhorar alinhamento das aquisições com os objetivos estratégicos da Instituição;
- Atendimento aos prescritos legais e recomendações dos órgãos de fiscalização;
- Garantir maior transparência nos processos de aquisição;
- Evitar o fracionamento de despesa;
- Observar sempre que possíveis critérios de sustentabilidade nas contratações;

- Possibilitar a participação de todos os setores no processo decisório de aquisições, tornando-o mais plural, profissionalizado e assertivo.

Em 2019, o CCHSA junto com o CAVN participou do sistema PGC, criado pelo governo federal, esse novo procedimento mobilizou os servidores para o desenvolvimento de ferramentas e de ações para a realização do planejamento das contratações do Campus, ações executadas no ano seguinte. Esta ferramenta representou um avanço para a instituição, ao permitir a oportunidade de participação efetiva dos atores envolvidos. O trabalho de esclarecimento sobre a importância dessa fase inicial foi realizado através de oficinas de capacitação ofertadas aos servidores, com o objetivo de fornecer transparência antecipada do que se planejava para ser adquirido pela instituição, o que resultou na cooperação dos servidores.

Adiante, a tabela 4 apresenta os dados gerados com o planejamento das compras elaborado em 2019 com sua execução para o ano de 2020 na UASG 153074 do CCHSA.

Tabela 4: Planejamento das compras através do PAC - CCHSA

PLANEJADOS	PERÍODO 2020
Quantidade de itens	2065
Materiais	88,6%
Serviços	9,3%
Soluções de TIC	2,1%
Grau de prioridade Alta	52,1%
Grau de prioridade Média	46,1%
Grau de prioridade Baixa	1,8%
Total Estimado	R\$ 13.268.534,96

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados obtidos no site do Portal de Compras Governamentais (2020)

Como se observa no ano de 2020 a instituição possui um plano anual de contratações divulgado que foi elaborado no ano anterior e que deverá ser seguido e executado conforme planejado.

Os setores demandantes devem estar cientes que para a realização das compras, torna-se necessário e imprescindível o fornecimento da especificação completa do bem, além da definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, para garantir a perfeita aquisição dos itens necessários. Além de permitir clareza e exatidão parte de quem está cotando os preços, no caso, o fornecedor, ao tornar transparentes as informações. Nesse procedimento, evidencia-se um papel estratégico das compras, que passa pela sua função estratégica na organização,

podendo se transformar em vantagem competitiva, desde que adequadamente desenvolvida e desempenhada na Instituição.

3.4 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

As compras públicas sustentáveis representam uma nova maneira de praticar as compras no âmbito governamental, pois são aquelas que incorporam critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios levando em conta fatores sociais, econômicos, e ambientais no processo de tomada de decisão, em busca da promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nacional sustentável.

Para estimular a inclusão da temática na agenda de políticas públicas do governo no cenário nacional foi iniciada em 1999 a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), um programa do Ministério do Meio Ambiente que objetiva estimular os órgãos públicos do país a adotar práticas de sustentabilidade nas suas atividades. Esse programa incentiva a adoção de ações sustentáveis dentro da organização, através da participação coletiva, com economia de gastos públicos que possui em sua base cinco eixos temáticos: a utilização racional dos recursos naturais e bens públicos, gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização e capacitação e licitações sustentáveis. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020).

Assim, a A3P pode ser considerada o marco indutor da gestão socioambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira, no estímulo a cultura de responsabilidade socioambiental tanto pelos órgãos públicos como também na adoção de práticas sustentáveis pelas empresas com a produção de bens e serviços (VALENTE, 2011).

Conforme dados do Portal da A3P em 2019 o programa já possuía 457 adesões entre órgãos da Administração Pública Federal, estadual e municipal (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020).

Desde o ano 2009, o CCHSA/CAVN tem adotado algumas práticas e ações pensando na sustentabilidade ambiental e também em observação as metas do Plano de Desenvolvimento Institucional. Destaca-se, que ao longo desse período o Campus implantou a Política de educação ambiental, estabelecendo o plano de gestão de logística sustentável do CCHSA/CAVN, voltado para a conservação do meio ambiente através da adoção de práticas sustentáveis, também criou o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) que estabelece algumas diretrizes

sobre o manejo adequado de resíduos, a coleta seletiva solidária, entre outros, atitudes voltadas para a responsabilidade social da instituição. Vale ressaltar que no ano de 2020 o CCHSA/CAVN instituiu a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) no âmbito do Campus, com a preocupação eficiente das atividades desenvolvidas e na preservação sustentável do meio ambiente onde consolidou o acordo de “estabelecer ações de substituição de insumos e materiais que provoquem danos ou riscos à saúde do servidor ou a população e ao meio ambiente” (CCHSA, 2020).

Através de uma política de sustentabilidade nas aquisições, o CCHSA junto com o CAVN, pretende promover a melhoria da gestão dos processos, reduzir o impacto ambiental e a formar cidadãos mais conscientes e comprometidos com o respeito ao meio ambiente. Para o ano de 2020 a meta era que 35% dos itens de consumo e equipamentos adquiridos, sejam advindos de produção sustentável (CCHSA, 2020).

O ano de 2010 foi um ano representativo nas licitações públicas sustentáveis no Brasil, pois com a alteração do artigo 3º, caput da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93 promovida pela lei nº 12.349/10, houve uma mudança nos critérios jurídicos e operacionais das licitações e que passou a contemplar na lei a promoção do desenvolvimento nacional e sustentável nas compras e contratações públicas no âmbito da Administração Pública brasileira (BRASIL, 1993).

O conceito de contratação pública sustentável pode ser definido como:

Contratação Pública Sustentável é o processo por meio do qual as organizações [públicas] satisfazem às suas necessidades por produtos e serviços de forma que se atinja o “valor do dinheiro” em termos de geração de benefícios não apenas para a organização licitante, mas também, para a sociedade e a economia, ao mesmo tempo em que se minimizam os danos ao meio ambiente (DEFRA, 2006, p. 10).

Também em 2010, com a Instrução Normativa nº 1/2010 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) foram estabelecidos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal.

A despeito dos objetivos de uma licitação sustentável para Biderman *et al.* (2008):

(...) é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos

agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos. A licitação sustentável permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade. (BIDERMAN *et al.*, 2008, p. 21).

Nas licitações sustentáveis estão presentes as dimensões econômica, social e ambiental. Conforme Fenili (2016a, p.116) para fomentar a geração de empregos, tem-se a preferência dada aos produtos manufaturados e a serviços desenvolvidos nacionalmente nas compras e contratações públicas, no privilegio dado as micro e pequenas empresas como forma de estímulo, de aumentar a arrecadação e a manutenção da riqueza, bem como a adoção de práticas de tratamento de resíduos que reduzam os danos ao meio ambiente.

3.5 COMPRAS COMPARTILHADAS

No novo paradigma das compras públicas, as compras compartilhadas são utilizadas pela Administração Pública na aquisição de bens e prestação de serviços de forma conjunta, esse agrupamento possibilita a participação de vários órgãos, de variadas regiões em um mesmo processo licitatório o que representa uma ferramenta estratégica no planejamento das compras, fomenta o poder de compra do Estado e diminui consideravelmente os custos da respectiva aquisição/contratação.

Conforme a Instrução Normativa nº 10/2012, art. 2º, inciso XI conceitua-se compra compartilhada como:

Contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

Nas aquisições compartilhadas utiliza-se o Sistema de Registro de Preços que tem como vantagens:

Figura 7: Vantagens das compras compartilhadas nos órgãos públicos



Fonte: Elaboração própria (2020), baseado em FENILI (2013)

Ao comprar em conjunto, o órgão gerenciador fica responsável pela condução do processo licitatório e pela gestão da ata de registro de preços. Os demais órgãos participam dos procedimentos iniciais e integram a Ata de Registro de Preços. Com a centralização dos processos de aquisições/contratações e integração dos órgãos os esforços podem ser compartilhados, algumas vantagens são atribuídas como economia de escala, fortalecimento das relações institucionais, racionalidade processual, melhor especificação, padronização, qualidade e transparência (FENILI, 2013).

3.6 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

O processo de inovação na gestão pública já é uma realidade para a maioria das organizações públicas, em virtude das várias transformações que as mesmas estão passando, mudanças tecnológicas, culturais, sociais, políticas e econômicas que exigem respostas rápidas e compatíveis com demandas complexas. Enfrentar esses cenários de forma inovadora são metas a serem alcançadas na prestação de um serviço de qualidade e na implementação de políticas públicas por estas organizações.

Este novo ambiente recomenda uma mudança organizacional dos governos, com vistas a “priorizar a criação e o compartilhamento do conhecimento e o estabelecimento de um ambiente favorável à inovação continuada.” (CARLOS, 2014, p. 66).

A inovação pode ser definida pela implementação de um produto, processo, método de marketing, método organizacional seja ele novo ou melhorado, através do aprimoramento das práticas de negócios, dentro do contexto da organização ou nas suas relações externas (OECD – MANUAL DE OSLO, 2005, p. 55).

Para Costa e Paim Terra (2019, p. 58), a inovação deve ser considerada como um objetivo a ser alcançado pela organização, além do aprimoramento dos processos de compras. Ideias e práticas inovadoras são incentivadas a serem difundidas e imitadas nas organizações com base em captura externa de conhecimento e aprimoramento do conhecimento já existente.

Segundo Carlos (2014, p. 64) “a inovação organizacional estuda as mudanças orientadas para melhorar a qualidade e a eficiência do trabalho, acentuar a troca de informações e refinar a capacidade empresarial de aprender e utilizar conhecimentos e tecnologias que afetam o desempenho da entidade.”

É importante que as organizações analisem o seu ambiente e compreendam as diversas contingências presentes, de modo a ajustar suas estruturas bem como utilizar fatores que integrem as partes envolvidas na gestão técnica e administrativa da empresa, proporcionando uma nova maneira de pensar sobre os diversos componentes humanos que compõem uma organização.

Assim como na empresa privada, na empresa pública também é importante a identificação de pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades apresentadas pelo ambiente, bem como o estabelecimento de estratégias na busca de um equilíbrio, fatores determinantes ao sucesso ou ao fracasso no desempenho dos resultados dessas organizações. O que não representa uma tarefa fácil, pois envolvem muitos aspectos internos e externos como: recursos, pessoas, tempo, relações intra/interorganizacionais, meio ambiente, ou seja, é um verdadeiro desafio a ser enfrentado principalmente por parte dos gestores, pois estes passam a ter essa responsabilidade na modelagem dessas organizações atuando como um facilitador e integrador da participação coletiva. Entender que tipo de inovação se encaixa melhor é uma das metas desejadas atualmente e que pode ajudar a melhorar o nível de desempenho.

O gestor público é convocado a atuar como um agente que cria, organiza e consolida espaços, no centro da inovação governamental, um colaborador na construção coletiva de melhoria de soluções (CARLOS, 2014, p. 46).

Vale destacar, a despeito da história, valores, relações e até mesmo tradições que ainda existe uma barreira cultural na instituição pública muito forte, uma cultura organizacional muito enraizada e repleta de vícios, processos administrativos obtusos, leis e regimes burocráticos, servidores desmotivados e resistentes a qualquer tipo de mudanças. Além disso, a cobrança por resultados nem sempre é exigida pelos gestores. Então, tal conjunto de fatores dificulta qualquer processo de inovação e de mudança organizacional, assim como afeta o desempenho e a prestação do serviço ofertado à população.

Outra questão a ser levantada e que se torna uma barreira para a instalação de uma cultura inovadora dentro da organização é a grande rotatividade de pessoal nos órgãos públicos, essa movimentação de servidores, pode gerar impactos diretos e indiretos a instituição. Apesar de essa rotatividade ser importante no processo organizacional por permitir a troca de experiências na circulação de pessoas, pode também representar um fator dificultador nesse processo, pois é necessário um período de adaptação até que a nova pessoa entre e adquira o conhecimento e experiência que um servidor antigo já detinha (PEREIRA; ALMEIDA, 2017).

O CCHSA, por exemplo, passa por essa situação sempre que tem um edital de remoção, de redistribuição, uma aposentadoria de servidor, um processo de vacância, por ser um Campus do interior dificulta a permanência de servidores nos setores por mais tempo, as pessoas que aqui adentram muitas são de outras cidades ou da capital e almejam o retorno a sua cidade de origem, o que faz com que essa mudança haja uma quebra na continuidade das rotinas administrativas, investimentos realizados pela instituição em capacitação/treinamentos em determinadas áreas e que precisarão muitas vezes serem refeitos, projetos adiados, planejamentos ajustados e que necessita de certo tempo na adaptação de novos servidores.

Conforme dados verificados junto a Coordenação de Gestão de Pessoas do Campus, entre os anos de 2016 a 2020, o Centro apresentou em torno de 189 (cento e oitenta e nove) movimentações de pessoal, entre entradas e saídas de servidores técnico-administrativos, seja por meio de aposentadoria, redistribuição, remoção, vacância de cargo e concurso. Só o setor de licitações, setor o qual exerce

minhas atividades, teve 18 (dezoito) movimentações nesse período, que corresponderam a uma rotatividade de 13 (treze) servidores. Atualmente o setor possui cinco servidores, mas já teve momentos de possuir apenas dois, devido a essa mudança constante. O Centro conta atualmente com um total 127 (cento e vinte e sete) servidores técnico-administrativos ativos, data esta fornecida pela Coordenação de Gestão de Pessoas do Campus em 30/04/2021. São números representativos e indicativos de que essa mudança constante de pessoal pode atrapalhar a coordenação dos processos, a celeridade, a troca de conhecimento como exigir dos servidores mais treinamentos e prolongando a gestão de ideias inovadoras.

3.7 LICITAÇÕES PÚBLICAS

A Administração Pública, como entidade responsável por desenvolver a consecução de interesses coletivos, possui necessidades e objetivos constantes, que serão concretizados com a aquisição de bens e de produtos e a prestação de serviços ou execução de obras. A licitação busca obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, assim como garantir a isonomia de direitos diante dos interessados em contratar com a administração.

Oliveira (2015, p. 26) define a licitação como “o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei com o objetivo de selecionar a melhor proposta, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos”.

Assim como, para Pestana (2013, p. 31) a licitação representa um processo administrativo que a Administração Pública realiza através de contratações já pré-determinadas e que tem como objetivo a seleção de proposta formulada pelos fornecedores, que lhe seja mais conveniente para ser contratada.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

A Lei Geral de Licitações e Contratos, 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. Em seu art. 2º, estabelece que “as obras, os serviços, inclusive de publicidade, as compras, as alienações, as concessões, as permissões e as locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nessa lei” (BRASIL, 1993).

Pode-se dizer que em regra a Administração pública deve usar a licitação, contudo existem as exceções que são os casos de contratação direta, como a inexigibilidade e a dispensa.

A inexigibilidade está disciplinada no art. 25 da lei nº 8.666/93 e acontece quando houver inviabilidade de competição, isso acontece quando o objeto a ser licitável é único, não possuir outro equivalente, como também só houver a existência de apenas um fornecedor para esse produto, ele for exclusivo (MAXIMIANO; NOHARA, 2017 p. 277).

Já na dispensa, essa possibilidade de competição entre os licitantes existe, mas por razões de interesse público a contratação é feita sem a realização prévia de licitação, as regras estão disciplinadas no art. 24 da lei nº 8.666/93, casos em que é dispensável a licitação.

Existe ainda a licitação dispensada que se diferencia da dispensável, pois a primeira obriga a Administração a não utilizar a licitação, previsto no art. 17 da lei nº 8.666/93 como a alienação de bens imóveis

A licitação busca contemplar o princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. O art. 3º da Lei Geral de licitações e contratos traz outro fundamento interessante, apresenta a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e a obediência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo fazem parte do processo licitatório, e toda e qualquer informação que for relevante ao processo deverá constar no edital de licitação. Bem como, este edital deve se apresentar de forma clara e objetiva e com informações de como será o parâmetro de seleção da proposta, ou seja, o julgamento objetivo.

Cabe ressaltar que, conforme os arts. 14 e 15 da lei supracitada, tendo em vista o cumprimento do interesse público, a Administração deve, para constar na licitação, especificar o objeto que almeja adquirir, ao indicar, pelo menos, a qualidade necessária e a quantidade a ser comprada, bem como as condições desejadas. É de suma importância a caracterização exata do objeto para possibilitar a correta formulação das propostas (BRASIL, 1993).

A Lei de licitações nº 8.666/93, trás no seu rol cinco modalidades de licitação em seu texto. Estas modalidades devem ser empregadas em casos que se adequem as suas particularidades. O art. 22, § 1º ao 9º, trás quais são e uma explicação sobre cada uma delas:

Quadro 2: Modalidades de licitação conforme a Lei 8.666/93

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

	maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
--	---

Fonte: Elaborado pela autora (2020) a partir da Lei 8.666/93

O texto da Lei nº 8.666/93 não apresentava a modalidade pregão como uma modalidade válida na sua publicação. Pois a referida modalidade foi instituída através de normativo próprio. Esta modalidade de licitação denominada pregão foi instituída pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, para aquisição de bens e serviços comuns. Onde trataremos no próximo tópico.

A Lei 8666/93 também aborda o que vem a ser licitação fracassada e licitação deserta, conceitos importantes para serem entendidos e que representa a perda das licitações planejadas anteriormente. Uma licitação fracassada vem a ser aquela que possui participantes no procedimento licitatório, mas que os mesmos não foram classificados/habilitados, por não preencherem os requisitos necessários prescritos no edital.

Já a licitação deserta é aquela caracterizada pela ausência de participantes, ou seja, na data agendada para a abertura do certame nenhum fornecedor teve interesse em oferecer propostas para a licitação.

Em 01 de abril de 2021 foi publicada a Nova Lei de Licitações nº 14.133 que alterou a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Esta nova Lei criou modalidades de licitações e das modalidades de licitações existentes a proposta mantém o pregão, a concorrência, o concurso e o leilão. Por outro lado, cria o diálogo competitivo, voltado para a compra de novas tecnologias, para o incentivo à inovação, à sustentabilidade, à governança das contratações e à transparência dos atos.

Com essa sanção da lei, haverá um período de adaptação e de vigência das duas leis, durante dois anos, a partir da publicação. Assim, nesse período, cada órgão poderá escolher a legislação que irá adotar, mencionando no preâmbulo do instrumento convocatório.

3.8 PREGÃO ELETRÔNICO

De acordo com o art. 1 da Lei nº 10.520/2002, o pregão é a modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, estes definidos “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” (BRASIL, 2002).

A utilização do pregão na Administração Pública veio para simplificar os procedimentos, reduzir custos e valores pagos pelos bens e serviços contratados, dar celeridade aos processos e promover a transparência do julgamento, culminando com a consequente redução dos preços (TOLOSA FILHO, 2012, p. 3).

O pregão em forma eletrônica é regulamentado pelo novo Decreto nº 10.024/19, que alterou o Decreto nº 5.450/2005, apresenta novas regulamentações de aprimoramento dos processos e de redução dos custos operacionais envolvidos no âmbito da Administração Pública Federal. A adoção da forma presencial só é cabível quando há justificativa de inviabilidade técnica ou da desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

Para Araújo (2009, p. 51), o pregão eletrônico é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços, de natureza comum, instituído no âmbito da União, em que a disputa é feita via internet por meio de sistema eletrônico.

Através da utilização de sistema, a comunicação para viabilização da compra pública é feita de forma virtual que permite a interação entre os agentes públicos envolvidos e os fornecedores dispostos a participares da licitação.

Freitas e Maldonado (2013, p. 1271) destacam como vantagens proporcionadas por este instrumento: a diminuição no tempo dos procedimentos, a possibilidade de maior participação de interessados, maior transparência e publicidade dos atos administrativos. E complementam ainda que a utilização na sua forma eletrônica evita a possibilidade de formação de cartéis e outros artifícios de que as empresas tentem utilizar para burlar a competitividade dos procedimentos licitatórios. Sendo considerada também uma importante ferramenta no combate à corrupção nas compras públicas.

Para iniciar o processo licitatório do pregão eletrônico, é necessário que haja um planejamento até chegar à fase final, que é a de assinatura do contrato ou emissão de documento equivalente. Essas fases se dividem em duas fases distintas:

A fase interna ou preparatória, em que se iniciam os procedimentos de abertura do processo de licitação no âmbito interno da instituição e serão delimitadas as características do objeto com estudo técnico preliminar, o termo de referência, a ser aprovado pela autoridade competente e determinadas as condições do edital. E a fase externa ou executória, que começa com a publicação do edital e se finda com a contratação do fornecimento do bem ou da prestação do serviço.

3.9 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Lei Federal nº 8.666/1993, prevê em seu art. 15, inciso II, que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP). O SRP é regulamentado atualmente pelo Decreto nº 7.982, de 23 de janeiro de 2013, podendo ser utilizado nas modalidades concorrência ou pregão.

E está definido como um conjunto de procedimentos para registrar formalmente os preços relativos à aquisição de bens e à contratação de serviços, com o objetivo de efetuar contratações futuras.

Conforme Justen Filho (2012, p. 215) “o sistema de registro de preços é uma das soluções mais adequadas para assessorar a flexibilidade em contratações administrativas.”

Através da ata de registro de preços, documento vinculativo, obrigacional, são registrados os preços, os fornecedores, o órgão participante e as condições a serem praticadas com características do compromisso para a contratação futura, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e nas propostas apresentadas.

Então, os fornecedores concordam com as quantidades previamente estabelecidas, e a Administração, com o que foi ofertado, no entanto não fica estabelecido a obrigatoriedade de efetuar a aquisição - esse é o diferencial desse sistema. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses.

Conforme Decreto nº 7.892/13, em seu art.3º o SRP pode ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Algumas vantagens em utilizar o SRP podem melhorar a Administração na gestão do planejamento, na eficiência, na agilidade das compras, na redução do número licitações e na autonomia dada ao órgão.

Segundo Justen Filho (2012, p. 219) uma vantagem do sistema de registro de preços reside na diminuição de licitações contínuas e seguidas que correspondam a objetos semelhantes e homogêneos. Os preços ficam disponíveis para a Administração durante a validade da ata e quando de interesse ela realizará a aquisição. Essa diminuição na necessidade de licitações reduz a burocracia, custos e os desgastes referentes aos processos licitatórios.

Outra vantagem citada é em relação a rapidez na contratação, visto que no sistema de registro de preços não é preciso prever a disponibilidade de recursos durante o processo e sim no momento da aquisição.

Com a utilização do sistema o órgão não precisa formar estoques dentro da organização, podendo solicitar os produtos aos fornecedores conforme tiverem a necessidade. Também permite a participação de Micro e Pequenas Empresas ao possibilitar que as entregas ou fornecimento dos bens sejam feitas de forma parceladas.

No entanto, o sistema de registro de preços também apresenta desvantagens, como: a obsolescência caracterizada pela defasagem dos dados que estão no registro de preço e a realidade que se apresenta o mercado. E a outra citada é a incompletude, reflexo da padronização advinda do registro de preços, no qual o registro pode conter produtos com especificações genéricas que não contemplam os casos específicos (JUSTEN FILHO, 2012, p. 221).

As partes interessadas do Sistema de Registro de Preços são: órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante. O órgão gerenciador é o responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços do processo licitatório e também por gerenciar a ata de registro de preços resultante dele. O órgão participante é aquele que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de preços, ainda na fase interna, manifestando interesse na participação ao informar suas quantidades que serão somadas com a do órgão

gerenciador. Já o órgão não participante é o chamado “carona” aquele que não participa dos procedimentos iniciais da licitação, mas faz a sua solicitação de adesão com o processo já concluso através da ata de registro de preços.

3.10 ETAPAS DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DOS PREGÕES DO CCHSA/CAVN

Para a plena compreensão sobre como é o funcionamento do processo de aquisição/contratação da instituição, como se inicia, quais os setores envolvidos e os procedimentos adotados, é necessária a descrição de todas as etapas, desde aquela inicial – com a fase de planejamento na qual o órgão faz a estimativa do que precisa adquirir ou contratar – até a fase de realização do processo, momento no qual é feita a abertura do processo licitatório para a execução daquilo que foi planejado.

Para a etapa de planejamento cada Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) deve elaborar anualmente o seu Plano Anual de Contratações, este documento é responsável por consolidar todas as compras e contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no ano seguinte, e contempla bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação (PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL, 2021).

Para o registro de todas as demandas do órgão às quais estarão relacionadas à composição do PAC, o sistema utilizado é o “Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC)”. Este sistema permite a inclusão e a movimentação de demandas entre as unidades participantes do processo de planejamento para a posterior informação ao Ministério da Economia sobre o que foi planejado.

São participantes do processo de planejamento os seguintes atores: a unidade requisitante; a unidade de TIC; a unidade de compras e a autoridade competente. Logo abaixo seguem as respectivas descrições e a natureza de cada participante.

- Unidade requisitante é a unidade responsável por solicitar a compra de um bem ou a contratação de um serviço. Para a realização desta solicitação, é preciso que haja um servidor designado para tal atribuição cujo acesso ao sistema inerente é assegurado mediante a posse de senha no próprio SIASG com o perfil de

requisitante, status o qual permite o registro dos itens planejados para o ano seguinte. Além disso, é necessário que a unidade encaminhe a solicitação ao setor de licitações para a devida avaliação do pedido. Caso os itens sejam de tecnologia da informação e comunicação, a solicitação deverá ser remetida primeiramente para a análise da área de TIC.

- Unidade de TIC é a instância na qual se encontram os servidores responsáveis por analisar as contratações de bens ou serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, quando tais solicitações são realizadas pelos setores requisitantes. Para que o servidor possa realizar tal análise, é necessária a senha SIASG com o perfil de “PAC-TIC” a qual permite que o responsável faça – além do cadastramento (incluir, importar, alterar e excluir item), a devolução de itens ao requisitante para os devidos ajustes e o envio ao setor de licitações para a aprovação e consolidação.
- Unidade de Compras é o núcleo no qual estão os servidores lotados no setor de licitações. Esta unidade tem a atribuição de analisar todas as demandas e consolidar o plano anual de contratações. É necessária a posse de senha SIASG com perfil de Compras, status que possibilita o cadastramento de itens (incluir, importar, alterar e excluir item), a devolução de itens para setores requisitantes ou de TIC para ajustes e envio para aprovação final da autoridade competente.
- Autoridade Competente é representada pela autoridade máxima do órgão/entidade ou outro servidor que tenha a competência para aprovar o Plano Anual de Contratações. Esta instância tem como funções aprovar, reprovar e devolver itens do plano, bem como enviar ao Ministério da Economia os itens ora analisados.

Figura 8: Fluxo da etapa de planejamento com o PAC

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2021)

Para o adequado fluxo, é ideal o estabelecimento de prazos para as unidades solicitantes fazerem suas requisições e a consequente formulação e consolidação do PAC na instituição, pois o prazo é sempre exíguo, estando atualmente instituído como limite até o dia 30 de abril de cada ano para o envio do documento ao Ministério da Economia.

Logo após a finalização do plano, o mesmo deve ser divulgado no portal eletrônico dos órgãos e entidades com a finalidade de tornar público e transparente tudo o que se pretende comprar e contratar.

O plano anual de contratações é uma ferramenta que vai exigir dos responsáveis envolvidos um contínuo gerenciamento na qualidade dos bens adquiridos, das obras contratadas e dos serviços licitados. Além disso, outra exigência inata é a fiscalização dos recursos utilizados e a garantia de que os serviços públicos sejam entregues à população com excelentes padrões de qualidade.

No que se refere ao fluxo de atividades para execução, as principais etapas identificadas nos processos de aquisições e contratações, na modalidade pregão, realizados pelo CCHSA/CAVN estão dispostas no quadro 3:

Quadro 3: Procedimentos para realização dos pregões eletrônicos no CCHSA/CAVN

PROCESSO DE AQUISIÇÃO - PREGÃO		
SETOR	PROCEDIMENTOS	DESTINO
SETOR REQUISITANTE	- Abre processo eletrônico no SIPAC de acordo com o calendário de licitações do Centro; - Elabora documento de formalização da demanda com justificativa da necessidade; - Realiza as Pesquisas de Preços; - Elabora memória de cálculo (com possíveis documentos que a embasem a quantidade a ser demandada); - Elabora documento de metodologia da pesquisa de preços (análise crítica); - Elabora mapa comparativo dos preços pesquisados.	Assessoria Administrativa
ASSESSORIA ADMINISTRATIVA	- Elabora memorando com parecer da viabilidade da contratação.	Direção do CCHSA
DIREÇÃO DO CCHSA	- Elabora justificativa da necessidade da contratação; - Justifica o enquadramento via Sistema de Registro de Preços; - Autoriza a abertura de Procedimento Licitatório; - Anexa a cópia da portaria de nomeação da diretoria do centro; - Elabora portaria equipe de planejamento, portaria de pregoeiro e equipe de apoio do pregão e portaria de fiscal de execução da contratação (se houver).	Equipe de Planejamento
EQUIPE DE PLANEJAMENTO	- Elabora os Estudos Técnicos Preliminares, Mapa de Riscos e Termo de Referência; - Analisa a possibilidade de adesão por meio de carona ou através de IRP.	Direção do CCHSA
DIREÇÃO DO CCHSA	- Analisa os Estudos Técnicos Preliminares, Mapa de Riscos e Termo de Referência. Caso positivo, aprova de forma motivada e encaminha os autos para a CPL.	Setor de Licitações-CPL
SETOR DE LICITAÇÕES-CPL	- Analisa os documentos processuais; - Elabora a inclusão de IRP (se for o caso, caso não seja divulgado deverá ser justificado pela DC), realiza a divulgação e acompanhamento da IRP; - Elabora despacho informando sobre a divulgação da IRP; - Adiciona o resumo da IRP e documentos de outros órgãos que manifestaram interesse em participar da licitação; - Solicita as rubricas orçamentárias ao setor de contabilidade (se necessário).	Setor de Contabilidade e Finanças
SETOR DE CONTABILIDADE E	- Elabora despacho com informações sobre as rubricas orçamentárias.	Setor de Licitações-

FINANÇAS		CPL
SETOR DE LICITAÇÕES-CPL	Analisa os documentos processuais; Elabora edital, anexos e demais documentos; Adiciona certificado do pregoeiro; Realiza a certificação processual; Elabora o Check-list da AGU; Elabora despacho de solicitação de envio a Procuradoria Jurídica.	Direção do CCHSA
DIREÇÃO DO CCHSA	Analisa e assina edital e anexos; Encaminha para a Procuradoria Jurídica.	Procuradoria Jurídica junto à UFPB
PROCURADORIA JURÍDICA	Recebe os autos processuais e emite parecer acerca do conteúdo;	Direção do CCHSA
DIREÇÃO DO CCHSA	Recebe os autos; Encaminha os autos para a CPL atender ao parecer da PJ.	Setor de Licitações-CPL
SETOR DE LICITAÇÕES - CPL	Analisa o parecer jurídico para atendimento das solicitações da PJ (quando necessário e possível); Adiciona a lista de Verificação do pregoeiro (parte 1); Publica o Aviso de licitação (cópia do DOU); Publica o edital na página do CCHSA; Adiciona o print das publicações no processo; Responde questionamentos do edital; Opera o Pregão; Analisa os itens a serem aceitos do pregão e delibera sobre os possíveis recursos; Adiciona proposta e documentação das empresas no processo licitatório; Realiza a adjudicação; Adiciona a Lista de verificação do pregoeiro (parte 2); Elabora relatório final do pregão.	Direção do CCHSA
DIREÇÃO DO CCHSA	Homologa o pregão (sem recursos); Adjudica e homologa o pregão (quando há a interposição de recursos).	Setor de Licitações-CPL
SETOR DE LICITAÇÕES – CPL	Divulga resultado do pregão no DOU e site do CCHSA; Assina a Ata de Registro de preços no sistema.	Setor de Contratos
SETOR DE CONTRATOS	Elabora as atas de pregão e ou contratos, recolhe assinaturas dos fornecedores; Publica Contrato no sistema; Publica as atas e contratos no site do CCHSA; Emite relatório de autorização de empenho.	Assessoria Administrativa
ASSESSORIA ADMINISTRATIVA	Recebe os autos; Solicita empenho mediante novo processo para execução; Entra em contato com os fornecedores para solicitação de entrega dos materiais/serviços.	Direção do CCHSA
DIREÇÃO DO CCHSA	Autoriza o empenho.	Setor de

		Contabilidade e finanças
SETOR DE CONTABILIDADE E FINANÇAS	Realiza empenho, depois a liquidação e pagamentos mediante notas fiscais.	Assessoria Administrativa
ASSESSORIA ADMINISTRATIVA	Apensa os processos de execução ao original da licitação e depois arquiva.	Arquivo no SIPAC

Fonte: Elaborado pela autora a partir de processos do CCHSA/CAVN (2020)

A Universidade Federal da Paraíba, enquanto uma instituição pública, está sujeita a seguir uma ampla legislação com normas e procedimentos para a realização das aquisições e contratações públicas, isso gera uma série de etapas a serem feitas que não existem no âmbito privado. Planejar tudo que deve ser feito permite que a instituição avance nos processos de compras e ao mesmo tempo contribui para que seja realizado o atendimento da legislação.

Para executar os processos licitatórios, no início de cada ano, são elaborados os cronogramas das aquisições/contratações que serão realizados e executados, por grau de prioridade que cada um representa para a instituição. Os processos de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, que resultam em ata de registro de preço, no qual o contrato cujo valor é abaxo de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) e é substituído pela nota de empenho, como é o caso dos pregões de ração e insumos de nutrição animal, seguem o fluxo demonstrado no quadro 3 e melhor explicitado a seguir:

A abrangência do processo de compras do Campus III da referida universidade se inicia a partir do usuário, responsável for formalizar a solicitação da demanda dos itens a serem adquiridos, com a especificação do objeto, das características, da estimativa das quantidades necessárias, a partir do que estava previsto no PAC, justificando a necessidade dessa aquisição e também pela elaboração da pesquisa de preços de mercado atualizada dos itens previstos. Esses documentos são integrados com a abertura do processo administrativo para aquisição ou contratação.

Em seguida, o processo passa para a assessoria administrativa que analisa e viabiliza a contratação, encaminhando-o para a autoridade competente, que no caso do CCHSA corresponde à Direção de Centro. Nessa instância será autorizada a abertura do procedimento licitatório, com a justificativa da necessidade dessa contratação e a fundamentação necessária para a utilização do sistema de registro

de preços. Posteriormente, serão elaboradas as portarias que designarão os responsáveis para o cumprimento das etapas do processo.

A solicitação recebida na instância supracitada é encaminhada para a equipe de planejamento, grupo no qual participa – ao menos – um membro do setor requisitante. Esta equipe é designada por portaria pela autoridade competente e sob a sua responsabilidade estará a elaboração do estudo técnico preliminar, do termo de referência e dos mapas de risco de tal contratação. Com isso feito, o processo será encaminhado para a análise e a devida aprovação pela autoridade competente, desde que todas as exigências administrativas tenham sido atendidas.

Adiante, segue para o setor de licitações no qual os procedimentos licitatórios propriamente ditos serão iniciados. Pelo fato de se tratar da modalidade de pregão eletrônico com a previsão de utilização do sistema de registro de preços, será feita a Intenção de Registro de Preços no sistema (IRP), ao serem incluídos os itens. Assim, essa IRP será divulgada para que outros órgãos da Administração Pública, que tenham acesso aos respectivos sistemas, possam tomar conhecimento e caso tenham interesse, possam manifestar a participação na licitação. Mesmo sendo sistema de registro de preços e sem a obrigatoriedade, é feita a solicitação da dotação orçamentária, enviada para o setor de contabilidade, no qual fornece em qual rubrica orçamentária será realizada aquela contratação. Ao retornar ao setor de licitações, será elaborado o edital, instrumento convocatório que definirá as regras da contratação, conforme modelos disponibilizados pela Advocacia Geral da União (AGU). Elabora-se ainda uma *check-list* de tudo o que foi feito no processo e solicita-se o envio para análise jurídica.

A direção do centro (ou autoridade competente), ao analisar e assinar os documentos, faz esse procedimento de envio de ofício para a solicitação do parecer jurídico. Conforme os atributos, legais o parecer jurídico é emitido e o processo retorna para atendimento daquilo que foi analisado. Quando retorna, o processo é encaminhado para o setor de licitações que irá analisar o que foi recomendado e fazer os devidos ajustes, caso necessário. Em seguida, divulga o aviso da licitação, com a publicação do edital e seus anexos.

É nessa etapa que acontecerá a fase externa do pregão, com a abertura da sessão pública, disputa de lances, negociação do pregoeiro junto aos fornecedores, análise de toda a documentação solicitada no instrumento convocatório para a aceitação da proposta mais vantajosa para a instituição. Com a sessão pública

finalizada e sem recursos, o pregão é adjudicado pelo pregoeiro e homologado pela autoridade competente. Depois, é divulgado o resultado da licitação no DOU e a ata de registro de preços é assinada no sistema.

Logo após, o setor de contratos encaminha as atas de registro de preços e/ou contratos, para assinatura dos fornecedores que ganharam a licitação, realiza a publicação desses atos e emite reatório de autorização do empenho. Assim, o processo retorna à assessoria administrativa que solicitará empenho mediante a abertura de novo processo de execução. Desta feita, a direção de centro autoriza o empenho, a contabilidade emite o empenho e após a entrega do produto ou serviço realiza o pagamento, o processo novo criado será apensado ao processo original para arquivamento na assessoria administrativa.

4 DESEMPENHO DAS COMPRAS PÚBLICAS

Um dos maiores desafios das organizações públicas, atualmente, é de encontrar formas de melhorar o desempenho nas prestações dos serviços ofertados. Esse desempenho pode ser medido através de resultados e vai representar o quão eficiente estará a organização diante de seus usuários, que são clientes, fornecedores, servidores e a sociedade em geral.

Essa necessidade de as organizações apresentarem um desempenho favorável é fruto de várias mudanças e cobranças que o mercado passou a exigir. Estratégias diversificadas e mais elaboradas são determinantes para um bom resultado na busca por melhorar a qualidade da prestação de serviço e aplicar os recursos.

No Brasil, uma das iniciativas criadas para apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que proporcionem um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos foi o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo Decreto nº 5.378/2005, hoje revogado pelo Decreto 9.094/2017. Dentre seus objetivos principais, estavam o de mobilizar a Administração Pública brasileira rumo à geração de resultados voltados para melhorar a qualidade da gestão e dos serviços públicos.

Essa iniciativa representou um avanço para o tema nos órgãos públicos ao exigir dos gestores uma avaliação do desempenho atrelada à visão e estratégias implantadas pela organização.

Entretanto, medir o desempenho de uma organização não é uma tarefa fácil, é um fenômeno bem complexo que precisa de uma perspectiva multidimensional, visto as peculiaridades que cada organização possui. A utilização apenas de uma medida não é fator determinante para o seu sucesso, é necessário analisar um conjunto de atributos, diferentes dimensões que existem interna e externamente a empresa e que precisam ser consideradas nessa verificação.

Quando se tratam das compras públicas, muitos gestores atribuem a esse ato de comprar (ou contratar algo) como a ação mais relevante de seu trabalho, sendo o resultado de tal ação o que há de mais valioso ou satisfatório para a organização. Contudo, esquecem que é preciso gerir todo o processo, com uma visão de toda a cadeia de suprimentos, de modo a identificar as variáveis responsáveis por tal

desempenho. O gestor deve assumir o papel de facilitador e integrador do processo ao alinhar seu trabalho as expectativas da instituição, essa é a proposta do novo modelo de gestão pública com novos formatos organizacionais e institucionais.

Para Camillis *et al.* (2018, p. 17) define-se gestão do desempenho organizacional como “um processo pelo qual as ações acontecerão de modo sistemático, coerente, persistente, planejado e abrangente em toda a organização”, atrelada ao planejamento, com definição de critérios e que possam ser implantados, medidos, avaliados e recompensados constantemente.

A gestão do desempenho organizacional visa avaliar a *performance* da organização, e se preocupa em saber como essa organização está sendo gerida. E ao acompanhar todo o processo, identifica falhas gerenciais e auxilia a corrigi-las.

Assim, a gestão de compras possui um papel fundamental nesse processo cuja natureza se torna eminentemente gerencial ao fornecer aos gestores subsídios capazes de auxiliá-los para uma melhor tomada de decisão possível, em relação ao que se quer comprar e contratar.

Para Dutra (2003, p. 112), a avaliação do desempenho organizacional acontece quando uma organização atribui valor ao que ela considera importante, em relação aos seus objetivos estratégicos, ao identificar seu nível de desempenho, com o intuito de promover ações de melhoria.

Para Brito, Almeida e Brito A. (2016, p. 4), estrategicamente o desempenho é o responsável por avaliar o andamento da organização aliado aos objetivos e às metas estabelecidos em todos os níveis organizacionais.

Na avaliação do desempenho a organização tem seus resultados acompanhados por meio de indicadores. A utilização desses instrumentos auxilia os gestores na medição de resultados e é uma decisão pró-ativa, possibilita uma maior qualidade na tomada de decisões em um menor tempo e configura a adoção de boas práticas de governança pública.

A eficácia organizacional está atrelada às decisões estratégicas e ao modelo da organização. Essa relação - individual ou grupal - é interdependente, mas complementar e determina o quão eficaz será a organização (CAMILLIS *et al.* 2018, p. 19).

Para Fenili (2016b, p. 35), “um desempenho prévio satisfatório favoreceria a autoconfiança dos indivíduos, promovendo sua criatividade, persistência e cooperação, contribuindo para um bom desempenho no futuro”.

4.1 VARIÁVEIS DE DESEMPENHO NAS COMPRAS PÚBLICAS

Considerando o volume de aquisições e contratações que são realizados pelos órgãos públicos, a constante atualização da legislação administrativa, a complexidade que envolve todo esse processo, a presente participação dos órgãos de controle, responsáveis por fiscalizar como os recursos públicos estão sendo aplicados. Todos esses componentes passam a exigir da organização um acompanhamento constante das fases pelas quais o procedimento licitatório percorre, bem como se estão cumprindo todos os requisitos legais necessários para sua plena efetivação (BRITO; ALMEIDA; BRITO A., 2016).

Para realização desse acompanhamento constante do processo licitatório, bem como avaliação no desempenho dos resultados, algumas variáveis são importantes para determinar o sucesso da aquisição e contratação, consequentemente permitirá identificar as causas, gargalos que dificultam o desempenho de tais processos.

A utilização dos processos como dimensão do desempenho permitirá uma melhor compreensão dos problemas, gargalos e possíveis soluções. Será possível também promover benchmarks entre diferentes organizações públicas como estratégia de identificação de boas práticas e seu compartilhamento para aprendizado. (DEZOLT; BARBOSA, 2016, p. 9).

Alguns autores têm analisado as compras públicas sob diferentes enfoques e tentado buscar respostas para as diferentes perspectivas em relação ao assunto, considerando a multidimensionalidade de cada organização.

Baily *et al.* (2011) destacam seis variáveis que contribuem para o sucesso da compra, denominadas de variáveis-chaves de compras. São elas: a qualidade, quantidade, tempo, fonte de suprimentos, preço e negociações de compras.

Niebuhr (2006, p. 43), por sua vez, aborda três aspectos fundamentais para o desempenho nas compras públicas: preço, qualidade e celeridade. Para o autor, os preços estão relacionados à economicidade, e a administração não deve adquirir bens e serviços com preços acima dos valores de mercado. No entanto, a mesma deve se preocupar com a seleção do fornecedor e a sua proposta com o intuito de buscar a qualidade do objeto ou serviço a ser contratado, além do tempo referente ao processo de licitação, que deve ser o mais breve possível, a fim de diminuir os custos operacionais e atender mais rapidamente à necessidade pública.

Batista e Maldonado (2008, p. 689) analisaram o papel do comprador público no processo de aquisição de materiais e entenderam que é importante especificar completamente o bem e definir as unidades e as quantidades a serem adquiridas, destacando que esses fatores são imprescindíveis para a perfeita aquisição do bem ou serviço desejado.

Os autores asseveram que, para o comprador obter sucesso em seu resultado, é preciso que ele aprimore suas competências e qualificações e que isso se consegue por meio do acúmulo de conhecimento e capacitação.

Silva e Menezes (2015, p. 14) referem que, para o bom gerenciamento e o sucesso da organização, a gestão de compras é a responsável por obter, com eficiência, os materiais certos, nas quantidades corretas, com entregas na data certa e com os preços mais vantajosos para a organização.

Isaac Oliveira (2015, p. 158) ao estudar a percepção dos diferentes atores envolvidos no processo de licitação de duas instituições federais de ensino, pesquisa e extensão concluiu que melhorar os trâmites processuais, qualificar a base e quem inicia o processo para a elaboração do termo de referência, e adotar medidas de mensuração de desempenho podem melhorar o nível de eficiência e impactar diretamente na eficácia percebida que seria a concepção do produto final advindo da licitação.

Costa *et al.* (2020) realizaram um levantamento na literatura para identificar quais os motivos de sucessos e insucessos de licitações na modalidade pregão no âmbito da administração pública. Foram 23 estudos encontrados, onde os autores identificaram fatores fundamentais à eficácia das contratações do setor público, mas também encontraram dificuldades que permeiam desde a solicitação ou requisição do objeto da compra ou serviço até a entrega ao requisitante, fatores estes que vão desde a organização de processos, até o comportamento ético dos participantes dos processos licitatórios.

O material didático-Gestão de Materiais, desenvolvido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (2016, p. 86), corrobora com os outros autores e destaca os três atributos essenciais em uma Gestão de Compras eficiente: preço econômico, qualidade e celeridade.

No entanto, na visão de Fenili (2016b, p. 52), o objetivo das compras e contratações públicas vai além do preço econômico, da qualidade e da celeridade. Ele ressalta, ainda, quesitos como a sustentabilidade e a transparência a serem

observados nas compras públicas. A sustentabilidade advinda do art. 3º da lei 8.666/1993 na promoção do desenvolvimento nacional sustentável. E a transparência destacada pelo §3º do art. 3º da mesma lei, onde preconiza a publicidade e transparência, sendo públicos e acessíveis ao público os atos do procedimento licitatório, salvo quanto ao conteúdo das propostas dos licitantes, até a respectiva abertura. Além disso, o que reforçou ainda mais a exigência da transparência nas compras e contratações foram os art. 7 e art. 8º da lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação.

Assim, para Fenili (2016b, p. 52) são dimensões de desempenho em processos de aquisição de bens e contratação de serviços pelo setor público: a qualidade do objeto, o preço, a celeridade do rito, o atendimento a critérios de sustentabilidade e a transparência processual.

4.1.1 Qualidade

Nas aquisições de produtos e contratações de serviços algumas deficiências podem ser reveladas no processo quando se fala no quesito qualidade.

Para Baily *et al.* (2011, p. 123-124) a variável qualidade é conseguida quando o órgão especifica o material ou serviço desejado de forma correta, clara e direta aos possíveis fornecedores. Além disso, quando da entrega do produto, o mesmo deve ser analisado de forma cuidadosa, atendendo a conformidade com o que foi solicitado nas especificações do produto, a fim de se evitar o recebimento de um produto de má qualidade.

Segundo Fenili (2016a, p. 31), especificar o objeto se torna uma das ações mais importantes de um processo licitatório, pois será a base de envio das propostas dos fornecedores, como também o aceite ou não do objeto a ser entregue ao órgão público. O autor ainda complementa que uma especificação malfeita (ou incompleta) pode levar a administração a efetuar uma despesa na aquisição de um material ou serviço que não tenha qualidade ou até mesmo nem realizar o objetivo desejado.

Assim, conforme também orientações do TCU (2010, p. 212) a “Especificação incompleta do bem, obra ou serviço a ser contratado impede o licitante de fazer boa cotação e de apresentar a melhor proposta.”

A Lei nº 8.666/93 estabelece em seus artigos 14º e 15º:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu

pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

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

[...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

Conforme previsto na lei, a caracterização do objeto deverá garantir o padrão mínimo de qualidade como também a preservação dos recursos disponíveis.

A descrição do objeto deve apresentar todas as características indispensáveis para sua aquisição de modo que represente a real necessidade da administração, com o cuidado também de não exceder, nem colocar características irrelevantes para não restringir a competição.

Assim, está previsto no art. 3º, da Lei nº 10.520, de 17/07/2002, que “a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição” (BRASIL, 2002).

4.1.2 Quantidade

Estimar as quantidades de uma compra ou serviço faz parte da etapa de planejamento de um processo licitatório e é primordial para definir a necessidade ou não de reposição de estoques que será utilizado pelo órgão num período determinado.

Uma previsão da demanda bem elaborada tem uma influência direta no nível de serviço oferecido ao consumidor, no nível de estoque de segurança e no custo total da cadeia de suprimentos. Mas, quando a previsão é inadequada pode comprometer os resultados da cadeia de suprimentos e gerar três situações: não atendimento de demanda, demanda atendida com atraso e/ou excesso de estoque, que além de aumentar os custos do produto, comprometem o gerenciamento da cadeia de suprimentos (VEIGA *et al.*, 2013, p. 119).

Assim, quando as quantidades não são planejadas os prejuízos podem acontecer tanto para os fornecedores como para a administração, entre eles temos: falsa expectativa de lucro aos fornecedores e inibição de participação de licitantes

que não tenham capacidade de honrar o compromisso a ser formalizado, acarretando um número baixo de participantes nos processos licitatórios e consequentemente a não obtenção de preços mais vantajosos (PEIXOTO, 2016, p. 22).

Além de estimar as quantidades é preciso também que essa estimativa seja justificada, baseada em algum método, cálculo ou técnica que justifique esse quantitativo demandado. “Procedimentos de cálculos específicos capazes de embasar a determinação da previsão do consumo futuro” (FENILI, 2016a, p. 31).

4.1.3 Tempo

O tempo é um fator determinante nos resultados dos processos licitatórios, corresponde ao período de duração desde a solicitação da demanda, com a abertura do processo licitatório até sua finalização com o fornecimento do objeto ou serviço.

Contudo, a morosidade dos processos licitatórios é um dos problemas enfrentados por vários órgãos da Administração Pública, seja pelo excesso de burocracia, lentidão no fluxo do processo até o atraso ou não entrega dos materiais ou serviços ofertados pelas das empresas. Vale salientar, que muitos desses processos não chegam nem a ser concluídos a tempo o que é ainda mais preocupante, pois faz com que os recursos financeiros disponíveis sejam devolvidos sem a sua devida utilização.

O princípio da celeridade, consagrado como uma das diretrizes a ser observada em licitações, na modalidade pregão busca simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão.

Baily *et al.* (2011) salienta a necessidade de uma análise criteriosa dos procedimentos administrativos que são realizados pelo setor de compras, isso contribuirá na racionalização de rotinas e celeridade dos processos.

4.1.4 Fonte de Suprimentos

A decisão sobre as fontes de suprimentos diz respeito à seleção adequada dos fornecedores de modo a atender perfeitamente as necessidades demandadas pela administração.

A seleção de fornecedores é considerada igualmente ponto-chave do processo de compras. A potencialidade do fornecedor deve ser

verificada, assim como suas instalações e seus produtos, e isso é importante. O seu balanço e situação financeira deve ser cuidadosamente analisado. Com um cadastro atualizado e completo de fornecedores e com cotações de preços feitas semestralmente, muitos problemas serão evitados (DIAS, 2019, p. 260).

Na administração pública essa seleção prévia para aquisição de bens e serviços é feita, em regra, por meio de licitação, no qual a administração deve atender ao interesse público e aos princípios constitucionais, seleção esta que não pode se dar por meio aleatório e arbitrário.

No pregão eletrônico a seleção se dá por meio da habilitação dos fornecedores, momento no qual é verificado o aspecto jurídico, técnico, econômico-financeiro, fiscal e também o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

A elaboração dos editais de pregão eletrônico do CCHSA/CAVN é realizada a partir de minuta padronizada dos modelos da Advocacia Geral da União (AGU), no qual são definidas as regras de participação para cada licitação.

Assim, definida as regras e todas as disposições relativas à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, o fornecedor que atendê-las poderá participar do certame desde que também seja cadastrado no Sistema Integrado de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF).

A verificação da habilitação se dará logo depois de verificada a proposta, o preço, a especificação do objeto. É preciso que o fornecedor mantenha sua documentação em dia, regularizada e conforme rege o instrumento convocatório para que ele possa em fim ter a possibilidade de contratar com a Administração Pública.

4.1.5 Preço

Estimar os preços em processos licitatórios caracteriza-se como um fator crítico de sucesso às compras públicas. Isso se inicia logo na etapa de planejamento, fase interna do processo, no qual está incluída a pesquisa de preços, peça fundamental no processo administrativo, com a função de identificar o preço médio de determinado produto ou serviço praticado no mercado em conformidade com o valor que a administração pretende pagar.

Tal prática é fundamental no processo e visa evitar a adoção de preços subestimados, no qual há a probabilidade de fracasso do certame, pela desclassificação das propostas por preço excessivo, como também evitar preços superestimados, que não estariam refletindo a realidade, aumentando as chances de a Administração despende um montante de recursos bem maior do que a um preço justo (FENILI, 2016a, p. 57).

A Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020 regulamenta a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. E define em seu art. 5º a utilização de parâmetros a serem utilizados de forma combinada ou não para fins de determinação de preços:

- I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou
- IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

E conforme art. 6º para obtenção do preço estimado, podendo ser utilizado a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, e que sejam advindo de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

4.1.6 Negociação de Compras

A negociação de compras destacada por Baily *et al.* (2011, p. 239) diz respeito à barganha, vista como um processo onde a diversidade de desejos é solucionada através da troca. Uma negociação é considerada boa quando ambas as partes saem ganhando nesse processo, assim um bom negociador precisa ter características e técnicas desejáveis para desenvolver tal atividade, além disso,

conhecer sobre o assunto ou objeto negociado, ser capaz de identificar estilo de cada participante, suas forças e fraquezas, suas necessidades e motivações. (DIAS, 2019, p. 293).

Na modalidade pregão uma figura que se destaca no processo é o pregoeiro, pessoa responsável por fazer a negociação direta com o licitante no intuito de conseguir a proposta que seja mais vantajosa para a Administração Pública.

No Decreto Federal nº 10.024 de 20 de setembro de 2019 que regulamenta a licitação na forma eletrônica do pregão, em seu art. 16º regulamenta como será a designação do pregoeiro e da equipe de apoio:

Art. 16. Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem possuir a competência, designar agentes públicos para o desempenho das funções deste Decreto, observados os seguintes requisitos:

I - o pregoeiro e os membros da equipe de apoio serão servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação; e

II - os membros da equipe de apoio serão, em sua maioria, servidores ocupantes de cargo efetivo, preferencialmente pertencentes aos quadros permanentes do órgão ou da entidade promotora da licitação. [...]

O Decreto também prevê em seu art. 38º como se dará a negociação da proposta que deverá ser realizada pelo pregoeiro:

Art. 38. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas no edital.

§ 1º A negociação será realizada por meio do sistema e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes.

§ 2º O instrumento convocatório deverá estabelecer prazo de, no mínimo, duas horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação de que trata o **caput**.

A negociação é uma obrigação do pregoeiro e deve ser realizada junto aos participantes (licitantes) na tentativa de se conseguir uma redução do valor. Em casos em que o valor se encontra acima do estimado pela administração, e que não se consiga essa redução, a proposta será desclassificada e posteriormente verificada a empresa seguinte até se atingir o valor desejado.

4.1.7 Sustentabilidade

Para Fenili (2016b, p. 51) a sustentabilidade também se configura como uma dimensão de desempenho das compras públicas por esta estar prevista na Lei de licitações e contratos a Lei 8.666/93 em seu art. 3º, instituído em 2010 pela Lei nº 12.349, de 2010, na qual prevê como um dos objetivos gerais das compras e contratações públicas a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A sustentabilidade como desenvolvimento nacional também já era prevista na Constituição Federal de 1988. Iniciou também em 1999 a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), um programa do Ministério do Meio Ambiente que objetiva estimular os órgãos públicos do país a implementar práticas de sustentabilidade nas suas atividades. Esse programa incentiva a adoção de ações sustentáveis dentro da organização, através da participação coletiva, com economia de gastos públicos.

Outra normativa é a IN/MPOG nº 01/2010 que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, com isso permite o administrador ao definir o objeto da licitação ficar atento às peculiaridades do mercado, às diferentes exigências da Lei de Licitações e aos critérios de sustentabilidade ambiental previstos nessa normativa.

Fenili (2016b, p. 51) ainda complementa que “uma compra ou contratação pública é dita sustentável quando toca ao menos um subconjunto das diretrizes da sustentabilidade”, listadas no Decreto nº 7.746 de junho de 2012.

Essa normatiza regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e estabelece critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal:

Conforme art. 4º do Decreto 7.746/2012 são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras:

- I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

- VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e
- VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

Para Paim Terra (2018, p. 4) “as compras públicas sustentáveis e inovadoras surgem com grande perspectiva na área, valorizando principalmente o uso do poder de compra do Estado e com foco no desenvolvimento nacional sustentável.”

Destarte, Fenili (2016a, p. 118) destaca que são identificadas as seguintes práticas de gestão que se coadunam com as diretrizes de sustentabilidade: o tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas; os guias práticos de licitações sustentáveis com enfoque ambiental e a exigência de processos de logística reversa, em instrumentos convocatórios.

4.1.8 Transparência

A transparência, seguindo o princípio da publicidade, torna público todo o ato do processo licitatório. “Qualquer interessado pode ter acesso às licitações públicas e ao respectivo controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todo procedimento de licitação” (TCU, 2010, p. 29).

A publicação do certame deve ser revestida de conteúdo capaz de noticiar o que se pretende adquirir, permitir o amplo acesso dos interessados, de modo que instaure uma ampla competição pelo objeto licitado (JUSTEN FILHO, 2012, p. 77).

É considerada uma variável de desempenho, pois como justifica Fenili (2016b, p. 52) está prevista no § 3º do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 que determina a publicidade dos atos relacionados aos procedimentos licitatórios. “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.”

Além disso, foi reforçada pela lei nº 12.527/2011 em seu artigo 7º e 8º que consagrou a transparência nas compras e contratações públicas. Segue art. 7º e 8º da referida lei:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...]

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; [...]

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo: [...]

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (BRASIL, 2011).

Assim, a lei de acesso a informação exige da Administração Pública um trabalho cuidadoso na realização de suas licitações, a fim de proporcionar a necessária transparência e em contrapartida permitir o acesso a um maior número de potenciais fornecedores de materiais e serviços, como também disponibiliza o acesso a sociedade em geral para acompanhar como está sendo aplicado o dinheiro público.

Em 2019 com o novo decreto do pregão, na sua forma eletrônica, disciplinou com detalhes como deve ser feita a publicação do aviso do instrumento convocatório, conforme se pode observar no art. 20 do Decreto 10.024/2019:

Art. 20. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Antes, a publicação da divulgação do pregão para sistema de registro de preços, independente do valor deveria ser feita: no Diário Oficial da União; em meio eletrônico, na internet e em jornal de grande circulação regional ou nacional (TCU, 2010, p. 284).

As regras disciplinadas no instrumento convocatório condicionam a participação de possíveis licitantes, através do conhecimento prévio de sua existência e das informações necessárias para participação. O seu descumprimento acarreta inabilitação ou desclassificação dos licitantes (JUSTEN FILHO, 2012, p. 591).

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo apresenta os dados coletados e analisados nos processos físicos e eletrônicos, na plataforma digital do governo federal e na listagem de verificação que foi construída nesta investigação para ser aplicada aos pregões de ração e insumos de nutrição animal.

Primeiramente, o estudo traz o levantamento de todos os pregões eletrônicos realizados pelo Centro e o concomitante desempenho em percentual dos itens adjudicados e dos itens desertos ou cancelados, bem como o valor financeiro total homologado no período de 2016 a 2020.

Ao serem analisados tanto os dados coletados dos processos físicos quanto aqueles referentes aos processos eletrônicos – obtidos no sistema SIPAC da UFPB, como também no sítio eletrônico portal de compras do governo federal dos pregões de ração e insumo de nutrição animal – é estabelecida uma correspondência entre as variáveis de desempenho dessas compras para análise e divulgação dos resultados encontrados.

Conforme indicado no item 2.7, o tratamento dos dados coletados se estrutura em planilhas com o uso do editor Microsoft Excel. Essas planilhas foram criadas a partir das variáveis citadas por Baily *et al.* (2011), quais sejam elas, qualidade, quantidade, tempo, fonte de suprimentos, preço e negociações de compra, além dessas, as variáveis citadas por Fenili (2016b, p. 52) também foram aplicadas no estudo, são elas sustentabilidade e transparência.

Cada variável utilizada gerou, portanto, uma planilha que, por conseguinte, foi estruturada por meio de um ou muitos questionamentos para a efetiva mensuração do comportamento dos pregões. Ao conjunto de todas essas planilhas, compreende-se a unidade da lista de verificação cuja aplicação aos processos observados proporciona a identificação das causas que dificultam o desempenho de tais pregões ao passo que analisa o desempenho dos mesmos.

5.1 LEVANTAMENTO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS

Este tópico apresentará a análise dos dados referente aos pregões eletrônicos ocorridos no período de 2016 a 2020, através do portal de compras do governo federal e dos processos de compras realizados pelo setor de licitações do CCHSA/CAVN.

Inicialmente, ao selecionar os processos de pregões eletrônicos realizados nesse período, foi identificado o objeto de cada licitação realizada, seu tipo de aquisição entre material ou serviço, quantidade inicial de itens de cada pregão, itens adjudicados e itens desertos ou cancelados com seus respectivos percentuais e valor total homologado de cada pregão.

Conforme a tabela 5, no ano de 2016 foram 13 pregões finalizados e homologados, apresentando uma quantidade inicial de 781 itens que foram licitados. Desse total, 623 itens foram adjudicados, 80% foi então licitado, ou seja, um resultado bom, mas ainda com 158 itens que foram perdidos na licitação, pois resultaram desertos ou cancelados, representando 20% do total. O pregão de ração animal teve o maior percentual de itens perdidos dentre os demais, com 53%. O valor total homologado para o ano de 2016 foi de R\$ 3.003.804,31 em pregões eletrônicos.

Tabela 5: Pregões finalizados no ano de 2016 no Campus III da UFPB

Ano 2016						
	OBJETO (PREGÃO)	MAT. SERV.	QUANT. ITENS	ITENS ADJUDICADOS	ITENS DESERTOS FRUSTADOS	VALOR TOTAL HOMOLOGADO
1	SERVIÇOS DE CONTROLE DE VETORES E PRAGAS URBANAS (25/2016)	S	2	2(100%)	0 (0%)	R\$ 31.869,90
2	LOCAÇÃO DE MÁQUINAS COPIADORAS E IMPRESSORAS (01/2016)	S	1	1 (100%)	0 (0%)	R\$ 54.000,00
3	ALIMENTOS –PADARIA (04/2016)	M	24	24 (100%)	0 (0%)	R\$ 273.518,95
4	GASES (05/2016)	M	9	9 (100%)	0 (0%)	R\$ 46.244,90
5	RAÇÃO ANIMAL (06/2016)	M	19	9 (47%)	10 (53%)	R\$ 140.556,09
6	EQUIPAMENTOS (07/2016)	M	218	136 (62%)	82 (38%)	R\$ 814.251,14
7	EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA (09/2016)	M	72	66 (92%)	6 (8%)	R\$ 1.011.640,76
8	REAGENTES E VIDRARIA (11/2016)	M	213	183 (86%)	30 (14%)	R\$ 219.168,49
9	EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL (13/2016)	M	67	56 (84%)	11 (16%)	R\$ 179.342,00
10	MATERIAL PARA EVENTOS (14/2016)	M	17	17 (100%)	0 (0%)	R\$ 146.413,00
11	EMPRESA PARA FILMAGENS (15/2016)	S	1	1 (100%)	0 (0%)	R\$ 24.136,80
12	MATERIAL CURSO DE NUTRIÇÃO (16/2016)	M	136	117 (86%)	19 (14%)	R\$ 53.962,28
13	SEGURO PARA ALUNOS (17/2016)	S	2	2 (100%)	0 (0%)	R\$ 8.700,00
	TOTAL	-	781	623 (80%)	158 (20%)	R\$ 3.003.804,31

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos processos e do Painel de Compras do Governo Federal (2021)

O ano de 2017 teve 10 pregões finalizados e homologados, apresentando uma quantidade inicial de 1448 itens que foram licitados. O resultado nos mostra que desse total, 1208 itens foram adjudicados, ou seja, 83% do que foi previsto inicialmente foi então licitado, assim, um resultado favorável, contudo ainda 240 itens foram perdidos na licitação, que deram desertos ou cancelados, representando 17% do total. O pregão de medicamentos veterinários foi o que mais apresentou problemas na licitação nesse ano, correspondendo a 51% dos itens perdidos. Já o pregão de ração animal teve 17% em itens perdidos. O valor total homologado para o ano de 2017 foi de R\$ 4.249.788,24 em pregões eletrônicos. Este resultado pode ser visto na tabela 6.

Tabela 6: Pregões finalizados no ano de 2017 no Campus III da UFPB

Ano 2017							
OBJETO (PREGÃO)			MAT. SERV.	QUANT. ITENS	ITENS ADJUDICADOS	ITENS DESERTOS FRUSTADOS	VALOR TOTAL HOMOLOGADO
1	MATERIAIS AGRICULTURA (18/2016)	M	152	99 (65%)	53 (35%)		R\$ 346.420,93
2	VIDRARIAS (19/2016)	M	250	186 (74%)	64 (26%)		R\$ 685.270,76
3	MATERIAIS PARA EVENTOS (02/2017)	M	6	6 (100%)	0 (0%)		R\$ 187.350,00
4	ÁGUA MINERAL (04/2017)	M	2	2 (100%)	0 (0%)		R\$ 32.780,00
5	MATERIAL HIDRÁULICO (05/2017)	M	389	379 (97%)	10 (3%)		R\$ 428.865,54
6	MATERIAL DE EXPEDIENTE (06/2017)	M	74	61 (82%)	13 (18%)		R\$ 122.153,27
7	MATERIAL DE HIGIENENE E LIMPEZA (07/2017)	M	58	57 (98%)	1 (2%)		R\$ 367.126,50
8	RAÇÃO ANIMAL (08/2017)	M	46	38 (83%)	8 (17%)		R\$ 582.096,92
9	MATERIAL ELÉTRICO (09/2017)	M	332	312 (94%)	20 (6%)		R\$ 1.422.064,38
10	MEDICAMENTOS VETERINÁRIOS (10/2017)	M	139	68 (49%)	71 (51%)		R\$ 75.659,94
TOTAL		-	1448	1208 (83%)	240 (17%)		R\$ 4.249.788,24

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos processos e do Painel de Compras do Governo Federal (2021)

De acordo com a tabela 7, no ano de 2018 foram finalizados 14 pregões, estes apresentavam inicialmente uma quantidade de 284 itens. O resultado nos

mostra que 199 itens, ou seja, 70% tiveram resultado favorável, com sucesso no final da licitação, mas 85 itens, representando 30% do total não foram realizados. Valor homologado no ano foi de R\$ 1.085.815,16.

Ao se observar o pregão de ração animal nesse ano ele apresentou um percentual muito alto de perda, 75% dos itens não foram adquiridos, em seguida o pregão de materiais descartáveis com 59% de itens perdidos.

Tabela 7: Pregões finalizados no ano de 2018 no Campus III da UFPB

Ano 2018						
	OBJETO (PREGÃO)	MAT. SERV.	QUANT. ITENS	ITENS ADJUDICADOS	ITENS DESERTOS FRUSTADOS	VALOR TOTAL HOMOLOGADO
1	COMBATE A INCÊNDIO (13/2017)	M	29	29 (100%)	0 (0%)	15.574,28
2	GÁS GLP 13KG (01/2018)	M	1	1 (100%)	0 (0%)	33.269,00
3	ÁGUA MINERAL E GARRAFÕES (02/2018)	M	2	2 (100%)	0 (0%)	48.488,00
4	CAFÉ/AÇUCAR/ADOÇANTE (03/2018)	M	3	3 (100%)	0 (0%)	56.753,46
5	FARDAMENTOS (04/2018)	M	12	11(92%)	1 (8%)	150.769,00
6	ANIMAIS VIVOS (05/2018)	M	8	8 (100%)	0 (0%)	50.380,00
7	SERV. DE RECARGA E MANUT. DE EXTINTORES (06/2018)	S	6	6 (100%)	0 (0%)	49.959,83
8	SERV. DE LIMPEZA DE CAIXA D'ÁGUA(07/2018)	S	3	3 (100%)	0 (0%)	35.032,68
9	MATERIAL DE EXPEDIENTE (08/2018)	M	49	46 (92%)	3 (8%)	74.031,80
10	SERVIÇOS DE FILMAGEM (09/2018)	S	1	1 (100%)	0 (0%)	45.500,00
11	DESCARTÁVEIS (11/2018)	M	89	36 (41%)	53 (59%)	139.744,40
12	LOCAÇÃO DE IMPRESSORA (12/2018)	S	1	1 (100%)	0 (0%)	74.340,00
13	MATERIAL DE LIMPEZA (13/2018)	M	43	43 (100%)	0 (0%)	212.109,91
14	RAÇÃO ANIMAL (17/2018)	M	37	9 (25%)	28 (75%)	99.862,80
TOTAL		-	284	199 (70%)	85 (30%)	1.085.815,16

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos processos e do Painel de Compras do Governo Federal (2021)

A tabela 8 se refere ao ano de 2019, o qual teve 11 pregões finalizados, estes apresentavam inicialmente uma quantidade de 633 itens. O resultado mostra que 542 itens, ou seja, 86% tiveram resultado favorável, com sucesso no final da licitação, mas 91 itens, representando 14% do total não foram licitados. Com um

total homologado de R\$ 2.370.383,82. Esse ano mais uma vez o pregão de medicamentos veterinários teve o maior percentual de itens perdidos 34%, seguido do pregão de material de limpeza com 29% e aquisição de equipamentos com 28% de itens que eram necessários, mas foram frustrados na competição.

Tabela 8: Pregões finalizados no ano de 2019 no Campus III da UFPB

Ano 2019						
Item	OBJETO (PREGÃO)	MAT. SERV.	QUANT. ITENS	ITENS ADJUDICADOS	ITENS DESERTOS FRUSTADOS	VALOR TOTAL HOMOLOGADO
1	AQUIS. DE MAT. CONSTRUÇÃO (14/2018)	M	313	306 (98%)	7 (2%)	R\$ 871.223,01
2	AQUIS. DE EQUIPAMENTOS (15/2018)	M	138	100 (72%)	38 (28%)	R\$ 345.180,01
3	AQUIS. DE MÓVEIS (16/2018)	M	10	8 (80%)	2 (20%)	R\$ 176.807,92
4	AQUIS. DE GÁS 45KG (18/2018)	M	1	1 (100%)	0(0%)	R\$ 60.900,00
5	AQUIS. DE ÁGUA MINERAL E GARRAFÕES (01/2019)	M	4	4 (100%)	0(0%)	R\$ 63.918,60
6	AQUIS. DE BOTIJÃO DE GÁS – GLP (02/2019)	M	1	1 (100%)	0(0%)	R\$ 32.160,00
7	AQUIS. DE RAÇÃO ANIMAL (03/2019)	M	28	28 (100%)	0(0%)	R\$ 466.757,65
8	AQUIS. DE MEDICAMENTO VETERINÁRIO (04/2019)	M	94	62 (66%)	32 (34%)	R\$ 45.155,04
9	SEGURO DE ALUNOS (05/2019)	S	2	2 (100%)	0(0%)	R\$ 21.980,00
10	AQUIS. DE MAT. DE LIMPEZA (10/2019)	M	41	29 (71%)	12 (29%)	R\$ 256.063,47
11	AQUIS. DE COLETORES P/COLETA SETATIVA (16/2019)	M	1	1 (100%)	0 (0%)	R\$ 30.238,12
TOTAL		-	633	542 (86%)	91 (14%)	R\$ 2.370.383,82

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos processos e do Painel de Compras do Governo Federal (2021)

O ano de 2020 apresentou um total de 7 pregões finalizados, dos quais possuía inicialmente uma quantidade de 366 itens a serem licitados. O resultado mostra que 226 itens, ou seja, 62% tiveram um resultado favorável, com sucesso no final da licitação, 140 itens, representando 38% do total que não foram realizados. O pregão de ração animal se mostrou mais uma vez preocupante, pois só 9 itens foram licitados, conforme tabela 9. No ano foram homologados em valor um total de R\$ 854.863,63.

Tabela 9: Pregões finalizados no ano de 2020 no Campus III da UFPB

Ano 2020						
	OBJETO (PREGÃO)	MAT. SERV.	QUANT. ITENS	ITENS ADJUDICADOS	ITENS DESERTOS FRUSTADOS	VALOR TOTAL HOMOLOGADO
1	AQUIS. DE MAT. DE EXPEDIENTE (06/2019)	M	49	46 (94%)	3 (6%)	R\$ 88.242,35
2	AQUIS. DE EQUIP. DE COMBATE A INCÊNDIO (17/2019)	M	3	3(100%)	0(0%)	R\$ 31.600,60
3	AQUIS. DE MAT. GRÁFICO (11/2019)	M	5	5(100%)	0(0%)	R\$ 16.340,00
4	AQUIS. DE RAÇÃO ANIMAL (01/2020)	M	34	9(26%)	25(74%)	R\$ 249.678,28
5	AQUIS. DE EQUIPAMENTOS (02/2020)	M	89	48(43%)	51(57%)	R\$ 364.645,55
6	AQUIS. DE EPI E TESTES PARA COVID-19 (03/2020)	M	7	6(86%)	1(14%)	R\$ 12.312,28
7	AQUIS. DE REAGENTES (04/2020)	M	179	119(66%)	60 (34%)	R\$ 92.044,57
	TOTAL	-	366	226 (62%)	140 (38%)	R\$ 854.863,63

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos processos e do Painel de Compras do Governo Federal (2021)

Ao analisar os dados apresentados os mesmos demonstraram que no mínimo quatro pregões, a cada ano, passaram por problemas com relação a licitação dos itens, que os pregões de bens de consumo são em sua maioria, isso porque são essenciais para manutenção das atividades funcionais da instituição. O ano de 2020 proporcionalmente teve um maior percentual de itens desertos/frustrados em relação ao total apresentado de 38%.

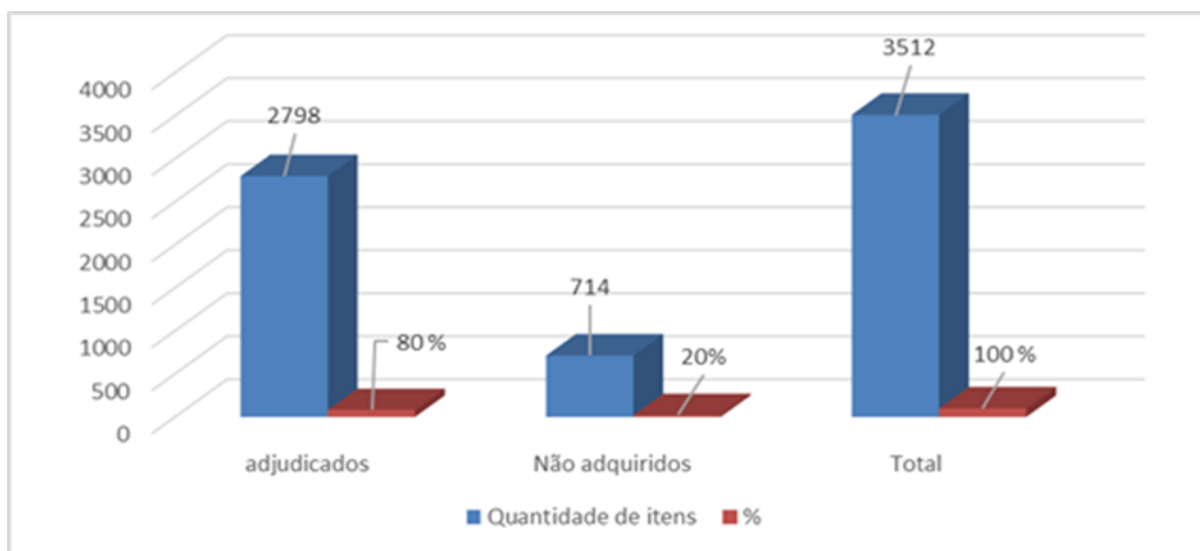
O estudo de Oliveira (2019) realizado na Universidade Federal de Alfenas UNIFAL-MG, no ano de 2017 a pontou que a quantidade de pregões eletrônicos realizados por categoria de contratação foi de 48 pregões eletrônicos destinados à aquisição de bens de consumo e permanente, o que corresponde a 53,34% da totalidade de pregões eletrônicos realizados em 2017. Com relação aos pregões que se destinaram a contratação de serviços, estes ficaram na casa de 42 pregões, o que corresponde a 46,66% do total de pregões eletrônicos de 2017. Foram finalizados 90 pregões com 6.447 itens licitados, destes 3.881 itens foram adjudicados, o que corresponde a 60,2% da totalidade e 2566 itens cancelados o que corresponde a 39,8%, do total.

Já no estudo de Andreão (2015) em pesquisa realizada na Universidade Federal do Espírito Santo no ano de 2013, foram 99 licitações na modalidade pregão

eletrônico com 6.147 itens licitados, no qual 4.511 itens foram adjudicados, ou seja, 73% alcançaram êxito. E 1.636 foram cancelados, o que corresponde a 27% da totalidade de itens licitados. Para a autora esse percentual de 27% indica uma provável ineficiência do processo de compra da instituição estudada.

O gráfico 1 expõe, nos cinco anos apresentados, os pregões finalizados pelo Campus III da UFPB, nesse período houve um total de 55 pregões finalizados, com 3512 itens que foram para a licitação, sendo que destes 2798 (80%) foram adjudicados e 714 (20%) não conseguiram ser adquiridos. No geral, pode-se dizer que os itens em sua maioria foram adquiridos, que as licitações tiveram sucesso na sua realização, pois ao comparar com os demais estudos nosso percentual de cancelamento de itens é menor e ocorre em pregões específicos.

Gráfico 1: Pregões finalizados no período de 2016 a 2020 no Campus III da UFPB

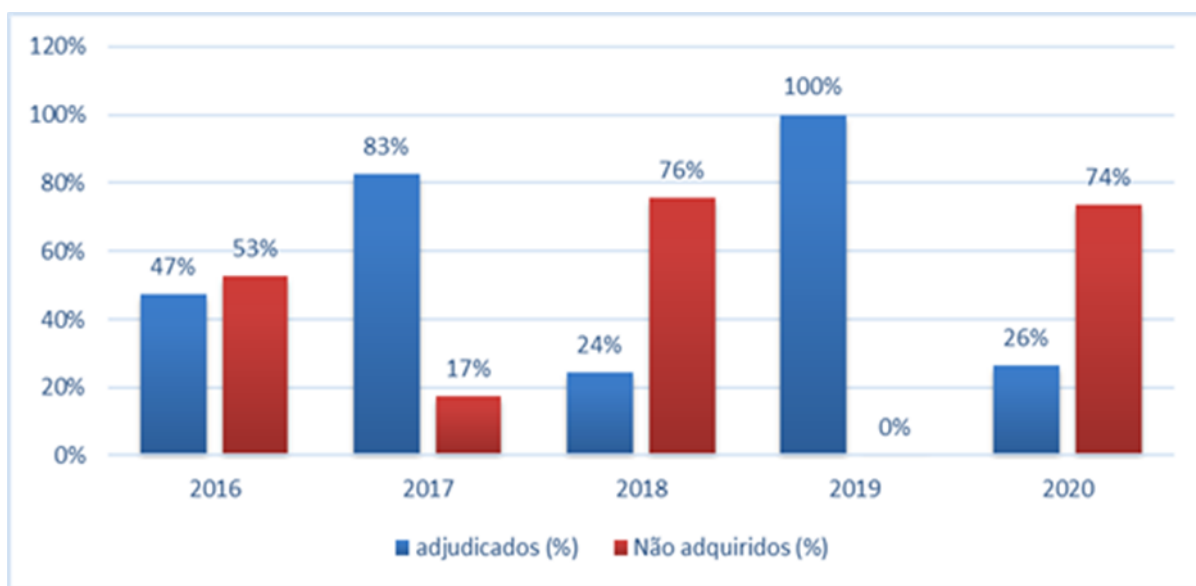


Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos processos e do painel de compras do governo federal (2021)

Mas quando se faz a análise, individualmente, dos pregões de ração animal é possível perceber que eles passam por problemas de aquisição durante esses anos elencados e que nesse período um total de 71 itens não foram licitados. O gráfico 2 mostra os percentuais de itens adjudicados e não adquiridos durante o período estudado. Dos itens de ração animal, foram adjudicados 47% em 2016 e 83% em 2017. No ano de 2018, apenas 24% desses itens solicitados foram licitados. Já em 2019, o cenário mudou, 100% dos itens solicitados foram adjudicados e em 2020 esse percentual correspondeu a 26%. Nota-se que os itens de ração animal, durante

o processo licitatório, no período estudado, em 2017 e em 2019, tiveram um alto percentual de satisfação na sua realização. Já os anos de 2016, 2018 e 2020, o percentual de itens licitados, que deram certo na licitação foi inferior do que os itens não adquiridos.

Gráfico 2: Proporção dos pregões de ração e insumos de nutrição animal



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos processos e do painel de compras do governo federal (2021)

A seguir é realizada a análise das variáveis responsáveis pelo desempenho das compras públicas e os resultados que elas apresentaram nos pregões de ração e insumos de nutrição animal com a identificação das possíveis causas responsáveis por tal comportamento.

5.2 IDENTIFICAÇÃO DAS CAUSAS QUE DIFICULTAM O DESEMPENHO DOS PREGÕES DE RAÇÃO E INSUMOS DE NUTRIÇÃO ANIMAL

5.2.1 Qualidade

Segundo Baily *et al.* (2011, p. 118) a qualidade pode ser “definida ou especificada como o conjunto amplo de características de um produto ou serviço relevantes para atender às exigências.”

E para saber se um produto ou serviço atende um padrão de qualidade, pode ser realizado um controle, feito a priori, que proporcione uma garantia daquilo que será adquirido ou contratado seja realmente o que se desejava. Assim, a realização

de várias atividades conectadas, desde experimentos, testes, especificação clara do objeto e o *feedback* dos usuários, todas elas são formas de avaliar a qualidade do produto ou serviço.

Nos processos de compras a variável qualidade está relacionada com a especificação do objeto. Através da formalização da demanda que deverá conter toda a descrição necessária daquele objeto ou serviço de forma clara, objetiva e completa sem especificações excessivas.

5.2.1.1 Especificação do Objeto

Inicialmente, foi verificado se havia nos processos físicos e eletrônicos a existência do documento de formalização da demanda, documento este elaborado pelo setor requisitante, do qual detém a capacidade técnica para especificação do objeto. Este ato faz parte da fase interna da licitação e vai influenciar no objeto a ser adquirido, por isso a sua importância em estar presente.

Ao levantar os dados, foram verificados que todos os processos de compras de ração e insumo de nutrição animal continham o documento de formalização da demanda, com as descrições especificadas, conforme o quadro 4. O que demonstra que o setor competente teve o cuidado e a responsabilidade de descrever o objeto e demonstrar suas características.

Quadro 4: Análise do desempenho segundo a qualidade do produto

QUALIDADE	2016	2017	2018	2019	2020
Houve formalização da demanda com a especificação do objeto?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Houve pedido de esclarecimento com relação a especificação do objeto?	Não	Não	Não	Não	Não
Houve itens cancelados devido a especificação do objeto e qual a quantidade?	Não	Não	Não	Não	Não
Foi prevista exigência de amostra para os itens do processo?	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Outra forma de saber se o que foi especificado no objeto estava claro, objetivo, completo e não apresentou dúvidas aos fornecedores participantes é se houve algum pedido de esclarecimento com relação a essa especificação.

Ao divulgar o instrumento convocatório é possível que os licitantes que tenham interesse em participar do pregão manifestem um pedido de esclarecimento, para dirimir dúvidas sobre as condições contidas no edital ou sobre os itens que serão licitados.

Atualmente, os pedidos de esclarecimentos deverão ser enviados ao Pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data designada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico via internet, no endereço indicado no edital. E o pregoeiro é quem responderá no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento do pedido, e poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos.

Assim, esses pedidos de esclarecimentos são recebidos, respondidos e incluídos no sistema comprasnet para dar publicidade a todos os licitantes que queiram participar do certame.

Ao levantar os dados dos processos e questionar se houve algum pedido de esclarecimento com relação à especificação do objeto os resultados demonstraram que em nenhum ano houve um pedido de esclarecimento registrado no sistema, ou seja, nenhum fornecedor questionou sobre a especificação de algum item de ração ou insumo de nutrição animal. Entende-se que não houve dúvidas, que a descrição se mostrou clara, isto pode ser visto no quadro 4.

Mesmo a descrição se mostrando clara, precisa, o pregoeiro pode, durante a operação do pregão, identificar que a descrição não se mostrou completa, que os fornecedores não estão ofertando aquilo que foi previsto, não entenderam o que se queria, ou algo do tipo, como também a presença de um nível de exigência na descrição que vincule o item à determinada marca ou mesmo que especifique a marca. Isso pode comprometer a licitação, afastar possíveis licitantes. Assim, ao identificar essa falha o pregoeiro deve cancelar o item, pois tal cancelamento é justificado pela descrição precária do objeto.

Então, foi questionado nos processos se houve itens cancelados devido à especificação do objeto e sua quantidade. E os resultados demonstraram que em nenhum ano houve itens cancelados devido à especificação do objeto, tal resultado pode ser visto no quadro 4. O que corrobora com os tópicos anteriores já analisados. Não houve problemas em relação à descrição.

Caso a compatibilidade com as especificações demandadas, sobretudo quanto a padrões de qualidade e desempenho, não possa ser aferida pelas

características do material ofertado, tais como marca, modelo, tipo, fabricante e procedência, além de outras informações pertinentes, a exemplo de catálogos, folhetos ou propostas, o instrumento convocatório poderá prever a exigência de amostra, sob pena de não aceitação da proposta. A amostra se torna mais uma aliada para avaliar a qualidade do produto antecipadamente.

Então, foi levantado se houve a exigência de amostra presente nos instrumentos convocatórios dos respectivos anos. E os resultados, que estão no quadro 4, demonstraram que em todos os anos nos editais de licitação não estavam previstas as exigências de amostras, provavelmente a equipe demandante avaliou que não fosse pertinente, pois na maior parte dos casos, a descrição correta e detalhada do material a ser adquirido já garante a qualidade da contratação, sem necessidade de se exigir a apresentação de amostra, a qual deve ser reservada para situações excepcionais.

No estudo de Rocha (2018), ao analisar o fator qualidade em relação a especificação ser satisfatória ou não para os pregões de materiais permanentes na UFPB no período de 2014 a 2016, o resultado demonstrou que dos dezesseis pregões do CCHSA apenas 3 apresentaram problemas de especificação, no qual pelo menos um item foi cancelado, perfazendo um total de 18,8% de pregões com problemas relacionados a especificação do objeto.

Já no estudo de Andreão (2015), realizado na Universidade Federal do Espírito Santo, onde foram analisados processos licitatórios de material permanente do ano de 2013. Dos 45 processos analisados, 11 (24,4%) tiveram algum tipo de problema quanto à especificação dos itens e foram cancelados durante a realização do Pregão Eletrônico.

Ao fazer a comparação, pode-se afirmar que o CCSHA, com relação aos pregões de ração e insumos de nutrição animal, teve um percentual de 0% de problema quanto à especificação dos itens e nesse caso a satisfação é totalmente correspondida para esse quesito.

5.2.2 Quantidade

A variável quantidade diz respeito ao planejamento dos quantitativos dos itens a serem adquiridos, sendo esta de suma importância para o controle e reposição de estoques. Estimar uma quantidade abaixo do necessário pode levar a falta de materiais para o órgão e comprometer o desenvolvimento de suas atividades, por

outro lado, uma estimativa alta pode gerar um gasto excessivo para o órgão e gerar expectativas falsas para o fornecedor.

A Administração Pública, ao utilizar o sistema de registro de preços, não tem a obrigatoriedade de adquirir a totalidade do objeto contratado, podendo durante a vigência da ata de registro de preços solicitar a quantidade demandada que lhe seja necessária para aquele momento. Todavia, entende-se que mesmo sem essa exigência a administração precisa planejar o que se pretende adquirir. Além da estimativa, a administração precisa justificar o quantitativo demandado, ainda que incerto, por meio de técnicas adequadas de estimação.

5.2.2.1 Previsão no Plano Anual de Contratações

Considerando que a estimativa das quantidades faz parte da etapa de planejamento e que a mesma deve estar no plano anual de contratações, foi levantado o seguinte questionamento: A aquisição estava prevista no plano anual de contratações?

Quadro 5: Previsão no plano anual de contratações segundo a quantidade

Planejamento Anual no PAC	2016	2017	2018	2019	2020
A aquisição estava prevista no plano anual de contratações?	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Assim, ao serem analisados os processos dos cinco anos, observa-se que no ano de 2020 estava previsto no Plano Anual de Contratações – PAC para a aquisição dos itens de ração e insumos de nutrição animal realizado no ano anterior. Apenas nesse ano, pois em anos anteriores ainda não era obrigatória a elaboração do PAC, de toda forma nos anos anteriores não quer dizer que não foi planejado, mas que a partir do PAC pôde-se dar mais transparência das informações, dos quantitativos a serem demandados. Como pode ser visto no quadro 5.

5.2.2.2 Justificativa da quantidade demandada

Importante saber se nos processos essas quantidades estavam devidamente justificadas, embasadas, se houve justificativa da quantidade demandada. Observa-se, conforme o quadro 6, que apenas o ano de 2016 não apresentou uma justificativa embasada das quantidades necessárias, não foi detectado nos

processos o documento de memória de cálculo que justifica os quantitativos para tal aquisição.

Quadro 6: Análise das justificativas segundo a quantidade

Justificativa da quantidade	2016	2017	2018	2019	2020
Houve justificativa da quantidade demandada?	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Nos demais anos a justificativa da quantidade foi realizada pelos setores demandantes, com memórias de cálculo que motivem o quantitativo estimado necessário para o andamento do processo licitatório.

5.2.2.3 Planejamento das quantidades

Em relação à fase externa da licitação, os quantitativos podem ser medidos pela análise das quantidades planejadas, comparando as homologadas com as empenhadas. Esses dados foram coletados através do módulo “gestão de atas” que está disponível no sítio eletrônico do governo federal.

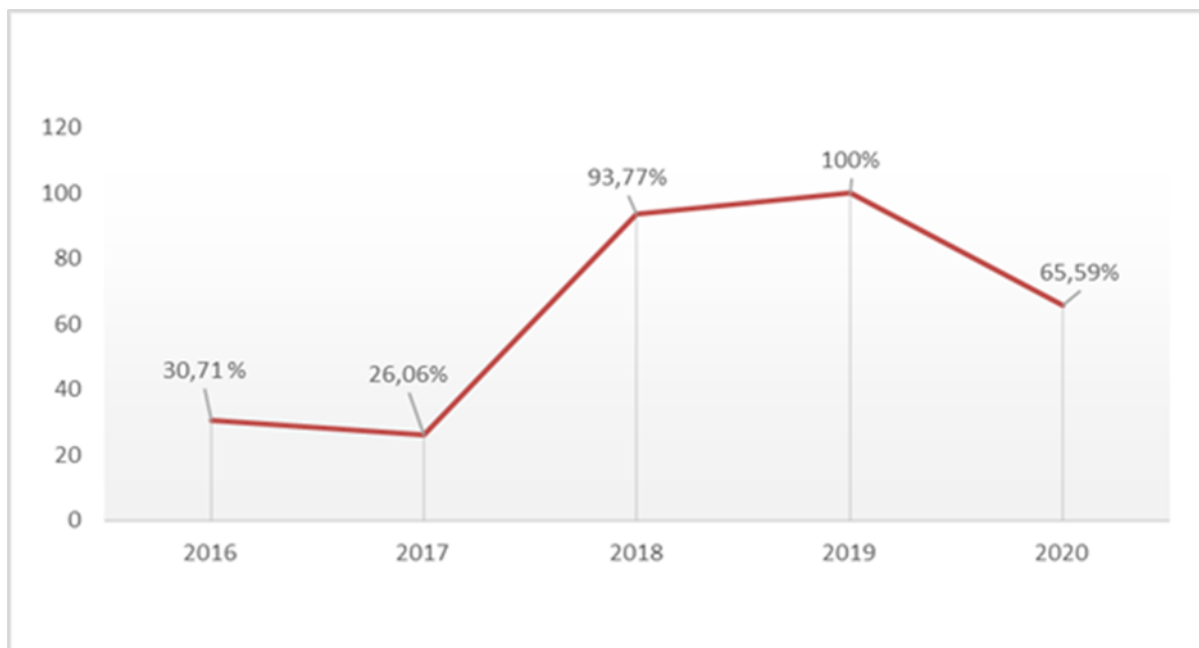
Ao analisar os resultados no gráfico 3, cabe destacar que apenas no ano de 2019 todos os itens que foram licitados, foram também comprados na sua totalidade, apresentando um percentual de 100% do planejado com o realizado, o que demonstra que a previsão foi acertada. Podemos afirmar também que no ano de 2018, ao apresentar um percentual de 93,77%, os itens foram planejados corretamente, pois foram adquiridos pela instituição. Apenas o item 36 com 120 unidades, que correspondia à ração de peixe, precisou ter seu empenho anulado e assim, não foi comprado.

O ano de 2020 apresentou um percentual de aquisição de 65,59%, um resultado com mais da metade das quantidades já adquiridas, vale salientar que a ata de registro de preços ainda está com a validade vigente até agosto de 2021 e alguns itens ainda podem ser adquiridos, melhorando ainda mais esse percentual.

Já nos anos de 2016 e 2017, os resultados não foram tão satisfatórios, principalmente no ano de 2017, pois de um total de 14.763 da quantidade planejada e que foi homologada, apenas 3.847 quantidade, 26,06% do total foram adquiridos. Esse resultado demonstra que não houve o planejamento adequado para os itens, que os mesmos foram superestimados. Além disso, ao comparar os pregões de

ração durante os cinco anos, esse ano específico de 2017 apresentou uma quantidade estimada muito elevada para os itens em relação aos demais anos. Esses resultados podem ser vistos no gráfico 3.

Gráfico 3: Proporção das quantidades homologadas e as empenhadas dos pregões



Fonte: Elaborada pela autora, a partir do módulo gestão de atas (2021)

Um grande erro, pois essa previsão pode ter gerado uma expectativa no fornecedor de obtenção lucro na época que não aconteceu, que não se concretizou na compra. Conclui-se então, que essa quantidade prevista não era necessária, não tinha animais suficientes que demandassem e justificassem essa previsão.

Vale ressaltar, que ao totalizar a quantidade de itens dos anos de 2016 a 2020, 56,04% dos itens homologados foram empenhados. Com o passar dos anos a tendência é que não haja mais essa distorção tão grande, percebe-se um avanço e melhoria nos números, visto que também com a implantação do plano anual de contratações e sua ampla divulgação, os órgãos terão mais essa preocupação e responsabilidade de planejar adequadamente as suas demandas.

5.2.2.4 Planejamento dos itens licitados

Para analisar como se deu o 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.

Conforme a tabela 10, do total de 93 itens homologados, 17 itens não foram adquiridos, isto representou 18,28% de itens não adquiridos durante o período estudado. Em 2016, 2018 e 2020, a quantidade de itens não adquiridos foi a mesma.

Vale um destaque para o ano de 2017, no qual foram homologados 38 itens, sendo que 14 itens não foram adquiridos, resultando assim no percentual de 36,84%. Em 2019, todos os itens homologados foram adquiridos. Embora no ano de 2017 tenham ocorrido mais homologações de itens do que quando comparado com os demais anos, o percentual de itens não adquiridos foi elevado. Uma justificativa se dá pela não obrigatoriedade de aquisição de todos os itens em virtude de ter sido realizado o pregão via sistema de registro de preços. Contudo, nota-se que foi justificada a sua necessidade da quantidade inicialmente dentro do processo e que é um pregão realizado anualmente, então provavelmente não foi bem planejado, a estimativa não era necessária.

Tabela 10: Planejamento dos itens licitados no Campus III da UFPB

Anos	Total de Itens Homologados	Total de Itens que não foi adquirido	% Proporção entre n° de itens não adquiridos x itens homologados
2016	9	1	11,11
2017	38	14	36,84
2018	9	1	11,11
2019	28	0	0,0
2020	9	1	11,11
Total	93	17	18,28%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir do módulo gestão de atas (2021)

Na média dos anos, esse percentual foi amenizado e ficou em 18,28%, mas ainda questionável devido à essencialidade que tem esses itens para a instituição. O estudo de Rocha (2018), ao analisar o planejamento dos itens licitados para os pregões de materiais permanentes na UFPB no período de 2014 a 2016, já havia constatado que o CCHSA apresentou um percentual médio de 16,5% para os itens que não tiveram alguma aquisição, o que constata que mesmo sendo outra categoria

de itens e em anos diferentes, os percentuais se mostraram bem parecidos com os revelados nesta pesquisa.

5.2.3 Tempo

O tempo é uma das variáveis mais preocupantes quando se fala em compras públicas, pois a duração desse processo vai depender de vários fatores envolvidos, desde a fase interna da licitação, com a abertura do processo licitatório, a elaboração de documentos de formalização da demanda, os estudos técnicos preliminares, as pesquisas de preços, a elaboração do edital e os demais anexos, até a fase externa de operacionalização do pregão, o que pode ser um processo rápido ou levar meses para a sua finalização, de acordo com a complexidade do objeto.

5.2.3.1 Duração do processo licitatório fase interna x fase externa

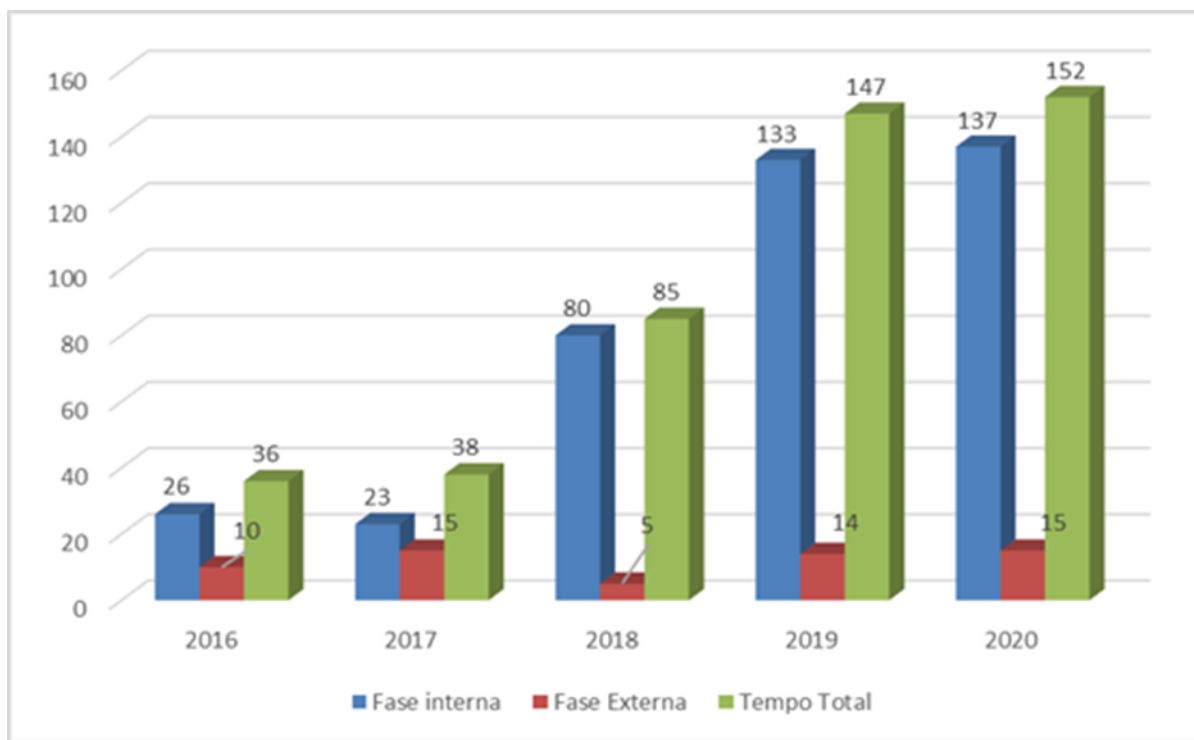
Para analisar a variável tempo, foi identificada a duração do processo licitatório desde a sua abertura até a sua homologação. Com isso, foram levantadas as datas dentro dos processos para identificar em dias, a duração da fase interna e da fase externa da licitação. A fase interna correspondente o período desde a data de abertura do processo até a data do início do certame e a fase externa correspondente aos dias do início do certame até a data da homologação, permitindo, assim, o cálculo da duração em dias de cada pregão eletrônico.

A seguir, o gráfico 4 expõe o resultado da análise da duração de cada fase dos pregões nos respectivos anos. No CCHSA/CAVN, em 2016 o processo de licitação teve uma duração 36 dias, em 2017 passou para 38 dias, já em 2018 aumentou para 85 dias e os anos de 2019 e 2020 passaram de 100 dias. O período de duração do procedimento de aquisição teve 91,6 dias como tempo médio dos 5 anos analisados. Isso significa que o período para a efetivação da licitação pode levar mais de 3 meses para ser finalizado e a necessidade ser atendida.

Ao se fazer uma análise mais detalhada, verifica-se que a fase interna é a mais duradoura, responsável pela maior parte do tempo deste processo, pois é nela que se iniciam as etapas de elaboração da solicitação da demanda, a elaboração do termo de referência, da pesquisa de preços, do edital, do envio à procuradoria jurídica e das demais etapas que fazem o processo tramitar várias vezes, por

setores diferentes até estar tudo adequado e conforme a legislação para o devido prosseguimento.

Gráfico 4: Duração do processo licitatório segundo a fase interna e fase externa



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Cabe destacar que – nos anos de 2019 e 2020 – os processos licitatórios tiveram uma duração muito longa, em torno de cinco meses. Isso pode ter ocorrido em virtude de novas exigências ocorridas nos últimos anos, seja por alterações nos normativos legais, de modelos da Advocacia Geral da União a serem utilizados, que influenciaram nos procedimentos dos processos de licitações. Tempo este que pôde ter variado a necessidade da demanda, os preços dos produtos de mercado, como também influenciado na participação dos licitantes à época.

Há de se considerar também que no ano de 2020 se iniciou a suspensão de majoritária parcela da atuação laboral, em função da pandemia do Covid-19 e o processo de aquisição de ração e insumos do referido ano foi finalizado nesse cenário, no qual os servidores tiveram que se adaptar ao trabalho remoto, embora isso por si só não tenha sido um problema central, pois o processo de aquisição já se iniciou eletrônico pelo SIPAC e a fase externa pelo sistema comprasnet, então foi mais um período de adaptação do que mesmo de ruptura com o que já se conhecia.

Na tabela 11, o tempo médio da fase interna durante esses 5 anos resultou em 79,8 dias com desvio-padrão de 49,44 dias. Já o tempo médio de duração na fase externa foi de 11,8 dias e desvio-padrão de 3,87. Analisando o tempo médio, considerando as duas fases, resultou uma duração do processo de 91,6 dias com desvio padrão de 50,45 dias, observa-se que a variação da duração do processo foi alta, isso significa que pode durar mais de 3 meses.

Tabela 11: Medidas descritivas das durações das fases dos processos licitatórios

Medidas descritivas	Fase interna	Fase externa	Média total
Tempo médio	79,8	11,8	91,6
Desvio-padrão	49,44	3,87	50,45

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Ao analisar apenas a fase externa do procedimento licitatório o tempo médio foi de 11,8 dias, tempo este considerado rápido, pois é nesse processo que são consideradas o tempo para abertura da sessão pública, a fase de lances, de aceitação dos itens, habilitação de fornecedores, fase de recursos, como também os dias que não são comerciais, como os finais de semana ou feriados em que não tem operacionalização no sistema.

Assim, Rocha (2018) ao analisar o período de duração dos processos licitatórios para os pregões de materiais permanentes na UFPB no período de 2014 a 2016, constatou que o CCHSA/CAVN apresentou um tempo médio de 19,4 dias para a etapa de abertura da fase externa processo licitatório até a homologação. Ao fazer uma comparação podemos dizer que o CCHSA/CAVN está evoluindo e reduzindo a quantidade de dias ao licitar em no máximo duas semanas os seus processos de aquisição.

Outro dado coletado foi com relação às exigências da procuradoria jurídica, quando o processo foi enviado para análise, se isso resultou em retrabalho, o número de exigências em destaque e qual o tempo de duração. Levou-se em conta o tempo desde a data de parecer no processo emitido pela procuradoria até a data de publicação do edital no Diário Oficial da União.

Quadro 7: Exigências das procuradoria jurídica e o tempo de duração para a publicação do edital no DOU

Anos	Houve Exigências	Houve Retrabalho	Nº de Exigências	Tempo Total (dias)
2016	Não	Não	0	7
2017	Sim	Não	0	9
2018	Sim	Sim	7	14
2019	Sim	Sim	3	7
2020	Sim	Sim	7	21
Média				11,6

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Conforme o quadro 7, constatou-se que de 2017 a 2020, todos os processos tiveram recomendações da procuradoria. Em 2017, as recomendações observadas não resultaram em retrabalho, pois o que se recomendou fazer já havia sido feito no processo, pois foi constatado quando da sua análise. De 2018 a 2020, todos os processos tiveram recomendações e pontos de destaque pela procuradoria jurídica, com o número máximo de sete observações a serem feitas antes de continuarem à fase seguinte, externa, da licitação. Esse processo de retrabalho, de refazer e ajustar ao que a procuradoria recomenda nos cinco anos apresentou uma média de 11,6 dias. O que representa um tempo adequado, ao se considerar que muitas vezes o processo tem que retornar às etapas iniciais e tramitar pelos setores administrativos.

5.2.4 Fonte de Suprimentos

A fase externa do procedimento licitatório consiste em uma série ordenada de atos destinada a verificar, o preenchimento pelos interessados das condições do direito de licitar, as propostas propriamente ditas e as condições de habilitação para a seleção da proposta mais vantajosa (JUSTEN FILHO, 2012, p. 453).

Ainda para Justen Filho (2012, p. 453), “a habilitação consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e a capacidade do sujeito para contratar com a Administração Pública.”

Assim, conforme o Decreto nº 10.024 de 23 de setembro de 2019, a documentação exigida será:

Art. 40. Para habilitação dos licitantes, será exigida, exclusivamente, a documentação relativa:

I - à habilitação jurídica;

II - à qualificação técnica;

III - à qualificação econômico-financeira;

IV - à regularidade fiscal e trabalhista;

V - à regularidade fiscal perante as Fazendas Públicas estaduais, distrital e municipais, quando necessário; e

VI - ao cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição](#) e no [inciso XVIII do caput do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

Essa documentação é averiguada durante a fase externa da licitação quando o licitante tem sua proposta aceita. E conforme Decreto nº 10.024/19 de todos os licitantes são obrigados a entregar previamente a documentação relativa à sua habilitação. Não havendo a necessidade de envio quando esses documentos já constarem no SICAF.

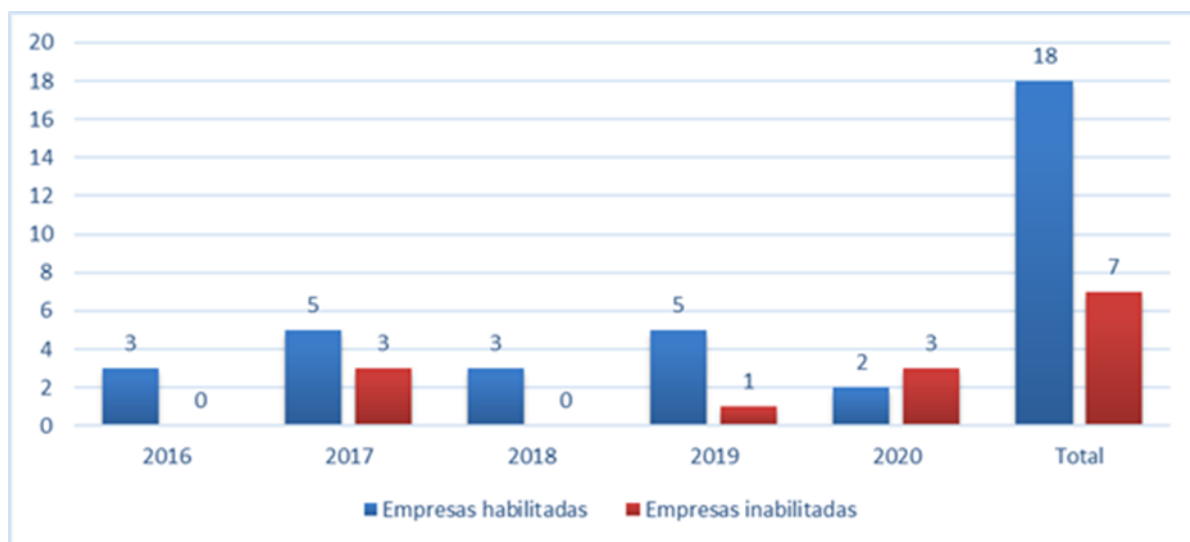
A Administração Pública precisa se certificar sobre a capacidade e aptidão do fornecedor ao analisar as documentações bem como aferir se ele tem condições de cumprir com a entrega ou execução do objeto.

De toda forma, essa exigência está prevista também na Constituição e deve estar relacionada apenas à garantia do cumprimento das obrigações, relacionadas com o instrumento editalício e o objeto contratual.

Para Boaventura (2020, p. 4), a exigência de documentos de habilitação, incongruentes, sem ter relação com o objeto contratual, pode restringir a participação das empresas nos processos licitatórios por ausência e/ou pendência de algum documento solicitado em edital.

Cabe destacar também que micro e pequenas empresas possuem benefícios em relação à apresentação dos documentos de habilitação, amparados pela Lei Complementar 123/2006. E mesmo apresentando pendências relativas à regularidade fiscal e trabalhista, podem fazer a regularização na fase de assinatura contratual, conforme artigos 42 e 43 da referida Lei (BOAVENTURA, 2020, p. 6).

Ao se analisar essa variável, foi identificada a quantidade de empresas habilitadas e inabilitadas, que não atenderam ao instrumento convocatório, seja por não atender a alguma exigência solicitada ou por não estar em dia com suas obrigações, conforme apresenta o gráfico 5.

Gráfico 5: Quantidade de empresas habilitadas e inhabilitadas

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das atas dos pregões (2021)

Os dados coletados do resultado por fornecedor – que corresponde ao relatório gerado pelo sistema comprasnet, em relação a cada pregão eletrônico que é feito anualmente – indicam que durante os anos analisados, houve, no máximo, 5 empresas habilitadas por licitação, como se observa nos anos de 2017 e 2019 do gráfico 5. E, além disso, a pesquisa descobriu que do total de 18 empresas vencedoras de licitação nesse período, 15 foram empresas diferentes entre si e 3 foram empresas que participaram e ganharam em mais de um processo licitatório. De toda forma, percebe-se que o mercado não é muito grande, nem muito competitivo para a disputa dos itens ofertados. Ao se considerar o país inteiro, têm-se ainda poucas opções de empresas no ramo de tal atividade, pelo menos que participaram das licitações do CCHSA/CAVN cujo objeto corresponde a ração e a insumos de nutrição animal.

Em relação às empresas inhabilitadas nesse período, percebe-se que houve a ocorrência deste fenômeno, em 3 empresas em 2017, em 1 empresa em 2019 e em 3 empresas em 2020, pelos motivos e considerações expostos abaixo.

Em 2017, a primeira empresa inhabilitada sofreu tal rejeição porque ao se fazer a consulta dos dados no SICAF, pôde-se detectar que constavam, dentre outras ocorrências impeditivas, dois impedimentos de licitar com abrangência para órgãos da União. Sendo assim, a empresa teve suas propostas rejeitadas com base na Lei nº 10.520/02, art. 7º. Já quanto à outra empresa em consulta ao SICAF, pôde-se constatar ocorrências impeditivas indiretas do fornecedor (pois um dos sócios desta

empresa consultada, ou o seu cônjuge, integrava também o quadro societário de uma outra pessoa jurídica), por isso a empresa foi inabilitada. A última empresa foi convocada para envio da documentação exigida no edital, via anexo, bem como para atualizar a documentação que se encontrava vencida no SICAF, porém o prazo não foi cumprido. A inabilitação dessas empresas causou o cancelamento de 1 item do processo licitatório por não ter mais fornecedores para convocação.

Quanto ao ano de 2019, a inabilitação se deu em virtude do fornecedor ser convocado para envio da proposta final, todavia não enviou dentro do prazo previsto no edital, nem solicitou prorrogação de prazo para envio. Mantendo-se inerte em todo contato tentado pelo *chat*, mas não ocasionando o cancelamento do item, pois mais empresas estavam aptas que ofereceram propostas.

E em 2020, a primeira empresa não atendeu o subitem do 9.11.1 do edital (comprovação de aptidão para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação), ou seja, a empresa não demonstrou que tinha capacidade para fornecer o produto, visto que no edital de licitação era requisito de habilitação enviar o atestado de capacidade técnica. Contudo, essa empresa não o possuía como também as suas atividades econômicas não condiziam com o objeto que estava sendo licitado. A segunda empresa não apresentou certificado de regularidade do IBAMA válido para o item, como também não apresentou documento comprobatório ou declaração correspondente para que o fabricante seja dispensado de tal registro, haja vista que essa documentação era exigida como critério de sustentabilidade e deveria ser enviada pelo licitante. A terceira empresa não respondeu ao *chat* para negociação do valor e envio de proposta final. A inabilitação dessas empresas causou o cancelamento de 23 itens do processo licitatório.

Em 2020, pôde-se constatar que no instrumento convocatório foram exigidos os documentos relativos à capacidade técnica da empresa e o certificado de regularidade do IBAMA em relação ao fabricante do produto, então deve a Administração começar a analisar na fase planejamento da contratação se tais exigências estão atreladas ao objeto da licitação, se são realmente essenciais, e se não afastarão a participação das empresas e restringirem a competição, pois como foi observado as empresas ainda têm dificuldades ou não possuem tais documentos. Infelizmente também, muitas empresas ainda não se atentam ao edital e deixam de cumprir as exigências ali solicitadas.

5.2.5 Preço

Um dos fatores críticos de sucesso às compras públicas para quem licita e para quem participa da licitação, especialmente nos pregões, é o preço estimado do objeto.

Durante a fase interna do processo, uma das etapas a serem cumpridas pelo órgão é estimar o valor da aquisição ou contratação, através de ampla pesquisa de preços para que se possa estabelecer quanto se pretender pagar. É no termo de referência que deverá estar contido esses elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de um orçamento detalhado, considerando os preços que são praticados no mercado. Para a obtenção da estimativa de preço, a orientação é de que sejam obtidos, ao menos, três orçamentos de diferentes fornecedores.

Assim, teve o Tribunal de Contas da União com o Acórdão nº 1547/2007 o seguinte posicionamento:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório;

Além disso, concluiu a referida Corte no Acórdão 769/2013 – Plenário, que a ausência da pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade, além de frustrar o caráter competitivo do certame, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência e dificulta a formulação das propostas pelos licitantes.

Para a realização das pesquisas de preços, a Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020 define regras de regulamentação e de utilização de parâmetros para fins de determinação de preços. Vale salientar que é de extrema importância uma eficiente pesquisa de preço, pois isso poderá definir o valor do objeto a ser licitado, como também será determinante para o sucesso do certame.

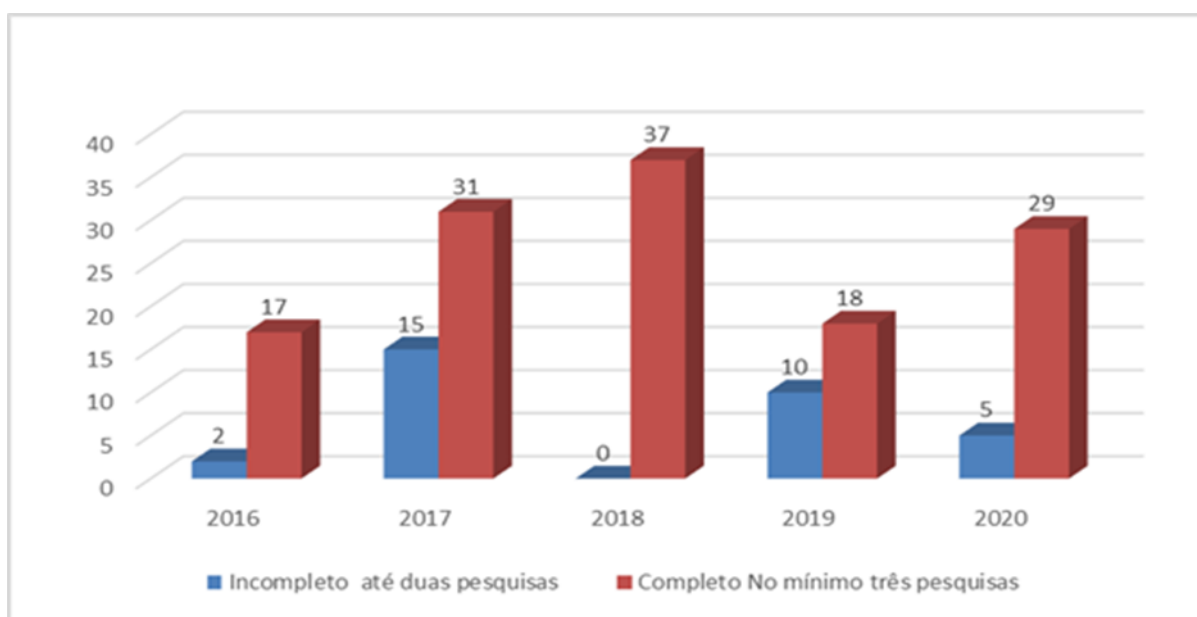
Para a variável preço, os processos foram analisados em três momentos distintos que serão demonstrados abaixo.

5.2.5.1 Pesquisa de preço do objeto

Com relação à estimativa dos preços dos itens, amplas pesquisas são realizadas para identificar qual o valor de mercado de cada produto. Essas pesquisas estão dispostas dentro de cada processo licitatório e os valores advindos delas irão compor o valor estimado do termo de referência. Assim, foi analisado em cada processo se o objeto – quando se refere a cada item – possuía, ao menos, três pesquisas de preços para composição do seu valor.

Ao analisar as pesquisas de preços dos itens, este estudo observou que o setor demandante responsável pela pesquisa não conseguiu encontrar as três pesquisas de preços em quatro dos cinco anos analisados, como pode ser visto no gráfico 6. Apenas no ano de 2018, houve as três pesquisas completas para a formação de preços do objeto. Cabe destacar que nos referidos anos em que as pesquisas não estavam completas, detectou-se também que havia documento com justificativa para tal acontecimento. Os motivos justificados revelavam a grande dificuldade de obtenção desses preços, pois não foi possível encontrá-los em todas as fontes disponíveis, nem no painel de preços do governo federal tampouco nos orçamentos de fornecedores.

Gráfico 6: Pesquisas de preços encontradas nos processos licitatórios



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Sem dúvidas, a questão do preço influencia bastante no resultado final da licitação, pois não poder formar um preço estimado de mercado pode comprometer bastante a participação de licitantes.

Contudo, cabe destacar que mesmo que se tenham os três preços, esses precisam de análise criteriosa, de acordo com a especificação do produto para que depois se estime o valor dele utilizando a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos e assim se possa representar o valor de mercado.

Embora se observe no ano de 2018 a presença das três pesquisas de preços dentro do processo licitatório e haja sido estimado o valor do produto, através da média, foi o ano que houve a maior perda de itens no qual 76% deles foram cancelados seja por inexistência de proposta, seja por cancelamento no seu julgamento.

Ao se analisar o parecer n. 01184/2018/NLC/ENALIC/PGF/AGU que se encontra dentro do processo n° 23074.053192/2018-26 pregão de 2018, o mesmo sugeriu para a necessidade de manifestação técnica conclusiva para uma análise crítica dos preços coletados em razão da existência de grande variação entre os valores apresentados em alguns itens. Por exemplo, o item 34 (ração para alevinos de peixes), ao apresentar uma média de R\$ 100,16 no valor do produto, advinda dos preços pesquisados de R\$ 85,00, R\$ 40,00 e R\$ 175,00, denota neste terceiro preço que o mesmo está além de quatro vezes maior que o segundo, logo essa variação pode ter influenciado o preço final do produto. Embora o documento de manifestação técnica esteja contido no processo licitatório conforme a observação feita acima pela procuradoria jurídica, tal documento preservou os valores até então pesquisados desprovidos de uma revisão em relação aos preços e assim foram licitados.

Nesse caso, o item 34 foi cancelado na sua aceitação devido ao preço estar abaixo do estimado, ou seja, a pesquisa continha preços que não condiziam com o valor de mercado, pois eram preços muito baixos, fato que motivou a não aquisição do item. Esse caso demonstra que pode ter havido uma falha nas pesquisas de preços realizadas em vários outros itens, como também verificado pelo parecer da procuradoria jurídica.

Outra questão é em relação ao tratamento diferenciado adotado nos processos, o texto normativo da Lei Complementar n. 123/2006 disciplina sobre os critérios para o acesso das Micro e Empresas de Pequeno Porte às contratações públicas que:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado);

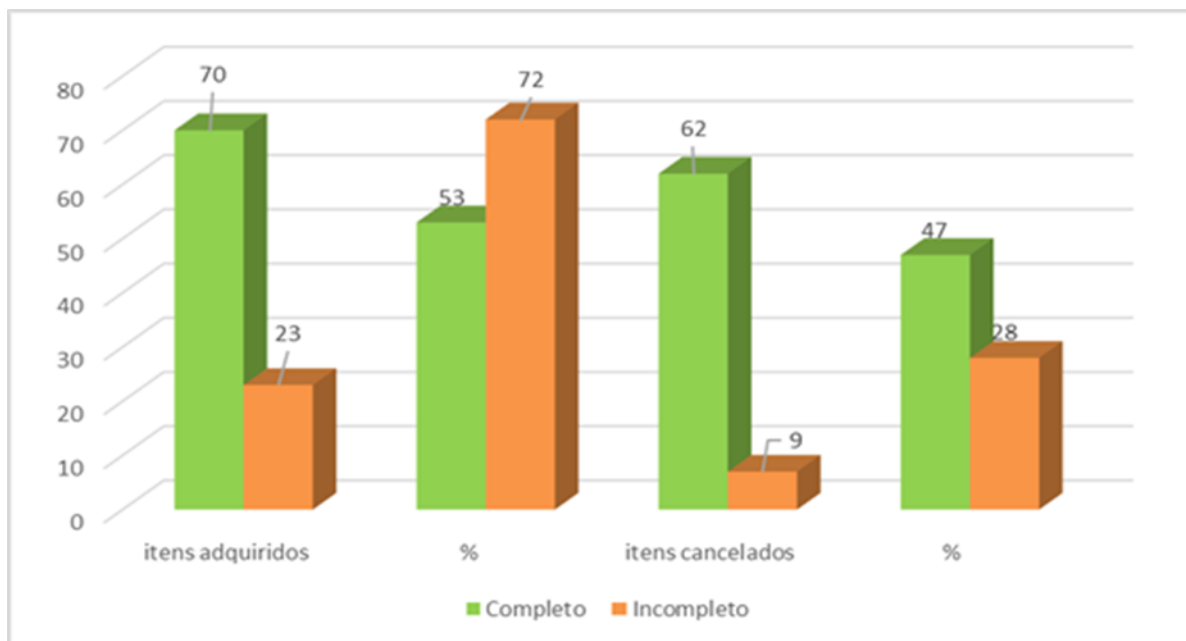
II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

Observou-se que, na maioria dos anos analisados, alguns itens não possuíam as três pesquisas de preços, mas não foi possível saber exatamente se isso está em função da falta de fornecedores. Considerando essa possibilidade, a Administração deve averiguar a existência de fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas localmente ou regionalmente e que possam fornecer aquele produto do qual se tem a necessidade para aquele momento. Isso pode ser feito na etapa de planejamento, ao se elaborar o Estudo Técnico Preliminar de tal aquisição e constatando a falta de possíveis fornecedores deve a Administração descartar o favorecimento dado a essas empresas observando o que prevê o art. 49, II da Lei complementar. Comprovando isso, os itens serão licitados com a ampla participação, sem favorecimento, o que ampliará o leque de fornecedores na competição.

Outro quesito que deve ser observado nos processos, ainda que tenham sido feitas as três pesquisas, seria analisar se a utilização de tal tratamento é vantajoso ou não para a Administração, baseando-se em licitações fracassadas anteriormente, pois pode ser que os preços encontrados sejam de fornecedores de outra região e de grandes empresas, portanto adotar o favorecimento somente para as Micro e Empresas de pequeno porte poderia diminuir a participação de possíveis fornecedores.

De acordo com o gráfico 7, ao estabelecer uma relação entre a presença ou não de pesquisa de preços completa no processo, com a quantidade de itens adquiridos, observa-se que dos processos que estavam com pesquisas de preços incompletas, apenas 28% dos itens não foram adquiridos.

Gráfico 7: Relação entre as pesquisas de preços e os itens adquiridos e cancelados

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Quando se trata de processos cujas pesquisas de preços são completas, o índice de itens que foram cancelados foi de 47%. Nesse caso, ter a pesquisa completa com ao menos três preços de mercado não foi determinante para o que o item seja adquirido com sucesso, provavelmente a pesquisa não condizia com o valor de mercado quando isso acontece.

5.2.5.2 Valor estimado x valor contratado

A pesquisa de preços tem como principal função proporcionar à Administração a identificação do valor médio praticado no mercado para uma futura contratação. Este procedimento é indispensável também para a verificação dos recursos disponíveis para tal despesa. Essa estimativa será um balizador ao confrontar as propostas dos licitantes, estabelecendo o preço que a Administração está disposta a pagar.

Como já citado por Fenili (2016a, p. 57), ao estimar o preço abaixo do que se pratica no mercado, pode-se tornar o certame fracassado ou, por outro lado, superestimá-lo pode aumentar as chances de a Administração pagar acima do preço que seria justo em relação ao objeto.

As empresas participantes analisam os custos envolvidos e encaminham suas propostas, já a Administração, por sua vez, verifica se a oferta é vantajosa para

aceitação através do valor de referência. Se o valor de referência foi bem estimado e houve uma diferença entre este e o valor que foi contratado, isso pode indicar que houve uma economia para o órgão, desde que tenha sido pago menos do que se estava previsto. Contudo, dependendo da diferença de valores, a indicação pode não ser de economia e sim de falha na pesquisa de preços, ao se estimar um valor de mercado alto.

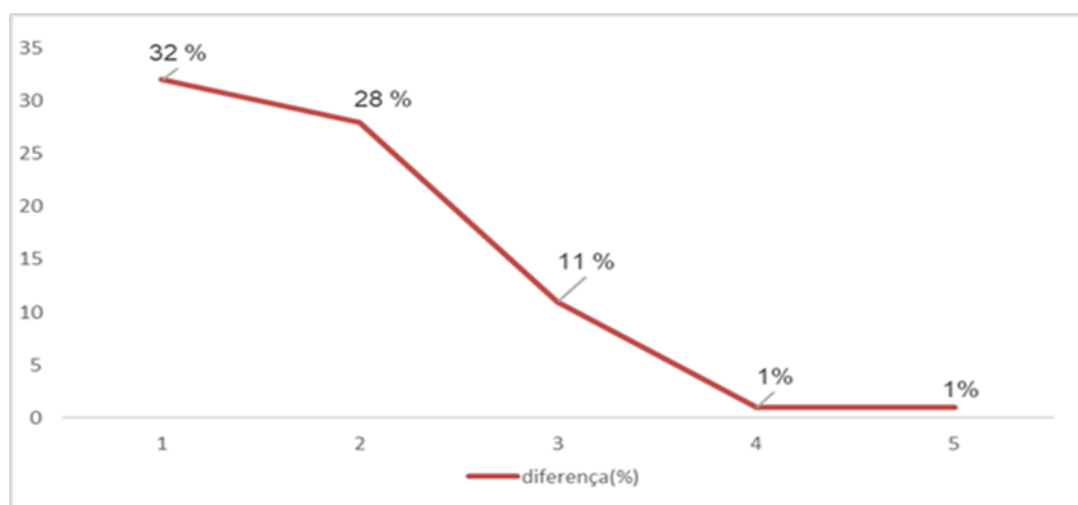
Para identificar essa diferença, foi verificado o valor estimado pela Administração e o valor contratado no ano de todos os itens efetivamente licitados, como será possível constatar na tabela 12, de acordo com cada ano estudado. Como pode ser visto no ano de 2016, o valor estimado dos itens de ração e nutrição animal foi no valor de R\$ 206.869,80, porém o valor homologado foi de R\$ 140.556,09, isto resultou na diferença de R\$ 66.313,71, portanto, uma redução de 32%. Já em 2017, essa diferença foi de R\$ 217.595,98, uma redução de 28%. As informações dos demais anos encontram-se na tabela a seguir e os percentuais de redução encontram-se no gráfico 8.

Tabela 12: Comparação dos valores estimados e homologados

	Anos				
	2016	2017	2018	2019	2020
Valor estimado	206.869,80	790.692,90	112.407,25	472.484,24	252.725,16
Valor homologado	140.556,09	573.096,92	99.862,80	466.757,66	249.678,28
Diferença	66.313,71	217.595,98	12.544,45	5.726,58	3.046,88

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das atas dos pregões (2021)

No gráfico 8, observa-se que há uma queda no percentual em relação ao que estava previsto e ao que foi homologado. Em 2016, ano que mais se destacou nessa diferença, houve uma redução de 32%. Já no ano de 2017, houve uma redução para 28% e nos demais anos essa tendência de queda se manteve. Contudo, essa redução em relação ao preço de referência pode também apresentar uma falsa impressão de economia decorrente do processo licitatório. Então, provavelmente, há chances de ter havido falhas significativas nas pesquisas de preços no início do período observado, mas que foram sendo reduzidas à medida que os procedimentos foram otimizados.

Gráfico 8: Percentual entre o valor estimado e homologado

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das atas dos pregões (2021)

Portanto, tal redução no intervalo dos anos demonstra que o órgão tem melhorado bastante nas pesquisas dos itens que puderam ser licitados, pois essa aproximação de preços passou a refletir que os valores estimados são os praticados no mercado naquele período.

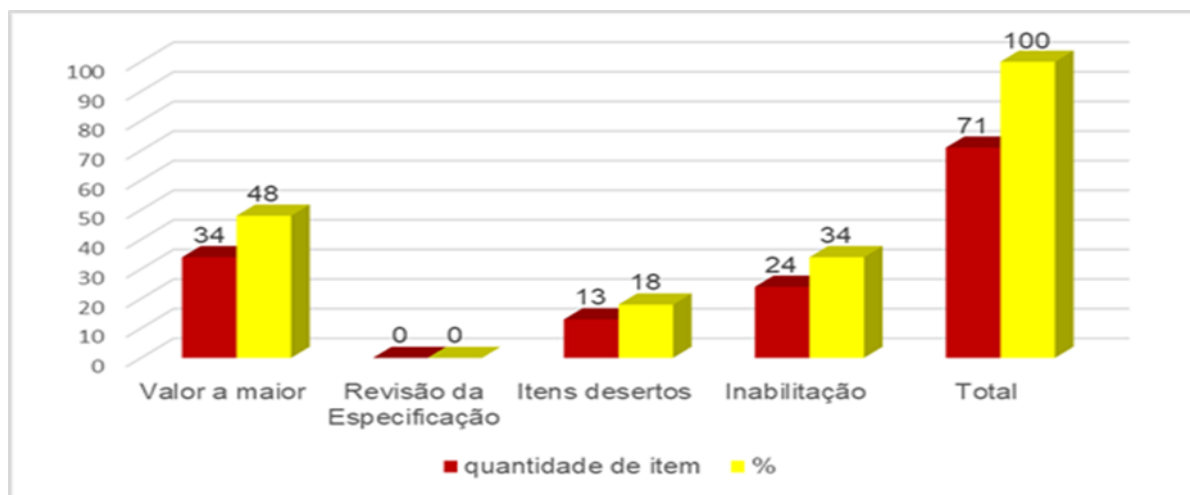
5.2.5.3 Itens cancelados devido ao preço

Primeiramente, os itens foram divididos em quatro categorias: Valor a Maior, que são aqueles itens em que as propostas ofertadas pelos licitantes estavam acima do estimado e não foi negociado, por isso teve que ser cancelado; Revisão da Especificação que corresponde aos itens que tiveram problemas na sua descrição e precisaram ser cancelados para uma revisão futura; os itens Desertos, que são aqueles itens que não tiveram propostas por parte dos licitantes e foram cancelados por inexistência de propostas; por fim, a Inabilitação daqueles itens que tiveram suas propostas recusadas devido a não atender algum requisito do instrumento convocatório, por falta de documentação e que foram cancelados na já na fase de aceitação.

Conforme os dados apresentados no gráfico 9, no período de 2016 a 2020, 71 itens de ração animal foram cancelados, sendo que 34 itens foram cancelados devido ao valor maior, representando 48% desse total, pois o valor ofertado pelo fornecedor estava acima do valor estimado e mesmo o pregoeiro tentando uma negociação os fornecedores não conseguiram baixar a sua proposta, assim os itens

precisaram ser cancelados. Então, pode-se inferir que os preços utilizados no pregão não condiziam com a realidade do mercado.

Gráfico 9: Motivos dos cancelamentos dos itens



Fonte: Elaborado pela autora, a partir das atas dos pregões (2021)

Os itens desertos representaram um total de 13 itens, ou seja, 18% não foram adquiridos, possivelmente os fornecedores não tiveram interesse em participar do certame devido ao preço estar muito abaixo do valor de mercado e não ser vantajoso para uma empresa privada que já possui vários custos não obter lucro.

Além disso, houve aqueles itens que foram cancelados na fase de aceitação, mas os motivos foram em relação à falta de documentação ou não atender a algum item do instrumento convocatório que recairia na sua inabilitação, o que representou um total de 34% dos itens cancelados.

No estudo de Oliveira (2019), realizado na Universidade Federal de Alfenas, com os pregões de 2017, observou-se que os principais problemas encontrados relacionados ao insucesso dos certames foram: inexistência de proposta, que corresponde aos itens desertos, valor da proposta acima do valor de referência, especificações do objeto licitado e descumprimento de cláusula editalícia por parte do licitante participante da licitação.

Na pesquisa realizada por Reis (2017), na análise dos pregões realizados pela Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Manaus, no ano de 2016 os motivos que levaram ao fracasso dos pregões corresponderam, principalmente da pesquisa de preço, da falta de documentação de habilitação dos fornecedores e da descrição do objeto mal elaborada.

Vale ressaltar, que não houve cancelamento com relação problemas quanto à especificação do objeto durante o período estudado nos pregões de raça aqui do CCHSA/CAVN, o que demonstra que a descrição dos itens foi bem detalhada e não apresentou problemas com relação a impugnações ou outros motivos de descrição que pudessem levar ao cancelamento dos itens.

5.2.6 Negociações de Compra

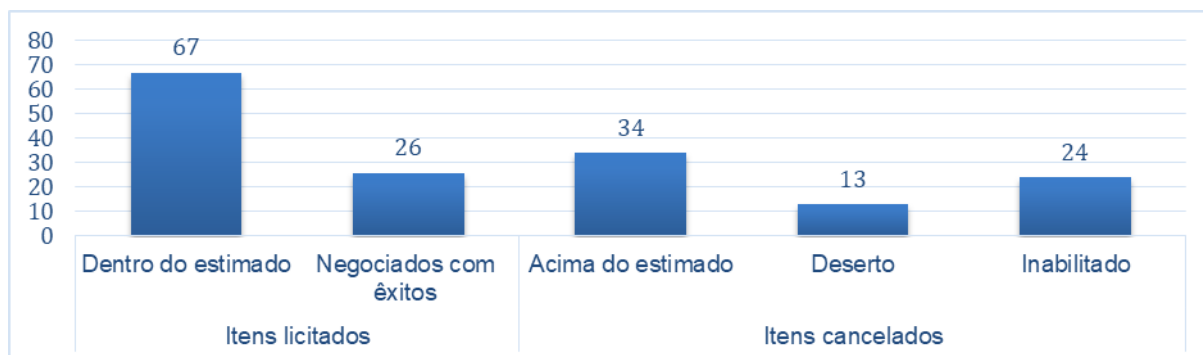
A negociação faz parte do processo de aquisição, sendo responsável pela comunicação e tentativa de obtenção da melhor proposta para a Administração dentro daquilo que foi estimado.

Nesse contexto, e com o surgimento do pregão, tornou-se relevante a atuação do pregoeiro na negociação direta com o licitante. Essa negociação está prevista tanto na Lei Federal nº 10.520/2002, quanto no Decreto Federal nº 3.555/2000, no já revogado Decreto Federal nº 5.450/2005 e, ainda, no Decreto Federal nº 10.024/2019.

A negociação deve ser realizada mesmo que a oferta do licitante esteja abaixo do preço estimado pela Administração. O Pregoeiro poderá encaminhar, por meio do sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que apresentou o lance mais vantajoso, com o fim de negociar a obtenção de melhor preço. E quando não for possível a negociação, passará para o subsequente, na tentativa de que seja obtido preço melhor.

5.2.6.1 Negociação com êxito e negociação frustrada

O gráfico 10 mostra que, nos cinco anos analisados, dos 164 itens que foram licitados, 60 itens estavam acima do valor estimado, correspondente a 37% do total de itens. Destes, 26 foram negociados. Por outro lado, 34 itens não obtiveram êxito na negociação, resultando num percentual de 57%, itens os quais foram ofertados acima do valor estimado, portanto tiveram que ser cancelados.

Gráfico 10: Negociações de compra

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das atas dos pregões (2021)

Ao comparar entre si os itens que foram cancelados, constata-se que o motivo maior do cancelamento foi o preço ofertado que estava acima do estimado no processo, 34 itens representando 48% daquele total de cancelamentos. Foi constatado que houve a tentativa de negociação por parte do pregoeiro, contudo as empresas não reduziram os valores por entender que o preço estava muito abaixo do mercado, pois não conseguiriam cumprir com a proposta de entrega do objeto.

No estudo de Rocha (2018), o autor ao analisar as negociações dos processos licitatórios para os pregões de materiais permanentes na UFPB, no período de 2014 a 2016, constatou que o CCHSA/CAVN apresentou um percentual de 65,8% para a negociação fracassada, do que se pode inferir que a estimativa de preços está bem abaixo do valor de mercado, seja para os produtos considerados de custeio, como também para os materiais permanentes.

5.2.7 Sustentabilidade

Num cenário em que as compras sustentáveis se proliferam, a análise sobre a variável sustentabilidade vai além dos parâmetros tradicionais econômicos, como a preocupação restrita em relação apenas ao preço, ao prazo e à qualidade. Hoje em dia, sem dúvidas, há também outros aspectos relevantes, como aqueles de ordem social, política e, sobretudo, ambiental em meio a esse debate. Então, ao se tomar as mais diversas decisões, os gestores precisam basear seu trabalho com aspectos como a avaliação do ciclo de vida dos produtos gerados e consumidos, os riscos a eles associados e a adoção de medidas de sucesso concernentes a tal área, bem como implicações para o ambiente e para a sociedade, como por exemplo as práticas sustentáveis para economia no uso de água e de energia; as novas

abordagens em relação à geração de resíduos e emissões de gases; o olhar de tolerância e de convivência pacífica frente à diversidade humana; sem perder de vista a questão da segurança nas relações de trabalho, além do transporte de cargas, dos direitos humanos, das compras locais e de pequenas empresas (BETIOL *et al.*, 2012, p. 22). Assim, a sustentabilidade foi analisada em diferentes aspectos.

5.2.7.1 Critérios e práticas de sustentabilidade nos processos licitatórios

Para a pesquisa identificar se foram utilizados critérios e práticas de sustentabilidade nos processos licitatórios, foram analisados os documentos correspondentes ao termo de referência e ao edital em três situações: (1) a especificação do objeto da licitação, se na descrição do produto estão previstos os requisitos de sustentabilidade como alguma exigência no produto em si; (2) da participação das empresas, se foi exigido tratamento favorecido ou aplicação de margem de preferência; (3) da aceitabilidade da proposta, exigências com relação à entrega de produtos, acondicionamento dos produtos; (4) da habilitação, alguma exigência de documento às empresas, com critérios relacionados a registro ambiental.

Ao analisar essa variável foi verificado se foi prevista a sua exigência nos processos de pregão de ração animal, conforme quadro 8.

Quadro 8: Critérios e práticas de sustentabilidade adotados

Foi adotado critério de sustentabilidade no processo licitatório?	2016	2017	2018	2019	2020
Especificação do objeto	Não	Não	Não	Não	Não
Participação Empresas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Aceitabilidade das propostas	Não	Não	Não	Não	Sim
Habilitação	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

O quadro 8 evidencia a prática de sustentabilidade adotada em relação à participação das empresas em todos os anos na qual houve a concessão de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de

pequeno porte, conforme o art. 49 da Lei Complementar n. 123/2006 com o objetivo da promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, da ampliação da eficiência das políticas públicas e do incentivo à inovação tecnológica.

E, especificamente, no ano de 2020 outros dois critérios foram acrescentados, para a exigência dos licitantes, quais sejam, um critério com relação à aceitabilidade da proposta, pois os bens deveriam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, ao utilizar materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento. E outro critério adotado apenas para alguns itens, corresponde à habilitação, no qual foi exigido o comprovante de registro do fabricante do produto no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido em consonância com o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

5.2.7.2 Itens cancelados x critérios de sustentabilidade

A partir da previsão de critérios e práticas de sustentabilidade nos processos licitatórios é importante saber como os mesmos se comportaram, se houve alguma previsão que não foi atendida e como os licitantes atenderam as solicitações. Para isso, foi analisado se houve itens cancelados nos resultados das licitações devido à exigência dos critérios de sustentabilidade que o fornecedor não atendeu, conforme quadro 9.

Quadro 9: Quantidade de itens cancelados no quesito sustentabilidade

Houve itens cancelados devido a alguma exigência de critério de sustentabilidade que o fornecedor não atendeu?	2016	2017	2018	2019	2020
Quantidade	0	0	0	0	2

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Ao se analisar o critério de sustentabilidade “habilitação” adotado no instrumento convocatório, dois itens foram cancelados, pois as empresas não possuíam o devido documento, assim o motivo do cancelamento registrado no sistema é de que o fornecedor não apresentou certificado de regularidade válido

para o item, como também não apresentou documento comprobatório ou declaração correspondente para que o fabricante seja dispensado de tal registro. De acordo com o quadro 9 acima.

Vale salientar que pela experiência da pesquisadora como pregoeira do CCHSA/CAVN, percebe-se que algumas empresas demonstram não ter conhecimento das exigências prescritas pelos critérios de sustentabilidade atualmente adotados, pois muitas vezes não reconhecem aquele registro (por exemplo, como o do IBAMA) e alegam que outros órgãos não fazem uso de tal prática. Na verdade, de algum modo, as empresas parecem que não estão ainda preparadas para tal prática de sustentabilidade e que seus produtos ainda não seguem os critérios de sustentabilidade que a sociedade começa a exigir.

5.2.8 Transparência

Um das principais preocupações atualmente com relação às aquisições é garantir que o certame seja dotado de total transparência. Ao divulgar uma licitação, esta informação se torna aberta e acessível tanto à sociedade em geral quanto aos fornecedores. Para controle e validade do processo, as regras são definidas no instrumento convocatório, podendo ser questionadas e impugnadas por qualquer cidadão até o prazo definido antes da sessão pública.

A variável transparência foi analisada quanto ao âmbito de publicação dado ao mercado – na intenção da Administração proceder com a aquisição ou contratação – em relação ao aviso de licitação e também na divulgação do resultado e da ata de registro de preços, sendo estes dois últimos divulgados para dar acesso ao resultado da licitação, assim como do compromisso firmado com as empresas para o fornecimento dos bens a preços e prazos registrados previamente.

5.2.8.1 Aviso da Licitação

Para conhecimento prévio da existência do certame e consequentemente da participação de possíveis fornecedores, é realizada a divulgação do aviso de licitação ou instrumento convocatório e nele estarão as regras necessárias para participação. O quadro 10 expõe o meio de divulgação utilizado no período estudado.

Quadro 10: Locais de divulgação do aviso de licitação

Aviso de Licitação	2016	2017	2018	2019	2020
DOU	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Site do CCHSA	Não	Não	Não	Não	Sim
Jornal de grande circulação	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Conforme orientação do TCU (2010, p. 284), se a licitação ocorrer mediante Sistema de Registro de Preços, a divulgação será feita da forma mais ampla possível, nos seguintes meios: no Diário Oficial da União; em meio eletrônico, na internet e em jornal de grande circulação regional ou nacional. Com a promulgação do decreto do pregão eletrônico nº 10.024/19, o aviso do edital passou a se dar no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Assim, ao fazer essa identificação nos processos, pode-se observar que em todos os anos o aviso de licitação foi publicado no Diário Oficial da União dando ampla publicidade para aquele ente federativo. Em relação ao sítio eletrônico do CCHSA, somente em 2020 houve registro de publicação do aviso do edital no referido meio da instituição com a notícia convocatória. Porém, nos anos anteriores não houve essa divulgação.

Com relação à divulgação em jornal de grande circulação também não foram identificados nos processos o seu anúncio, em relação ao período de 2016 até 2019. Acredita-se que não foi utilizada esta funcionalidade, pois à época não se tinha um contrato com uma empresa de jornal de grande circulação regional, e a divulgação já estava sendo feita no Diário Oficial da União que seria de porte nacional. No ano de 2020, pode-se considerar que foi adotado o novo decreto do pregão o qual regulamenta a forma eletrônica seguindo com a publicação do respectivo aviso apenas no DOU e no sítio eletrônico oficial do órgão.

Observa-se que no decorrer dos anos foi dada ampla transparência por meio do Diário Oficial da União, onde os fornecedores puderam tomar conhecimento da realização do procedimento licitatório, com disponibilização no portal de compras do governo federal. Já quanto ao sítio eletrônico da instituição, essa divulgação começou a ser feita partir do ano de 2020 com a previsão do novo decreto do pregão eletrônico, então seria mais uma plataforma de acesso à sociedade.

5.2.8.2 Resultado da licitação e ata de registro de preços

A publicação do resultado da licitação e da ata de registro de preços firmada com o fornecedor deverá ser feita em virtude da previsão da publicidade dos atos administrativos realizados pela Administração Pública.

Também no novo regulamento do pregão eletrônico, o decreto nº 10.024/19, em seu artigo 8º, inc. XII comenta sobre a obrigação de tornar conhecido em ata os resultados da sessão, com previsão do resultado da licitação.

Quadro 11: Locais de divulgação dos resultados dos pregões

Resultado da licitação	2016	2017	2018	2019	2020
DOU	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Site do CCHSA	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Com relação ao resultado da licitação, em todos os anos foi dada a sua divulgação no Diário Oficial da União. Já no sítio eletrônico da instituição, esse resultado estava divulgado apenas no ano de 2020, de acordo com o quadro 11.

Quando a licitação é realizada por meio do Sistema de Registro de Preços gera um documento vinculativo que é a ata de registro de preços, com características da contratação futura, onde se registram os preços, os fornecedores, órgãos participantes se houver, as condições que serão praticadas conforme previsto no instrumento convocatório e nas propostas apresentadas.

Ao ser analisada a divulgação da ata de registro de preços que foi assinada pelo fornecedor e pela Administração, observa-se que no ano de 2018 não houve a divulgação no sítio eletrônico da instituição e em 2019 ela foi divulgada em parte, pois nem todas as atas geradas foram divulgadas. Nos demais anos, consta a sua divulgação, conforme o quadro 12.

Quadro 12: Locais de divulgação das atas de registro dos preços

Atas de registros de preços	2016	2017	2018	2019	2020
Site do CCHSA	Sim	Sim	Não	Parte	Sim

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos processos de licitação físicos e eletrônicos (2021)

Ao ser feita uma análise das respectivas publicações, percebe-se que no Diário Oficial não se tem problemas em publicar os atos da Administração Pública,

contudo a instituição ainda precisar evoluir nos seus meios de comunicação, com o aperfeiçoamento do sítio eletrônico institucional, de modo que sejam divulgadas todas as informações dos processos para que se torne ainda mais transparente os procedimentos.

5.3 ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

É rotineira a reclamação dos membros de setores de licitação sobre falhas nas etapas dos processos licitatórios, como a falta de documentos, pesquisas de preços que não são bem elaboradas, especificação do objeto mal feita, circunstâncias que acabam tornando o processo trabalhoso, custoso e demorado. Ao serem feitos os pregões de licitações de ração e de insumo animal, pôde-se identificar alguns problemas que ocorreram no fluxo de trabalho e as possíveis consequências que influenciaram no desempenho de tais aquisições.

No levantamento dos pregões realizados nos anos em destaque, pode-se observar que os pregões de ração animal foram realizados um a cada ano e que apresentaram diversas justificativas para embasar a devida necessidade de aquisição, desde a manutenção do funcionamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão realizadas pelos cursos até a necessidade dos itens para a fabricação de rações que são desenvolvidos pela Casa de Rações do Centro com a finalidade de suprir as necessidades alimentares no tocante à fisiologia animal, reprodução e produção de determinados animais. Contudo, o desempenho desses processos não foi totalmente satisfatório para beneficiar o que estava previsto quando da solicitação da demanda.

Ao analisar os pregões de ração nos anos de 2016 a 2020, percebe-se que há uma variação na quantidade de itens que foram previstos para serem licitados devido à necessidade que em cada ano se apresenta. Como já constatado, 2019 foi o melhor ano apresentado com 100% dos itens licitados, seguido do ano 2017 cuja satisfação representou 83%. Já os demais anos tiveram menos da metade dos itens adquiridos, respectivamente, 2016 com 47%, 2018 com 25% e 2020 com apenas 26%. Em média, os pregões de ração animal se comportaram com um percentual de 57% de sucesso, mas os itens cancelados representaram perdas que comprometeram, de alguma forma, as atividades acadêmicas, administrativas e a saúde dos animais. Assim, os itens que não foram adquiridos representaram um total de 10% quando comparado com todos os demais pregões realizados no

período estudado. Contudo, é necessário um estudo mais aprofundado também desses outros pregões para identificação das causas que agudizaram estes problemas.

A partir dos dados coletados, foi possível identificar que algumas variáveis estudadas foram responsáveis pelas causas que dificultaram o bom desempenho dos processos de aquisição de ração e insumos de nutrição animal. Algumas dessas causas com maior, menor ou nenhuma intensidade, a depender da variável e do ano que o pregão foi realizado.

Quanto à qualidade, não foram identificados problemas nos processos de ração, os processos demonstraram que não houve necessidade de alterações nas especificações, não foi apresentado pedido de esclarecimento em nenhum dos itens ao longo dos anos, também não foi exigida amostra para análise do item por entender que a descrição estaria bem detalhada e caso algum produto fosse entregue fora do padrão solicitado, poderia ser rejeitado no seu recebimento, devendo o fornecedor atender aquilo que foi demandado, assim se constatou que os itens cancelados nos pregões não se referiam a esta variável.

As justificativas nos processos estão evoluindo ao longo dos anos, bem como a estimativa das quantidades tem sido dimensionada de modo mais racional, para atender a real necessidade do órgão, evitando o desperdício de recursos, o trabalho onerado, o tempo e as expectativas frustradas da comunidade acadêmica e dos fornecedores. Percebe-se que os problemas identificados nos primeiros anos de 2016 e 2017 quanto à diferença entre itens homologados e itens contratados tem sido reduzido anualmente, de modo a se aproximar ao que tem sido estimado. A divulgação do planejamento, através do PAC, contribui na responsabilidade atribuída ao órgão em estimar corretamente o quantitativo, ao passo que torna público a qualquer cidadão esse acompanhamento.

A celeridade dos ritos processuais em uma aquisição ou contratação pública é sempre um atributo desejado. Com relação aos processos licitatórios de ração e insumos de nutrição animal do CCHSA/CAVN, a fase interna é a etapa mais demorada e a fase externa não apresenta variações representativas, sendo aquela etapa realizada em curto período (no máximo quinze dias). Com relação a todo o processo, percebe-se que, ao longo dos anos, o número de dias tem aumentando, apesar da tendência de desburocratização do serviço público. As exigências para formular um processo de aquisição ou contratação são complexas, os

procedimentos que precisam ser adotados são inúmeros, as normas relacionadas ao tema estão em constante mudança e as fiscalizações dos órgãos reguladores estão mais efetivas. Assim, percebe-se que atualmente os processos estão compostos de mais informações e precisam seguir cada etapa para aprovação pelo órgão jurídico.

Outro fator que influencia no tempo gasto do processo licitatório é a alta rotatividade de servidores, situação típica que ocorre nos Campi da UFPB do interior, pois o ingresso e a remoção de muitas pessoas durante um breve intervalo de tempo provoca o atraso do andamento do fluxo de trabalho – e algumas vezes até mesmo a sua interrupção – pois será necessário alocação setorial, adaptação ao setor, compartilhamento de conhecimento, capacitação sobre o trabalho e as ferramentas, aprendizado sobre a legislação utilizada nas respectivas áreas, liberação de acesso aos sistemas, entre outras necessidades. Então, é preciso considerar que para o alcance de todos esses requisitos, leva-se muito tempo e são gerados muitos impactos especificamente, aos processos licitatórios. O setor de licitações sofre com esse problema da alteração contínua dos membros que compõem a sua comissão.

A leitura atenta dos dados indica que a média de tempo total dos processos não interferiu diretamente no resultado da licitação em si, com relação ao cancelamento dos itens. Contudo pode ter sido responsável pela interferência em outras variáveis, como os preços dos itens. Com o decorrer do tempo, caso o processo se torne muito longo, a pesquisa de preço realizada pode se tornar desatualizada, pois os valores de mercado podem mudar significativamente e como alguns itens desse pregão são baseados no valor do dólar, a exemplo do milho ou do farelo de soja, quaisquer variações da cotação da moeda norteamericana podem afetar o estoque de produto no país devido à exportação e com menos oferta o preço também dispara e essa demora para realização do certame vai interferir nisso.

Dos itens cancelados, alguns foram devido ao preço, também pode ter havido a falta de fornecedores em participar do certame devido ao desinteresse em ofertar algum produto por conta dos valores que ficaram subestimados.

Outro desdobramento central do tempo estendido do processo corresponde ao comprometimento ao atendimento das necessidades nutricionais dos animais, pois até haver a entrega efetiva do produto, sobretudo se não houver estoques nos depósitos do Campus, poderá ocorrer várias situações, como: impacto nos rebanhos, diminuição de produção leiteira, canibalismo por estresse alimentar ou até

levar à morte, além de comprometer as aulas práticas e os experimentos que deveriam ser realizados em laboratório.

A fonte de suprimentos foi uma variável responsável pelo cancelamento de itens na licitação, sendo a habilitação a etapa de seleção dos fornecedores que irão entregar os produtos solicitados. Quando se detecta um problema na empresa seja por não atender alguma exigência solicitada, seja por não estar em dia com suas obrigações fiscais, isso atrasa o processo.

Detectou-se que houve empresa que não demonstrou ter capacidade técnica para ofertar aquilo que foi pedido durante a fase externa do pregão, também se constatou, através dos dados apresentados, que o mercado fornecedor de itens de ração animal se mostrou restrito diante do país inteiro, pelo menos quando se tratam de micro e pequenas empresas, pois estas correspondem à maioria na participação dos itens. Além disso, nem todas as empresas participantes do certame estavam preparadas para atender os critérios de sustentabilidade, adotados atualmente nos processos licitatórios. Como também outras empresas não respondem ao *chat* no sistema e às vezes não cumprem ao que é solicitado no edital, documento o qual estabelece as normas e as regras do certame.

Foram identificadas falhas nas pesquisas de preços, pois alguns itens possuíam menos de três fontes diferentes, então é notório que as pesquisas precisam ser melhoradas a partir da obtenção de mais fontes, com a observação se os preços encontrados vão refletir a realidade do mercado.

Houve 34 itens cancelados na etapa de aceitação do pregão devido ao preço do fornecedor estar acima do estimado. Assim, constatou-se que a principal causa do cancelamento de tais itens foi por aquele motivo. Também foi percebido que a Procuradoria Jurídica tem assessorado o órgão e observado essas possíveis falhas para correções através do seu parecer. Cabe à Administração, portanto, averiguar as falhas e tentar corrigi-las. Além disso, o órgão precisa observar a existência de fornecedores sediados localmente ou regionalmente, para que se tenha esse levantamento que vai contribuir à escolha da forma de realização dos pregões, quando se refere à vantajosidade para a utilização ou não do tratamento dado às micro e pequenas empresas.

Devido à pandemia do coronavírus, que teve início no ano de 2020, a indústria brasileira vem sofrendo um forte impacto econômico e financeiro, com a falta de matéria-prima, insumos e dificuldades de importação de produtos. Pois

esses produtos vêm sofrendo reajustes, impactando a indústria e fornecedores nacionais.

Nesse passo, o valor atualizado de compra inviabiliza o fornecimento de alguns itens em referência dentro das bases firmadas na licitação, como também pode influenciar no prazo de entrega do produto. Então, essa variação de preços pode ter impactado alguns itens do pregão realizado no ano de 2020, os fornecedores identificaram não ser viável a sua participação no certame, bem como a necessidade de desistência de fornecimento do item, mesmo após o compromisso firmado, devido à alta nos preços e essa possibilidade trazer grandes prejuízos para eles. Contudo, ao analisar os itens cancelados no ano de 2020, percebe-se que o motivo dos itens cancelados foi devido à inabilitação de fornecedores, em 23 itens, ou seja, por não cumprirem as regras previstas no edital e os outros 2 itens do total de 25 deram desertos, o que confirma que o preço não foi o fator determinante para as perdas nesse ano.

Mais uma análise representativa foi à aproximação percebida entre o valor estimado e o valor homologado dos itens licitados, nos primeiros anos analisados a diferença era muito grande e depois foi reduzindo, isso representou um reflexo de que os preços estão parecidos com os estabelecidos no mercado, o que é bom para a Administração em termos de planejamento.

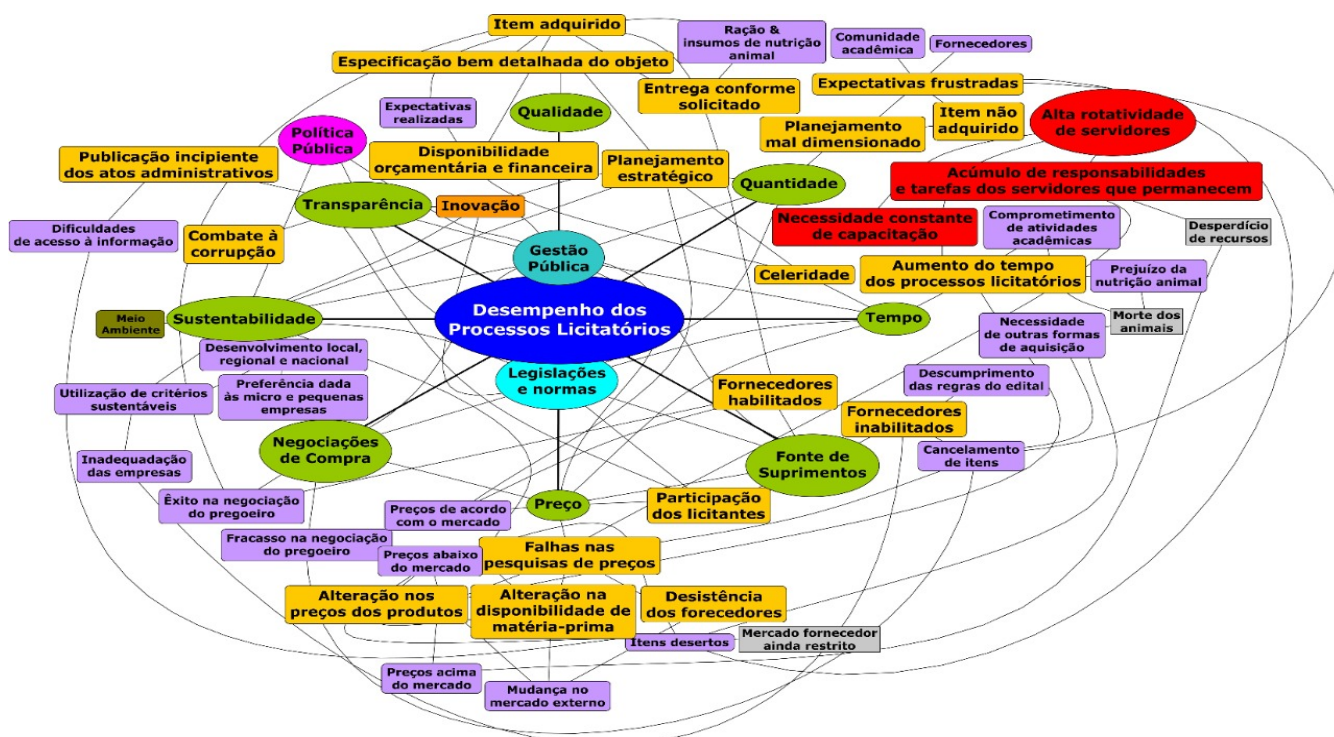
O pregoeiro teve seu papel desempenhado ao tentar negociar os itens dos pregões, mesmo aqueles que estavam dentro do valor estimado, na tentativa de economia de recursos para o órgão. Contudo, os itens que estavam com valores abaixo dos praticados no mercado, tiveram que ser cancelados, assim os fornecedores não reduziram a ponto de atender a finalidade da proposta.

Para atender a sustentabilidade nas licitações do CCHSA/CAVN, estão sendo previstos critérios inerentes àquela variável nos processos licitatórios, o centro universitário tem adotado algumas medidas que favoreçam essa prática, ainda incipiente, mas que representa uma evolução, no entanto alguns fornecedores ainda estão em processo de adaptação e ainda há empresas que são desclassificadas por esse motivo ao ponto de se perder o item desejado.

Todo o processo licitatório deve se tornar transparente e à medida que a tecnologia tem contribuído para a inovação nesse sentido, o acesso público permite o acompanhamento e objetiva afastar fraude ou corrupção que possa ocorrer nos processos de aquisições e contratações.

A figura 9 do mapa conceitual demonstra as relações encontradas no estudo, a performance dos processos licitatórios, os aspectos positivos, os problemas encontrados e as consequências que isso provocou para Instituição e para os envolvidos no processo.

Figura 9: Mapa conceitual do desempenho dos processos licitatórios



Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Destaca-se o desempenho dos processos licitatórios como foco central deste estudo, no qual há uma interação com todos os temas abordados, sendo este o resultado de todas as interações ocorridas durante o processo. A gestão pública voltada para esse novo modelo em adquirir bens, produtos e serviços com qualidade. As legislações e normas relacionadas, que orientam quais os procedimentos a serem seguidos. A inovação como parte importante nesse novo modelo, que pode impulsionar a utilização de estratégias diversificadas que potencializem os resultados da instituição. Assim, as variáveis responsáveis pelo sucesso das compras públicas foram utilizadas, ao identificar as causas que dificultaram o desempenho dos pregões, relacionando-as a fatores internos e externos ocorridos nesse período.

Todas as variáveis de alguma forma possuem interação uma com as outras, podendo ser afetadas diretamente ou indiretamente dependendo do resultado

apresentado. A qualidade relacionada a uma boa descrição do objeto resultou na aquisição do item, através da disponibilidade orçamentária e financeira, com a entrega feita conforme solicitado, atendendo a expectativa da comunidade.

Perfazendo o planejamento estratégico, a qualidade quando mal dimensionada gerou expectativa frustrada tanto internamente como externamente à organização pela não aquisição do bem. O tempo dos processos aumentaram, isso comprometeu diversas outras variáveis, a medida que o tempo aumenta, a disponibilidade financeira que existia naquele momento planejado pode não ter existido para algum item quando da finalização do pregão, o desperdício de recursos também foi citado, pois ao passo que os servidores tiveram que se dedicar mais a esses processos deixaram outras atividades que poderiam ser adiantadas. A longa demora em ter os bens prejudicaram as atividades acadêmicas e os animais em si. Foi destacado a alta rotatividade de servidores ao afetar todo o processo, bem como a necessidade de realização constante de cursos de capacitação. A variável tempo influenciou bastante no preço dos produtos e na possível participação de fornecedores.

A fonte de suprimentos se mostrou ainda restrita pela quantidade de participações apresentadas, a habilitação é uma etapa que não temos total controle, pois as empresas precisam estar realmente aptas, conforme instrumento convocatório, para fornecer os itens que serão adquiridos. Essa participação depende de muitos outros fatores, da forma de apresentação do edital, das exigências nele previstas, da descrição do objeto, dos critérios de sustentabilidade solicitados, da publicidade dada e principalmente dos preços adotados.

Ao destacar a variável preço e todas as suas relações, pôde-se observar como ele influencia diversos outros fatores, as pesquisas de preços são determinantes lá na etapa de planejamento e corresponde ao grande leque desse gargalo que foi a não aquisição desses itens. A tentativa de negociação é importante, mas está bem dependente do valor que foi atribuído à aquele item, como também da participação dos fornecedores nessa transação.

No novo modelo de gestão, adotado de forma mais estratégica, ao promover a sustentabilidade voltada para o desenvolvimento social, seu sucesso depende não só da organização ao exigir esses critérios, mas principalmente das empresas ao repensar e demonstrar que estão preparadas para atender ao mercado, ao praticar bens, produtos e serviços que de alguma forma não impactem ou agrida o meio

ambiente. É preciso que tudo o processo esteja disponível a qualquer pessoa, dar esse devido acesso com total transparência.

Por fim, em razão de alguns itens dos pregões de ração e insumos de nutrição animal não terem sido licitados, isso ocasionou a necessidade de outras formas de aquisição como: a contratação por via direta, sem licitação; a adesão a ata de registro de preços; a participação em IRP de outros órgãos. De toda forma, pelo caráter de urgência, novos processos licitatórios precisaram ser criados, com maiores investimentos em tempo de trabalho e em recursos despendidos devido à manutenção do patrimônio principal, o ativo fundamental de uma instituição educacional cuja maior parte das atividades fins são voltadas ao setor agropecuário, os demandantes legítimos de tais pregões: os animais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada teve por finalidade analisar o desempenho dos processos licitatórios de ração e insumos de nutrição animal realizados pelo Campus III da UFPB. Assim, conforme a análise dos dados coletados, as causas diretas responsáveis pela não efetividade dos pregões são, respectivamente, o preço do produto; o não comparecimento de interessados na disputa e a inabilitação de fornecedores. Outros fatores não se apresentaram diretamente como causadores, mas por se vincularem às falhas detectadas durante o processo licitatório, podem ter influenciado os itens que não obtiveram sucesso na licitação.

Problemas no planejamento das quantidades e na realização das pesquisas de preços; a questão da celeridade do rito processual; a alta rotatividade de pessoal em todo o CCHSA, sobretudo na CPL; a falta de participação de fornecedores nos certames e a necessidade de mais publicidade foram outros fatores indiretos causadores de insucesso, os quais foram encontrados nos processos. Foi constatado também que, em alguns anos, embora os itens tenham sido licitados, a compra não foi efetivada. Isso provocou um aumento da carga de trabalho para o setor de licitações e para os demais setores afins que precisaram ampliar o trabalho para seguir todo o procedimento de aquisição. Como também foi gerada uma falsa expectativa a todos os *stakeholders*.

A utilização do meio eletrônico tornou o processo acessível a todos, pois trouxe mais praticidade, economicidade e transparência, contudo não reduziu o tempo de duração dos processos licitatórios analisados. Percebeu-se, contraditoriamente, que a despeito da tecnologia empregada, o tempo necessário ao trabalho aumentou com o passar dos anos, haja vista que isso é verificado na pesquisa, sendo um dado expresso contundentemente pela realidade do local do estudo. Basicamente, essa questão pode ser elucidada em função do crescente nível de exigências documentais – especialmente em relação ao aspecto legal – e da intensa rotatividade de servidores que participam das atividades relacionadas ao tema em estudo. Esses dois fatores compõem um binômio que tem dificultado a tramitação dos processos e o compartilhamento de conhecimento, havendo – por conseguinte – uma necessidade de capacitação constante do pessoal para o desenvolvimento do trabalho que cada vez é mais complexo sob a perspectiva das dimensões jurídica e técnico-operativa.

A fase interna da licitação é a mais crítica, pois precisa ser bem gerida e a pesquisa de preços ser melhor realizada e analisada. Então, sugere-se a criação de uma lista dos possíveis fornecedores, baseada nos itens que foram licitados durante esses anos, para a solicitação de orçamentos durante a fase de composição dos preços dos produtos. Sugere-se também a realização da gestão de riscos e a programação do que deverá ser feito, caso aconteça alguma falha no processo.

Os maiores impactos observados acerca dos itens não-adquiridos em relação aos animais do Campus III, nesse período sob investigação, foram as deficiências de alimentação dos animais, pois os mesmos passaram a apresentar baixa nutrição corporal; baixa produção de leite e de ovos; baixa reprodução e até mesmo a ocorrência de morte de alguns deles em consequência de tal problema, de acordo com os documentos anexos aos processos licitatórios. Em decorrência desses problemas apontados, os índices produtivos se mostraram baixos e isso ainda corroborou ao descarte acentuado de animais, como as aves e os peixes, porque em algumas situações não havia viabilidade econômica e financeira à manutenção de alguns animais. A “Casa de ração” também foi afetada ao ter sua atividade diminuída em consequência da insuficiência de insumos para o atendimento aos diversos laboratórios da área.

As aulas práticas realizadas nos laboratórios foram afetadas, bem como as pesquisas e os projetos de extensão, pois inclusive houve alguns experimentos realizados cuja compra de insumos foi feita através de aquisição com recursos próprios de estudantes e servidores.

Outro impacto correspondeu à necessidade de abertura de novos processos para outras formas de aquisição de ração, insumos e também de animais para reposição. Destaca-se nesse período, por exemplo, a abertura de processo em 2017 para inexigibilidade de aquisição de “pintainhas” para reposição do plantel de galinhas para postura. Já no ano de 2018, houve um processo de dispensa realizado para aquisição de três itens de ração e insumos para fabricação de ração, além disso houve outro processo com a aquisição de animais vivos, no caso foram suínos. Em 2019, foi aberto processo para nova aquisição de animais, contudo o processo foi cancelado por motivo de necessidade de correções. Em 2020, foi realizado um processo de adesão, através de carona, no qual dezoito itens foram adquiridos, também foi aberto processo para nova aquisição de animais, contudo o processo foi cancelado por motivo de necessidade de correções novamente. Mais um processo

aberto para aquisição de farelo de soja, mas também suspenso em virtude de já estar presente este item em outros processos que contemplaram mais itens. Ademais, neste ano, houve a realização de uma cotação eletrônica para compra de ração de peixes com três itens, no qual dois deram certo a sua aquisição.

Apesar do estudo ter sido realizado no período de 2016 a 2020, em 2021 também podemos destacar as consequências advindas desses resultados, no qual dois processos de pregão estão em andamento para aquisição de rações e mais duas adesões por meio de intenção de registro de preços. Então, pelo caráter de urgência foi necessário o dispêndio de mais tempo na abertura de mais processos, contudo nem sempre os mesmos tiveram resultados satisfatórios, também não se conseguiu contemplar todos os itens necessários para atender toda a comunidade de animais do Campus, assim essa demanda é sempre presente .

Como membro da comissão de licitação e pregoeira Campus, por participar da fase interna e externa da licitação e ao analisar o diagnostico apresentado, minha pesquisa aponta para a adoção de algumas mudanças que são necessárias para que o processo seja melhor aproveitado e o resultado tenha o desempenho desejado. Entre elas a necessidade de melhoria da fase de planejamento a médio prazo dos pregões, desde os itens que serão licitados, até as quantidade necessárias, talvez trabalhar com uma quantidade um pouco maior que sustente por mais tempo possível a estocagem de alguns produtos.

No estudo de Gomes (2015) realizado em 2013 de pregões das universidades federais com sede na região nordeste do Brasil, a pesquisa aponta dentre outras coisas que, quantidades maiores podem reduzir as chances de cancelamento de itens. Cálculos realizados a partir da amostra indicaram que o aumento da quantidade demandada, aumenta em quase duas vezes a probabilidade de sucesso. Com isso, sugere-se que Administração pode, por exemplo, participar de compras compartilhadas com outros órgãos, objetivando a abertura de procedimentos com quantidades maiores.

A equipe de planejamento precisa atuar conjuntamente, pois algumas falhas ocorridas no início do processo poderiam ter sido sanadas antes mesmo do processo seguir seu caminho, percebe-se erros básicos na elaboração dos documentos que muitas vezes já são advindos de modelos já existentes, então esse olhar mais cuidadoso busca a qualidade nos documentos elaborados, ao diminuir o retrabalho com a correção de falhas em alguma etapa do processo. Além disso é

preciso ter um cuidado com as pesquisas de preços realizadas, elas são determinantes para o sucesso da aquisição do item, o que se observa é que os critérios de pesquisas de preços muitas vezes não são todos utilizados e há grande variação entre os preços coletados, isso poderia ser melhorado ao aproveitar a lista de fornecedores na tentativa de orçamentos.

A otimização dos fluxos dos processos poderia ser uma ação futura na qual pode tornar os processos mais céleres. A tramitação dos processos acontece, mas muitas vezes o mesmo fica parado por muito tempo em alguns setores, principalmente no setor demandante, seja porque o servidor tem outras atribuições, seja por que não tem conhecimento técnico para dar prosseguimento, seja porque não teve a devida capacitação ou até mesmo porque não se preocupa com a necessidade que aquele bem representa para instituição. A questão da hierarquia, nesse caso é importante, ao cobrar dos responsáveis suas atribuições, estabelecer prazos para devolução dos processos e a realização de reuniões coletivas para planejamento das etapas a serem seguidas, bem como disseminar a importância de participação e envolvimento da comunidade na realização dessas compras. Com relação a movimentação de servidores é vizível que influencia no atraso de processos, contudo impedir que isso aconteça foge ao nosso controle, o que pode ser feito é investir sempre na constante capacitação dos envolvidos.

De toda forma, pode-se dizer que os processos de licitações têm avançado em vários aspectos, haja vista que atuais necessidades e as novas legislações estão voltadas para o planejamento, a governança, a conformidade, a transparência, enfim, para uma série de inovações em termos de gestão às quais exigem dos órgãos um desempenho mais eficiente. E a autonomia assegurada à unidade gestora é muito importante para o Centro, visto que este pode administrar as dotações orçamentárias e financeiras de forma descentralizada. Essa possibilidade favorece o Centro, pois facilita as aquisições e contratações de todo tipo de item de modo geral e, dada a singularidade de ser um Campus universitário eminentemente rural – ao concentrar boa parte dos cursos e demais atividades voltadas para a área agrária, além do fato de ser localizado numa cidade do interior do Estado – também permite que sejam pleiteados com mais objetividade todos os itens necessários à manutenção dos rebanhos, dentre os quais aqueles que de maior relevância são itens de ração e de insumos de nutrição animal.

As contribuições mais relevantes desta pesquisa correspondem à listagem de verificação para aplicação prática ao trabalho do setor o qual está sendo estudado, podendo ser utilizada para a continuidade de tais estudos, seja por meio de novas análises, seja por meio do próprio acompanhamento do desempenho dos demais pregões em relação a todo e qualquer tipo de item que é adquirido ou contratado no CCHSA. Além disso, também é relevante o próprio olhar que a pesquisa traz sobre a observação do funcionamento de cada etapa desde o planejamento até a execução, que atualmente são eletrônicos.

O presente estudo fornece aos gestores do Centro, por meio da ferramenta administrativa elaborada, a possibilidade de mensurar o desempenho das compras públicas como também a correção das distorções presentes nos processos administrativos. A sua aplicação pode ser utilizada em outras unidades gestoras da UFPB como também em outros Campi de quaisquer universidades públicas brasileiras que efetuem compras e contratações através de processos licitatórios, tanto voltados a itens relativos ao contexto rural, quanto a diferentes tipos de produtos os mais diversos.

REFERÊNCIAS

- ANDREÃO, Vanessa Moreira. **Relação entre pedido de compras e resultado da licitação**: Um estudo na universidade federal do Espírito Santo. 2015. 92 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/2539>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- ARAUJO, Dagoberto Domingos de. **Pregão Presencial e Eletrônico**: linguagem prática. 5. ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2009.
- BAILY, Peter John Hartwell *et al.* **Compras**: princípios e administração. São Paulo: Atlas, 2011.
- BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos**: logística empresarial. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel dos Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008.
- BETIOL, Luciana Stocco *et al.* **Compra sustentável**: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva. São Paulo: FGV, 2012.
- BIDERMAN, Rachel *et al.* **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.
- BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. **Requisitos de habilitação nos procedimentos licitatórios**: Uma análise sob a ótica jurídico-constitucional. 2020. Disponível em: <http://www.licitacaocontrato.com.br/>. Acesso em: 14 mar. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa Nº 73 de 5 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>. Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº. 10, de 12 de novembro de 2012**. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art.16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Constituição Federal, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8666cons.htm. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 123**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Senado Federal, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/2002/L10520.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portal de Compras do Governo Federal**. 2021. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/>. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. **Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações**. [201-?]. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/pgc>. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRENNAND, Eládio José de Góes; CASTRO NETO, Mariano. A pesquisa social e os desafios epistemológicos no campo gestão. *In*: BRENNAND, Edna Gusmão de Góes (org.). **Gestão Aprendente: Cenários Convergentes**. João Pessoa: Editora UFPB, 2017. 329 p.

BRITO, Ricardo França de; ALMEIDA, Vera Luci de; BRITO, Adriana Carla Teixeira da Costa. **Indicadores de Desempenho em Compras Públicas: o caso de um Hospital Universitário**. Brasília: PROFIAP, 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41382.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

CAMILLIS, Patrícia Kinast de *et al.* **Gestão do desempenho organizacional**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

CAMPOS, Alexandre de. **Gestão de compras e negociação - processos, uso da tecnologia da informação, licitações e aquisições no terceiro setor**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

CARLOS, José Antônio. Inovação Organizacional no Setor Público. *In*: AGUNE, Roberto *et al.* **Dá pra fazer - Gestão do Conhecimento e Inovação no Setor Público**. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014.

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E AGRÁRIAS (CCHSA). **O CCHSA/CAVN publica sua Política de Sustentabilidade para adoção de critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições e contratos firmados com o Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias, Campus III da Universidade Federal da Paraíba, Bananeiras – PB**. 2020. Disponível em: <http://www.cchsa.ufpb.br/cchsa/noticias/>. Acesso em: 23 jul. 2020.

COSTA, Caio César de Medeiros; PAIM TERRA, Antônio Carlos. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%BAbl%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf. Acesso em: 24 jul. 2020.

COSTA, Eric Rodrigo *et al.* Sucesso e insucesso nas licitações da modalidade pregão: revisão scoping review. **Medicina**, Ribeirão Preto, v. 53, n. 1, p. 97-106, abr. 2020. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rmrp/article/view/157217>. Acesso em: 19 out. 2020.

Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). **Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force**. London: DEFRA, 2006. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

DEZOLT, Ana Lucia Paiva; BARBOSA, Gilberto Porto. Uma visão multidimensional sobre o desempenho das compras públicas. *In*: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, 9., 2016, Brasília. **Anais do IX Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Administração**. Brasília:

CONSAD, 2016. p. 2-18. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-42-01.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de materiais**: uma abordagem logística. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DUTRA, Ademar. **Metodologia para Avaliar e Aperfeiçoar o Desempenho Organizacional**: Incorporando a Dimensão Integrativa à MCDA Construtivista-Sistêmico-Sinérgica. 2003. 320 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Gestão de Materiais**. 2. ed. Brasília: ENAP, 2016. 164 p. (Didáticos, n. 1).

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio J. M. **Planejamento da pesquisa científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FARIAS, Maria da Salete Barbosa. Pedagogia Institucional: Princípios Fundantes. *In*: BRENNAND, Edna Gusmão de Góes (org.). **Gestão Aprendente**: Cenários Convergentes. João Pessoa: Editora UFPB, 2017. 132 p.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Niterói: Impetus, 2016a.

FENILI, Renato Ribeiro. **Desempenho em processos de compras e contratações públicas**: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais. 2016b. 340f. Tese (Doutorado em Administração), Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

FENILI, Renato Ribeiro. Seminário compras estratégicas compartilhadas. **Compras públicas compartilhadas**: análise processual e mercadológica. Brasília: ENAP, 2013. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/856>. Acesso em: 18 ago. 2020.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 47, n. 5, p.1265-281, set./out. 2013.

FREITAS, Marta Sampaio de. A importância da padronização do catálogo na qualidade das compras. *In*: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, 10., 2017, Brasília. **Anais do X Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília: CONSAD, 2017. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-45_02.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

FREITAS, Marta Sampaio *et al.* **A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos**. Brasília: Imprensa Oficial do Estado, 2016. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Livro-Boas-praticas-de-compras-publicas-v-final-15.07.2016.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, R. J. de S. **Um estudo sobre variáveis que influenciam na eficiência do pregão como ferramenta das compras públicas**. 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

GONDIM, Cassandra Costa. **A importância dos sistemas de informação no processo de compras da Administração Pública Federal**. Brasília: Conteúdo Jurídico, 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/a-importancia-dos-sistemas-de-informacao-no-processo-de-compras-da-administracao-publica-federal>. Acesso em: 14 nov. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa / pesquisa bibliográfica/ teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda ambiental de administração pública**. 2020. Disponível em: <http://a3p.mma.gov.br/>. Acesso em: 23 jul. 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 4. ed. Curitiba: Zênite, 2006.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OLIVEIRA, Isaac Gezer Silva de. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

OLIVEIRA, Leila Helena Caldas. **Fatores que contribuem para o cancelamento de itens dos pregões eletrônicos: análise dos processos de compras da UNIFAL-MG**. 2019. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica**. 3. ed. Brasília: FINEP, 2005.

PAIM TERRA, Antonio Carlos. **Compras públicas inteligentes**: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 1 nov. 2020.

PEIXOTO, Graziani Mendonça. **Previsão de demanda em registro de preços**: análise dos processos de compras da Reitoria do Instituto Federal do Espírito Santo. 2016. 174 f. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública), Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

PEREIRA, Elaine Danielle Guedes; ALMEIDA, Carlos Alano Soares de. Rotatividade de Pessoal no Serviço Público Federal Brasileiro: breve revisão de literatura. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. João Pessoa: EBAP, 2017. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/1187-1201-rotatividade-de-pessoal-no-servico.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

PESTANA, Marcio. **Licitações públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.

REIS, J. H. O. dos. **Gestão de compras públicas**: uma proposta para melhorar o processo de compras em um setor de saúde pública. 2017. 95 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

ROCHA, Gustavo Rodrigues da. **Fatores críticos de sucesso para o processo licitatório**: um estudo comparativo entre unidades gestoras da Universidade Federal da Paraíba. 2018. 116 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior), Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/12989>. Acesso em: 5 ago. 2020.

SILVA, Maria de Fátima N. da; MENEZES, Maria Balbina de Carvalho. Gestão de compras e o processo de licitação no setor público. **Ciências Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 3, n. 1, p. 13-26, out. 2015.

STN. **Portaria 448, de 13 de setembro de 2002**. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. Disponível em: https://portalfns.saude.gov.br/images/banners/Sigem/Portaria_448_de_13_de_Setembro_de_2002.pdf. Acesso em: 1 out. 2020.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Pregão – uma nova modalidade de licitação**: comentários teóricos e práticos, pregão presencial e pregão eletrônico. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 1547/2007 – TCU – Plenário**. Processo nº TC 015.511/2002-4. Relator: Min. Augusto Sherman. Brasília: 08 de ago de 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 769/2013 – TCU – Plenário**. Processo nº TC 1. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Brasília: 03 de abr de

2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2011. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema1/2011_1723.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

VEIGA, Claudimar Pereira *et al.* Previsão de demanda no varejo alimentício como ferramenta estratégica de sustentabilidade em uma pequena empresa brasileira. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 113-133, jul./dez. 2013. Disponível em: <file:///Previsao-de-demanda-no-varejo-21111.pdf>. Acesso em: 03 nov 2020.

VERGARA, Sylvia. Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE I: LISTA DE VERIFICAÇÃO

Variáveis	Questionamentos	Sim	Não	Obs:
1- Qualidade	Houve formalização da demanda com a especificação do objeto?			
	Houve pedido de esclarecimento com relação a especificação do objeto?			
	Houve itens cancelados devido a especificação do objeto e qual a quantidade?			
	Foi prevista exigência de amostra para os itens do processo?			
2 -Quantidade	A aquisição estava prevista no Plano Anual de Contratações?			
	Houve justificativa da quantidade demandada?			
3 -Tempo	Qual o tempo de duração do processo da sua abertura até finalização?			
	Inferior a 3 meses			
	Superior a 3 meses			
	Qual o tempo de duração da fase externa do pregão, do início do pregão até homologação?			
	Inferior a 1 semana			
	Superior a 1 semana			
	Houve exigência da Procuradoria Jurídica que resultou em retrabalho no processo licitatório?			
4 - Fonte de Suprimentos	Houve fornecedor inabilitado por não atender o instrumento convocatório?			
5 -Preço	O objeto possui ao menos três pesquisas de preços?			
	Diferença média entre os valores estimados e os valores contratados?			
	Até 50% do estimado			
	Acima de 50 % do estimado			
	Houve itens cancelados devido ao preço acima do estimado e qual a quantidade?			
6 -Negociações de Compra	Houve negociação do pregoeiro de itens que estavam com valores acima do estimado?			
7 -Sustentabilidade	Foi adotado critério de sustentabilidade no processo licitatório?			
	Houve itens cancelados devido a alguma exigência de critério de sustentabilidade que o fornecedor não atendeu?			
8 -Transparência	Quanto ao âmbito de publicação houve obediência aos dispositivos legais?			