



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ERIK MAUTONE PEREIRA

POTENCIALIDADES DO USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A
EFICIÊNCIA DA GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO NA UFBA.

Salvador
2022

ERIK MAUTONE PEREIRA

POTENCIALIDADES DO USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A
EFICIÊNCIA DA GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO NA UFBA.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia - NPGA/UFBA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Rita Silva Sacramento

Salvador

2022

Escola de Administração - UFBA

P436 Pereira, Erik Mautone.

Potencialidades do uso do sistema de registro de preços para a eficiência da gestão de compras públicas: um estudo na UFBA / Erik Mautone Pereira. – 2022.

77 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Rita Silva Sacramento.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2022.

1. Compras (Serviço público) - Estudo e ensino. 2. Pregão (Licitação pública). 3. Sistema de registro de preços. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

ERIK MAUTONE PEREIRA

POTENCIALIDADES DO USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A
EFICIÊNCIA DA GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO NA UFBA.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia - NPGA/UFBA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Salvador - BA, 02 de junho de 2022

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Rita Silva Sacramento
Universidade Federal da Bahia (UFBA/NPGA)

Profa. Dra. Denise Ribeiro de Almeida
Universidade Federal da Bahia (UFBA/NPGA)

Prof. Dr. Fabiano Maury Raupp
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC/ESAG)

Dedico este trabalho aos meus pais, pelo exemplo e por nunca medirem esforços para me proporcionarem a melhor educação possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

À minha família, pela importância em minha vida, e por todo o apoio, toda a compreensão e todo o amor desde sempre.

À Universidade Federal da Bahia, por proporcionar a minha participação neste curso de extrema importância para o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

À minha orientadora, pela paciência, pelos caminhos apresentados, pelo estímulo, pela presteza e pelas valiosas contribuições na orientação.

PEREIRA, Erik Mautone. **Potencialidades do uso do Sistema de Registro de Preços para a eficiência da gestão de compras públicas**: um estudo na UFBA. 2022. Orientadora: Professora Dra. Ana Rita Silva Sacramento. 77 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

RESUMO

O objetivo geral desta dissertação é apresentar subsídios ao gestor público, no sentido de contribuir para a tomada de decisões discricionárias no planejamento anual das compras realizadas pela universidade, e melhorar a execução dos processos licitatórios realizados na modalidade Pregão com Sistema de Registro de Preços, atendendo às demandas da Instituição, com celeridade, qualidade e economia ao erário. O lócus adotado foi a Coordenação de Material e Patrimônio da Universidade Federal da Bahia. O marco teórico abordou os conceitos de eficiência, compras públicas, licitações, pregão eletrônico e sistema de registro de preços. Utilizou-se, como metodologia para este estudo, a abordagem qualitativa, realizando-se entrevistas e análises de processos licitatórios, elaborados pela Universidade, de sistemas internos, de Portal de Compras do Governo Federal e de legislação correlata. Os resultados revelaram que os processos licitatórios, realizados após a implantação do Planejamento Anual de Contratações – PAC, tiveram melhoria acerca da eficiência, em relação à economicidade, celeridade e redução de itens desertos ou cancelados. Quanto às possíveis boas práticas processuais, verificou-se a importância de um calendário de compras com prazos bem definidos pela Administração, a maior participação dos demandantes das Unidades, o planejamento das aquisições e a maior utilização de aquisições por meio das centrais de compras. Por fim, a pesquisa pode ser replicada na instituição para fazer um diagnóstico e os resultados podem orientar o gestor no planejamento das aquisições, assim como possíveis práticas a serem adotadas, e sugere-se a realização de trabalhos que possam complementar alternativas que aumentem a eficiência das aquisições nos órgãos governamentais.

Palavras-chave: Compras Públicas; Eficiência; Pregão Eletrônico; Sistema de Registro de Preços.

PEREIRA, Erik Mautone. **Potentialities of using the Price Registration System for the efficiency of public procurement management:** a study at UFBA. 2022. Advisor: Teacher Dra. Ana Rita Silva Sacramento. 77 f. Dissertation (Professional Master in Administration) – School of Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2022.

ABSTRACT

The general objective of this dissertation is to present subsidies to the public manager, in the sense of contributing to the taking of discretionary decisions in the annual planning of purchases carried out by the university, and to improve the execution of the bidding processes carried out in the modality Auction with Price Registration System, taking into account to the Institution's demands, with speed, quality and economy to the treasury. The locus adopted was the Material and Heritage Coordination of the Federal University of Bahia. The theoretical framework addressed the concepts of efficiency, public purchases, bids, electronic trading and price registration system. A qualitative approach was used as a methodology for this study, carrying out interviews and analysis of bidding processes, prepared by the University, of internal systems, of the Federal Government's Procurement Portal and of related legislation. The results revealed that the bidding processes, carried out after the implementation of the Annual Planning of Contracts - PAC, had an improvement in efficiency, in relation to economy, celerity and reduction of deserted or canceled items. As for possible good procedural practices, the importance of a purchase calendar with well-defined deadlines by the Administration, the greater participation of the Units' claimants, the planning of acquisitions and the greater use of acquisitions through purchasing centers was verified. Finally, the research can be replicated in the institution to make a diagnosis and the results can guide the manager in the planning of acquisitions, as well as possible practices to be adopted, and it is suggested to carry out works that can complement alternatives that increase efficiency. of acquisitions in government agencies.

Keywords: Efficiency; Electronic Auction; Price Registration System; Public Purchases.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Conceitos de eficiência relacionados a compras públicas	24
Quadro 2 –	Quadro comparativo entre trabalhos sobre eficiência nas licitações públicas ...	25
Quadro 3 –	Conceitos ou significados de licitação	30
Quadro 4 –	Conceitos de pregão	36
Quadro 5 –	Modelo de Análise	56
Quadro 6 –	Pregões Eletrônicos (SRP) 2018/2019 - UFBA	57
Quadro 7 –	Pregões Eletrônicos (SRP) 2020 - UFBA	58
Quadro 8 –	Pregões Eletrônicos (SRP) 2020 - UFPE	59
Quadro 9 –	Pregões Eletrônicos (SRP) 2020 - UFS	59
Quadro 10 –	Proposta para execução e acompanhamento da fase interna dos processos licitatórios da UFBA	65
Quadro 11 –	Proposta para execução e acompanhamento da fase externa dos processos licitatórios da UFBA	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia Geral da União
CATMAT	Catálogo de Materiais
CATSER	Catálogo de Serviços
CCI	Coordenadoria de Controle Interno
CGU	Controladoria Geral da União
CMP	Coordenação de Material e Patrimônio
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ETP	Estudos Técnicos Preliminares
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GPA	Acordo sobre Compras Governamentais
IN	Instrução Normativa
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Microempresa
MEC	Ministério da Educação
NGC	Núcleo de Gerenciamento de Compras
NGL	Núcleo de Gerenciamento de Licitação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano Anual de Contratações
PGC	Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PIB	Produto Interno Bruto
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
SEGES	Secretaria de Gestão
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SISG	Sistema Integrado de Serviços Gerais
SPP	Sistema de Preços Praticados
SRP	Sistema de Registro de Preços

SUPAD	Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UASG	Unidade de Administração de Serviços Gerais
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFS	Universidade Federal de Sergipe

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA	19
2.2	COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL	26
2.3	LICITAÇÕES.....	30
2.4	PREGÃO ELETRÔNICO.....	35
2.4.1	Fase interna do Pregão Eletrônico	38
2.4.2	Fase externa do Pregão Eletrônico	43
2.4.3	Sistema de Registro de Preços - SRP	44
2.4.3.1	Compras Compartilhadas	45
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	49
3.1	TIPO DE PESQUISA	49
3.2	LÓCUS DA PESQUISA.....	51
3.3	COLETA DE DADOS.....	54
3.3.1	Análise documental	54
3.3.2	Entrevistas	55
3.4	PROCEDIMENTOS PARA MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS PREGÕES ELETRÔNICOS.....	55
3.5	MODELO DE ANÁLISE	56
4	RESULTADOS	57
4.1	ANÁLISE DOS RESULTADOS BASEADA NA ANÁLISE DOCUMENTAL	57
4.2	ANÁLISE DOS RESULTADOS BASEADA NAS ENTREVISTAS.....	60
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
	REFERÊNCIAS	70
	APÊNDICE A – Roteiro Entrevista	77

1 INTRODUÇÃO

O contexto atual de crise econômica e de restrições orçamentárias requer, um Estado ainda mais eficiente no suprimento das necessidades das suas instituições, de modo a reduzir os gastos públicos. Grande parte dos referidos dispêndios objetivam a aquisição ou contratação de produtos, bens ou serviços, e, no Brasil, as compras públicas são realizadas, em sua maioria, por meio de processos licitatórios.

A relevância desses processos licitatórios no contexto da Administração Pública é bastante expressiva. Conforme consta no Painel de Compras do Governo Federal, que reúne números referentes a todas as fases da contratação pública, englobando os gastos públicos no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, no ano de 2020, o valor estimado dos processos de compras divulgados foi de R\$ 783.471.394.617,17 (setecentos e oitenta e três bilhões, quatrocentos e setenta e um milhões, trezentos e noventa e quatro mil, seiscentos e dezessete reais, e dezessete centavos).

Para Fernandes (2008), o poder de compra estatal é capaz de potencializar a economia de determinada região, estimulando empresas locais a melhorar a qualidade de seus bens e serviços, aumentando a competitividade industrial e tecnológica.

Na visão de Costa e Terra (2019), sendo o Estado um importante player nos mais diversos mercados, em grande parte deles se colocando como o maior demandante, tal poder de compra pode servir então como fomentador do desenvolvimento socioeconômico. Assim, o poder de compra do Estado pode ser concebido para promover a inovação e servir como instrumento de políticas públicas, inserindo no mercado vendedores até então excluídos do processo.

Machado (2002) analisa que a adequada utilização de recursos nas compras e contratações públicas, pode significar, direta ou indiretamente, maior ganho social e ambiental, quer seja devido à possibilidade de geração de novos empregos, ao uso racional dos recursos naturais ou à melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, Silva (2016), analisando a importância das licitações públicas, explica que as licitações possuem importante papel nas finanças públicas, são definidoras da qualidade do gasto público, e se situam como o elo entre a arrecadação dos tributos (etapas da receita) e do dispêndio (etapas da despesa), conferindo a legitimidade legal de que a Administração Pública está efetuando o negócio mais vantajoso, de que os princípios legais da impessoalidade, moralidade e eficiência estão sendo respeitados e que não há impedimentos para os que desejam contratar com o Estado.

Para Meirelles (2016) licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

As licitações públicas têm por fundamento a busca pela isonomia, o respeito à impessoalidade, e a ampla competitividade nos processos de aquisições, serviços, obras e alienações públicas, e estão vinculadas aos princípios basilares do Direito Administrativo.

O bom uso dos recursos públicos, oriundos dos impostos pagos pelos cidadãos, a transparência dos processos de compras governamentais e a constante implementação de novas práticas, são fundamentais para o aumento da eficiência na gestão pública. Desta maneira, as aquisições ou qualquer contratação realizada pela administração pública, devem ser realizadas por meio de processos licitatórios.

A busca pela melhoria do gasto público tem sido muito discutida com o objetivo de encontrar melhores práticas de gestão administrativa. Um dos motivos são os inúmeros ganhos que foram obtidos nos últimos anos com o surgimento de normativos para aumentar a eficiência dos gastos públicos. Para Niebuhr (2005), o conceito de eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade. Ou seja, o conceito de eficiência em compras públicas se resume em ter celeridade, reduzir custos, aumentar a qualidade dos produtos, e evitar desperdícios.

Perante a necessidade de novos desafios na busca da excelência na prestação dos serviços públicos, os órgãos do governo articularam-se em um novo modelo de gestão que trouxesse uma perspectiva menos engessada e mais participativa, fazendo-se necessário reorganizar as estruturas da administração pública com foco na qualidade, buscando melhorias no desempenho, e aprimorando novas metodologias centradas nos resultados e na economia ao erário.

Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugere algumas medidas para contribuir com a melhoria do poder decisório dos administradores públicos, permitindo que o bem público seja de fato bem gerido, entre elas destacam-se o desenvolvimento de manuais de boas práticas e a criação de indicadores de desempenho (OCDE, 2011).

Na visão de Falconi (1992), os indicadores são fundamentais no gerenciamento dos processos, pois o que não se mede não se gerencia. Assim, percebe-se que uma das formas de

avaliar a gestão de compras é definir indicadores de desempenho, mapear processos, verificar possíveis gargalos para que possam gerar informações ao gestor do órgão.

A Lei nº 8.666/1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Em seu art. 3º estabelece:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, p.1).

Para a aquisição de bens e serviços comuns, a modalidade de licitação recomendada é denominada pregão, responsável pela maior parte das contratações do governo federal. O pregão foi inicialmente instituído pela Lei 10.520/2002, e o de forma eletrônica, o mais utilizado, regulamentado pelos Decretos Federais nº 5.450/2005 e 5.504/2005, que no último ano foram substituídos pelo Decreto Federal nº 10.024/2019.

Basicamente, na licitação as empresas licitantes concorrem ao direito de fornecer algum bem ou prestar determinado serviço ao Estado brasileiro.

Conforme disposto no art. 15, inciso II da Lei nº 8.666/1993, as compras deverão ser processadas, sempre que possível, por Sistema de Registro de Preços - SRP. O SRP é um procedimento utilizado pela Administração Pública, visando a redução dos almoxarifados centrais e setoriais, e uma maneira da licitação ocorrer normalmente, mesmo não havendo dotação orçamentária disponível, ou quando antecipadamente, não puder ser precisada as quantidades a serem adquiridas ou executadas do objeto. O pregão eletrônico por SRP será o caminho explorado neste trabalho.

Uma das características do SRP, por meio de regulamentos específicos, é permitir contratações em conjunto com outros órgãos. As compras compartilhadas são previstas no inciso III art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, que estabelece que "quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento de mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo".

As compras compartilhadas e as centrais de compra de ente federados proporcionam uma economia de esforços e recursos por meio da diminuição de processos iguais, uma redução dos valores contratados em virtude do ganho de escala com compras de maior volume, um melhor planejamento das compras rotineiras e ganhos na gestão patrimonial, com redução de custos de manutenção. Nos últimos anos, houve um movimento por uma descentralização

excessiva da maior parte das práticas dos governos, inclusive a gestão pública, provocando boa parte dos problemas atuais. (SANTANA; FERRER, 2015).

Para que os processos licitatórios centralizados realizados pela UFBA tenham êxito, assume-se neste trabalho que se faz necessária a adoção de medidas de governança das aquisições, a qual pode ser definida pelo Tribunal de Contas da União – TCU, como um conjunto de ações de liderança organizacional, estratégia e controle que visam a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com o objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (Acórdão 1.545/16 – TCU Plenário).

As medidas de governança nas aquisições são importantes para que melhore a gestão e se alcance eficiência nas compras governamentais, influenciando na tomada de decisões, nos processos de trabalho e nos mecanismos de controle.

No âmbito da Universidade Federal da Bahia, sob a ótica da segregação de funções, as licitações envolvem diversos *stakeholders*, em suas distintas fases. O processo, que se divide em fase interna e externa, é iniciado com o planejamento das compras pelas diversas unidades da Instituição, termina com a homologação do resultado do processo licitatório pela Autoridade Competente, passando neste intervalo pelo Planejamento Anual de Contratações, Estudos Técnicos Preliminares, elaboração do Termo de Referência, realização de pesquisas de mercado, elaboração de Edital, emissão de Parecer Jurídico, e demais trâmites administrativos.

Com base no contexto até então apresentado, configurada a licitação como um instrumento para a proteção do interesse público, e o registro de preços como uma maneira de otimizar a execução orçamentária dos órgãos, revela-se, assim, a questão norteadora: **Como utilizar as potencialidades do Sistema de Registro de Preços - SRP para a melhoria da gestão de compras na Universidade Federal da Bahia?**

Esta pesquisa parte do pressuposto de que a exploração das potencialidades do Sistema de Registro de Preços é um meio para melhorar a gestão de compras da UFBA, seja por meio da maior exploração das vantagens da utilização da Intenção de Registro de Preços em nível local, regional e nacional, melhor implementação do Planejamento Anual de Compras, e maior participação das unidades demandantes para a elaboração do Estudos Técnicos Preliminares - ETP e do Termo de Referência.

A pesquisa se justifica pela importância do aprofundamento do conhecimento dos procedimentos licitatórios e pormenorizar o estudo das vantagens do Sistema de Registro de Preços - SRP, identificando os problemas e colaborando para a melhoria da eficiência dos processos de compras da UFBA. A escolha pelo estudo de caso sobre os processos licitatórios

desta Universidade deve-se a ela ser uma instituição de ensino superior pública brasileira, considerada a maior e mais influente universidade do estado da Bahia, uma das mais importantes no país, ter tido no ano de 2020 mais de 108 milhões de reais homologados em processos licitatórios, e ser o local de atuação profissional deste pesquisador, que é servidor da Universidade, e trabalha na área de compras públicas há quinze anos.

Embora alguns trabalhos encontrados sejam relacionados a questões do desempenho, eficiência e planejamento na gestão de compras em alguns órgãos públicos, tais como: Sá (2018), abordando um estudo sobre a eficiência do Pregão Eletrônico nas aquisições, Marçal (2018), versando sobre a implementação da política de planejamento das contratações de serviços, Silva (2016), dissertando sobre o desempenho do Registro de Preços nas licitações, Aguiar (2012) retratando o processo de compras compartilhadas: estudo sobre a figura do “carona”, e Motta (2010a), discutindo sobre o combate ao desperdício no gasto público, este vem abordar o desempenho dos pregões eletrônicos realizados via Sistema de Registro de Preços, nos anos (2018 e 2019), baseando-se no planejamento das contratações da UFBA por meio do SIPAC, a nível institucional, até o primeiro ano após a obrigatoriedade do planejamento por meio do Plano de Compras Anual – PAC, e a nível federal, 2020, o que ainda não foi explorado por outros trabalhos.

O objetivo geral da pesquisa é apresentar subsídios ao gestor público, no sentido de contribuir para a tomada de decisões discricionárias no planejamento anual das compras realizadas pela universidade, e melhorar a execução dos processos licitatórios realizados na modalidade Pregão com Sistema de Registro de Preços, atendendo às demandas da Instituição, com celeridade, qualidade e economia ao erário.

Para atingir o objetivo geral da pesquisa, estabeleceu-se os seguintes objetivos específicos:

1. analisar os pregões eletrônicos, via Sistema de Registro de Preços, realizados pela UFBA entre os anos de 2018 e 2020;
2. analisar os aspectos operacionais acerca da utilização do pregão com registro de preços na UFBA;
3. identificar os aspectos que colaborem para o desempenho eficiente no processo de aquisições e contratações na Universidade;
4. analisar a eficiência da gestão dos processos licitatórios via Sistema de Registro de Preços da UFBA realizados entre os anos de 2018 e 2020, em relação à celeridade (tempo de duração das fases interna e externa), economicidade (diferença entre os

valores estimados pela Administração e homologado), e quantidade de itens não fracassados (itens que não foram desertos e nem tiveram propostas aceitas).

Para a realização desta pesquisa, analisa-se a eficiência na confecção do processo licitatório realizado via pregão eletrônico, por sistema de registro de preço, em relação à celeridade (tempo de execução das fases do processo), à economicidade (diferença de valor entre o preço estimado pela Administração e o valor homologado), e à quantidade de itens homologados (itens não desertos e nem cancelados).

O corte temporal foi definido como base em dois marcos relacionados ao planejamento das aquisições da UFBA: em 2012 o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC foi implantado, determinando que as respectivas unidades planejassem as suas demandas de bens e serviços para o ano subsequente, portanto serão analisados os anos (2018 e 2019) dos processos licitatórios realizados baseados nesta regulamentação institucional, e em 2020, primeiro ano fiscal que se inicia após a implementação, em nível nacional, pelo Ministério da Economia, do Plano Anual de Compras - PAC.

Para Ferrer (2020), as compras públicas são consideradas um dos processos mais transversais do setor público, o que permite aumentar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas. A incorporação de técnicas e rotinas auxilia na melhoria da capacidade gerencial e administrativa, tornando a Administração Pública mais eficiente e comprometida.

As diretrizes advindas a partir da eficiência nos gastos públicos, por meio da Lei do Pregão, da utilização da tecnologia da informação, a implantação do Registro de Preços, o aprimoramento do planejamento anual de compras, e o advento das compras compartilhadas impulsionam o serviço público no desenvolvimento da economia e no uso racional de seus recursos.

São diversos os indicadores que medem a eficiência da gestão de compras públicas, que não se resume a comprar pelo menor preço. Para o Tribunal de Contas da União - TCU (2010), a eficiência é uma das dimensões que podem ser mensuradas para avaliação de desempenho, que é definida como a relação direta entre produtos (bens e serviços gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade.

Em termos estruturais, a pesquisa é composta por cinco capítulos. Inicialmente tem-se a Introdução, que procurou contextualizar e apresentar a temática a respeito do problema a ser investigado, assim como elencar sua relevância, problema, justificativas, pressuposto, e por último os objetivos (geral e específicos).

O capítulo seguinte aborda o Referencial Teórico, que trata da pesquisa bibliográfica e apresenta o referencial teórico composto por reflexões a respeito do contexto e temática apresentados, além de seus aspectos de aplicabilidade nos órgãos públicos, os quais dão suporte às argumentações defendidas nesse estudo.

O terceiro capítulo versa sobre a estratégia metodológica desenvolvida, em que são abordadas as estratégias, as técnicas e os instrumentos utilizados para a coleta e análise das informações, possibilitando o atingimento dos objetivos propostos. A pesquisa possui abordagem qualitativa, e quanto à natureza, é classificada como aplicada. Quanto aos fins, é considerada descritiva, e em relação aos meios de pesquisa foi utilizada a pesquisa de campo, bibliográfica e documental. A coleta de dados deu-se por meio da análise de processos licitatórios realizados pela Coordenação de Material e Patrimônio da UFBA, sistemas internos, Portal de Compras do Governo Federal e a aplicação de entrevistas.

No capítulo quatro são apresentados os resultados obtidos com a análise dos dados coletados.

No quinto e último capítulo, são apresentadas as considerações finais do estudo, em que são retomados os objetivos pretendidos e seus respectivos resultados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo divide-se em quatro partes, e procura apresentar os elementos que embasam o suporte teórico referencial para a presente pesquisa. Inicialmente foi feito um aprofundamento dos conceitos dos princípios da eficiência e a sua relação com as compras públicas, licitações, suas modalidades, com enfoque no pregão via Sistema de Registro de Preços, e a sua importância para a melhoria da gestão de compras.

2.1 DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA

No final do século XIX, as ideias de Weber, relacionadas à administração burocrática começaram a ser difundidas, e o caráter racional apontado por ele se consubstanciava na escolha dos meios mais eficientes e adequados para a realização dos fins. Para Souza (2009), o modelo burocrático de administrar consagrava o formalismo, a impessoalidade, a divisão do trabalho, a hierarquia funcional, a competência técnica baseada em um sistema de mérito, e ainda, de um rígido controle a priori dos procedimentos adotados pelo administrador público. Para o autor, em relação ao modelo da administração pública burocrática, destacam-se as seguintes críticas: centralização; verticalização das estruturas; ênfase na posição e não na pessoa; privilégio da norma em detrimento da busca de resultados; e lentidão do processo decisório.

No Brasil, as ideias primordiais relacionadas à Nova Administração Pública começaram a ser introduzidas no primeiro mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

Em 1998, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, o princípio da Eficiência foi literalmente introduzido na Constituição Federal, e a partir daí, pôde-se verificar significativos avanços na organização e administração do Estado (BRASIL, 1998).

De acordo com Castro (2007), a reforma administrativa brasileira foi instituída de forma a eliminar os excessos de padronização, a ineficiência e a demora nos meios necessários à tomada de decisão. Objetiva-se, por meio dela, uma Administração eficiente e com controle efetivo de meios e resultados.

A Administração Burocrática, caracterizada pelo formalismo exagerado e pela morosidade, começou a ceder espaço aos conceitos da Administração Gerencial, com propósitos mais modernos com foco na eficiência.

O princípio da eficiência dita à Administração Pública, que, sem prejuízo a legalidade dos atos, sejam realizadas as atribuições com rapidez, perfeição e rendimento. Na realização da função administrativa, já não basta mais o desempenho dentro da legalidade, exige-se resultados assertivos para o serviço público e atendimento satisfatório à comunidade (MEIRELLES, 2010).

A necessidade de aumentar a eficiência do Estado veio de uma imposição do processo de globalização, que acirrou a competição entre os países. Como consequência, a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas foram levadas a adotar uma abordagem gerencial, com estratégias baseadas na descentralização, flexibilização, no controle de resultados, e não, no controle de procedimentos, na competição administrada, e no controle social direto. Isso significa incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho produtividade, resultados e responsabilidade, ou seja, pensar estrategicamente e agir democraticamente (PEREIRA, 1997).

Mais recentemente, passou-se a discutir o chamado Novo Serviço Público, que constitui um novo modelo de gestão que tem por base as teorias democráticas e de cidadania, com ênfase na construção do interesse público para além da soma dos interesses individuais; os modelos de comunidade e da sociedade civil, que ressaltam a importância do poder local; além do humanismo organizacional e da teoria do discurso, que dão importância ao diálogo e à mediação entre diferentes agentes que atuam na esfera pública (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais contemporâneas e usuais, sem perder de vista sua função eminentemente pública. À nova administração pública não bastava ser efetiva em evitar nepotismo e corrupção com excesso de burocracia e sim, ser eficiente ao prover bens públicos, reduzir os custos, com vistas à descentralização e incentivo à criatividade e inovação, orientada aos resultados e respondendo aos anseios dos cidadãos. Práticas de boa gestão pública, ética, planejamento, elaboração e execução de programas, treinamento e desenvolvimento, *accountability* e *empowerment* passaram a ser elementos-chaves para o ajuste estrutural da máquina pública no sentido de viabilizar a modernização. Entender a administração pública e suas experiências nas práticas do cotidiano fornecem um ponto de partida para entender o sentido da reforma e as dificuldades, oportunidades e princípios dela provenientes (PEREIRA, 1997).

Segundo Sampaio (2020), de acordo com a Lei n. 8.987/95 (BRASIL, 1995), entende-se por serviço público adequado o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e eficiência na sua prestação. Para que a população tenha acesso a serviços públicos adequados, faz-se indispensável a melhoria na qualidade da

gestão dos gastos públicos, que envolve, entre outros objetivos, o aperfeiçoamento das contratações públicas.

Tanto no serviço público quanto no meio empresarial, a área de compras possui o mesmo objetivo: realizar a aquisição de forma eficiente, obtendo o menor preço com a qualidade desejada. Contudo, a compra pública requer procedimentos específicos para lhe dar eficácia, como a legislação de licitações; na compra privada esses procedimentos são de livre escolha (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Para que a população obtenha serviços públicos apropriados, a qualidade da gestão dos gastos públicos é imprescindível, tendo, entre outros objetivos, que realizar o aperfeiçoamento das contratações públicas. Nelas, a eficiência depende da superação de problemas relativos à demora nos processos de aquisição, nos altos custos, nas perdas e faltas no estoque, na aquisição de produtos inadequados (VAZ; LOTTA, 2011).

Para Motta (2010b), no comportamento da administração pública brasileira, a eficácia nem sempre é alcançada, e processos viciosos, atribulados e improvisados ocorrem em proporções desanimadoras. A partir de observações e análises feitas no âmbito organizacional e no nível dos participantes do processo, observam-se alguns problemas que, aparentemente, constituem inconvenientes do próprio processo da licitação. Porém, quando se observa com mais profundidade, são características de processos mal gerenciados.

Em muitas situações, o processo seleciona a proposta de menor custo e, posteriormente descobre-se que ela não atende ao objeto pretendido, resultando em uma perda social na forma de recursos desperdiçados. Assim, se o preço é o único critério de avaliação, seu conteúdo deve estar de acordo com o princípio da economia, sendo esta a primeira condição para o uso correto do critério de avaliação do "menor preço de oferta" (OCHRANA; PAVEL, 2022).

De acordo com Santana (2009), desde a década de 80, as práticas liberais instituídas na economia tentaram realizar uma mudança estrutural e cultural, denominada "a nova administração pública". Este movimento originou-se na Inglaterra e espalhou-se por todo o mundo. Segundo o mesmo autor, não mais se concebe um atuar que não se saiba de onde se parte e aonde se quer chegar. É preciso traçar metas, fazer o cálculo dos custos, verificar a capacidade de realização e atingimento destas metas, tudo isso dentro de um prazo igualmente pesquisado e entendido como possível. Não se trabalha ao acaso: isso traduz efetividade. Este o futuro inafastável da Administração Pública: a gestão responsável.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece o regime de gestão fiscal responsável, impondo, dentre outras práticas, a realização de atos de planejamento dos gastos,

realização racional da despesa e busca do cumprimento das metas da Administração Pública de forma eficiente e eficaz (BRASIL, 2000).

Segundo Motta (2011), enfatiza-se, ainda, a característica primordial da eficiência na Administração Pública, que é o destinatário último da atividade administrativa, ou seja, o usuário-cidadão. Todos os serviços prestados devem ser necessariamente adequados, eficientes e seguros e, quanto aos serviços essenciais, devem ser contínuos.

Hely Lopes Meirelles refere-se à eficiência como dever da Administração Pública, ao destacar:

[...] dever da eficiência é o que impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2010, p.86).

Verifica-se que o princípio da eficiência na doutrina brasileira tem configuradas duas vertentes: uma burocrática voltada para a legalidade, os procedimentos corretos, a ritualística e os controles; outra, chamada tecnocrática, de sentido mais amplo e ambicioso, voltada para a qualidade final dos serviços públicos e a satisfação do usuário (MOTTA, 2011). Para o mesmo autor, a ideia de que, a partir de um ordenamento constitucional explícito no sentido de exigir-se eficiência da máquina pública, a comprovação da ineficiência poderá ocasionar aplicação de responsabilidade.

De acordo com Di Pietro (2012), o princípio da eficiência pode ser observado sob dois aspectos:

[...] em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível
l de suas atribuições, para lograr os melhores resultados e, ainda, sob a ótica organizacional e disciplinar da Administração Pública que, da mesma forma, almeja os objetivos propostos anteriormente" (DI PIETRO, 2012, p. 84).

Segundo Kalirajan (1982), a estimativa da eficiência, com a qual uma organização opera, pode ajudar na decisão sobre como melhorar o seu desempenho atual ou realizar mudanças para aprimorar os resultados. Pode ser utilizada, ainda, para fins estratégicos (comparação com outras organizações), táticos (permitir aos gestores o controle do desempenho da organização pelos resultados obtidos), planejamento (comparar os resultados do uso de diferentes combinações de fatores) ou outros fatores relacionados à gestão interna.

A área de compras públicas – objeto de estudo deste trabalho – por tratar-se de uma atividade chave na gestão pública, comumente alvo de críticas pela qualidade e ineficiência dos

serviços prestados e por denúncias de corrupção e desvios, e que no contexto atual a sua boa operacionalização traz benefícios absurdos para o órgão, foi uma das que mais obtiveram melhorias, e segundo Medauar, “[...] eficiência contrapõe-se à lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções” (MEDAUAR, 2010, p. 132).

Já para Niebuhr (2005), eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade. Ou seja, o conceito de eficiência em compras públicas se resume em ter celeridade, reduzir custos, aumentar a qualidade dos produtos, e evitar desperdícios.

Na visão de Sampaio (2020), a eficiência gira em torno de processos licitatórios capazes de reduzir o tempo para a contratação e o custo do processo, sem deixar de assegurar a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Segundo Motta (2011), a eficiência destaca-se como tendência desburocratizante, contrapondo-se ao excesso de formalismo tão comum nesta seara. Os pequenos erros na formulação de propostas ou na tramitação processual deixam de ser motivos para atrasos ou anulação dos certames, e a mera correção de erros formais passam a ser aceitas, com foco nos resultados.

Batista (2006), pressupõe que para o campo das compras públicas, a melhoria de seus processos deverá acarretar numa otimização dos processos internos e numa maior eficiência nas resoluções e na tomada de decisões, propiciando uma melhor relação entre as áreas intermediárias e finalísticas da organização. E segundo o autor, acredita-se que a função de comprar no serviço público está diretamente relacionada com a falta de flexibilização e excesso de formalidades que dificultam e dão morosidade ao processo de aquisição, porém, não justifica empecilho para comprar de maneira eficiente.

Neste sentido, Sampaio (2020) acredita que o aperfeiçoamento das contratações públicas requer a realização de processos licitatórios mais eficientes, ou seja, capazes de reduzir o tempo para a contratação e o custo do processo, sem deixar de assegurar a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Na visão de Matias-Pereira (2021), a ordem natural da Administração na busca da eficiência e desburocratização das contratações governamentais apoia-se em um modelo que seja mais célere, seguro e menos custoso com o auxílio da tecnologia da informação. Ele aponta uma característica relevante no fortalecimento da boa governança pública em compras: a

utilização de um portal eletrônico de compras governamentais como meio de operacionalização. É um processo automatizado que compreende desde a compra até o pagamento sem o contato físico com os fornecedores, reduzindo sensivelmente a corrupção. Embora o governo eletrônico não deva ser visto somente como meio de disponibilização de serviços pela internet, mas também pela facilidade de interação entre governo, sociedade, e fornecedores, além do aumento da transparência em todos os atos.

Castro (2020) afirma que o princípio da eficiência foi inserido visando à boa administração, não bastando ao gestor público agir dentro da conformidade legal, alcançando os resultados com o menor custo possível, mas também da melhor forma em termos da relação entre pretendido e conquistado, esteja relacionado a um processo de compra ou a qualquer outra atividade desempenhada pela Administração. Por isso que outro fato importante e que influencia na eficiência das compras públicas é a competência dos agentes públicos envolvidos com os processos.

Santana (2009) corrobora essa afirmação e ressalta que no que tange à eficiência, o pregão eletrônico é, de longe, a modalidade licitatória que mais permite à Administração uma economia visível e considerável. Isso se dá em decorrência dos lances, já que a disputa primeira nessa modalidade é pelo valor de aquisição. Tanto a transparência quanto o tempo (meios) são também privilegiados no pregão, especialmente em sua forma eletrônica. O procedimento do pregão em si é de celeridade superior (SANTANA, 2009).

Quadro 1 — Conceitos de eficiência relacionados a compras públicas

REFERÊNCIA	CONCEITOS
Niebuhr (2005)	Eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade. Ou seja, o conceito de eficiência em compras públicas se resume em ter celeridade, reduzir custos, aumentar a qualidade dos produtos, e evitar desperdícios.
Medauar (2010)	Eficiência contrapõe-se à lentidão, a descaso, a negligência, a omissão - características habituais da Administração Pública brasileira.
TCU (2010)	A eficiência pode ser medida calculando-se e comparando-se o custo unitário da produção de um bem ou serviço, portanto pode-se considerar que o conceito de eficiência está relacionado ao de economicidade.
Motta (2011)	Tendência desburocratizante, contrapondo-se ao excesso de formalismo tão comum nesta seara.

Sampaio (2013)	Processos licitatórios capazes de reduzir o tempo para a contratação e o custo do processo, sem deixar de assegurar a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.
----------------	---

Fonte: Elaboração própria (2020)

Por meio dos conceitos de Eficiência abordados acima, percebe-se que a eficiência se mostra como um princípio que busca boa execução processual, seja por meio da celeridade, melhor proposta, e transparência, objetivando os melhores resultados para a Administração Pública e para a sociedade em geral.

Procurou-se também identificar alguns trabalhos científicos que aplicaram a sistemática teórica da eficiência nas licitações públicas, a fim de permitir uma melhor comparação entre os resultados obtidos nessas pesquisas com as deste trabalho.

O quadro 2, a seguir traz um comparativo entre os sete trabalhos analisados:

Quadro 2 — Quadro comparativo entre trabalhos sobre eficiência nas licitações públicas

AUTOR	TÍTULO	OBJETIVO	RESULTADOS
Nascimento (2015)	Proposta de estrutura de trabalho para aumentar a eficiência das compras públicas compartilhadas.	Identificação e definição das disfunções, desenvolvendo uma estrutura de trabalho para a melhoria do desempenho das compras compartilhadas.	A adoção de medidas de promoção de melhorias no planejamento das atividades relacionadas ao tratamento das aquisições públicas compartilhadas foi o que apresentou mais impacto na promoção das compras, em que a aproximação das Instituições envolvidas é a principal forma de sucesso na promoção do método.
Motta (2010b)	O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro.	Analisar a contribuição do sistema de compras públicas no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Brasileiro na busca de maior eficiência do gasto público federal.	O sistema brasileiro de compras não contribui substancialmente para a melhoria da eficiência do gasto público federal.
Sá (2018)	Licitações públicas com o uso da tecnologia da informação: um estudo sobre a eficiência do pregão eletrônico nas aquisições do Instituto Federal do Sertão Pernambucano.	Avaliar a eficiência dos processos para aquisições por pregão eletrônico, com objetivo de melhorar as práticas utilizadas na instituição e dar previsibilidade ao gestor público.	Os processos licitatórios da instituição são ineficientes quanto à celeridade, com prazos muito elásticos, e não há um calendário de compras com prazos bem definidos para a conclusão dos processos.

Faria (2017)	Indicadores de eficiência do pregão eletrônico: um estudo em uma Universidade Pública Federal	Compreender como a utilização de indicadores de eficiência pode contribuir para o aprimoramento dos processos de pregão eletrônico na UFSC.	Há necessidade de aprimoramento do sistema de gestão, a necessidade de normalização.
Alexandre (2016)	Os fatores que influenciam na eficiência das licitações por meio do pregão eletrônico na UFPE.	Identificar fatores que podem influenciar na eficiência das licitações por meio de pregão eletrônico na Universidade Federal de Pernambuco.	Os principais fatores encontrados que podem influenciar na eficiência das compras por meio do Pregão foram: a falta de capacitação e consequente reflexo na qualidade dos Termos de Referência, o tempo elevado gasto para atendimento das demandas na Universidade, e problemas em relação à comunicação interna.
Ferreira, Medina e Reis (2015)	Pregão Eletrônico e Eficiência nos Gastos Públicos Municipais	Identificar as contribuições do pregão eletrônico para a eficiência no processo de aquisição de bens e serviços comuns e melhoria da qualidade dos gastos públicos.	O pregão eletrônico é um instrumento capaz de minimizar ações oportunistas de agentes contratuais, pois dificulta a formação de cartéis e a promoção de fraudes, contribuindo para eficiência nos gastos públicos municipais.
Oliveira (2015)	Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos.	Analisar, na percepção dos diferentes atores das compras públicas, a atuação, a eficiência e a qualidade dos processos licitatórios no âmbito de duas instituições federais de ensino.	Os preceitos da teoria da burocracia são eivados nos processos de licitação das instituições, todavia, devem-se buscar maneiras de aperfeiçoá-la e atenuar disfunções encontradas em seus trâmites e treinamento adequado a todos envolvidos no processo, além de aliar esse modelo com planejamento adequado e boas práticas de gestão.

Fonte: Elaboração própria (2020)

Observa-se que, embora os respectivos enfoques dos trabalhos analisados e citados acima possam objetivos divergentes, todos analisam como o processo de compras pode ser aperfeiçoado de maneira que traga melhores resultados.

2.2 COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL

A administração pública pode ser conceituada, conforme Di Pietro (2008), como “a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime jurídico de Direito

Público, para a consecução dos interesses coletivos”. Por meio dessa ótica, a Administração Pública torna-se indispensável para a promoção do bem-estar social da coletividade.

A mesma autora, Di Pietro (2008) conceitua novamente a Administração Pública, “em sentido subjetivo formal ou orgânico, designando entes que executam a atividade administrativa, podendo ser pessoas jurídicas, órgãos ou agentes públicos. Contudo, em sentido objetivo, material ou funcional, a Administração Pública pode também designar a natureza da atividade exercida pelos entes públicos, quer seja, a própria função administrativa, incumbida ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2008).

A finalidade primordial da Administração Pública é atender ao interesse público. Nesse sentido, é elucidativa a sua definição, de acordo com Carvalho Filho (2017, p.9):

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia). Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública, é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar.

Dentre as atribuições da Administração Pública, uma se mostra relevante sobre as demais: o pensar o sistema de compras, não só cuidando da parte burocrática dos certames licitatórios, mas também buscando mecanismos que facilitem, agilizem e modernizem o processo de compras como um todo. Não apenas comprar, mas sim planejar esse comprar para se poder gerar uma economia de escala, bem como criar um padrão para essas aquisições (CUNHA, 2012.)

Na formação do conceito de compras públicas, os elementos que formam a aquisição devem ser apontados, devido à existência de uma enorme estrutura que envolve as aquisições públicas.

O ponto inicial é a obrigatoriedade da licitação, princípio consagrado no art. 37, XXI da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei nº 8.666/1993, que cumpre o papel de definir as normas sobre as licitações e os contratos administrativos.

Lobão (2016) afirma que as compras públicas são, sempre, objeto de interesse dos governos ou administrações públicas, por deverem obrigatoriamente, estar alinhadas ao orçamento, planejamento e finanças públicas. Suas regras e seus procedimentos podem sofrer alterações e atualizações sempre que a necessidade as impuser, em decorrência de situações sócio-político-econômicas.

Na visão de Fernandes (2015), as compras e contratações públicas possuem uma função administrativa que abarca tarefas e processos de aquisição de bens, serviços e obras de engenharia. Essas tarefas são responsáveis por permitir a identificação de demandas, seleção e encaminhamento de pedidos ao fornecedor, preparação e adjudicação do contrato e todas as fases do mesmo até o fim da prestação do serviço ou da vida útil do bem.

Ao se ampliar o entendimento das compras públicas, estas deixam de ser consideradas uma atividade meramente rotineira, e passam a ser entendidas como parte do processo de logística das organizações, tanto públicas como privadas, de forma inter-relacionada com os outros setores da organização, influenciando e sendo influenciadas nas tomadas de decisões estratégicas (MARTINS; ALT, 2001).

Para Terra, Machado e Cruz (2022), pela percepção de seu caráter complexo e estratégico, as compras públicas devem ser entendidas para além de simples procedimentos administrativos, sendo impactadas por diversos fatores que vão desde a gestão até sua operacionalização.

A complexidade das compras públicas envolve a diversidade de itens licitados, as especificidades técnicas, a quantidade e os valores vultosos envolvidos. A área de compras desempenha um papel importante na realização dos objetivos da organização, em virtude da sua capacidade de afetar a qualidade de produtos e serviços essenciais para o funcionamento de toda a organização.

Existem múltiplas dimensões por meio das quais se pode abordar o tema da aplicação dos recursos públicos, variando das mais estratégicas, focadas na qualidade das políticas públicas, até as mais operacionais, tratando da forma como se promove a aquisição de produtos e serviços. Outro tema de grande destaque é a da questão ética. O combate à corrupção tem concentrado boa parte dos esforços de governos, organizações não governamentais e organismos internacionais (MOTTA, 2010).

Para Pereira (1997), num mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar seu julgamento discricionário, somente seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei. Assim, as compras, no âmbito da administração pública, concretizam-se mediante procedimentos que devem garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Atualmente, em tempos de crise fiscal, cortes orçamentários, e em que se muito fala em teto de gastos públicos, o papel do administrador se torna mais árduo e necessário. Segundo Motta (2010b), cortar despesas ou reduzir desperdícios e custos desnecessários não é atividade

simples, nem mesmo no âmbito do setor privado, que sempre foi conhecido pela capacidade inventiva na busca de técnicas de gestão para o equacionamento de tais problemas. Entretanto, com o tempo e a persistência, os empresários perceberam na logística, especialmente em sua função de compras, a área com melhores níveis de impacto sobre os resultados da empresa. Tal percepção contribuiu para um aumento do interesse sobre o tema, com a realização de estudos e a formulação de novos conceitos.

Para Ferrer (2020), as compras públicas são consideradas um dos processos mais transversais do setor público, o que permite aumentar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas. A incorporação de técnicas e rotinas auxilia na melhoria da capacidade gerencial e administrativa, tornando a administração pública mais eficaz e comprometida.

Segundo Motta (2010b), uma das mais provocativas e que certamente contribui para o aprofundamento da reflexão sobre a questão do gasto público e dos mecanismos para seu aperfeiçoamento, é a de que 83% do desperdício analisado era de caráter passivo. Evidentemente, tal resultado não implica no abandono de medidas de combate à corrupção, mas no reconhecimento da relevância do Desperdício Passivo, ou seja, da ineficiência em compras.

Por isso, a mudança no paradigma obriga uma visão sobre todo o processo de aquisição, a fim de se poder visualizar os gargalos e as oportunidades que atravessam a atividade de compra no setor público.

Para Costa e Terra (2019), a partir desse olhar estratégico, percebe-se que a atividade de compras públicas é visualizada em toda a sua complexidade, envolvendo aspectos tais como: ciclo de gestão; dimensões correlatas; múltiplos *stakeholders*; processo de logística e de gestão de suprimentos; e para além disso deve se ter em mente que as compras públicas se vincula com as políticas públicas e com os objetivos-chave de governo, como, por exemplo, o desenvolvimento nacional sustentável, expresso no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993.

Os objetivos das compras passam então a serem enxergados como objetivos estratégicos ao cumprimento das funções e metas estatais. Tal importância é fruto do caráter determinante da qualidade do gasto e da eficiência na utilização do recurso público para o êxito da gestão governamental. Nesse diapasão, as compras podem servir como mecanismos para melhores serviços e, conseqüentemente, para a qualidade de vida dos cidadãos (BARBOSA, 2015).

2.3 LICITAÇÕES

A licitação é um conjunto ordenado de atos e atuações estatais, que antecedem e constituem o fundamento de uma decisão administrativa. O termo “licitação” deriva da expressão latina *licitatione* (“arrematar em leilão”).

Sempre que a Administração pretende realizar uma tratativa mediante contrato administrativo, a regra é utilizar processo licitatório, seja para contratação de serviços, aquisição ou alienação de bens, permissões de uso de bem público, e concessões de serviços públicos.

No Quadro 3, a seguir, são apresentados alguns conceitos do termo licitação:

Quadro 3 — Conceitos ou significados de licitação

REFERÊNCIA	CONCEITO
Mello (2009)	Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.
Gasparini (2009)	Procedimento administrativo por meio do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para um contrato ou ato negocial de seu interesse.
Di Pietro (2013)	Procedimento administrativo pelo qual um ente público abre a possibilidade, aos interessados, de formularem propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.
Carvalho Filho (2014)	Procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos - a celebração do contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.
Meirelles (2016)	Procedimento administrativo preparatório do futuro ajuste, de modo que não confere ao vencedor nenhum direito ao contrato, apenas uma expectativa de direito.

Fonte: Elaboração própria (2020)

Portanto, a licitação é um procedimento administrativo obrigatório para a contratação por um ente público, quando se almeja adquirir, contratar, alienar, conceder, permitir ou locar algum bem ou produto.

O Princípio da Licitação estabelece que, em regra, antes de uma contratação ou aquisição pública é indispensável a realização de um procedimento licitatório, cuja modalidade varia de acordo com as especificidades do objeto ou seu valor estimado.

Na aquisição de bens e serviços pela Administração Pública utiliza-se a licitação (um conjunto de procedimento administrativo). O primeiro texto a tratar de licitações no Brasil foi o Decreto nº 2.296/1862, um regulamento para as aquisições de serviços sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras públicas.

Mota (2017), entende que a licitação é o instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar, e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável, competência esta de todo dirigente público.

A licitação deve ser utilizada não apenas para contratar serviços ou adquirir bens a um menor preço, mas, além de servir de instrumento para o atendimento de outras finalidades públicas, servir também como instrumento de implantação de políticas públicas. “Uma boa decisão pública é aquela embasada em informações e análises confiáveis, pautadas em princípios e valores aceitos e que traz os efeitos desejados para a melhoria do bem-estar social” (SECCHI, 2016, p. 4).

Segundo Mello (2009), a realização de uma licitação depende da ocorrência dos pressupostos lógicos (pluralidade de objetos e pluralidade de ofertantes, uma vez que, diante da inexistência de concorrência e variedade de objetos a serem ofertados, a realização de licitação não tem o menor sentido), jurídico (quando a licitação se constitui em meio apto, em tese, para a consecução do interesse público), e fático (existência de interessados na disputa. Diante da ausência de concorrentes, não há como realizar a licitação).

É oportuno salientar que a edição da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) não exauriu a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre licitação. Seu objetivo principal foi trazer mais segurança às contratações públicas, ampliando-se o número de regras e transformando todo o conjunto da lei em normas de licitações e contratos.

Segundo Rosilho (2011), a Lei Geral de Licitações seguiu o caminho da “superlegalização”, já que criou procedimentos rígidos e minuciosos reduzindo a discricionariedade do operador de compras na tentativa de melhor contratar a aquisição de bens e serviços.

O jurista Niebuhr (2012) destaca que a Lei nº 8.666/93 compreende diversos artigos, a maior parte deles fragmentada em vários parágrafos, inciso e alíneas, cujo teor constitui um emaranhado de normas que praticamente exaurem a matéria. Além de servir como norteadora para as compras públicas, atendendo aos preceitos constitucionais, a Lei nº 8.666/93 foi criada com o intuito de barrar e extinguir atos de corrupção e fraudes nas licitações e contratações do setor público.

A Administração Pública, com o objetivo de alcançar o bem-estar da coletividade, deve conduzir seus atos conforme os denominados Princípios da Administração Pública, os quais à luz do caput do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988)– CRFB de 1988, orientam todos os atos administrativos, incluindo os procedimentos licitatórios.

Amorim (2017) afirma que a licitação, como atividade administrativa, é norteada por alguns princípios – alguns previstos expressamente na CRFB e em lei –, os quais definem os critérios interpretativos e conferem a possibilidade de supressão de lacunas e omissões normativas. É guiada por alguns princípios, que definem os critérios interpretativos e conferem a possibilidade de supressão de lacunas e omissões normativas.

Dessa forma, os princípios da Administração Pública estão assim elencados na Constituição Federal de 1988 (Capítulo VII - Da Administração Pública):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988, p.41).

O princípio da legalidade determina que a Administração Pública só poderá agir do acordo com a lei, conforme a lei autorizar expressamente (ato vinculado), inciso II, do art. 5º. da Carta Constitucional: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” ou quando existir previsão legal (ato discricionário). Assim, o licitante que for lesado em relação à inobservância da norma, poderá impugnar judicialmente o procedimento (DI PIETRO, 2018).

O princípio da impessoalidade, que deve ser observado tanto em relação aos administrados quanto em relação à própria Administração, determina que em relação aos administrados o agente público deve praticar o ato administrativo se colocando como se fosse a própria instituição pública agindo, de forma imparcial, obstando qualquer tipo de benefício a certas pessoas em detrimento de outras ou, ainda, perseguições ou prejuízos. Nas licitações públicas, este princípio se associa aos da isonomia e do julgamento objetivo, determinando que todos deverão receber tratamento igual em relação a direitos e obrigações.

O princípio da publicidade possibilita que a sociedade possua controle das ações administrativas, com transparência, por meio da publicação dos atos administrativos de interesse da coletividade.

O princípio da moralidade ou da probidade administrativa estabelece que o agente público aja com honestidade, decoro, ética e probidade no exercício dos atos administrativos.

O princípio da eficiência requer que o agente atue dentro da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, e traga resultados positivos à Administração Pública.

O ideal de eficiência traz consigo a relação custo-benefício, a celeridade, a efetividade na prestação de serviços e a ideia da boa administração. Alguns atores aliam a eficiência (fazer o que se espera) à eficácia (alcançar os resultados esperados ou metas estabelecidas pela Administração) (SOUZA, 2011).

Além dos princípios acima elencados, no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, menciona-se que, em relação aos procedimentos licitatórios, deve também respeitar aos princípios da

[...] seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 2022, p.1).

O princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável relaciona-se com o contexto ambiental, e também com o desenvolvimento sustentável em diversos aspectos, como o social, econômico, político e ético.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório preconiza que os interessados deverão apresentar suas propostas baseadas nas condições estabelecidas no Edital. Caso aceita a proposta ou celebrado o contrato com desrespeito às condições previamente determinadas, violados foram os princípios da licitação, especialmente, o da igualdade entre os licitantes, uma vez que aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os descumpriu (DI PIETRO, 2018).

Nesse mesmo sentido, Justen Filho (2016) explica que:

O estrito cumprimento aos procedimentos e às regras contidas no ato convocatório é um dever para a Administração, cuja observância pode ser exigida pelos licitantes. Como o ato convocatório estabelece regras de conduta para a Administração, isso produz efeitos reflexos para os licitantes. Permite-lhes prever a conduta futura dos agentes da Administração e, desse modo, orientar as decisões a tomar (JUSTEN FILHO, 2016, p. 592).

O instrumento convocatório (edital) é a ferramenta pela qual a administração leva ao conhecimento público a licitação, estabelecendo todas as regras, tanto para o agente público quanto para os interessados em participar do certame. Niebuhr (2012) explica que o instrumento convocatório estabelece as regras sobre o certame e é o meio para dar publicidade e convocar os interessados para oferecerem suas propostas.

O princípio do julgamento objetivo também decorre do princípio da legalidade, e prega que o julgamento das propostas deverá ser realizado conforme os critérios determinados no instrumento convocatório.

Diante disso, entende-se que o procedimento licitatório é dever dos órgãos da Administração Pública, sendo imprescindível orientar-se de acordo com os princípios norteadores, em prol da tangibilidade do alcance do interesse público.

O procedimento licitatório é composto de duas fases: a interna e a externa.

A fase interna é realizada antes da publicação do aviso de licitação, e contempla inicialmente a formalização da demanda administrativa.

Olivo (2012) explica que a licitação pública inicia com a fase interna, momento em que a administração define o objeto e todas as demais condições para elaboração do instrumento convocatório. O procedimento licitatório inicia com a requisição do objeto. É a partir da necessidade, manifestada pelo requerente, que a administração inicia o processo visando à futura contratação.

A fase externa é iniciada com a divulgação do ato convocatório, e finda-se com a adjudicação e homologação do objeto da licitação ao vencedor do certame.

Segundo o art. 45 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, há quatro tipos de licitação: menor preço (quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço), melhor técnica (quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta com melhores critérios de qualidade e especificidade indispensáveis para o alcance do interesse público), técnica e preço (quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a melhor proposta com os fatores "técnica" e preço", de acordo com proporções previamente consignadas em edital, e maior lance ou oferta (quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta com maior valor nominal).

O tipo mais amplamente utilizado é o de menor preço, e para Justen Filho (2016), as licitações de tipo menor preço não excluem exigências de qualidade mínima, ou seja, selecionar a proposta mais vantajosa envolve também uma avaliação da qualidade mínima do objeto. Nesse sentido, Santana e Ferrer (2015) evidencia que a análise do objeto deve resgatar questões mais abrangentes, como é o caso da própria qualidade do gasto público em si, evitando desperdícios e desnecessidades.

As modalidades de licitação são formas de realização e condução do processo licitatório, havendo especificidades divergentes entre elas nas fases interna e externa, que visam ajustar-se às peculiaridades de cada tipo de negócio administrativo.

Segundo Pereira Júnior (2003), as modalidades de licitação revelam como fazer e o que deve ser cumprido pela instituição. A cada modalidade, obriga-se o modo de licitar em conformidade com o valor e as particularidades do objeto desejado.

Atualmente, verifica-se a implementação de uma série de iniciativas no sentido de aperfeiçoar os processos relacionados à gestão de compras públicas, incorporando modernas ferramentas que já são utilizadas com expertise na iniciativa privada, como a utilização do comércio eletrônico, a utilização do pregão eletrônico de forma obrigatória em quase toda a totalidade dos processos, a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços – SRP, e por último a fomentação da Central de Compras.

Na visão de Cunha (2012), esses são exemplos de preocupação com a otimização de processos na aquisição de produtos e serviços na administração pública por meio da modernização em suas aquisições com equilíbrio, transparência e eficiência nos seus gastos.

2.4 PREGÃO ELETRÔNICO

A regulamentação do pregão emergiu, pela primeira vez no Brasil, na Lei nº 9.742/97 – Lei Geral das Telecomunicações, que a instituiu, como modalidade de licitação a ser utilizada exclusivamente no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, para contratos que não versavam sobre obras de engenharia.

Conforme a referida Lei, a finalidade do procedimento licitatório é, por meio de disputa justa entre interessados, obter um contrato econômico, satisfatório e seguro para a Agência.

O sucesso da modalidade motivou o Governo Federal a editar, com base no art. 22, XXVII da Constituição, a medida provisória nº 2.026, de 04.05.2000, reeditada 18 vezes. Estas reedições da medida provisória limitavam a aplicabilidade do pregão ao âmbito federal. Como

resultado da conversão da Medida Provisória nº 2.182-18, tivemos a edição da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, com a nova modalidade licitatória, nas versões – pregão comum e eletrônico – vigorando para as três esferas da federação, tanto nas administrações diretas como indiretas.

Nos procedimentos licitatórios tradicionais, previstos no art. 22 da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2022), as licitações são caracterizadas por possuírem duas etapas: na primeira, denominada fase de habilitação, são entregues pelos licitantes participantes os envelopes com a documentação que comprova a situação jurídico, técnica e econômica da empresa. Na segunda etapa, são entregues os envelopes com as propostas de preços. No caso do licitante que é desclassificado na primeira etapa, o seu envelope contendo a proposta de preços não é aberto pela comissão. A razão desse procedimento é que o licitante que não esteja qualificado na fase inicial e não atenda as exigências de qualificação técnica, jurídica e econômica, também não estará apto a ter sua proposta de preço avaliada.

No Quadro 4, a seguir, são apresentados alguns conceitos de pregão:

Quadro 4 — Conceitos de pregão

REFERÊNCIA	CONCEITO
Niebhur (2005)	modalidade de licitação pública destinada a contratos de aquisição de bens ou prestação de serviços, ambos considerados comuns, cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes de melhor classificação renovem as suas propostas oralmente.
Gasparini (2006)	procedimento administrativo mediante o qual a pessoa obrigada a licitar, seleciona para a adquirir bens comuns ou para contratar serviços comuns, dentre as propostas escritas, quando admitidas, melhoráveis por lances verbais ou virtuais, apresentadas pelos pregoantes em sessão pública presencial ou virtual, em fase de julgamento que ocorre antes da habilitação.
Pestana (2013)	processo administrativo realizado na forma presencial ou eletrônica, através do qual a Administração Pública identifica a melhor proposta para a aquisição de determinados bens e para a contratação de certa espécie de serviços, logo, o menor preço a ser suportado pela Administração Pública.

Fonte: Elaboração própria (2020)

O pregão é uma modalidade de licitação cujo objeto não sofre limitação de valor. O que determina a sua utilização é o bem ou serviço a ser licitado, independentemente do valor inicialmente estimado pela Administração. Nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, o pregão é cabível nos casos em que a licitação tenha por objeto a contratação de bens e serviços

considerados comuns. A criação dessa nova modalidade licitatória foi uma das mais relevantes ações desde a criação da Lei nº 8.666/1993, na busca da eficiência dos processos de compras públicas.

O principal objetivo do pregão é aumentar a qualidade do gasto público, promovendo e permitindo o acesso, a concorrência, a transparência, a publicidade e o controle pela sociedade. A economicidade e celeridade são os principais atributos dessa espécie de licitação.

Segundo Mello (2009), as principais características que diferenciam o pregão das outras formas de licitação são: ausência de limite de valor para o bem ou serviço a ser adquirido e exame posterior, e não prévio, como nas outras modalidades, da habilitação dos concorrentes.

Para Campana (2018), é importante ressaltar que a ideia do pregão eletrônico é extremamente vantajosa para a Administração Pública, pois garante maior concorrência ao certame, visto que permite uma maior quantidade de licitantes devido ao seu acesso ser online.

Segundo Bittencourt (2005), diante de todas as modalidades de licitação atuais, é perceptível, no pregão eletrônico, a vantajosidade relativa ao aumento da competição, uma vez que a presença física dos licitantes não é exigida; porém, além da adoção desta modalidade, revela-se salutar o aprimoramento na gestão desses processos e, ainda, o acompanhamento simultâneo dos dados dos certames para que eventuais distorções possam ser corrigidas e realinhadas antes da finalização das licitações.

Vale enfatizar que o pregão pode ter por objeto: a contratação, que é aquela que ocorre na forma clássica, em que à adjudicação sucede a assinatura do contrato; e o registro de preços, no qual após a adjudicação se assina uma ata para contratações futuras (art. 11 da Lei nº 10.520/2002).

Contudo, o que dificulta a utilização ampla do pregão, é o que se define como bem e serviços comuns.

Conforme definem Amorim e Oliveira (2019):

A Lei nº 10.520/2002 trata o bem ou serviço comum baseada em critérios eminentemente mercadológicos (possibilidade de definir, de acordo com as práticas usuais de mercado, os critérios de desenvolvimento e qualidade de forma objetiva no edital). Desse modo, em obediência ao parâmetro legal, não seriam a heterogeneidade ou a complexidade técnica que, por si só, determinariam se o objeto é especial para fins de enquadramento da modalidade pregão (AMORIM; OLIVEIRA, 2019, p.27).

O Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002 define esses bens e serviços como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Como já falado anteriormente, o pregão foi instituído como modalidade licitatória por meio da Lei nº 10.520/2002, regulamentado, na forma presencial, pelo Decreto nº 5.450/2005, e na forma eletrônica era regulamentado pelo Decreto nº 5.504/2005. Os referidos decretos foram substituídos pelo Decreto nº 10.024/2019, que passou a regulamentar a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, além de dispor sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Mendes (2009) entende que o processo da contratação na Administração Pública é formado por um conjunto de fases, mas que não deve se limitar apenas a essa ideia. Cada uma das fases é integrada por diversas etapas e cada etapa por diferentes atos ou decisões, estruturados de forma lógica, de modo que permita ao gestor público selecionar, de maneira isonômica, a satisfação da necessidade pela melhor relação custo-benefício. Dessa forma, o processo é um fenômeno complexo, em que as decisões mais difíceis são adotadas justamente na fase de planejamento.

2.4.1 Fase interna do Pregão Eletrônico

Olivo (2012) explica que a licitação pública inicia com a fase interna, momento em que a administração define o objeto e todas as demais condições para elaboração do instrumento convocatório. O procedimento licitatório inicia com a requisição do objeto. É a partir da necessidade, manifestada pelo requerente, que a administração inicia o processo visando à futura contratação.

Gasparini (2009, p.17) explica que

[...] na fase interna, são praticados os atos de preparação para o desencadeamento da competição e não pode haver participação de terceiros, podendo esta atitude ser caracterizada com uma afronta ao princípio da isonomia ou igualdade. Neste momento, ocorre, ainda, a autorização para a deflagração do procedimento, a averiguação da real necessidade de aquisição, a verificação da existência de dotação orçamentária, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, a elaboração da minuta do instrumento convocatório e respectivo termo contratual, aprovação jurídica, além dos procedimentos relacionados à correta descrição dos itens, dos orçamentos para formação do preço de referência, da designação dos agentes administrativos especificamente encarregados.

Santana e Ferrer (2015) destacam que "[...] a fase preparatória ou interna, é de extrema importância no processo licitatório, havendo a necessidade de um maior envolvimento de técnicas e práticas administrativas por parte dos servidores públicos que atuam no processo [...]", e é neste momento que se verifica a complexidade de tal processo para as instituições públicas.

Basicamente, na fase interna são definidos o objeto a ser licitado, a quantidade e forma, a formação de preços, a disponibilidade orçamentária e o Edital.

A visão moderna do planejamento o insere enquanto uma fase, de acordo com Santana e Ferrer (2015) a primeira, em que o ente público deve procurar os meios adequados à garantia da sua ocorrência de forma eficaz.

Oliveira (1988) afirma que o gestor antes de contratar deverá verificar se o objeto contempla a necessidade administrativa, o tempo necessário para a execução do objeto; adequar o procedimento licitatório às modalidades e aos procedimentos definidos pela lei; analisar os riscos da contratação, os prováveis fornecedores, o responsável pela fiscalização do contrato, as cláusulas que serão inseridas na minuta contratual.

A contratação pública é diretamente ligada à concorrência entre os entes privados, pois a maior competição promove a qualidade, eficiência, reduzindo a possibilidade de falhas, e até mesmo corrupção, o que torna mais necessário o foco na fase inicial do processo licitatório.

O número de licitantes participantes dos processos é um indicador do interesse em fornecer ao órgão, e além de reduzir os preços, na maioria dos casos, também aumenta a qualidade dos itens licitados e traz vantagens de mercado ao órgão.

Para Di Pietro (2017), o planejamento das contratações otimiza a prestação de serviços públicos. Considera-se que a administração pública gerencial e o princípio da eficiência demonstrem de forma clara a ideia de planejamento como ferramenta para gestão efetiva dos recursos públicos.

Segundo os ensinamentos de Fernandes (2017), podemos considerar como etapas do planejamento a realização dos Estudos Técnicos Preliminares, o Gerenciamento de Risco e o Termo de Referência ou Projeto Básico.

O planejamento da contratação recebe como insumo uma demanda, e gera como saída um instrumento convocatório (edital). A fase externa do processo licitatório recebe como insumo o edital e gera como saída o contrato assinado com o contratado. A gestão do contrato recebe como insumo o contrato assinado e gera como saída uma solução, que produz resultados que atendem à necessidade que gerou a contratação (BRASIL, 2014).

Planejar a previsão das aquisições e contratações de um órgão, buscando aumentar a economicidade, e disponibilizar dados mais precisos que melhor auxiliem os gestores públicos na tomada de decisão, assim como promover ações públicas que melhor atendam ao coletivo também norteiam o escopo da gestão estratégica de compras.

Motta (2008) entende que no âmbito da definição do objeto da contratação, especificá-lo de forma minuciosa, bem como elaborar os procedimentos necessários para executá-lo tornam-se fundamentais para formalizar a demanda com sucesso, o que reflete na melhor relação custo-benefício. Trata-se de uma atividade multidisciplinar, pois as informações são oriundas de diversas fontes, com os conhecimentos técnicos especializados e a discricionariedade de cada alçada, envolvendo dessa forma a unidade requisitante, a direção, o setor competente pela execução, o jurídico e o próprio mercado, cada um com sua competência de autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele. Dentro de premissas básicas para um bom planejamento das compras públicas está a identificação da necessidade a partir de um problema, e posteriormente, dimensioná-la adequadamente. Ouvir os envolvidos com o problema é o ponto essencial para a definição da melhor solução. A partir disso, define-se o objeto para a abertura de um processo de aquisição.

Fernandes (2008) entende que planejar as aquisições de bens e serviços proporciona uma gestão eficaz da cadeia e suprimentos, elimina desperdícios, reduzindo a possibilidade de contratações emergenciais, possibilita a economia de escala, evita o fracionamento das compras como prática ilegal com o intuito de dispensar a licitação, e racionaliza os procedimentos internos para a execução dos processos.

Na visão de Munduruca (2018), comprar estrategicamente compreende a utilização de melhores práticas por parte dos compradores públicos a partir do planejamento das necessidades do órgão, buscando a melhor solução. O planejamento em compras visa estabelecer um objetivo específico, uma meta a ser alcançada e definir, por meio de um plano de ação, a maneira que melhor viabilizará a demanda.

Vareschini e Chaves (2019) esclarecem que a fase de planejamento visa delimitar a demanda, justificar a necessidade do órgão, comprovar sua viabilidade técnica e econômica, estabelecer as regras do certame, por meio da elaboração do edital, bem como do futuro contrato. Ou seja, esta etapa serve de subsídio para as outras duas, de sorte que eventuais falhas nesse momento comprometerão a lisura de todo o procedimento, daí sua importância.

Cavalcanti (2013) alerta que é nesta fase que também se mostra indispensável a verificação de existência de recursos orçamentários e se as necessidades a serem contempladas são prioritárias dentro da instituição.

Para Paim e Pércio (2017), "os Estudos Preliminares se referem ao cabimento da solução adotada pela Administração, diante da existência de outra possível; às características necessárias ao objeto, especialmente aquelas que restringem a competição; ao custo e ao valor da contratação; às características da execução do objeto a ser contratado. Contudo, tais conteúdos não são excludentes de outros eventualmente identificados".

Os Estudos Técnicos Preliminares - ETP são um conjunto de informações decorrentes de pesquisas, análises e experiências, sobre determinado objeto, e que subsidiam a elaboração do Termo de Referência. Nele deve constar a necessidade da contratação, a demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, os requisitos da contratação, estimativas das quantidades para a contratação, levantamento de mercado, em relação à análise das alternativas possíveis, estimativa do valor da contratação, descrição da solução, demonstração dos resultados pretendidos, possíveis impactos ambientais, e posicionamento acerca da adequação da contratação para o atendimento da necessidade que se destina.

A etapa seguinte é a de Gerenciamento de Riscos, e segundo Fernandes (2017), é a etapa de identificação dos futuros e eventuais problemas que possam atingir a qualidade da contratação e criação de mecanismos de solução prévios, as denominadas ações de contingência, que diminuirão a probabilidade de ocorrência dos problemas e maximizarão as chances de êxito da contratação.

O Gerenciamento de Riscos consiste nas atividades de identificação dos principais riscos que possam vir a comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação. Nesta fase, deverão ser avaliados os riscos identificados, consistindo na mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco, tratamento dos riscos consideráveis inaceitáveis, e definição dos setores responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos que venham a ocorrer.

O Termo de Referência - TR não consta no texto da Lei Geral de Licitações, Lei nº 8.666/1993, nem na Lei do Pregão, Lei nº 10.520/2002, entretanto, está regulamentado no âmbito dos Decretos Federais nº 3.555/2000 e 10.024/2019. Ele é um instrumento obrigatório para toda contratação, e deve reunir os elementos necessários e suficientes, com nível detalhado de especificidades do objeto, e as condições da licitação e da contratação. O TR é o instrumento que determina o sucesso ou insucesso de uma contratação pública.

A doutrina entende que a elaboração do Termo de Referência é de competência multissetorial, tendo em vista que este instrumento deve ser elaborado por profissionais que possuem a conhecimento suficiente para esboçar o objeto da licitação. Assim, os anseios da

Administração Pública serão melhor atendidos, e haverá maiores chances de promover uma contratação satisfatória.

Santana e Ferrer (2015) destaca a importância, no processo licitatório, da fase interna, havendo a necessidade de um maior envolvimento de técnicas e práticas administrativas por parte dos servidores públicos que atua no processo, e é neste momento que se verifica a complexidade de tal processo para as instituições públicas.

Niebuhr (2012) esclarece que, uma vez publicado o instrumento convocatório, a Administração e os licitantes estão vinculados a ele, não podendo se apartar ou se divorciar dos seus termos. Para o autor, o edital é a ferramenta pela qual a Administração leva ao conhecimento público a licitação, estabelecendo todas as regras, tanto para o agente público quanto para os interessados em participar do certame. Niebuhr (2012) ainda explica que o instrumento convocatório estabelece regras sobre o certame e é o meio para dar publicidade e convocar os interessados para oferecerem suas propostas.

Justen Filho (2005) afirma que é problemática uma definição abrangente de todo o conteúdo possível do edital. Nele, há quatro núcleos fundamentais, cuja inexistência acarreta a invalidade do ato. Nesses termos, para o autor, um edital deve, necessariamente, conter disciplina sobre o procedimento a ser adotado na licitação, as condições de participação dos interessados no certame, os critérios de seleção da proposta mais vantajosa, e a futura contratação, inclusive com a minuta do contrato.

A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2022, p.41), estabelece ainda, em seu artigo 41, que “[...] a Administração não pode descumprir as normas e as condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Nesse mesmo sentido, Justen Filho (2016) explica que:

O estrito cumprimento aos procedimentos e às regras contidas no ato convocatório é um dever para a Administração, cuja observância pode ser exigida pelos licitantes. Como o ato convocatório estabelece regras de conduta para a Administração, isso produz efeitos reflexos para os licitantes. Permite-lhes prever a conduta futura dos agentes da Administração e, desse modo, orientar as decisões a tomar (JUSTEN FILHO, 2016, p. 592).

Diferentemente das demais modalidades de licitação, no pregão, o agente responsável pela condução dos procedimentos licitatórios é o pregoeiro. Como nem sempre terá o conhecimento técnico necessário para a fase de julgamento das propostas, a Equipe de Apoio deverá ser composta por representantes da unidade requerente. Para Justen Filho (2009), a Administração deverá organizar serviços destinados a apoiar a atividade do pregoeiro. Daí a referência de uma "equipe de apoio", cuja existência é indispensável para o sucesso do pregão.

É na fase interna que deverá ser realizada a designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio, por meio de ato administrativo específico, conforme nomeação pela Autoridade Competente.

2.4.2 Fase externa do Pregão Eletrônico

Para Cavalcanti (2013), a segunda fase do procedimento de contratação é composta pela parte externa do processo, já a terceira, pela fase contratual, gerencial e fiscal.

O art. 6º do Decreto nº 10.024/2019 (BRASIL, 2029), traz uma importante norma para a organização do certame, que é a definição das suas etapas, e deixando claro qual a sequência dos atos a serem praticados pelos agentes públicos. Em relação à etapa externa, o certame possui as seguintes etapas:

- I. *Publicação do aviso de edital* - ato em que a Administração publica em meios oficiais o edital da licitação. O prazo mínimo para abertura do certame após a publicação do Edital no Diário Oficial da União é de oito dias úteis;
- II. *Apresentação de propostas e de documentos de habilitação* - nesta fase, os interessados em participar do certame, deverão anexar suas propostas de preços, e sua documentação de habilitação. Esta fase ocorre no intervalo entre a publicação do aviso e o início da fase de envio de lances.
- III. *Fase competitiva* – momento em que é feita a verificação acerca da admissibilidade das propostas para a fase subsequente do julgamento. Envolve a comprovação de poderes pelo licitante para a prática dos atos inerentes ao certame e a entrega de declaração de cumprimento dos requisitos de habilitação.
- IV. *Fase de julgamento* – é a fase em que se faz a escolha da melhor proposta, verificando se atende às especificações e exigências do Termo de Referência e demais anexos do instrumento convocatório;
- V. *Fase de habilitação* – momento para análise das condições necessárias para a celebração do contrato. Esta fase é subsequente à de julgamento e envolve a verificação da documentação de habilitação apenas do licitante vencedor;
- VI. *Fase recursal* – caracteriza-se pela sua concentração ao final da sessão pública do pregão. Apenas após a declaração do vencedor é que se inicia o momento processual para a apresentação de recursos contra quaisquer atos praticados durante o certame;

VII. *Fase de adjudicação* – momento processual que antecede a homologação do certame, dando por encerrado o trabalho de escolha do licitante com aptidão para a contratação;

VIII. *Fase de homologação* – é a última etapa do procedimento do pregão: envolve a análise de todo o ocorrido pela Autoridade Competente, e depois dela segue-se a assinatura do contrato ou equivalente.

Na fase externa, o Pregoeiro e Equipe de Apoio são os agentes responsáveis pelo andamento do processo, e ao final, a Autoridade Competente ratifica ou sugere alterações nos atos realizados durante esta fase.

2.4.3 Sistema de Registro de Preços - SRP

O Sistema de Registro de Preços – SRP é um procedimento precedido de licitação, que tem por finalidade o registro formal de preços de bens e serviços de caráter rotineiro, para aquisições e contratações futuras. De uma maneira geral, o SRP é adotado naquelas situações em que a Administração, apesar de presumir a utilização do bem e/ou serviço, não tem como estipular, de antemão, o momento e a conveniência quantitativa exatos de sua aquisição. Dessa maneira, quando a Administração necessitar do objeto registrado, deverá recorrer à ata previamente formalizada e providenciar a sua contratação, no momento em que necessitar, desde que respeitados os quantitativos definidos previamente no instrumento convocatório.

Esse Sistema está previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666/93 e no âmbito da Administração Pública Federal está regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013 (BRASIL, 2013, p.2), que assim dispõe:

- Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá 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.

Na visão de Barbosa (2015), o SRP é um instrumento consistente, que apresenta um avanço, fomentando uma transformação acentuada nos procedimentos de compra, pois sua

execução estratégica objetiva atender às demandas em tempo hábil, potencializando a celeridade, a competitividade e a economicidade.

Para Di Pietro (2013), o objetivo do SRP é facilitar contratações futuras, evitando-se que a cada nova situação demandada sejam realizados múltiplos procedimentos licitatórios, acarretando custos financeiros, materiais e de recursos humanos para a máquina pública.

Fernandes (2006) leciona que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.

No pensamento de Justen Filho (2016), o SRP pode ser definido como um contrato normativo que constitui um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados por meio de licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitadas as condições previstas no edital.

Bittencourt (2015) afirma que o Sistema de Registro e Preços é uma solução que visa resolver problemas de logística na aquisição de bens no setor público, pois proporciona a vantagem competitiva de reduzir os custos de estoques, pois se cria um estoque virtual, possibilitando o recebimento dos produtos parceladamente no momento oportuno.

Para Fernandes (2015), a possibilidade de contratação imediata é um diferencial do SRP, que pode ser aplicado nas demandas urgentes e de difícil mensuração ou de consumo eventual, que ocasionalmente podem não esperar o tempo de trâmite usual das licitações. Em alguns casos, demandas urgentes podem incentivar a promoção de sucessivas dispensas de licitação de um mesmo objeto podendo trazer prejuízos ao erário.

Pestana (2013) ensina que, quando for corriqueira a necessidade de suprir-se a Administração Pública de determinados bens ou serviços, a racionalização da gestão pública exige que o sistema seja instalado e o preço correspondente registrado, com isso evitando-se a realização de diversas – e sempre custosas – licitações. Noutras vezes, o sistema impõe-se, nas situações em que a Administração Pública opte, dada a conveniência, por entregas parceladas, notadamente quando não possua condições apropriadas e compatíveis de armazenamento ou possam acarretar impacto financeiro desnecessário, se cotejada com fornecimento *just in time*."

2.4.3.1 Compras Compartilhadas

A compra compartilhada é uma forma de dois ou mais órgãos públicos se unirem para participar de uma mesma licitação, sendo um deles o gerenciador de todo o processo licitatório.

A modalidade de compras compartilhadas mais utilizada no Brasil é o Sistema de Registro de Preços – SRP, que, como conceitua Fenili (2014), é uma contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, cujo processo de seleção do fornecedor e gerenciamento da contratação estão a cargo de um órgão específico.

O Sistema de Registro de Preços permite a existência de licitações compartilhadas, figurando um órgão como gerenciador da Ata de Registro de Preços que dela irá advir, e outros órgãos como seus participantes, colaborando, inclusive, com a fase de planejamento do processo. Ademais, abre-se o certame à participação competitiva de pequenas e médias empresas, permite-se o atendimento a demandas imprevisíveis e desburocratiza-se o processo sem a obrigatoriedade da existência prévia de dotação orçamentária.

A obrigatoriedade dos prazos para a abertura e conclusão de um processo licitatório impacta na celeridade do andamento dos processos de compras. São diversas as evidências que caracterizam entraves durante as fases interna e externa de um processo: falta de planejamento, pesquisa de mercado inadequada, licitantes que não cumprem os prazos editalícios, falta de cooperação da equipe técnica de apoio durante o julgamento das propostas, dentre outros, que comprovam que o foco das compras públicas está na maneira em que os processos são conduzidos por todos os envolvidos.

O compartilhamento do processo de aquisição tem se tornado uma ferramenta eficaz, culminando na redução do tempo médio de trâmite processual, economia de recursos humanos e financeiros, facilitação de rotinas operacionais, melhor gestão de ofertas de compras, gestão do cadastro de fornecedores e no registro dos preços praticados.

Nas compras públicas do governo federal brasileiro, a utilização de uma única licitação para atender mais de um órgão público existe desde a aplicação do Decreto Federal n.º 3.931 de 2011. Na vigência deste decreto, tal procedimento vulgarizou-se sob a nomenclatura de “carona”, traduzindo, na linguagem comum, “a ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir seu próprio trajeto, sem custos”, pois o “carona” simplesmente aderiu à ARP de determinado órgão, desde que esta estivesse vigente (FERNANDES, 2014).

Fernandes (2008) avalia o poder de compra estatal como capaz de potencializar a economia de determinada região, estimulando empresas locais a melhorar a qualidade de seus bens e serviços, aumentando a competitividade industrial e tecnológica. Tal atuação é ainda potencializada mediante as chamadas compras compartilhadas, que congregam por vezes mais de uma centena de órgãos e entidades em uma única aquisição ou contratação conjunta, sendo esse um paradigma em franca expansão na seara pública brasileira.

A aquisição compartilhada se configura até a participação dos órgãos envolvidos na elaboração da aquisição, quer seja na pesquisa de preços, na elaboração do instrumento convocatório, ou ainda, no planejamento das aquisições compartilhadas (BRASIL, 2013).

O compartilhamento das aquisições facilita a padronização e proporciona a potencialização da capacidade de inteligência para a realização do planejamento das compras e organização das demandas, além do relacionamento com os clientes internos, que é a principal característica de uma central de compras, como considera Fenili (2016a).

Na compra pública compartilhada é primordial a interação e a integração dos órgãos adquirentes, fazendo-se necessária, para tal, a efetivação da apresentação de órgãos participantes no certame e sua inclusão no edital da licitação, como preconiza o Decreto Federal n.º 7.892 de 2013 (BRASIL, 2013).

A efetivação do processo, conforme Amorim (2018), seguem as etapas:

1. O Órgão Gerenciador, após dar publicidade e realizar a pesquisa de mercado, concretiza a licitação para viabilizar o registro de preços;
2. Cabe ao Órgão Gerenciador efetivar a convocação para participarem do registro de preços;
3. Efetivado todo o procedimento licitatório, é assinada a Ata de Registro de Preços, na qual é formalizado o compromisso de possível futura contratação;
4. O Órgão Gerenciador gere a Ata de Registro de Preços, indicando, sempre que solicitado, os fornecedores, para o atendimento às necessidades da administração, obedecendo à ordem de classificação e aos quantitativos de contratação definidos pelos participantes da ata.

O Decreto Federal n.º 8.189/2014 (BRASIL, 2012), enfatiza a importância do gerenciamento da aquisição compartilhada, sendo realizado por uma Central de Compras. Os pontos mais relevantes das atribuições da Central de Compras são o desenvolvimento de processos, os procedimentos para a aquisição comum entre órgãos e entidades e o gerenciamento de preços praticados nas licitações e de fornecedores.

Na visão de Fenili (2014), os traços principais da compra compartilhada, quer sejam: a formação de redes organizacionais previamente à abertura da IRP, o aumento significativo do número de órgãos participantes, ampliação da aquisição e/ou contratação de produtos e serviços sustentáveis, e a aquisição e/ou contratação de bens e serviços de uso uniforme na escala pública.

Fenili (2016a) acredita que a adoção do paradigma das compras compartilhadas posiciona a Administração Pública como ator de destaque junto ao mercado, ao passo que as

compras compartilhadas podem trazer benefícios tais como a economia de escala e a racionalização processual, mas deve-se ter uma visão acurada desta prática. O autor ainda chama atenção para uma possível perda de competitividade que pode ser ocasionada pelas compras públicas, embora também ressalte que as compras compartilhadas aumentam o poder de compra do Estado. O mesmo autor, Fenili (2016b) ratifica esta afirmação ao considerar como característica principal de uma central de compras a capacidade de inteligência no que se concerne ao planejamento e à organização das demandas, bem como ao relacionamento com os clientes internos.

A central de compras é uma solução de baixo custo, composta por uma estrutura administrativa com corpo técnico especializado, evitando retrabalho, e trazendo economia de escala.

Entre os benefícios da aquisição compartilhada, destacam-se:

- Possibilidade da obtenção de ganho de escala ao adquirir grandes volumes, e com a participação do maior número de licitantes nos certames;
- Unificação de procedimentos de compras, contribuindo para a diminuição de procedimentos licitatórios e reduzindo custos com a realização de apenas uma licitação para diversos órgãos;
- Possibilidade de se efetuar melhor controle e gestão nas aquisições por meio do Sistema de Registro de Preços, operacionalizando o planejamento das aquisições;
- Aumento do dinamismo e da transparência nas aquisições públicas por meio da contratação realizada pelo Portal de Compras do Governo Federal.

Fernandes (2018) cita as vantagens das compras compartilhadas como a redução do número de processos, geração de economia de escala e os produtos com maior qualidade.

Em contrapartida, um dos problemas das aquisições conjuntas se dá ao fato de pequenos fornecedores não terem condições de competirem em igualdade, sem possibilidade de acessarem os mercados por não possuírem recursos financeiros, economia de escala, de escopo, nem capacidade técnica de atenderem os mais diversos órgãos espalhados pelo país.

Por isso, tornar-se mais necessário a realização de estudos técnicos preliminares, que permitam aprofundar a realidade dos diversos mercados, estabelecendo quais os mercados cujo compartilhamento da aquisição não imporá uma concentração prejudicial em poucas empresas licitantes, evitando desvirtuar o papel das compras públicas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, como a sua classificação, suas fases de desenvolvimento, suas etapas e operacionalização.

3.1 TIPO DE PESQUISA

A pesquisa estudou uma unidade específica (Coordenação de Material e Patrimônio) e um grupo de servidores (*stakeholders*) envolvidos nos processos de aquisições da Universidade.

O estudo possui abordagem qualitativa, valorizando o contato direto do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada.

Para Godoy (1995), a pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo. Segundo a mesma autora, os estudos qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural.

O objetivo é apresentar subsídios ao gestor público, no sentido de contribuir para a tomada de decisões discricionárias no planejamento anual das compras realizadas pela universidade, e melhorar a execução dos processos licitatórios realizados na modalidade Pregão com Sistema de Registro de Preços, atendendo às demandas da Instituição, com celeridade, qualidade e economia ao erário.

A natureza da pesquisa é aplicada em relação à necessidade de se resolver problemas concretos e com finalidade prática. Para Gil (2002), esse tipo de pesquisa representa estudos elaborados com o intuito de resolver problemas identificados no âmbito da realidade em que os pesquisadores atuam ou vivenciam. Segundo Prodanov e Freitas (2013), a investigação aplicada objetiva gerar conhecimento para a aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais. Neste caso, a pesquisa ocorreu no âmbito da Coordenação de Material e Patrimônio – CMP, setor pertencente à Universidade Federal da Bahia.

A classificação da pesquisa, quanto aos fins, é descritiva, pois os procedimentos relacionados aos processos licitatórios da UFBA serão apresentados e interpretados. A pesquisa descritiva procura conhecer a realidade estudada, suas características e seus problemas.

Pretende descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVINÕS, 1987).

Em relação aos meios, utilizou-se a pesquisa de campo, bibliográfica e documental. Ademais, com a pesquisa de campo, foi possível verificar todas as especificidades dos processos licitatórios, desde a demanda das unidades, passando pelo planejamento da contratação, até a homologação dos pregões eletrônicos. A pesquisa de campo “[...] é a investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu o fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo” (VERGARA, 2010, p.42).

A pesquisa bibliográfica abrangeu a bibliografia já publicada sobre o tema de estudo. Em termos genéricos, entende-se que a pesquisa bibliográfica é um conjunto de conhecimentos reunidos em obras de toda natureza, com a finalidade de conduzir o leitor à pesquisa de determinado assunto, proporcionando o saber (FACHIN, 2006). Para Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. A pesquisa bibliográfica é caracterizada, neste estudo, pela revisão de literatura relacionada ao estudo de pregões eletrônicos via SRP, e à análise dos trabalhos acadêmicos publicados acerca da temática.

Também foi realizada pesquisa documental, pois a coleta de dados, em uma das etapas, se dará por meio da análise dos pregões eletrônicos realizados pela Coordenação de Material e Patrimônio, dos anos 2018 a 2020. Para Gil (2002), a pesquisa documental é caracterizada pela consulta a material interno e externo da organização.

Vergara (2010) evidencia que a investigação documental é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza. Outros dados secundários também serão consultados, como manuais, relatórios de gestão, e-mails e orientações da UFBA, Coordenação de Material e Patrimônio e do Núcleo de Gerenciamento de Licitações – NGL.

O método aplicado para a pesquisa é o Estudo de Caso. Segundo Gil (2002), este método consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. Já Yin (2015), sugere que se use o protocolo de estudo de caso para aumentar a confiabilidade da pesquisa e orientar o pesquisador na coleta de dados.

Para atingir o objetivo geral na melhoria da execução processual das compras da Universidade, estabeleceu-se como objetivos específicos:

1. analisar os pregões eletrônicos, via Sistema de Registro de Preços, realizados pela UFBA entre os anos de 2018 e 2020;

2. analisar os aspectos operacionais acerca da utilização do pregão com registro de preços na UFBA;
3. identificar os aspectos que colaborem para o desempenho eficiente no processo de aquisições e contratações na Universidade;
4. analisar a eficiência da gestão dos processos licitatórios via Sistema de Registro de Preços da UFBA realizados entre os anos de 2018 e 2020, em relação à celeridade (tempo de duração das fases interna e externa), economicidade (diferença entre os valores estimados pela Administração e homologado), e quantidade de itens não fracassados (itens que não foram desertos e nem tiveram propostas aceitas).

Com estes objetivos, buscou-se analisar a eficiência do pregão eletrônico, no Sistema de Registro de Preços, na UFBA.

Para o tratamento dos dados, a etapa seguinte diz respeito à análise de conteúdo dos autos dos processos de compras da UFBA, objetivando contestar ou confirmar informações colhidas nas etapas anteriores, bem como buscar esclarecimentos de pontos que, porventura, contribuíssem para uma melhor compreensão. De acordo com Bardin (2016) a análise de conteúdo é o conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

3.2 LÓCUS DA PESQUISA

O estudo foi desenvolvido na Coordenação de Material e Patrimônio - CMP, unidade da Administração Central subordinada à Pró-Reitoria de Administração e responsável pelas aquisições de bens e materiais de consumo e permanentes da Instituição, por meio de processos licitatórios, determinados pela legislação federal.

A CMP é constituída pelas atividades desenvolvidas nos Núcleos de Gerenciamento de Compras, Gerenciamento de Licitação, Gerenciamento de Patrimônio e Gerenciamento de Almoxarifado, além de englobar as atribuições dos Setores de Apoio e Secretaria Executiva. A Coordenação tem como competências planejar, coordenar, controlar e executar as rotinas relacionadas às ações que envolvam as aquisições de bens e contratações de serviços da UFBA.

A Universidade Federal da Bahia, considerando o seu caráter público e a sua grande diversidade interna, tem a missão de produzir e disseminar ciência, tecnologia, arte e cultura, base para a formação sólida de profissionais, docentes e pesquisadores que atuem dentro de

elevados padrões de desempenho técnico e ético e sejam cidadãos comprometidos com a democracia e a promoção da justiça social (UFBA, 2018).

A Instituição de Ensino é considerada a maior e mais influente universidade do estado da Bahia e uma das mais importantes no país. É uma instituição pública mantida pelo Governo Federal do Brasil, vinculada ao Ministério da Educação, possui regime jurídico de autarquia. Dispõe de sede na cidade de Salvador e dois campi localizados em Vitória da Conquista e Camaçari e orientada por seus Conselhos Superiores (Conselho Universitário, Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão, Conselho Acadêmico de Ensino, Conselho Acadêmico de Pesquisa e Extensão) (UFBA, 2018).

Na década passada, a UFBA adquiriu com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC. O SIPAC tem como objetivo geral dar suporte para que a área meio possa realizar diferentes atividades e consultas em toda a área administrativa da Universidade, conforme sua designação de atividade. O sistema integra totalmente a área administrativa desde a requisição até o controle do orçamento distribuído internamente. Este sistema busca envolver todas as atividades relacionadas à UFBA, incluindo as licitações.

Desde o ano de 2012, o SIPAC começou a ser o meio que permitiu a implantação do planejamento das aquisições/contratações da Universidade. O SIPAC é utilizado para que as unidades enviem, dentro de um prazo determinado pela Administração, o planejamento das licitações para aquisições de bens e serviços.

Todas as etapas do processo licitatório são cadastradas no SIPAC, como a abertura do processo para a oficialização da demanda, a realização dos Estudos Técnicos Preliminares, o planejamento da contratação/aquisição, a elaboração do Termo de Referência, do Edital, a chancela jurídica da Procuradoria Federal que assessora a UFBA, e inclusão da documentação das licitantes durante a fase externa do certame.

Na UFBA, a fase de planejamento tem início com a catalogação do material ou serviço no SIPAC. Os diversos setores da Universidade solicitam, ao longo do ano ao Núcleo de Gerenciamento de Compras – NGC, o cadastramento de itens, no sistema, que eles desejam adquirir no ano seguinte. Cabe ao NGC a gestão do catálogo e a frequente conferência em relação a itens duplicados, obsoletos, ou que não atendam às necessidades da UFBA.

O fluxo do processo licitatório na Universidade, para a aquisição de um item comum, de natureza geral, para várias Unidades, é iniciado de forma centralizada na Coordenação de Material e Patrimônio, em específico no Núcleo de Gerenciamento de Compras, que realiza o planejamento da aquisição para atender toda a UFBA.

Após o cadastramento dos itens a serem licitados no SIPAC, é realizada a pesquisa de preços, posteriormente é elaborado o Termo de Referência, e é divulgada a Intenção de Registro de Preços – IRP, etapa bastante importante em relação às licitações compartilhadas, pois é nesta fase que os demais órgãos que tenham interesse em participar dos pregões eletrônicos gerenciados pelo órgão responsável pela licitação manifestam o seu interesse. A etapa seguinte é a elaboração do Edital, que compete ao Núcleo de Gerenciamento de Licitação – NGL, e posteriormente o processo é enviado para a chancela jurídica. Caso não haja observações e alterações a serem realizadas, o processo está apto para publicação, e posterior início da fase externa. Se houver necessidade de ajustes o processo será publicado após as retificações ou inclusão das informações sugeridas. Caso a UFBA almeje participar das licitações de outros órgãos, é também nesta fase que ela manifesta o seu interesse.

No ano de 2011, o Ministério da Educação começou a realizar licitações compartilhadas entre o Ministério e as Universidades Federais que a ele são subordinadas.

Atualmente, por meio do FORPLAD – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior, a Universidade Federal da Bahia participa de licitações compartilhadas, mais especificamente em nível regional, com as demais Universidades pertencentes à Regional Nordeste do FORPLAD.

O Ministério da Economia, através da Secretaria de Gestão - SEGES, tem realizado diversas licitações, via Sistema de Registro de Preços, através da sua Central de Compras, para englobar todos os órgãos da Administração Pública Federal que tenham interesse. As compras compartilhadas realizadas pela SEGES seguem um calendário anual, e englobam os produtos que são considerados de maior dificuldade de aquisição/contratação pelos diversos órgãos.

Retornando ao rito processual do pregão eletrônico, a partir da data designada para a abertura do pregão eletrônico, tem-se as fases de lances, negociação, julgamento, habilitação, intenção de recursos, adjudicação, finalizando com a homologação pela Autoridade Competente.

A Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019, dispõe sobre o Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e das comunicações no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC. A partir desta IN, cada Unidade de Administração de Serviços Gerais - UASG passou a elaborar anualmente o seu respectivo PAC, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente. Portanto, o planejamento da Universidade Federal da Bahia foi aprimorado, adequando-se aos novos procedimentos determinados pelo Ministério da Economia

Na UFBA, visando ao atendimento do Princípio constitucional da Eficiência, existe mapeamento de processos para a condução de processos licitatórios, delegando atribuições e imputando responsabilidade às áreas envolvidas nas contratações. Com o mapeamento observa a melhoria na comunicação, otimização do fluxo processual e padronização dos documentos.

Na Universidade, os processos licitatórios são, preferencialmente, realizados na modalidade pregão, na forma eletrônica, e nos anos de 2018 e 2019, foram realizados 108 (cento e oito) pregões eletrônicos, com o valor total estimado de R\$ 447.606.727,67 (quatrocentos e quarenta e sete mil, seiscentos e seis reais, setecentos e vinte e sete reais, e sessenta e sete centavos), conforme dados extraídos do Portal de Compras do Governo Federal. No ano de 2020, o valor total estimado das licitações realizadas na Universidade Federal da Bahia foi R\$ 134.043.176,83 (cento e trinta e quatro milhões, quarenta e três mil, cento e setenta e seis reais, e oitenta e três centavos), sendo R\$ 92.420.010,68 (noventa e dois milhões, quatrocentos e vinte mil, dez reais e sessenta e oito centavos) referentes à modalidade pregão, na forma eletrônica.

3.3 COLETA DE DADOS

Com relação às técnicas e aos instrumentos de coletas de dados, foi feito o confronto de informações utilizando a análise documental (pregões eletrônicos, via SRP, realizados pela UFBA, entre os anos de 2018 e 2020, SIPAC, Portal de Compras do Governo Federal, sítio da UFBA, e documentos administrativos) e entrevistas.

Este método de coleta permitiu a criação de uma base de dados que viabilizou o presente estudo.

3.3.1 Análise documental

A análise documental permite aos gestores a identificação de possíveis gargalos que atrapalhem o trâmite normal do processo licitatório desde a emissão da solicitação pela unidade requisitante. Foi feito um levantamento no SIPAC e no Portal de Compras do Governo Federal em relação a todos os pregões, via SRP, de 2018 a 2020 realizados pela Universidade Federal da Bahia. Analisaram-se inicialmente os procedimentos adotados na fase interna de cada licitação, como a formalização da demanda, a realização dos Estudos Técnicos Preliminares, os agentes envolvidos na elaboração do Termo de Referência por meio da relação de itens que constam no SIPAC, o edital, e, posteriormente, a análise da fase externa da licitação, após a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União – DOU.

3.3.2 Entrevistas

As entrevistas foram realizadas com os principais *stakeholders* dos setores envolvidos com as etapas interna e externa dos processos licitatórios: com a Coordenadora de Material e Patrimônio da UFBA, Autoridade Competente dos processos licitatórios da Universidade, com a Chefe do Núcleo de Almoxarifado, principal requisitante para aquisição de material de consumo da Universidade, com o Chefe do Núcleo de Gerenciamento de Compras, responsável pela centralização das demandas de aquisições da instituição, e com o Chefe do Núcleo de Gerenciamento de Licitação, responsável pela elaboração dos editais.

Em outras palavras, o objetivo da pesquisa consistiu em mapear e levantar oportunidades de melhorias nos processos de compras relacionados ao aumento da eficiência dos pregões eletrônicos via SRP.

A entrevista foi dividida em duas seções: na primeira, verificou-se o perfil dos entrevistados, objetivando a identificação dos respondentes, na segunda, o objetivo foi a percepção das etapas do processo licitatório. As questões da entrevista estão elencadas no Apêndice A.

3.4 PROCEDIMENTOS PARA MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS PREGÕES ELETRÔNICOS

A principal referência de análise do desempenho dos Pregões Eletrônicos (SRP), realizados pela Universidade Federal da Bahia foram os dados dos 115 pregões eletrônicos realizados no triênio 2018-2020. A pesquisa foi realizada no Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet, e no SIPAC, pois todos os processos administrativos da Universidade já foram digitalizados e estão disponíveis para consulta por qualquer interessado. Após a consulta dos dados referentes aos pregões eletrônicos, foram analisados o tempo gasto na fase interna (formalização da demanda até a publicação da licitação no Diário Oficial da União – DOU) e na fase externa (início da fase de lances até a homologação). Na obtenção de dados quanto à economicidade, foram realizadas comparações entre os valores estimados e homologados de cada um dos 115 processos analisados.

Como parâmetro de análise da economicidade e celeridade dos processos de compras da UFBA, consultaram-se aleatoriamente outros dez processos licitatórios de dois órgãos federais: Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e outros cinco pela Universidade Federal de Sergipe – UFS. A escolha por estas duas Universidades deu-se por serem duas

Universidades localizadas em estados próximos à Bahia, e que devido à localização podem sofrer os mesmos impactos relacionados a aumento de preços por causa de frete, logística, ou ausência constante de licitantes locais em licitações que envolvem menor valor.

O principal critério de julgamento das propostas do pregão, devido à inversão de fases, é o menor preço, sendo observadas as especificações de cada item em relação às exigências do Termo de Referência, e, desde então, a economicidade tornou-se um fator importante a ser avaliado em relação à eficiência dos pregões, principalmente nos tempos atuais de cortes orçamentários.

3.5 MODELO DE ANÁLISE

Por meio do referencial teórico estudado, foi elaborado o seguinte modelo de análise.

Quadro 5 — Modelo de Análise

CONCEITOS	DIMENSÕES	INDICADORES
Análise da eficiência dos Pregões Eletrônicos (SRP) da UFBA após o Planejamento Anual de Compras	Desempenho	Eficiência quanto à celeridade; Eficiência quanto à economicidade; Eficiência quanto aos pregões desertos, cancelados ou revogados.
	Melhorias	Maior engajamento das Unidades na realização e no acompanhamento das licitações; Planejamento das compras; Treinamento dos servidores envolvidos nos processos; Realização de pregões eletrônicos com menor quantidade de itens; Utilização do Sistema de Registro de Preços; Maior participação de aquisições conjuntas.

Fonte: Elaboração própria (2021)

4 RESULTADOS

Nesta sessão, serão apresentados os dados referentes aos processos licitatórios de acordo com os objetivos específicos da pesquisa e com o modelo de análise.

Os dados sobre celeridade e economicidade dos pregões eletrônicos foram coletados entre os meses de agosto e setembro de 2021, e as entrevistas foram realizadas no mês de outubro do mesmo ano.

A escolha pelo Pregão Eletrônico, por meio do Sistema de Registro de Preços, deveu-se à quase totalidade dos processos licitatórios realizados tanto pela UFBA quanto por demais órgãos da Administração Pública Federal. No ano de 2018 foram realizados quarenta processos nesta modalidade, no ano de 2019 quarenta e oito processos, e no ano de 2020 vinte e sete processos.

4.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS BASEADA NA ANÁLISE DOCUMENTAL

O quadro 06, a seguir, apresenta a quantidade de pregões eletrônicos via Sistema de Registro de Preços realizados nos anos de 2018 e 2019, referentes à aquisição de bens e serviços comuns, totalizando 76 processos licitatórios realizados com sucesso e 12 fracassados.

Quadro 6 — Pregões Eletrônicos (SRP) 2018/2019 - UFBA

Quantidade de pregões eletrônicos analisados	88
Anos de realização dos pregões eletrônicos	2018 e 2019
Redução média entre o valor estimado e homologado	37,07%
Tempo médio de duração da fase interna	155 dias
Tempo médio de duração da fase externa	46 dias
Tempo médio de duração do pregão eletrônico	200 dias
Certames fracassados	12

Fonte: Elaboração própria (2021)

Em relação aos processos licitatórios desertos, observa-se durante a análise documental que, por tratar-se de licitações com os valores estimados muito baixos e pela quantidade pequena de itens registrados, não houve interesse da participação de nenhum licitante. Esta prática ocorreu nos anos de 2018 e 2019, e não foi verificada no ano seguinte.

O estudo realizado por Sá (2018) revelou que, dos trinta e sete pregões eletrônicos realizados, somente um foi deserto.

Como já citado no capítulo anterior, as etapas primordiais para o sucesso de uma licitação é o planejamento bem feito e a realização de estudos técnicos preliminares, a fim de diminuir as possibilidades de fracasso nos processos, seja por ineficiência dos agentes envolvidos nos processos de compras, ou pela ausência de licitantes interessados no objeto licitado.

Quadro 7 — Pregões Eletrônicos (SRP) 2020 - UFBA

Quantidade de pregões eletrônicos realizados	27
Ano de realização dos pregões eletrônicos	2020
Redução média entre o valor estimado e homologado	42,09%
Tempo médio de duração da fase interna	123 dias
Tempo médio de duração da fase externa	34 dias
Tempo médio de duração do pregão eletrônico	156 dias
Certames fracassados	0

Fonte: Elaboração própria (2021)

No quadro acima, percebe-se que em 2020 houve uma considerada redução na quantidade de pregões eletrônicos em relação aos anos anteriores. A redução justifica-se por três motivos: pela implantação do Plano Anual de Compras – PAC, que gerou a redução de licitações em virtude do planejamento das unidades; pela paralisação das atividades presenciais da Universidade a partir do mês de março, que resultou na redução da demanda por materiais de expediente, computadores, material de limpeza, dentre outros necessários para o funcionamento das atividades acadêmicas e administrativas; e por causa das compras diretas para a aquisição de produtos destinados ao combate e à prevenção do COVID-19.

Ao todo foram realizados vinte e sete pregões eletrônicos via Sistema de Registro de Preços, e a redução entre os valores estimados e homologados foi de 42,09%, maior que a economia realizada nos processos licitatórios dos anos anteriores.

Também se verifica redução nas fases interna e externa, totalizando 156 dias, em média, para a conclusão de um processo licitatório. No ano de 2020 nenhum pregão eletrônico foi deserto.

Como base em relação à celeridade e economicidade dos pregões eletrônicos a UFBA após a implantação do PAC, consultaram-se outros dez pregões eletrônicos de dois órgãos

distintos, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e Universidade Federal de Sergipe – UFS.

Quadro 8 — Pregões Eletrônicos (SRP) 2020 - UFPE

Órgão	UFPE
Ano de realização dos pregões eletrônicos	2020
Quantidade de pregões eletrônicos analisados	5
Redução média entre o valor estimado e homologado	57,73%
Tempo médio de duração da fase interna	188 dias
Tempo médio de duração da fase externa	125 dias
Tempo médio de duração do pregão eletrônico	313 dias

Fonte: Elaboração própria (2021)

No quadro 08, observa-se que, em relação aos pregões eletrônicos realizados pela UFBA após a implantação do PAC, a economia em relação ao valor estimado foi superior. Contudo os processos licitatórios demoraram mais tempo para serem concluídos, tanto na fase interna quanto externa.

Quadro 9 — Pregões Eletrônicos (SRP) 2020 - UFS

Órgão	UFS
Ano de realização dos pregões eletrônicos	2020
Quantidade de pregões eletrônicos analisados	5
Redução média entre o valor estimado e homologado	48,64%
Tempo médio de duração da fase interna	109 dias
Tempo médio de duração da fase externa	26 dias
Tempo médio de duração do pregão eletrônico	134 dias

Fonte: Elaboração própria (2021)

No quadro 09, verifica-se que os processos licitatórios escolhidos aleatoriamente da Universidade Federal de Sergipe possuem uma economia média superior aos pregões eletrônicos da UFBA e foram iniciados e concluídos em menor tempo.

4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS BASEADA NAS ENTREVISTAS

Nesta seção serão relatados os procedimentos e as falhas dos processos licitatórios da UFBA na ótica dos entrevistados. A entrevista foi realizada com sete servidores da Coordenação de Material e Patrimônio da UFBA, sendo um lotado na Coordenação, um lotado no Núcleo de Gerenciamento de Almoarifado, um lotado no Núcleo de Gerenciamento de Compras, e quatro lotados no Núcleo de Gerenciamento de Licitação. Todos os servidores entrevistados desempenham funções vinculadas diretamente às diferentes etapas dos processos licitatórios da Universidade.

O objetivo de afunilar a coleta de dados se deu no intuito de aprofundar a obtenção de informações e qualificar a investigação com atores importantes na execução das atividades de compras. Os servidores são experientes, atuam na área de logística ou compras governamentais há mais de dez anos, possuem vasto conhecimento das atividades exercidas dentro de suas respectivas unidades e atuam em momentos distintos durante todo o trâmite processual.

Em relação à fase preparatória do pregão eletrônico, destaca-se a diversidade e as importantes atribuições designadas ao entrevistado (A), que elabora termo de referência, inexigibilidade de licitação, dispensa de licitação, emissão de resumos de empenhos, participa de equipe de apoio em processos licitatórios, analisa e responde pareceres jurídicos, analisa e responde pareceres referentes a pedidos de reequilíbrio financeiro e cancelamentos de atas de licitação, lança e analisa intenção de registro de preços, cadastra fornecedores, cadastra e cataloga itens no sistema, realiza estudo técnico preliminar, consolida as requisições no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, orienta as unidades sobre as normatizações e procedimentos das atividades, confere as atividades realizadas pelas unidades de acordo com os manuais de procedimentos, realiza leitura e interpreta as normatizações, acompanha a tramitação dos processos, entre outras atividades.

Antes da realização do Termo de Referência, é necessária a elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, cujos propósitos são evidenciar a verdadeira necessidade da aquisição de bens ou realização dos serviços, avaliar a factibilidade técnica da implementação das contratações, assim como compor a estrutura essencial para a produção do Termo de Referência.

Destarte, após o Estudo Técnico, em comento, elabora-se o termo de referência que é composto por uma sequência de etapas, como análise de catalogação e especificação de itens, pesquisas de preços, inserção de critérios de aceitabilidade do objeto, obrigações do contratante e da contratada, do controle e da fiscalização da execução, das sanções administrativas, leitura

e interpretação de legislações, uma vez que são constantes as atualizações dos procedimentos das atividades, entre outros requisitos para a confecção do referido Termo.

De um modo geral, as atividades realizadas pelo entrevistado (como dispensa e inexigibilidade de licitação, análises e respostas de pareceres jurídicos, de pedidos de reequilíbrio financeiro/cancelamento de atas e demais atividades já explanadas) requerem análises de documentações, leitura e interpretação de manuais e legislações, pesquisas de preços, conhecimento dos sistemas, tramitação de processos, análise do histórico do mercado em relação às oscilações de preços, domínio básico das plataformas de compras do governo federal, entre outras.

Já o entrevistado (F), atua na fase externa dos pregões eletrônicos. Dentre suas atividades, ele analisa os pedidos de impugnação e esclarecimento, opera o pregão no Comprasnet, analisa as propostas de preço juntamente com a Equipe de Apoio, analisa a documentação de habilitação, analisa possíveis manifestações de intenção de recurso, decide em relação aos recursos impetrados, e adjudica a proposta vencedora.

Em relação ao cumprimento de prazos, item preponderante para a celeridade e eficiência de um processo licitatório, embora não exista nenhuma determinação no procedimento interno da Universidade, o entrevistado (D), que é um dos responsáveis pela fase externa do pregão, destaca que em relação ao cumprimento de prazos, constitui obrigação de todo agente público atender ao princípio da duração razoável dos processos administrativos, uma decorrência da prerrogativa irrenunciável do poder-dever de agir, derivado dos princípios da moralidade, da eficiência, da supremacia e da indisponibilidade da necessidade pública, preceituados na Constituição Federal de 1988 e nas legislações infraconstitucionais. Ademais, com o intuito de tornar mais ágil e célere a prestação de serviços aos administrados, a Lei de Processo Administrativo (nº 9.784/1999) também estabelece prazos para o cumprimento da realização dos processos, que devem ser seguidos pelos servidores públicos. Insta salientar, também, que as Leis 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) e 10.520/2002 (Lei do Pregão) estabelecem múltiplos prazos, como, por exemplo, período para responder pedidos de esclarecimentos e recursos, prazo para comunicar dispensas e inexigibilidades de licitação à autoridade superior, com o intuito de ratificação e publicação na imprensa oficial, como condição para a eficácia dos atos, entre outras legislações que conduzem as atividades dos órgãos públicos.

Em todas as atividades, sempre existem fatores positivos, negativos e dificuldades que podem influenciar a realização das tarefas atribuídas ao colaborador, e, baseando-se neste pensamento, o entrevistado (A) esclarece que os órgãos públicos têm como missão atender aos interesses coletivos, prestando serviços fundamentais ao corpo social. Em relação à instituição

universitária, ela dissemina e cultiva o saber humano, cumprindo um relevante papel social. Ademais, a Coordenação de Material e Patrimônio (CMP) é o âmago da Universidade Federal da Bahia (UFBA), uma vez que é o setor primordial para que todas as outras unidades funcionem, objetivando viabilizar a adequada consecução das atividades finalísticas da instituição. As atividades desenvolvidas pela CMP possibilitam aos discentes suas atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão, conforme auxilia os setores da UFBA na distribuição, na aquisição e na manutenção de equipamentos necessários para a viabilização das atividades-fim da Universidade, sejam elas de ensino, pesquisa, extensão ou serviço médico para a população que dele precise.

Diante da relevância das instituições de educação e da importância das atividades desenvolvidas na CMP, citadas acima, o entrevistado, dessa forma, revela inúmeros fatores positivos decorrentes das suas atividades laborais, uma vez que contribui para o desenvolvimento socioeconômico e cultural, para o processo de constituição do cidadão, para formação humana, causando um relevante impacto na construção da consciência coletiva.

Em relação à execução das atividades, o entrevistado depara-se com algumas dificuldades, que se encontra, comumente, nos órgãos públicos, como escassez de servidores, falta de equilíbrio na distribuição de atividades, sobrecarregando mais um setor/servidor em detrimento de outros, falta de conhecimento para análise das especificações dos itens a serem licitados, para a realização de pesquisas de preços e para conferência de propostas de licitantes. Isso dificulta, muitas vezes, o cumprimento de alguns princípios constitucionais, como, por exemplo, o princípio da duração razoável dos processos e da eficiência no serviço público, o que, conseqüentemente, impacta na qualidade da prestação do serviço público.

Durante a realização das entrevistas, aprofundou-se a importância da celeridade, que está diretamente ligada à eficiência nos processos licitatórios, e que a pouca participação das unidades demandantes na construção dos processos licitatórios e na análise do processo muitas vezes o torna sem sucesso. Com este pensamento o entrevistado (B) acredita que alguns dos obstáculos existentes, que impedem uma contratação satisfatória, são as especificações dos objetos licitados, as pesquisas de preços e a conferência das propostas ofertadas, realizadas, comumente, por pessoas que não têm conhecimento do objeto licitado. Isso implica desperdício de dinheiro público, uma vez que se adquire produtos de qualidade inferior ao que se pretende obter por preços elevados, violando, assim, diversos princípios constitucionais, como, por exemplo, o da eficiência na administração pública. Com efeito, o princípio da eficiência, defendido na Constituição Federal, advoga que o administrador público deve continuamente buscar a solução que melhor atenda ao interesse público, considerando o máximo

aproveitamento dos recursos públicos. O referido princípio defende a melhor execução dos agentes públicos para alcançar os melhores resultados.

Nesse sentido, os autores Alexandrino e Paulo (2012) esclarecem que a ideia de eficiência se aproxima da de economicidade, princípio expresso no art. 70, caput da Constituição, referente ao controle financeiro da Administração Pública. Busca-se o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a relação custo/benefício da atividade da Administração. O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos, conforme essa análise de custos e benefícios correspondentes.

O entrevistado (D) entende que se houvesse maior interação entre os agentes envolvidos no processo licitatório, o tempo de duração da licitação seria menor, além de a Universidade adquirir produtos de melhor qualidade.

Já o entrevistado (B) acredita que o catálogo do SIPAC deveria ser atualizado com maior frequência, e que muitas demandas geradas pelas Unidades não condizem com as suas reais necessidades.

Dessa forma, com uma maior participação dos servidores das unidades demandantes dos processos licitatórios, como, na fase interna, com a elaboração dos Termos de Referência por equipes multissetoriais, (que requer conhecimento suficiente para esboçar o objeto da licitação e realizar a pesquisa de preços) e, na fase externa, (conhecimento suficiente para responder aos recursos, aos pedidos de esclarecimentos e para conferir as propostas ofertadas pelos licitantes), os recursos públicos seriam mais aproveitados, uma vez que elimina retrabalho, adquire produtos de qualidade e atende à finalidade pretendida.

Verifica-se, portanto, a necessidade de uma política de definição e de cobrança das atividades realizadas por cada setor da instituição, bem como punição de agentes públicos que não cumprem de forma efetiva as atividades de sua incumbência.

Nessa perspectiva, o entrevistado (A) entende que a falta de comprometimento com o dinheiro público e a ausência de engajamento do servidor, por exemplo, constituem um fato social patológico, decorrente de um estado de anomia (desorganização e desrespeito às regras), sendo multiplicada na estrutura das instituições sociais e na forma de agir dos indivíduos. Assim, nota-se que, o homem está envolto pela dúvida de como ser ético nas instituições públicas.

Infere-se, assim, que uma atuação efetiva de gestão, promovendo essa participação multissetorial no processo licitatório, é condição elementar para o alcance do êxito na contratação pública e, conseqüentemente, cumprimento dos princípios constitucionais.

A questão da economicidade dos pregões eletrônicos, relacionada ao valor final homologado em relação ao valor orçado pela Administração, é um dos indicadores de desempenho nos processos licitatórios, e, pela visão do entrevistado (C), o processo de licitação compartilhada possibilita múltiplas vantagens para a administração pública, como economia de dinheiro público, já que ocorre ganho de escala e celeridade nas ações processuais, melhor relacionamento com os fornecedores, quantidade reduzida de servidores envolvidos no processo, além da homogeneidade dos procedimentos, dos padrões e das especificações.

Nessa conjuntura, as compras compartilhadas, e a participação nas licitações realizadas pela Central de Compras do Ministério da Economia permitem que o órgão cumpra os princípios constitucionais da duração razoável do processo, da economicidade e da eficiência, que consiste em fazer o que deve ser realizado com excelência ao menor custo possível. Insta salientar, ademais, que não significa diminuir custo de qualquer modo, mas de conseguir a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do dispêndio.

Com efeito, a gestão da qualidade permite o alcance contínuo da excelente combinação entre recurso, ação e resultado. Ressalta-se, ainda, que a capacidade de realizar uma atividade com excelência consiste em ir além da competência técnica específica para efetivar a missão da instituição ou a sua atividade-fim. Isso porque o cumprimento das ações requer uma capacidade que exige planejar, organizar, conduzir, coordenar e controlar, para que a mera capacidade de executar agregue valor ao que é realizado. Em outros termos, a ação deve ser realizada não apenas para a instituição, para os servidores e para o governo, mas, sobretudo, para alcançar o interesse da coletividade.

Com a análise aprofundada dos processos licitatórios internos da Universidade, percebe-se que se houver maior interação entre os atores envolvidos no processo, e o planejamento da aquisição for realizado com competência, haverá a redução de gargalos, e o processo será concluído com sucesso.

O entrevistado (A) acredita que haveria melhorias em seu processo de trabalho, tornando-o mais eficaz, se a elaboração do Termo de Referência fosse feita por equipes multissetoriais e com conhecimento suficiente para esboçar o objeto da licitação, para a realização de pesquisa de preços, para a conferência das propostas ofertadas pelos licitantes e para a análise e respostas dos pedidos de esclarecimentos e recursos impetrados pelos participantes do processo licitatório.

O mesmo entrevistado destaca a melhoria dos processos devido ao controle preventivo dos processos licitatórios. Para ele o controle preventivo dos processos da administração pública é exercido pela Advocacia Geral da União, por meio dos seus procuradores federais. Durante a elaboração dos termos de referência, das dispensas e das inexigibilidades de licitação, por exemplo, os procedimentos são enviados à Procuradoria Jurídica, para que se obtenha um parecer sobre os trabalhos executados, o que tem contribuído para uma melhoria no desenvolvimento dos processos, dado uma segurança jurídica aos atos administrativos praticados, diminuindo perdas patrimoniais e o volume de ações judiciais.

Por fim, propõe-se sugestões de melhoria nas fases dos processos de compras da UFBA, que a Universidade se torne referência, como órgão do Executivo Federal, no planejamento das aquisições, na condução dos pregões eletrônicos, e no acompanhamento dos contratos administrativos, quando for o caso.

Dessa forma, propõem-se as seguintes sugestões por meio do plano de ação 5W1H. Esse plano tem por finalidade promover ações corretivas e de melhoria dos aspectos limitadores demonstrados neste estudo e utiliza a ferramenta de qualidade 5W1H como base para a sua concepção.

Revela Ambrozewicz (2003) que What – Qual é o assunto? Who – Quem: Qual o departamento responsável? Where – Onde: Onde a ação será conduzida? When – Quando: Quando esta operação será conduzida? Why – Por que: Por que esta operação é necessária? Como: Como conduzir esta operação? Segundo Tillmann (2022), a tradução desse recurso para o português tem se referido como 3Q1POC (O Quê? Quando? Quem? Por quê? Onde? Como?). Neste trabalho o termo “What” será utilizado para demonstrar as propostas de melhoria nos processos de trabalho sugeridos pelo autor.

Quadro 10 — Proposta para execução e acompanhamento da fase interna dos processos licitatórios da UFBA

Why (Por que)	Para que os processos licitatórios sejam bem fundamentados, com a demanda precisa ou estimada de cada Unidade, com os valores estimados compatíveis com o mercado, com o Termo de Referência preciso e claro, aumentando a participação dos licitantes do ramo, e reduzindo o tempo de tramitação dos processos.
Where (Onde)	Inicialmente por meio de reuniões por videoconferência, ou em reuniões presenciais, em seguida, cada um de sua unidade de trabalho, utilizando o SIPAC como ferramenta.
When (Quando)	O planejamento das aquisições deverá ocorrer entre dezembro de fevereiro.

Who (Quem)	Os gestores da Administração Central e das Unidades Administrativas e ou Acadêmicas, ou quem for por eles demandados, e os servidores da PROAD envolvidos na elaboração dos Termos de Referência e da obtenção das pesquisas de mercado.
How (Como)	Por meio da elaboração de atividades multissetoriais, em que em conjunto, cada servidor contribui com a atribuição que for determinada a ele.

Fonte: Elaboração própria (2022)

A utilização do método 5W1H no acompanhamento da fase interna dos processos licitatórios permitirá à Administração o planejamento mais preciso e o foco na redução dos gargalos e etapas que necessitam de maior intervenção e melhoria.

Quadro 11 — Proposta para execução e acompanhamento da fase externa dos processos licitatórios da UFBA

Why (Por que)	Para que a Universidade possa adquirir realmente os produtos que almeja, com as especificações corretas, no preço de mercado, com maior eficiência e menor morosidade.
Where (Onde)	Do seu próprio setor, o contato com o Pregoeiro pode ocorrer via e-mail institucional, telefone, dentro outros meios de comunicação.
When (Quando)	Durante a fase externa dos pregões eletrônicos.
Who (Quem)	Os servidores demandantes das diversas Unidades Administrativas e ou Acadêmicas da UFBA.
How (Como)	Acompanhando a fase de julgamento das licitações, analisando as propostas de preços dos licitantes participantes.

Fonte: Elaboração própria (2022)

Na fase externa, a ferramenta contribuirá com o trabalho conjunto realizado entre as unidades demandantes e o pregoeiro. Contudo, como o processo licitatório é um sistema em forma de engrenagem, e havendo alguma trava ou obstáculo no meio, ele não funciona, nada adiantará se a implementação na fase interna não for hábil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao caracterizar o processo licitatório como um sistema em forma de engrenagem, é possível perceber que se houver alguma trava no meio, ele não funcionará, e não atenderá aos anseios da sociedade. Por isso, nos últimos anos, o Brasil tem promovido ajustes significativos em seus sistemas de aquisição e contratação pública, mesmo que a Lei Geral de Licitações, ainda vigente, já possua quase três décadas e esteja obsoleta em relação aos avanços de mercado e tecnológicos que tivemos nos últimos anos.

Mecanismos de governança e novas regulamentações têm sido implementados, buscando a melhor exploração do potencial das licitações eletrônicas em todo o seu trâmite, seja com o constante aprimoramento do Portal de Compras do Governo Federal, ou por meio de novos regulamentos que buscam trazer maior profissionalismo à atividade de logística pública.

Em relação à atividade acadêmica desta área no país, a abordagem ainda é bastante tímida, e neste sentido, o objetivo desta dissertação é propor subsídios ao gestor público, no sentido de contribuir para a tomada de decisões discricionárias no planejamento anual das compras realizadas pela universidade, e melhorar a execução dos processos licitatórios realizados na modalidade Pregão com Sistema de Registro de Preços, atendendo às demandas da Instituição, com celeridade, qualidade e economia ao erário. O aumento no desempenho e na eficiência dos processos licitatórios da UFBA para aquisições e contratações é importante, tendo em vista a constante necessidade de melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Dessa forma, faz-se necessário responder à questão da pesquisa: **Como utilizar as potencialidades do Sistema de Registro de Preços - SRP para a melhoria da gestão de compras na Universidade Federal da Bahia?** Inicialmente foram coletadas informações por meio de pesquisa documental dos processos da UFBA, e de dois outros órgãos, UFPE e UFS, que foram tomados como referência em relação à eficiência dos seus pregões eletrônicos. Após a realização da análise documental, deu-se início às entrevistas, que foram realizadas com os principais agentes envolvidos com os processos licitatórios da Universidade. No término das entrevistas, foi possível mapear e levantar oportunidades de melhorias nos processos de compras da UFBA.

Os resultados encontrados na análise documental e nos relatos dos entrevistados demonstram que há necessidade de aperfeiçoar a fase inicial dos processos de compras: a etapa de planejamento. O planejamento das unidades geralmente não condiz com suas reais necessidades, e para o maior aproveitamento e utilização das potencialidades que o Sistema de

Registro de Preços oferece, os resultados sinalizam que há necessidade da maior interação entre os envolvidos no processo, diminuindo gargalos, e tornando o planejamento da licitação mais efetivo e próximo da realidade das necessidades de cada demandante e da Universidade como um todo. Já o SIPAC, muitas vezes, acaba atrapalhando o processo de aquisição da Universidade, por possuir, em seu catálogo, muitos itens obsoletos e repetidos, não atendendo com exatidão aos interesses dos demandantes.

Já na fase externa dos processos licitatórios, os resultados indicam a necessidade do apoio dos demandantes durante a análise de propostas das empresas participantes dos pregões eletrônicos. A UFBA possui quatro pregoeiros, que operam todos os pregões eletrônicos com os mais diversos objetos e especificidades variadas, o que requer a contribuição efetiva dos solicitantes, uma vez que os pregoeiros não possuem conhecimento técnico de todos os produtos licitados diariamente.

A análise documental e as entrevistas apontam para a melhoria dos processos da Universidade e para a integração com outros órgãos. O Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Gestão – SEGES, tem realizado diversos pregões eletrônicos, por meio da sua central de compras, para a aquisição de diversos produtos e execução de atividades-meio comuns, buscando a padronização dos itens demandados, e viabilizando uma atuação estratégica das compras públicas, imprimindo ganhos de qualidade, porém a UFBA não costuma participar efetivamente destes processos compartilhados.

Quanto aos objetivos específicos, verificou-se que houve aumento da eficiência dos pregões eletrônicos do ano de 2020 em relação aos pregões eletrônicos dos anos de 2018 e 2019 nas três variáveis analisadas: celeridade, economicidade e especificidade dos itens licitados. Contudo na comparação feita com os outros dois órgãos, os pregões eletrônicos da UFBA comprovaram serem menos eficientes no indicador economicidade. Dessa forma, é possível sugerir as seguintes ações buscando melhoria do processo de compras da UFBA:

- a. Planejamento das compras e contratações;
- b. Formação de equipes multissetoriais para a realização dos Estudos Técnicos Preliminares e do Termo de Referência;
- c. Aumento da integração dos agentes envolvidos nas fases dos processos licitatórios;
- d. Participação constante em licitações conjuntas de outros órgãos da Administração Pública;
- e. Criação de normas e procedimentos estabelecendo deveres e prazos para a execução das atividades de todos os envolvidos nos processos de compras.
- f. Constante capacitação de servidores.

Há a pertinência deste trabalho com a finalidade de mostrar-se à Administração o que se tem por mudanças e desafios. Contudo, fica evidente que fontes de dados adicionais podem ser identificadas para a realização de novas pesquisas que permitam análises mais profundas em relação à melhoria da gestão de compras públicas. Por fim, com a adoção das proposições sugeridas neste trabalho, permite-se vislumbrar o compromisso de entregar à sociedade serviços públicos de melhor qualidade e que atendam às demandas dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Eduardo Alipio Paulino de. **O Processo de Compras Compartilhadas do MEC: Estudo sobre a figura do “carona”**, f. 118. Dissertação (Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- ALEXANDRE, Rodrigo Danniel da Silva. **Os fatores que influenciam na eficiência das licitações por meio do pregão eletrônico da UFPE**, f. 98 Dissertação, (Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, 2016.
- AMBROZEWICZ, Paulo Henrique Laporte. **Qualidade na prática: conceitos e ferramentas**. Brasília: SENAI, 2003.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O novo pregão eletrônico: comentários ao decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Recife: Portal L&C, 2019.
- BARBOSA, Alexandre A. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda: o avanço nos procedimentos licitatórios: *In*: FERRER, Florência; SANTANA, Jair Eduardo. (Coords.). **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA, Fábio Ferreira. **A avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. **Revista de Administração Pública**, 2008.
- BITTENCOURT, S. **Pregão eletrônico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2005.
- BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Decreto n. 10.024, de 19 de setembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília. 20 set. 2019.
- BRASIL. Decreto n. 8.189, de 20 de janeiro de 2014. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 jan. 2014.

BRASIL. Instrução Normativa n. 01, de 03 de abril de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, 04 abr. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa n. 01, de 31 de dezembro de 2018. **Diário Oficial da União**. Brasília, 31 dez. 2018.

BRASIL. Instrução Normativa n. 40, de 21 de maio de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 maio 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 03 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 04 maio 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos/legislacao/lei-no-8-666-de-21-de-junho-de-1993.pdf/view>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Lei n. 8987, de 12 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 fev. 1995.

BRASIL. Lei n. 9.472, de 15 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 jul. 1997.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.026, de 03 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 04 maio 2020.

BRASIL. Portaria n. 295, Brasília, 26 de setembro de 2018. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 5.450. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 maio 2005.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 7.892. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.520. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2002.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.666. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 1993.

CAMPANA, Mariana Battisti. A fraude na modalidade de licitação Pregão Eletrônico. **Revista Juris UniToledo**, v. 3, n. 02, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2014.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. Enanpad, 2006. Disponível em:

http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-apsa-1840.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Controle Interno da Administração Pública: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**. Curitiba: Pontifícia Universidade do Paraná, 2007.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. **O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

DENHARDT, Janete; DENHARDT, Robert . **The New Public Service: Serving, not Steering**. New York: M.E Sharpe, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forence, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. **Jam – Jurídica**, Ano XIII, n. 9. Set. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FALCONI, Vicente Campos. **TQC: controle de qualidade total (no estilo Japonês)**. Belo Horizonte: Fundação Cristiano Ottoni, 1992.

FARIA, Greice de. **Indicadores de Eficiência do Pregão Eletrônico: um estudo em uma Universidade Pública Federal**. 188 p. Dissertação (Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

FENILI, Renato Ribeiro. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016a.

FENILI, Renato Ribeiro. **Compras compartilhadas na Administração Pública: análise mercadológica e os problemas do nível de análise**. *Negócios Públicos*, ano X, n.º 117, p. 28-33, 2014.

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

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **As compras compartilhadas e as vantagens para administração pública**. Belo Horizonte: Canal Aberto, 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Como comprar da micro e pequena empresa**. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Terceirização: Legislação, Doutrina e Jurisprudência**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FERRER, Florencia. **Compras públicas no Brasil: diagnóstico e desenho estratégico do futuro**. 2012. Disponível em: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=hT-HSo4AAAAJ&citation_for_view=hT-HSo4AAAAJ:qjMakFHDy7sC. Acesso em: 20 ago. 2020.

GASPARINI, Diógenes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2009.

GASPARINI, Diógenes. Pregão Presencial, *In*: GASPARINI, Diógenes (Coord.) **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.2, p. 57-63, p. 57-63, Mar/Abr 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. Ed. ver. Atual. e amp. **Revistas dos Tribunais**, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 5.ed. São Paulo: Dialética, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 4.ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KALIRAJAN, Kaliappa. Onmeasuring yield potential of the high yielding varieties tecnology at farm level. **Journal Agricultural Economics**. 1982.

LOBÃO, Josiane Cristina da Silva. **A influência do contexto organizacional no desempenho das compras públicas na UFBA**. 95 p. Dissertação (Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

MACHADO, J.G. **Gestão Ambiental na Administração Pública: a mudança dos padrões de consumo “começa em casa”** Dissertação (Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

MANDURUCA, Dulce da Silva. **Gestão estratégica das compras públicas em instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICT's): uma análise do Instituto Gonçalo Moniz –**

Fiocruz – BA. 125 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

MARÇAL, Maria Fabiana Coutinho. **Implementação da política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco**, f. 153 Dissertação (Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

MARTINS, Petrônio Garcia; ALT, Paulo Renato Campos. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista Administração pública e gestão social**. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOTTA, Alexandre R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro** Dissertação (Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, 2010b.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações & Contratos: estudos e comentários sobre as Leis 8666/93 e 8.987/95, com a redação dada pela Lei 9.648/98**. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010b.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

NASCIMENTO, Wesley Ribeiro do. **Proposta de estrutura de trabalho para aumentar a eficiência das compras compartilhadas**, f. 112. Dissertação (Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Curitiba: Zênite, 2005.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira: Gerenciando Riscos por uma administração pública íntegra**. 2011. Disponível

em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020

OCHRANA, F; PAVEL, J. Analysis of the impact of transparency, corruption, openness in competition and tender procedures on public procurement in the Czech Republic. **Central European Journal of Public Policy**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/290580900_Analysis_of_the_Impact_of_Transparency_Corruption_Openness_in_Competition_and_Tender_Procedures_on_Public_Procurement_in_the_Czech_Republic. Acesso em: 10 abr. 2022.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prática**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. **Pregão eletrônico e presencial**. Florianópolis: UFSC, 2012.

PAIM, Flaviana; PÉRCIO, Gabriela. **Instrução Normativa 05/17-MPDG: Comentários a artigos e anexos**. Porto Alegre: Ingep, 2017.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34, 1997.

PESTANA, Márcio. **Licitações públicas no Brasil: exame integrado das Leis 8.666/93 e 10.520/2002**. São Paulo: Atlas, 2013.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

REIS, Paulo Ricardo da Costa. **Desempenho nos contratos de compras públicas: evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil**, f. 136 Tese (Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

ROSILHO, André J. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?** As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

SÁ, Antonio Gomes Barroso de. **Licitações públicas com o uso da tecnologia da informação: um estudo sobre a eficiência do pregão eletrônico nas aquisições do Instituto Federal do Sertão Pernambucano**, f. 122. Dissertação (Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. **O Brasil também protesta por um processo de contratação pública mais eficiente**. 2013. Disponível em: www.zenite.com.br. Acesso em: 29 set. 2020.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo; FERRER, Florencia. **O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cenage Learning, 2016.

SILVA, Alan Carlos Cavalcante da. **Desempenho do Sistema de Registro de Preços nas licitações praticadas pelo Poder Executivo do Distrito Federal**, f. 85. Dissertação (Administração Pública) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

SOUZA, Irineu Manoel de. **Gestão das Universidades Federais Brasileiras**: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento. 399 p. Tese (Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. **Corrupção e Improbidade**: Críticas e Controle. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O Poder de Compras Governamental como instrumento de Desenvolvimento Tecnológico**: análise do caso brasileiro. Ipea, Brasília, jan 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

TERRA, Antonio Carlos Paim; MACHADO, Eliseu Vieira; CRUZ, Alethéia Ferreira. Compras Públicas Inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras públicas. *In*: **Congresso nacional de mestrados profissionais em administração pública**. Anais eletrônicos. Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41476.pdf> . Acesso em: 1 fev. 2022.

TILLMANN, Carlos Antonio da Costa. Modelo de sistema integrado de gestão da qualidade para a implantação nas unidades de beneficiamento de sementes. *In*: Trabalho de Pós-Graduação - Universidade Federal de Pelotas, 2006. **Anal eletrônico Pelotas**. Disponível em: www.ufpel.edu.br. Acesso em: 5 maio 2022.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes; CHAVES, Luiz Cláudio Azevedo. **O novo pregão eletrônico**: a nova sistemática de disputa introduzida pelo Decreto 10.024/19 [livro eletrônico]. Curitiba: JML, 2019.

VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.1 n. 45, p. 107-139, fev2011. Bimestral.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

YIN, Robert K. **Planejamento e Métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Brookman, 2015.

APÊNDICE A - ROTEIRO ENTREVISTA

1. Há quanto tempo você trabalha na UFBA?
2. Quais são suas atribuições no setor que trabalha e quais as atividades compõem este processo?
3. Você possui prazos a cumprir?
4. Quais são os fatores positivos, negativos e dificuldades nas atividades que você executa?
5. Considerando que a celeridade está ligada à eficiência nos processos licitatórios, qual a sua opinião em relação à maior participação dos servidores das unidades demandantes nas fases interna e externa dos processos licitatórios?
6. Considerando que a qualidade das especificações dos itens licitados está ligada à eficiência nos processos licitatórios, qual a sua opinião em relação à elaboração dos Termos de Referência por equipes multissetoriais e com conhecimento suficiente para esboçar o objeto da licitação?
7. Considerando que o valor final dos itens, em comparação com o valor estimado pela Administração, está ligado à eficiência, qual a sua opinião em relação à maior participação em licitações compartilhadas, em que dois ou mais órgãos públicos se unem para participar de uma mesma licitação, sendo um deles o gerenciador de todo o processo licitatório?
8. Na sua opinião, quais são os gargalos existentes durante as fases interna e externa dos processos licitatórios realizados na UFBA?
9. Na sua opinião, haveria melhorias em seu processo de trabalho, que o tornariam mais eficiente? Se sim, quais?
10. Há controles durante a execução de seus processos? Quais? Como ocorrem? O que poderia ser melhorado?
11. Há algo que gostaria de acrescentar e não foi citado nas perguntas anteriores?