

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mestrado Profissional em Administração

Rodrigo Danniel da Silva Alexandre

**Os Fatores que Influenciam na Eficiência das
Licitações por Meio do Pregão Eletrônico na UFPE**

Recife, 2016

Rodrigo Danniel da Silva Alexandre

Os Fatores que Influenciam na Eficiência das Licitações por Meio do Pregão Eletrônico na UFPE

Orientadora: Dra. Joséte Florêncio dos Santos.

Dissertação apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração, na área de Estratégia, Finanças, Marketing e Competitividade nas Empresas do Mestrado Profissional em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

Recife, 2016

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

A382f

Alexandre, Rodrigo Daniel da Silva

Os fatores que influenciam na eficiência das licitações por meio do pregão eletrônico da UFPE / Rodrigo Daniel da Silva Alexandre. - 2016.
98 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dra. Josete Florêncio dos Santos.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2016.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Pregão (Licitação pública). 2. Eficiência (Direito). 3. Licitação pública. I. Santos, Josete Florêncio dos (Orientadora). II. Título.

658 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2016 –115)

RODRIGO DANNIEL DA SILVA ALEXANDRE

Os Fatores que Influenciam na Eficiência das Licitações por Meio do Pregão Eletrônico na UFPE

Dissertação ou Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovado em: 29/07/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Joséte Florencio dos Santos (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª. Dr^ª. Débora Coutinho Paschoal Dourado (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^º. Dr. Moises Araújo Almeida (Examinador Externo)
Universidade Federal de Sergipe

“É preciso força pra sonhar e perceber que a estrada vai além do que se vê” (Los Hermanos).

Agradecimentos

Ao tomar a decisão de encarar um Mestrado não fazemos às cegas, ouvimos os relatos de amigos, observamos as experiências vividas por outros colegas. Mas até então tudo isso parece mais um folclore, lenda urbana, do que propriamente a realidade. Com o passar dos dias, os curtos prazos para execução das atividades das disciplinas, as noites de pouco sono e tantas outras coisas que acontecem, vão fazendo que a nossa ficha caia a respeito da responsabilidade que assumimos e de que se trata de um caminho sem volta.

Mas daí então quando você mais quer que as disciplinas terminem, bate aquele medo, pois com o fim das disciplinas você deixa de ter um compromisso com os horários e atividades estabelecidas pelos professores e passa a ter um compromisso muito mais sério com você mesmo. Você não passa um minuto sequer da sua vida sem que esteja pensando que poderia estar produzindo, parece que você está vivendo em um mundo diferente do que vivem todos que estão a sua volta. E é verdade.

Ao longo do Mestrado ouvimos muitas coisas de alguns professores a respeito da experiência que é um Mestrado, que a partir de então tudo será diferente. E durante esse período costumo dizer aos meus colegas que o Mestrado não é difícil, mas sim “trabalhoso”, pois durante o Mestrado o tempo não para, a vida não deixa de cobrar, sua família não deixa de sentir a sua falta e precisa da sua atenção como antes tinha.

Em primeiro lugar quero agradecer à Deus, que fez com isso tudo fosse possível, me dando sustentação nos momentos em que mais precisei me guiando e me protegendo de todo mal. “Tudo posso naquele que me Fortalece” (Filipenses, 4:13).

À minha orientadora, professora Joséte, por todo esforço despendido no sentido de contribuir com esta pesquisa, sempre oferecendo os melhores caminhos a serem seguidos.

Aos professores Débora Dourado e Moisés Araújo que se dispuseram a contribuir como examinadores tanto na qualificação quanto na defesa, oferecendo importantes contribuições para esta dissertação. Muito obrigado!

À minha mãe, dona Severina Pereira da Silva, dona “Billinha”, mainha. Exemplo de mãe, educadora e mulher batalhadora, que nunca mediu esforços para que a educação dos seus filhos estivesse em primeiro lugar. Pela compreensão nos momentos de ausência, e não tenho palavras para agradecer todo apoio que me deu, muitas vezes quando que eu estava mais aflito, recebia uma mensagem dizendo: “Deus te abençoe meu filho, sei que está muito

atarefado com as coisas do Mestrado, mas saiba que sempre que precisar estarei aqui”. Te amo mainha.

À minha irmã Renata Gabriella, que mesmo distante fez-se presente em todos os momentos, sempre trazendo uma palavra de carinho e de estímulo para seguir em frente.

Aos meus avós, vovó Constância (*in memoriam*) e vovô “Biu” (*in memoriam*), como eu queria que estivessem aqui para comemorarmos juntos esta vitória.

À minha esposa Suelayne Cristine e ao meu filho Rodrigo Gabriel. Por todo apoio, compreensão, paciência e força que tiveram, principalmente em momentos mais pesados nesta trajetória que pensei em desistir de tudo, como quando precisei já próximo do término das disciplinas fazer uma cirurgia no joelho e só Deus e minha família sabem o quanto foi duro encarar. Pelo sorriso no rosto do meu filho pedindo pra jogar vídeo game quando eu não pude, pela compreensão da minha esposa em momentos que não pude compartilhar e tantos outros que até mesmo eu não quis por falta de ânimo. Essa vitória é nossa!

À minha amiga/irmã Danúbia Paula e sua maravilhosa família, pelo carinho e apoio em momentos difíceis que compartilhamos desde a especialização e agora no mestrado, sou grato a Deus pela sua vida e de toda sua família.

Ao meu amigo Renato, um irmão que a vida me presenteou. Uma das pessoas que mais incentivou na busca deste sonho, desde o início lá na elaboração do projeto para a seleção, mesmo passando por momentos de grande dificuldade em sua vida, Meu amigo, Deus te abençoe e te proteja.

À minha turma, Ana Maria, André, Carla, Clélia, Conceição, Danúbia, Íris, Jorge, Kaline, Leidijane, Lenita, Liliana, Nara, Orlando, Patrícia, Regina, Roberta, Tâmara, Thaís, Thayza, Vanessa, Wilza e Zuleide.

À PROGEPE pelo apoio dado, desde a liberação dada para assistir as aulas, para as orientações, aplicar os questionários e tantos outros momentos que precisei me ausentar para exercer as atividades do mestrado.

Resumo

O propósito deste estudo é identificar fatores que podem influenciar na eficiência das licitações por meio de pregão eletrônico na Universidade Federal de Pernambuco. Foram aplicados dois questionários na pesquisa, o primeiro com as coordenações setoriais de compras a respeito de aspectos gerais das compras na UFPE e um segundo com os demandantes das solicitações de compras que originaram os pregões para compras de equipamentos efetivamente concluídos no período de 01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2015, correspondendo a 45 pregões, sendo trabalhados aspectos específicos dessas compras. Ambos questionários buscaram identificar fatores que podem influenciar na eficiência das compras da Universidade. Buscou-se também identificar através destes questionários se a universidade possui ferramentas para o aumento da eficiência em suas compras. Metodologicamente, adotou-se uma perspectiva multimétodo, combinando a técnica de estudo de caso, análise de conteúdo das respostas da entrevista prévia que deu suporte a elaboração dos questionários, análise documental e estatística descritiva, a partir do resultado obtido com os questionários. Os principais fatores encontrados que podem influenciar na eficiência das compras através do Pregão foram: a falta de capacitação e conseqüente reflexo na qualidade dos Termos de Referência, o tempo elevado gasto para atendimento das demandas na Universidade, e problemas em relação à comunicação interna. Neste sentido o estudo contribuiu, não apenas, para que a UFPE possa com a identificação de fatores que influenciam a eficiência das suas compras, desenvolver ações para aperfeiçoar os processos, mas também oferecer contribuições para o desenvolvimento de estudos a respeito das licitações realizadas por meio do Pregão Eletrônico.

Palavras-chave: Pregão Eletrônico, Eficiência, Licitações, Termo de Referência.

Abstract

The purpose of this study is to identify factors that may influence bid efficiency by electronic trading at the Federal University of Pernambuco. We applied two questionnaires for this research, the First was applied with purchase sectorial coordination in respect to general purchase features at the UFPE and the second one was associated to the purchase requests demandants that originated the trading sessions for equipment purchases effectively completed in the period between 1st January 2012 and December 31, 2015, corresponding to 45 trading sessions, being worked specific aspects of these purchases. Both questionnaires sought to identify factors that may influence the University purchases' efficiency. We also sought to identify through these questionnaires if the University has tools for efficiency increase in its purchases. Methodologically, it was adopted a multi-method perspective, combining case study technique, content analysis of prior interview responses that gave support for questionnaires development, document analysis and descriptive statistics, from the questionnaires' obtained results. The main factors that we found that may influence purchases efficiency through the trading were: lack of training and subsequent reflection on reference terms' quality, high time use spending on demand attendance at the University, and problems in relation to internal communication. In this sense this study contributed not only for UFPE comes to identify factors that influence their purchases' efficiency, to develop actions to improve processes, but also to offer contributions to the research development in relation to bid made by electronic trading.

Keywords: Electronic Trading, Efficiency, Bid, Reference Term.

Lista de figuras

Figura 1 (2): Fluxograma da fase interna da licitação	43
Figura 2 (2): Fluxograma da fase externa da licitação	44
Figura 3 (2): Fluxograma do fornecimento do objeto licitado ao demandante	45
Figura 4 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo gênero	58
Figura 5 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo estado civil	58
Figura 6 (4): Respondentes do questionário das coordenações pela faixa etária	59
Figura 7 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo tempo de serviço	59
Figura 8 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo cargo na UFPE	60
Figura 9 (4): Respondentes do questionário das coordenações pela escolaridade	60
Figura 10 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo exercício de função gratificada	61
Figura 11 (4): Respostas das coordenações setoriais de compras (1 a 7)	62
Figura 12 (4): Respostas das coordenações setoriais de compras (8 a 14)	64
Figura 13 (4): Demandantes por gênero	67
Figura 14 (4): Demandantes por estado civil	67
Figura 15 (4): Demandantes por faixa etária	68
Figura 16 (4): Demandantes por tempo de serviço	69
Figura 17 (4): Demandantes pelo cargo na UFPE	69
Figura 18 (4): Demandantes por escolaridade	70
Figura 19 (4): Demandantes pelo exercício de função gratificada	70
Figura 20 (4): Respostas para o questionário do demandante	71
Figura 21 (4): Respostas para o questionário do demandante (Qualidade)	73
Figura 22 (4): Respostas para o questionário do demandante (Tempo)	74
Figura 23 (4): Respostas para o questionário do demandante (Preço)	75

Lista de tabelas

Tabela 1 (3): Teste do questionário do demandante	54
Tabela 2 (4): Distribuição do cruzamento faixa etária x gênero	68

Lista de quadros

Quadro 1 (2): Modalidades Licitatórias x Valores e Prazos	32
Quadro 2 (3): Categorias identificadas e fatores	50
Quadro 3 (3): Objetivos específicos x métodos	51
Quadro 4 (3): Distribuição das respostas do questionário do demandante	52
Quadro 5 (3): Distribuição das respostas do questionário das coordenações	53
Quadro 6 (5): Comparativo fatores observados x percepção dos respondentes	78

Lista de Abreviaturas e Siglas

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ARP	Ata de Registro de Preços
CATMAT	Catálogo de Materiais
CATSER	Catálogo de Serviços
CGU	Controladoria Geral da União
CPL	Comissão Permanente de Licitação
DF	Distrito Federal
DLIC	Divisão de Licitações
DLOG	Diretoria de Logística
DOF	Diretoria de Orçamento e Finanças
DPLAN	Diretoria de Planejamento
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIFA	Federação Internacional de Futebol
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFRJ	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PGF	Procuradoria Geral Federal
PROGEPE	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida
PROGEST	Pró-Reitoria de Gestão Administrativa
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SIASG	Sistema Integrado de Serviços Gerais
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TR	Termo de Referência
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco

Sumário

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Objetivos	18
1.1.1 Objetivo Geral	18
1.1.2 Objetivos Específicos	18
1.2 Justificativa	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 Eficiência	21
2.1.1 Eficiência nas Instituições Públicas	22
2.2 Compras	22
2.3 Procedimentos de Licitação	26
2.3.1 Princípios Norteadores da Licitação	26
2.4 Modalidades Licitatórias	28
2.5 Tipos licitatórios	33
2.6 O Pregão	33
2.6.1 Presencial	35
2.6.2 Eletrônico	36
2.7 Procedimentos	37
2.8 Procedimentos licitatórios na UFPE	40
2.9 Eficiência nas compras públicas	46
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	48
3.1 Delineamento da pesquisa	48
3.2 Formação do instrumento de coleta	49
3.3 Delimitação da população e amostra	52
3.4 Coleta e análise dos dados	53
3.5 Consistência do instrumento de coleta de dados	54
3.6 Limitações da Pesquisa	55
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	56
4.1 Ações identificadas na UFPE	56
4.2 Fatores da eficiência de compras na percepção das coordenações setoriais de compras	57
4.2.1 Perfil dos respondentes	58
4.2.2 Das questões específicas do questionário das coordenações setoriais de compras	61
4.3 Fatores da eficiência de compras na percepção dos demandantes	66
4.3.1 Perfil dos respondentes	67
4.3.2 Das questões específicas do questionário dos demandantes	71
4.3 Contribuições adicionais dos demandantes das compras	76
4.4 Fatores de eficiência vistos pelas coordenações setoriais de compras e os demandantes	77
5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
RECOMENDAÇÕES GERENCIAIS	81
REFERÊNCIAS	82
APÊNDICE A – Questionário do demandante	87
APÊNDICE B – Questionário das coordenações setoriais de compras	88
ANEXO A - Ofício Circular nº 01/2014: Processo de coleta de demandas 2014	91
ANEXO B - Orientação nº 002/2014: Termo de Referência de acordo com o TCU	93

1 INTRODUÇÃO

O início das licitações no Brasil se deu em 1862 por meio da regulamentação das arrematações dos serviços vinculados ao na época Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Contudo, só em 1922 com o Código de Contabilidade Pública da União foi que o procedimento licitatório veio a ser consolidado, mesmo que de forma precária, no âmbito federal. Logo em seguida, na década de 1930, em um contexto de crise econômica internacional, houve a tentativa da centralização das compras na esfera federal (MEIRELLES, 2012).

Em 1967, devido às incertezas no âmbito político da época, foi implementado o Decreto-Lei nº 200, que estabelecia mudanças na política de compras e contratações, em um processo de reforma administrativa, estendida em 1986 com a edição do estatuto das licitações e contratos que abrangia para Estados e Municípios (FERNANDES, 2010). No fim da década de 1980 ainda foi instituído o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, que serviu de preparação para a nova Constituição Federal que estava por vir.

A partir da Constituição Federal de 1988 ocorreu uma uniformização das regras gerais de contratação pública adotadas anteriormente, fazendo menção expressa ao dever de licitar e aos princípios e normas gerais da Administração Pública (BRASIL, 1988). A Constituição Federal também buscou gerar transparência, a partir do momento que estabelece a obrigatoriedade da igualdade entre os concorrentes na licitação pública.

Houve no início da década de 1990 muitas tentativas frustradas de estabilização da economia, tendo ocorrido também suspeitas de corrupção em processos licitatórios, o que fez com que fosse criada uma nova lei de licitações, lei essa aprovada em junho de 1993 (FERNANDES, 2010). Segundo Justen Filho (2012), as regras que originaram a Lei nº 8.666/1993, chamada Lei das Licitações, resultaram de uma evolução histórica, objetivando consagrar regras e princípios oriundos de leis anteriores, que juntos deram base à Constituição Federal de 1988, atendendo as demandas derivadas dos fatos históricos que se desenvolveram no início da década de 1990.

Estão submetidos à Lei das Licitações, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, sociedades de

economia mista e todas demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993). Por ser uma matéria inserida no Direito Administrativo, a licitação pública acaba por ter influência de todos os princípios do Direito Administrativo, seja em maior ou menor intensidade (NIEBUHR, 2013). Contudo, ao lado dos princípios constitucionais existem os princípios específicos, que são próprios da natureza da licitação pública e as suas peculiaridades. Entre estes podem ser destacados: competitividade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, procedimento formal e julgamento objetivo (OLIVEIRA, 2013).

Originalmente foram cinco as modalidades licitatórias contempladas pela Lei das Licitações nº 8.666/1993: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão. Posteriormente a modalidade do Pregão foi criada através da Lei nº 10.520/2002, pois a Lei das Licitações já não atendia às necessidades de celeridade e transparência do processo de compra pública (FERNANDES, 2010).

A compra pública representa um dos maiores “gargalos” da má utilização de dinheiro público, nesse sentido foi-se necessário investir em mais transparência e controle com os gastos públicos. Neste contexto, em 2002 foi instituído o Pregão Eletrônico, buscando modernizar o procedimento de aquisição de produtos e serviços, a fim de estabelecer maior transparência e controle dos gastos da Administração (FARIA et al., 2010).

A grande inovação dessa nova modalidade licitatória era a possibilidade de renovação das propostas por meio de lances decrescentes. Inicialmente só existia o Pregão presencial, posteriormente foi criado o pregão eletrônico que foi regulado pelo Decreto nº 5.450/2005. O referido decreto estabelece o Pregão eletrônico como principal modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns. A disputa é realizada por meio de propostas e lances em sessão pública, ou através da utilização de recursos de tecnologia da informação (BONESSO, 2012).

O surgimento e desenvolvimento crescente das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) ofereceu à Gestão Pública novas ferramentas que podem aumentar seu campo de atuação e conseqüentemente o aumento do controle de suas atividades. As tecnologias tem sido utilizadas para promover a melhoria da Administração, agilizando processos, aumentando a sua eficiência e a sua transparência, além de gerar canais de interação entre Estado e a sociedade (READ GEALC, 2006).

A tecnologia da informação é essencial para que os usuários possam interagir com as organizações, sendo necessário o desenvolvimento de ferramentas que possibilitem maior transparência e dinamicidade ao processo (TRIPADALLI et al., 2011). O pregão eletrônico

representa uma dessas ferramentas que foram desenvolvidas, já que representou redução no tempo e custos da licitação (NIEBUHR, 2013). As licitações respondem por 69% do total gasto com compras públicas a nível federal e o Pregão em sua forma eletrônica, é responsável por 93% dos processos de licitação e 60% do volume financeiro empregado, o que correspondeu a aproximadamente 41 bilhões de reais em 2013 (MPOG, 2013).

Dentro desse contexto, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) têm buscado a melhoria de seus processos licitatórios, refletindo o cenário vivido na última década, com a expansão do ensino superior em todo território nacional. Para atingir esse objetivo, a Administração precisa prezar pela eficiência, não basta contratar pelo menor preço, mas também da melhor forma possível, eliminando na medida do possível riscos e desperdício do dinheiro público.

A realização das compras em uma universidade é algo bastante complexo, visto a diversidade de atividades desempenhadas, pela grande quantidade de demandantes e principalmente porque muitos deles necessitam algumas vezes de produtos e equipamentos bastante específicos para o desempenho de suas funções. A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) por ser uma autarquia Federal, está submetida às normas que regulamentam as compras na Administração Pública.

Assim como os demais entes que compõem o Governo Federal, a UFPE precisa realizar suas compras prezando sempre pela eficiência. Niebuhr (2013) afirma que eficiência em licitação pública implica em procedimentos que atentem à moralidade, à igualdade e à impessoalidade, de forma a se escolher a proposta mais vantajosa para o interesse público e em prazo razoável.

Dessa forma, o estudo apresentado buscou responder a seguinte pergunta: **Quais os fatores que podem influenciar na eficiência da compra de equipamentos por meio do Pregão Eletrônico na UFPE?**

Cabe ressaltar que neste trabalho entende-se como eficiência na compra pública não apenas atender aos preceitos formais estabelecidos, além disso, faz-se necessário satisfazer a real necessidade do demandante. Dessa forma foram estabelecidos alguns objetivos que estão propostos na próxima seção.

1.1 Objetivos

O objetivo geral e os específicos foram desenvolvidos com o intuito de responder à pergunta de pesquisa.

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral é compreender os fatores que podem influenciar na eficiência das licitações por meio de pregão eletrônico na UFPE, para os procedimentos ocorridos no período de 01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2015, a partir da visão das coordenações setoriais de compras e dos demandantes destas compras.

1.1.2 Objetivos Específicos

Para atingir o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- i) Identificar e analisar na UFPE a existência de ações preventivas para eficiência de seus processos licitatórios.
- ii) Identificar e analisar os fatores que podem influenciar no resultado dos processos de licitação por meio do Pregão Eletrônico, sob o ponto de vista das Coordenações Setoriais de Compras da UFPE;
- iii) Verificar e analisar junto aos demandantes quais os fatores que podem influenciar na eficiência dos processos licitatórios via Pregão Eletrônico para aquisição de bens patrimoniáveis.

1.2 Justificativa

Alguns aspectos tanto teóricos quanto práticos justificam esta pesquisa.

Em relação à contribuição teórica, este trabalho foca na necessidade de tornar o Estado mais eficiente, que é o objetivo das Teorias de Reforma do Estado com a adoção da Nova Gestão Pública, onde o Estado precisa ser capaz de solucionar quatro problemas: delimitação do tamanho do Estado; redefinição de seu papel regulador; recuperação da governança; e aumento da governabilidade (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A busca pela eficiência do gasto público tem sido bastante discutida no intuito de se encontrar melhores práticas para gestão fiscal da Administração. Ribeiro (2008) destaca os inúmeros ganhos obtidos nos últimos anos com o surgimento de leis para aumentar a eficiência dos gastos públicos, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF que está em vigor no Brasil desde os anos 2000. Neste sentido, o autor afirma que o tema da eficiência veio a fornecer uma nova perspectiva para a constante discussão a respeito do tamanho do Estado.

Os estudos de Gomes (2015) identificaram que no ano de 2013 aproximadamente 20% dos itens licitados pela UFPE via pregão eletrônico não obtiveram êxito, enquanto que na UFBA, que é uma Universidade de porte semelhante à UFPE, apresentou apenas 8% de insucesso em seus certames. E sabendo que o processo licitatório, independente da modalidade que seja, gera custos diretos à Administração no próprio processo, e pode gerar custos indiretos no caso de insucesso do certame, a ponto de comprometer a atividade que necessita da aquisição do material solicitado.

Em termos práticos, esta pesquisa poderá contribuir não só com a UFPE, mas a outros órgãos públicos federais quanto ao aumento na eficiência de suas licitações por meio do pregão eletrônico, obtenção da melhoria dos processos, diminuição dos custos e desenvolvimento de estratégias de gestão.

Foram identificados trabalhos empíricos a respeito do Pregão Eletrônico, tais como os de Faria et al. (2010), Santos (2012), Freitas (2013) e Gomes (2015). Verificou-se que em sua maioria os estudos realizados têm focado o Pregão Eletrônico como uma ferramenta eficiente principalmente pela economia de recursos públicos. Contudo apenas um dos trabalhos identificados se aproxima do objeto de pesquisa proposto nesta dissertação que foi o trabalho de Silveira et al. (2012). Os autores buscaram identificar e analisar a implantação do Pregão no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – IFRJ, e no

decorrer da pesquisa foram identificados fatores que podem influenciar de forma negativa na eficiência das licitações realizadas na instituição.

Neste sentido, o presente estudo se justifica em termos teóricos devido a escassez de estudos que visem os objetivos propostos quanto à identificação da eficiência das compras públicas a partir da perspectiva dos demandantes. Muitas vezes busca-se aferir a eficiência dos processos de compra do ponto de vista processual e da economia de recursos, não se preocupando se essa economia foi real, pois se não for atendida a necessidade do demandante, essa economia pode não ocorrer da forma como se pensa.

O capítulo apresentado a seguir irá tratar da fundamentação teórica na qual esta dissertação se baseou, no intuito de oferecer os subsídios necessários para o desenvolvimento da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão abordados assuntos referentes à eficiência, princípios que regem a licitação, modalidades licitatórias (especialmente o pregão eletrônico), e como se desenvolve o processo licitatório na UFPE. Conclui-se o capítulo apresentando as principais discussões sobre a temática. Este referencial objetivou sustentar a metodologia, a seleção e operacionalização das variáveis encontradas para aplicações dos testes e análises das relações a serem investigadas.

2.1 Eficiência

O conceito de eficiência apresenta conotações distintas. Segundo Aragão (1997) no sentido econômico puro pode ser definida conforme os estudos de Pareto (ótimo de Pareto) aonde por meio da eficiência é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem em contrapartida piorar a situação de outro, sendo imprescindíveis para sua existência três elementos: eficiência nas trocas, na produção e na composição do produto. A autora ainda afere o conceito de eficiência no contexto organizacional, onde são agregados também os conceitos de eficácia e de efetividade, que não necessariamente tem sido utilizados de maneira uniforme. Por fim, a eficiência ainda possui uma vertente sociológica, que trata do desempenho organizacional, onde os sociólogos creditam aos valores sociais o bom desempenho organizacional.

Outra perspectiva a respeito da eficiência é apresentada por Silva (2008), relacionando com a idéia de método, processo ou meio para se chegar a um fim. Este conceito está mais voltado para eficiência administrativa, em que a preocupação maior está em identificar a melhor maneira de fazer algo, utilizando de forma racional os insumos disponíveis para que se obtenha a melhor relação custo-benefício.

Cabe destacar o termo eficiência inserido na Constituição Federal de 1988 e reafirmado pela Lei das Licitações nº 8.666/1993 no âmbito das contratações públicas determinando que devem ser obedecidos três aspectos fundamentais: preço, celeridade e qualidade. Sendo preço relacionado à economicidade, a celeridade ao menor tempo possível

entre o ato convocatório e o efetivo recebimento do produto/serviço e a qualidade que está relacionada às características físicas e padrões de desempenho. Contudo, existem outros aspectos complementares que contribuem para a eficiência nas contratações da Administração os quais são apresentados no decorrer deste trabalho.

2.1.1. Eficiência nas Instituições Públicas

O Princípio da Eficiência foi adotado na Constituição Federal a partir da criação da emenda nº 19, que, segundo Meirelles (2002), a inserção desse princípio vai além do cumprimento do princípio da legalidade ao qual a eficiência é correlato, mas também há a premissa de que a função administrativa deve atender de forma satisfatória às reais necessidades da comunidade e seus membros, apresentando presteza, perfeição e rendimento funcional.

Ainda nesta linha, Castro (2006) 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. É através deste princípio que o Estado avalia o resultado da aplicação dos recursos empregados.

Para realizar suas atividades baseado sempre na eficiência de seus resultados o Estado precisa planejar seus atos, baseando-se em políticas e diretrizes às quais devem ser seguidas pelas Instituições de acordo com os meios que possui. E no intuito de mensurar o cumprimento deste planejamento, faz-se necessário que existam ferramentas de controle para avaliação dos resultados obtidos em relação aos almejados (MESQUITA; SANTOS, 2015).

A compra pública representa um dos “gargalos” da má utilização do dinheiro público, e consequentemente gera a ineficiência nas instituições. Portanto faz-se necessário a identificação das causas desta ineficiência a fim de aperfeiçoar os procedimentos e criar mecanismos de controle.

2.2 Compras

A compra é uma atividade fundamental em qualquer instituição, pública ou privada, que se bem estruturada irá contribuir com a qualidade do serviço ou produto oferecido por

uma empresa aos seus clientes. Tem por finalidade atender às necessidades de uma determinada organização, devendo haver um planejamento prévio para que seja atendido no momento certo, com as quantidades corretas, verificando a correspondência do que foi comprado e do que efetivamente foi entregue, e também o cuidado com o armazenamento. Comprar bem é uma forma de reduzir custos, e um dos requisitos para obter-se sucesso na compra é o planejamento, contemplando-se as necessidades de suprimento (DIAS, 2010).

O esforço do Estado para melhoria da qualidade dos gastos com a aquisição de bens e serviços e conseqüente economia dos recursos precisa ser guiado pela modernização da gestão da cadeia de suprimentos, buscando utilizar de técnicas de gestão implementadas no setor privado e adaptá-las ao setor público (TRIDAPALLI et al., 2011).

A gestão de suprimentos é considerada como um importante pilar de qualquer instituição, e possui um caráter estratégico, já que é onde são aplicados grande parte dos recursos para que sejam adquiridos bens e serviços que impulsionam os objetivos da instituição (BATISTA; MALDONADO, 2008). Os autores ainda destacam na gestão de suprimentos a função de compra, que é ligada a todos os departamentos de uma instituição, pois contribui para o alcance dos objetivos e finalidades institucionais, na medida em que supre as demandas dos mais diversos setores de uma organização. Assim sendo, todos os personagens envolvidos direta ou indiretamente no processo de aquisição por parte do comprador público devem estar atentos no sentido de contribuir para uma compra eficiente.

Para que o comprador tenha um desempenho satisfatório, faz-se necessário que ele desenvolva algumas competências que serão determinantes se ele será reativo ou proativo. Batista e Maldonado (2008) apresentam a figura do comprador de duas formas, a primeira é a do comprador reativo, este simplista porque está disposto apenas a encontrar um fornecedor pronto para a entrega dos bens ou serviços requeridos em troca de um determinado valor. Já a segunda classificação é a do comprador como sujeito proativo, que busca estabelecer parcerias com o fornecedor de modo a compartilhar ideias e conhecimentos que permitam uma boa compra.

Alguns elementos chaves fazem parte do processo de compra e devem ser bem desenvolvidos de modo a contribuir para uma compra eficiente. Baily et al. (2000) destacam os seguintes: qualidade, quantidade, tempo, tomada de decisão sobre fonte de suprimentos, preço e negociação de compras. Esses critérios apresentados pelos autores devem ser verificados antes, durante e depois da aquisição do produto ou serviço, a fim de mensurar a eficiência do procedimento.

- i) **Qualidade:** é conceituada por Baily et al. (2000) como o conjunto de características de um produto ou serviço relevantes que atendam às exigências apresentadas. É também obtida após a comparação de suas características com os desejos do consumidor ou com as especificações e normas determinadas para sua fabricação. Mas, em termos de compra pública, há de se levar em conta outros aspectos a respeito da qualidade do produto que devem ser considerados para que se obtenha êxito na compra, como por exemplo, no momento da requisição não pode haver restrição excessiva das características do produto/serviço de modo a limitar a concorrência, bem como é recomendável que seja verificado se o produto ou serviço oferecido atende às exigências de certificação obrigatórias para fornecimento do produto ou serviço;
- ii) **Quantidade:** está diretamente ligada à qualidade, pois deve atender de forma plena as necessidades do demandante, não ocorrendo compra insuficiente ou excessiva. Isso passa por um planejamento que se mal mensurado pode interferir na atividade da Instituição, gerando problemas de armazenagem, falta de recursos para atender outras demandas e até de interferência para o planejamento futuro das compras;
- iii) **Tempo:** também é um fator que deve ser levado em consideração na compra, visto que as Instituições devem encontrar o “timing” apropriado entre a requisição, compra e efetiva entrega do item adquirido. Baily et al. (2000) afirmam que a conquista do tempo ideal pode refletir em vantagem competitiva para a Instituição, que pode atender o seu cliente (interno ou externo) de forma ágil e satisfatória. Cabe destacar que para obter eficiência no lapso temporal entre a requisição e a entrega, a Instituição pode se munir de estratégias que conduza o processo de compra, como por exemplo, deixar bem claro ao fornecedor, sob risco de receber penalidades pelo não cumprimento das determinações pré-estabelecidas;
- iv) **Tomada de decisão sobre fonte de suprimentos:** fornecedor é considerado toda e qualquer empresa que esteja interessada e que tenha capacidade de fornecer a outra empresa matéria-prima, serviços e mão de obra (DIAS, 2010). Segundo os autores, a eficiência na compra passa por identificar os possíveis fornecedores e a partir disso desenvolver um bom relacionamento de forma a obter subsídios para

tomada de decisão sobre qual seja a melhor fonte de suprimento de suas necessidades;

- v) **Preço:** Dias (2010) salienta a importância em diferenciar o que é preço do que é custo, já que preço equivale ao valor que o fornecedor exige para poder vender seu produto, e custo significa o quanto ele gastou para fabricar tal produto, ou seja, o somatório dos esforços aplicados para produzir algo;

- vi) **Negociação de compras:** o último elemento destacado por Baily et al. (2000). Em sua conotação convencional, negociação diz respeito à barganha, em que a diversidade de desejos é solucionada através da troca. Conforme Dias (2000) menciona, a negociação não é uma disputa onde uma das partes ganha e a outra tem prejuízo, e neste sentido saber negociar é uma das habilidades exigidas de um comprador.

Os elementos apresentados devem estar inseridos tanto no processo de compra de uma empresa do setor privado quanto de uma no setor público, pois ambas procuram obter o maior benefício possível em suas aquisições, em consonância com o que Costa (1998) afirma que a contratação vantajosa é um objetivo comum entre a empresa privada e a Lei das Licitações. O autor desenvolveu um estudo que buscou fazer uma comparação entre os sistemas de compras públicas e privadas no Brasil, fazendo um levantamento das características de cada sistema, com o destaque à maior flexibilidade existente no sistema privado em relação ao público, visto a grande quantidade de leis que regulamentam a compra pública. Uma das conclusões do autor se refere à possibilidade de o setor público adotar práticas da iniciativa privada que reconhecidamente geram maior economia de recursos e que poderiam tornar o processo de aquisição público mais eficiente.

A ressalva que deve ser feita diz respeito à diferença existente entre a natureza do público para o privado, onde o particular pode fazer tudo àquilo que a lei não proíbe, e no setor público o administrador só pode realizar o que a lei determina expressamente, não cabendo a aplicação de interesses particulares dos agentes operadores do procedimento licitatório (DALLARI, 1993).

2.3 Procedimentos de Licitação

Mello (2012) afirma que diferentemente dos particulares, a Administração Pública quando pretende adquirir, alienar, contratar e executar obras e serviços precisa adotar procedimentos formais rigorosamente pré-estabelecidos em lei. Este procedimento é denominado processo licitatório. Conceitua ainda o autor que a licitação é um certame que a Administração Pública deve realizar, e que abre disputa aos interessados para com ela firmar relações de conteúdo patrimonial, a fim de escolher a proposta mais vantajosa para o interesse público. A administração deve ainda proporcionar igualdade de tratamento aos participantes do certame licitatório e o desenvolvimento sustentável.

2.3.1 Princípios Norteadores da Licitação

A licitação por procedimento administrativo que é, está vinculada aos princípios constitucionais que se aplicam à Administração Pública, especialmente aos expressos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

- i) **Legalidade** – conforme expresso no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Neste sentido toda conduta que não esteja proibida em lei, é considerada como permitida. Mas isso é aplicado ao sujeito de direito privado, no caso do administrador público ele só pode fazer aquilo que a lei permite de forma expressa ou implícita, ou seja, só pode agir em virtude de lei (NIEBUHR, 2013);
- ii) **Impessoalidade** – o administrador público deve exercer sua atividade de forma impessoal, colocando o interesse público em primeiro lugar, não permitindo que suas preferências pessoais influenciem em suas decisões;
- iii) **Moralidade** – este princípio está relacionado a padrões morais de comportamentos vistos como honestos e virtuosos pela sociedade. Na Administração Pública a moralidade compreende uma harmonia entre os atos cometidos com o interesse público, onde o agente público precisa agir de boa-fé e de forma honesta;

- iv) **Publicidade** – a fim de dar legitimidade à atividade administrativa, todos os atos exercidos pelo administrador precisam ter ampla divulgação, permitindo que todos os membros da sociedade possam ter conhecimento a respeito de quaisquer dados de seu interesse;
- v) **Eficiência** – este princípio remete à necessidade das coisas serem realizadas com esmero, não bastando ao administrador atender as normas estabelecidas em lei, mas buscar antes de tudo obter os melhores resultados possíveis com os recursos disponíveis.

A Lei de Licitações estabeleceu em seu artigo 3º, *caput*, princípios fundamentais, com o intuito de orientar à Administração Pública na realização do processo licitatório:

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).

Paralelo aos princípios constitucionais estão os princípios específicos aos quais a licitação se submete: competitividade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, procedimento formal e julgamento objetivo (GARCIA, 2010 apud OLIVEIRA, 2013).

- i) **Competitividade** - A busca pela melhor proposta para a Administração justifica o caráter da competitividade da licitação. A própria Constituição Federal de 1988 estabelece como obrigatório o caráter competitivo do procedimento licitatório. Segundo Alexandrino e Paulo (2009), somente o procedimento em que haja efetiva competição entre os participantes, buscando-se evitar manipulação de preços, será capaz de garantir à Administração a proposta mais vantajosa.
- ii) **Isonomia** - O princípio da isonomia, ou em matéria de licitações, o princípio da “igualdade entre os licitantes”, se refere à obrigatoriedade que a Administração tem de oferecer tratamento igualitário aos licitantes, assegurando “igualdade de condições a todos os concorrentes” (BRASIL, 1988). Ressalta Oliveira (2013), que a isonomia pressupõe algumas vezes, tratamento desigual entre aqueles que não se encontram na

mesma situação fático-jurídica, tratamento desigual aos desiguais, respeitando-se sempre o princípio da proporcionalidade.

- iii) Vinculação ao instrumento convocatório** - Instrumento convocatório (edital ou carta convite) é a lei que rege a licitação internamente, esta deve ser respeitada tanto pelo Poder Público quanto pelos licitantes. O descumprimento das regras fixadas pelo instrumento convocatório acarretará a ilegalidade do certame (BRASIL, 1993).
- iv) Procedimento formal** - Este princípio é decorrente do princípio do devido processo legal. A Lei das Licitações em seu artigo 4º estabelece que todos os procedimentos realizados na licitação deverão observar fielmente as normas contidas na legislação. Contudo, segundo Oliveira (2013) isso não significa que o princípio do procedimento formal seja excesso de formalismo. Deve-se compreender que a licitação é um procedimento instrumental, com a finalidade objetiva de celebrar contrato com aquele licitante que apresentar a melhor proposta.
- v) Julgamento objetivo** - O julgamento das propostas realizadas pelos licitantes deverá ser pautado nos critérios objetivos estabelecidos na legislação. Não cabe à Administração utilizar critérios subjetivos, isso seria contrário ao princípio da isonomia. O artigo 45 da Lei nº 8.666/1993 estabelece os critérios de julgamento: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

2.4 Modalidades licitatórias

Inicialmente a Lei das Licitações nº 8.666/1993, no seu artigo 22, estabeleceu cinco modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão. Sendo vedada ainda neste artigo a criação de outras modalidades. Contudo, posteriormente foram criadas mais duas, o Pregão e o Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

Oliveira (2013) destaca que as três primeiras modalidades previstas em na Lei de Licitações (concorrência, tomada de preços e convite) são exigidas de acordo com o vulto econômico estimado para o contrato, quanto maior o valor a ser celebrado, maior será a formalidade exigida para essas modalidades licitatórias. Já as modalidades concurso, leilão e pregão, referem-se ao objeto da contratação e não ao valor como nas três primeiras.

i. Concorrência

É a modalidade licitatória destinada a transações de maior vulto, precedida sempre de ampla publicidade, em que qualquer interessado que preencha as condições estabelecidas poderá participar. Em tese, a concorrência poderá ser utilizada independente do valor do contrato que a Administração pretenda concretizar. Contudo, Alexandrino e Paulo (2009) afirmam que esta é a mais complexa das modalidades de licitação, visto que possui maiores formalidades, pois é normalmente exigida para contratações de grande vulto. A lei divide esta modalidade em duas fases, a 1ª que é a fase de habilitação e a 2ª que consiste na fase classificatória.

A Lei exige a formalização da concorrência nos casos:

- Obras e serviços de engenharia com valores acima de um milhão e meio de reais;
- Compras e demais serviços com valores acima de seiscentos e cinquenta mil reais;
- No caso de consórcios públicos.

Em determinados casos a Lei das Licitações exige a concorrência em razão da natureza do contrato, independente do volume financeiro do negócio:

- Na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvados os casos previstos no artigo 19 da Lei;
- Nas concessões de direito real de uso;
- Nas licitações internacionais.

ii. Tomada de preços

A tomada de preços é a modalidade exigida para contratações de obras, serviços e compras de menor vulto do que os que exigem a concorrência, sendo considerada de médio vulto econômico. Podem participar os “interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (BRASIL, 1993).

Esta modalidade é possível nos casos de:

- Obras e serviços de engenharia, com valor de até um milhão e meio de reais;
- Compras e demais serviços, com valor de até seiscentos e cinquenta mil reais.

iii. Convite

É a modalidade com menor formalidade exigida para contratos de menor volume econômico, sendo a mais simples em seu procedimento, permitindo à Administração maior discricionariedade na escolha dos licitantes. Nesta modalidade ao invés de se utilizar o edital, é utilizada a carta-convite. Podem participar do convite, convidados (cadastrados ou não) e não convidados (cadastrados) que manifestarem interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

Em relação aos limites de valor desta modalidade, será realizada quando:

- Na contratação de obras e serviços de engenharia que o valor não seja superior a cento e cinquenta mil reais;
- Nas compras e contratações de outros serviços com valor não superior a oitenta mil reais.

iv. Concurso

É destinada para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, instituindo-se prêmios ou remuneração aos vencedores, de acordo com os critérios estabelecidos em edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias (BRASIL, 1993). As regras do concurso estão estabelecidas no artigo 52, § 1.º da Lei das Licitações.

Diferente das modalidades apresentadas anteriormente, não depende do valor estimado do contrato. Contudo, fica claro que a modalidade concurso não deve ser confundida com “concurso público”, onde esta é destinada para contratação de agentes públicos. A modalidade concurso consiste então na contratação de um trabalho e não para provimento de cargos ou empregos na Administração (OLIVEIRA, 2013).

v. Leilão

Nesta modalidade, a Administração através do leiloeiro oficial ou servidor designado assume o papel de vendedora. O critério de escolha nesta modalidade é o de maior lance ou preço, e é aplicado para alienação de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos (Leilão Administrativo) ou penhorados e alienação de bens imóveis adquiridos em procedimentos judiciais (Leilão Judicial) ou mediante dação em pagamento (BRASIL, 1993).

O leilão pode ser realizado por um leiloeiro oficial ou por um servidor designado pela Administração. É exigido o pagamento total a vista do bem ou um percentual não inferior a 5% estabelecido em edital, sendo o bem entregue de imediato ao arrematante que terá o prazo estipulado no edital para efetuar o pagamento do valor restante (OLIVEIRA, 2013).

vi. Pregão

Estabelecido através da Lei nº 10.520/2002, foi instituído como principal modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns, independente do valor estimado para contratação, cuja disputa para o fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública através de duas possíveis formas, presencial ou eletrônica. Por ser o objeto de estudo deste trabalho, o Pregão será mais bem discutido no item 2.6.

O quadro 1 apresenta as diferenças de valores entre as modalidades licitatórias, bem como os prazos para publicação dos instrumentos convocatórios:

Quadro 1 (2): Modalidades Licitatórias x Valores e Prazos

Modalidade	Prazo para publicação do Instrumento Convocatório	Valores Compras ou Serviços	Valores Obras e Serviços de Engenharia
Concorrência	45 dias nos contratos por empreitada global ou licitação do tipo melhor técnica e técnica e preço 30 dias corridos nos demais casos	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00
Tomada de Preços	30 dias nos casos de licitação do tipo melhor técnica ou técnica e preço 15 dias nos demais casos	Entre R\$ 80.000,00 e R\$ 650.000,00	Entre R\$ 150.000,00 e R\$ 1.500.000,00
Convite	5 dias úteis	Entre R\$ 8.000,00 e R\$ 80.000,00	Entre R\$ 15.000,00 e R\$ 150.000,00
Pregão	8 dias úteis	Sem restrições – Bens e serviços de uso comum	
Pregão Eletrônico	8 dias úteis	Sem restrições – Compras e Serviços	x

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

vii. Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

Modalidade licitatória instituída através da Lei nº 12.462/2011 que resultou de medida provisória, criada exclusivamente para as licitações e contratos necessários para realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, Copa das Confederações da Fifa de 2013, Copa do Mundo da Fifa de 2014 e obras de infraestrutura e de contratação de serviços para aeroportos das capitais dos Estados com distância de até 350km das cidades sedes dos mundiais.

Afirma Di Pietro (2013) que apesar de inicialmente ter sido destinado apenas às situações previstas no artigo 1º citadas no parágrafo anterior, o RDC vem sendo estendido a outros contratos, como aplicado às ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), realização de obras e serviços de engenharia no âmbito do ensino público e também a contratos celebrados no Sistema Único de Saúde (SUS).

2.5 Tipos licitatórios

Além da classificação das modalidades licitatórias a partir do valor que envolve a contratação, a licitação pode ser classificada também de acordo com o seu tipo. Para as licitações em geral, o §1º do artigo 45 da Lei de Licitações nº 8.666/93 estabelece os tipos licitatórios, com exceção da modalidade concurso, são eles: Menor Preço, Melhor Técnica e Técnica e Preço.

- i) **Menor Preço:** o critério adotado neste tipo de contratação é sempre o da proposta de menor valor, e conseqüentemente que seja mais vantajosa para a Administração, de modo geral para compras e serviços, e para aquisição de bens e/ou contratação de serviços de informática;
- ii) **Melhor Técnica:** neste tipo de licitação o critério que define para a proposta ser escolhida é baseado em fatores técnicos. Sempre é utilizado para serviços que tenham natureza intelectual, como fiscalização de obras, consultoria na área de engenharia e desenvolvimento de projetos;
- iii) **Técnica e Preço:** é o tipo licitatório onde o critério que define a proposta mais vantajosa é obtido a partir de uma média ponderada realizada a partir das notas obtidas individualmente nas propostas de preço e técnica oferecidas pelo licitante.

2.6 O Pregão

Segundo Dallari (2006), o Pregão é a modalidade de licitação especialmente direcionada à aquisição de bens e serviços comuns, que dispensam especificações, caracterizada pela apresentação de propostas e lances sucessivos em sessão pública e pela verificação da idoneidade apenas do licitante que houver apresentado a proposta de menor preço, sempre precedida de ampla publicidade. Contudo, não é obrigatória a utilização do Pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Oliveira (2013) afirma que é uma discricionariedade concedida pela lei ao administrador, que “poderá” adotar o pregão nesses casos.

Segundo Niebuhr (2013), o legislador ao restringir a modalidade Pregão para aquisição de bens e serviços comuns o fez no intuito de estabelecer uma modalidade que exige menos burocracia em seus procedimentos para compra de objetos comuns. Já que em uma única seção, os licitantes reduzem seus preços oralmente e os requisitos de habilitação são mais simples do que nas outras modalidades.

Possui características do Leilão, contudo no Pregão o vencedor será aquele que apresentar a menor proposta, diferente do que ocorre no leilão. Por esse motivo que o Pregão também é conhecido como leilão reverso (DI PIETRO, 2013). Na lei que o rege, o pregão foi dividido em duas fases: a fase interna, ou fase preparatória, e a fase externa, que se inicia com a publicidade do edital de convocação.

O Pregão trouxe algumas novidades e peculiaridades, Oliveira (2013) destaca essas inovações apresentadas por esta modalidade como:

- i) **Objeto:** independente do valor envolvido na contratação ou aquisição, o pregão se destina à aquisição de bens e serviços comuns;
- ii) **Pregoeiro:** antes o procedimento era realizado por uma comissão de licitação que nesta modalidade passou a ser gerida pela figura do pregoeiro, um agente público apoiado por uma equipe designada (artigo 3.º, IV da Lei nº 10.520/2002);
- iii) **Declaração de habilitação:** nesta modalidade os interessados apresentam uma declaração de que cumprem os requisitos de habilitação, e entregam juntamente os envelopes com as propostas e a habilitação. Foi levada em consideração a boa-fé dos licitantes quando se estabeleceu esta “habilitação provisória” (artigo 4.º, VII, da Lei nº 10.520/2002);
- iv) **Tipo de licitação:** o critério adotado no pregão para seleção da melhor proposta foi o de menor preço, sendo obedecidos os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas do objeto e as exigências mínimas de desempenho e qualidade definidos no edital licitatório (artigo 4.º, X da Lei nº 10.520/2002);
- v) **Inversão das fases de habilitação e julgamento:** diferente do que acontece na concorrência, no pregão a fase de julgamento das propostas antecede a fase de habilitação. Oliveira (2013) considera esta como sendo a principal inovação desta

modalidade, visto que com isso houve um ganho considerável na velocidade das contratações. Destaca também que isso deixa claro que a licitação não é um fim em si mesmo, mas um meio para celebração do contrato com aquele que oferecer a melhor proposta;

- vi) Propostas escritas e verbais:** a partir das propostas escritas, o pregoeiro as classifica pelo critério de menor preço e estabelece uma ordem de classificação. Posteriormente, os licitantes que ofereceram valor 10% superior ao menor preço identificado, podem fazer novos lances verbais, até que seja proclamado o vencedor (artigo 4.º, VIII e IX, da Lei nº 10.520/2002);
- vii) Negociações:** no intuito de obter o melhor preço, o pregoeiro pode negociar diretamente com o licitante classificado em primeiro lugar (artigo 4.º, XVII, da Lei nº 10.520/2002);
- viii) Recursos:** após ser declarado o vencedor do certame, os licitantes interessados deverão apresentar imediatamente a intenção de recorrer (artigo 4.º, XVII, da Lei nº 10.520/2002);
- ix) Inversão das fases de homologação e adjudicação:** ao contrário das outras modalidades, no pregão a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor é antes da homologação do procedimento (artigo 4.º, XXI e XXII, da Lei nº 10.520/2002).

2.6.1 Presencial

A primeira forma do Pregão é a presencial, instituído pela Lei nº 10.520/2002, ocorre em espaço físico na presença dos interessados, em sessão pública na qual os licitantes apresentam propostas e dão os lances. Em âmbito federal, o Pregão foi regulamentado pelo Decreto nº 3.555/2000, cabendo aos Estados, ao DF e aos Municípios editarem seus respectivos regulamentos.

O estudo de Alencar (2006) confirmou a relação entre a utilização do Pregão e o aumento da eficiência nas compras públicas em comparação as modalidades licitatórias anteriormente utilizadas, principalmente em relação à maior celeridade dos processos e consequentemente economia dos recursos públicos. Ainda neste sentido, estudo de Magalhães

(2011) identificou a influência positiva entre a utilização do Pregão nas contratações dos serviços de obras de engenharia na competitividade dos certames analisados no Estado de Pernambuco, visto o conjunto de normas destinadas a reduzir as formalidades exigidas para os licitantes participarem do certame.

Oliveira (2013) ressalta que existem divergências quanto à possibilidade da utilização do pregão para contratação de serviços de engenharia de características “comuns” e para contratação de obras. Contudo, o autor entende pela possibilidade da utilização do pregão apenas para serviços de engenharia de natureza comum, sendo vedado na situação de obras de maior complexidade.

2.6.2 Eletrônico

A outra forma do Pregão é a eletrônica. As instituições públicas precisam desenvolver estratégias tecnológicas que auxiliem para a solução das dificuldades de sua atividade, além do que a solução dos problemas é o que justifica a sua existência em termos financeiro, tanto para o Estado quanto para a população que precisa dos seus serviços (BATISTA; MALDONADO, 2008). Dessa forma devem ser estabelecidos novos vínculos que permitam atrelar a TIC com as políticas públicas (FARIA et al, 2011).

Domakoski et al. (2012) apresentaram o pregão eletrônico como uma “conquista social”, visto que representou uma quebra de paradigmas pela utilização da *internet* nas contratações públicas, com o aumento da transparência e a diminuição das chances da ocorrência de atos de corrupção.

O Pregão Eletrônico foi criado e é operacionalizado pelo Sistema Compras Governamentais (antigo Comprasnet), que se constitui em um ambiente eletrônico no qual a sessão pública de licitação ocorre, com a participação da Administração e dos licitantes. A criação do Portal de Compras representou um marco para as novas formas de aquisição com a utilização das TIC (FERNANDES, 2010).

Na prática, o pregão em sua forma eletrônica apresenta algumas vantagens: menor tempo de execução, estabelece uma média do valor a ser pago a partir do preço de referência, abrange um número maior de licitantes, só verifica os documentos do vencedor e os licitantes são provocados a ofertar valor menor ao ofertado anteriormente. Antes, os documentos de todos os participantes eram verificados antes da abertura das propostas, não havia redução no

valor das propostas, em alguns casos não eram estabelecidos limite de valores a ser pagos pelo produto/serviço (Souza; Teixeira, 2008).

É importante destacar que o Pregão Eletrônico não pode ser utilizado para contratação de serviços de obras e engenharia, bem como locações imobiliárias e alienações, devendo ser utilizadas nesses casos as outras modalidades licitatórias descritas na Lei das Licitações e apresentadas anteriormente (BRASIL, 2005).

No desenvolvimento deste estudo foi identificada uma grande quantidade de trabalhos empíricos a respeito do Pregão Eletrônico, contudo vale destacar o de Silveira et al. (2012), que possui características semelhantes com este. Os autores buscaram identificar e analisar os resultados da implantação do Pregão Eletrônico no IFRJ e no decorrer da pesquisa identificaram alguns problemas que poderiam influenciar de forma negativa no resultado das licitações realizadas na instituição através desta modalidade, como por exemplo, a falta de treinamento dos agentes operadores do processo bem como a descrição deficiente por parte dos solicitantes no ato do pedido de compra. Contudo, os autores também identificaram junto aos entrevistados da pesquisa que os mesmos consideraram os problemas apresentados como de fácil solução, que se sanados poderiam aumentar os resultados já considerados bons com a implantação do Pregão Eletrônico na Instituição.

2.7 Procedimentos

Os procedimentos podem variar em razão de cada modalidade licitatória, bem como do objeto da contratação, não sendo assim a licitação um procedimento uniforme.

a) Fase interna

A fase interna, ou fase preparatória do pregão, engloba os atos iniciais praticados pela Administração na preparação da licitação. Para Niebuhr (2013), toda a fase interna da licitação envolve a preparação do instrumento convocatório que regerá todos os passos do procedimento licitatório a quem estarão submetidos à Administração e os licitantes.

Segundo Oliveira (2013), essa fase não é detalhada na Lei nº 8.666/1993, mas cada Ente Federado determina suas normas específicas. Contudo pode-se apontar uma sequência razoável dos atos a serem praticados nesta fase:

- i) **Requisição do Objeto:** é o ato que inicia a licitação, com a identificação da necessidade. Em relação ao objeto, o inciso II do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 determina que sua definição deve ser: *“precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”*;
- ii) **Estimativa de valor:** A administração consulta o mercado a respeito do preço praticado do produto ou serviço que almeja adquirir. Não existe determinação formal de como se deve proceder, o que existe é uma prática comum de se realizar o levantamento de no mínimo três preços (OLIVEIRA, 2013);
- iii) **Autorização da despesa:** impreterivelmente, o ordenador de despesa deverá verificar a disponibilidade de recursos orçamentários para contratação do objeto (BRASIL, 1993);
- iv) **Designação da comissão de licitação:** em termos gerais, deverá ser constituída por no mínimo três membros, sendo pelo menos dois servidores, que irão receber, examinar e julgar os documentos e procedimentos relativos à licitação (BRASIL, 1993). O pregoeiro substitui a comissão de licitação no caso do Pregão;
- v) **Elaboração das minutas do instrumento convocatório e do contrato:** o instrumento convocatório (edital ou convite) determina as regras a serem observadas pelos licitantes e a Administração. Os artigos 40 e 55 da Lei nº 8.666/1993 determinam os requisitos do edital e do contrato;
- vi) **Análise Jurídica das minutas do instrumento convocatório e do contrato:** as minutas do instrumento convocatório e do contrato devem ser examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração (BRASIL, 1993).

b) Fase externa

A fase externa da licitação se inicia com ampla divulgação do processo licitatório por meio de jornais de grande circulação e internet aos interessados que irão aderir e apresentar

suas propostas. Está dividida basicamente em: edital, julgamento e classificação, habilitação do licitante vencedor, adjudicação e homologação (BRASIL, 2002):

- i) Publicação do Aviso do Edital:** é a publicação resumida do edital, que deverá ser realizada em Diário Oficial do respectivo ente federado, não existindo, em jornal de circulação local, de forma facultativa por meios eletrônicos e em jornal de grande circulação a depender do vulto da licitação;

- ii) Julgamento e classificação das propostas:** ocorre em sessão pública, quando são entregues os envelopes constando a indicação do objeto e os preços oferecidos. Verifica-se também a conformidade das propostas com os requisitos do instrumento convocatório. É adotado o critério de menor preço, sempre sendo observados os prazos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos exigidos de qualidade e desempenho estabelecidos no edital;

- iii) Habilitação do vencedor:** seguinte após a classificação das propostas será realizada com a verificação da regularidade do licitante perante a Fazenda Nacional, Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, além de comprovado que atende às exigências quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira estabelecidos no edital;

- iv) Adjudicação:** depois de decididos os recursos, a autoridade competente adjudica o objeto da licitação ao licitante vencedor;

- v) Homologação:** a última fase é a homologação do procedimento pela autoridade competente.

Ao término do procedimento, após a homologação, o licitante vencedor é chamado para assinatura do contrato de acordo com o prazo fixado no edital. De acordo com Di Pietro (2013), o pregão eletrônico segue as mesmas fases do comum, inclusive com repetição de normas que regulamentam o pregão comum.

2.8 Procedimentos licitatórios na UFPE

Di Pietro (2013) define a licitação como um procedimento que é composto por uma sequência de atos e fatos que devem ser cumpridos pela Administração e pelo licitante. Para a autora as exigências do procedimento ampliam-se conforme a complexidade daquilo que a Administração Pública deseja contratar. Modalidades licitatórias mais complexas apresentam procedimentos mais complexos, e esta complexidade não se vincula necessariamente ao vulto econômico empregado, mas principalmente ao nível de complexidade do objeto a ser adquirido.

Na Lei de Licitações, a nº 8.666/1993, o critério para definição da modalidade licitatória está ligado diretamente ao valor da contratação, sendo utilizados procedimentos licitatórios mais detalhados e completos para contratação de objetos com maior volume financeiro. No caso do pregão, Justen Filho (2004) afirma que o cabimento desta modalidade é adequado para contratações de objetos que não requerem maior complexidade.

O pregão pode ser aplicado em contratações de menor ou maior vulto, o que deve ser levado em consideração é a qualificação “comum” do objeto, “*cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado*” (BRASIL, 2000).

Na UFPE o procedimento formal a ser seguido varia em função daquilo que se deseja contratar. No fim desta seção, estão apresentados **fluxogramas** que retratam o caminho que percorre um processo licitatório na UFPE, desde a identificação da demanda, definição da modalidade licitatória, execução do procedimento, até a conclusão do processo licitatório com a execução do contrato e recebimento do objeto por parte do requerente. Os fluxogramas estão divididos em fase interna da licitação, fase externa da licitação e fluxo da entrega do objeto ao demandante.

A Pró-Reitoria de Gestão Administrativa - PROGEST é setor central que administra e controla os procedimentos realizados para os processos licitatórios na Universidade, em especial a Diretoria de Logística – DLOG. No ano de 2014, foi emitido o Ofício Circular nº 01/2014 (ANEXO A), que orienta quanto aos procedimentos para envio das demandas para aquisição de bens, materiais e serviços comuns. Ficou estabelecido que as demandas devem ser encaminhadas a Divisão de Planejamento de Compras – DPLAN, pertencente à Diretoria de Logística, de maneira consolidada. As coordenações setoriais de compras (Centros) ou

Coordenações Administrativas (Órgão Suplementares e Pró-Reitorias) devem consolidar as demandas e as detalhar, conforme recomendações da Controladoria Geral da União – CGU.

Antes de dar início ao processo de solicitação de aquisição de produto ou serviço, a Diretoria de Logística – DLOG, orientou ainda no Ofício Circular nº 01/2014 (ANEXO A), que fosse verificado na página eletrônica da Pró-Reitoria de Gestão Administrativa – PROGEST a eventual disponibilidade do item que se tem necessidade. Não havendo a disponibilidade do item demandado, o demandante irá dar prosseguimento ao processo do pedido de aquisição, que a depender da natureza do objeto que se queira contratar com terceiros, pode seguir dois caminhos distintos. Se for um objeto de comum utilização, as demandas são consolidadas por parte da Diretoria de Logística – DLOG e a compra é realizada de forma compartilhada.

Caso o objeto da demanda seja específica, ou seja, de maior complexidade, a elaboração do Termo de Referência é realizada por parte do demandante, que pode obter apoio na elaboração deste junto às coordenações setoriais de compras existentes nas diretorias de cada Centro e nas Pró-Reitorias, inclusive na PROGEST. Cabe destacar que o Termo de Referência é onde a Administração apresenta de forma sistemática e detalhada o objeto que pretende contratar, e que servirá de base para construção do edital licitatório (ZANOTELLO, 2013).

O ato inicial do procedimento licitatório é a definição do objeto, que deve ser precisa, suficiente e clara, de forma a não restringir a competição ou realização do fornecimento. Destacando-se que o mesmo cuidado para que a especificação do objeto não seja simplória demais ao ponto de atrair licitantes que possam oferecer produtos de má qualidade, também deve ter-se para que não haja exagero nas especificações do produto, de forma a direcionar a licitação a um dos interessados (NIEBUHR, 2013).

Baseado no conceito de Termo de Referência apresentado por Zanotello (2013), em termos gerais qualquer departamento é capaz de realizar a identificação de sua demanda e definição do objeto, visto que normalmente são os agentes especializados no material de que necessitam para desenvolver suas atividades. Esta definição do objeto é auxiliada pelo sistema que fornece informações a respeito das especificações de materiais e serviços costumeiramente adquiridos pela Administração, é o Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais – SIASG. Inserido neste sistema estão o Sistema de Catálogo de Materiais - CATMAT e o Sistema de Catálogo de Serviços - CATSER. No SIASG também estão disponíveis dados de fornecedores autorizados a fornecer para a Administração, dados de licitações e contratos disponíveis (BRASIL, 2015). Com a definição realizada a respeito do

produto ou serviço que se necessita, o demandante deve montar o termo de referência com todos os elementos que permitam verificar junto ao mercado o custo da aquisição.

Em licitações a serem realizadas via Pregão, é exigido o documento intitulado “Termo de Referência”, que deverá conter elementos capazes de avaliar o custo para a Administração, com orçamento detalhado, levantamento dos preços praticados no mercado, estratégia de suprimento, definição dos métodos e o prazo da execução do contrato (BRASIL, 2000). A Diretoria de Logística – DLOG, também emitiu um documento a respeito da elaboração do Termo de Referência no âmbito da Universidade, em consonância com determinações do Tribunal de Contas da União – TCU. É a Orientação nº 002/2014 (ANEXO B), segundo o documento o Termo de Referência deverá conter (UFPE, 2014):

- Descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;
- Critérios de aceitação do objeto;
- Critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração;
- Planilha com os preços praticados no mercado;
- Valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
- Prazos de execução do serviço ou entrega do objeto;
- Definição das estratégias de suprimento;
- Cronograma físico-financeiro;
- Deveres do contratante e do contratado;
- Prazo de garantia se for o caso;
- Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- Sanções por inadimplemento.

Apesar de não haver entendimento expresso a respeito do Termo de Referência na Lei nº 10.520/2002, existe a determinação quanto à definição do objeto, que deve ser precisa, suficiente e clara. A regulamentação do Termo de Referência é contemplada nas normas que regulamentam o Pregão Presencial e o Pregão Eletrônico.

Com o intuito de apresentar o caminho que percorre um processo licitatório na UFPE, foram desenvolvidos 3 fluxogramas que permitem a visualização de todas as ações realizadas, bem como dos respectivos setores por onde passa um processo de aquisição de um produto ou serviço na Universidade. Vale destacar que as informações que permitiram a criação desses

fluxogramas foram obtidas através da observação de processos licitatórios cujo demandante foi a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGEPE.

Como o objeto de estudo principal deste trabalho é o Pregão e para que o procedimento licitatório na UFPE fosse melhor retratado, a primeira parte do processo de aquisição de um objeto foi separada em duas partes, apresentando as fases interna e externa da licitação, assim como delimita a legislação. Neste primeiro fluxograma representado através da Figura 1, é possível identificar o procedimento licitatório desde o seu nascedouro até a publicação do edital por parte da Divisão de Licitações.

Cabe observar a particularidade no caso de o processo licitatório for realizado através de Ata de Registro de Preços. Neste caso, não é necessário à indicação da dotação orçamentária por parte da Diretoria de Orçamento e Finanças, seguindo o processo após a assinatura do Termo de Referência por parte do Gabinete do Reitor direto para Divisão de Licitações, que elabora a intenção de registro de preços.

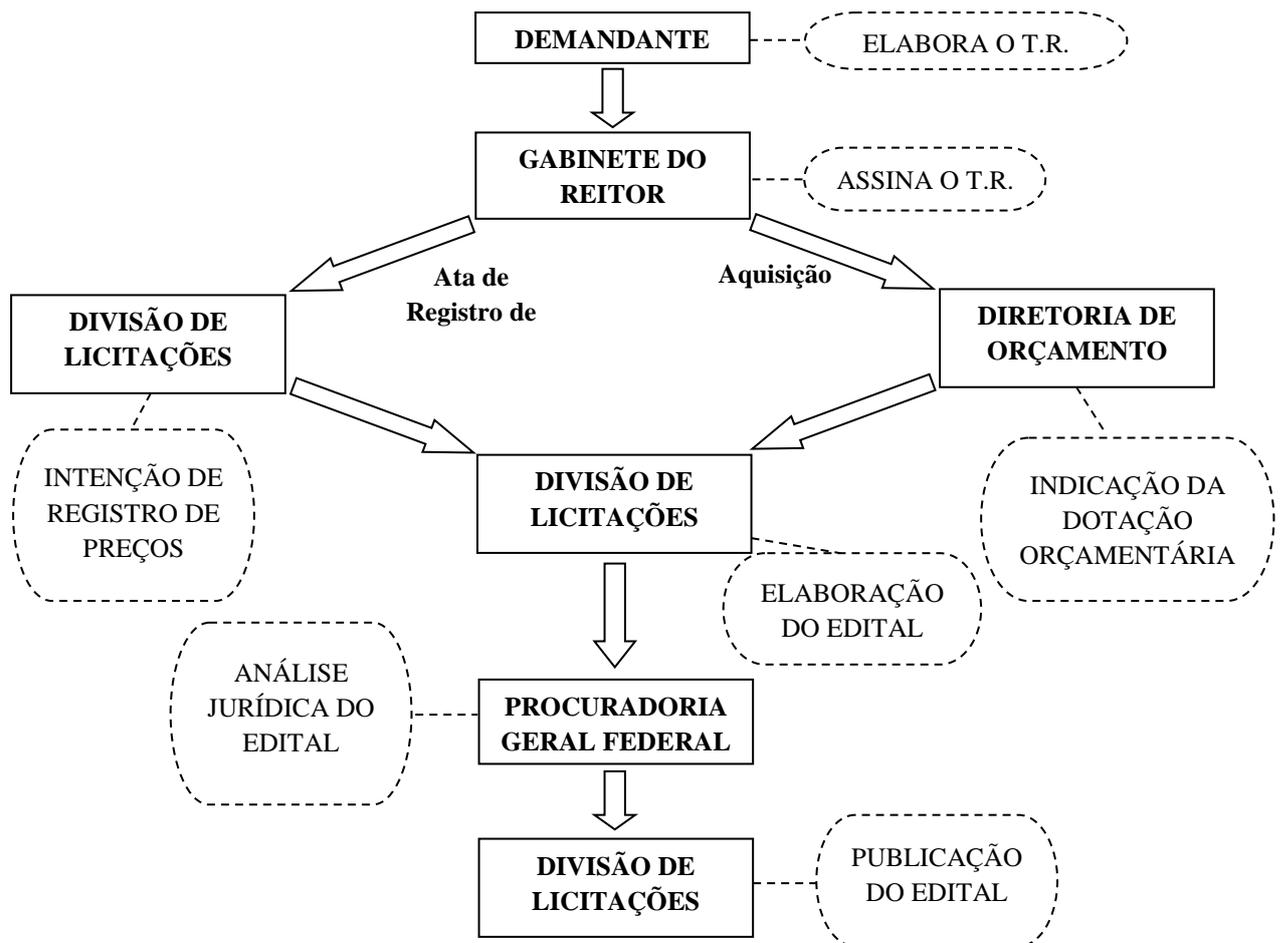


Figura 1 (2): Fluxograma da fase interna da licitação

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016

Dando continuidade ao procedimento licitatório na UFPE, apresenta-se a Figura 2 que retrata a fase externa da licitação, esta fase se inicia com a publicação do edital licitatório, ou abertura do certame licitatório. O pregoeiro é o agente responsável pela condução desta fase, contando com o importante apoio do demandante na análise da documentação do licitante vencedor, bem como da conformidade do objeto oferecido pelo licitante com o que foi demandado, tudo isso através de um parecer técnico.

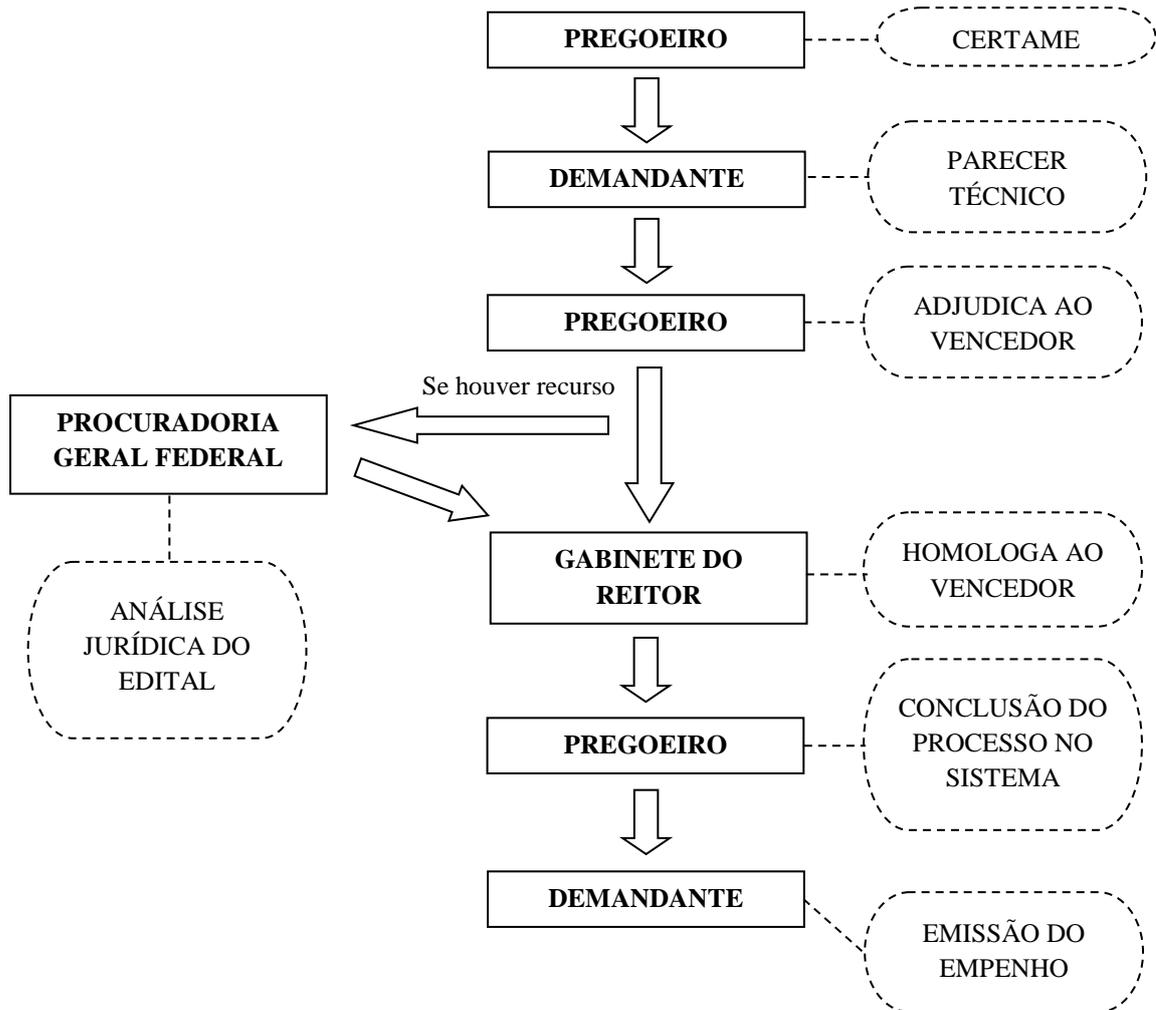


Figura 2 (2): Fluxograma da fase externa da licitação

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016

Com o processo licitatório concluído, será permitida ao demandante a emissão da nota de empenho para solicitar junto ao licitante vencedor o fornecimento do objeto licitado. Neste sentido, a etapa de recebimento do objeto pelo demandante foi retratada através do fluxograma ilustrado na Figura 3 a seguir representado. São apresentadas as etapas desde a solicitação da dotação orçamentária para emissão da nota de empenho até o pagamento ao fornecedor pela tesouraria da Universidade.

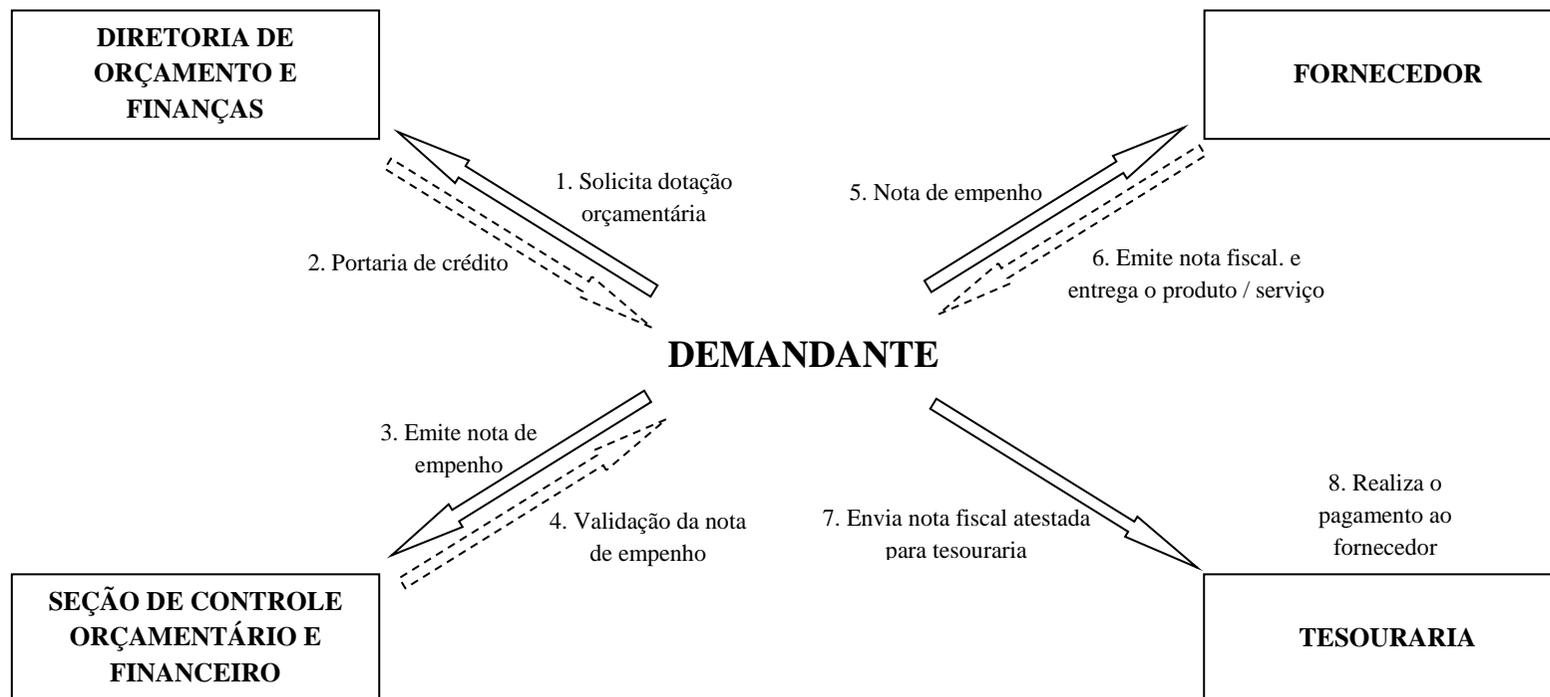


Figura 3 (2): Fluxograma do fornecimento do objeto licitado ao demandante

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016

2.9 Eficiência nas compras públicas

O início da década de 1990 marcou a Gestão Pública no Brasil com a Reforma do Estado, com destaque para a importância de transformar em Gerencial a Administração Pública Burocrática que já não atendia as necessidades sociais da época. Aplicando conceitos que visam aumentar a transparência e o controle sobre a estrutura estatal. Um marco importante nesse novo formato da “Gestão Pública” foi à iniciativa do Legislativo brasileiro em dar prioridade no aumento do controle sobre as licitações públicas, promovendo a elaboração do projeto da nova lei das licitações que posteriormente culminou com a criação da Lei das Licitações nº 8.666/1993 (FERNANDES, 2010).

Contudo, apesar de ter aumentado o controle sobre as compras públicas, a Lei das Licitações ainda se mostrava burocrática e ineficiente, fazendo com que os procedimentos licitatórios fossem demorados e de custo elevado para a Administração. Ainda segundo Fernandes (2010), buscando o efetivo aumento da eficiência das compras públicas, a Administração insere no rol das modalidades licitatórias uma nova modalidade, o pregão, que utilizado de forma experimental na Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL promoveu substancial redução dos preços e no tempo dos procedimentos licitatórios, promovendo resultados imediatos.

As Instituições precisam prezar pelo bom uso do dinheiro público, garantindo a economia dos recursos através de compras eficientes. Os preços dos produtos/serviços que são adquiridos precisam estar alinhados ao praticados pelo mercado. Apesar de o Pregão ser regido pela idéia de a Administração adquirir pelo menor preço, não necessariamente isso quer dizer que o fez, já que o critério de determinação para afirmar que a compra foi eficiente é a comparação do preço final com o de referência. Daí volta-se mais uma vez a destacar a necessidade de uma boa elaboração do Termo de Referência, com a formação de preços de referência que realmente retratem a realidade de mercado.

Para realizar suas compras, o Estado é obrigado a utilizar a licitação, atendendo todos os procedimentos preestabelecidos. Contudo, apesar de a licitação precisar obedecer a uma sequência de procedimentos burocráticos determinados em lei, não se pode deixar de lado a verificação quanto à avaliação do seu resultado. Neste sentido e para efeito deste trabalho, entende-se que o controle exerce um papel importante, porém limitado quanto à real eficiência na compra pública, que deve não só atender aos preceitos formais estabelecidos,

mas fornecer ao demandante tempestivamente, exatamente o que necessita para o desenvolvimento de suas atividades.

Para Aragão (1997), o conceito de eficiência mais difundido é o da melhor utilização por parte da organização dos recursos disponíveis, no intuito de obter seus produtos ou serviços. Já Nunes et al., ao estudar o pregão na gestão das compras da Funasa (PB), destacaram que a compra pública realizada de forma eficiente possibilita ao gestor reduzir os custos e gerar maior satisfação a todos os agentes que direta ou indiretamente estão vinculados ao processo de aquisição.

Outros trabalhos acadêmicos a respeito do pregão avaliaram a eficiência sob a ótica do controle, com a redução do tempo e dos custos licitatórios. Entre os trabalhos identificados estão: Freitas e Maldonado (2013), Faria et al. (2011) e Marinho (2006), todos analisaram o pregão sob esta ótica da variação do preço e do tempo, buscando compreender os fatores que contribuem para sua ocorrência.

Em um estudo de caso dos processos licitatórios da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, Freitas e Maldonado (2013) investigaram se houve variação de preço no caso da contratação de mão-de-obra terceirizada via Pregão Eletrônico. Ao fim do trabalho, os autores diagnosticaram maior agilidade do processo, mas destacaram que se faz necessário verificar se os preços ofertados pelo licitante são suficientes para o serviço seja prestado com qualidade.

Faria et al. (2011) analisaram o aumento da eficiência da compra pública através do Pregão Eletrônico, buscando identificar se há vantagens da utilização do pregão eletrônico em relação ao pregão em sua forma presencial. Chegou-se à conclusão de que houve uma redução do tempo e recursos gastos no processo através da forma eletrônica, sem desprezar a forma presencial na impossibilidade da utilização do pregão eletrônico.

Já Marinho (2006) buscou verificar a redução dos custos de contratação influenciada pela utilização do Pregão no caso do Superior Tribunal de Justiça. Através de uma abordagem quantitativa, o autor conseguiu identificar que não houve significativa redução de preços pela utilização do Pregão, mas que seria necessário ampliar a série histórica para confirmar suas conclusões.

Dessa forma, este trabalho buscou analisar o processo licitatório como ferramenta de compra pública utilizada pela Administração sob o olhar também do demandante, principalmente para compreender se o processo licitatório que foi concluído com “sucesso” do ponto de vista legal, realmente foi eficaz, atendendo à necessidade real a que se propunha.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos têm o objetivo de apresentar os métodos que o pesquisador utilizou no intuito de detalhar as etapas e a forma como foram tratados e analisados os dados. Assim sendo, este capítulo apresenta as etapas da metodologia divididas em: delineamento da pesquisa, formação do instrumento de coleta de dados, delimitação da população e da amostra, coleta e análise dos dados, consistência do instrumento de coleta de dados e limitações da pesquisa.

3.1 Delineamento da Pesquisa

A pesquisa buscou identificar fatores que possam influenciar na eficiência das licitações realizadas pela UFPE através do pregão eletrônico para compra de equipamentos. A temática apresentada neste trabalho é regida de forma vasta na legislação e sua discussão visa obter conhecimentos que auxiliem a UFPE na adoção de práticas preventivas para maximizar a eficiência do procedimento de licitação. Desta forma, a pesquisa, no que diz respeito à sua finalidade, deve ser classificada como aplicada, pois “constata um problema e busca-se a solução imediata” (XAVIER, 2011).

Em relação à abordagem do problema, é possível classificar a pesquisa como sendo um estudo de caso com utilização de técnicas multimétodos. Qualitativa, pois a partir de uma entrevista piloto semi-estruturada que foi aplicada na Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE foi possível confirmar as categorias identificadas na teoria e identificar outras que permitiram a elaboração de dois questionários. E Quantitativa, pois os dados obtidos através dos questionários foram tabulados e estatisticamente representados para realização da análise descritiva dos resultados.

Ao utilizar métodos mistos de pesquisa, abre-se um leque de possibilidades ao pesquisador, que poderá obter tanto resultados retirados de análises quantitativas multivariadas, como também a partir de análises qualitativas desenvolvidas através dos resultados explicativos a respeito de um fenômeno (CRESWELL, 2010).

Com o intuito de classificar a presente pesquisa, esta pode ser considerada como exploratória. De acordo com Farias Filho e Arruda Filho (2013, p. 22), a pesquisa é classificada como exploratória quando busca “conhecer, estudar, descobrir” algo. E em relação à dimensão do tempo, este estudo é classificado como transversal, já que seus resultados buscam expressar o momento da realização da pesquisa.

A pesquisa foi realizada com base em dados primários e secundários: no caso dos dados primários foram coletados através de pesquisa documental, onde foram analisadas as atas dos pregões da UFPE disponibilizadas no *site* de compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br), no período de 2012 a 2015, bem como os processos físicos das licitações selecionadas para a pesquisa, situados no arquivo da Diretoria de Licitações e Contratos. Já os dados secundários foram obtidos através do uso de questionários. Um questionário direcionado aos demandantes das compras e outro questionário direcionado para as coordenações setoriais das compras.

3.2 Formação do instrumento de coleta de dados

Inicialmente foram identificadas na teoria categorias a serem trabalhadas no instrumento de pesquisa deste trabalho, contudo elaborou-se uma entrevista prévia que foi aplicada junto à coordenadora do curso de gastronomia da UFRPE com a participação do secretário do curso. A escolha de um setor demandante na UFRPE se deu para evitar o efeito do observador em respondentes do questionário final da pesquisa, já que esta instituição possui similaridade da estrutura organizacional com a UFPE, bem como serem regidas pelas mesmas determinações legais para realização de suas compras. A entrevista foi realizada com o intuito de confirmar as categorias identificadas na literatura, bem como identificar novas categorias. O resultado desta entrevista foi analisado a partir da técnica de Análise de Conteúdo. Segundo Bardin (2009, p. 44), a técnica da análise representa:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção variáveis inferidas) destas mensagens.

Paralelo ao desenvolvimento das entrevistas organizou-se uma base de dados com os pregões realizados no período de 01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2015, no qual

foram selecionados àqueles destinados à aquisição de materiais permanentes e que efetivamente foram entregues aos demandantes. Esse período foi escolhido pelo fato de em 2012 ter sido o primeiro ano completo do mandato da atual administração, com o intuito de evitar que fatores possam interferir nos procedimentos de compras, como a mudança de chefias. Através desta seleção foi possível identificar também os setores demandantes de cada compra, através de uma análise mais detalhada dos processos de compras já arquivados na Diretoria de Licitação e Contratos, visto que em alguns casos as compras são solicitadas pelos departamentos buscando atender diversas demandas de professores.

Foram 3 as categorias encontradas a respeito da Compra: Qualidade, Tempo e Preço. O resultado da entrevista permitiu confirmar estas categorias e possibilitou também apontar fatores que se contemplados, contribuem para que haja eficiência na compra. Estas categorias serviram de base para elaboração dos questionários.

Quadro 2 (3): Categorias identificadas e fatores

Categoria	Fatores	Questão
Qualidade	Indicação especificações dos equipamentos	3
	Convite ao demandante para avaliar o equipamento proposto pelo fornecedor antes da efetiva compra.	4
	Correspondência entre os equipamentos solicitados e os que foram entregues.	5
	Condições físicas dos equipamentos adquiridos.	6
	Desempenho dos equipamentos adquiridos.	7
	Assistência técnica durante o período da garantia do fabricante.	8
	Assistência técnica após o termino da garantia do fabricante.	9
	Fornecimento dos manuais de instruções dos equipamentos	10
Tempo	Tempo entre o pedido até a realização da licitação.	11
	Tempo entre a publicação do resultado da licitação e a emissão do empenho.	12
	Tempo total entre a solicitação e a entrega dos equipamentos.	13
Preço	Compatibilidade entre os Preços dos equipamentos com os preços identificados nas cotações para composição do preço de referência.	14
	Custos de manutenção dos equipamentos adquiridos.	15
	Preço dos insumos dos equipamentos adquiridos.	16

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

O primeiro questionário (ver APÊNDICE A) foi destinado a verificar aspectos gerais das compras de equipamentos na UFPE, com as “coordenações setoriais de compras”. Já o segundo questionário (APÊNDICE B) foi direcionado aos demandantes de pedidos de compras de bens patrimoniáveis na UFPE.

Na elaboração do segundo questionário buscou-se contemplar fatores relativos a cada uma das categorias identificadas na literatura e validadas pela entrevista. Neste sentido, o quadro 4 apresenta as categorias e os fatores a elas relacionados, bem como as questões que corresponderam no questionário do demandante. A utilização de dois questionários foi importante pelo fato de poder buscar informações através de grupos distintos, e com perspectivas diferentes a respeito das compras na Universidade.

Com o intuito de apresentar os métodos utilizados para atingir cada objetivo específico estabelecido na pesquisa, foi elaborado o quadro 3, neste pode-se observar as etapas metodológicas da pesquisa bem como as fontes que foram utilizadas para obtenção dos dados.

Quadro 3 (3): Objetivos específicos x métodos

Objetivos específicos	Método de coleta	Fonte	Método de análise
1 - Identificar na UFPE a existência de <u>ações preventivas</u> para eficiência de seus processos licitatórios;	Pesquisa documental	Processos, documentos institucionais e sites.	Análise de Conteúdo
2 - Identificar fatores que podem influenciar na eficiência das compras sob o ponto de vista das <u>coordenações</u>	Questionário	Coordenações setoriais de compras	Estatística descritiva
3 - Identificar fatores que podem influenciar na eficiência das compras sob o ponto de vista dos <u>demandantes</u>	Questionário	Demandantes Pregões concluídos de 2012 a 2015	Estatística descritiva / Análise de conteúdo

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

3.3 Delimitação da população e amostra

Em levantamento realizado no portal de compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br), foi identificado inicialmente que no período de 2012 a 2015 a UFPE realizou 825 procedimentos licitatórios, por meio da modalidade pregão em sua forma eletrônica. Contudo, o primeiro recorte realizado foi quanto à identificação dos procedimentos de compras destinados a aquisição de bens permanentes, o que levou ao número de 330 procedimentos através desta modalidade.

O enfoque dado às compras de bens permanentes se deu ao fato de que são bens de utilização específica dos solicitantes, podendo neste sentido o demandante aferir com mais propriedade à respeito do atendimento de suas necessidades, já que via de regra são bens adquiridos para o atendimento de demandas específicas.

O segundo recorte feito foi a seleção para a pesquisa apenas os pregões que efetivamente completaram o ciclo da compra, desde a solicitação até a entrega ao demandante do equipamento, chegando-se ao número de 45 pregões “concluídos”, o que correspondeu a população na qual foi aplicada o questionário do “demandante”. Dos 45 possíveis respondentes deste, foram obtidas 34 respostas o que corresponde a 75% da população. No quadro 4 estão apresentadas as informações a respeito da distribuição das respostas deste questionário de acordo com a localização de cada demandante na Universidade.

Quadro 4 (3): Distribuição das respostas do questionário do demandante

Demandantes	Quantidade de respostas
Pró-Reitorias	4
Órgão suplementares	5
CFCH	3
CTG	4
CE	2
CCSA	1
CCS	7
CAA	3
CAV	5

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Já que um dos objetivos específicos da pesquisa foi de identificar junto aos demandantes fatores que podem influenciar da eficiência das compras realizadas pela Universidade, visto que é o demandante um agente de fundamental importância para opinar a

respeito do resultado das compras, pois no exercício das atividades diárias ele é capaz de aferir quanto a diversos aspectos dos equipamentos adquiridos, bem como outros aspectos da compra.

Em relação ao questionário das “coordenações setoriais de compras” (APÊNDICE A), a população foi de 30 possíveis respondentes, levando em consideração que em cada Centro, Pró-Reitoria e Órgãos suplementares existe uma “coordenação setorial de compras”. Destes foram obtidas 28 respostas correspondendo a 93% da população. No quadro 5 está apresentada a distribuição das respostas deste questionário de acordo com a localização de cada coordenação na Universidade.

Quadro 5 (3): Distribuição das respostas do questionário das coordenações

Coordenações	Quantidade de respostas
Centros	17
Pró-Reitorias	6
Órgãos Suplementares	5

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Foram investigados os pregões que efetivamente completaram o ciclo da compra no período de 01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2015, desde a solicitação até a entrega ao demandante do equipamento. Chegou-se ao número de 45 pregões “concluídos”, o que correspondeu à população na qual foi aplicada o questionário do “demandante”

Ressalta-se que não foram considerados para efeitos desta pesquisa os pregões realizados para compras “coletivas”, onde a PROGEST agregou demandas de vários setores diferentes na Universidade para realizar uma compra única. Pois no caso de compras coletivas normalmente o objeto é de comum utilização de todos, como computadores de mesa, mobiliário, etc.

3.4 Coleta e análise dos dados

A coleta dos dados dos questionários ocorreu entre o início do mês de junho a início do mês julho de 2016, o que correspondeu a aproximadamente 1 mês de coleta. Foi utilizado questionário pelo fato de apresentar maior segurança pelo anonimato, diminuição de riscos de distorção e maior uniformidade na avaliação das respostas, além de poder obter respostas mais rápidas (LAKATOS; MARCONI, 2005).

Os dois questionários foram divididos em duas partes, a primeira denominada geral que objetivou a identificação sócio-demográfica do respondente e a segunda denominada como específica onde constaram afirmações a respeito das variáveis trabalhadas. Na parte específica de ambos os questionários foi estabelecida uma escala tipo Likert de concordância de afirmações quanto a aspectos que foram abordados, de acordo com o Quadro 2 já apresentado.

A partir das respostas obtidas através dos questionários, foi realizada a tabulação dos dados com auxílio do Excel e estes foram tratados através do *software* estatístico SPSS STATISTIC versão 21. Este *software* gerou informações que permitiram a elaboração de gráficos para a análise estatística descritiva dos dados coletados. Vale ressaltar a questão ética na qual a pesquisa se guiou, havendo a preservação dos respondentes da entrevista, como também esteve sempre atenta quanto às questões que pudessem expor de alguma forma os sujeitos envolvidos na pesquisa (CRESWELL, 2007, p. 76).

3.5 Consistência do instrumento de coleta de dados

Para fins de aferir a confiabilidade do instrumento de pesquisa utilizado, foi realizada a medição do coeficiente de *alfa de Cronbach*, calculado para o grupo de afirmações específicas tanto no questionário do “demandante”, quanto no questionário das “coordenações setoriais de compras”. Segundo Hair et al. (2009), essa característica avalia o grau de consistência em que uma variável ou variáveis apresentam quanto ao que se propõem a medir. Dessa forma, a tabela 1 abaixo mostra os resultados obtidos através do teste do *alfa de Cronbach*.

Tabela 1 (3): Teste dos questionários

Questionário	Alfa de Cronbach	Número de ítems
Demandante	0,710	17
Coordenações	0,771	14

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Foram considerados para efeito desta pesquisa os critérios definidos por Hair et al. (2009) que admitem os coeficientes acima de 0,70 como aceitáveis, e mesmo em uma pesquisa exploratória como é o caso desta, esse coeficiente pode ser reduzido para 0,60 mantendo o nível satisfatório de confiabilidade do instrumento utilizado na pesquisa.

3.6 Limitações da Pesquisa

Quanto às limitações da pesquisa, poderia ter sido realizada a coleta de dados de um período maior do que os últimos 4 anos, para que pudesse ter uma maior abrangência quanto aos fatores que influenciam na eficiência das compras. Contudo, a temática está diretamente ligada à legislação que ao longo do tempo sofre alterações, podendo de alguma forma impactar nos resultados. Além disso, o instrumento de coleta da pesquisa foi um formulário com o preenchimento na presença do pesquisador para dirimir quaisquer dúvidas do respondente. Não foi escolhido um formulário em formato eletrônico pelo baixo quantitativo de respostas que normalmente se obtêm, podendo interferir na quantidade necessária para se realizar uma análise adequada.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, estão apresentados e discutidos os resultados desta pesquisa, cada seção buscou responder a um dos objetivos específicos propostos. Neste sentido, primeiro serão apresentadas as ações preventivas da UFPE para obter a eficiência de seus processos licitatórios, em seguida serão apresentados e analisados os resultados do questionário das coordenações setoriais de compras e por fim serão apresentados e analisados os resultados do questionário dos demandantes.

Ao realizar qualquer pesquisa acadêmica, o pesquisador encontra sempre informações sociais a respeito dos respondentes, o intuito de identificar o perfil dos respondentes é para que essas informações possam contribuir de alguma forma com a investigação que se pretende. Dessa forma, as seções de análises dos dois questionários foram iniciadas com a identificação do perfil dos respondentes e posteriormente foram analisados os resultados das questões específicas de cada questionário.

4.1 Ações identificadas na UFPE

Esta seção se propõe a responder o primeiro objetivo específico almejado que foi de identificar na Universidade existência de ações preventivas visando garantir a eficiência de seus processos licitatórios. Neste sentido, através da análise documental, foi possível identificar que a Universidade já desenvolve algumas ações em busca de garantir a eficiência dos seus processos de compra.

Como a criação das Gerências de Finanças e Compras em 2013 e que estão vinculadas nos Centros às Coordenações de Infraestrutura, Finanças e Compras. Estas Gerências desempenham alguns papéis importantes “nas áreas de administração contábil, financeira e orçamentária, aquisições de materiais e serviços, arquivo, patrimônio e atividades auxiliares do centro” (SANTOS, 2014). Entre as atividades exercidas por estas gerências de compras estão, o planejamento das aquisições de materiais permanentes e de consumo e definindo as especificações, auxílio na cotação de preços para composição dos preços de referência,

manter atualizados o cadastro único de fornecedores e catálogo de materiais, além de intermediar a relação entre os demandantes e a PROGEST (SANTOS, 2014).

A PROGEST também tem tomado algumas ações neste sentido, exemplo disso são algumas recomendações e orientações como o Ofício Circular nº 01/2014 (ANEXO A), que em 2014 delimitou como deveria ocorrer o processo da coleta de demandas do referido ano e que serviu de base para os anos seguintes. Também a Orientação nº 002/2014 (ANEXO B) que foi distribuída junto aos setores da Universidade e que está disponível na página virtual desta Pró-Reitoria, onde objetivou oferecer informações a respeito da elaboração dos Termos de Referência de acordo com orientações do TCU.

A UFPE disponibiliza cursos de capacitação a respeito do tema licitações, contudo tem ocorrido a pedido dos servidores e normalmente com deslocamento para participação dos cursos fora do âmbito da UFPE. Através da pesquisa, percebe-se a falta de cursos realizados dentro da UFPE a respeito de licitações. Esse é um fator que pode interferir na eficiência das compras, já que o demandante como personagem importante que é na elaboração das especificações, muitas vezes possui conhecimento limitado a respeito dos procedimentos. Além das coordenações que também precisam estar capacitadas para que possam contribuir com o demandante no sentido de produzir Termos de Referência com qualidade.

4.2 Fatores da eficiência de compras na percepção das coordenações setoriais de compras

Esta seção apresenta os resultados obtidos através da aplicação de um questionário junto aos membros das coordenações setoriais de compras da UFPE, no intuito de responder ao segundo objetivo específico, pois buscou identificar fatores sob o ponto de vista deste grupo, que podem influenciar na eficiência através do pregão eletrônico na UFPE. Como exposto na apresentação deste capítulo, nesta seção primeiro será apresentado o perfil dos respondentes e em seguida as informações obtidas das questões específicas do questionário das coordenações setoriais de compras.

4.2.1 Perfil dos respondentes

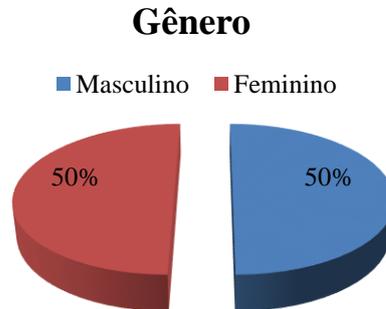


Figura 4 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo gênero
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

A Figura 4 apresenta a distribuição dos respondentes por gênero, ou seja, masculino e feminino. Considerando-se que participaram 28 demandantes nesta pesquisa, foram 14 respondentes de cada gênero, consequentemente pode-se afirmar que quanto ao gênero houve uma correspondência de 50% de cada um.



Figura 5 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo estado civil
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Já em relação ao estado civil dos respondentes, a Figura 5 apresenta o percentual mais expressivo (68%) para respondentes com estado civil “Casado”, sendo que o segundo estado civil com maior percentual foi o de “Solteiro” (29%), e “União informal” (3%), respectivamente. Não houve incidência de respostas quanto ao estado civil “viúvo” e “Separado/Divorciado”.

Faixa etária

■ Entre 20 e 30 anos ■ Entre 30 e 40 anos
 ■ Entre 40 e 50 anos ■ Entre 50 e 60 anos

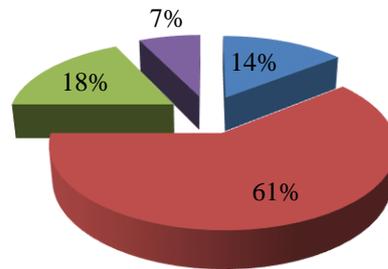


Figura 6 (4): Respondentes do questionário das coordenações pela faixa etária

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Conforme se pode observar na Figura 6, que corresponde à distribuição dos respondentes por idade, o percentual de maior representatividade (61%) foi para faixa etária de 30 a 40 anos, as próximas com maior expressividade percentual foram as faixas entre 40 e 50 anos (18%) e entre 20 e 30 anos (14%).

Tempo de serviço na UFPE

■ Até 3 anos ■ Entre 4 e 8 anos ■ Entre 9 e 13 anos ■ Mais de 30 anos

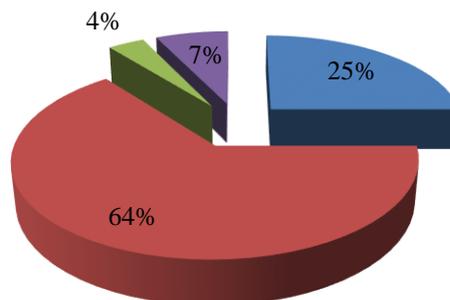


Figura 7 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo tempo de serviço

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

No que diz respeito ao tempo de serviço na UFPE dos respondentes, a Figura 7 apresenta um maior percentual para faixa entre 4 e 8 anos (64%) de tempo de serviço na Instituição, tendo o segundo maior percentual ficado para a faixa de até 3 anos (25%), a soma destas duas faixas corresponde que 89% dos respondentes possuem até 8 anos de serviço na UFPE.

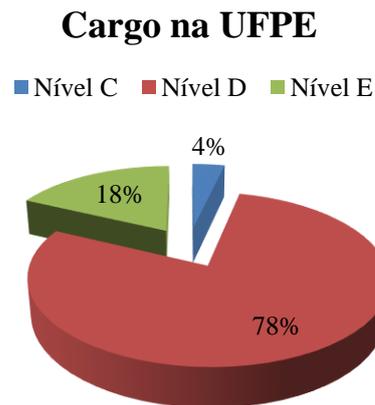


Figura 8 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo cargo na UFPE
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Quanto ao cargo que os respondentes ocupam na UFPE, através da Figura 8 foi possível observar que o Nível D (78%) foi o percentual mais expressivo, sendo o Nível E (18%) o segundo maior percentual de respondentes da pesquisa. Os outros cargos corresponderam a menos de 5%.



Figura 9 (4): Respondentes do questionário das coordenações pela escolaridade
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Por sua vez, a Figura 9 representa a escolaridade dos respondentes. Como se pode observar o maior percentual foi para os respondentes que possuem Especialização (61%), ficando como o segundo maior percentual os respondentes que possuem ensino superior completo (21%), ficando com 18% os respondentes com Mestrado.

Exerce função gratificada

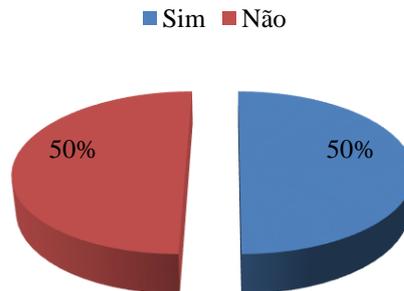


Figura 10 (4): Respondentes do questionário das coordenações pelo exercício de função gratificada

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

A última pergunta realizada na parte geral do questionário foi quanto ao exercício de função gratificada por parte do respondente. Na Figura 10 é possível observar que houve uma igualdade do número de respostas, tendo ocorrido 50% para os que exercem e os que não exercem função gratificada, ou seja, 14 respostas para cada.

4.2.2 Das questões específicas do questionário das coordenações setoriais de compras

O primeiro questionário aplicado objetivou responder o segundo objetivo específico proposto, e para isso foi aplicado junto às coordenações setoriais de compras da Universidade, no intuito de identificar fatores que podem influenciar na eficiência das compras realizadas através do Pregão Eletrônico.

Considerou-se buscar identificar os fatores a partir da perspectiva deste grupo, pois são importantes no processo de compras da Universidade no sentido de que muitas vezes intermediam a relação entre os demandantes e a PROGEST, podendo oferecer suporte ao demandante, e muitas vezes filtrando as determinações e orientações legais de modo a buscar gerar maior eficiência no atendimento das solicitações de compras.

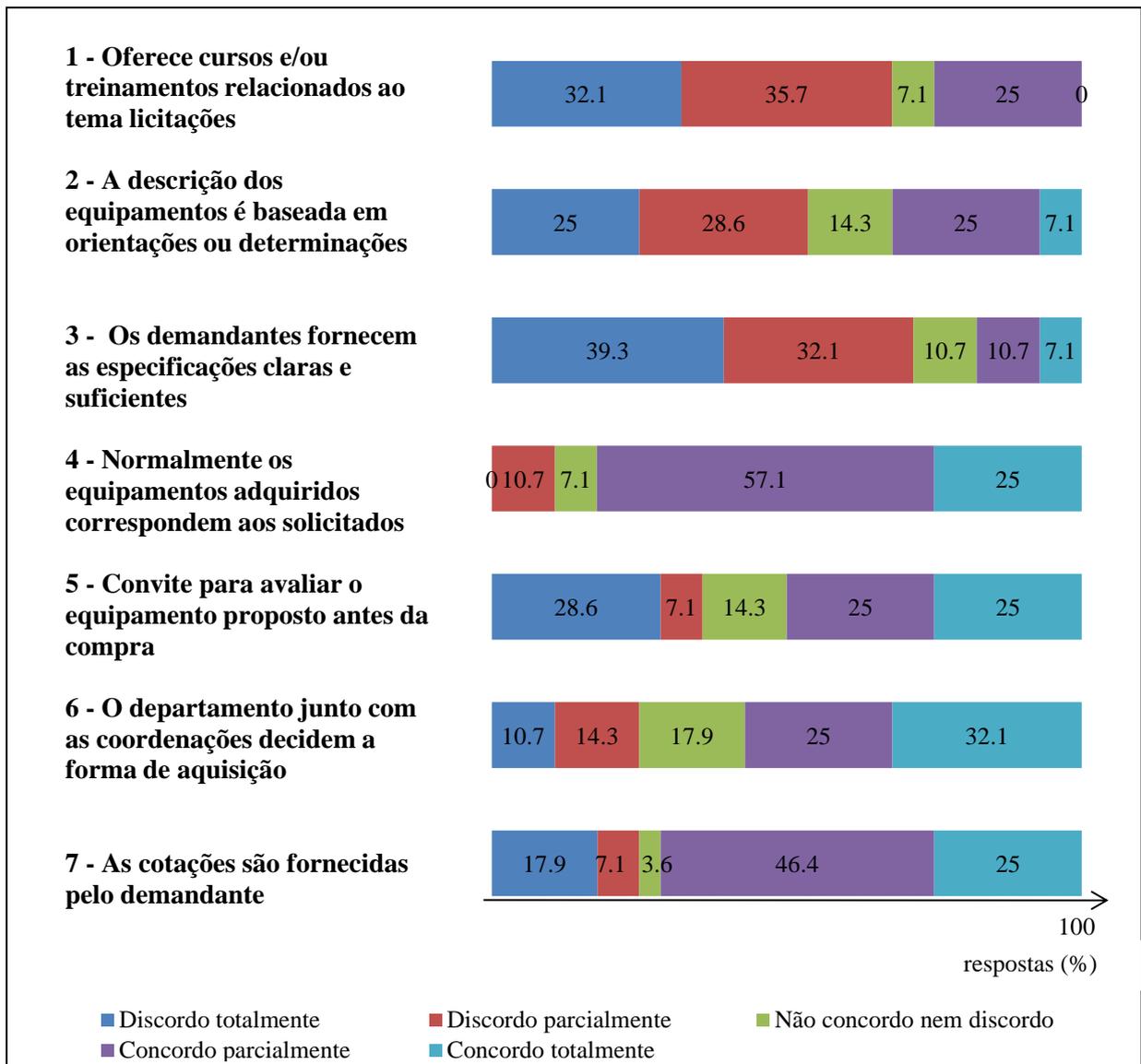


Figura 11 (4): Respostas das coordenações setoriais de compras (questões 1 a 7)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

A Figura 11 exibe a primeira metade das questões específicas do questionário das coordenações. Percebe-se que a maioria das questões tiveram respostas com concordância. Com destaque para a questão 4 que apresentou mais de 57% das respostas com concordância parcial de que os equipamentos adquiridos normalmente correspondem com os solicitados. E a que apresentou maior discordância tanto parcial como total foi a questão 3, que afirmava que os demandantes fornecem as especificações claras e suficientes a respeito dos equipamentos para composição dos Termos de Referência.

Em relação à questão com maior concordância, esta obteve resultado próximo ao que ocorreu no questionário dos demandantes. Para Dias (2010) uma compra bem feita deve

atender às reais necessidades de quem a solicitou, e a correspondência entre o que foi pedido com o que foi entregue é uma questão básica para aferir a eficiência do procedimento.

Contudo, no que diz respeito à afirmação de que os demandantes fornecem informações suficientes e claras a respeito dos equipamentos, esta foi a questão de maior percentual de discordância. Existe uma divergência entre o que foi observado no questionário dos demandantes e no questionário das coordenações setoriais de compras. A resposta obtida no questionário das coordenações confirma os achados de Silveira et al. (2012), que identificaram como um dos entraves para eficiência dos pregões realizados no IFRJ as especificações dos objetos solicitados não são feitas de forma adequada.

Em relação ao objeto, o inciso II do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 determina que sua definição deve ser: *“precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”*. Ainda, Niebuhr (2013) destaca que o mesmo cuidado para que a especificação do objeto não seja simplória demais ao ponto de atrair licitantes que possam oferecer produtos de má qualidade, também deve ter-se para que não haja exagero nas especificações do produto, de forma a direcionar a licitação a um dos interessados.

Essa diferença de visão dos dois grupos respondentes dos questionários possivelmente está relacionada ao fato de o demandante pensar que está fornecendo as informações suficientes e claras a respeito da especificação dos equipamentos, quando na realidade não está. Isso pode ser um fator que influencia no tempo da compra, principalmente porque é na fase interna da licitação onde é ajustado o Termo de Referência, e no caso de haver erros o processo da demanda pode voltar várias vezes ao solicitante para ajustes e correções.

Outro ponto é que à elaboração dos Termos de Referência que não é de responsabilidade exclusiva do demandante, esta elaboração precisa ser em conjunto com as coordenações de compras. Desta forma, é necessário que os grupos sejam orientados a respeito do papel que cada um precisa desempenhar, a quem devem recorrer para obter informações em relação a determinado problema, quais critérios precisam ser atendidos na descrição dos objetos, etc.

Ainda, houve duas questões que apresentaram maior percentual de discordância, a primeira foi a questão 2 que obteve mais de 67% de discordância quanto à afirmação de que a Universidade oferece cursos e/ou treinamentos em relação ao tema, e a outra apresentou mais de 53% de discordância, com destaque para discordância total de quase 40% em relação à afirmativa de que as descrições e especificações dos equipamentos obedecerem a orientações

ou determinações estabelecidas pela Universidade. Ambas confirmaram os resultados obtidos do questionário dos demandantes.

Em relação à última assertiva quanto à existência de orientações ou determinações de como devem ser realizadas as especificações dos objetos, apesar do resultado obtido, como exposto na análise feita do questionário do demandante, já existe a Orientação nº 002/2014 (ANEXO B), que informa todos os requisitos necessários para um Termo de Referência, inclusive a respeito da especificação do objeto (UFPE, 2014).

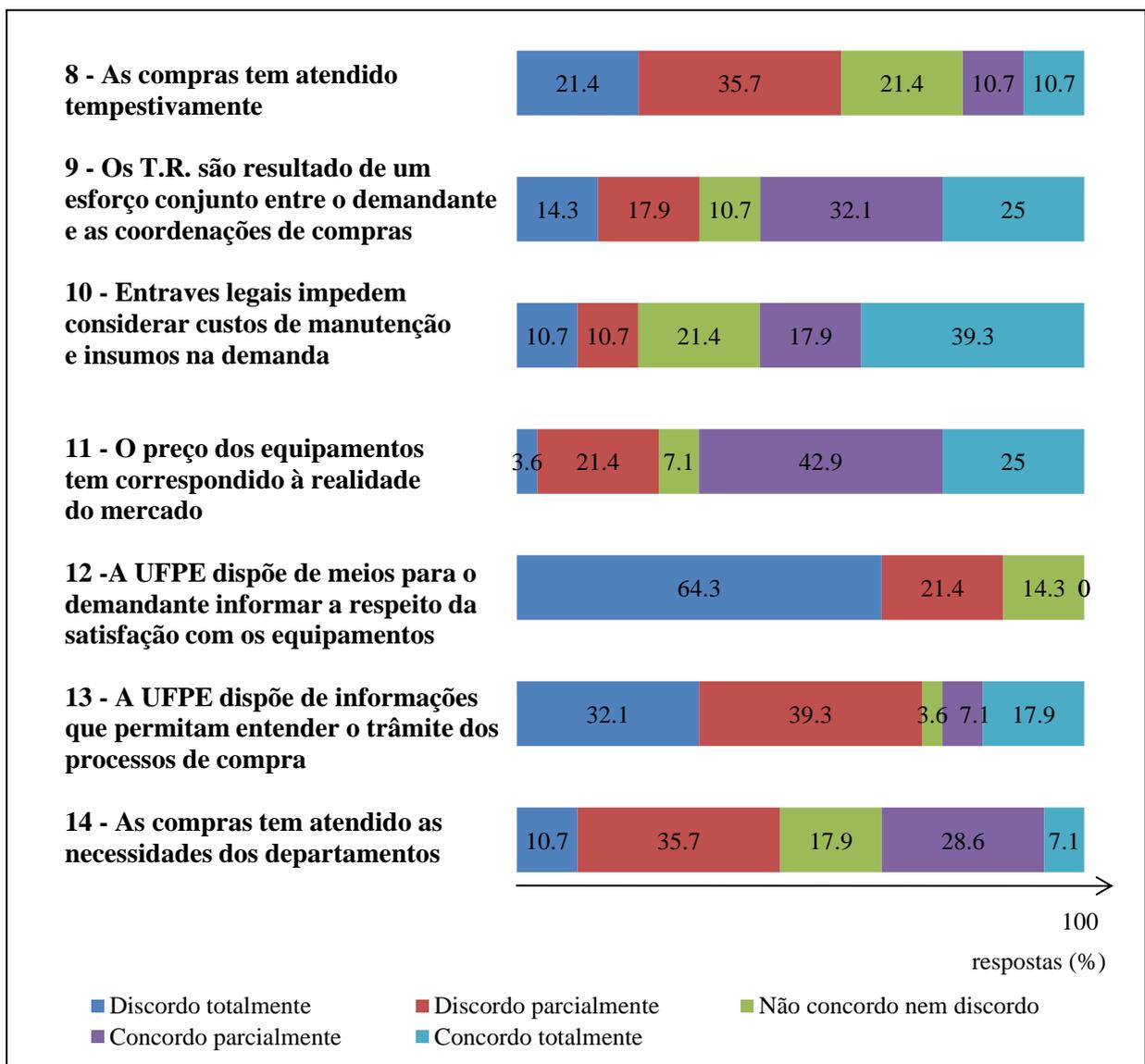


Figura 12 (4): Respostas das coordenações setoriais de compras (8 a 14)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Nos dados ilustrados na Figura 12, é possível visualizar a segunda metade das questões específicas do questionário das coordenações, em que a questão 12 apresentou maior percentual de discordância total, com mais de 64%, em relação à Universidade dispor de

meios para que o demandante informe a respeito da satisfação com os equipamentos adquiridos após o atendimento do pedido. Já a questão 11 apresentou a maior concordância em, aproximadamente 68% em relação à afirmação do preço dos equipamentos adquiridos ter correspondido com os preços praticados pelo mercado.

Segundo Silva (2008), existe um entrelaçamento conceitual entre eficiência e economicidade. E no que diz respeito aos pregões realizados pela UFPE, encontrou-se uma convergência entre a visão dos demandantes e das coordenações, onde a afirmação quando a compatibilidade do preço dos equipamentos adquiridos com o preço de mercado teve maior nível de concordância. O autor ainda afirma que os pilares que contemplam a eficiência na condução dos certames são: economicidade, celeridade e qualidade. Pode-se então afirmar que um dos pilares que tem sido contemplados satisfatoriamente na visão dos respondentes é a economicidade, que foi delimitada através da categoria Preço para fins desta pesquisa.

Pode ser observada também a questão 14 em que houve discordância parcial de 35% contra 28% de concordância parcial, quanto à afirmativa de que em termos gerais as compras de equipamentos da UFPE atende bem as necessidades dos demandantes. Apesar de apresentar dados bem próximos, esse resultado reflete a realidade sob o ponto de vista das coordenações de compras, e que de certa forma confirma a visão dos demandantes. Contudo, a Universidade precisa focar na aquisição de bens e serviços de forma eficiente, a fim de conseguir atingir seus objetivos com o menor dispêndio de recursos públicos, e consequentemente obter a satisfação de seus *stakeholders* (NUNES et al., 2007).

As duas questões que apresentaram maior porcentagem de discordância foram: a 12 em relação à afirmativa de que a Universidade dispõe de meios para que o demandante informe a respeito da satisfação com os equipamentos adquiridos, em torno de 85% de discordância em algum nível. Essa ação é uma das que a Universidade poderia realizar no intuito da melhoria dos seus procedimentos de compra.

A outra foi a questão 13 quanto à afirmativa de que a Universidade dispõe de informações que permitam o entendimento do caminho que percorre um processo de compra, desde a demanda até a efetiva entrega, apresentando um pouco mais de 71% de discordância total ou parcial. Em relação a este último resultado, talvez isso esteja relacionado a problemas de comunicação, e deixar claro as informações para os interessados é uma ação que a Universidade também pode tomar no sentido de aumentar não só a eficiência dos seus processos, mas também aumentar a satisfação dos interessados.

Outra informação importante obtida foi quanto à questão 10 que apresentou porcentagem de concordância total de aproximadamente 40%, em relação à afirmativa de que

entraves legais impedem considerar os custos futuros de manutenção e insumos para elaborar a descrição dos equipamentos. Isso se deve ao fato de a Administração não poder direcionar as marcas que tem interesse em comprar, primando pelo princípio da igualdade estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Niebuhr (2013) afirma que eficiência em licitação pública implica em procedimentos que atentem à moralidade, à igualdade e à impessoalidade, de forma a se escolher a proposta mais vantajosa para o interesse público e em prazo razoável. Dessa forma, a Administração deve buscar outros meios para obter a melhor compra sem necessariamente direcionar a uma marca específica, isso pode ser construído a partir do compartilhamento de informações com fornecedores e com compradores da iniciativa privada que podem contribuir para a adequada especificação dos equipamentos no Termo de Referência.

4.3 Fatores da eficiência de compras na percepção dos demandantes

Esta seção apresenta os resultados obtidos através da aplicação de um questionário junto aos demandantes de compras de equipamentos realizadas no período de 01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2015, objetivando responder ao terceiro objetivo específico, pois buscou identificar fatores sob o ponto de vista deste grupo que podem influenciar na eficiência das compras de equipamentos através do pregão eletrônico na UFPE. Como exposto na apresentação deste capítulo, primeiro será apresentado o perfil dos respondentes e em seguida as informações obtidas das questões específicas do questionário do demandante.

4.3.1 Perfil dos respondentes

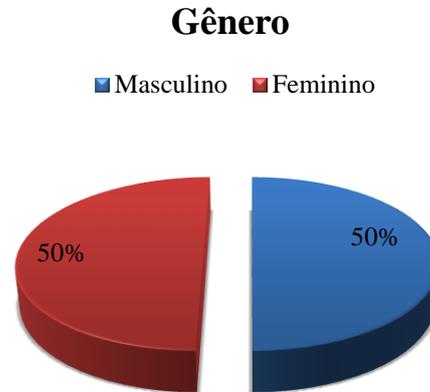


Figura 13 (4): Demandantes por gênero
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

A Figura 13 apresenta a distribuição dos demandantes por gênero, ou seja, masculino e feminino. Considerando-se que participaram 34 demandantes nesta pesquisa, foram 50% de respondentes de cada gênero.

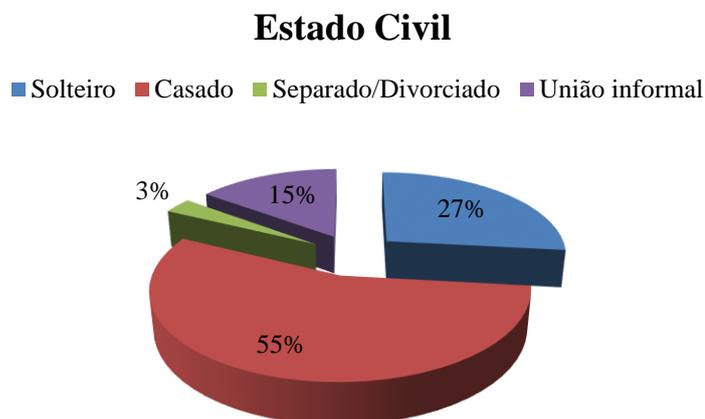


Figura 14 (4): Demandantes por estado civil
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Em relação ao estado civil dos respondentes, a Figura 14 apresenta o percentual mais expressivo (55%) para respondentes com estado civil “Casado”, sendo que o segundo estado civil com maior percentual foi o de “Solteiro” (27%). Os demais apresentaram: “Separado/Divorciado” (3%) e “União informal” (15%), respectivamente. Não houve incidência de respostas quanto ao estado civil “viúvo”.

Faixa etária

■ Entre 20 e 30 anos ■ Entre 30 e 40 anos ■ Entre 40 e 50 anos
 ■ Entre 50 e 60 anos ■ Mais de 60 anos

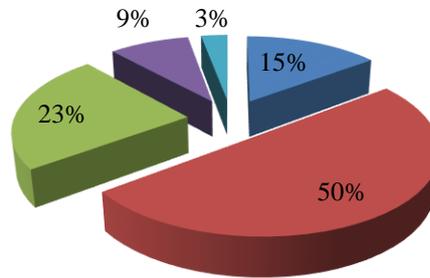


Figura 15 (4): Demandantes por faixa etária

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Conforme se pode observar na Figura 15, que corresponde à distribuição dos demandantes por faixa etária, o percentual de maior representatividade (50%) foi para faixa etária de 30 a 40 anos, sendo considerada intermediária já que as próximas com maior expressividade percentual foram as faixas entre 40 e 50 anos (23%) e entre 20 e 30 anos (15%).

Tabela 2 (4): Distribuição do cruzamento faixa etária x gênero

	Faixa etária					Total
	Entre 20 e 30 anos	Entre 30 e 40 anos	Entre 40 e 50 anos	Entre 50 e 60 anos	Mais de 60 anos	
Masculino	2	9	4	1	1	17
Feminino	3	8	4	2	0	17
Total	5	17	8	3	1	34

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Ao realizar o cruzamento da faixa etária dos respondentes com o gênero deles, foi possível obter a Tabela 2. Constata-se que a maioria, tanto dos respondentes do gênero masculino quanto do gênero feminino se enquadram nas faixas etárias entre 30 e 40 anos e entre 40 e 50 anos, correspondendo a um percentual aproximado de 73% dos respondentes.

Tempo de serviço na UFPE

■ Até 3 anos ■ Entre 4 e 8 anos ■ Entre 9 e 13 anos
 ■ Entre 14 e 18 anos ■ Entre 19 e 24 anos ■ Mais de 30 anos

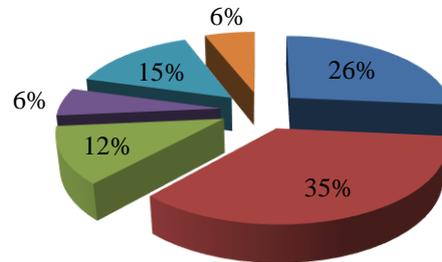


Figura 16 (4): Demandantes por tempo de serviço

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

No que diz respeito ao tempo de serviço na UFPE dos respondentes, a Figura 16 apresenta um maior percentual para faixa entre 4 e 8 anos (35%) de tempo de serviço na Instituição, tendo um percentual bem expressivo também a faixa de até 3 anos (26%), sendo que a soma destas duas faixas corresponde que 61% dos respondentes possuem até 8 anos de serviço na UFPE.

Cargo na UFPE

■ Nível C ■ Nível D ■ Nível E ■ Docente

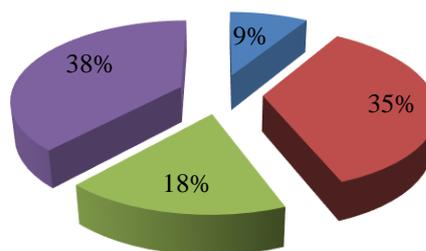


Figura 17 (4): Demandantes pelo cargo na UFPE

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Quanto ao cargo que os respondentes ocupam na UFPE, através da Figura 17 foi possível observar que Docente (38%) foi o percentual mais expressivo, sendo o Nível D (35%) o segundo maior percentual de respondentes da pesquisa. Os outros cargos corresponderam a: Níveis C (9%) e Nível E (18%), respectivamente. Não ocorreu incidência de respondentes dos níveis A e B.

Escolaridade

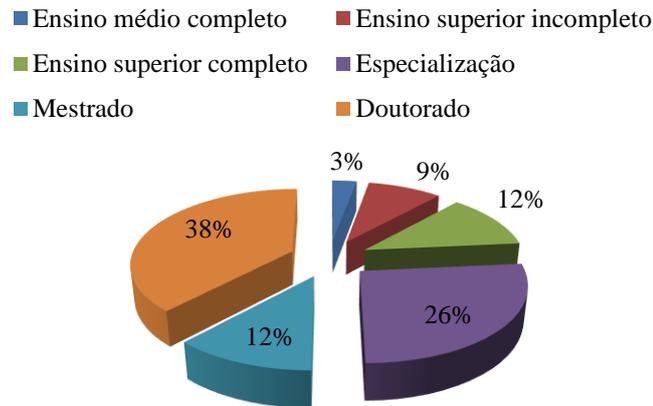


Figura 18 (4): Demandantes por escolaridade

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Por sua vez, a Figura 18 representa a escolaridade dos respondentes. Como se pode observar apenas 3% dos respondentes não possui pelo menos o Ensino médio completo, contudo o maior percentual foi para os respondentes que possuem Doutorado (38%) ou 13 respondentes, ficando como o segundo maior percentual os respondentes que possuem Especialização (26%) e que corresponde a 9 respondentes.

Exerce função gratificada

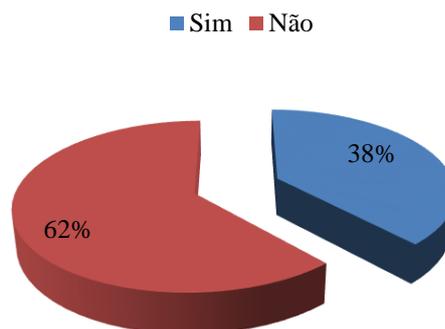


Figura 19 (4): Demandantes pelo exercício de função gratificada

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

A última pergunta realizada na parte geral do questionário foi quanto ao exercício de função gratificada por parte do respondente. Na Figura 19 é possível observar que a maioria (62%) não exerce nenhuma função gratificada na UFPE, o que corresponde a 21 respondentes.

4.3.2 Das questões específicas do questionário dos demandantes

Nesta seção estão apresentados os resultados das questões específicas do questionário dos demandantes, bem como a análise a respeito dos dados obtidos. Este segundo questionário aplicado objetivou responder ao terceiro objetivo específico proposto, que foi de identificar fatores que podem influenciar na eficiência das compras de equipamentos realizadas pela UFPE através do Pregão Eletrônico, sob a perspectiva deste grupo.

Destaca-se a importância deste grupo para a pesquisa, já que os mesmos são os principais interessados nas compras realizadas pela Universidade, e podem oferecer informações a respeito da satisfação com as compras realizadas no período delimitado para a pesquisa.

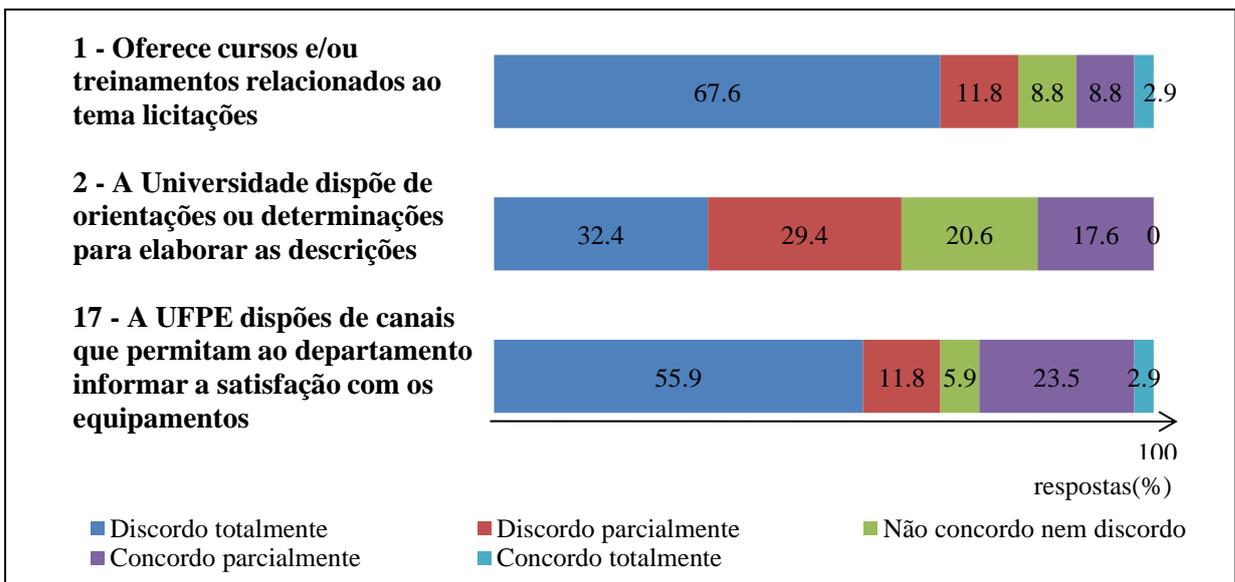


Figura 20 (4) - Respostas para o questionário do demandante

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Observando as informações na Figura 20, percebe-se que em todas as questões relativas aos aspectos gerais das compras na UFPE, a resposta predominante dos demandantes foi de discordância com o que foi perguntado. A questão 1 apresentou o maior percentual de discordância total, um pouco mais de 67% em relação à afirmativa de que a UFPE oferece cursos e/ou capacitações relacionados ao tema licitações.

Quanto a assertiva 17 a respeito de existir a disponibilidade de canais de comunicação que permitam aferir a satisfação dos departamentos com os equipamentos adquiridos, esta apresentou o maior percentual de discordância em algum nível, seja total ou parcial, correspondendo a mais de 67% de discordância. A disponibilização de meios neste sentido

permitiria que a Universidade pudesse identificar se realmente tem atendido à necessidade dos demandantes, além de ter maior controle quanto ao gasto eficiente de seus recursos, evitando incorrer em erros.

Em relação à discordância total de mais de 67% da afirmação de que a Universidade oferece cursos e/ou treinamentos a respeito do tema licitações, os resultados obtidos corroboram com os de Silveira et al. (2012) no sentido de que se identificou a baixa quantidade de capacitações e/ou treinamentos para os servidores que desempenham atividades diretamente relacionadas às compras, principalmente com os servidores que demandam compras e que precisam estar inteirados dos procedimentos que precisam cumprir, em relação às especificações, aos prazos, às obrigações dos fornecedores, etc.

Já quanto aos dados obtidos a partir das respostas da questão 2, mais de 51% de discordância em algum nível, à informação obtida de que a Universidade não disporia de orientações ou determinações para elaboração da descrição dos equipamentos, o resultado obtido vai de encontro aos achados na análise documental, onde foi possível identificar que a Universidade dispõe de diversas orientações à respeito das demandas e das compras, inclusive a Orientação nº 002/2014 (ANEXO B), onde informa todos os requisitos que um Termo de Referência deverá conter, inclusive a respeito da especificação do objeto, com base em orientações do TCU (UFPE, 2014).

Dando prosseguimento a análise das respostas apresentadas na parte específica do questionário do demandante, estruturalmente este foi dividido de acordo com as três categorias identificadas: Qualidade (questões 3 a 10), Tempo (questões 11 a 13) e Preço (questões 14 a 17). Desse modo segue a análise de cada uma dessas questões contempladas no questionário.

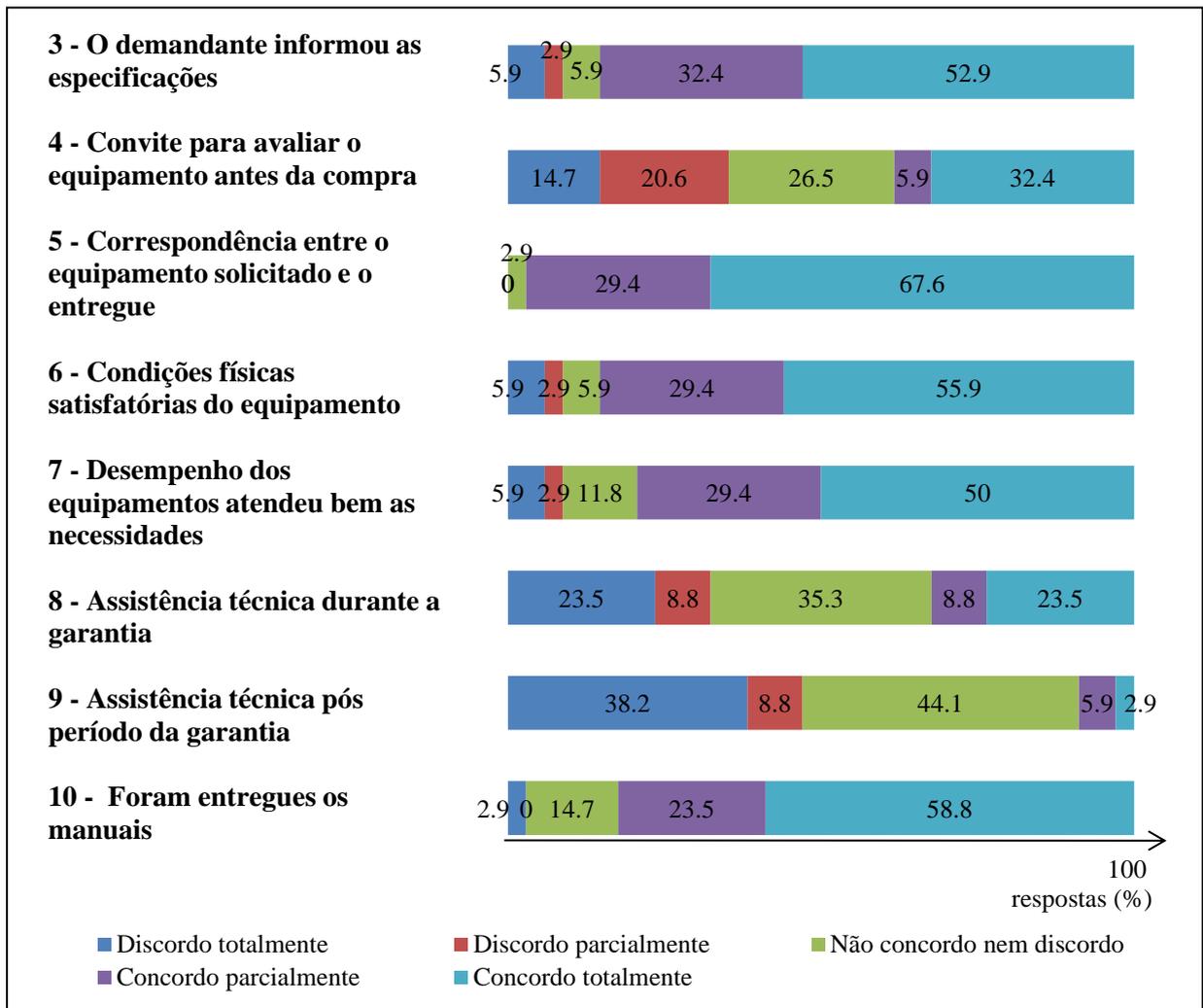


Figura 21 (4) – Respostas para o questionário do demandante (Qualidade)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

A Figura 21 exibe as respostas dos demandantes em relação à categoria “Qualidade”. Percebe-se que em algumas das questões predominaram respostas em concordância com a pergunta e em outras o comportamento foi o oposto, a maioria respondeu em concordância. A questão 5 apresentou o maior percentual de concordância em algum nível com 97%, em relação a ter havido correspondência entre o equipamento que foi entregue com o que foi solicitado na referida compra, e a de maior discordância foi a questão 9 relativa à disponibilidade de assistência técnica pós garantia do equipamento adquirido, apresentando mais de 38% de discordância total.

Pode-se perceber que nas respostas obtidas a partir da visão dos demandantes, o aspecto qualidade não apresentou maiores problemas na avaliação dos procedimentos de compra realizados pela Universidade no período investigado, alguns pontos específicos ainda tiveram um nível de discordância, mas que não comprometeu a satisfação dos demandantes.

Neste sentido destaca-se a igualdade entre os níveis de discordância e concordância quanto à questão 4, em que afirmou de que é feito convite para que o demandante se posicione a respeito do equipamento oferecido pelo licitante antes da efetiva compra. A resposta obtida sinaliza que de alguma forma essa prática é realizada pela Universidade, mas que talvez devesse ter uma maior ênfase. Já que o demandante é o interessado principal na compra, ele poderá contribuir para que a compra seja eficiente no sentido de ser adquirido o que realmente necessita, e para que não sejam comprados equipamentos de baixa qualidade.

O conjunto de fatores com concordância por parte dos demandantes em relação à categoria Qualidade poderia estar relacionado a Termos de Referência bem elaborados nas compras da Universidade. Zanotello (2013) destaca que no Termo de Referência é onde a Administração apresenta de forma sistemática e detalhada o objeto que pretende contratar, e que servirá de base para construção do edital licitatório. A construção de um Termo de Referência bem feito pode contribuir com a eficiência da compra, fazendo com que a Administração adquira com qualidade. Contudo, esta suposição será melhor discutida a diante.

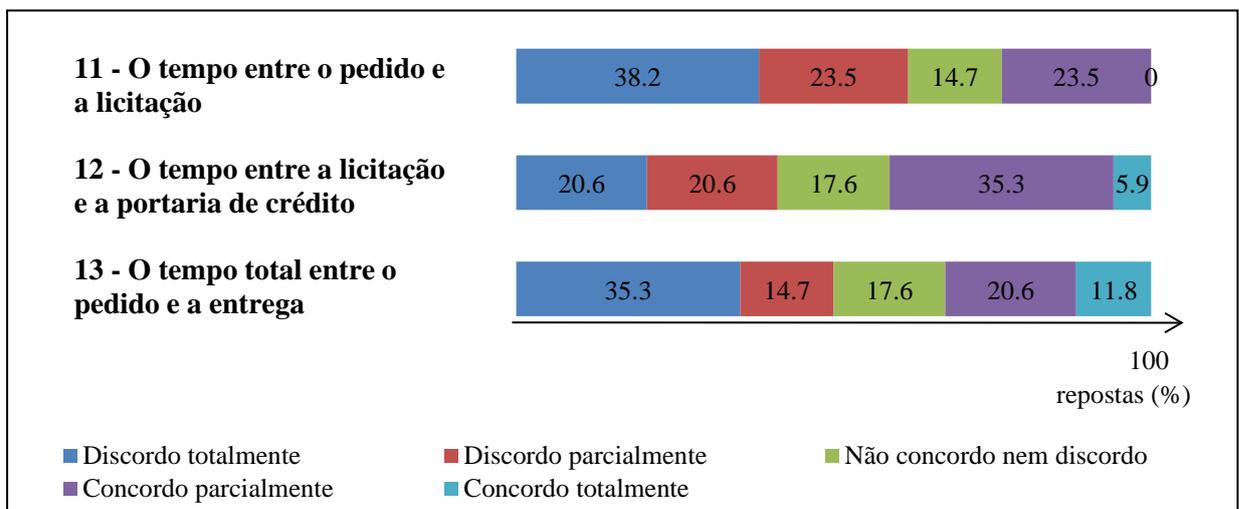


Figura 22 (4) – Respostas para o questionário do demandante (Tempo)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Quanto à categoria “Tempo”, é possível observar na Figura 22 que duas das três afirmações relacionadas a esta categoria apresentaram maior percentual de discordância por parte dos demandantes. Ficando com o maior percentual de discordância total a questão 11, com mais de 38% em relação à afirmação de que foi adequado o tempo entre o pedido e a realização da licitação, que é caracterizado como a fase interna do pregão eletrônico. Já a questão 12 apresentou igualdade entre os níveis de concordância e discordância em relação à afirmação de que o tempo entre a publicação do resultado da licitação e a liberação para

emissão do empenho ao fornecedor foi adequado, apresentando aproximadamente 41% para os dois níveis.

Segundo Silveira et al. (2012), um dos objetivos da criação do pregão eletrônico foi à desburocratização dos procedimentos, permitindo que a Administração possa tornar seus atos mais ágeis. Segundo os autores, foi possível identificar que a implantação do Pregão com a redução do tempo dos processos de compra correspondeu ao aumento da eficiência. Contudo o que se observa nos dados obtidos é que um dos gargalos dos processos de compra na UFPE tem sido o tempo gasto na maior parte das etapas que compreendem o processo de compra, principalmente na fase interna da licitação, que foi a com maior destaque negativo de acordo com os resultados apresentados.

Bailly (2000) afirma que, para obter eficiência no tempo total da compra, compreendido entre a requisição e a entrega, a Instituição pode se munir de estratégias que conduza o processo de compra, como por exemplo, deixar bem claro ao fornecedor, sob risco de receber penalidades pelo não cumprimento das determinações pré-estabelecidas, e com Termos de Referência de qualidade atendendo todos os requisitos.

Ainda neste sentido do tempo das compras através do pregão eletrônico, Faria et al (2011) evidenciam que todo o processo de compra através desta modalidade pode se realizado em até 17 dias, enquanto o procedimento de compra através do convite em torno de 22 dias e a concorrência até 4 meses. Isso demonstra o quanto pode ser melhorado o tempo nas compras através do pregão eletrônico na UFPE.

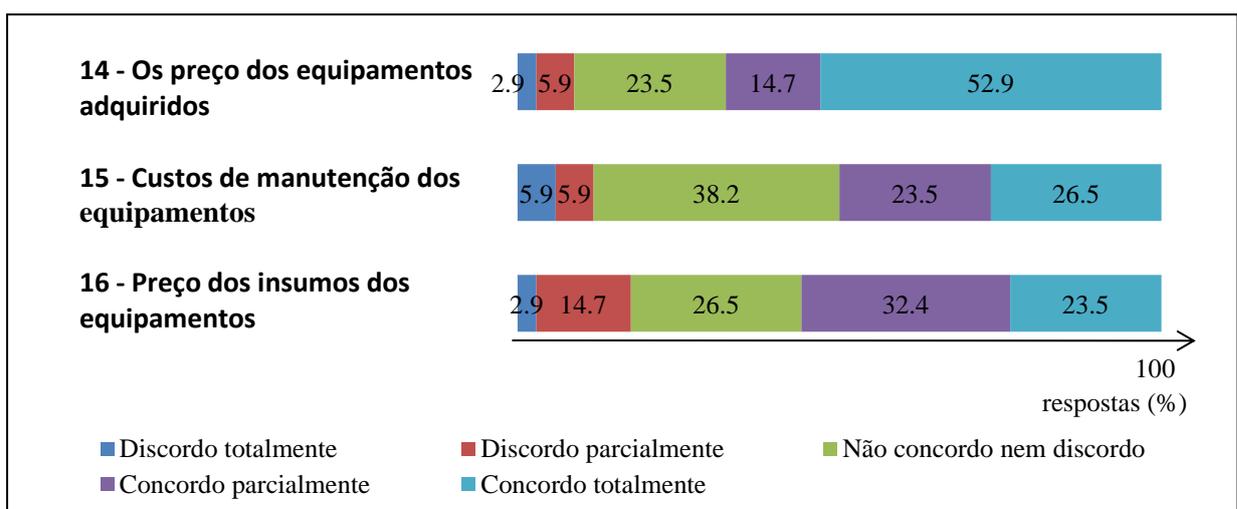


Figura 23 (4) – Respostas para o questionário do demandante (Preço)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Já em relação à categoria “Preço”, nas informações apresentadas na Figura 23 pode-se visualizar que sob os 3 aspectos apresentados, a resposta predominante foi de concordância com as afirmações, com mais de 50% de concordância em algum nível com as afirmações. Ficando com o maior percentual de concordância total a questão 14, com mais de 52% para a afirmação de que os preços dos equipamentos adquiridos foram compatíveis com os preços identificados nas cotações.

Nos resultados obtidos quanto à categoria “Preço”, a concordância com as afirmativas pode estar relacionada ao fato de que o pregão eletrônico em sua essência objetiva, sobretudo a busca pelo melhor preço dos produtos e/ou serviços por parte da Administração. Conforme identificado por alguns autores como Faria et al. (2011) que identificaram em seus estudos que o Pregão em sua modalidade eletrônica no âmbito da Prefeitura de Viçosa ofereceu maior redução dos preços em relação à modalidade presencial. Também Vasconcellos (2008), apontou o Pregão eletrônico como a modalidade licitatória que ofereceu o maior conjunto de pontos positivos para a Administração, com destaque para redução dos preços. É importante salientar a diferença do que é preço e do que é custo, já que preço equivale ao valor que o fornecedor exige para poder vender seu produto, e custo significa o quanto ele gastou para fabricar tal produto, ou seja, o somatório dos esforços aplicados para produzir algo (DIAS, 2010).

4.3.3 Contribuições adicionais dos demandantes das compras

Ainda no fim do questionário do demandante, foi disponibilizado um espaço para que o respondente pudesse apresentar algum outro ponto que não tenha sido contemplado e que considere importante. Dos respondentes deste questionário, 50% ou 17 respondentes, utilizaram o espaço disponibilizado para se expressar a respeito de outros aspectos da compra, destes apenas 10 trouxeram informações novas que não tinham sido contempladas no questionário.

O fator que foi mais levantado pelos respondentes foi a não instalação dos equipamentos adquiridos, seja por não ter sido considerada essa instalação no Termo de Referência ou até mesmo pela não adequação do espaço físico em que deve ser instalado o equipamento, impossibilitando muitas vezes uma melhor avaliação da qualidade do bem adquirido e, por vezes, a demora tão grande que ocorre a perda da garantia e não se consegue começar a utilizar o mesmo.

Um dos respondentes afirmou:

A entrega do equipamento, mas a não instalação do mesmo inviabiliza seu uso. Além disso, muitas vezes o equipamento está de acordo com as especificações técnicas, mas não está de acordo com a estrutura do laboratório. O que demanda custeio próprio por parte do professor para sua adequação, uma vez que a Universidade não disponibiliza nenhum apoio para isso.

Outro respondeu que “os equipamentos não são instalados em tempo hábil, e sempre perdem a correspondente garantia”. Um terceiro respondente afirmou que “alguns equipamentos ainda não foram instalados, impossibilitando uma análise mais adequada do produto”.

Nas duas situações apresentadas são observadas falhas que podem comprometer a satisfação do demandante a respeito da compra, e conseqüentemente a eficiência do procedimento. Seja pelo Termo de Referência mal elaborado, com a não contemplação da instalação dos equipamentos adquiridos, ou até mesmo pelo mal dimensionamento na identificação da demanda, onde se deveria haver planejamento no sentido de o ambiente estar preparado para receber o equipamento.

Outros fatores foram apresentados pelos respondentes na pergunta aberta, contudo, verificou-se que estão de alguma forma relacionados às categorias identificadas e trabalhadas na pesquisa, evidenciando ainda mais as respostas obtidas através dos questionários, como a necessidade que se tem de realização de cursos e/ou treinamentos a respeito do tema e melhoria da comunicação.

4.4 Fatores de eficiência vistos pelas coordenações setoriais de compras e os demandantes

A partir das diferentes percepções captadas através da pesquisa, foi elaborado um resumo comparativo entre os fatores observados e a concordância ou não por parte dos dois grupos respondentes da pesquisa, este resumo está apresentado através do Quadro 6 apresentado a seguir.

Quadro 6 (5): Comparativo fatores observados x percepção dos respondentes

Coordenações	Fatores Observados	Demandante
Concorda	Qualidade	Concorda
Discorda	Tempo	Discorda
Concorda	Preço	Concorda
Discorda	Oferece Cursos e/ou Capacitações	Discorda
Discorda	Canais de Comunicação	Discorda
Discorda	Especificações suficientes e claras	Concorda

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

É possível verificar que em relação aos principais fatores identificados na teoria, quais sejam, Qualidade, Tempo e Preço, tanto os demandantes quanto às coordenações setoriais de compras apresentaram a mesma percepção a respeito destes. Contudo, na pesquisa foram abordados elementos adicionais que de algum modo podem influenciar na eficiência das compras da Universidade, como em relação às especificações suficientes e claras da demanda. Neste item, pôde-se observar que houve uma divergência entre as percepções dos respondentes, enquanto os demandantes afirmaram que forneceram as especificações suficientes e claras a respeito da demanda, as coordenações setoriais de compras discordaram que o mesmo foi realizado de forma correta por parte do demandante. Esta diferença identificada entre os dois grupos respondentes dos questionários, pode estar relacionada ao fato de o demandante, por não ter recebido treinamento, achar que forneceu as informações suficientes e claras a respeito da especificação dos equipamentos. Enquanto que as coordenações setoriais de compras, que não necessariamente possuem conhecimento a respeito técnico a respeito de todos os equipamentos que são demandados, dependem da informação correta para que seja adquirido o equipamento que realmente atenda a necessidade do demandante.

5 Conclusões e considerações finais

A pesquisa teve como objetivo identificar fatores que pudessem influenciar na eficiência das compras da Universidade Federal de Pernambuco por meio do Pregão Eletrônico, na percepção de dois grupos distintos, demandantes de compras de equipamentos realizadas no período de 01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2015, e membros de coordenações setoriais de compras da UFPE.

Dessa maneira, o instrumento de coleta de dados consistiu em dois questionários, com as respostas considerando a escala tipo Likert de 5 pontos, com níveis que foram de “discordo totalmente” até “concordo totalmente”, que abordaram as 3 categorias identificadas na literatura a respeito das compras, Qualidade, Tempo e Preço, bem como aspectos gerais das compras na Universidade.

Diante dos achados, constatou-se que, em relação à Qualidade do ponto de vista dos demandantes, os equipamentos adquiridos pela Universidade têm atendido de maneira satisfatória as necessidades, exceto no que diz respeito a alguns aspectos relacionados à assistência técnica dos equipamentos, tanto no período da garantia do fabricante quanto pós garantia. Em relação ao Preço observou-se que para este grupo a Universidade tem realizado compras compatíveis com a realidade de mercado, sob o aspecto do preço dos equipamentos e em relação aos custos de manutenção e insumos. O Tempo foi a categoria com maior insatisfação dos demandantes, principalmente o período que corresponde à fase interna do Pregão, que é entre a demanda e realização da licitação. Mas também houveram outros fatores que, ao ver dos demandantes, podem impactar de alguma forma nas aquisições e consequentemente na eficiência dos procedimentos, como a falta de capacitação a respeito do tema licitações e também a falta de canais que permitam ao demandante informar a respeito da satisfação com os itens adquiridos.

Ainda de acordo com os dados obtidos na questão final do questionário dos demandantes, pode-se observar que muitas vezes o demandante recebe os equipamentos conforme estabelecido nas especificações, mas não consegue utilizá-lo pela não contemplação da instalação no Termo de Referência ou pela falta de estrutura do local onde o mesmo

precisa ser instalado, o que indica problemas quanto ao planejamento e na elaboração dos Termos de Referência.

Já a partir da perspectiva das coordenações setoriais de compras, foi possível observar que alguns fatores identificados pelos demandantes coincidiram como o Tempo, a falta de capacitação e problemas com comunicação. Contudo, outro fator foi acrescentado por este grupo, como foram os problemas com as especificações oferecidas pelos demandantes para composição dos Termos de Referência.

Mas também encontrou-se que a Universidade tem buscado meios para aumentar a eficiência das suas compras, uma dessas ações realizadas pela UFPE foi a criação das Gerências de Finanças e Compras, vinculadas aos Centros e que buscam entre outras coisas oferecer apoio ao demandante no planejamento e execução de suas compras. A PROGEST também criou orientações para os demandantes em relação às solicitações de compras, como realizá-las e de que forma estruturá-las, essas orientações estão publicadas na sua página na internet.

A maior dificuldade encontrada nesta pesquisa foi quanto à identificação e localização dos reais demandantes das compras identificadas para aplicação do questionário, visto que a pesquisa analisou compras realizadas de 2012 a 2015, alguns demandantes já não estavam mais trabalhando nos setores em que solicitaram as compras.

Em vários momentos foi preciso ir ao arquivo da Diretoria de Licitação e Contratos no intuito de através dos processos arquivados consultar os documentos que permitissem esta identificação. Mesmo esta consulta não foi suficiente para identificação correta de todos os demandantes, visto que apesar de muitas vezes estar identificado o departamento que abriu a solicitação de compras, nem sempre é informado o nome do real demandante.

Sendo assim, também foram feitas investidas pessoalmente a setores e pessoas que pudessem de alguma forma oferecer informações corretas a respeito dos demandantes. Outra situação que dificultou foi o mês em que foi aplicado o questionário, pois coincidiu com o início do período de recesso das aulas na Universidade e muitos dos possíveis respondentes dos questionários são professores que estavam no seu período de férias.

Recomenda-se que este estudo seja aplicado com outros tipos de compras realizadas pela UFPE, a fim de que possam ser identificados outros fatores que podem influenciar na eficiência das compras. Além do mais, que sejam verificados os níveis de influência de cada um dos fatores identificados.

Recomendações gerenciais

Nesta seção, serão apresentadas algumas recomendações com base nos resultados obtidos através dos questionários aplicados, e principalmente nos relatos dos demandantes na questão aberta no final do seu questionário, como forma de contribuir para a melhoria nas aquisições de material permanente da Universidade através do pregão eletrônico.

Como observado através das análises, o aspecto que foi mais enfatizado pelos respondentes foi quanto ao tempo gasto para aquisição dos equipamentos, com destaque para a fase interna do pregão, onde é elaborado o Termo de Referência. Ainda, foi enfatizado quanto à falta de capacitações em relação ao tema licitações, bem como problemas relativos às informações e comunicação a respeito das atividades relacionadas às compras na Universidade. Neste sentido, elencaram-se algumas ações que a Universidade pode realizar, com o intuito de evitar os problemas apresentados, e que podem interferir na eficiência de seus processos de compra.

- i) Incluir no cronograma anual, cursos para os servidores em relação ao tema licitação, em especial na elaboração de Termo de Referência;
- ii) Formalizar as atribuições das Gerências de Compras, bem como divulgá-las a fim de que toda comunidade acadêmica possa ter conhecimento;
- iii) Fortalecer as Gerências de Compras para que possam oferecer suporte adequado ao demandante quanto à elaboração dos Termos de Referência, no intuito de garantir a eficiência das suas compras;
- iv) Criar canais de comunicação a respeito dos assuntos relacionados às compras na Instituição, para que o demandante possa não só receber as informações, mas que ele também tenha voz ativa no processo, desde o momento da formação do Termo de Referência até após a aquisição.

As sugestões apresentadas não findam as possibilidades da Universidade, além de que deve ser considerado o tempo necessário para desenvolver cada ação. A obtenção da eficiência nas compras é um fator que deve estar presente no planejamento dos rumos que a Instituição pretende para obter nível de excelência.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Eduardo José de. **Estudo sobre aspectos gerenciais do pregão: uma análise gerencial de sua utilização pela Administração Pública do Estado de Pernambuco.** Dissertação de Mestrado – UFPE/CCSA. Recife, 2006.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** Rio de Janeiro: Método, 2009.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.** Revista do Serviço Público, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1334/1997%20vol.48,n.3%20Arag%E3o.pdf?sequence=1>>. Acessado em: 09/12/2015

BAILY, Peter John Hartwell; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: Princípios e Administração.** São Paulo: Atlas, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2009.

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 – RAP, 2008.

BONESSO, Allaymer Ronaldo. **Manual de Licitação e Contrato Administrativo.** Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acessado em: 21/06/2014.

_____. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acessado em: 21/08/2015.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acessado em: 05/11/2015.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acessado em: 21/08/2015.

_____. **Lei n 10.520, de 17 de julho de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acessado em: 21/08/2015.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acessado em: 02/11/2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas: janeiro a dezembro de 2013.**(a) Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_com_prasnet_dados_gerais_2013.pdf>. Acessado em: 04/09/2015.

_____. **Portal Brasileiro de Dados Abertos.** Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/compras-publicas-do-governo-federal>>. Acessado em: 25/10/2015.

_____. Portal da Pró-Reitoria de Gestão Administrativa da UFPE. **Orientação nº 001/2014: especificação do objeto do termo de referência.** Disponível em: <<https://www.ufpe.br/progest/images/documentodplan/orientacaodplan0012014.pdf>>. Acessado em: 05/11/2015.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.** Enanpad, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acessado em: 15/03/2016

COSTA, André Lucirton. **Sistema de Compras Públicas e Privadas no Brasil.** Enanpad, 1998. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_1998/AP/1998_AP7.pdf>. Acessado em: 20/06/2016.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto /** John W. Creswell; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação.** São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013.
DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de Materiais: princípios, conceitos e gestão.** São Paulo: Atlas, 2010.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia dos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por Pregão eletrônico.** RAP — Rio de Janeiro 44(6):1405-28, nov./dev. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n6/a07v44n6.pdf>>. Acessado: 25/10/2015.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia dos; ABRANTES, Luis Antônio. **Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes do Pregão Eletrônico: um enfoque na administração pública.** Revista de Economia e Administração, v. 9, n. 2, p. 151-169, 2010. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/5014>>. Acessado: 09/12/2015.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia dos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Pregão Eletrônico Versus Pregão Presencial: Estudo Comparativo de Redução de Preços e Tempo.** Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47 - p. 62,

jan./abril, 2011. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/57>>. Acessado em: 05/11/2015.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio José Montero. **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na Administração pública federal brasileira**. 2010. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

_____. **Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira**. VIII congresso Internacional do CLAD, 2003. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/1/1713>>. Acessado em: 10/04/2016

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O Pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, set./out.2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12052/10971>>. Acessado em: 05/11/2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Renato José de Sena. **Um estudo sobre variáveis que influenciam na eficiência do pregão como ferramenta das compras públicas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C.. **Econometria Básica**. Traduzido por Denise Duranti, Mônica Rosenberg e Maria Lúcia G. L. Rosa. São Paulo: Bookman, 2011.

HAIR Jr.; Joseph F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Rolph E.; TATHAM, Ronald L. **Análise Multivariada de Dados**. Traduzido por Adonai Schlup Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. Porto Alegre: bookman, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do Pregão comum e eletrônico**. São Paulo: Dialética, 2004.

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2005.

MAGALHÃES, Ulysses José Beltrão. **Uso do pregão presencial em licitações de obras: uma análise da experiência no estado de Pernambuco**. XIV Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas – Cuiabá/MT, 2011. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/acervo/XIV_sinaop/docs/Ulysses.pdf> Acessado em: 09/12/2015.

MARINHO Júnior, João Marinho Santos. **Eficiência do sistema de licitações por Pregão: O caso do superior tribunal de justiça**. Dissertação para obtenção do título de mestre em economia de finanças públicas e gestão. Universidade de Brasília. Brasília: 2006

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 2012.
- MESQUITA, Roberto de Barros; SANTOS, Thatiana Marques dos. **Estudos sobre eficiência na Administração Pública Brasileira**. Revista Espacios, 2015
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2013.
- NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA; Orlando Gomes da. **Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa (PB)**. Revista do Serviço Público, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1394/2007%20Vol.58%2cn.2%20Nunes%2c%20Rosivaldo%20e%20Orlando.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acessado em: 09/12/2015.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Método. 2013.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90**. Brasília. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- RED GEALC. Red de Líderes de Gobierno Eletrônico de América Latina y El Caribe. **Ventanilla única de gobierno eletrônico**. 2006. Disponível em: <http://redgealc.org/download.php?len=es&id=3906&nbre=redgealc_web2.pdf&ti=aplicacion/pdf&tc=Contenidos>. Acessado em 15/08/2015.
- RIBEIRO, Márcio Bruno. **Desempenho e Eficiência do Gasto Público: Uma análise comparativa do Brasil em relação a um conjunto de países da América Latina**. 2008. XIII Prêmio Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/qualidade/3qualidadeXIIIPTN/Desempenho_Eficiencia_gasto_Publico.pdf>. Acessado em 11/06/2016.
- SANTOS, Francineide Josina dos. **Pregão Eletrônico como ferramenta de eficiência administrativa: Um estudo no Instituto Federal de Pernambuco – Campus Recife**. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste). CCSA, Universidade Federal de Pernambuco.
- SANTOS, Vianney Bezerra dos. **A percepção de clima organizacional dos servidores públicos, sob a ótica da ergonomia: Um estudo de caso nas recém-criadas Coordenações de Infraestrutura, Finanças e Compras da UFPE**. 2016 (Mestrado Profissional em Ergonomia), Universidade federal de Pernambuco.
- SILVA, Magno Antônio da. **O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade**. 2008. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/367/413>>. Acessado em 05/12/2015.

SILVEIRA, Flávio; FILARDI, Fernando; FREITAS, Angilberto Sabino de. **Pregão Eletrônico: Uma Análise dos Resultados da Implantação nas Contratações da Administração Pública: O Caso do IFRJ**. Enanpad, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1262.pdf>. Acessado em: 02/07/2016.

SOUSA, Wellington de; TEIXEIRA, Aridelmo José Campanharo. **Um estudo sobre a viabilidade de implantação do pregão eletrônico e uma contribuição na apuração dos resultados nos processos licitatórios**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, 2008.

VASCONCELLOS, Fernanda. **Licitação Pública: análise dos aspectos relevantes do pregão**. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/viewFile/4566/3436>>. Acessado em: 12/07/2016

XAVIER, Antônio Carlos. **Como apresentar trabalhos científicos em eventos acadêmicos**. Recife: Rêspel, 2011.

ZANOTELLO, Simone. **101 Dicas sobre o Pregão**. São Paulo: Negócios Públicos, 2013.

APÊNDICE A



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

QUESTIONÁRIO

CARO (A) COLEGA:

Você está convidado(a) a responder este questionário que faz parte da coleta de dados da pesquisa “**OS FATORES QUE INFLUENCIAM NA EFICIÊNCIA DAS LICITAÇÕES POR MEIO DO PREGÃO ELETRÔNICO NA UFPE**”, como requisito para a obtenção do grau de Mestre. O objetivo da pesquisa é identificar fatores que podem influenciar na eficiência das compras de material permanente através do pregão eletrônico na Universidade.

Peço sua colaboração na obtenção dos dados (**respondendo todas as questões**) e ressalto que as informações coletadas serão consolidadas de forma que a análise seja agregada, **sem que ocorra qualquer identificação do respondente**. Este questionário está dividido em duas partes, a primeira identifica o perfil do respondente e a segunda corresponde a aspectos gerais dos pregões na UFPE.

Desde já agradeço sua valiosa participação e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Rodrigo Danniell da Silva Alexandre de Morais

- 1 - Assinale o seu gênero 0() Masculino 1() Feminino
- 2 - Estado Civil: 0() Solteiro 1() Casado 2() Separado/divorciado
 3() Viúvo 4() União informal
- 3 – Assinale a alternativa que corresponde com a sua idade?
- 0() Até 20 anos 2() Entre 30 e 40 anos 4() Entre 50 e 60 anos
 1() Entre 20 e 30 anos 3() Entre 40 e 50 anos 5() Mais de 60 anos
- 4 - Assinale a alternativa referente ao seu tempo de serviço na UFPE:
- 0() Até 3 anos 3() Entre 14 e 18 anos 6() Mais de 30 anos
 1() Entre 4 e 8 anos 4() Entre 19 e 24 anos
 2() Entre 9 e 13 anos 5() Entre 25 e 30 anos
- 5 - Qual seu cargo na UFPE? _____
- 6 - Qual a sua escolaridade?
- 0() Ensino fundamental completo
 1() Ensino médio completo
 2() Ensino superior incompleto
 3() Ensino superior completo
 4() Especialização
 5() Mestrado
 6() Doutorado

7 - Exerce função gratificada? 0() Sim 1() Não

PARTE 2

Assinale com um “X” de acordo com a escala abaixo o seu nível de concordância com as afirmações listadas no quadro:

1. Discordo Totalmente
2. Discordo Parcialmente
3. Não Concordo nem discordo
4. Concordo Parcialmente
5. Concordo Totalmente

1) A UFPE oferece cursos e/ou treinamentos relacionados ao tema de licitações.	1	2	3	4	5
2) A descrição dos equipamentos ao elaborar um Termo de Referência é feita baseada em orientações ou determinações estabelecidas pela UFPE.	1	2	3	4	5
3) Os departamentos demandantes fornecem informações suficientes e claras a respeito dos equipamentos solicitados para a elaboração dos Termos de Referência.	1	2	3	4	5
4) Normalmente os equipamentos adquiridos pela Universidade correspondem com as especificações estabelecidas no Termo de Referência.	1	2	3	4	5
5) Os departamentos juntamente com a equipe de elaboração dos Termos de Referência são convidados a se pronunciar a respeito dos equipamentos propostos pelos licitantes antes da efetiva compra por parte da Universidade.	1	2	3	4	5
6) No caso de não haver disponibilidade do equipamento requisitado no almoxarifado da Universidade, cabe ao departamento juntamente com a equipe que elabora o Termo de Referência decidir qual será a forma de aquisição.	1	2	3	4	5
7) As cotações para composição do preço médio dos equipamentos são fornecidas pelo departamento demandante.	1	2	3	4	5
8) As compras dos equipamentos realizadas pela Universidade tem atendido tempestivamente as necessidades informadas nos pedidos dos departamentos.	1	2	3	4	5
9) Os Termos de Referência são o resultado de um esforço conjunto entre os departamentos demandantes e as equipes que elaboram os termos.	1	2	3	4	5
10) Entraves legais impedem considerar custos futuros de manutenção e aquisição de insumos no momento da elaboração da descrição dos equipamentos.	1	2	3	4	5
11) O preço dos equipamentos adquiridos pela Universidade tem correspondido com a realidade praticada pelo mercado.	1	2	3	4	5
12) Após atender os pedidos de compra, a Universidade dispõe de meios para que se informe a respeito da satisfação com os equipamentos adquiridos.	1	2	3	4	5

13) A Universidade dispõe de informações que permitam o entendimento dos caminhos que percorre um processo de compra desde a demanda até a efetiva entrega dos equipamentos.	1	2	3	4	5
14) Em termos gerais as compras de material permanente realizadas pela UFPE tem atendido de forma satisfatória as necessidades dos departamentos.	1	2	3	4	5

APÊNDICE B



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

QUESTIONÁRIO

CARO (A) COLEGA:

Você está convidado(a) a responder este questionário que faz parte da coleta de dados da pesquisa “**OS FATORES QUE INFLUENCIAM NA EFICIÊNCIA DAS LICITAÇÕES POR MEIO DO PREGÃO ELETRÔNICO NA UFPE**”, como requisito para a obtenção do grau de Mestre. O objetivo da pesquisa é identificar fatores que podem influenciar na eficiência das compras de material permanente através do pregão eletrônico na Universidade.

Peço sua colaboração na obtenção dos dados (**respondendo todas as questões**) e ressalto que as informações coletadas serão consolidadas de forma que a análise seja agregada, **sem que ocorra qualquer identificação do respondente**. Este questionário está dividido em duas partes, a primeira identifica o perfil do respondente e a segunda corresponde a alguns pontos considerados das compras de materiais permanentes realizadas.

Desde já agradeço sua valiosa participação e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Rodrigo Dannel da Silva Alexandre de Morais

PARTE 01

- 1 - Assinale o seu gênero 0() Masculino 1() Feminino
- 2 - Estado Civil: 0() Solteiro 1() Casado 2() Separado/divorciado
 3() Viúvo 4() União informal
- 3 – Assinale a alternativa que corresponde com a sua idade?
- 0() Até 20 anos 2() Entre 30 e 40 anos 4() Entre 50 e 60 anos
1() Entre 20 e 30 anos 3() Entre 40 e 50 anos 5() Mais de 60 anos
- 4 - Assinale a alternativa referente ao seu tempo de serviço na UFPE:
- 0() Até 3 anos 3() Entre 14 e 18 anos 6() Mais de 30 anos
1() Entre 4 e 8 anos 4() Entre 19 e 24 anos
2() Entre 9 e 13 anos 5() Entre 25 e 30 anos
- 5 - Qual seu cargo na UFPE?
-
- 6 - Qual a sua escolaridade?
- 0() Ensino fundamental completo 5() Mestrado
1() Ensino médio completo 6() Doutorado
2() Ensino superior incompleto
3() Ensino superior completo
4() Especialização

7 - Exerce função gratificada? 0() Sim 1() Não

PARTE 2

Assinale com um “X” de acordo com a escala abaixo o seu nível de concordância com as afirmações listadas no quadro:

1. Discordo Totalmente
2. Discordo Parcialmente
3. Não Concordo nem discordo
4. Concordo Parcialmente
5. Concordo Totalmente

1) A UFPE oferece cursos e/ou treinamentos relacionados ao tema licitações.	1	2	3	4	5
2) A Universidade dispõe de orientações ou determinações para elaboração das descrições dos equipamentos nos pedidos de aquisição.	1	2	3	4	5

Licitação na UFPE



As questões abaixo referem-se a pontos específicos das compras realizadas através do Pregão de nº _____, a serem respondidas pelos solicitantes do pedido de aquisição que originou o referido pregão.

Q	3) O solicitante da referida compra indicou as especificações necessárias a respeito dos equipamentos solicitados para a elaboração do Termo de Referência.	1	2	3	4	5
	4) No decorrer desta licitação o demandante foi convidado a avaliar o equipamento proposto pelo fornecedor antes da efetiva compra por parte da Universidade.	1	2	3	4	5
	5) Houve correspondência entre os equipamentos que foram entregues nesta compra com o que foi solicitado no pedido de aquisição.	1	2	3	4	5
	6) Durante a utilização dos equipamentos adquiridos, foi possível observar que os mesmos apresentaram condições físicas satisfatórias.	1	2	3	4	5
	7) O desempenho dos equipamentos adquiridos nesta compra atendeu bem as necessidades do solicitante.	1	2	3	4	5
	8) Os equipamentos adquiridos nesta compra dispuseram de assistência técnica especializada durante o período da garantia do fabricante.	1	2	3	4	5

	9) Os equipamentos adquiridos nesta compra dispuseram de assistência técnica especializada após o término da garantia do fabricante.	1	2	3	4	5
	10) O Código de Defesa do Consumidor estabelece como direito básico do consumidor que todo equipamento deve ser fornecido acompanhado de manual de instruções com informações claras e adequadas a respeito do produto. Desta forma, nesta compra foram entregues juntamente com os equipamentos os manuais de instruções para instalação e utilização dos mesmos.	1	2	3	4	5
T	11) Os processos das solicitações de compras de equipamentos tramitam por diversos setores na Universidade até a realização da licitação. Em relação a esta compra, o tempo entre o pedido por parte do demandante até a realização da licitação pela Universidade pode ser considerado como adequado.	1	2	3	4	5
	12) Após a publicação do resultado da licitação, o processo segue para Pró-Reitoria de Planejamento para emissão da portaria de crédito e posteriormente remetido ao demandante para emissão do empenho. Neste sentido, o tempo entre a publicação do resultado da licitação desta compra e a liberação para emissão do empenho ao fornecedor foi adequado.	1	2	3	4	5
	13) O tempo compreendido entre o pedido de aquisição desta compra e a efetiva entrega dos equipamentos atendeu satisfatoriamente as necessidades do demandante.	1	2	3	4	5
P	14) Os Preços dos equipamentos adquiridos nesta compra foram compatíveis com os preços identificados pelo solicitante quando foram realizadas as cotações para composição do preço de referência.*	1	2	3	4	5
	15) Os custos de manutenção dos equipamentos adquiridos nesta compra são compatíveis e justificam a compra destes.	1	2	3	4	5
	16) O preço dos insumos dos equipamentos adquiridos nesta compra apresentam uma satisfatória relação custo x benefício.	1	2	3	4	5
	17) A UFPE dispõe de canais de comunicação que permitiram aferir a satisfação do departamento com os equipamentos adquiridos nesta compra.	1	2	3	4	5

*Caso queira fazer alguma consideração a respeito da questão “14”:

Existe alguma outra questão relacionada a esta compra que não foi contemplada e você considera importante destacar?

ANEXO A



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PRÓ-REITORIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA
Diretoria de Logística
Divisão de Planejamento de Compras

Ofício Circular nº 01/2014 – Progest/DLOG

Recife, 30 de maio de 2014

Às Diretorias dos Centros Acadêmicos, Pró-reitorias e Órgãos Suplementares.

Assunto: Processo de coleta de demandas 2014

Informamos a V. Sas. os procedimentos para envio das demandas do exercício 2014 para aquisição de bens, materiais e serviços comuns.

As requisições deverão ser encaminhadas à Divisão de Planejamento de Compras, de maneira consolidada, através das **Gerências de Finanças e Compras (no caso dos centros)** ou **Coordenação Administrativa** (no caso de Órgãos Suplementares e Pró-reitorias). Entretanto, além da demanda consolidada será obrigatório o envio detalhado das demandas em atendimento às recomendações da CGU.

Em função da centralização cada Centro, Pró-reitoria e Órgão Suplementar deverá encaminhar apenas um processo de demanda devidamente protocolado e instruído conforme disposto neste ofício e subsidiariamente pela **Orientação nº 06/2014 – Progest/DLOG/DPLAN**.

Lembramos que antes solicitar qualquer item os demandantes devem consultar o *banner* “Processos em Andamento” no sítio da Progest e verificar se o item encontra-se em alguma de nossas listas.

1. Se o objeto desejado estiver previsto na listagem da Progest, **não será necessário** enviar processo de demanda.
2. Informamos que a especificação é uma responsabilidade **exclusiva** do demandante, e para tal indicamos à **Orientação 001/2014 - Especificação de Material**, disponível no sítio www.ufpe.br/progest/ clicando no *banner* “Orientações” para que sejam sanadas as dúvidas.
3. Especificamente aos responsáveis por laboratórios, informamos que os quantitativos de material de consumo devem ser projetados para o período de 12 (doze) meses.

Os processos devem conter:

- a) Ofício de solicitação de aquisição dos itens e justificativa da necessidade;
- b) Dados de contato do responsável pela demanda;
- c) Especificações mínimas que permitam licitar do objeto desejado;
- d) Documento de Conformidade de Especificação;
- e) Planilha consolidada contendo todas as demandas; e
- f) Planilha detalhada com identificação de cada solicitante e quantitativos;

Para maiores esclarecimentos indicamos a consulta à página da Progest para ter acesso a modelos de documentação e acesso aos fluxos de processos.

Atendimento

Divisão de Planejamento de Compras.

E-mail: dplan.dlog@ufpe.br

Telefone: 2126 – 7147

Em virtude da quantidade de processos, solicitamos que qualquer atendimento pessoal seja previamente agendado e que, sempre que possível, as dúvidas sejam encaminhadas via e-mail.

Cada processo terá um servidor responsável, portanto caso tenham dúvidas específicas encaminhar o questionamento ao servidor responsável para facilitar o atendimento.



Liliana Vieira de Barros

Diretora de Logística

ANEXO B



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
 Pró-Reitoria de Gestão Administrativa
 Diretoria de Logística
 Divisão de Planejamento de Compras

Orientação nº **002/2014** – Progest/DLOG/DPLAN

Recife, 05 de fevereiro de 2014.

ASSUNTO: **TERMO DE REFERÊNCIA DE ACORDO COM O TCU**

APLICAÇÃO: Servidores responsáveis pela elaboração dos Termos de Referência para aquisição de itens específicos das Unidades Gestoras da UFPE.

PLANEJAMENTO INICIAL

O processo de elaboração do Termo de Referência é simples, desde que seguidos os passos de acordo com as orientações dos órgãos de controle, em especial TCU, CGU e AGU, visto que determinam objetivamente os critérios mínimos para que o Termo de Referência seja bem elaborado e atenda às necessidades do solicitante.

Os principais complicadores na elaboração do Termo de Referência não é legislação, e sim a falta de planejamento e cooperação entre os envolvidos no processo de elaboração. É necessário estar ciente que todos, do solicitante do objeto ao responsável pela elaboração do termo, têm responsabilidade por etapas do processo.

O solicitante ou demandante é aquele que tem a necessidade de determinado objeto, é o responsável pela sua especificação, visto que será ele quem utilizará o item comprado, portanto deve informar aos setores de compra detalhadamente o que deseja, porém deverá ser dado o devido suporte e orientação por parte dos setores de compras.

Setores de compras são responsáveis por todas as informações necessárias ao bom prosseguimento do processo, em especial orientações aos solicitantes.

ORIENTAÇÕES DO TCU ACERCA DOS TERMOS DE REFERÊNCIA

Em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato.

Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico. Será elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório.

1. Deve conter, dentre outros, os seguintes elementos:
2. Descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;
3. Critérios de aceitação do objeto;
4. Critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração,

5. Considerando os preços praticados no mercado;
6. Valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
7. Prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
8. Definição dos métodos e estratégia de suprimento;
9. Cronograma físico-financeiro, se for o caso;
10. Deveres do contratado e do contratante;
11. Prazo de garantia, quando for o caso;
12. Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
13. Sanções por inadimplemento.

Termo de referência deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço.

Tem função similar à do projeto básico exigido para as demais modalidades de licitação, porém de forma mais simples, em razão da natureza comum que deve revestir o objeto a ser contratado por pregão.

DELIBERAÇÕES DO TCU

Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo. Acórdão 394/2009 Plenário (Sumário)

Não ofende a Lei de Licitações e Contratos a previsão, em editais licitatórios, de apresentação, pelas empresas licitantes, de informações acerca do regime tributário a que estão submetidas, com o objetivo de subsidiar a análise da pertinência das alíquotas inseridas nas Planilhas de Custo e Formação de Preços, ou outro instrumento equivalente. Atente, nas licitações em geral, tanto na fase de orçamentação, quanto na fase de análise das propostas, para a possibilidade de que as alíquotas referentes ao PIS e à COFINS, no que se refere às licitantes que sejam tributadas pelo Lucro Real, sejam diferentes do percentual limite previsto em lei, devido às possibilidades de descontos e/ou compensações previstas, devendo exigir, se for o caso, que as alíquotas indicadas, nominais ou efetivas reduzidas, sejam por elas justificadas, em adendo à Planilha de Custo ou Formação de Preços, ou outro instrumento equivalente. Acórdão 1619/2008 Plenário (Sumário)

A composição dos custos unitários expressos em planilha orçamentária é indispensável, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 1240/2008 Plenário (Sumário)

Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deverá constar obrigatoriamente do Termo de Referência, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal Termo de Referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-lo. Acórdão 1925/2006 Plenário (Sumário)

Tome as precauções necessárias para que o orçamento detalhado da obra, previsto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, não contenha sobrepreço em relação aos preços médios de mercado, duplicidade de orçamentação ou serviços cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico. Acórdão 331/2009 Plenário

Atente para que os orçamentos que sirvam de base para decisão em certame licitatório contenham elementos que permitam avaliar se a proposta vencedora é de fato a mais vantajosa para a Entidade, considerando a composição dos custos unitários e sua compatibilidade com os preços de mercado. Acórdão 324/2009 Plenário

Faça constar dos futuros processos licitatórios o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, a fim de dar cumprimento ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 2444/2008 Plenário

Exija da empresa ou pessoa contratada, para fins de cotejo com os preços de mercado, a apresentação de sua planilha detalhada de custos, em atendimentos aos arts. 6º, inciso IX, alínea “f”; 7º, § 2º, inciso II; e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 2314/2008 Plenário

Anexe, nos procedimentos licitatórios para aquisição de produtos e contratação de serviços de informática, aos instrumentos convocatórios o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, ressalvada a modalidade pregão. Acórdão 2183/2008 Plenário

Inclua nas licitações, como anexo dos editais, demonstrativo do orçamento estimado para o serviço ou obra, conforme previsto no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 1084/2007 Plenário

Inclua orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários de todos os serviços a ser prestados, de acordo com o previsto no § 2º, inciso II, do art. 40 da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 889/2007 Plenário

Faça constar nos termos de referências ou projetos básicos de suas licitações, referentes a serviços para realização de eventos, discriminação detalhada do objeto a ser licitado, em especial quanto ao item “mobilização de convidados”. Acórdão 645/2007 Plenário

Anexe aos instrumentos convocatórios para aquisição de produtos e contratação de serviços o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, ressalvada a modalidade pregão, cujo orçamento deverá constar obrigatoriamente do termo de referência, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal termo de referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, nesse mesmo edital, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-los.

Defina o objeto de forma precisa, suficiente e clara, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame, em atendimento aos arts. 3º, inciso II, e 4º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 8º, inciso I, do Decreto nº 3.555/2000. Acórdão 531/2007 Plenário

Atente para o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso IX, e 12 da Lei nº 8.666/1993, e 8º do Decreto nº 3.555/2000, fazendo constar dos projetos básicos e termo de referência atinentes licitações que objetivem a locações de equipamentos, em especial os de informática, informações detalhadas a respeito da economicidade de se efetuar tais locações em comparação com a possibilidade de aquisição desses bens. Acórdão 481/2007 Plenário

Realize o termo de referência contendo valor estimativo em planilhas de acordo com o preço de mercado, nos termos do art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005. Acórdão 233/2007 Plenário

Observe o disposto no art. 8º, inciso II, do Decreto nº 3.555/2000, quanto à elaboração do termo de referência, o qual deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, ao adotar a modalidade de pregão na contratação de serviços de agenciamento de viagens. Acórdão 112/2007 Plenário

Na fase preparatória dos pregões, atente para a útil elaboração do termo de referência de que trata o art. 8º do Decreto nº 3.555/2000, de modo que o documento expresse a adequação do objeto licitado aos preços praticados no mercado. Acórdão 2947/2004 Primeira Câmara

Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida por ocasião da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993. Acórdão 428//2010 Segunda Câmara

Providencie, nas licitações na modalidade pregão, orçamento atualizado e detalhado que possa subsidiar o preço de referência e assegurar, desta forma, o princípio da economicidade, nos termos do art. 8º, inciso II, do Decreto nº 3.555/2000. Acórdão 845/2005 Segunda Câmara

Consulte também a Decisão: Plenário: 300/2002; os Acórdãos: Plenário: 2406/2006, 2401/2006, 1925/2006, 1675/2006, 1512/2006, 93/2004, 1656/2003; Segunda Câmara: 374/2009, 818/2008, 591/2006, 90/2004, 64/2004.

Referência: Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª Edição. Brasília, 2010.

Atenciosamente,



Daniel C. P. L. de Medeiros
Gestor de Planejamento de Compras
DLOG/PROGEST
SIAPE 1003050

Daniel C P do L de Medeiros

Chefe da Divisão de Planejamento de Compras