

GESTÃO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO: FATORES PREPONDERANTES PARA O ALCANCE DA CELERIDADE DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DA BASE AÉREA DE NATAL

RESUMO

O presente estudo discute a questão dos prazos nos processos de compras no âmbito da Administração Pública Federal. Seu principal objetivo é analisar os principais fatores que influenciaram, preponderantemente, na execução das subfases do pregão eletrônico na BANT, no ano de 2014, quanto ao atendimento ao princípio da celeridade. A pesquisa é do tipo descritiva, uma vez que identifica e analisa os fatores que influenciaram nos prazos das compras, por meio da observação direta e de entrevistas. Com base no referencial teórico, a função compras, estabelece quatro dimensões de análise: “Legislação e processos de compras”, “Estrutura e Organização do setor de compras”, “Sistemas de compras” e “Recursos humanos do setor de compras”. As análises demonstraram que, diferentemente do que ocorre no âmbito privado, o setor de compras público não alcançou um *status* estratégico dentro das organizações, o que traz consequências prejudiciais à celeridade das compras. Com isso, verificou que há a necessidade de uma maior participação do pessoal do setor de compras e dos pregoeiros na formulação das estratégias de aquisição da organização e que esses elementos de compras apresentam, em suas atitudes, um perfil híbrido, proativo quanto às especificações dos itens, mas reativo em relação à necessidade de compras de caráter de urgência, fruto da carência de um melhor planejamento, o que sobrecarrega o trabalho do setor. A observação desses aspectos estratégicos da função compras na BANT influenciou na constatação de que a carência de pessoal e de investimentos em qualificação somados ao excesso de rigor e formalismo da legislação, entre outros fatores, contribuíram, preponderantemente, para a falta de celeridade dos processos.

Palavras-chave: Função compras. Pregão eletrônico. Celeridade.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo de compras.....	32
Figura 2 – Organograma da BANT.....	38
Figura 3 – Mapeamento do processo eletrônico de compras na BANT	41
Figura 4 – Prazo, em dias, de realização dos pregões da BANT em 2014	50
Figura 5 – Diagrama de Pareto para as subfases dos pregões eletrônicos.....	52
Figura 6 – – Diagrama de Ishikawa sobre os fatores preponderantes para a falta de celeridade dos pregões eletrônicos da BANT.....	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados	19
Quadro 2 –Tópicos para orientação de elaboração de roteiro de entrevista.....	20
Quadro 3 – Mudança de papéis de compras: compra reativa e compra proativa	22
Quadro 4 – Vantagens dos tipos de estruturas organizacionais	25
Quadro 5 – Estágios evolutivos do departamento de compras	26
Quadro 6 – Estágio de desenvolvimento do perfil do comprador do setor privado	28
Quadro 7 – Diferença entre as atitudes dos compradores.....	29
Quadro 8 – Desenvolvimento do sistema de informações	35
Quadro 9 – Descrição das fases e subfases e seus agentes responsáveis.....	45
Quadro 10 – Descrição dos pregões eletrônicos analisados	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tempo de realização dos pregões eletrônicos da BANT/2014 – Fase interna.	48
Tabela 2 – Tempo de realização dos pregões eletrônicos da BANT/2014 – Fase externa	49
Tabela 3 – Prazo, em dias, de realização das subfases dos pregões eletrônicos da BANT/2014.....	51

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Procedimentos metodológicos.....	137
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 A Função compras.....	Erro! Indicador não definido.
2.1.1 Estrutura e organização de um setor de compras	204
2.1.2 Recursos humanos especializados	28
2.1.3 Processos de compras	281
2.1.4 Sistemas de compras	31
3 O SETOR DE COMPRAS DA BANT.....	37
4 MAPEAMENTO DO PROCESSO.....	371
5 APRESENTAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS	45
5.1 Estrutura e organização do setor de compras da BANT	54
5.2 Carência de pessoal qualificado	59
5.3 Excesso e rigidez das normas.....	63
5.4 Sistemas internos e o SIASG	69
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS	77

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a preocupação em criar regras a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração é antiga, com a introdução da licitação no direito público brasileiro pelo Decreto nº 2.926, de 14.05.1862. Com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, a licitação recebeu *status* de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Após o advento de diversas outras leis que trataram sobre o assunto, o procedimento licitatório veio, afinal, a ser consolidado, no âmbito Federal, por meio da Lei nº 8.666, de 21.06.93, a lei de licitações, que também trata dos contratos administrativos.

Em relação às modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93, que regulamentam as compras governamentais (concorrência, tomada de preço, leilão, concurso e convite), estas são reconhecidas pelo excesso de rigidez e elevado controle burocrático, o que acaba por prejudicar a eficiência das compras (CARVALHO, 2005). Segundo Rosilho (2011), a Lei Geral de Licitações e Contratos seguiu o caminho da “superlegalização”, já que criou procedimentos rígidos e minuciosos reduzindo a discricionariedade do operador de compras na tentativa de melhor contratar a aquisição de bens e serviços. Ainda de acordo com esse autor, como o foco, no momento de elaboração da lei, era o controle de procedimentos a fim de evitar a corrupção, as exigências legais transformaram a licitação em um processo demasiadamente complexo.

Em busca de uma maior eficiência no processo de compras, o Governo Federal, influenciado pelas ideias da Nova Gestão Pública (NGP)¹ (MOTTA, 2010), instituiu por meio da lei nº 10.520/02, uma nova modalidade de licitação denominada pregão. Resumidamente, o pregão é conhecido como o leilão às avessas. É uma modalidade de licitação em que os fornecedores oferecem lances (preços) de forma sucessiva, sagrando-se vencedor aquele que ofertar o menor preço para o bem ou serviço que o Estado necessita adquirir (MEIRELLES, 2007). Com o advento da lei nº 10.520/02, o pregão passou a ser utilizado para os casos em que a

¹ De acordo com Pollitt e Bouckaert (2002, p. 18), as ideias da NGP foram inspiradas na gestão privada e estão “totalmente ligadas à melhoria do desempenho — fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes”.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

perícia e os conhecimentos técnicos não sejam tão primordiais, ou seja, para aquisição de bens e serviços comuns².

Embora implementado, o pregão não era uma modalidade de licitação de caráter compulsório e sua execução ainda se concretizava de forma presencial. Porém, o Governo Federal, a fim de proporcionar uma maior transparência e, principalmente, um maior dinamismo às compras públicas (CARVALHO FILHO, 2014), por meio do §1º do Artigo 4º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentou a forma eletrônica do pregão. Em seguida, por meio do Decreto nº 5.504 de 5 de agosto de 2005, o Governo tornou obrigatória a utilização da modalidade de licitação pregão, sendo preferencial o uso de sua forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. Assim, estava sacramentado o sistema eletrônico de aquisição pública no âmbito Federal, que tem suporte no Sistema de Compras Governamentais (SCG). Esse sistema é constituído por órgãos públicos estratégicos e técnicos, princípios constitucionais e específicos da licitação, leis e normas que regulam o processo licitatório, além de uma integração tecnológica entre vários sistemas informatizados (MPOG, 2015).

Com apoio no SCG, conforme o Decreto nº 5.450/05, o pregão eletrônico é desenvolvido respeitando-se duas fases distintas, a saber: a fase interna e a fase externa. No entanto, para que essas fases sejam concluídas, há uma sequência de procedimentos específicos – determinada genericamente pela legislação vigente, que é realizada dentro da organização (fase interna) e na plataforma eletrônica de compras do Governo Federal, particularmente no site Compras Governamentais³ (fase externa) – que vai influenciar diretamente na conclusão do processo de compras. Quanto a esses procedimentos, esta pesquisa tratou-os sob a denominação de “subfases” do processo eletrônico de compras.

O pregão eletrônico trouxe grandes vantagens para o sistema de compras governamentais, quais sejam: as aquisições tornaram-se mais transparentes, já que todos podem ter acesso aos certames por meio do site Compras Governamentais; proporcionou a eliminação de custos de deslocamento dos fornecedores, que não precisam mais estar presentes no local da execução do certame; diminuiu as probabilidades de corrupção, já que, pelo menos teoricamente,

² O parágrafo único do artigo 1º da lei 10.520/02 define o conceito de bens e serviços comuns. Para os demais objetos, como obras, por exemplo, ainda continua sendo obrigatório o uso das demais modalidades de licitação.

³ O site Compras Governamentais é o sistema informatizado do Governo Federal, no qual o pregão eletrônico é operacionalizado e é também conhecido pelo nome de Comprasnet (MPOG, 2015).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

não há mais contato direto dos fornecedores com o agente público que conduz o processo, assim como entre os próprios fornecedores durante a realização do certame; proporcionou uma maior participação de fornecedores e promoveu uma maior economia de recursos (MEIRELLES, 2007; DE OLIVEIRA (2009); JACOBY, 2011; CARVALHO FILHO, 2014). Porém, ao considerar as principais variáveis relacionadas à eficiência das compras, como preço, qualidade dos bens e serviços adquiridos e o prazo de execução do processo, o pregão eletrônico ainda é objeto de fortes críticas. Entre essas críticas, a questão da celeridade do processo tem despertado o interesse de estudiosos e especialistas do tema (tais como, SILVA; ROCHA, 2006; GONÇALVES, 2012; CASTRO, 2014), a partir do ano de 2005, quando o pregão eletrônico foi regulamentado.

Nesse cenário, a celeridade é um dos princípios específicos da licitação, o qual deve ser perseguido a todo momento pelos órgãos da administração pública. Segundo Bonfim (2008), por esse princípio, a administração deve garantir que o processo busque a construção do objetivo final no menor intervalo de tempo possível.

Por sua vez, Silva e Rocha (2006)⁴ afirmam que tanto as modalidades licitatórias constantes da Lei nº 8.666/93 quanto o pregão são extremamente morosos na FUB (Fundação Universidade de Brasília), segundo afirmação de 85% dos funcionários. Os autores constataram que o prazo de execução dos pregões (77 dias, em média) foram superiores ao prazo de execução das licitações na modalidade convite (65 dias, em média) e não apresentaram um ganho significativo de tempo em relação à modalidade tomada de preços que duraram, em média, 88 dias. Nessa perspectiva, Silva e Rocha (2006) atribuíram a demora no processo a fatores como: a falta de um sistema informatizado de compras que permita a racionalização e a uniformização das rotinas da fase interna do processo e o excesso de formalismo e de uniformidades dos procedimentos legais que devem ser seguidos de forma rigorosa pelos operadores de compras. Quanto a este último ponto, cabe ainda destacar que o referido estudo foi realizado em 2006 e que daquele ano até 2015 outras normas⁵ e procedimentos burocráticos foram impostos para a realização do processo de compras, inclusive para o pregão eletrônico.

⁴ Estudos comparativos entre o pregão e as demais modalidades licitatórias foram realizados nos anos subsequentes à instituição do pregão presencial e eletrônico, ano de 2002 e 2005. Após este período, esse tipo de comparação não foi mais objeto de estudo, visto que o pregão eletrônico tornou-se obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns, não havendo mais como compará-lo com as demais modalidades.

⁵ Decreto nº 6.204/2007; Lei nº 11.445/07; Lei nº 11.481/07; Lei nº 11.484/07; Lei nº 11.488/2007; Lei nº 11.763/08; Lei nº 11.783/08; Lei nº 11.952/09; Lei nº 12.188/10; Medida Provisória nº 352/07 (convertida

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Já a pesquisa realizada por Gonçalves (2012) apontou que, em média, os pregões realizados na Fiocruz da Bahia tiveram a duração de aproximadamente 86 dias entre o recebimento do processo por parte do setor de compras até seu encerramento. Desse total, em média, 75,24 dias foram destinados à fase interna do pregão. O autor concluiu que a fase interna é morosa por conta de alguns fatores determinantes como, por exemplo, erros na elaboração do edital e nas cotações de preços, que constituem o planejamento do processo de compras.

Com relação a esse planejamento, Carneiro e Pereira (2005) informam que falhas na confecção de edital, como a descrição incorreta dos itens licitados, permitiram a interposição de recursos por parte dos fornecedores quando da fase externa, o que acabou por obstruir ou dilatar o prazo de execução do pregão eletrônico.

Nesse sentido, Castro (2014) afirma que a celeridade esperada com o advento do pregão eletrônico mostrou-se efetiva apenas quanto à fase de execução do certame (fase externa) e não abrangeu todo o processo necessário para a conclusão das compras pelo Estado, que continua sendo considerado longo demais. Em sua pesquisa realizada na Universidade Federal de Minas Gerais, Castro (2014) identificou pregões para aquisição de gêneros alimentícios cuja duração da análise jurídica, uma das subfases da fase interna assim denominada por esta pesquisa, foi de até 40 dias, já o tempo de realização da fase de lances até a homologação do pregão foi de 6 dias⁶, mesmo considerando que nesse tipo de pregão há uma demanda maior de tempo na verificação das amostras dos itens licitados.

Uma das causas que levaram ao ganho significativo de tempo na fase externa por parte do pregão em relação às demais modalidades licitatórias foi o fato de a lei do pregão ter promovido a inversão das fases de habilitação e aceitação da proposta (MOTTA, 2010; JACOBY, 2011). Enquanto nas demais modalidades o operador de compras, no caso a comissão de licitação, deve verificar primeiramente a documentação de todas as empresas candidatas para somente depois verificar todas as propostas das empresas consideradas habilitadas, no pregão é justamente o inverso: somente é analisada a documentação do fornecedor que ofertou o menor

na Lei nº 11.484/07); Medida Provisória nº 422/08 (convertida na Lei nº 11.763/08); Medida Provisória nº 458/09 (convertida na Lei nº 11.952/09); IN SLTI/MPOG nº2/2010; Medida Provisória nº 495/10 (convertida na Lei nº 12.349/10); Decreto nº 7.892/13; e Decreto nº 8.473/2015.

⁶ A autora não informou na pesquisa o prazo entre a publicação e o início da fase de lances, que faz parte da fase externa do pregão. O tempo mínimo dessa fase é de 10 dias corridos, já que a lei nº 5.450/2005 exige, no mínimo, oito dias úteis de intervalo entre a publicação do edital e o início da fase de lances.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

preço após uma disputa decrescente de preços. No entanto, reforça-se que essa importante modificação diz respeito apenas à fase externa do certame e que mesmo diante do ganho de tempo proporcionado por essa mudança, a literatura especializada aponta que o pregão eletrônico de forma geral é um processo complexo e demorado (MOTTA, 2010; ROSILHO, 2011; RESENDE, 2012; ARAÚJO; DE JESUS, 2013).

Para descortinar a realidade que se apresenta no âmbito do desenvolvimento das etapas do pregão eletrônico na administração pública, o presente estudo foi realizado em uma organização da administração direta do Governo Federal: a Base Aérea de Natal (BANT).

A BANT é uma organização do Comando da Aeronáutica (COMAER), criada pelo Decreto nº 4.142, de 2 de março de 1942, que tem por missão: “Prover o apoio necessário às Unidades Aéreas e Unidades de Aeronáutica que nela operem, permanente ou temporariamente, ou que nela estejam sediadas”. Logo, essa organização militar deve assegurar, prioritariamente, todos os recursos técnicos e administrativos necessários à manutenção, à operação e ao emprego eficiente das unidades sediadas⁷. Cabe ainda à BANT garantir todos os meios necessários para o funcionamento do Esquadrão de Saúde, que possui em torno de 15.000 (quinze mil) prontos-para-uso, e que presta serviços de apoio médico-hospitalar, ambulatorial e odontológico a todos os militares do Comando da Aeronáutica da ativa e da reserva, bem como a seus dependentes.

Por meio do seu departamento de compras, denominado de Seção de Licitações, Contratos e Convênios, a BANT centraliza todas as aquisições, devendo, portanto, adquirir diversos tipos de bens e serviços para a manutenção básica das atividades das organizações citadas e da própria Base Aérea, tais como: materiais de expediente, limpeza, informática, gêneros alimentícios, serviços de manutenção e reparação de imóveis, e o faz, majoritariamente, por meio da modalidade de licitação pregão eletrônico (SIASG⁸, 2015). Nesse processo, ressalta-se que as aquisições de caráter mais complexo, como aquelas que dizem respeito a aeronaves, motores e radares, por exemplo, são adquiridas pelos órgãos centrais do Comando da Aeronáutica e não fazem parte do escopo das licitações realizadas pelo departamento de compras

⁷ São essas unidades: a Prefeitura de Aeronáutica de Natal (PANT), o Destacamento de Controle do Espaço Aéreo (DTCEA-NT), o 3º Esquadrão do 1º Grupo de Comunicação e Controle (3º/1º GCC), o 1º /11º Grupo de Aviação (1º /11º GAV), o 1º/5º Grupo de Aviação (1º/5º GAV), e o 2º/5º Grupo de Aviação (2º/5º GAV).

⁸ SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais) é o braço operacional do Sistema de logística do Governo Federal. O SIASG inclui a divulgação e a realização das licitações, a emissão de notas de empenho, o registro dos contratos administrativos, a catalogação de materiais e serviços e o cadastro de fornecedores. (MPOG, 2015). Mais detalhes sobre o SIASG serão explicitados no capítulo 3 deste trabalho.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

da BANT. Ocorre que, mesmo não lidando com aquisições tão complexas, não são raras as manifestações, registradas em atas de reunião de coordenação, em que os comandantes das unidades apoiadas demonstram insatisfação com a demora dos processos de aquisição, já que esse tipo de ineficiência provoca prejuízos para a programação das unidades e dos setores apoiados pelo setor de compras da BANT.

Logo, para compreender as razões da demora dos processos de aquisição, esta pesquisa realizou um minucioso acompanhamento das subfases que constituem todo o processo eletrônico de compras da BANT, extraindo informações e dados que ajudaram a explicar as razões que influenciaram nos prazos de execução das referidas subfases.

Para analisar os dados levantados, a pesquisa buscou subsídios na gestão privada das compras, mais precisamente na função compras, que se constitui um dos elementos da logística e da cadeia de suprimentos (BAILY et al., 2008). A opção pelo referencial privado foi derivada da analogia realizada ao se levar em consideração que a concepção do pregão eletrônico foi inspirada em práticas oriundas da gestão privada, como a utilização de sistemas informatizados e do comércio eletrônico. Outros trabalhos, como o de Motta (2010), De Oliveira (2009) e Araújo e De Jesus (2013) também fizeram a opção de utilizar a função compras como referencial teórico no estudo do pregão eletrônico.

Assim sendo, mesmo diante dos avanços na realização do processo de aquisição pública, após dez anos de uso do pregão eletrônico por parte dos órgãos da administração pública, estes ainda têm dificuldade de alcançar plenamente o princípio licitatório da celeridade. Essa inquietação conduziu o pesquisador ao cerne do problema de pesquisa: **quais fatores influenciam, preponderantemente, na execução das subfases do pregão eletrônico na BANT quanto ao atendimento ao princípio da celeridade?**

A opção pelo foco no princípio da celeridade fundamenta-se na afirmação de que, segundo o TCU (2010), esse princípio está consagrado como uma das diretrizes a ser observada quando da utilização do processo eletrônico de compras com vistas a simplificar os rigorismos excessivos e as formalidades desnecessárias, o que, como aponta a literatura, não acontece na prática administrativa. Sendo assim, este estudo partiu da premissa de que, conforme os questionamentos sobre os prazos de execução dos pregões eletrônicos registrados em atas de reunião de coordenação e de acordo com a ampla revisão de literatura realizada sobre estudos em outros órgãos públicos, os pregões da BANT não são céleres e que, independentemente da média

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

dos prazos de sua execução, esses prazos ainda podem ser reduzidos. Logo, esta investigação pretendeu identificar e analisar se os fatores apontados pela literatura como impeditivos à celeridade dos pregões eletrônicos ainda se fazem presentes ou se outros fatores novos surgiram, visto que podem não ser preponderantes para os prazos em algumas organizações, mas podem ser na BANT.

Na BANT, pela falta de conclusão de processos licitatórios a tempo de se utilizar os recursos financeiros disponíveis (processos iniciados, mas não finalizados), ocorre a devolução de recursos orçamentários ao Governo Federal, ocasionando prejuízos à manutenção de suas atividades⁹. Daí a importância do estudo sobre o tema, pois o aperfeiçoamento desse processo poderá contribuir para o melhor cumprimento da missão da organização.

Esta pesquisa se mostrou inovadora porque, embora a literatura especializada pesquisada apresente trabalhos semelhantes, nenhum deles se propôs a mapear o processo considerando as subfases das compras a fim de identificar e analisar os fatores determinantes para a morosidade dos processos de aquisição. Além disso, da vasta pesquisa bibliográfica realizada, apenas os trabalhos de Motta (2010) e Resende (2012) demonstraram um posicionamento dos usuários e operadores do sistema de compras públicas. Esse foi outro aspecto diferenciado desta pesquisa: o fato de que este trabalho incluiu a percepção dos usuários e operadores do sistema de compras da BANT, por meio de entrevistas.

Com isso, a pesquisa tornou-se de grande relevância, pois entender a relação entre as causas e os efeitos que influenciaram na lógica dos prazos de execução dos pregões eletrônicos certamente poderá auxiliar os gestores da BANT a adotarem estratégias capazes de aperfeiçoar a sistemática de compras. Assim, considerando que as subfases do pregão eletrônico são similares às das demais organizações da administração pública, por estarem, de forma geral, delineadas nos ditames legais, os resultados alcançados pela pesquisa contribuirão para a comunidade acadêmica, já que foram expostos e analisados os fatores que preponderantemente inibiram o alcance de um maior dinamismo das compras, servindo de alerta para possíveis problemas semelhantes nos demais órgãos do Governo Federal. Portanto, para responder ao problema de pesquisa, foi formulado o seguinte objetivo geral: **analisar os fatores que influenciaram, preponderantemente, na execução das subfases do pregão eletrônico na BANT, no ano de 2014, quanto ao atendimento ao princípio da celeridade.**

⁹ Fato ocorrido no ano de 2012, 2013, 2014 e 2015, conforme acompanhamento orçamentário realizado por meio do SIAFI.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

A fim de alcançar o objetivo geral proposto foram formulados os seguintes objetivos específicos:

a) analisar o funcionamento do processo de compras da BANT realizado por meio do pregão eletrônico, no intuito de definir as suas principais subfases;

b) analisar o tempo médio para execução das principais subfases do processo de compras da BANT realizado por meio do pregão eletrônico, a fim de identificar quais as subfases que demandaram um maior tempo de execução;

c) compreender os fatores que influenciaram as principais subfases do pregão eletrônico que demandaram um maior tempo de execução, considerando os atores, setores e processos envolvidos do sistema de compras da BANT.

1.1 Procedimentos metodológicos

O presente trabalho consiste em uma revisão teórica (GIL, 2007). Quanto aos objetivos, a pesquisa está classificada como do tipo descritiva, uma vez que foram observados, analisados e interpretados os fatores que influenciam nos prazos de execução do sistema eletrônico de compras, por meio da observação direta e de entrevistas com os envolvidos no processo na BANT.

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa documental porque levantou, junto aos processos licitatórios realizados por meio do pregão eletrônico, uma série de documentos, como pedidos de aquisição, editais, pareceres jurídicos, entre outros, que ajudaram a identificar as etapas e o tempo necessário à conclusão de todas as suas fases e subfases. Como procedimento técnico, foi realizada uma pesquisa de campo, por meio de visitas aos setores, com a finalidade de realizar entrevistas com os principais agentes públicos envolvidos nas fases e subfases mais relevantes do processo de aquisição. Em relação às delimitações do trabalho (GIL, 2007), no aspecto temporal, a pesquisa tratou de acompanhar os processos de compras iniciados e concluídos no ano de 2014, simplesmente por ser o ano com informações mais recentes e completas.

Quanto ao escopo, o universo da pesquisa consiste em um conjunto de 38 processos

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

eletrônicos de compras confeccionados no ano de 2014. A amostra foi definida pelo critério de relevância e padronização, tendo sido considerados somente aqueles pregões realizados pelo sistema de registro de preços e por se constituírem de itens básicos para a manutenção das atividades da BANT que costumam se repetir anualmente, como aquisição de material de expediente, elétrico, de peças para manutenção de viaturas, além de outros, conforme descrito no Quadro 10. Assim, entre os pregões realizados no ano de 2014, foram selecionados 14 processos.

Estudos científicos já realizados sobre os prazos dos processos de compras públicas demonstraram que alguns autores os contabilizaram considerando a licitação propriamente dita (fase externa), ou seja, a partir da publicação do edital até a homologação do certame, a exemplo de Santana e Santos (2007) e Mota e Filho (2010). Já Almeida (2006) considerou esse prazo como aquele que se inicia com a abertura do processo licitatório até a realização do empenho da despesa. Considerando que Motta (2008) afirma que a atenção dada à fase interna conduzirá à otimização da fase externa, proporcionando que o certame se desenrole sem impugnações, recursos ou denúncias que possam inibir ou retardar o resultado final do processo de compras, esta pesquisa dedicou-se a ambas as fases do processo e considerou como o início da fase interna o momento em que a solicitação do requisitante é protocolada na seção de Licitações, Contratos e Convênios da BANT para a elaboração do Pedido de Aquisição de material ou serviço (PAM/S). Já como término da fase externa, a pesquisa considerou o momento em que o pregão é homologado pelo Ordenador de despesas. Essa mesma estratégia foi utilizada por Gonçalves (2012).

Em relação à forma de abordagem, a pesquisa enquadra-se como quantitativa e qualitativa. A pesquisa apresentou uma abordagem quantitativa, visto que foi feito uso de instrumentos estatísticos como base do processo de apresentação dos dados, como tabelas e gráficos, utilizando-se o Diagrama de Pareto, no intuito de apontar quais as fases e subfases foram mais representativas em relação ao tempo destinado a sua execução. O Diagrama de Pareto é utilizado para permitir uma fácil visualização e identificação das causas ou problemas mais importantes, possibilitando a concentração de esforços sobre eles (DIAS; COSTA, 2006). A pesquisa também apresentou uma abordagem qualitativa, já que, de posse do levantamento dos dados, foram visitados os setores da BANT a fim de entrevistar os principais responsáveis pela execução das subfases mais relevantes do processo. As entrevistas foram semiestruturadas, de

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

modo a permitir o acesso a informações além daquelas listadas inicialmente, proporcionando um esclarecimento melhor e mais profundo sobre o tema abordado (TOMAR, 2007). As entrevistas foram executadas dentro da Base Aérea de Natal somente com os responsáveis pela execução das subfases mais significantes do processo de compras, conforme apresentado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados

Servidor	Cargo/função	Descrição das atividades
1	Pregoeiro 1	Responsável por realizar a fase externa da licitação.
2	Pregoeiro 2	Responsável por realizar a fase externa da licitação.
3	Pregoeiro 3	Responsável por realizar a fase externa da licitação.
4	Requisitante 1	Responsável pela solicitação de compras de bens e serviços.
5	Requisitante 2	Responsável pela solicitação de compras de bens e serviços.
6	Chefe do setor de Licitações, Contratos e Convênios	Responsável pela coordenação da fase interna do certame.
7	Membro 1 do setor de Licitações, Contratos e Convênios	Responsável por auxiliar a execução da fase interna do processo de compras.
8	Membro 2 do setor de Licitações, Contratos e Convênios	Responsável por auxiliar a execução da fase interna do processo de compras.
9	Membro 3 do setor de Licitações, Contratos e Convênios	Responsável por auxiliar a execução da fase interna do processo de compras.

Fonte: Autoria própria (2015).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Ressalta-se que houve a necessidade de elaboração de três tipos de roteiros de entrevista, utilizado com certa flexibilidade como sugere TOMAR (2007), em virtude das diferentes atividades desenvolvidas pelos informantes em cada uma das subfases do processo e que as questões, divididas em grupos, foram elaboradas em total concordância com as dimensões de análise descritas no referencial teórico, conforme Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Tópicos para orientação de elaboração de roteiro de entrevista

Tópicos para pesquisa	Base teórica
Estrutura e organização de um setor de compras	GAO (2006); Baily et al. (2008); Motta (2010).
Recursos humanos especializados	GAO (2006); Silva e Rocha (2006); Baily et al. (2008); Motta (2010).
Processos de compras	GAO (2006); Silva e Rocha (2006); Baily et al. (2008); Motta (2010).
Sistema de compras	GAO (2006); Baily et al. (2008); Santana (2013).

Fonte: Autoria própria (2015).

Por conclusão, o resultado resumido das análises das respostas colaborou para que o pesquisador chegasse à resposta ao problema de pesquisa que foi apresentado por meio do Diagrama causa-efeito ou Diagrama de Ishikawa, que é útil quando se necessita identificar, explorar e ressaltar todas as causas possíveis de um problema ou situação específica (ISHIKAWA, 1990).

Em relação às limitações do trabalho, mesmo procurando selecionar pregões de comportamentos homogêneos, cabe destacar que o tempo de execução das subfases de determinado pregão podem não exprimir uma tendência, já que cada processo eletrônico de compras possui sua peculiaridade, como, por exemplo, o número de fornecedores participantes, a disponibilidade de dedicação de tempo de cada pregoeiro, a quantidade de itens do pregão, o número de recursos interpostos, além de outras variáveis. Ressalta-se, ainda, que a pesquisa não

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

entrevistou os membros da Consultoria Jurídica da União do Rio Grande Norte, visto que o escopo do trabalho limitava-se à BANT.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A pesquisa teve como referência os conceitos que cercam a função compras, uma das principais funções da logística e da gestão de cadeia de suprimentos (GCS). Dentro da função compras, a fim de analisar a eficiência temporal dos pregões da BANT a partir da observação dos dados levantados, a pesquisa inspirou-se nas quatro dimensões de análise da função compras das agências americanas constante do documento *“Framework for assessing the acquisition function at federal agencies”*. Esse documento é composto por quatro pilares inter-relacionados, sob os quais a gestão de compras americanas é avaliada, quais sejam: (1) O alinhamento Organizacional e liderança, (2) A política e processos, (3) O Capital Humano e (4) O conhecimento e a gestão de informação.

Sob a ótica do GAO, órgão responsável pela elaboração do documento e que no Brasil seria comparado ao TCU, esses quatro pilares são essenciais para a realização de um processo de compras responsável, eficiente e eficaz (GAO, 2015). Logo, adaptando-os à realidade do processo de compras brasileiro, esta pesquisa, tendo por foco analisar, assim como no caso americano, também a eficiência dos processos de aquisição – mas limitando-se a sua forma temporal –, elaborou as seguintes dimensões de análise: “Estrutura e Organização do setor de compras”, “Processos de compras”, “Recursos Humanos Especializados” e “Sistemas de compras”. Semelhante estratégia foi utilizada por Motta (2010), porém, esse autor trabalhou apenas com três dimensões¹⁰ ao analisar e comparar a eficiência do sistema de compras brasileiro com as práticas de gestão privada e com o sistema de aquisição norte-americano no combate ao desperdício no gasto público visto que Motta (2010) agrupou a dimensão “Estrutura” com a dimensão “Sistema de compras”, enquanto esta obra preferiu tratar separadamente do elemento “Sistema de compras”, assim como fez Santana (2013). Este último autor elaborou seu

¹⁰ Motta (2010) elaborou uma matriz conceitual de análise baseada nas dimensões: “Estrutura e processos”, “Legislação, Normatização e Processos” e “Recursos humanos especializados”. A principal diferença na formulação das dimensões deste estudo em relação ao de Motta (2010) e aos quatro pilares sob quais o GAO elaborou as orientações contidas no documento *“Framework for assessing the acquisition function at federal agencies”* consiste na opção por isolar o elemento “sistema de compras”, em virtude de este estudo considerar que o SIASG constitui-se um importante ponto de análise a respeito da celeridade do processo.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

trabalho focado exclusivamente na dimensão “Sistema de compras”, abordando a agilidade processual advinda com a adoção do pregão eletrônico como uma vantagem em relação às demais modalidades na fase externa do certame. Já Silva e Rocha (2006), embora não tenham utilizado diretamente essas dimensões de análise, concluíram seu trabalho fazendo referência a elas.

2.1 A Função compras

A importância do papel e da contribuição das compras dentro de uma organização cresceu bastante durante metade do século XX e, no século XXI, passou a ser vista como uma atividade de grande relevância estratégica (BAILY et al., 2008). Segundo Ballou (2002), como a função compras abrange decisões como a quantidade de itens, os prazos e métodos de entrega que afetam os custos logísticos, as empresas têm cada vez mais dedicado atenção ao desempenho dessa função. Mas, nem sempre isso ocorreu dessa forma. A esse respeito, Baily et al. (2008) apresentam os estágios evolutivos da mudança de papéis da função compras, conforme pode ser visto no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 – Mudança de papéis de compras: compra reativa e compra proativa

Compra reativa	Compra proativa
Compras é um centro de custo	Compras pode adicionar valor
Compras recebe especificações	Compras (e fornecedores) contribuem para as especificações
Compras rejeita materiais defeituosos	Compras evita materiais defeituosos
Compras subordina-se a finanças ou a produção	Compras é importante função gerencial
Os compradores respondem às condições de mercado	Compras contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são responsabilidades do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chaves
Ênfase no hoje	Ênfase na estratégia
As especificações são feitas por <i>designers</i>	Compradores e fornecedores contribuem

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

ou usuários	para as especificações
Negociações ganha-perde	Negociações ganha-ganha
Muitos fornecedores=segurança	Muito fornecedores=perda de oportunidade
Estoque excessivo= segurança	Excesso de estoque=desperdício

Fonte: Baily et al. (2008, p.20).

No papel desempenhado atualmente pela função compras, ocorre uma parceria entre o comprador e o fornecedor na elaboração das especificações dos produtos. Antes, as especificações não faziam parte das preocupações da área de compras, que apenas as recebiam e, sem qualquer tipo de análise, iniciavam o processo aquisitivo. Atualmente, o papel proativo da função compras compartilha a responsabilidade pela aquisição e pelo recebimento de um produto defeituoso ou mal especificado com todas as demais funções envolvidas no processo (BAILY et al., 2008). Isso reflete a mudança de posicionamento da função compras, que antes se subordinava a finanças e à produção e, atualmente, ocupa uma posição gerencial, de acordo com Baily et al. (2008).

Em resumo, o principal objetivo da função de compras é: “comprar o material correto com qualidade, no **tempo certo**, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado.” (BAILY et al., 2008, p. 31, grifo nosso). De fato, não é possível dissociar a variável “tempo” das demais, principalmente as variáveis “preço” e “quantidade”. O tempo de execução das compras está relacionado à variável “preço”, porque quando a empresa compra em caráter de emergência ou urgência, ou seja, no “tempo errado”, há uma tendência de que a compra seja efetuada a um preço superior ao que pagaria se houvesse um maior prazo para escolher o fornecedor e negociar com ele, afetando os custos logísticos. Já a relação entre o tempo certo da compra e as quantidades a ser compradas estão ligadas às quantidades de bens em estoque. Para que não haja falta, mesmo que momentânea, de um tipo de bem, as empresas devem estabelecer um controle eficaz dos bens em estoque.

Em relação às organizações públicas, para que não haja interrupção na prestação de seus serviços, que dependam da aquisição de materiais ou outros serviços indiretos, é fundamental o estabelecimento de um planejamento que seja capaz de organizar o processo de compras que, como será visto no capítulo 4, na administração pública, percorre um grande caminho que envolve outros setores que não somente o setor de compras. Para isso,

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

as organizações devem estabelecer um cronograma de realização de suas compras baseado em um histórico do tempo que se leva para realizar as licitações, bem como identificar as causas internas que podem ser superadas para a obtenção de uma maior velocidade processual.

Na BANT, não há o registro do referido tempo médio de realização das aquisições e nem a identificação das causas internas da morosidade processual, o que dificulta ainda mais o planejamento das compras¹¹. Nessa direção, Baily et al. (2008) resumem bem a importância da variável “prazo” no processo de compras, ao afirmarem que a redução do tempo de espera entre o momento da requisição e da entrega, juntamente com um planejamento mais rigoroso, são instrumentos fundamentais para uma aquisição exitosa.

A partir deste momento, a pesquisa passa a abordar as dimensões sobre as quais a variável “prazo de execução das compras” será analisada, reforçando que, devido à abrangência dessas dimensões, a pesquisa abordará somente aqueles aspectos diretamente relacionados com essa variável.

2.1.1 Estrutura e organização de um setor de compras

O objetivo deste tópico é descrever os tipos de estruturas organizacionais apontando suas vantagens, bem como demonstrar a importância do posicionamento do setor de compras em uma empresa e como ele deve se organizar em relação ao desempenho de suas funções, dando ênfase ao relacionamento com os demais setores da empresa.

De acordo com Dias e Costa (2006), a boa gestão de compras de uma empresa, assim como seu bom desempenho como um todo, tem como forte pilar uma área de compras bem estruturada. Tal afirmação parece lógica e assertiva, porém, cabe ressaltar que alguns aspectos como o tamanho da organização, o tipo de bem ou serviço, a tecnologia empregada, além de outros fatores, vão influenciar diretamente na relevância e na concepção da estrutura do setor de compras.

A esse respeito, Baily et al. (2008, p. 70) enfatizam que: “uma estrutura organizacional de aplicação geral não existe. Em vários aspectos cada empresa é diferente de outra. Assim, vários fatores precisam ser levados em consideração ao se examinar um caso específico.” Não

¹¹O resultado deste trabalho contribuirá para o alcance desses objetivos.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

há consenso entre os estudiosos do assunto a respeito das vantagens dos tipos de estrutura organizacionais¹². Esta pesquisa optou por seguir as conclusões de Baily et al. (2008, p.76), demonstradas no Quadro 4.

Quadro 4 – Vantagens dos tipos de estruturas organizacionais

Estrutura centralizada	Estrutura descentralizada
A economia obtida pela consolidação dos pedidos melhora o poder de negociação da área de compras e facilita o relacionamento com os fornecedores.	O comprador local conhece melhor as necessidades de sua unidade, os fornecedores locais e suas instalações de estocagem.
Evita a anomalia de preços entre as unidades do grupo e a concorrência entre elas por materiais escassos.	O comprador local está em melhores condições de atender as demandas emergenciais.
Promove uma melhor administração global de estoques e utilização de materiais.	A responsabilidade direta do comprador local perante seu chefe permite um maior vínculo e controle da alta administração local.
Ocorre um enxugamento no número de funcionários envolvidos em compras, promovendo uniformidade de procedimentos, formulários, padrões e especificações.	

Fonte: Elaboração própria fundamentada em Baily et al. (2008, 76).

Como há vantagens e desvantagens em cada tipo de estrutura, algumas organizações utilizam também uma forma híbrida de organização. Conforme afirmam Benzecry e Nazário (2009), o modelo centralizado apresenta menor desempenho do que o modelo descentralizado quando considerada a necessidade de uma maior celeridade no atendimento às demandas das unidades e, por isso, muitas organizações têm adotado modelos híbridos. Mas, independente do modelo adotado, autores como Waters (2003), Baily et al. (2008) e Braga (2006) confirmam que a função de compras vem experimentando uma ampliação em seu papel dentro das empresas,

¹² A título de exemplo, podemos citar Benzecry e Nazário (2009) e Waters (2003).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

deixando de ser vista apenas como um braço operacional e ganhando *status* estratégico. Nessa direção, Braga (2006) ressalta a evolução do departamento de compras nas organizações privadas, que deixou de ser um setor submisso aos demais e passou a ser parte do processo de formulação da estratégia da organização. Essa evolução, segundo o mesmo autor, passou por quatro estágios diferentes, conforme sintetizado no Quadro 5, a seguir:

Quadro 5 – Estágios evolutivos do departamento de compras

Estágios evolutivos do departamento de compras	Características
1° Estágio – Perfil operacional	O setor de compras é responsável apenas pela operação das atividades de compras. Toda a negociação fica a cargo do setor requisitante. A organização não elabora um planejamento, o que dificulta as atividades do setor de compras que trabalha para “apagar incêndios”. Não há preocupação com o aperfeiçoamento do pessoal de compras.
2° Estágio – Perfil tático	As compras passam a ser negociadas pelo pessoal do departamento de compras, o que gera a necessidade de uma maior comunicação entre o setor requisitante e o setor de compras. A organização passa a se preocupar com os custos e todo o fluxo logístico do processo de compras. Em termos de posicionamento, o setor de compras ainda é considerado apenas um braço operacional da organização.
3° Estágio – Perfil de transição do tático para o estratégico	O fornecedor passa a ser envolvido no processo diretamente, inclusive contribuindo para as especificações dos bens a ser adquiridos, juntamente com o cliente interno da organização (setor requisitante) e o pessoal de compras. Por consequência, todos esses sujeitos passam a ser mais valorizados dentro da organização.
4° Estágio – Perfil Estratégico	Há total integração do setor de compras com o corpo

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

	<p>estratégico da organização. Esse setor passa a fazer parte da formulação da estratégia da empresa. As compras passam a ser totalmente planejadas e as urgências de aquisições são minimizadas ou praticamente não existem.</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria fundamentada em Braga (2006).

Destaca-se, a partir das informações do quadro acima, que houve um constante aprimoramento da comunicação entre os participantes diretos do processo de compras: o pessoal do setor requisitante, os compradores e os fornecedores. Percebeu-se ainda que a comunicação entre eles era extremamente necessária para que o fluxo da aquisição fosse mais bem desenvolvido, com a finalidade principal de diminuir custos e tempo, visto que não necessariamente o pessoal de compras tem conhecimento pleno sobre os bens solicitados pelo setor requisitante, mesmo diante das especificações do item, o que pode levar a uma compra frustrada, seja por conta da qualidade seja pela descrição incorreta do bem ou serviço solicitado, acarretando perdas de tempo para formulação de um novo processo de aquisição. Nessa direção, o GAO defende que:

An acquisition function that is successful at effectively and efficiently meeting the agency's missions generally reflects a consistent, cross-functional, and multidisciplinary approach. This approach requires engagement by all relevant stakeholders, including representatives from program offices, contracting officials, financial managers, human capital officials, information technology officials, and other appropriate participants. An integrated approach helps agencies better define their needs and identify, select, and manage providers of goods and services (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2005, p.6).

Logo, percebeu-se que também no âmbito das agências federais norte-americanas, a interação entre todos os setores envolvidos no processo de aquisição é um fator crítico para o sucesso das aquisições. Além disso, houve uma evolução na valorização do pessoal de compras.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

O pessoal do setor requisitante passou a ser visto como cliente interno da organização e os fornecedores passaram a ser selecionados com mais critérios, merecendo uma maior consideração de sua importância. Por fim, o departamento de compras alcançou um perfil estratégico dentro da organização, passando a fazer parte da formulação da estratégia da empresa, o que trouxe vantagens para o setor e para a organização como um todo. Com esse perfil, “a função de Compras e Suprimentos passa a ter acesso direto à alta gerência, facilitando o fluxo de informações, o que implica **maior agilidade** e qualidade de sua atuação” (MOTTA, 2010, p. 30, grifo nosso).

2.1.2 Recursos humanos especializados

Dentro de um departamento de compras, é primordial que toda a equipe de compras tenha formação e capacitação para exercer apropriadamente suas tarefas, já que há uma relação direta entre as variáveis, quantidade/qualidade de pessoal e o tempo necessário para a execução do processo de compras (MOTTA, 2010).

Baily et al. (2008, p.425) elaboraram o Quadro 6 em que demonstram os estágios de desenvolvimento pelo qual passou o perfil do comprador:

Quadro 6 – Estágio de desenvolvimento do perfil do comprador do setor privado

Estágio de desenvolvimento	Características gerais e responsabilidades do comprador
Primitivo	Sem qualificações especiais; abordagem burocrática; cerca de 80% do tempo é dedicado às atividades burocráticas.
Conscientização	Sem qualificações especiais; algumas rotinas básicas de compras; 60-79% do tempo é dedicado às atividades burocráticas.
Desenvolvimento	Qualificações acadêmicas formais exigidas; envolvimento em negociações; reconhecimento da função compras e suprimentos; 40-59% é dedicado às atividades burocráticas.
Maturação	Qualificação gerencial exigida; compradores

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

	especializados em <i>commodities</i> integrados com as áreas funcionais; envolvimento com todos os aspectos do desenvolvimento de novos produtos; maior parte do trabalho dedicado à negociação e à redução do custo/desenvolvimento de fornecedores; 20-39% do tempo é dedicado às atividades burocráticas.
Avançado	É necessária qualificação profissional ou pós-graduada; o comprador está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos do trabalho; mais dedicado ao custo total de aquisição, à administração da base de fornecedores etc.; menos de 20% de seu tempo é dedicado às atividades burocráticas.

Fonte: Baily et al. (2008, p. 425).

Depreende-se da análise do quadro acima que a evolução do perfil do comprador vem exigindo menos tempo desse profissional com assuntos relacionados à burocracia, concentrando suas atividades em assuntos de relevância mais estratégica. Tal fato decorre da valorização do elemento de compras pela gerência da empresa, o que foi objeto de constatação pelo GAO ao analisar as agências federais norte-americanas:

Agency leaders have not recognized or elevated the importance of the acquisition profession within their organizations, and a strategic approach has not been taken across government or within agencies to focus on workforce challenges, such as creating a positive image essential to successfully recruit and retain a new generation of talented acquisition professionals (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2007, p.10).

Além disso, a atividade de compras passa a exigir que cada vez mais o comprador possua, além de conhecimentos específicos, conhecimentos mais gerenciais sobre todas as atividades que cercam a operacionalização das compras. Lima (2004) destaca as diferenças de

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

atitudes dos compradores modernos em relação àquelas tomadas pelos compradores tradicionais, conforme explicitado no Quadro 7:

Quadro 7 – Diferença entre as atitudes dos compradores

Comprador tradicional	Comprador moderno
Tinha maior autonomia para escolher com quem cotar, pois recebia o projeto fechado da engenharia.	Depende de outras áreas que fornecem informações técnicas, de preço objetivo, de conformidade e de critérios logísticos do material a ser cotado.
Definia o preço, o prazo e a qualidade junto ao fornecedor, escolhendo aquele que apresentasse a melhor proposta. Atuação mais voltada para a tarefa.	Trabalha em conjunto com a engenharia, qualidade, logística, finanças, marketing, tendo uma atuação voltada para o processo tanto na escolha como no desenvolvimento do fornecedor.
Era generalista, participando da compra de diversos tipos de materiais (<i>commodity</i>).	É especialista em materiais (<i>commodity</i>) específicos, utilizando sua expertise na obtenção de vantagens competitivas em suprimentos.
Voltava-se para o relacionamento transacional com o fornecedor. Contratos de fornecimento de curto prazo.	Volta-se para o relacionamento mútuo. Contratos de fornecimento a prazos mais longos requerem atuação conjunta (montadora e fornecedor).
Era reativo no atendimento de solicitações de outras áreas no suprimento de materiais.	É proativo na busca de novas fontes de fornecimento e na administração de materiais.
Era menos submisso à matriz que interferia menos na decisão final de compras.	É mais submisso à matriz que interfere na decisão final de compras.

Fonte: Lima (2004, p. 39).

Quanto às atitudes dos compradores modernos, essas são proativas na busca por fornecedores a todo o momento e não apenas quando o setor requisitante expede seu pedido. Para tanto, os compradores mantêm um cadastro atualizado de fontes de fornecimento, o que agiliza a contratação. Outro ponto que merece realce é a forma de trabalhar mais integrada com

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

os demais setores da empresa. Sem dúvida, o contato contínuo durante o processo de aquisição entre o comprador, o requisitante e o fornecedor favorece a eficiência das compras (BAILY et al., 2008). No entanto, para que os compradores tenham atitudes proativas, é essencial que eles se sintam motivados em trabalhar dentro da organização.

Sem pessoas motivadas, preparadas e treinadas, mesmo os planos e estratégias mais brilhantemente concebidos podem fracassar. Alguns argumentariam que é muito melhor ter um sistema não tão perfeito que as pessoas entendem e no qual desejam trabalhar do que um altamente sofisticado em que não há envolvimento e compromisso. Como muitas competições esportivas demonstram, uma equipe altamente motivada, cujos membros trabalham unidos, pode vencer outra formada por pessoas menos motivadas, mesmo se forem mais talentosas (BAILY et al., 2008, p. 426).

No serviço público, mais precisamente na área de compras, a falta de uma carreira estruturada é um fator que não atrai a vinda de novos servidores. O fato de o setor de compras ser alvo constante dos órgãos de fiscalização cria uma percepção de risco para os servidores e inibe qualquer tentativa de inovação para melhora da eficiência dos processos de aquisição. Segundo Motta (2010, p.146):

Não é comum que servidores públicos apresentem voluntariamente disposição para o trabalho nos setores de aquisição, em especial nas comissões de licitação. Não há estudos científicos sobre este fenômeno, mas as hipóteses aventadas pelos entrevistados de ambos os grupos ligam o problema à relação risco/retorno. Do lado dos riscos, é necessário considerar que as atividades de aquisição de produtos e serviços além de serem, por natureza, complexas, ainda estão sujeitas a uma cultura de desconfiança, explicitada no permanente combate à corrupção, já abordado ao longo do presente capítulo. Neste quadro, quaisquer erros ou equívocos burocráticos, muito comuns,

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

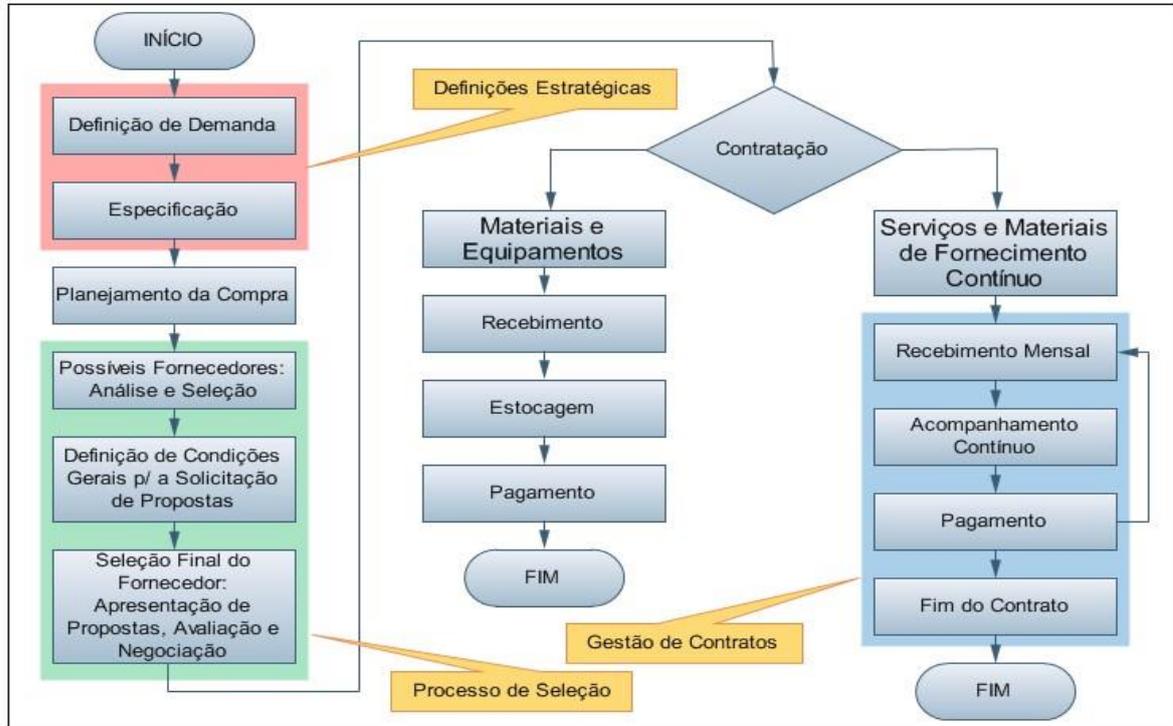
especialmente considerando a legislação vigente e as limitações de treinamento, podem ser vistos como virtuais indícios de corrupção.

Ademais, a falta de motivação para trabalhar na área de compras dificulta o alcance de uma maior eficiência temporal do processo, visto que, justamente quando o comprador já possui um acúmulo de conhecimento prático a ponto de facilitar a realização do complexo processo de compras, ele procura um substituto, que não possui experiência no setor, o que naturalmente vai exigir um maior gasto de tempo para a realização das atividades necessárias para a condução do processo, até que esse novo servidor acumule conhecimento para imprimir mais dinamismo ao desenvolvimento do processo.

Em relação aos investimentos em treinamento de pessoal de compras no setor público, não são colocados como prioridade pelos órgãos públicos em virtude do entendimento de que o sistema de compras está baseado no SIASG/Comprasnet e na legislação que é detalhista. Logo, na visão do Estado, não há necessidade de aprimoramento dos recursos humanos nessa área, já que as duas ferramentas citadas são consideradas como os pilares do sistema de compras (MOTTA, 2010).

2.1.3 Processos de compras

É pertinente ressaltar que não há uma legislação específica que trate das compras privadas (MOTTA, 2010) e que, portanto, o setor de compras de uma empresa não segue um rito pré-estabelecido por leis de caráter geral ou específicas, sendo possível uma maior flexibilidade, para que as organizações estabeleçam procedimentos próprios de ação, diferentemente do que ocorre no setor público. A esse respeito, Dias e Costa (2006) afirmam que o gerenciamento correto do processo de compras é fundamental para o bom desempenho de uma organização e depende de diversos fatores, como a natureza da organização ou seu grau de dependência de terceiros, por exemplo. Porém, comumente, segundo Motta (2010), o processo privado de compras percorre três fases, quais sejam: definições estratégicas (planejamento da aquisição), processo de seleção e gestão de contratos. Esse processo pode ser resumido por meio do seguinte esquema:

Figura 1 – Processo de compras

Fonte: Motta (2010, p. 38).

O primeiro passo para uma correta aquisição é a especificação do bem ou serviço a ser adquirido, considerando que “a especificação é essencialmente uma atividade técnica e não comercial” (BAILY et al., 2008, p.125). Significa dizer que, embora o pessoal de compras tenha certa experiência nas aquisições de algumas categorias de itens, principalmente os mais básicos, as especificações devem ser elaboradas pelos técnicos que vão fazer uso efetivo dos bens e serviços a ser adquiridos. Contudo, conforme dito no tópico anterior, o pessoal de compras e os fornecedores não podem ser omissos quanto as suas responsabilidades diante de uma aquisição frustrada por motivo de má especificação de um bem ou serviço.

Em termos de prazo de execução das compras, a fase de definição da demanda é vital para a aquisição eficiente, visto que uma especificação mal feita gera um efeito prejudicial a todo o processo de compras, gerando um posterior retrabalho para todos os envolvidos e uma perda de tempo irrecuperável. O exemplo que segue ratifica essa afirmação: o pessoal técnico de uma empresa especializada na construção de casas e edifícios decide adquirir, entre outros materiais afins, uma colher para pedreiro, utilizada para facilitar a escavação de pequenos espaços de terra. Assim, o pessoal encarregado das especificações resolve então elaborar uma lista extensa de pedidos e, ao especificar a colher de pedreiro, simplesmente descreve o material como “colher”.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

O setor de compras diante de uma grande lista de requisição de itens a envia para seus fornecedores e depois de todo o processo efetivado, o fornecedor escolhido entrega no setor de recebimento da empresa uma colher para refeitório.

Tomando por base esse simples exemplo, é possível chegar a duas conclusões óbvias, porém, relevantes. Primeiramente, nos termos do papel atual desempenhado pelo setor de compras, a responsabilidade pelo erro deve ser compartilhada por todos os envolvidos: o pessoal do setor técnico, o pessoal encarregado pelo setor de compras e o fornecedor. A segunda conclusão é que o desperdício de tempo de uma aquisição errada por parte da organização pode impactar diretamente na continuidade de suas atividades.

Retomando a imagem da Figura 1, ultrapassada a fase de especificação da demanda, caberá à área de compras planejar a forma como vai adquirir determinado bem ou serviço. É a fase de processo de seleção. É nessa fase que o setor de compras deve planejar detalhadamente as suas ações a fim de alcançar as melhores condições de preço, qualidade e prazo de entrega, ao selecionar seus fornecedores, principalmente no tocante à aquisição de produtos e serviços de maior complexidade.

Dessa maneira, ao lidar com a compra de produtos e serviços de maior complexidade, a área de compras deve se cercar de todas as garantias contratuais que assegurem uma compra eficiente. Para esses casos, a elaboração de uma minuta contratual detalhada vai requerer uma maior atenção por parte do setor de compras e, conseqüentemente, um maior consumo de tempo. Com os termos do contrato prontos, o encarregado das compras selecionará o fornecedor que apresente a melhor proposta, considerando três variáveis básicas: qualidade, preço e prazo para entrega. Escolhida a melhor proposta, resta à área de compras gerir, junto ao fornecedor, o contrato previamente elaborado, encerrando o processo de compras. Por fim, considerando ainda a Figura 1, após o recebimento do produto ou serviço de acordo com a qualidade, quantidade, preço e prazo estipulados, é realizado o procedimento de pagamento, finalizando o processo de aquisição.

Ademais, o processo de compras públicas por meio do pregão eletrônico é bastante similar ao processo de privado de compras. As fases de definição da demanda, especificação e planejamento de compras são também necessárias no processo público e corresponde à fase de planejamento. Na gestão pública das compras, a fase de planejamento, por ser complexa, tem sido apontada pela literatura como aquela em que se demanda um maior consumo de tempo

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

para sua preparação (CARNEIRO; PEREIRA, 2005; SILVA; ROCHA, 2006; GONÇALVES, 2012; CASTRO, 2014).

A grande diferença está no modo de seleção do fornecedor, pois enquanto na administração privada há margem para a seleção de uma proposta que concilie qualidade e preço, no serviço público, embora a legislação preveja que as aquisições devam ser fundamentadas na proposta mais vantajosa, o menor preço prevalece na aceitação da proposta do fornecedor, visto que o §2º do artigo 2º da Lei 5.450/2005, a lei do pregão eletrônico explicita que “para julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço”¹³. Além disso, não pode a administração pública elaborar especificações de bens ou serviços que contenham marcas. Assim, a capacidade de negociação no serviço público fica restrita à barganha exclusiva de preço, conforme previsão contida no inciso XVII do artigo 4º da lei nº 10.520/2002, a lei geral do pregão.

2.1.4 Sistemas de compras

Baily et al. (2008, p. 371) afirmam que “o advento da tecnologia de informação (TI) e de sistemas de softwares mais integrados têm mudado radicalmente a área de compras”. Por essa razão, os sistemas de compras passaram por períodos de aprimoramento de forma que, atualmente, apresentam-se de forma integrada, proporcionando o alcance de uma maior eficiência. O quadro 8 destaca os estágios de evolução da função compras nesse contexto:

Quadro 8 – Desenvolvimento do sistema de informações

Estágios da função compras	Padrão do sistema de informações
Primitivo	Trabalho de escritório simples, não adequadamente integrado. Manutenção de poucos registros.
Conscientização	Reconhecimento de informações importantes na área de compras; sistema manual melhorado. Início do uso de sistemas informatizados, mas não integrados com outros sistemas da empresa.

¹³ Não cabe no pregão a utilização de qualquer outra forma de aferição de proposta que não seja o menor preço, diferente do que pode acontecer nas demais modalidades (ver lei 8.666/93).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Desenvolvimento	Início da utilização de sistemas mais integrados, como o <i>Materials Requirement Planning</i> (MRP). Integração do sistema informatizado de compras com outros da empresa.
Maturação	Banco de dados totalmente integrados na organização, por exemplo, MRP II. Todas as informações de compras são geradas por computador.
Avançado	Os bancos de dados totalmente integrados estão conectados via intercâmbio eletrônico de dados (EDI) com os principais fornecedores e clientes – redução drástica dos <i>lead times</i> ¹⁴ e dos custos.

Fonte: Baily et al. (2008, p. 372)

Percebe-se que a mudança no trato das informações do papel para um sistema informatizado garantiu mais agilidade ao processo de compras. Contudo, é somente no estágio avançado, em que ocorre a integração dos bancos de dados de fornecedores e clientes, que há uma redução drástica dos custos e prazos de execução do processo de compras. Além disso, por meio dessa forma de negócio, evita-se a papelada e o gasto de tempo com o envio de fax, ligações e deslocamentos de compradores ou vendedores. Resende (2012, p.23, grifo nosso) realça a necessidade de investimentos em recursos de tecnologia da informação para que setor público também alcance a celeridade das compras:

A Administração Pública ou a empresa que expõe seus requerimentos e inventários necessita de um investimento em recursos de tecnologia da informação para obter resultados satisfatórios sobre seus dados. Deve também tomar a decisão da aplicação da melhor forma de *e-procurement* que se adapta a seu negócio, sempre em acordo com os princípios da gestão pública, como da **celeridade**, eficiência e publicidade.

¹⁴*Lead time* é um espaço ou intervalo de tempo requerido para realizar um processo ou uma série de operações (BAILY et al., 2008).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Em um país do tamanho do Brasil, é essencial que o serviço público possua sistemas informatizados de compras integrados que possam promover mais eficiência na aplicação de recursos públicos. O SIASG/Comprasnet incorporou esses conceitos de sistema de informações integradas da gestão privada e, adaptando-os às necessidades do serviço público, promoveu por meio do pregão eletrônico uma maior celeridade da fase externa do processo de compras (SANTANA, 2013). O GAO enfatiza a importância do uso de sistemas informatizados para ao apoio à gerência das compras:

Information systems help managers learn how much is being spent with which service provider and for what supplies or services. Additionally, data collected in support of meaningful metrics can assist agencies track achievements in comparison with plans, goals, and objectives. They can also allow agencies to analyze differences between actual performance and planned results. Generating meaningful data, however, requires good data stewardship (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2005, p.14)

Assim, o investimento em sistemas de informação pode proporcionar às organizações um total controle sobre seus gastos e seu desempenho no alcance de seus objetivos estratégicos. A principal vantagem auferida com o advento de sistemas integrados é que não há mais a necessidade de se manterem estoques físicos armazenados a partir do momento em que as organizações passam a adquirir bens e produtos no tempo correspondente às suas necessidades. É o gerenciamento de estoque *just in time*¹⁵ utilizado pelo setor privado a fim de reduzir custos de armazenagem. O sistema de compras público brasileiro adotou esse sistema com base no Decreto nº 3.931/2001 que regulamentou a realização de licitação por meio do sistema de registro de preços, permitindo mais flexibilidade por parte da administração pública na escolha do momento da compra.

¹⁵ Também chamado de Sistema de Produção enxuta, o *Just in time* é um sistema de administração da logística da produção que tem por base a orientação de que nada deve ser produzido, transportado ou comprado antes do momento exato da necessidade (MEIRELLES, 2007).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

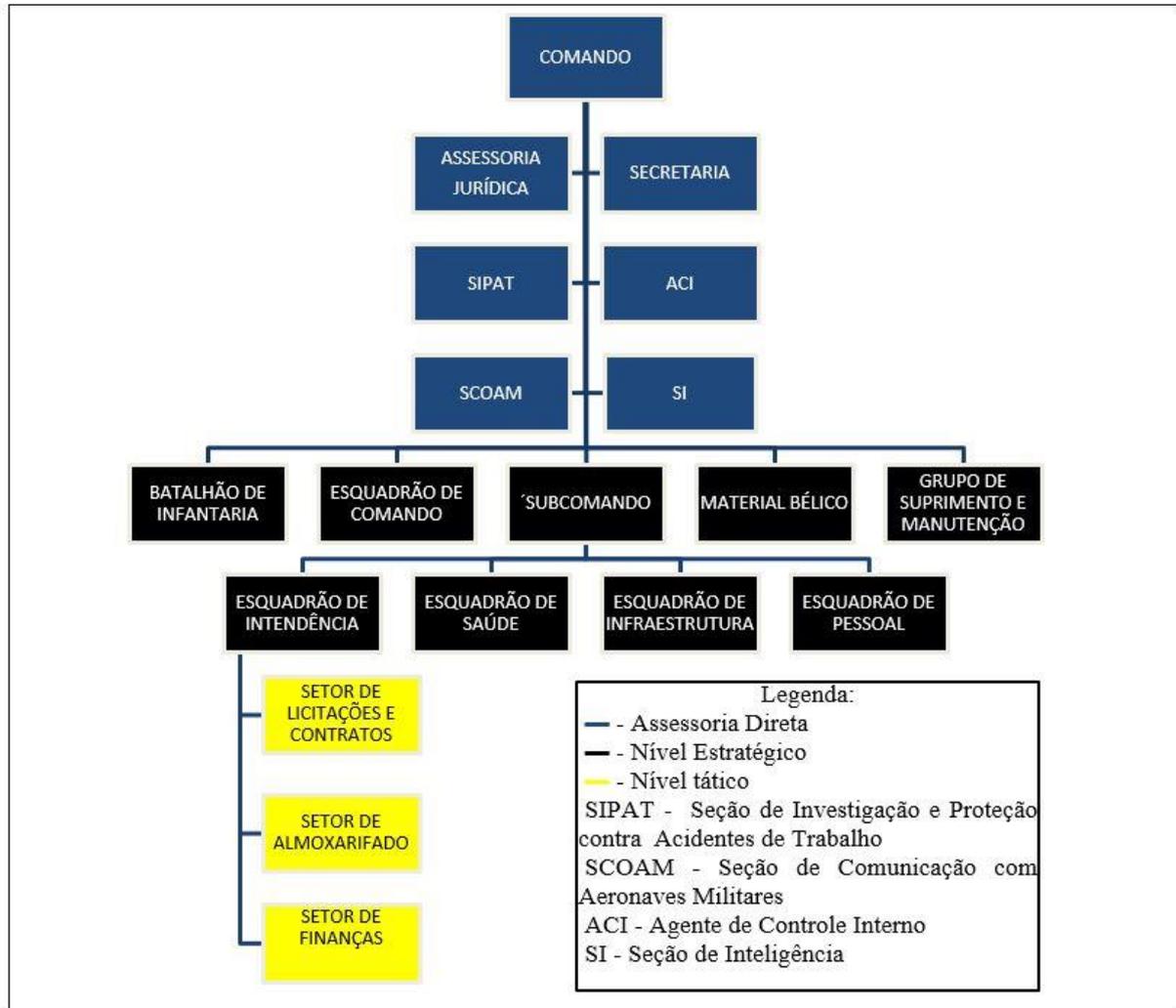
3 O SETOR DE COMPRAS DA BANT

Todas as compras para as organizações apoiadas pela BANT e para os setores internos da própria unidade são concentradas no setor de Licitações, Contratos e Convênios, como é chamado o setor de compras da BANT. No Regimento Interno do Comando da Aeronáutica, RICA 21-9, aprovado pela portaria do Segundo Comando Aéreo Regional (COMAR II)¹⁶ nº 201/A6 de 19 de maio de 2015, consta o seguinte organograma da BANT:

¹⁶ O COMAR II é o órgão administrativo e operacional imediatamente e hierarquicamente superior à BANT.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Figura 2 – Organograma da BANT¹⁷



Fonte: RICA 21-9.

A análise do organograma permite concluir que o setor de compras está posicionado no nível operacional, sendo subordinado diretamente ao Comandante do Esquadrão de Intendência (nível tático) que, por sua vez, responde diretamente ao Subcomandante da BANT (nível estratégico). De acordo com o art.142 da RICA 21-9, ao setor de Licitações, Contratos e Convênios compete coordenar, executar e controlar as atividades relativas a licitações, de acordo com as orientações previstas nos regulamentos pertinentes e legislação específica. Internamente, o setor de licitações e contratos apresenta a seguinte constituição:

¹⁷ Para fins de uma melhor visualização, foi apresentado apenas parte do Organograma da BANT.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

- I - Chefe;
- II - Auxiliar da Seção de Licitações;
- III - Secretaria;
- IV - Subseção de Cotação de Preços¹⁸;
- V - Subseção de SIAFI/SIASG;
- VI - Subseção de Procedimentos Licitatórios;
- VII - Subseção de Contratos e Convênios;
- VIII - Subseção de Transporte de Bagagem, Veículo e Passagem;
- e.
- IX - Subseção de Provedoria. (RICA 21-9).

Mais precisamente, quanto ao objeto de estudo desta pesquisa, o processo de compras por meio do pregão eletrônico é desenvolvido diretamente pelo chefe, pela subseção de provedoria e pela subseção de procedimentos licitatórios. Compete ao chefe controlar e coordenar as atividades inerentes à preparação dos processos licitatórios. Já ao encarregado da subseção de provedoria, conforme Norma Padrão de Ação (NPA)¹⁹ n°378A/EI, cabe, entre outras atividades as de elaborar o termo de referência. Assim, a subseção de provedoria desempenha papel fundamental na preparação dos processos de compras ao elaborar o termo de referência, que é o documento que contém todas as informações essenciais em relação ao objeto a ser adquirido. É responsabilidade também dessa subseção realizar uma revisão das especificações dos objetos ou serviços a ser adquiridos que são solicitados pelos setores requisitantes.

Por fim, as responsabilidades da subseção de procedimentos licitatórios estão descritas na NPA n°053G/EI/2015 de 3 de maio de 2015, sendo as principais as de elaborar e manter controle sobre as minutas de editais e de atas de registro de preços, publicar avisos de licitação, de homologação ou de revogação e providenciar a montagem do processo licitatório, autuando-o e indexando-o, para posterior assinatura dos agentes responsáveis. O encarregado da subseção de procedimentos licitatórios é responsável pela elaboração do edital, com a inclusão de todas as

¹⁸ A subseção de cotação de preços não participa diretamente do pregão, porque a responsabilidade pelo levantamento prévio de preços foi transferida para o setor requisitante. Assim, embora os processos de dispensa e inexigibilidade também cheguem ao setor de licitações com levantamentos de preços prévios, à subseção de cotação de preços ficou a responsabilidade restrita a obter outras propostas que atendam a esses processos de dispensa de licitação.

¹⁹ NPA (Norma Padrão de Ação) é o documento interno do Comando da Aeronáutica que descreve com exatidão o mecanismo de funcionamento de cada setor dentro das organizações militares.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, n° 1 (jan-abr/2018)

exigências legais pertinentes ao tipo de objeto a ser adquirido. Em síntese, a seção de Licitações, Contratos e Convênios da BANT é responsável pela fase interna dos processos de compras. Quanto à fase externa, compete aos compradores que, no caso do Serviço Público Federal, são denominados de pregoeiros.

Os pregoeiros são todos oficiais do quadro de Intendência: militares possuem curso superior em Administração com ênfase em Administração Pública, responsáveis pela execução orçamentária, financeira e patrimonial no Comando da Aeronáutica. Além de serem chefes de outros setores operacionais ainda acumulam suas atribuições de chefia com a responsabilidade de realizar os processos de compras²⁰. Ou seja, como o pregão eletrônico é realizado por meio da grande rede de computadores, os pregoeiros acabam por realizar os procedimentos de compras dentro do seu setor de trabalho, podendo desempenhar essa atividade concomitantemente à realização de suas obrigações como chefes. Dos seis pregoeiros da BANT, apenas dois trabalham no setor de compras, enquanto os demais estão lotados em outros setores da BANT e atuam como chefes imediatos desses setores²¹. Considerando que a BANT realiza em torno de 40 pregões no ano, os seis pregoeiros da BANT realizam, em média, em torno de seis a sete pregões por ano cada um.

Em termos de pessoal, o setor conta com 4 profissionais para realizar boa parte dos ritos processuais preparatórios dos pregões eletrônicos da BANT, que passarão a ser detalhados no próximo tópico.

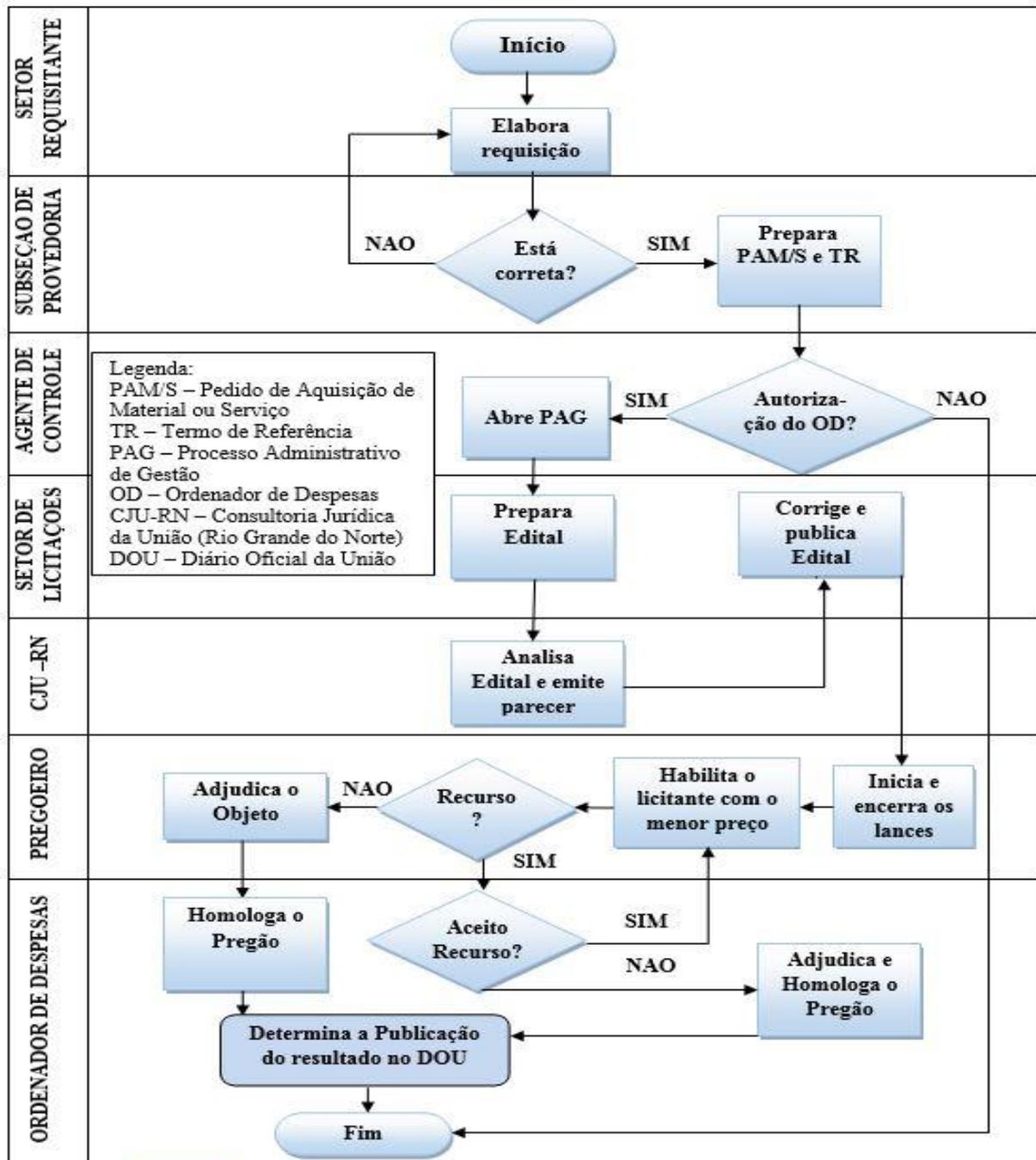
4 MAPEAMENTO DO PROCESSO

Toda a sequência de ações dos agentes públicos envolvidos tem como fundamento a regra geral prevista no decreto n° 10.520/02, comum a todos os órgãos da administração direta do Governo Federal. A figura 3 sintetiza todo o caminho necessário à execução do processo eletrônico de compras na BANT.

²⁰ Enquadra-se nessa situação também o chefe do setor de compras da BANT.

²¹ Exceção feita ao chefe do setor de compras e seu auxiliar, os demais pregoeiros não desenvolvem diariamente atividades diretamente ligadas a compras.

Figura 3 – Mapeamento do processo eletrônico de compras na BANT



Fonte: Autoria própria (2015).

O processo inicia-se com o envio pelo setor requisitante para a subseção de provedoria da relação de bens ou serviços a ser adquiridos, acompanhados das razões da aquisição

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

(justificativa) e de uma planilha que contemple uma média de três preços de mercado, conforme orienta o TCU (2010). Caso haja incorreções detectadas pela subseção de provedoria, esta, teoricamente, devolve a requisição para o setor requisitante para as devidas correções. Na prática, a fim de se estabelecer uma melhor definição da demanda e promover maior agilidade, o chefe do setor de compras ou até mesmo o encarregado da subseção de provedoria realiza contatos com o setor requisitante para que este esclareça o seu pedido, via telefone, e-mail ou até mesmo pessoalmente.

De posse de toda a documentação correta, a subseção de provedoria elabora um documento próprio denominado Pedido de Aquisição de Material/Serviço (PAM/S) e solicita ao Agente de Controle Interno (ACI) a abertura do Processo Administrativo de Gestão (PAG) que deve ser autuado e numerado nos termos do art. 38 da lei 8.666/93: “O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado”. Em seguida, o processo é encaminhado para autoridade máxima da organização, o ordenador de despesas, para autorização ou não de abertura do PAG. Caso o ordenador de despesas não autorize a abertura de PAG, o PAM/S é cancelado²². Autorizada a abertura do PAG, o ordenador de despesas despacha-o para o chefe do setor de Licitações, Contratos e Convênios para preparação do edital e seus anexos. O art.40 da lei de licitações prevê de maneira geral, o que deve conter o edital.

Após a preparação do edital, o PAG é remetido à Consultoria Jurídica da União (CJU), jurisdição Rio Grande do Norte, que tem como uma de suas obrigações realizar a análise dos editais de licitações dos órgãos federais da Administração Pública no Estado, emitindo parecer sobre a sua regularidade. Segundo a Carta de Serviços²³, publicada no site da Advocacia Geral da União em 27/04/2015, órgão hierarquicamente superior à CJU:

²² Essa situação não é comum, já que com a utilização do SPO, a aquisição já foi previamente priorizada. Contudo, como o orçamento é uma ferramenta dinâmica, a prioridade pode ser alterada mas, na prática, repita-se, não é um fato comum de acontecer.

²³ Sua implantação objetivou assessorar as autoridades federais situadas fora do Distrito Federal, prestando serviços de consultoria jurídica, conciliação e representação extrajudicial, com o fim de assessorar toda a conduta da Administração nos estritos termos da legalidade, diminuir as demandas judiciais e trazer inúmeros benefícios não somente à União e seus cofres, como também à sociedade, unificando entendimentos e procedimentos da atuação de toda a Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/326574>. Acesso em: 9 fev. 2016.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Em regra, os processos submetidos à análise das Consultorias Jurídicas da União nos Estados e em São José dos Campos (CJUs) **devem ser apreciados em quinze dias**, contados do recebimento do processo no protocolo, podendo ser tal prazo prorrogado motivadamente (ADVOCACIA..., 2015, p. 4, grifo do autor).

Após o retorno do PAG da CJU, o setor de Licitações, Contratos e Convênios da BANT examina o parecer emitido e procede às correções do edital naqueles pontos em que há a concordância da administração. Isso porque o parecer do órgão jurídico é meramente opinativo, como já assegurou o STF²⁴. Encerrada a etapa de correção, o Ordenador de Despesas nomeia o pregoeiro e a equipe de apoio e então é realizada a publicação do edital no Diário Oficial da União. Com a publicação do edital, encerra-se a fase preparatória do certame. Toda a fase interna do pregão está resumida de forma geral no artigo 9º da Lei nº 5.450/2005.

Com a publicação do edital, o Comprasnet já disponibiliza os itens para os licitantes cadastrarem suas propostas iniciais. No dia e hora definidos no edital²⁵, dá-se início à subfase de lances por parte do pregoeiro, que é aquela em que os licitantes oferecem suas propostas de preços de forma decrescente até o limite de tempo determinado pelo pregoeiro. Encerrado esse primeiro limite, é concedido, automaticamente pelo próprio sistema, de forma aleatória, outro limite de tempo, dessa vez final.

Encerrada a subfase de lances, ocorre a análise da documentação de habilitação do fornecedor classificado em primeiro lugar, ou seja, aquele que ofertou o menor preço para o bem ou serviço pretendido pela administração. Então, nessa etapa, é realizada a conferência de toda a documentação prevista no edital. Se esta estiver correta, o pregoeiro deve habilitar o licitante vencedor (aquele que ofertou o menor preço) e abrir prazo para recurso. Não havendo recurso contra a decisão do pregoeiro, este procede à adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor e comunica ao Ordenador de Despesas que seus atos já podem ser homologados.

Por fim, cabe ao Ordenador de Despesas homologar o pregão, que significa ratificar os procedimentos realizados pelo pregoeiro. No caso de haver recurso, este é endereçado ao pregoeiro que elabora a resposta e remete ao ordenador de despesas que, após análise, decide

²⁴ Essa compreensão foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, no Mandado de Segurança 24.631-6.

²⁵ O lapso temporal exigido no inciso V, art. 4º da lei nº 10.520/02 é de, no mínimo, oito dias úteis entre a publicação do edital e o início da subfase de lances.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

pela aceitação ou rejeição do recurso. Aceitando o recurso, o pregão retorna ao pregoeiro para realizar a habilitação do licitante vencedor. Rejeitando o recurso, caberá ao ordenador de despesas adjudicar e homologar o certame.

Com isso, encerra-se a fase externa do pregão eletrônico, estágio em que esta pesquisa se propôs a estudar. Porém, a título de informação, para que os fornecedores estejam aptos a ser contratados, cabe ainda ao Ordenador de Despesas determinar a publicação do resultado do pregão no Diário Oficial da União.

Após a descrição dos procedimentos a ser realizados durante o processo eletrônico de compras, é possível definir as suas principais fases e subfases, bem como os seus agentes responsáveis, conforme disposto no Quadro 9.

Quadro 9 – Descrição das fases e subfases e seus agentes responsáveis

FASES	SUBFASES		AGENTES
FASE INTERNA DO PREGÃO ELETRÔNICO	1.1	Composição do PAG – lapso temporal entre a chegada da requisição de compras, abertura do PAG e retorno ao setor de compras ²⁶ .	Requisitantes, ACI e membros do setor de Licitações, Contratos
	1.2	Elaboração da minuta do edital – lapso temporal entre a abertura do PAG e a elaboração do edital para envio à CJU-RN	Membros do setor de Licitações, Contratos e Convênios
	1.3	Análise jurídica do edital – lapso temporal entre o envio do PAG à CJU-RN e seu recebimento	Membros da área jurídica da CJU-RN
	1.4	Correção do edital – lapso temporal entre o recebimento do PAG analisado pela BANT e a	Membros do setor de Licitações, Contratos
FASE EXTERNA DO PREGÃO ELETRÔNICO	2.1	Abertura do pregão – lapso temporal entre a publicação do edital e a abertura do pregão.	Pregoeiro
	2.2	Adjudicação do objeto – lapso temporal entre a abertura do pregão e sua adjudicação.	Pregoeiro
	2.3	Homologação do certame – lapso temporal entre a adjudicação e a homologação.	Ordenador de despesas

Fonte: Autoria própria (2015).

²⁶Vale lembrar que a abertura do PAG configura-se em um procedimento administrativo em que o ACI despacha junto ao Ordenador de Despesas para que este autorize ou não o procedimento de compras. Por ser um procedimento simples, esta pesquisa resolveu aglutiná-lo junto com a subfase realizada pela Subseção de provedoria.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Diante do quadro apresentado e de posse dos Processos Administrativos de Gestão que contêm toda a documentação correspondente aos pregões selecionados, foi possível realizar a apresentação e a análise dos dados.

5 APRESENTAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Conforme definido nos procedimentos metodológicos, esta pesquisa utilizou como amostra 14 (catorze) pregões eletrônicos, descritos no quadro abaixo.

Quadro 10 – Descrição dos pregões eletrônicos analisados²⁷(Continua)

Nº	Nº PAG	Nº do Pregão	Descrição	Nº de itens solicitados	Nº de itens contratados
1	67222.000577/2014-91	010/BANT/2014	Instalação de condicionadores de ar tipo SPLIT e manutenção corretiva de condicionadores de ar tipo SPLIT e janela.	43	27
2	67222.004250/2014-99	011/BANT/2014	Serviços gráficos e serviço de confecção de: uniformes, emblemas, distintivos, tarjetas e de material para acondicionamento.	49	17

²⁷ As numerações dos pregões 038, 040 e 050 não refletem necessariamente as quantidades de pregões realizados. Conforme afirmado na metodologia, no ano de 2014 foram realizados 38 pregões. Ocorre que quando algum edital de pregão é corrigido ou quando algum dos itens de um pregão é cancelado ou tem sua compra frustrada, o novo pregão recebe uma nova numeração. No ano de 2014, houve doze pregões que passaram por essa situação.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

3	67222.005495/2014-33	015/BANT/2014	Material para manutenção de bens móveis (material para refrigeração).	136	50
4	67222.004391/2014-10	017/BANT/2014	Material para manutenção de viaturas, constituído de: pneus e câmaras de ar, lubrificantes e aditivos, material para lavagem e limpeza, material para capotaria, material para pintura e polimento e baterias.	150	83
5	67222.005728/2014-06	018/BANT/2014	Material de copa e cozinha e material de embalagem.	132	76
6	67222.005491/2014-55	020/BANT/2014	Material elétrico.	323	208
7	67222.011150/2014-19	022/BANT/2014	Material de expediente.	133	88
8	67222.011445/2014-95	025/BANT/2014	Serviços de manutenção de bens imóveis (Controle de pragas – ratos, insetos e cupins).	3	3
9	67222.013269/2014-26	026/BANT/2014	Gases engarrafados e a granel.	14	11
10	67222.013526/2014-20	028/BANT/2014	Material para manutenção	13	13

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

			operacional do Pelotão de Cães de Guerra.		
11	67222.016998/2014-34	033/BANT/2014	Material permanente (equipamentos de processamentos de dados e equipamentos energéticos).	36	23

Quadro 10 – Descrição dos pregões eletrônicos analisados²⁸(Conclusão)

Nº	Nº PAG	Nº do Pregão	Descrição	Nº de itens solicitados	Nº de itens contratados
12	67222.019816/2014-87	038/BANT/2014	Serviços de confecção de mesas e cadeiras.	2	2
13	67222.022579/2014-31	040/BANT/2014	Aquisição de peças e acessórios para a realização de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares.	18	10
14	67222.027882/2014-21	050/BANT/2014	Aquisição de material de limpeza.	83	49

Fonte: Autoria própria (2015).

Assim, a partir da análise dos PAG, buscou-se identificar o número de dias necessários para execução das fases internas e externas dos pregões, por subfases. Ressalta-se a diferença em

²⁸ As numerações dos pregões 038, 040 e 050 não refletem necessariamente as quantidades de pregões realizados. Conforme afirmado na metodologia, no ano de 2014 foram realizados 38 pregões. Ocorre que quando algum edital de pregão é corrigido ou quando algum dos itens de um pregão é cancelado ou tem sua compra frustrada, o novo pregão recebe uma nova numeração. No ano de 2014, houve doze pregões que passaram por essa situação.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

alguns pregões da quantidade de itens que foram licitados, ou seja, percorreram todas as subfases do processo, e a quantidade de itens que foram realmente contratados pela administração (empenhados)²⁹. De posse dessas primeiras informações, por meio da pesquisa documental, foi possível identificar o número de dias necessários para execução da fase interna dos pregões selecionados por meio da análise da execução das datas de início e fim das suas subfases:

Tabela 1 – Tempo de realização dos pregões eletrônicos da BANT/2014 – Fase interna

	DATA DA CHEGADA DA PREGÃ REQUISICÃO	DATA DE ABERTURA DO PAG	DATA DE ENVIO DO PAG	DATA DE RETORNO DO PAG DA	DATA DE PUBLICAÇÃO DO	DIAS	
	010/201	10-01-2014	18-02-2014	17-03-2014	08-04-2014	17-04-2014	95
	011/201	20-02-2014	18-03-2014	25-04-2014	20-05-2014	29-05-2014	98
	015/201	07-03-2014	14-03-2014	23-04-2014	12-05-2014	22-05-2014	74
	017/201	20-02-2014	17-03-2014	16-04-2014	19-05-2014	27-05-2014	96
	018/201	10-03-2014	01-04-2014	29-04-2014	16-05-2014	28-05-2014	79
	020/201	07-03-2014	14-03-2014	29-04-2014	21-05-2014	30-05-2014	82
	022/201	14-02-2014	12-04-2014	30-04-2014	28-05-2015	06-06-2014	110
	025/201	14-05-2014	25-05-2014	29-05-2014	25-06-2014	02-07-2014	38
	026/201	21-05-2014	02-06-2014	10-06-2014	03-07-2014	15-07-2014	55
	028/201	22-05-2014	02-06-2014	25-06-2014	23-07-2014	29-07-2014	68
	033/201	17-07-2014	14-08-2014	21-08-2014	01-09-2014	09-09-2014	54
	038/201	04-08-2014	25-08-2014	22-09-2014	01-10-2014	22-10-2014	79
	040/201	29-08-2014	15-09-2014	22-09-2014	15-10-2014	04-11-2014	65
	050/201	20-10-2014	04-11-2014	12-11-2014	18-11-2014	11-12-2014	52
	Número médio de dias						74,65
	Número Máximo de dias						98
	Número Mínimo de dias						38
	Desvio Padrão						19,93

Fonte: Autoria própria (2015).

Constata-se que a fase interna teve duração, em média, de aproximadamente 75 dias, número parecido ao encontrado por Gonçalves (2012) que foi também próximo de 75 dias. Entretanto, o pregão mais célere teve a fase interna do processo concluída em 38 dias, o que

²⁹ A Administração Pública não tem a obrigação de comprar todos os itens licitados, de acordo artigo 16 do decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o uso do Sistema de Registro de Preços.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

significa dizer que, em tese³⁰, é possível reduzir praticamente pela metade o tempo médio gasto na preparação dos processos. No entanto, houve um processo que chegou a levar 98 dias para sua preparação. Ainda é interessante observar o valor alto do desvio padrão, o que significa dizer que o comportamento dos processos em relação ao seu tempo de realização é bastante diferente, corroborando o que foi dito na metodologia deste trabalho que, mesmo a pesquisa tentando selecionar pregões sobre compras rotineiras da organização, cada pregão possui um comportamento próprio, em virtude do tipo de item a ser adquirido, do número de fornecedores participantes, da dedicação de tempo do pregoeiro ao processo, além de outras questões³¹. Em relação à fase externa, foram levantados os seguintes dados:

Tabela 2 - Tempo de realização dos pregões eletrônicos da BANT/2014 – Fase externa

PREGÃO	DATA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL	DATA DE INÍCIO DE ABERTURA	DATA DE ADJUDICAÇÃO	DATA DA HOMOLOGAÇÃO	DIAS
010/2014	17-04-2014	30-04-2014	03-06-2014	03-06-2014	47
011/2014	29-05-2014	11-06-2014	03-07-2014	03-07-2014	35
015/2014	22-05-2014	03-06-2014	17-07-2014	02-08-2014	41
017/2014	27-05-2014	11-06-2014	17-07-2014	02-08-2014	66
018/2014	28-05-2014	10-06-2014	03-07-2014	03-07-2014	36
020/2014	30-05-2014	12-06-2014	28-08-2014	01-09-2014	94
022/2014	06-06-2014	19-06-2014	06-08-2014	07-08-2014	63
025/2014	02-07-2014	15-07-2014	07-08-2014	07-08-2014	36
026/2014	15-07-2014	25-07-2014	12-08-2014	13-08-2014	28
028/2014	29-07-2014	11-08-2014	27-08-2014	28-08-2014	29
033/2014	09-09-2014	22-09-2014	06-11-2014	11-11-2014	63
038/2014	22-10-2014	04-11-2014	06-11-2014	11-11-2014	20
040/2014	04-11-2014	17-11-2014	25-11-2014	26-11-2014	22
050/2014	11-12-2014	30-12-2014	25-02-2015	09-03-2015	88
Número Médio de dias					47,71
Número Máximo de dias					94
Número Mínimo de dias					20
Desvio Padrão					22,70

³⁰ Há de reforçar que cada pregão possui sua própria história e que, portanto, não há como prever o que pode ocorrer durante a realização de todas as subfases de um processo em relação ao consumo de tempo.

³¹ Por conta dessas razões, também não foi possível, na análise de dados, detalhar todos os fatos ocorridos em todas as subfases de cada um dos pregões selecionados, visto que talvez todas as informações nem estivessem disponíveis e, mesmo que estivessem, isso demandaria um tempo muito grande e tornaria a pesquisa muito extensa.

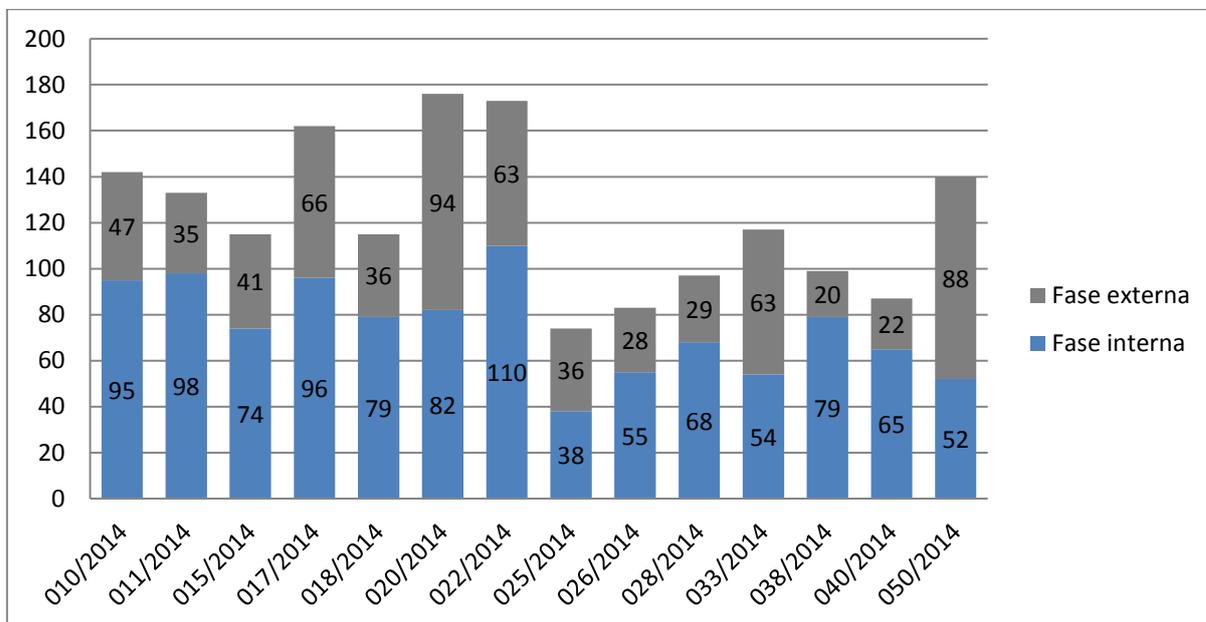
Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Fonte: Autoria própria (2015).

É importante ressaltar que, dos 14 pregões selecionados, apenas no pregão nº 025/BANT/2014 houve a interposição de recurso³². Logo, para a BANT, o número de recursos interposto não foi uma das razões preponderantes para a falta de celeridade nessa fase, como identificaram Carneiro e Pereira (2005) em seus estudos. Em relação ao tempo médio dos pregões, conclui-se que a fase externa durou em torno de 48 dias, prazo bem maior do que a média apresentada pela literatura especializada, que girou em torno de 15 dias. No entanto, constata-se que houve pregão cuja fase externa foi realizada em até 20 dias, o que ficaria próximo da média apontada pelos estudos levantados, conforme resumo constante do item 3.6 desta pesquisa.

Dessa forma, hipoteticamente, seria possível realizar um processo eletrônico na BANT em 58 dias, 38 dias da fase interna (pregão nº 025/BANT/2014) e 20 dias da fase externa (pregão nº 38/BANT/2014), o que representa pouco menos da metade do tempo da média dos prazos dos processos, que ficou em torno de 122 dias. Mais uma vez, os dados mostram que realmente não há uma uniformidade no comportamento dos prazos de execução dos pregões. Mais detalhadamente, é possível visualizar na figura abaixo o prazo exato de duração de cada pregão eletrônico selecionado.

³²Disponível em http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_texto.asp. Acesso em: 23 jan. 2016.

Figura 4 – Prazo, em dias, de realização dos pregões da BANT em 2014

Fonte: Autoria própria (2015).

Em síntese, a figura demonstra que houve pregão que teve a duração total de 74 dias, considerando ambas as fases, enquanto que o certame mais demorado consumiu 176 dias para a sua completa execução. Em relação ao tempo médio, constata-se que os pregões da BANT duraram aproximadamente 122 dias para ser concluídos, permitindo confirmar que os processos da BANT carecem de celeridade, já que esse prazo ficou cerca de 29,51% superior ao prazo dos processos da Fiocruz-BA, como constatou Gonçalves (2012) e 37% superior ao prazo dos processos da FUB, como certificaram-se Silva e Rocha (2006).

Vale ressaltar que, mesmo menores que os prazos da BANT, esses autores consideraram morosos os processos de compras por meio do pregão realizados pelas organizações pesquisadas, o que ratifica o entendimento de que falta celeridade aos pregões da BANT. Ainda, diante dos dados apresentados nas tabelas 2 e 3, é possível elaborar outra que permite uma visualização dos prazos médios de cada uma das subfases definidas preliminarmente.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Tabela 3 – Prazo, em dias, de realização das Subfases dos pregões eletrônicos da BANT/2014

Pregão	Subfase 1.1	Subfase 1.2	Subfase 1.3	Subfase 1.4	Subfase 2.1	Subfase 2.2	Subfase 2.3	Total
010/2014	37	27	22	9	13	32	0	142
011/2014	26	38	23	9	13	22	0	133
015/2014	7	38	19	10	12	14	15	115
017/2014	25	30	33	8	15	36	15	162
018/2014	22	28	17	12	13	23	0	115
020/2014	7	44	22	9	13	78	4	176
022/2014	73	18	28	9	13	49	1	173
025/2014	11	4	27	7	13	23	0	74
026/2014	11	8	23	12	10	17	1	83
028/2014	10	23	29	6	13	16	1	97
033/2014	27	7	11	8	13	45	5	117
038/2014	21	28	9	21	13	2	5	99
040/2014	17	7	23	21	13	8	1	87
050/2014	15	8	6	23	18	57	12	140
Média	22,1	22,0	20,9	11,7	13,2	30,1	4,3	124,3
Número	37	44	33	23	18	57	15	227
Máximo								
Número	7	4	6	6	12	2	1	38
Mínimo								
Desvio Padrão	16,4	25,5	7,5	5,4	1,7	20,2	5,4	82,2

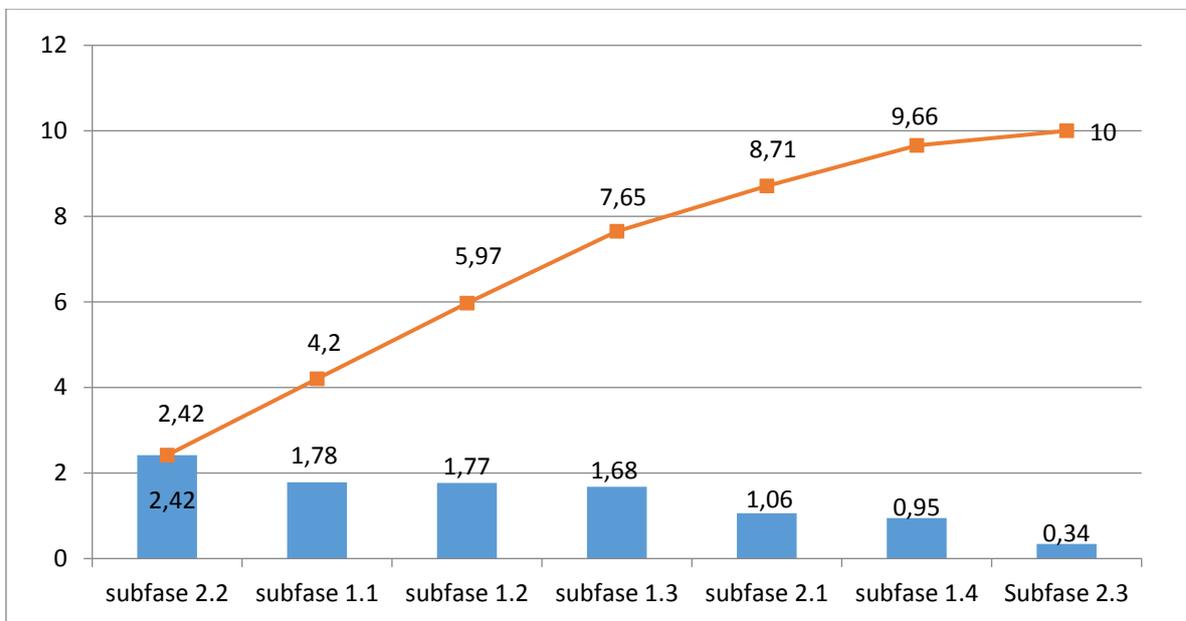
Fonte: Autoria própria (2015).

A análise da tabela revela inicialmente uma grande variação no número total de dias necessários para a realização dos pregões eletrônicos na BANT, com o mínimo de 74 dias e o máximo de 176 dias, uma variação de mais de 100%. Nota-se que as subfases 1.1 (composição do PAG), 1.2 (elaboração da minuta do edital) e 2.2 (adjudicação do objeto) apresentaram um desvio padrão elevado, o que significa dizer que nelas ocorrem as maiores dispersões em relação

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

ao tempo de execução. Ou seja, o tempo de execução dessas subfases não segue um padrão e, não por coincidência, foram elas que mais consumiram tempo, em média, para sua conclusão. Ainda resta observar que o tempo médio do processo na CJU-RN foi de praticamente 21 dias, contrariando a previsão contida na Carta de Serviços elaborada pela CGU que delimita esse prazo em 15 dias. Ao aplicar o princípio de Pareto, conforme descrito na metodologia deste trabalho, foi necessário equiparar de forma proporcional os prazos médios das subfases a fim de identificar qual desses prazos somados chegam a representar 80% do total. Logo, foi possível elaborar a seguinte figura:

Figura 5 – Diagrama de Pareto para as subfases dos pregões eletrônicos



Fonte: Autoria própria (2015).

Da análise do diagrama, é possível identificar que as subfases 2.2, 1.1, 1.2, 1.3 são responsáveis pelo consumo de cerca de 80% do tempo de realização dos pregões eletrônicos da BANT. Logo, segundo a Teoria de Pareto, ao solucionar as causas que influenciam na falta de celeridade dessas subfases, resolve-se todo o problema. Analisando ainda o diagrama, conclui-se que das quatro subfases que provocaram um maior consumo de tempo para a sua realização, as subfases 1.1, 1.2 e 1.3 pertencem à fase interna do pregão, e uma, a subfase 2.2, pertence à fase externa. Nesse sentido, é interessante relembrar o que representa cada uma dessas subfases:

a) subfase 1.1 – Composição do PAG. Representa o lapso temporal entre a chegada da requisição de compras, abertura do PAG e retorno ao setor de compras;

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

b) subfase 1.2 – Elaboração da minuta do edital. Representa o lapso temporal entre a abertura do PAG e a elaboração do edital para envio à CJU-RN;

c) subfase 1.3 – Análise jurídica do edital. Representa o lapso temporal entre o envio do PAG à CJU-RN e seu recebimento pela BANT;

d) subfase 2.2 – Adjudicação do objeto. Representa o lapso temporal entre a abertura do pregão e sua adjudicação.

Segundo os dados apresentados e com base nas informações levantadas na literatura especializada, reforça-se a afirmação de que as compras na BANT não são céleres e que, ao se comparar as médias dos tempos da fase interna e externa com os demais estudos já realizados, conclui-se que a fase externa é aquela que apresenta a maior distorção, com média de, aproximadamente, 48 dias na BANT, contra 15 dias, em média, na maior parte das instituições pesquisadas.

Em relação aos entrevistados, em sua maioria, afirmaram que de 30 a 60 dias seria o prazo razoável para a completa execução do processo eletrônico de compras e houve aqueles que defenderam que 30 dias seria o prazo desejável para realização dos referidos processos. Dessa forma, consoante ao que defendeu como objetivo geral, a pesquisa procurou identificar e analisar os fatores preponderantes para o alcance do princípio da celeridade de cada uma das subfases, com fundamento no referencial teórico adotado.

5.1 Estrutura e organização do setor de compras da BANT

Inicialmente, ressalta-se que a área de compras do Comando da Aeronáutica pode ser classificada como de estrutura híbrida, porque as compras de itens mais complexos como, aeronaves, combustíveis e radares, por exemplo, são centralizadas em órgãos específicos criados para tratar da aquisição destes e de outros itens considerados de segurança estratégica, enquanto que as compras de bens e a contratação de serviços menos complexos são descentralizados para os setores de compras locais de cada unidade. Essa constatação serve apenas como registro, já que o foco desta obra está direcionado para a análise pormenorizada do processo eletrônico de compras que se executa na BANT.

Em relação ao Quadro 3, elaborado conforme as conceituações de Baily et al. (2008), o setor de compras da BANT poderia ser classificado como de forma híbrida, uma vez que o setor

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

participa mais diretamente das especificações dos itens juntamente com o setor de requisitante, embora haja certa deficiência quanto ao planejamento das compras, o que se comprova pelo elevado número de processos de dispensa de licitação que são aqueles realizados de forma urgente e que se configuram em uma postura reativa do setor de compras, ainda que a quantidade desse tipo de processo tenha diminuído gradualmente nos últimos anos³³.

Em relação ao perfil dos compradores, com o advento do pregão, estes passaram a ter um perfil mais característico de verdadeiros negociadores, já que a própria dinâmica do pregão eletrônico estimula o exercício de práticas de negociação, conforme previsão contida no inciso XVII do artigo 4º da lei nº 10.520/2002, a lei do pregão. Assim, se por um lado pode demandar um maior tempo para a conclusão do certame, por outro lado, pode proporcionar uma maior economia de recursos para as organizações. Ademais, a falta de elevação do *status* hierárquico do setor prejudica a alocação de recursos financeiros e, principalmente, humanos. Segundo o chefe do setor,

O setor de compras deveria estar posicionado mais estrategicamente com melhores recursos, com mais pessoal, já que atualmente não temos pessoal suficiente, melhores equipamentos, de forma que a gente possa atender melhor o nosso cliente e, conseqüentemente, prestar um melhor apoio e cumprir com excelência a missão da BANT (entrevistado).

A constatação da falta de pessoal no setor foi corroborada por todos os demais membros nas entrevistas³⁴ constata-se que apenas uma servidora é responsável diretamente pela elaboração de editais, quando há previsão na tabela de dotação de pessoal do setor de mais dois servidores públicos para desempenhar essa função. Fato idêntico que se repete também na subseção de provedoria.

Entretanto, é interessante considerar, a despeito do que diz a teoria adotada, que o setor de compras de uma instituição pública pode não ser tão essencial para o cumprimento de seus objetivos, diferentemente do que pode ocorrer em uma empresa privada. Nesse sentido, Baily et al. (2008) deixou claro que a elevação de posição do setor de compras vai depender de alguns

³³ No ano de 2013, o número de dispensas foi de 158 processos, contra 126 em 2014 e 104 processos em 2015. Fonte: SIAFI. Consulta realizada em 20.01.2016.

³⁴ Os relatos dos entrevistados serão demonstrados no item 5.2 que tratará especificamente sobre a carência de pessoal qualificado.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

fatores, sendo o principal deles o objetivo da empresa. No caso da instituição pública ora estudada, há de se considerar que o setor de compras da BANT centraliza todas as suas aquisições e que a carência principalmente de recursos humanos está diretamente relacionada à demora nos processos, como já foi comentado na análise da Tabela 1 e será visto com mais precisão no próximo tópico que tratará da análise dos recursos humanos no setor de compras.

Logo, fica claro que a posição hierárquica desfavorável do setor de compras no desenho organizacional da BANT é uma das causas que vai influenciar indiretamente na existência de fatores preponderantes para a falta de celeridade dos pregões, que serão apontados mais adiante, como a carência de pessoal qualificado e de investimentos em cursos de qualificação/atualização. Ressalta-se que esta pesquisa não se dispôs a fazer uma análise comparativa entre os demais setores estratégicos da BANT sobre os investimentos em pessoal e qualificação, pois isso demandaria uma maior investigação, que fugiria do escopo desta obra³⁵.

Tomando por base o Quadro 5, que aponta o estágio evolutivo do departamento de compras, a pouca integração entre o setor de compras e os requisitantes e entre estes últimos e os pregoeiros foi também um fator apontado de forma unânime por todos os entrevistados como prejudicial à celeridade das compras. Desse modo, a necessidade de uma maior integração entre os envolvidos no processo de compras manifesta-se em dois momentos: na subfase 1.1 (composição do PAG) e na subfase 2.2 (adjudicação do objeto).

Quanto à composição do processo de compras, subfase 1.1, não são raras as requisições de compras que chegam à subseção de provedoria eivadas de vícios, como descrição errada ou incompleta dos itens, preços de referências totalmente fora do preço de mercado, itens sem o número de CATMAT ou com número incorreto, erros de padronização de itens, além de outros equívocos, conforme afirmaram em entrevista, o membro da subseção de provedoria e o servidor que pertence à subseção de procedimentos licitatórios. Sob a ótica de um dos membros do setor requisitante, essas falhas acontecem em virtude da falta de conhecimento e experiência dos requisitantes, bem como pela alta rotatividade destes na função. A esse respeito, o chefe do setor de compras esclareceu a dificuldade encontrada pelo setor em relação aos erros de especificação dos itens:

³⁵ Os aspectos discutidos até o momento neste capítulo visam dar uma contextualização ampla relativa ao processo de compras público e o referencial teórico adotado. No entanto, esses aspectos influenciam indiretamente na execução do processo e, portanto, não se constituem em fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos processos de compras na BANT.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

A gente tem que compreender a necessidade do setor requisitante, ler a descrição dele e saber o que ele está pedindo. E quando chega uma descrição errada, não sou eu que tenho que dizer o que ele quer, é ele mesmo [...]

[...] e então porque muitas vezes demora? Até 95% das vezes demora? Porque o setor requisitante aqui de nossa organização manda a necessidade e quer que o produto apareça na mesa dele, porque ele acha que não tem mais nenhum relacionamento com o setor de compras e quando você convoca ele para ir até o seu setor para explicar e melhorar a descrição de material, muitas vezes eles não nos atendem e leva bastante tempo pra gente conseguir que ele corrija esses itens, descreva melhor, com mais objetividade, e isto atrasa o processo (entrevistado).

A esses tipos de erros, convencionou-se neste trabalho chamar de **falhas operacionais**, as quais interferem diretamente na celeridade do processo e na falta de uma maior integração entre os setores, o que potencializa o problema. Nessa perspectiva, Castro (2014) concluiu que o tempo destinado à elaboração correta das especificações e da pesquisa de mercado³⁶ contribuiu para a demora nos processos de compras da Universidade Federal de Minas Gerais.

Entre os erros citados, um merece destaque: a falta de padronização dos itens solicitados, conforme apurado na entrevista com o chefe do setor de compras: “[...] eu já peguei um edital de licitação que tinha dez tipos de cadeiras diferentes e aquilo poderia ser resumido em apenas três. Então essa padronização tem que existir, ela facilitaria tanto para o setor requisitante como para o setor de licitações” (entrevistado).

Com isso, a dificuldade na elaboração das especificações corretas e padronizadas de forma constante provoca um retrabalho e um grande consumo de tempo por parte do membro da subseção de provedoria que, conforme relatado na entrevista, tem dificuldade de encontrar o especialista no tipo de material que se pretende adquirir para concluir a discriminação correta do pedido solicitado. Contudo, reforça-se que o problema poderia ser solucionado de forma mais rápida se houvesse uma maior integração entre os personagens envolvidos. Assim, conclui-se

³⁶ Vale ressaltar que esta pesquisa decidiu considerar como ponto inicial do processo o momento em que o pedido do requisitante, acompanhado da justificativa da aquisição e da pesquisa do mercado, entra no setor de compras da BANT. Logo, na pesquisa, não se mensurou o tempo que se utiliza para a montagem da pesquisa de mercado.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

que as falhas operacionais e a falta de integração entre setores de compras e requisitantes acabam por interferir na celeridade da execução da subfase 1.1 (composição do PAG).

Em relação à execução do pregão propriamente dito (subfase 2.2 – adjudicação do objeto), nota-se também que a falta de integração entre o pregoeiro e o requisitante provoca lentidão no processo. Um dos pregoeiros entrevistados afirmou que “raramente, por livre e espontânea vontade, o setor requisitante acompanha a aceitação (das propostas) no pregão. Na maior parte do tempo, o pregoeiro tem que pedir, solicitar, a presença dos requisitantes”. Os outros dois pregoeiros confirmaram que há dificuldades em promover uma participação mais ativa por parte dos requisitantes.

Por conseguinte, o efeito dessa ausência de integração leva o pregoeiro a demorar a emitir uma decisão a respeito da aceitação ou não das propostas ofertadas, porque muitas das vezes, ele não tem conhecimento suficiente sobre o item que está negociando a ponto de identificar se a proposta ofertada está condizente com a qualidade desejada e se o preço é exequível, conforme respondeu um pregoeiro, ao citar, como exemplo, produtos farmacêuticos, laboratoriais, peças e acessórios de carros. Isso porque, embora haja toda uma descrição detalhada do produto e um preço base de referência, não são raras as participações nos pregões de empresas aventureiras, conforme apontou Tadelis (2012), que oferecem produtos de baixa qualidade, ofertados a um preço bem menor do que aquele de referência que colocam o pregoeiro em dúvida no momento da aceitação.

Por essa razão, a participação de um especialista ao lado do pregoeiro promoveria uma maior celeridade nessa fase do processo, em virtude do conhecimento que o requisitante possui sobre o produto que está sendo negociado. Ao considerar a existência de pregões com 300 itens, por exemplo, a demora por parte do pregoeiro na aceitação de propostas gera um impacto grande no tempo de conclusão dos processos.

Em síntese, a **falta de integração entre os requisitantes e os pregoeiros** acaba por afetar preponderantemente a celeridade da **subfase 2.2 (adjudicação do objeto)** do processo de aquisição. Insta esclarecer que há diferenças entre a falta de integração entre os setores de compras e os requisitantes e entre os requisitantes e os pregoeiros. Na primeira deficiência, a integração promoveria agilidade na subfase 1.1, na correção das falhas operacionais, como erros de especificações e orçamentos, por exemplo, o que de fato minimizaria o tempo da execução da subfase 2.2, mas não de forma relevante, já que uma boa parte do tempo nessa fase é consumido

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

na análise das propostas das empresas, principalmente quanto à descrição, à marca e ao preço dos itens, sendo fundamental o acompanhamento de um especialista para proporcionar maior velocidade na conclusão do processo.

5.2 Carência de pessoal qualificado

Conforme apresentado no capítulo 3 deste trabalho, foi averiguado que há uma carência de profissionais capacitados no setor de compras da BANT. Esse fato também ficou evidente na análise realizada da Tabela 1, em que foi identificado que os sete processos que chegaram juntos no setor de compras nos três primeiros meses do ano de 2014 foram os mais demorados. Além disso, essa constatação é revelada nas palavras de um dos membros da subseção de procedimentos licitatórios, responsável pela elaboração do edital:

[...] há falta de pessoas para ocupar o cargo. A maioria dos processos quando chegam aqui, chegam com determinado prazo de entrega (prazo estipulado internamente pelo chefe do setor) e muitas vezes eu estou com muito acúmulo e não tenho com quem dividir o trabalho.

Ao ser questionado se o número de pessoas para desenvolver seu trabalho era suficiente, o entrevistado respondeu: “Não, porque sou só eu, se houvesse mais pessoas, a execução seria mais célere”. O acúmulo de trabalho também foi apontado pelo membro da subseção de provedoria que, da mesma forma trabalha sozinho, como preponderante para a demora na execução de suas atividades. Logo, conclui-se que a **carência de pessoal qualificado** prejudica a celeridade das **subfases 1.1 (composição do processo) e 1.2 (elaboração da minuta de edital)**.

Ainda em relação à carência de pessoal qualificado, observou-se que, apenas o chefe do setor e um de seus auxiliares, que atuam como pregoeiros, estão alocados no setor de compras. Isso significa que dos seis pregoeiros da organização, apenas dois estão alocados no setor.

Por si só, essa constatação parece não significar muito. Porém, não é apenas pelo simples fato de os pregoeiros estarem, ou não, alocados no setor de compras, que tal situação gera prejuízos à eficiência temporal dos pregões. Na verdade, essa circunstância simboliza uma situação de grande relevância: a de que os pregoeiros da BANT não têm na função compras sua

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

principal atividade, fato que não foi observado em outros estudos. Como não se concentram exclusivamente na execução de seus pregões, estes tendem a ser menos céleres. Todos os pregoeiros entrevistados assumiram que a função de comprador acaba por ser uma função secundária e que se preocupam, prioritariamente, com as suas atividades principais, já que são diretamente responsáveis por elas ao atuarem como chefe. Por fim, todos afirmaram que o acúmulo de funções ocorre por conta da carência de pessoal qualificado e isso é um mais um dos fatores que explica a demora na conclusão da **subfase 2.2 (adjudicação do objeto)**.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à falta de investimentos na capacitação dos profissionais do setor de compras e também dos pregoeiros. A esse respeito, Motta (2010) destacou que a falta de consideração com a importância do fator humano no processo de aquisição é uma realidade dentro do sistema de compras brasileiro:

Na verdade, o sistema federal brasileiro possui concretamente dois elementos principais: a legislação e o SIASG/Comprasnet. A variável humana é pouco relevante no quadro atual e o conhecimento acumulado nas últimas décadas nos campos da Logística, Gestão de Cadeia de Suprimentos e Compras, é praticamente desconhecido no plano federal (MOTTA, 2010, p.161).

Assim, como todo o sistema de compras está baseado numa legislação que seguiu o caminho da “superlegalização” (ROSILHO, 2011) acredita-se que qualquer pessoa com conhecimentos mínimos de administração é capaz de realizar uma compra eficiente no setor público. Conforme aponta Motta (2010, p. 151):

As funções logísticas, dentre elas compras, gestão de materiais e gestão de contratos, segundo o entendimento vigente, podem ser desempenhadas por quaisquer pessoas a qualquer tempo, com treinamento que se restringe ao conhecimento da legislação em vigor e dos sistemas tecnológicos pertinentes. Não há a visão de que a aquisição e a gestão de contratos, são em essência atividades de reflexão, análise, tomada de decisão e interação interpessoal, o que conduziria o conhecimento dos

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

fundamentos da função de logística para o centro do processo e remeteria a tecnologia da informação à um papel coadjuvante, ainda que muito importante.

Esses fatos podem explicar a despreocupação com o investimento em treinamento dos agentes de compras públicos federais. Porém, os depoimentos colhidos nas entrevistas demonstram as razões pelas quais os treinamentos são fundamentais para o exercício de uma compra eficiente. Nessa direção, o representante da subseção de procedimento licitatório explicou: “A legislação está constantemente mudando e seria bom que houvesse uma reciclagem por meio de cursos e o último curso que fiz faz mais de dois anos”. Nesse mesmo sentido, ao se questionar um pregoeiro, com 11 anos de experiência, se este se sentia capacitado para exercer suas funções, a resposta foi similar:

Não, porque a legislação muda o tempo todo e você nunca pode dizer que está 100% atualizada. As leis e decretos vão surgindo que às vezes você só tem conhecimento porque o próprio fornecedor fala pra você. Você pode procurar, tentar estudar, se instruir, mas vai mudando muito e você nunca está 100% preparada.

Todos os entrevistados afirmaram que há necessidade de atualização de conhecimentos por meio de cursos e que a falta de conhecimento influencia preponderantemente na celeridade do processo, já que se perde tempo para procurar as normas que balizam as decisões que devem ser tomadas tanto na elaboração de edital quanto na análise das propostas e da documentação das empresas participantes do pregão.

Em resumo, é possível concluir que o **escasso investimento em qualificação** dos profissionais envolvidos nas compras é um dos fatores que influencia preponderantemente na execução da **subfase 1.2 (elaboração da minuta do edital) e 2.2 (adjudicação do objeto)** do processo de pregão eletrônico.

Quanto às atitudes dos compradores, características apontadas no Quadro 7 desta obra, notou-se que diferentemente do que aponta a teoria, não há critério de seleção para os pregões, o que faz com que os pregoeiros sejam generalistas. O chefe do setor de compras, que é o

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

responsável por escalar os pregoeiros, afirmou que os pregoeiros são designados tomando como critério a disponibilidade. Essa evidência apresenta-se como uma dificuldade a mais para a conclusão dos processos, visto que, como na maioria dos casos, os pregões se repetem, se o mesmo pregoeiro fosse designado para os mesmos tipos de pregões, isso aceleraria as decisões tomadas no processo quanto à aceitação de propostas e documentos de habilitação e na elaboração de respostas a impugnações e recursos, por exemplo. Logo, conclui-se que **a falta de pregoeiros especialistas** acaba por afetar preponderantemente a celeridade da **subfase 2.2 (adjudicação do objeto)** das compras.

Cabe ainda ressaltar que, mesmo diante das dificuldades relatadas e a despeito da constatação da falta de estímulo dos servidores envolvidos com compras no serviço público, que será abordada no próximo tópico, todos os entrevistados foram unânimes ao afirmar que se sentem motivados a lidar com as compras na BANT, o que se apresenta como fator positivo para a eficiência temporal dos pregões.

5.3 Excesso e rigidez das normas

Primeiramente, é forçoso pontuar que a legislação sobre compras públicas é bastante vasta abrangendo, além das leis principais citadas neste trabalho, uma série de leis secundárias e outras exigências que devem constar do edital. E mais, dependendo do tipo de material, outras normas mais específicas devem fazer parte da composição do edital. Nesse sentido, é responsabilidade do pregoeiro para todo e qualquer pregão consultar “os sistemas de registros de sanções SICAF, LISTA DE INIDÔNEOS DO TCU, CNJ E CEIS, visando aferir eventual sanção aplicada à licitante, cujo efeito torne-a proibida de participar deste certame” (Edital nº 025/BANT/2014). Essas consultas devem ser realizadas tanto no CNPJ da empresa quanto no CPF do sócio majoritário. Embora esses procedimentos sejam verificados por meio da *internet* nos sites dos órgãos citados, há um consumo grande de tempo por parte do pregoeiro. Por essa razão, como no caso dos demais documentos, esses também já poderiam estar dispostos no módulo SICAF ou o próprio Comprasnet poderia automaticamente proibir a participação de empresas com registros pendentes nesses órgãos.

Além disso, nas entrevistas, todos os pregoeiros foram unânimes ao afirmar que na maioria do tempo, por conta do excesso e da rigidez das normas, ainda realizam muito mais

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

atividades de caráter burocrático como, por exemplo, preparação de planilhas e atas de registro de preço, respostas a pedido de esclarecimento e impugnação de edital, elaboração de e-mails para os fornecedores para a cobrança da documentação pertinente, consultas a órgãos fiscalizadores e controladores a fim de verificar os documentos dos licitantes, além de outros procedimentos, em vez de realizarem atividades estratégicas, demonstrando que o perfil dos compradores da BANT pode ser caracterizado como de “conscientização”, quando o ideal seria um perfil chamado de “avançado”, segundo o referencial teórico adotado constante do Quadro 6.

Em relação às exigências legais, são típicas da cultura burocrática que ainda parece prevalecer no âmbito da administração pública, e tem por finalidade elevar o nível de segurança e controle. No entanto, o excesso e o rigor das normas acabam por diminuir a flexibilidade e, por decorrência, impedir o alcance de uma maior eficiência processual, inclusive no aspecto da celeridade, diferentemente do objetivo concebido inicialmente com a criação do pregão eletrônico (TCU, 2010).

Deve se considerar ainda, o temor dos gestores ao falhar na condução do certame conforme apurado em entrevista com o chefe do setor de compras, que também atua como pregoeiro: “entre eu me arriscar a deixar uma brecha para questionamentos dos órgãos de fiscalização e resolver o problema da administração pública, eu prefiro me omitir e deixar o processo parado”.

Ademais, todos os pregoeiros foram unânimes ao afirmar que o excesso e a rigidez das normas também se apresentam como um fator que provoca a demora na análise dos editais e na consequente emissão do parecer efetuado pela CJU-RN. Relembre-se que, segundo a Carta de Serviços elaborada pela CGU, o prazo para análise de edital é de 15 dias. Nesse ponto, cabe explicar que não foram realizadas entrevistas com os membros da CJU-RN a fim de confirmar esse ponto de vista e também de identificar se outros fatores, como, por exemplo, a falta de pessoal poderia ser um dos fatores para o tempo consumido pela instituição para a avaliação jurídica do edital, visto que essa análise fugiria do foco do trabalho, já que se teria de se investigar o fluxo do processo, a estruturação da carreira, a qualificação e o número de servidores daquela instituição. Logo, é possível concluir que o **excesso e rigidez das normas** são fatores que afetam diretamente a celeridade das subfases **1.2 (elaboração da minuta do edital)**, **1.3 (análise jurídica)** e **2.2 (adjudicação do objeto)**.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, n° 1 (jan-abr/2018)

Outro aspecto relevante que contribui para a falta de celeridade dos processos está ligado à quantidade de itens licitados. Como se observa no Quadro 10, muitos pregões não têm nem 60% dos itens contratados após o fim da licitação. Ou seja, há um consumo de tempo para preparar e executar uma licitação de 136 itens, como no caso do pregão n° 015/BANT/2014, sendo que apenas 50 itens foram adquiridos. Situação semelhante ocorreu com os pregões 010/BANT/2014, 011/BANT/2014, 040/BANT/2014 e 050/BANT/2014, demonstrando ser uma ocorrência recorrente.

Perguntado a respeito, um dos pregoeiros respondeu que são duas as causas que levam a esse fato: a primeira diz respeito aos cortes no orçamento que têm acontecido anualmente e afetam praticamente todos os pregões da organização³⁷. A segunda e mais relevante é retratada nas seguintes palavras: “É falta de planejamento. Os setores praticamente colam e copiam os pedidos realizados no ano anterior”. Nessa perspectiva, o chefe do setor de compras reafirmou a impressão do pregoeiro e ainda foi mais esclarecedor:

[...] quando os setores fazem o pedido, muitos deles não realizam um estudo preliminar sobre o histórico de saída de material, de aquisição, eles simplesmente repetem a quantidade do ano passado e sempre acrescentam 10% a mais. Na verdade é isso que eles fazem e não verificam o quanto realmente foi gasto naquele item do pregão (entrevistado).

Na prática, não foi realizado um estudo comparativo que comprovasse que de fato há um aumento de 10% anualmente nas quantidades de itens, mas é possível concluir com essas informações que há a impressão de que os requisitantes não se preocupam com o planejamento adequado das quantidades de itens a ser adquiridos.

Na verdade, o planejamento orçamentário da organização por parte do corpo estratégico fica restrito à alocação de recursos, enquanto a seleção dos itens cabe ao setor requisitante. Um dos requisitantes ao ser perguntado sobre as razões pelas quais cerca de 60% dos itens de alguns pregões licitados não são adquiridos respondeu que:

³⁷ No ano de 2014, havia previsão do recebimento de cerca de 2 milhões de reais para a aquisição de bens e serviços básicos da BANT, a chamada verba para manutenção da “vida vegetativa” da organização. No segundo semestre, houve um corte orçamentário de 30% deste valor, causando impacto na aquisição de bens e serviços planejados.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

[...] acontece porque a gente não usa uma base de dados, por exemplo, de (material) de consumo confiável, ou seja, a gente acaba montando os pregões com as necessidades teóricas dos itens que podem ser utilizados e não com as necessidades práticas.

[...] O levantamento histórico (de itens consumidos), ele meio que não existe. O meu intuito é que tudo tenha registro de preços, todos os itens possíveis de serem utilizados.

O entrevistado afirmou ainda que, no ano de 2015, reduziu seu pedido de material de determinado pregão por ordem da administração da BANT e, atualmente, a ata de registro de preços dos itens desse pregão, que ficou pronto em novembro de 2015, já não atende a sua demanda, visto que em fevereiro de 2016 a totalidade de alguns itens já tinha sido contratada. Nesse caso, ele estava já em fevereiro de 2016 preparando um novo certame. No entanto, se houvesse um planejamento adequado, a preparação do novo processo deveria ocorrer mais próximo do vencimento da validade da ata de registro de preços, que é de um ano. Nesse processo, a aparente despreocupação com o planejamento das quantidades de itens a ser licitados é de certa forma motivada pela metodologia de gerenciamento de estoques *just in time*, pois, se por um lado, essa metodologia favorece alguns aspectos relativos à desnecessidade de estocagem de bens, por outro, estimula uma superprevisão de quantidades de itens a ser licitados por parte dos órgãos públicos que preferem “errar para mais” do que se dar ao trabalho de efetuar um planejamento apropriado, conforme ficou demonstrado no caso da BANT. Sob a ótica da execução do processo, o grande problema dos requisitantes solicitarem a realização de pregão para itens em que, embora necessários, tenham poucas expectativas de ser adquiridos é que, conforme apurado nas entrevistas, todos os entrevistados foram unânimes ao afirmar que a quantidade de itens influencia no tempo de execução do processo. A esse respeito, o chefe do setor de compras explicou mais detalhadamente:

[...] para a gente fazer uma licitação, uma pessoa tem que digitar todos os itens que a gente vai licitar no portal de compras do governo federal para fazer a intenção de registro de preços. Então, por exemplo, o nosso

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

pregão de material de construção tem uns 700 itens e então meu graduado vai ter que digitar um a um esses 700 itens no sistema e depois fazer uma revisão para verificar se não houve nenhum erro de digitação...(entrevistado).

Desse modo, a quantidade de itens além de influenciar no tempo de preparação do pregão, também influencia no tempo de verificação das propostas, visto que, conforme o exemplo do chefe do setor de compras, o pregoeiro tem de verificar cada um dos itens constante das propostas dos fornecedores para proceder à adjudicação, o que logicamente leva mais tempo do que verificar propostas para um pregão com dez itens, por exemplo³⁸. Na prática, no caso dos pregões da BANT, o pregão 020/BANT/2014 foi aquele com maior número de itens e também foi o que demandou um maior tempo, 176 dias. Já o pregão 025/BANT/2014 foi o que demandou o menor número de dias para a sua conclusão, 74, e, embora não tenha sido o pregão que continha o menor número de itens (3), tinha apenas um item a mais do que o pregão 038/BANT/2014 (2 itens). Ao analisar os prazos de realização das subfases dos pregões de números 15, 17, 18, 20 e 22 constantes do Quadro 10, que são todos da amostra com mais de cem itens, nota-se que, na maioria dos casos, as subfases que consumiram maior tempo foram 1.1, 1.2 e 2.2. Curiosamente, no caso dos pregões 15 e 20, a subfase 1.1 consumiu apenas 7 dias, enquanto que a subfase 1.2 desses pregões foi aquela que consumiu um maior tempo em relação aos demais citados, respectivamente, 38 e 44 dias. A explicação para essa distorção é que muitas vezes as falhas operacionais, como a descrição incorreta dos itens, somente são percebidas quando do seu lançamento manual no sistema Comprasnet. Além disso, a sobrecarga de trabalho do servidor da subseção de provedoria é uma das razões que podem explicar as falhas na detecção de erros no momento da composição do PAG. Esses dois motivos acabam ocasionando um maior consumo de tempo na próxima subfase, a 1.2 (elaboração da minuta do edital). Logo, conclui-se que a **quantidade de itens dos pregões** influencia preponderantemente na celeridade das **subfases 1.1 (composição do PAG), 1.2 (elaboração da minuta do edital) e 2.2 (adjudicação do objeto)** do pregão eletrônico.

³⁸O TCU já se manifestou no sentido de que “É obrigatória, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação por item e não por preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondam de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas” (Acórdão 122/2014 – Plenário do TCU).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

A esse respeito, Gonçalves (2012, p.69-70) também conclui que “a quantidade de itens numa licitação conforme ficou constatado é fator determinante na ampliação dos prazos no processo e procedimento licitatório”. O autor chegou a essa conclusão por meio da observação da relação direta existente entre o número de itens dos pregões e o tempo para a sua conclusão. Essa foi a mesma estratégia utilizada por Almeida (2006) para chegar também à conclusão de que a quantidade de itens está diretamente relacionada com o tempo de execução dos pregões.

5.4 Sistemas internos e o SIASG

Em relação aos sistemas de compras, cabe uma análise sobre os sistemas internos e externos à disposição da BANT para realizar as suas compras. A pesquisa, ao tratar das fases internas e externas do processo eletrônico de compras, constatou que a organização não possui um sistema capaz de agilizar a emissão de pedidos de aquisição de bens e serviços havendo, por exemplo, a necessidade de dupla digitação, uma por parte do setor requisitante e outra por parte da subseção de provedoria, além de outras ferramentas que poderiam ser úteis para o desenvolvimento mais ágil do processo. Assim, **a ausência de sistemas internos** integrados é uma das causas que ocasionam o retardo da **subfase 1.1 (composição do PAG)**.

Em termos de sistemas externos, a organização utiliza essencialmente o SIASG/Comprasnet, no qual é operacionalizado o pregão. Seu desempenho foi reconhecido pela grande maioria dos usuários entrevistados como um sistema muito bom. Nas palavras de um dos pregoeiros, “[...] para o pregoeiro, o sistema é excelente, ele é fácil de ser usado”.

Além desse aspecto, observa-se que o SIASG é um sistema integrado com o banco de dados de todos os entes da federação, promovendo uma redução drástica do *lead times* das compras e dos custos, principalmente porque permite uma maior agilidade no momento da consulta aos documentos necessários para a habilitação dos fornecedores. Dessa forma, é possível considerar que o SIASG está em um estágio de desenvolvimento avançado, segundo o Quadro 8 elaborado por Baily et al. (2008). Por sua vez, Motta (2010, p.154) afirma que “o SIASG é certamente o instrumento mais poderoso e importante do modelo de compras federais, pois é através dele que se obtém um enorme volume de informações estratégicas sobre a estrutura de demanda da Administração Federal”. Entretanto, quanto à especificação dos itens a ser adquiridos, as entrevistas apontam que esse é um dos maiores óbices enfrentados pela área de

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

compras da organização. Embora o sistema SIASG, por meio do módulo CATMAT e CATSERV, disponibilize uma vasta relação de especificações dos mais variados tipos de material e serviço, na opinião de um dos requisitantes: “O banco de dados do Comprasnet é deficiente. Você tem que adequar o seu pedido às especificações disponíveis no sistema”. Além disso, os informantes – um dos membros da subseção de procedimentos licitatórios e um dos pregoeiros – corroboram o entendimento de que o banco de dados do Comprasnet necessita de aprimoramentos. Na opinião do primeiro, embora tenha classificado o sistema como muito bom, fez questão de salientar que o banco de dados deixa a desejar em algumas questões, como, por exemplo, na falta da unidade de fornecimento correta do item, na falta de código de material para determinado item e na repentina inatividade de códigos de material. Já um dos pregoeiros, ao ser questionado sobre sua opinião quanto à qualidade do sistema SIASG/Comprasnet respondeu:

Na fase de execução eu acho ele bom, excelente. O problema é o lançamento do pregão em que ele demanda muito tempo, porque imagine um pregão com quinhentos itens e o operador tem que lançar item a item a descrição, a unidade, o CATMAT³⁹ e o preço unitário. Então há pregões, que é do meu conhecimento, que a seção de licitações leva dias, semanas, para só lançar o pregão. Então essa fase antes (fase interna) é muito ruim.

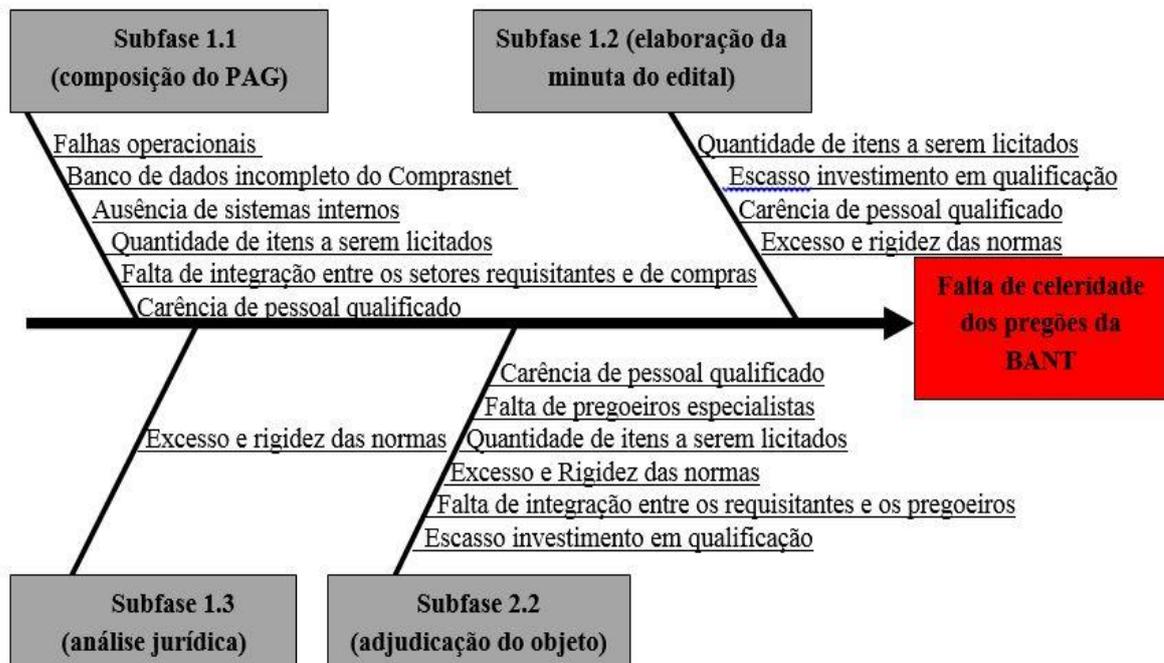
Por meio dos depoimentos nas entrevistas, o operador do sistema, ao lançar as especificações dos itens, depara-se com algumas dificuldades em relação ao banco de dados do sistema, o que acaba por consumir um tempo desnecessário. Tal consumo desnecessário de tempo é potencializado na mesma proporção do número de itens que tem de ser lançado. Logo, é possível concluir que **o banco de dados incompleto do Comprasnet** prejudica a celeridade do processo **na subfase 1.1 (composição do PAG)**.

Diante das análises realizadas com fundamento no referencial teórico adotado, é possível elaborar um diagrama de causa-efeito que possibilite uma rápida visualização sobre os fatores que influenciam, preponderantemente, na execução das subfases do pregão eletrônico na BANT quanto ao atendimento ao princípio da celeridade, conforme Figura 6:

³⁹ Embora tenha usado a expressão “CATMAT”, a entrevistada estava se referindo ao código de material.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Figura 6 – Diagrama de Ishikawa sobre os fatores preponderantes para a falta de celeridade dos pregões eletrônicos da BANT



Fonte: Autoria própria (2015).

Em relação aos fatores apontados para a falta de celeridade dos pregões eletrônicos, foi possível concluir que, a falta de pessoal qualificado para o setor de compras e o excesso de rigidez e formalismo da legislação foram os fatores que mais geraram impactos no tempo de execução dos processos. Porém, a boa notícia é que, exceção feita ao “excesso e rigidez das normas” e as “falhas do banco de dados do Comprasnet”, os demais fatores preponderantes para a falta de celeridade dos pregões podem ser resolvidos pela própria organização ao procurar, primeiramente, reconhecer o setor de compras como uma função estratégica dentro da organização e posteriormente proceder à reorganização da área de compras, principalmente no sentido de alocar pessoal qualificado suficiente para o setor, além de investir na qualificação daqueles agentes envolvidos em todas as subfases do processo.

Assim, ao alcançar a resposta ao problema de pesquisa proposto, cabe realizar as considerações finais sobre o presente trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar os fatores que influenciaram, preponderantemente, na execução das subfases do pregão eletrônico na BANT, no ano de 2014, quanto ao atendimento ao princípio da celeridade. A fim de alcançar o objetivo principal traçado, foram estabelecidos três objetivos específicos, a saber: a) analisar o funcionamento do processo de compras da BANT realizado por meio do pregão eletrônico, no intuito de definir as suas principais subfases; b) analisar o tempo médio para execução das principais subfases do processo de compras da BANT realizado por meio do pregão eletrônico, a fim de identificar quais as subfases que demandaram um maior tempo de execução; e c) compreender os fatores que influenciaram as principais subfases do pregão eletrônico que demandaram um maior tempo de execução, considerando os atores, setores e processos envolvidos do sistema de compras da BANT.

O mapeamento do processo, apresentado no capítulo 4, revelou que o processo público de aquisição segue um longo caminho até chegar a sua conclusão percorrendo sete subfases principais, quais sejam: a subfase 1.1 (composição do PAG), a subfase 1.2 (confeção da minuta do edital), a subfase 1.3 (análise jurídica do edital), a subfase 1.4 (correção do edital), a subfase 2.1 (abertura do pregão), a subfase 2.2 (adjudicação do objeto) e a subfase 2.3 (homologação do certame). As subfases 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4 fazem parte da fase interna, enquanto as subfases 2.1, 2.2 e 2.3 correspondem à fase externa do pregão.

Por meio da observação direta dos Processos Administrativos de Gestão (PAG), foi possível identificar e analisar as datas em que as subfases foram iniciadas e concluídas, possibilitando a confecção das tabelas 2 e 3 que discriminaram os dias que foram necessários para a conclusão dos 14 processos selecionados como amostra. Assim, foi possível descobrir, com base no princípio de Pareto, que as subfases 1.1, 1.2, 1.3 e 2.2 representam aproximadamente 80% do tempo destinado à execução dos processos de compras.

De posse dos dados levantados e por meio das entrevistas realizadas, foi possível analisar os fatores que influenciaram as subfases e demandaram um maior tempo de execução. A pesquisa teve como limitação o fato de não ter apurado com maiores detalhes as razões pelas quais os processos demoraram, em média, quase 21 dias na CJU-RN (subfase 1.3), contrariando

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

a meta estipulada pela CGU de 15 dias, pois isso fugiria do escopo do trabalho, aumentaria o tamanho da pesquisa e demandaria um maior tempo para sua conclusão. É interessante que novos trabalhos possam ser realizados também junto às assessorias jurídicas da União, a fim de conhecer melhor o importante trabalho desempenhado pelos analistas jurídicos.

Com base no referencial teórico adotado, na função compras na gestão da cadeia de suprimentos foram identificados e analisados os fatores preponderantes para a execução das subfases do pregão eletrônico na BANT, no ano de 2014, quanto ao atendimento ao princípio da celeridade. Dentro da função compras, foram selecionadas quatro dimensões de análises, inspiradas no documento *“Framework for assessing the acquisition function at federal agencies”*, que serve para avaliar a função compras, inclusive quanto à avaliação de sua eficiência temporal, nas agências governamentais norte-americanas: “Estrutura e organização de um setor de compras”, “Recursos humanos de um setor de compras”, “Sistemas de compras” e “Legislação e processos de compras”. Ao concluir essas análises, considerou-se atingido o objetivo geral estipulado.

O estudo das quatro dimensões adotadas no referencial teórico permitiu a identificação de elementos estratégicos da função compras que podem ser aplicados à gestão pública. Nesse sentido, destaca-se como fundamental a necessidade da área de compras ser reconhecida como uma função de caráter estratégico no âmbito da Administração Pública, isto é, deve ser atribuída uma maior importância ao setor de compras dentro das organizações públicas. A mudança de *status* do setor dentro da BANT proporcionaria melhores condições de aperfeiçoamento do processo de compras quanto à sua celeridade, como, por exemplo, o desenvolvimento de sistemas internos integrados e a alocação de pessoal qualificado para o setor. Faz parte dessa mudança também a maior participação do setor de compras e dos pregoeiros na formulação do planejamento estratégico das compras da organização, fazendo com que os compradores da unidade passem a exercer uma função muito mais estratégica do que burocrática dentro do processo de compras.

Discutidos inicialmente esses aspectos estratégicos da função compras, foi realizada a análise dos dados apresentados a respeito dos prazos de execução das principais subfases do processo de compras. Os resultados foram sintetizados e expostos por meio do diagrama de Ishikawa. A partir da observação do referido diagrama, foi possível identificar os fatores que influenciaram, preponderantemente, na execução das subfases do pregão eletrônico na BANT,

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

no ano de 2014, quanto ao atendimento ao princípio da celeridade, respondendo ao problema de pesquisa.

Ao comparar os fatores presentes na Figura 6 com aqueles apontados pela literatura, esta pesquisa demonstra um avanço ao identificar causas, ainda inéditas, que influenciam no alcance do princípio da celeridade por parte da Administração Pública, como a “falta de integração entre o setor requisitante e o de compras”, a “falta de integração entre o setor requisitante e o pregoeiro”, a “falta de pregoeiros especialistas” e o “banco de dados incompleto do Comprasnet”. Para que esses novos fatores fossem conhecidos, além da contribuição do referencial adotado, foi fundamental a opção pela análise do processo por subfases, visto que permitiu estabelecer um foco maior sobre cada um dos principais passos do processo. Além disso, esse tipo de análise também proporcionou uma maior consistência na afirmação de fatores já apontados pela literatura que contribuem para a falta de celeridade das compras públicas.

Quanto aos fatores inéditos, é interessante ressaltar que a integração entre os envolvidos no processo de compras pode ser melhorada com uma maior divulgação dos passos do processo e o estabelecimento de reuniões periódicas com os envolvidos, o que também resolveria as questões das falhas operacionais e de planejamento que ocasionam a quantidade excessiva de itens licitados que não são adquiridos. A questão da “falta de pregoeiros especialistas” é de simples resolução, bastando que haja a identificação do perfil dos compradores, baseada, por exemplo, em experiências anteriores, de acordo com o tipo de bem ou serviço a ser adquirido e a consequente elaboração de escalas de forma a repetir o mesmo pregoeiro para o mesmo tipo de bem ou serviço a ser licitado⁴⁰. Quanto ao fator “banco de dados incompletos do Comprasnet”, compete mais precisamente ao MPOG encontrar saídas viáveis para a resolução desse empecilho à celeridade dos pregões eletrônicos. Entre os demais fatores apontados como impeditivos ao alcance de uma maior celeridade dos processos de compras, foi possível concluir que, embora a falta de pessoal qualificado para o setor de compras e o excesso de rigidez e formalismo da legislação já tivessem sido apontados pela literatura como bastantes prejudiciais à eficiência dos pregões (SILVA; ROCHA, 2006; MOTTA, 2010), reforça-se que estes foram os fatores que mais geraram impactos no tempo de execução dos processos.

Por fim, conclui-se que, de maneira geral, com o advento do pregão eletrônico, ocorreu uma maior celeridade dos processos de aquisições públicas, mas apenas em relação à fase

⁴⁰ Registra-se que é recomendável que depois de certo tempo haja um rodízio entre os pregoeiros para que todos possam adquirir experiência em todos os tipos de pregões.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

externa dos processos ao inverter o procedimento das modalidades licitatórias tradicionais de avaliação de propostas e verificação de documentos de habilitação. No entanto, o processo eletrônico de compras como um todo é reconhecido como um processo complexo e demorado em virtude de diversos fatores, como os apontados nesta pesquisa. A procura pela minimização, ou até mesmo a eliminação, dos fatores que prejudicam o alcance do princípio da celeridade deve ser buscada por parte do corpo administrativo dos órgãos públicos federais assim como na BANT, a fim de que as organizações consigam cumprir com excelência a sua missão.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL da União. **Carta de Serviços**: consultoria jurídica da União nos Estados. jan./2015. Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/326574>. Acesso em: 15 fev. 2015.

ALMEIDA, T. B. B. de. **Avaliação do sistema de pregão e sua adequação a uma instituição de pesquisa e ensino em ciência e tecnologia em saúde - CPqAM**. 2006. 144f. Dissertação (Mestrado profissional em Saúde Pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2006.

ARAÚJO, P. M. C.; DE JESUS, R. G. Processo Licitatório Tipo Menor Preço e Eficiência em Compras Públicas: um estudo de caso. ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

BAILY, P. et al. **Compras**: princípios e administração. São Paulo: Atlas, 2008.

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos**: planejamento, organização e logística empresarial. Tradução de Elias Pereira. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

BENZECRY, M.; NAZÁRIO, P. Crise Econômica: oportunidades e desafios para o supplychain management (2ª parte). **Revista Tecnológica**, ano 15, n.160, p. 82-88, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.tecnologica.com.br/site/5,1,2,24101.asp>>. Acesso em: 30 maio 2009.

BONFIM, E. M. **Processo Civil 1**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRAGA, A. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. Rio de Janeiro: Instituto Coppead; Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 7 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Pregão Eletrônico: manual do pregoeiro/ Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação**. 2. ed. rev. p.37. Brasília, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.1988. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.675 de 20 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Disponível em:<<http://www.gespublica.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Dispõe sobre o pregão e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CARNEIRO, R.; PEREIRA, A. V. **Os Impactos e os limites da implantação do pregão como nova modalidade de licitação: uma abordagem a partir da experiência do Governo Mineiro**. Belo Horizonte: ANPAD, 2005.

CARVALHO FILHO, J.dos S. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014.

CARVALHO, P. C. S. de. Política de Compras na Administração Pública Brasileira. In: **RHS Licitações – Conteúdo**, 2005. Disponível em:<<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em: 18. jan. 2015.

CASTRO, A. D. C. **Celeridade, Economicidade e Eficiência do pregão eletrônico aplicado a gêneros alimentícios: um estudo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e**



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

o Programa Segundo Tempo (PST) do Centro Pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais. 155 f. 2014. Dissertação (Mestrado profissional em administração) – Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

CSCMP. Council of Supply Chain Management Professional. Definição de Supply Chain Management. Disponível em: <<http://www.cscmp.org/>>. Acesso em: 28 mar. 2008.

DE OLIVEIRA, L.M. **Pregão eletrônico:** vantagens e desvantagens na gestão de compras governamentais. 2009. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Administração Pública)– Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

DIAS, M.; COSTA, R. F. **Manual do Comprador:** conceitos, técnicas e práticas indispensáveis em um departamento de compras. São Paulo: Edicta, 2006.

GAO. U. S. **Government Accountability Office.** Disponível em: <www.gao.gov>. Acesso em: 8 dez. 2015.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, M. de S. **Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz-BA.** 2012. 76 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ISHIKAWA, K. **Introduction to Quality Control.** Tradução de: J. H. Loftus. London: Chapman & Hall, 1990.

JACOBY, J. U. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LIMA, J. C. S. **Um Estudo sobre a Reconfiguração da Função Compras em Empresas do Setor Automotivo.** 2004. 172 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em:
<<http://www.justributario.com.br/biblioteca/TDE.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2015.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MOTA, F. P. B.; FILHO, J. R. E-procurement Público Brasileiro: Nem só de lances se faz um pregão. ENCONTRO ANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 25 a 29 jan. 2010.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público Federal norte-americano e brasileiro. 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento Econômico) – Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MPOG. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 17 jan. 2015.

NOVAES, A. G. **Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição**: estratégica operação e avaliação. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 3, p. 5-29, jul./set. 2002.

RESENDE, H. M. **O processo eletrônico de Compras Públicas**: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviços. 2012. 100 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade da FUMEC, Belo Horizonte, 2012.

ROSILHO, A. J. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?** As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. 2011. 214f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

SANTANA, M. N. da C.; SANTOS, C. S. dos. Restrições da utilização da modalidade de licitação pregão. ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 22 a 26 set. 2007.

SANTANA, P. R. **Sistema eletrônico de compras governamentais: o desempenho do SIASG-Comprasnet e sua influência para o futuro das compras governamentais.** 2013. Disponível em: <<http://www.negociospublicos.com.br/congresso2013/anexos/Artigo-TCC-PauloRSantana.pdf>> Acesso em: 5 jan. 2016.

SIAFI. **Sistema de Administração Financeira.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/>> Acesso em: 18 fev. 2015.

SIASG. **Sistema Integrado de Serviços Gerais.** Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>> Acesso em: 15 jan. 2015.

SILVA, E.de Q.; ROCHA, R. M. **Compras Governamentais: uma análise das causas da morosidade dos processos de compras no âmbito da FUB.** 2006. 54f. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Gerencial) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

TADELIS, S. Public procurement design: lessons from the private sector. **International Journal of Industrial Organization**, v. 30, n. 3, p. 297–302, maio, 2012.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU.** 4. ed.rev., atual. Brasília: Secretaria de Controle Interno, 2010.

TOMAR, M. S. **A Entrevista semi-estruturada.** 2007. Dissertação (Mestrado em Supervisão Pedagógica) – Universidade Aberta, São Paulo, edição 2007/2009.

WATERS, D. **Logistics: an introduction to supply chain management.** New York: Palgrave Macmillan, 2003.



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies. 2005. 59p. Disponível em: <www.gao.gov>. Acesso em: 8 dez. 2015.