

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

Programa de Pós-Graduação em Administração  
Mestrado

Júlio César Mendes Caetano

***ACCOUNTABILITY NAS COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS:***  
**Um estudo sobre transparência e desempenho nos pregões eletrônicos**  
**realizados pela Universidade Federal de Viçosa**

Belo Horizonte MG  
2018

**Júlio César Mendes Caetano**

***ACCOUNTABILITY NAS COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS:***  
Um estudo sobre transparência e desempenho nos pregões eletrônicos realizados  
pela Universidade Federal de Viçosa

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva

Linha de Pesquisa: Estratégia, Gestão da Inovação e Desempenho.

Área de Concentração: Organização e Estratégia

Belo Horizonte MG  
2018

**DECLARAÇÃO DE REVISÃO DE PORTUGUÊS**  
**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Declaro revisão da Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico da Faculdade Novos Horizontes, como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Administração, de autoria de JÚLIO CÉSAR MENDES CAETANO; área de concentração: Organização e Estratégia; linha de pesquisa: Estratégia, Gestão de Inovação e Desempenho, sob a orientação do Profº Dr. Wendel Alex Castro Silva, intitulada **ACCOUNTABILITY NAS COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS: Um estudo sobre transparência e desempenho nos pregões eletrônicos realizados pela Universidade Federal de Viçosa.**

**Dados da revisão:**

Ortografia

Gramática

Redação

Viçosa, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de 2018.

Responsável: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTO**

Primeiramente, a Deus, por me dar saúde, perseverança e coragem diante deste desafio.

Aos meus pais, pelo exemplo de honestidade, dedicação e doação.

À minha sogra e ao meu sogro, que são meus segundos pais, por todo apoio e suporte.

Aos meus amigos do Mestrado, por terem compartilhado comigo momentos de aflições, inseguranças, descobertas, medos, sorrisos e conquistas. Em particular, ao Wagner e à Neiva, por terem sido os responsáveis por tudo isso ter acontecido.

Aos meus colegas de trabalho, por toda a compreensão, nos momentos de falhas.

Ao meu irmão, por, mesmo de longe, ter estado sempre presente e torcido por mim.

A todo o corpo docente do Mestrado do Centro Universitário, por todo o conhecimento adquirido; em especial, ao meu orientador Professor Wendel Alex, por acreditar neste projeto junto comigo.

Em especial, à minha família, por entender as minhas ausências; e à minha esposa, por sempre me fazer acreditar mesmo nos momentos mais difíceis, por cuidar dos nossos filhos, por me ouvir e por estar sempre ao meu lado.

Aos meus filhos, por serem a razão de tudo.

A todos, o meu muito obrigado e que Deus os abençoe!

Não temas, porque eu estou contigo; não te assombres, porque eu sou teu Deus;  
eu te fortaleço, e te ajudo, e te sustento com a destra da minha justiça.

[Isaías 41:10](#)

## Resumo

Este estudo teve por objetivo geral verificar a aplicação da *accountability* nos processos de compras públicas eletrônicas realizadas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Para a realização desta pesquisa, o referencial teórico foi sustentado sobre dois temas principais: Administração Pública – Modelos de Gestão e Princípios e Compras Governamentais. Os resultados foram obtidos por meio de pesquisas descritivas, que foram divididas em três etapas. Nas duas primeiras etapas, adotou-se a abordagem quantitativa, enquanto na terceira etapa, a abordagem qualitativa. Para a coleta dos dados, adotou-se como técnica a análise documental na primeira etapa, questionário na segunda e entrevista na terceira. Constataram-se, através dos dados analisados, a variação de tempo, a quantidade, a qualidade, o preço e a transparência nos processos de compras eletrônicas realizados pela UFV. Como os agentes envolvidos neste processo, os solicitantes e os executores percebem essas variáveis além dos levantamentos sobre os gargalos desses processos. Como conclusões, destaca-se a importância de um processo contínuo de capacitação dos envolvidos que seja compatível com as necessidades apresentadas por esses processos de compras públicas eletrônicas; do maior envolvimento do agente solicitante durante a fase interna do processo; e da boa comunicação para implantação de um processo de melhoramento contínuo que permita comprar cada vez melhor, ou seja, comprar na quantidade necessária, pelo preço justo, na qualidade exigida, no tempo adequado e com transparência.

**Palavras-chave:** *Accountability*. Administração Pública. Pregão Eletrônico. Compras Públicas.

## ABSTRACT

This study aimed to verify the application of *accountability* in the processes of electronic public purchases made by UFV. To carry out the research, the theoretical framework was based on two main themes: Public Administration - Management Models and Principles and Government Procurement. The results were obtained through descriptive researches that were divided into three stages. In the first two steps the research adopted a quantitative approach, already in the third stage a qualitative one. For data collection, documentary analysis was used as the technique in the first stage, questionnaire in the second and interview in the third. It was verified through the analyzed data the variation of time, quantity, quality, price and transparency of the electronic purchasing processes performed by the Federal University of Viçosa and how the agents involved in this process, the applicants and the executors, perceive these variables besides the surveys on the bottlenecks of these processes. The conclusions highlight the importance of a continuous process of qualification of those involved that is compatible with the needs presented by these electronic public procurement processes, the importance of greater involvement of the requesting agent during the internal phase of the process and the need for good communication to implement a process of continuous improvement that allows to buy better, that is, to buy in the necessary quantity, at the right price, in the quality demanded, in the appropriate time and with transparency.

**Keywords:** *Accountability*. Public Administration. Electronic Auction. Public Procurement.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Governo aberto .....	41
---------------------------------	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo da proposta metodológica da pesquisa.....	67
Tabela 2 – Pregões eletrônicos realizados.....	70
Tabela 3 – Variação de tempo gasto nos processos de compras públicas eletrônicas da UFV .....	71
Tabela 4 – Variação de tempo gasto nas compras públicas eletrônicas da UFV realizadas no ano 2016 .....	72
Tabela 5 – Variação de tempo – Ano 2016 .....	72
Tabela 6 – Variação de tempo gasto nas compras públicas eletrônicas da UFV realizadas no ano 2017 .....	73
Tabela 7 – Variação de tempo – Ano 2017 .....	73
Tabela 8 – Variação de tempo nas aquisições de material de consumo.....	75
Tabela 9 – Material de consumo – Variação de tempo .....	75
Tabela 10 – Variação de tempo nas aquisições de material permanente .....	76
Tabela 11 – Material Permanente – Variação de tempo .....	76
Tabela 12 – Variação de tempo nas contratações de serviço.....	77
Tabela 13 – Serviços – Variação de tempo.....	77
Tabela 14 – Apresentação da variação de preço praticado em relação ao preço estimado – Compras realizadas entre 2016 e 2017 .....	79
Tabela 15 – Variação de preços entre os valores estimados e os valores praticados .....	79
Tabela 16 – Variação do preço praticado em relação ao preço estimado nas compras públicas eletrônicas da UFV .....	80
Tabela 17 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado.....	80
Tabela 18 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado – Valores “não negativos”.....	81
Tabela 19 – Frequência de valores não negativos.....	81
Tabela 20 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado nas compras realizadas no ano 2016 .....	82



Tabela 21 – Frequência de variação de preço nas compras realizadas no ano 2016 .....	82
Tabela 22 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado nas compras realizadas no ano 2016 – Valores “não negativos” .....	82
Tabela 23 - Frequência de valores não negativos 2016.....	83
Tabela 24 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado nas compras realizadas no ano 2017 .....	83
Tabela 25 – Frequência de variação de preço nas compras realizadas no ano 2017 .....	84
Tabela 26 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado nas compras realizadas no ano 2017 – Valores “não negativos” .....	84
Tabela 27 – Frequência de valores não negativos no ano 2017 .....	84
Tabela 28 – Variação de preço nas aquisições de material de consumo .....	85
Tabela 29 – Análise da frequência sobre a variável “preço” nas compras de material de consumo.....	85
Tabela 30 – Variação de preço nas aquisições de material de consumo, desconsiderando-se valores de descontos negativos .....	86
Tabela 31 – Análise da frequência sobre a variável “preço” nas compras de material de consumo, desconsiderando-se valores de descontos negativos.....	86
Tabela 32 – Variação de preço nas aquisições de material permanente .....	87
Tabela 33 – Análise de frequência nas aquisições de material permanente.....	87
Tabela 34 – Variação de preços nas contratações de serviço .....	87
Tabela 35 – Análise de frequência nas contratações de serviço.....	88
Tabela 36 – Variação de quantidade de itens comprados em relação à quantidade de itens solicitados .....	89
Tabela 37 – Inconformidade de qualidade – Variação entre a descrição solicitada em relação ao material efetivamente entregue .....	90
Tabela 38 – Sexo dos solicitantes e executores .....	92
Tabela 39 – Idade dos envolvidos.....	92
Tabela 40 – Nível funcional .....	92
Tabela 41 – Tempo de experiência .....	92
Tabela 42 – Percepção dos executores em relação à qualidade dos objetos adquiridos.....	93

Tabela 43 – Percepção dos solicitantes em relação à qualidade dos objetos adquiridos.....	93
Tabela 44 – Percepção dos executores em relação à quantidade dos objetos adquiridos e à quantidade de objetos solicitados .....	97
Tabela 45 – Percepção dos solicitantes em relação à quantidade dos objetos adquiridos e à quantidade de objetos solicitados .....	97
Tabela 46 – Percepção dos executores em relação ao preço praticado nos processos de compras .....	101
Tabela 47 – Percepção dos solicitantes em relação ao preço praticado nos processos de compras .....	101
Tabela 48 – Percepção dos executores em relação ao tempo gasto nos processos de compras.....	105
Tabela 49 – Percepção dos solicitantes em relação ao tempo gasto nos processos de compras.....	105
Tabela 50 – Percepção dos executores em relação à transparência dos processos de compras.....	109
Tabela 51 – Percepção dos solicitantes em relação à transparência dos processos de compras.....	109
Tabela 52 - Gargalos dos processos de compras públicas da UFV .....	128

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1	Problematização .....	17
1.2	Objetivos da pesquisa.....	18
1.2.1	Objetivo geral.....	18
1.2.2	Objetivos específicos .....	19
1.3	Justificativas da pesquisa .....	19
1.4	Estrutura da pesquisa .....	20
<b>2</b>	<b>AMBIÊNCIA DE ESTUDO .....</b>	<b>22</b>
2.1	Os processos de compras na Universidade Federal de Viçosa.....	25
2.2	Processos de compras públicas .....	22
2.2.1	Pregão eletrônico.....	23
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>27</b>
3.1	Modelos de gestão pública .....	27
3.1.1	Administração pública patrimonialista .....	28
3.1.2	Administração pública burocrática .....	28
3.1.3	Administração pública gerencial .....	30
3.1.4	Princípios da administração pública.....	32
3.2	Gestão de compras governamentais .....	35
3.2.1	Evolução da lei de licitações .....	37
3.2.2	Compras públicas eletrônicas .....	38
3.2.3	Transparência nas compras eletrônicas .....	40
3.2.4	<i>Accountability</i> .....	43
3.3	Desempenho no processo de compras .....	46
3.3.1	Indicadores de desempenho em compras .....	47
3.3.2	Variáveis determinantes de compras.....	50

<b>4</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>60</b>
4.1	Tipo, abordagem e método de pesquisa.....	60
4.2	Unidade de análise e sujeitos da pesquisa.....	63
4.3	Amostragem.....	63
4.4	Técnica de coleta de dados .....	64
4.5	Tratamento dos dados .....	66
<b>5</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>68</b>
5.1	Tempo, preço, quantidade, qualidade e transparência.....	68
5.1.1	Análise sobre a variação do tempo gasto nos processos de compras públicas eletrônicas da UFV.....	70
5.1.2	Análise sobre a variação do preço praticado nos processos de compras públicas eletrônicas da UFV em relação ao valor estimado para os objetos solicitados	78
5.1.3	Análise sobre a variação de quantidade de itens efetivamente adquiridos em relação à quantidade de itens solicitados.....	89
5.1.4	Análise sobre a variação da qualidade dos itens adquiridos pela UFV, por meio dos processos de compras eletrônicas.....	90
5.1.5	Análise sobre a transparência dos processos de compras públicas eletrônicas realizados pela UFV .....	91
5.2	Análise das percepções dos agentes executores e solicitantes em relação ao desempenho dos processos de compras públicas eletrônicas realizados pela Universidade Federal de Viçosa.....	91
5.2.1	Análise da percepção dos respondentes em relação à qualidade dos objetos adquiridos ou dos serviços contratados pela UFV .....	93
5.2.2	Análise da percepção dos entrevistados em relação à quantidade de itens adquiridos e ao número de itens solicitados.....	97
5.2.3	Análise da percepção dos entrevistados em relação aos valores praticados e estimados para os objetos adquiridos nos processos de compras públicas eletrônicas da Universidade Federal de Viçosa .....	101
5.2.4	Análise da percepção dos entrevistados em relação ao tempo gasto nos processos de compras públicas eletrônicas da Universidade Federal de Viçosa ...	105
5.2.5	Análise da percepção dos entrevistados em relação à transparência dos processos de compras públicas eletrônicas da Universidade Federal de Viçosa ...	108

5.3	Análise das entrevistas aplicadas aos agentes executores e solicitantes dos processos de compras públicas eletrônicas realizadas pela Universidade Federal de Viçosa.....	111
5.3.1	Percepção dos executores em relação ao desempenho dos processos de compras públicas .....	112
5.3.2	Percepção dos solicitantes em relação ao desempenho dos processos de compras públicas .....	121
5.3.3	Gargalos do processo segundo os agentes envolvidos.....	127
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>132</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o Brasil vem sendo afetado por constantes crises políticas e econômicas. Como consequência, isso acaba desencadeando uma série de problemas, como a falta de recursos para serviços básicos como saúde e educação. Para se ter ideia, de acordo com informações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal (MP), os anos 2016 e 2017 encerraram-se com défices orçamentários superiores a 150 bilhões de reais (BRASIL, 2017). Para Ferreira (2014), essa situação faz que se aumente a pressão sob os gestores públicos em relação ao maior controle e eficiência sobre os gastos públicos.

Dentro desse contexto, os processos de compras assumem papel cada vez mais importante no que se refere ao uso eficiente desses recursos, uma vez que estes, quando realizados de maneira eficiente, possibilitam que as organizações públicas alcancem seus objetivos com menor dispêndio de recursos (NUNES; LUCENA; SILVEIRA, 2010).

Desse modo, os departamentos de compras passam a receber atenção ainda maior por partes dos gestores públicos. Pereira (2013), por exemplo, defende que os processos de compras públicas devam ser realizados da forma mais eficiente e transparente possível não só para proporcionar melhor gestão dos recursos, mas também para prestar contas à sociedade de como eles têm sido utilizados.

No Brasil, o meio legal que a Administração Pública dispõe para realizar suas aquisições ou contratações são os processos de licitação – exceto casos específicos, em que a legislação permite a contratação de forma direta (BRASIL, 2017).

Os processos de licitação, por sua vez, são regulamentados pela Lei nº 8.666, de 1993, que a princípio definiu cinco tipos de modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. No entanto, em 2002, por meio da Lei nº

10.520, surgiu uma nova modalidade, denominada Pregão, que seria preferencialmente executado através de forma eletrônica (FARIA, 2009).

O pregão eletrônico foi criado com o objetivo de tornar os processos de compras mais céleres, menos custosos, e permitir maior concorrência entre os fornecedores, além de dar mais transparência ao processo. Atualmente, de acordo com dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal, é a modalidade mais utilizada justamente por apresentar melhor desempenho em relação às demais.

Para compreender a importância desta modalidade, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, são realizados anualmente mais de 20 mil pregões eletrônicos. Instrumento esse que movimenta uma quantia superior a 18 bilhões de reais, representando mais de 90% de todas as compras públicas realizadas através de licitação no país (BRASIL, 2017).

Contudo, mesmo com o surgimento do pregão eletrônico, os processos de compras públicas ainda são caracterizados pelo seu alto grau de formalismo, o que acaba prejudicando seu desempenho (FARIA *et al.*, 2010). De acordo com Castro (2006), esse excesso de burocracia não atende mais às necessidades da coletividade e da administração pública, pois existe justamente a obrigação de se prover maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

Nesse contexto, Motta (2010) também faz críticas aos modelos utilizados na realização das compras públicas ao afirmar que elas são realizadas de forma não estratégica e muito burocrática, em que a prioridade é a estrita execução da lei, com pouca atenção aos resultados. Moraes e Slomski (2006) compartilham do mesmo pensamento ao afirmarem que as compras públicas atuais são ineficientes e pouco eficazes, pois são pouco flexíveis, limitadas, principalmente, por imposições legais e pelo excesso de burocracia.

Essa situação, no entanto, vai contra os conceitos empregados pelo atual modelo de gestão pública, conhecido como Administração Gerencial, cuja característica principal é a busca pela eficiência e pelo controle dos resultados (PEREIRA, 2003).

Tal modelo de Administração surgiu a partir da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de suprir algumas necessidades que já não eram atendidas pelo modelo conhecido como Administração Burocrática.

Fazendo distinção entre o modelo burocrático e o modelo gerencial, Bresser-Pereira (2006, p. 16) afirma que “o novo desenvolvimentismo rejeita a tese neoliberal de que o ‘Estado não tem mais recursos’, porque o Estado ter ou não recursos depende da forma pela qual as finanças do aparelho estatal sejam administradas”.

Bresser-Pereira (1998) ainda deixa claro que a Administração Gerencial se faz necessária também pelo fato de os cidadãos terem adquirido mais consciência em razão da implantação da democracia, de modo que a fórmula burocrática de gestão não atende mais à coletividade no capitalismo contemporâneo.

Diante do exposto, destaca-se a relação com o tema *accountability* que, para Marciel (2005), tem sido largamente estudado no âmbito da administração pública, focando a responsabilização dos governantes e administradores no trato dos bens públicos.

Segundo Bresser-Perreira (1996), a *accountability* é um instrumento oriundo do modelo Gerencial visto como um processo voltado à prestação de contas e satisfação tanto do público interno quanto do público externo.

Nesse enfoque, o pregão eletrônico apresentou avanço em relação às outras modalidades que existiam até então, contudo somente o fato de dar transparência aos atos praticados não é suficiente para amenizar o atual cenário econômico. É preciso ir além e avaliar não só os aspectos legais, mas também o desempenho desses processos.

Por esse motivo, nesta pesquisa adotou-se o conceito apresentado por Bonacim e Araújo (2009), que apresentam o termo *accountability* como a busca pelo melhor desempenho e pela transparência na aplicação dos recursos públicos. A avaliação do desempenho dos processos de compras públicas foi conforme Motta (2010) e Baily (2008, p. 31), que definem uma boa compra, ou seja, aquela que apresenta bom desempenho, a exemplo daquela que apresenta a melhor relação custo-



benefício ao conjugar os seguintes elementos: qualidade, tempo, quantidade e preço, ou seja, comprar bem ou comprar com bom desempenho é “comprar a quantidade de material correta, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado”.

### **1.1 Problematização**

As compras públicas vêm sendo estudadas há aproximadamente 80 anos, e durante esse processo têm-se observado alguns pontos positivos, como a criação de novas leis e normas que propusessem eficiência aos processos de compras públicas (PEREIRA, 2007). No entanto, segundo esse mesmo autor e Rezende (2002), somente a partir das décadas de 1980 e 1990, com o surgimento da Administração Pública Gerencial, é que houve avanço nas concepções sobre a organização da administração pública, que era até então marcada por constantes críticas sobre a ineficiência da burocracia como forma organizacional.

Atualmente, pela falta de recursos e por maior participação da sociedade na defesa de seus interesses, avalia-se que a busca pelo melhor desempenho e transparência são valores e desafios a serem perseguidos pelos gestores públicos, de forma concomitante e harmônica, conforme sustenta o modelo de Administração Gerencial.

Gomes (2009) afirma que tais iniciativas de mudança da inserção do Estado na sociedade, no mercado, e o modo de administração das organizações públicas já estão levando ao aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos. Um exemplo foi à implantação dos processos de compras eletrônicas, que trouxeram grandes avanços às compras públicas brasileiras, tanto nos resultados alcançados quanto na transparência dos atos praticados. No entanto, para Motta (2010) ainda há muitos desperdícios em decorrência de diversos fatores, como a falta de capacitação de servidores públicos envolvidos na utilização das tecnologias de informação aplicadas aos processos de compras públicas. Para esse autor, o sistema brasileiro ainda esbarra em questões como a racionalização de processos, o mau aproveitamento da mão de obra e a pouca frequência na redução e, ou, aumento da eficiência nas aquisições públicas.

Motta (2010) destaca ainda que o cidadão espera da administração pública melhor atendimento de suas necessidades sociais, com a utilização eficiente dos recursos e com transparência em seus atos. Segundo esse mesmo autor, a crescente participação da sociedade na tomada de decisões governamentais também aumenta a pressão sobre os gestores públicos, por mais e melhores serviços. Fato esse que deve contribuir para que esses gestores busquem soluções mais imediatistas e com mais urgência.

Maldonado e Batista (2008) também fazem críticas aos processos de compras públicas, destacando que o fluxo de informações ao longo dos processos administrativos por vezes se apresenta falho, devido a fatores como: informações truncadas, material estocado de forma inadequada e desorganização da sequência nas operações, entre outros.

Considerando a importância que o Departamento de Compras vem assumindo no setor público ao longo dos últimos anos não só pelo volume de valores movimentados, mas também pela necessidade de dar transparência e promover melhor gestão dos recursos públicos, torna-se importante o estudo sobre o desempenho e transparência dos processos de compras públicas eletrônicas, dentro das perspectivas do modelo de Administração Gerencial e da *accountability*.

Assim, este estudo buscou abordar elementos que propiciariam resposta ao seguinte questionamento: Como estão sendo empregadas as concepções da “*accountability*: transparência e desempenho” nos processos de compras públicas eletrônicas realizadas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)?

## **1.2 Objetivos da pesquisa**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Averiguar a aplicação da *accountability* nos processos de compras públicas eletrônicas realizadas pela UFV.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

a) Analisar por meio das variações de quantidade, qualidade, tempo e preços praticados, o desempenho dos pregões eletrônicos da UFV.

b) Identificar como os agentes solicitantes e os executores dos processos de compras públicas eletrônicas percebem o desempenho e transparência desses processos.

c) Identificar, sob a ótica dos solicitantes e executores, quais os principais gargalos dos processos de compras públicas eletrônicas.

### **1.3 Justificativas da pesquisa**

São notórias a contribuição e as vantagens que o pregão eletrônico trouxe aos processos de compras públicas. No entanto, é necessário questionar se sua execução apresenta bom desempenho, ou seja, está sendo eficiente e eficaz e produzindo resultados de qualidade. Por esse motivo, argumenta-se que as informações geradas através desta pesquisa possam auxiliar na identificação de possíveis gargalos nos processos de compras públicas eletrônicas e influenciar a tomada de decisão dos gestores sobre uma possível readequação nos serviços hoje executados.

Os resultados desses processos de compra geram impactos significantes no orçamento público, tendo em vista o grande volume de recursos movimentados, motivo pelo qual é importante que sejam executados com qualidade. O processo de compra executado com qualidade permite a redução de gastos desnecessários, com grande economia aos cofres públicos, através de compras de objetos de melhor qualidade e em menor tempo, nas quantidades ideais e, principalmente, no preço justo. Essa economia poderia, por exemplo, possibilitar a execução de serviços de melhor qualidade à sociedade.

Do ponto de vista acadêmico, ao mapear as palavras-chave *accountability* e “compras públicas” na base de dados da Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL), na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), verificou-se a existência de diversas publicações, mas nenhuma associando os dois temas. Dessa forma, esta pesquisa visa contribuir também para a ampliação da base de dados acerca do estudo da *accountability* associada ao desempenho e transparência dos processos de compras públicas eletrônicas.

A opção por estudar os processos de compras da Universidade Federal de Viçosa se deu pelo porte dessa organização, que, segundo informações do Painel de Compras do Governo Federal, realizou nos últimos cinco anos 2.280 processos de compras, sendo 1.704 na modalidade pregão eletrônico. O valor movimentado pelas compras eletrônicas chegou a mais de 200 milhões somente nesse período.

Por esses motivos, estima-se que este estudo possa retratar ou servir de comparação a outros órgãos públicos.

#### **1.4 Estrutura da pesquisa**

Com o objetivo de orientar o desenvolvimento da pesquisa, esta dissertação foi organizada em oito seções:

- A primeira seção inclui a introdução, em que se apresenta o contexto a ser estudado, o problema da pesquisa, objetivos, justificativa do estudo e a estrutura do trabalho.
- Na segunda seção, destaca-se a ambiência do estudo, com foco na contextualização do ambiente de pesquisa pautado na caracterização da UFV e dos processos de compras públicas eletrônicas.
- Na terceira seção, desenvolve-se o referencial teórico, com a reflexão dos seguintes temas: Modelos de Gestão Pública, Gestão de Compras Governamentais e Desempenho no Processo de Compras.

- Na quarta seção, descrevem-se os procedimentos metodológicos, definindo tipo, abordagem e métodos de pesquisa, unidade de análise e sujeitos da pesquisa, amostragem e técnicas de coleta e tratamento dos dados.
  
- Na quinta seção, apresenta-se a análise dos resultados.
  
- Na sexta seção são apresentadas as conclusões.
  
- Na sétima seção vêm as referências.
  
- Na oitava seção são apresentados os apêndices, com o modelo do questionário e o roteiro das entrevistas.

## 2 AMBIÊNCIA DE ESTUDO

Esta pesquisa foi realizada na Universidade Federal de Viçosa (UFV), *campus* Viçosa-MG. A UFV é um órgão público federal e, assim, está sujeita aos princípios constitucionais e, segundo o novo modelo de administração pública, deve dar transparência e buscar sempre o melhor desempenho em seus atos.

Por esse motivo, estima-se que este estudo possa retratar (ou servir para comparação) a realidade dos processos de compras públicas eletrônicas também de outras instituições federais quanto às concepções de *accountability*.

### 2.1 Processos de compras públicas

No Brasil, para a execução de compras, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e em seu inciso XXI estabelece que:

XXI – Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 2017).

As licitações são regidas pela Lei nº 8.666, de 1993, que, a princípio, definiu cinco tipos de modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. No entanto, em 2002, através da Lei nº 10.520, surgiu uma nova modalidade, denominada Pregão, que seria preferencialmente executado através de forma eletrônica (BRASIL, 2017).

Atualmente, o pregão eletrônico é a modalidade mais utilizada por apresentar melhor desempenho em relação às demais. De acordo com Faria (2009), é a modalidade de licitação mais vantajosa para a Administração Pública, pois possibilita melhor gestão dos recursos, maior agilidade, transparência e publicidade.

No entanto, a formalidade demandada aos processos de compras na administração pública comumente implica acréscimo da burocracia e lentidão para a execução do orçamento anual. Paradoxalmente, conforme mencionado anteriormente, a Constituição Federal define a “eficiência” com um dos princípios fundamentais da administração pública. É nesse aspecto que as metodologias de melhoria de processos podem auxiliar a combater os efeitos indesejados da burocracia, mantendo o cumprimento da legislação vigente, porém atendendo, simultaneamente, ao princípio da eficiência.

### **2.1.1 Pregão eletrônico**

O pregão surge devido à necessidade de prover maior eficiência das compras públicas, juntamente com o aprimoramento das modalidades licitatórias. Segundo Motta (2010), o pregão surgiu em 1997 com a Lei Geral de Telecomunicações, que instituiu a ANATEL e seus mecanismos de compras. Porém, somente no ano 2000 que se acertou ser passível de utilização por toda a administração pública federal. Por meio da Lei nº 10.520, de 2002, o seu uso foi estendido aos demais órgãos da administração pública nacional.

Esta modalidade oferece ainda a inversão nos procedimentos de licitação: a etapa de aceitação da proposta antecede àquela de habilitação do licitante. Ainda de acordo com Couto, Ramos e Grazziotin (2009) e Santana (2009), bens e serviços comuns são aqueles cujos modelos de qualidade e desempenho podem ser definidos de forma objetiva, através de especificações praticadas no mercado, e são passíveis de serem providos de forma unificada e voltados para o consumo generalizado.

O pregão em sua forma eletrônica, regulamentado em 2005 pelo Decreto nº 5.450, apresenta as regras básicas do Pregão Presencial, mas sem a presença física do pregoeiro e dos licitantes. A disputa de lances decrescentes por fornecedores ocorre via Internet, com o uso do Portal de Compras do Governo Federal (COMPRASNET), que tem como importante atributo viabilizar a potencialização de celeridade e eficiência aos processos licitatórios, minimizando custos e estando, assim, cada vez

mais consolidado como principal forma de contratação do Governo Federal (FONSECA, 2007).

Fonseca (2007) reafirma que o Pregão Eletrônico objetivou flexibilizar e desburocratizar o procedimento licitatório tradicional, além de buscar garantir o aumento do número de fornecedores e da competitividade, contribuindo para a redução de custos nos órgãos públicos.

O Pregão Eletrônico, seguindo determinação legal, poderá ser utilizado somente para a aquisição de bens comuns e a contratação de serviços também comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam estar definidos especificamente em Edital.

A utilização da modalidade de pregão na forma eletrônica, no âmbito da Administração Pública Federal, gerou grandes impactos nas contratações governamentais, proporcionando, assim, grandes vantagens aos entes públicos, claramente em virtude de suas características de eficiência, celeridade, desburocratização, economia, ampla divulgação e publicidade nas contratações (FARIA, 2009).

Em âmbito federal, o Pregão Eletrônico foi regulamentado primeiramente pelo Decreto nº 3.697/00, sendo atualmente regulamentado pelo Decreto nº 5.450/05, que tornou obrigatória a modalidade Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, preferencialmente na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade.

A incidência dessa regulamentação é restrita aos órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controles direto e indireto da União. Não se estende automaticamente aos Estados e Municípios, porque a União não detém competência para, nas matérias atinentes a licitação e contratos, regulamentá-la para todas as esferas.



Diferente do que ocorre na Lei nº 8.666, o valor da contratação não é critério útil na definição do pregão. Isso significa que o procedimento desta modalidade pode ser usado para contratações de qualquer valor. A lei não faz uso da lógica da Lei Geral de Contratações Públicas, em que um dos fatores decisivos na escolha da modalidade licitatória é o montante de dispêndios que a Administração assumirá com determinada contratação. Naquele diploma, quanto maior o valor do contrato a ser celebrado entre o particular e o Poder Público, a lei impõe a realização de procedimento licitatório mais complexo.

## **2.2 Os processos de compras na Universidade Federal de Viçosa**

Os processos de compras na UFV são realizados por dois departamentos distintos, a Pró-Reitoria de Administração (PAD), encarregada pelos serviços e obras; e a Diretoria de Material (DMT), responsável pelo material de consumo, equipamentos permanentes e serviços. Neste estudo são abordadas somente as compras realizadas pela DMT.

A UFV utiliza um sistema próprio de controle de compras chamado de Sistema Integrado de Materiais (SIM), por meio do qual o solicitante faz os pedidos de compras e os servidores da DMT os analisam e montam os processos.

A execução das compras solicitadas por meio do pregão eletrônico, por sua vez é realizada pelos pregoeiros através do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal. Os pregoeiros são servidores lotados na Diretoria de Material, conforme determina a Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002).

É importante destacar os dois principais agentes envolvidos nos processos de compras: os solicitantes e os executores. Os solicitantes são aqueles servidores responsáveis pelos pedidos de compras, já os executores são os servidores lotados na DMT e responsáveis pela execução do processo, desde a análise do pedido de compras até o recebimento das mercadorias.

Os solicitantes estão espalhados pelos diversos departamentos da UFV e, além da autorização da chefia para ter acesso ao sistema de pedido de compras, devem ter

conhecimento sobre gestão de estoque e, principalmente, sobre os objetos solicitados.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

Esta seção foi construída com o intuito, conceitualmente, de sustentar e facilitar a compreensão da pesquisa, sustentada sobre três temas principais: Modelos de Gestão Pública, Gestão de Compras Governamentais; e Desempenho nos Processos de Compras.

Segundo Bresser-Pereira (1995), a administração pública é um conjunto formado por um governo e seus agentes administrativos, que por sua vez são regulamentados por um ordenamento jurídico que consiste no conjunto das normas, leis e funções para organizar a Administração do Estado em todas as suas instâncias. Tem como principal objetivo buscar atender às demandas da sociedade, com serviços públicos de qualidade, além de criar um ambiente favorável à inclusão social e ao fortalecimento da capacidade de formulação de políticas públicas.

Portanto, cabe à administração pública, através de sua gestão, promover melhor uso dos recursos públicos, visando sempre atender às necessidades da população, como segurança, saúde, transporte, educação, entre outros.

#### **3.1 Modelos de gestão pública**

Partindo de uma perspectiva histórica, verifica-se que a administração pública evoluiu através de três modelos básicos de gestão, que se sucederam ao longo do tempo sem, contudo, serem completamente suplantados. São eles: a Administração Pública Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial.

Para melhor entendimento sobre a evolução desses modelos, é necessária uma reflexão de como a Administração Pública brasileira chegou ao modelo atual de gestão, conhecido como Administração Gerencial.

### **3.1.1 Administração pública patrimonialista**

A Administração Patrimonialista foi o primeiro modelo de gestão implantado na Administração Pública brasileira e caracterizava-se pela ausência de distinção entre patrimônio público e patrimônio privado. O aparelho do Estado funcionava como extensão do poder do soberano e, conseqüentemente, a corrupção e o nepotismo eram práticas comuns (GRANJEIRO; CASTRO, 1996).

Este modelo vigorou do período feudal até 1936, quando, na tentativa de coibir os abusos do patrimonialismo no governo de Vargas, Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes realizaram uma reforma administrativa e implantaram a Administração Pública Burocrática brasileira, ao criarem o Conselho Federal do Serviço Público Civil, posteriormente transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público em 1938, com o Decreto-Lei nº 579 (BRESSER-PERREIRA, 2011).

Ainda segundo Bresser-Pereira (2011), o modelo patrimonialista não combinava mais com o capitalismo industrial e democracias parlamentares do século XIX. O capitalismo ordenava a definição clara entre Estado e mercado. Do mesmo modo, a democracia necessitava da distinção entre sociedade civil e Estado. Logo, não bastava um modelo administrativo que separasse o público do privado, mas também o administrador público do político. Daí a necessidade de um novo modelo de gestão.

### **3.1.2 Administração pública burocrática**

A Administração Pública Burocrática surge, portanto, a partir da necessidade de se combaterem os abusos históricos praticados pelo Estado Absolutista. Com isso, o modelo burocrático visava a uma Administração Pública Profissional, com critérios racionais, funcionando por meio de normas gerais fixas, impessoais, com funcionários escolhidos por seus conhecimentos técnicos mediante concurso público, vitaliciedade no cargo e hierarquia clara, fiscalização dos subordinados e o mínimo de discricionariedade decisória (WEBER, 1999).

Nesse sentido, Weber (1999) entende que o modelo burocrático, ao primar pela precisão e eficiência, sendo o modelo racional-legal, surge para defender o patrimônio público que, no patrimonialismo, com seu funcionamento imprevisível, era dilapidado, além de atrapalhar as pretensões capitalistas, o crescimento da burguesia, o Estado Liberal emergente e a revolução industrial. Mazza (2011) caracteriza esse modelo burocrático como marcado pela autoridade com base na lei; subordinação hierárquica entre órgãos e agentes; seleção com base em competência técnica; remuneração pela função, não por realizações; controle de fins; e ênfase nos processos e ritos. Já para Castro (2003) a burocracia caracteriza-se pela centralização, hierarquia, autoridade, disciplina, regras, carreira, divisão do trabalho e estabilidade.

A implantação da Administração Burocrática fez que se incorporasse, de forma clara, a racionalidade, contida na teoria racional-legal de Max Weber, o que cooperou para o surgimento de um conjunto de normas e legislações específicas, que tinham como objetivo orientar o formalismo, a impessoalidade, a padronização e o controle de procedimentos, bem como objetivar a profissionalização dos serviços públicos por meio de carreira, hierarquia funcional e sistema de mérito. Portanto, estabeleceram-se regras rígidas para o funcionamento da máquina estatal, com controles *a priori* e voltados ao processo, tanto na administração de pessoal e na aquisição de material e serviços quanto no atendimento ao público (MENEZES, 2002).

Entretanto, de acordo com Matias-Pereira (2007), quando o Estado ampliou seu papel social e econômico, no século XX, a estratégia adotada pela Administração Pública Burocrática provou ser inadequada. Segundo ele, com o aumento das funções do Estado na atuação social e na regulação econômica, constatou-se que a Administração Pública Burocrática não tinha como garantir a rapidez, a boa qualidade ou o custo baixo para serviços prestados à população; na verdade, ela se revelou lenta, cara, autorreferida, ou seja, pouco ou nada orientada para o atendimento às demandas dos cidadãos (PEREIRA; SPINK, 1998).

Nesse mesmo contexto, Osborne e Gaebler (1999) afirmam que, ao se tentar controlar rigidamente a administração pública, a Administração Burocrática acabou

por estabelecer um modelo obcecado em ditar o modo como as coisas deveriam ser feitas – regulando procedimentos, controlando os insumos, mas ignorando os resultados. O Estado tornou-se excessivamente controlador nos processos, tornando-se fim em si mesmo, incapaz de se voltar para os resultados de seus serviços prestados. Para esses autores, em virtude da autorreferência da administração pública, o desempenho das atividades públicas foi posto em segundo plano. Com isso, surge o modelo de Administração Pública Gerencial.

### **3.1.3 Administração pública gerencial**

O modelo de Administração Pública Gerencial, segundo Matias-Perreira (2007), nasce justamente da necessidade da administração pública de se voltar mais para o controle dos resultados, através da utilização mais eficiente dos recursos e patrimônios públicos, com o objetivo de reduzir custos, amenizar a insatisfação com os serviços prestados e com o Modelo Burocrático. De acordo com esse autor, a administração pública passa, portanto, a se preocupar ainda mais com os custos da máquina pública, por meio da busca da eficiência operacional, bem como da avaliação da efetividade dos serviços públicos e da equidade social.

Nessa perspectiva, a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada, predominantemente, pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas (PEREIRA, 1995).

Para Matias-Pereira (2010), o Modelo Gerencial tem como características genéricas uma postura mais flexível, descentralizada, desconcentrada, democrática e transparente em relação ao Modelo Burocrático, permitindo maior participação da sociedade, mas mantendo as funções reguladoras, fiscalizadoras e essenciais do Estado.

Segundo Corbari e Macedo (2012), a Administração Gerencial visa melhorar a eficiência da ação estatal com base nos modelos da iniciativa privada, além de fortalecer a transparência e o controle social. Esses autores ressaltam que, apesar de esse modelo estar sendo implantado desde a década de 1970 nos países

européus, no Brasil ele só começou a ser implantado a partir do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) promovido pelo então Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Mesmo passados mais de 20 anos de sua implantação, muitos autores afirmam que o modelo de gestão vigente no Brasil ainda tem mais características do modelo Burocrático do que o Gerencial.

Outra mudança significativa proposta pela Administração Gerencial foi a visão sobre os agentes públicos. Segundo Bresser-Pereira (1997), a Administração Gerencial pressupõe que os políticos e os funcionários públicos sejam merecedores de um grau real, ainda que limitado, de confiança. Como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação, e o instrumento pelo qual se faz o controle dos órgãos descentralizados é o contrato de gestão.

Por conta dessas características, verificam-se elementos trazidos da administração privada. E, para manter a concepção de cidadão-cliente acolhida pela nova gestão pública, a busca por renovação, excelência e resultados força a reinvenção das práticas, processos e procedimentos administrativos, a fim de atender aos anseios do “cliente”, ou seja, que o Estado cumpra seu papel, formulando e executando as políticas públicas de forma a preservar os escassos recursos do contribuinte. Portanto, o foco da Administração Gerencial seria propor o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas, orientando-as para a busca de resultados e para o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência.

Apesar de muitos autores acreditarem que ainda exista um longo caminho a percorrer até a sua implantação de forma efetiva, atualmente o Modelo Gerencial vem-se demonstrando cada vez mais necessário, em virtude das mudanças ocorridas nas estruturas organizacionais, da redução da máquina estatal, da redução de custos, da descentralização dos serviços públicos e da criação das

agências reguladoras. Todavia, não é possível considerar esse modelo como panaceia, capaz de solucionar todos os males da organização estatal.

Conforme Paula (2005), ao mimetizar a administração empresarial, ignoram-se modelos e práticas voltados especificamente para o setor público, com suas diversas e inevitáveis particularidades. Cabe destacar também a existência, ainda, das práticas patrimonialistas, que se adaptaram aos modelos organizacionais valendo-se do *rent seeking* (busca de renda), fisiologismo e clientelismo para capturar o patrimônio público.

Obviamente, está em constante construção um modelo de administração pública hábil o bastante para conter em si todas as necessidades sociais, desde regular os mercados, atender às questões de saúde, segurança e educação, incentivar o desenvolvimento e conter as práticas patrimonialistas.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, independentemente do modelo de gestão escolhido, a administração pública, a partir da Constituição Federal de 1988, deve pautar todas as suas decisões e atos nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2015).

#### **3.1.4 Princípios da administração pública**

As atividades executadas pela administração pública são norteadas por princípios que têm por intenção estabelecer regras de conduta aos seus servidores e gestores. Conforme disposto na Constituição Federativa do Brasil de 1988, no *caput* do art. 37, "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)".

Esses princípios constitucionais são os pontos mais importantes de todo o sistema normativo, já que são os alicerces sobre os quais se constrói o Ordenamento Jurídico. Segundo Nunes (2002), são os princípios constitucionais que dão estrutura e coesão ao edifício jurídico. Também têm como objetivo garantir maior eficiência e transparência no trato com a coisa pública.



Meirelles (2005) afirma que todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público devem ser pautados pelos princípios básicos da administração pública, pois ignorá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e esquecer o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

Nesse sentido, vale ressaltar que a administração pública exerce suas funções por meio de seus agentes, órgãos, entes e atividades públicas, garantindo a direta e imediata realização plena dos fins alçados pelo Estado, sempre em harmonia com os princípios que regem o Direito Administrativo, sendo invalidadas as ações que os contrariarem. A função desses princípios, portanto, é oferecer diretrizes, uma espécie de bússola a ser seguida.

Em relação aos princípios constitucionais, Meirelles (2000,p.81) ainda afirma que:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei Federal nº 9.784, de 29/01/1999.

Diante do exposto, a seguir apresenta-se a definição dos princípios constitucionais:

a) Princípio da Legalidade – O princípio da legalidade, uma das principais garantias de direitos individuais, remete ao fato de que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite, ou seja, só pode ser exercida em conformidade com o que é apontado na lei. Ganha tanta relevância pelo fato de não proteger o cidadão de vários abusos emanados de agentes do poder público, pois na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, só é permitido fazer o que a lei autoriza (MEIRELLES, 2000). Desse modo, este princípio, além de passar mais segurança jurídica ao indivíduo, limita o poder do Estado, ocasionando, assim, a organização da Administração Pública.

b) Princípio da Moralidade – Tendo por base a “boa administração”, este princípio se relaciona com as decisões legais tomadas pelo agente de administração pública, acompanhado, também, pela honestidade. Corroborando esse tema, Meirelles (2000) afirma que a moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios, constitui pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. Assim, fica clara sua importância para a Administração Pública. Um agente administrativo ético que usa da moral e da honestidade consegue realizar boa administração e discernir a licitude e a ilicitude de alguns atos, além do justo e injusto de determinadas ações, o que lhe pode garantir um bom trabalho.

c) Princípio da Impessoalidade – Um princípio ainda um pouco conturbado na doutrina, mas os doutrinadores, em sua maioria, relacionam este princípio com a finalidade de que impõe ao administrador público que só pratique os atos em seu fim legal. Mello (1994) sustenta que este princípio “traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas”.

d) Princípio da Publicidade – Para que os atos dos agentes públicos sejam apreciados pela sociedade, é necessário que eles sejam publicados e divulgados e, assim, possam ter seus efeitos, medindo-se a eficácia ao termo exposto. Além disso, relaciona-se com o Direito da Informação, que está no rol de Direitos e Garantias Fundamentais. Ganha ainda mais relevância a partir do novo modelo de gestão pública, a Administração Gerencial, que preza pela transparência dos atos administrativos no serviço público. Este princípio, de acordo com Filho (2009), possibilita o controle e a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Esse autor assegura ainda que só com a “transparência dessa conduta é que os indivíduos poderão aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem”.

e) Princípio da Eficiência – Talvez o mais importante dentro das novas concepções da Administração Gerencial, este princípio zela pela “boa administração”, aquela que consiga atender aos anseios na sociedade, consiga de modo legal atingir resultados positivos e satisfatórios, como o próprio nome já faz referência, ser eficiente.

Segundo Filho (2009), o núcleo do princípio da eficiência é “a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional”. O autor esclarece que, para alcançar qualidade na execução das atividades, a Administração deve fazer uso de moderna tecnologia e métodos, criando, até mesmo, novo organograma, em que se evidenciam as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.

Filho (2009) deixa claro, também, que a eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. Enfim, a eficiência “transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes”.

### **3.2 Gestão de compras governamentais**

Na gestão de compras no setor público, embora esteja voltada ao alcance de objetivos comuns à gestão de compras privadas, isto é, para a obtenção do melhor nível de qualidade a dado preço, no caso das aquisições por licitações públicas é requerida atenção em relação à Lei de Licitações e outras leis subsidiárias. Em contraste, as compras privadas têm livre escolha nos seus atos.

Segundo Costa (1998), as compras públicas são orientadas por princípios legais específicos que influenciam em seu processo de decisão. As decisões, por sua vez, procuram garantir a eficiência do processo de compras através da busca pela concorrência perfeita entre os fornecedores das organizações públicas. Assim, procura-se reduzir os gastos no fornecimento, mas, em compensação, cria-se um processo de compras inflado, com diversas etapas e prazos legais que adiam o ciclo de abastecimento de estoques.

Nesse sentido, Womack e Jones (1998) ainda destacam que, se esses processos ainda não forem apoiados por um sistema eficiente, caracterizando-se, então, por processamento em lotes e bases de dados no papel, teoricamente favorecerão a má

utilização do tempo durante e entre as atividades do fluxo e, com isso, gerasse estoques em processo formados por documentos, os quais representam tempo estocado e aumento no custo da compra.

No entanto, diante da escassez de recursos, da necessidade de promover maior eficiência no uso dos recursos públicos e, ainda, de atendimento com excelência aos anseios da sociedade, Menezes, Silva e Linhares (2007) afirmam que as compras públicas devem obedecer aos requisitos de eficiência, eficácia e efetividade. De acordo com Silveira e Camargo (2006), as leis regulamentadoras dos processos de compras estão em constante modificação, sempre com foco na eficiência, na eficácia e com o objetivo de evitar prejuízos.

Para Silveira e Camargo (2006), a eficácia dos processos de compras públicas está relacionada às descrições detalhadas dos produtos solicitados. Assim, a boa especificação do solicitante é de suma importância para os órgãos públicos, pois vai prover bens com melhores preços e adequados às suas necessidades. A Lei de Licitações afirma que nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização do seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, podendo, inclusive, causar a nulidade dos procedimentos de compras nos órgãos públicos.

Segundo Maldonado e Batista (2008), o comprador também assume papel determinante para o resultado desses processos. Apesar do vasto estudo da literatura acerca do papel estratégico da área de compras, pouco se falou do perfil dos profissionais que atuam na área – compradores ou não.

O setor de compras é um dos pilares da instituição pública, pois é responsável pelas compras, aquisições e guarda do material, bens e serviços necessários à manutenção e desenvolvimento das atividades realizadas nas instituições públicas.

Já os solicitantes são definidos como indivíduos que, direta ou indiretamente, necessitam das compras de produtos ou serviços para obtenção de seus resultados. Logo, todos devem estar engajados na melhoria do sistema e na maximização dos resultados esperados, por ser de extrema importância que os setores de compras e

licitações obtenham a satisfação de seus clientes. Dessa forma, as compras públicas são reativas, as quais simplesmente reagem às necessidades dos usuários, em que se busca encontrar um fornecedor que esteja disposto a trocar os bens ou serviços pelo menor preço possível, havendo pouca interação (BAILY *et al.*, 2008).

### **3.2.1 Evolução da lei de licitações**

A evolução da Lei de Licitações tem seu início impulsionado pela Constituição Federal de 1988 e pelas reformas governamentais a partir da Administração Pública Gerencial. Com o propósito de dar maior racionalidade e pôr fim ao clientelismo ou patrimonialismo, as práticas gerenciais esperam entregar à população serviços de qualidade a custo menor (PEREIRA, 2007).

A partir de 1967, as licitações brasileiras passaram a ter técnicas de procedimentos administrativos preliminares e complexos. Ensejavam-se contratos com empresas privadas ou particulares para aquisição de bens e serviços, alienações e correlatos. A Lei de Licitações parte da regra geral inserida no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que obriga a Administração Pública, antes de efetivar suas contratações, instaurar processos para seleção das propostas mais vantajosas e que cumpram as regras aferidas em documento de Edital (PEREIRA, 2007).

Alves e Dufloth (2008), seguindo a mesma premissa, vislumbram que as compras públicas são regidas por procedimentos legais e normativos que são estabelecidos pela Constituição Federal. Os estudiosos afirmam que inovações voltadas aos processos de licitações têm sido desenvolvidas, sendo a de maior expressão a modalidade Pregão. Inicialmente presencial e posteriormente eletrônica, essa modalidade é realizada por meio da tecnologia da informação, via Internet.

A legislação que define o pregão foi inicialmente determinada pela Medida Provisória nº 2.026, de 2000, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 2000. Já o pregão eletrônico foi regulamentado pelo Decreto nº 3.697, de 2000. Na primeira modalidade (presencial), as empresas confrontam-se através de lances até a definição de um vencedor. Na segunda (eletrônico), o embate dá-se pela Internet. A disputa pode proporcionar, nos dois casos, redução dos custos.

A evolução das modalidades de licitação teve por objetivo aumentar a competitividade e a agilidade das contratações públicas, bem como diminuir a burocratização dos processos para além da redução dos custos. Todavia, o Decreto nº 5.450/05 estabeleceu definitivamente as contratações, por meio de Pregão Eletrônico. A disputa permanece por meio de lances, porém agora se dá a distância, em sessões públicas via Internet.

### **3.2.2 Compras públicas eletrônicas**

A utilização da Tecnologia da Informação (TI) pela Administração Pública tem por finalidade a inovação e modernização dos processos de compras públicas, tornando-os mais transparentes e eficientes. Ainda, possibilita o controle dos processos e a minimização dos custos de pedidos, dos preços dos produtos e serviços, além de proporcionar rapidez nos recebimentos das aquisições (AMARAL *et al.*, 2007).

A modernização tecnológica possibilitou novas vertentes de transações, como o comércio eletrônico ou *e-commerce* e, no caso das compras públicas, o *e-procurement*. A facilidade de aquisição e venda de bens e serviços pelos portais de compras, assim como os baixos preços com agilidade e eficiência, são os propulsores do desenvolvimento do negócio eletrônico (AMARAL *et al.*, 2007).

O procedimento de compra eletrônica trouxe resultados positivos, como redução nos custos da aquisição de bens e serviços, além do aumento da transparência. Todavia, segundo Amaral *et al.* (2007), tal procedimento ainda apresenta a subutilização de seu potencial. As negociações de *commodities* e bens de serviços por meio de leilões reversos propiciaram maior competitividade entre as empresas fornecedoras, proporcionando melhores resultados nas compras organizacionais.

A revolução da Tecnologia de Informação na gestão pública e a interdependência das funções de integração provocaram renovações nas compras públicas e passaram a ter como ênfase o processo gerencial com perfil estratégico. Efetividade

e eficiência nas compras se tornaram essenciais para o sucesso das organizações inseridas em mercados altamente competitivos.

A revisão da Lei de Licitação e da Lei do Pregão é necessária para que não haja somente busca pelo menor preço, mas que também considere outros atributos de eficácia nas compras públicas, como qualidade, prazos de entrega, execução de serviços e outros contratos oriundos das licitações eletrônicas. É fato que a revisão da legislação torna irrestrita a acessibilidade do modelo, pressupondo-se que o governo “eletrônico” é incipiente no Brasil, que se apresenta somente em âmbito federal e em poucos órgãos estaduais e municipais (FARIA *et al.*, 2011).

Souza e Castro (2012) abordam o estudo das vantagens e desvantagens proporcionadas pela modalidade Pregão, considerando sua utilização para obtenção da desburocratização. Para esses autores, as vantagens apresentadas no processo licitatório, através da utilização da modalidade Pregão, são: a inversão das fases (classificação e habilitação); a economia decorrente da fase de lances; o não estabelecimento de limite de valor para sua utilização; celeridade obtida pela inversão das fases, publicidade e recursos administrativos; benefício para as microempresas e empresas de pequeno porte; e utilização do sistema de registro de preços por meio de pregão.

Já as desvantagens apresentadas no processo licitatório, por meio da utilização da modalidade Pregão, são: a inversão das fases ocasiona a falta de transparência; fases de lances apresentam economia irreal; limitação nas contratações de bens e serviços comuns; tendência a uma morosidade na fase interna, para classificar o que são bens e serviços comuns; desclassificações incorretas de propostas; e inexecutabilidade de propostas.

Segundo Faria *et al.* (2011), o Pregão Eletrônico e o Pregão Presencial apresentam semelhanças e fatores distintos. Na análise da eficiência do Pregão Eletrônico, foi possível identificar vantagens e desvantagens em sua utilização pelas instituições. A base de comparação foi o estudo do custo (eficácia) e do tempo (eficiência) despendidos com os procedimentos de licitações em um órgão que utiliza o Pregão Presencial e outro que utiliza o Pregão Eletrônico.

Assim como outros autores, Faria *et al.* (2011) ressaltam que o sucesso dos processos eletrônicos está diretamente relacionado ao valor público, em que a capacidade dos servidores envolvidos deve transpor barreiras impostas pelo modelo tradicional para o modelo eletrônico.

Souza e Castro (2012) argumentam também que a evolução das aquisições públicas, para um modelo eficiente e eficaz denominado “Pregão Eletrônico” ou “e-procurement”, teve como base a efetivação da modalidade Pregão, que transformou as licitações públicas – independentemente das desvantagens apresentadas –, considerando que essas são facilmente superadas pelas vantagens.

O emprego do Pregão Eletrônico propicia a todo cidadão o acompanhamento dos processos, por meio da Internet, e também possibilita que empresas de qualquer localidade do país possam participar dos procedimentos de compra pela modalidade eletrônica.

Campanário e Silva (2002), através de estudo empírico, também afirmam que a utilização do sistema de informação propiciou às entidades públicas maior agilidade nos procedimentos de licitações, além de gerar real economia. Esses autores enfatizam que foi a partir da utilização da tecnologia de informações que as instituições públicas estabeleceram os leilões eletrônicos, o que possibilitou melhores tomadas de preços e recorrente redução nos custos das negociações.

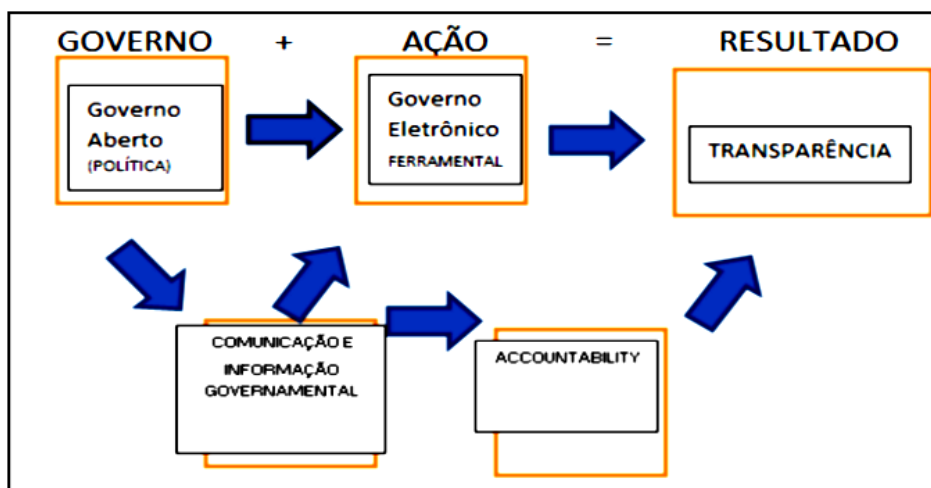
### **3.2.3 Transparência nas compras eletrônicas**

O tema Transparência nas Instituições Governamentais, sempre que estudado de forma geral, apresenta sintonia com outros temas (*e-government*, *Open Government*, *Accountability* e *Government Communication*), todos relacionados com Tecnologia da Informação (TI). Esses sinônimos de transparência são palavras-chave de estudos. Todavia, a pergunta que Santos e Quelhas (2012) propõem é a seguinte: “O que é Transparência Governamental?”.



Para Santos e Quelhas (2012), conceitos como *accountability*, transparência e governo eletrônico, quando se reportam a uma prestação de contas por parte do ordenador público, conceituam ou respondem o que mais se aproxima da transparência governamental, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Governo aberto



Fonte: Santos, Quellas (2012).

Aqueles autores procuraram ilustrar, através da figura apresentada, o resultado das políticas públicas voltadas para a organização de um governo transparente. A conceituação para o Governo Aberto preconiza três princípios: da colaboração, da participação e da transparência. Segundo Santos e Quellas (2012), o acesso público às informações governamentais é estratégia para a obtenção de transparência. O primeiro objetivo é abrir uma “janela” para que os “stakeholders” e cidadãos possam verificar as ações do governo e responsabilizar governantes e órgãos públicos.

De forma prática, a disponibilização de informações em cumprimento de obrigações legais não caracteriza um governo aberto. Também não há transparência no simples fato de haver interação entre o governo eletrônico e o cidadão, ou “stakeholders”, pois isso, por si só, não implica resultados relevantes para as atividades públicas.

Assim, a melhor aproximação da transparência governamental está na disponibilização de informações de maneira clara, com prestações de contas inteligíveis e com termos conhecidos para a maioria dos cidadãos (SANTOS;

QUELHAS, 2012). Esses autores ainda enfatizam que a transparência é uma união de práticas institucionais, e a legislação impõe sua disponibilização ao cidadão comum, tornando o governo mais confiável e o cidadão mais participativo.

A transparência no sistema de compras públicas tem como um de seus principais suportes o combate à corrupção nas licitações. A Tecnologia da Informação é outra ferramenta de transparência, que permite a visualização dos processos através da Internet. Essa comunicação pode ser considerada uma via de diversos sentidos, ampliando a capacidade de transparência do sistema de compras eletrônicas – *e-procurement*.

Ao longo dos tempos, a administração pública tem-se desenvolvido em torno das Tecnologias da Informação, enfatizando os processos licitatórios. Tal estratégia propicia redução substancial dos custos envolvidos nas compras públicas e, com isso, maior transparência nos atos do Estado, possibilitando a *accountability* (INAMINE; EDRMANN; MARCH, 2012; FARIA *et al.*, 2010).

Segundo Faria *et al.* (2010), as revisões na legislação e o desenvolvimento das tecnologias voltadas ao *e-government* propiciaram a introdução do Pregão Eletrônico, ferramenta que proporcionou um dos principais apoios da administração pública: a transparência nas compras públicas. Esse pilar, além de ampliar a participação de empresas nas fases de lances do Pregão, permite o controle gerencial.

Já para Tridapalli *et al.* (2011) foi com a difusão do uso da Internet que se constituiu o comércio eletrônico e, como consequência, a potencialização dos governos eletrônicos. Disponibilizaram-se as informações dos atos relacionados às compras governamentais – de serviços ou produtos, valorizando todo o processo na esfera pública e possibilitando maior interação – a qualquer momento e de qualquer lugar.

Segundo Guimarães e Medeiros (2005), a Administração Gerencial sugere maior participação da sociedade no acompanhamento e avaliação das políticas públicas. O governo eletrônico tem papel de suma importância neste modelo de transferência de informação. De um lado está o governo e do outro, o cidadão. Dessa forma, há a

possibilidade de interação mútua com os governantes, divulgando informações e serviços aos cidadãos.

A partir da análise da divulgação das compras públicas nos portais das capitais dos Estados brasileiros, procurou-se identificar quais tipos de transparências são atribuídos às gestões das capitais estaduais, enfatizando as divulgações de informações inerentes às compras de bens e serviços nos *websites* institucionais. Para Vicente e Soares (2011), o principal dispositivo legal que estabelece a divulgação de informações nos processos de compras públicas é a Lei Complementar n.º 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), imposta a todos os níveis de poderes e governos.

### **3.2.4 Accountability**

O Estado tem por responsabilidade, conforme prescreve o conceito de Administração Pública, a execução das atividades administrativas, decisões políticas, gestão dos serviços e bens de interesse da população, assim como a elaboração e execução dos orçamentos públicos. Logo, o Estado deve atender a todas as demandas da sociedade com serviços de qualidade (FILGUEIRAS, 2011).

A Administração Gerencial trouxe consigo uma nova visão para o conceito que estabelece o dever de prestar contas. Conceito esse que dá transparência aos atos administrativos e enfatiza o dever de eficiência no exercício da função dos responsáveis pelas atividades financeiras do Estado. Essa prestação de contas, associada ao dever de ser eficiente, é chamada de *accountability* e tem por preceito a transparência, a tempestividade, a inteligibilidade e a clareza de informações. Impõe ao Estado a obrigação de fiscalizar suas ações por meio de controles sociais, saindo da passividade administrativa.

Surgida nos anos de 1980 em países de língua inglesa, não tem definição clara na língua portuguesa. Para alguns, a palavra significa o dever de prestar contas, enquanto para outros estaria relacionada à obrigação de transparência. Outros ainda acreditam ser o dever de eficiência em relação aos responsáveis pela atividade financeira do Estado.

A democratização do Estado tem estabelecido aumento na demanda por *accountability*, com vistas à transparência nos órgãos públicos e nas políticas por eles estabelecidas. Tal defesa, por sua vez, visa tornar os governos responsáveis perante o público. É necessário que os cidadãos tenham certeza de que a autoridade pública e os recursos financeiros do Estado estão sendo usados de acordo com a lei e atendendo às necessidades da população, sendo esta a grande importância da *accountability* (ALBUQUERQUE *et al.*, 2007; FILGUEIRAS, 2011).

Para que a sociedade possa realizar um controle sobre o Estado, é preciso que haja a transparência e o acesso às informações. Segundo Albuquerque *et al.* (2007), a transparência é dada pelo excesso de informações elencadas de termos técnicos, de forma que estejam claras para a sociedade.

A noção republicana de responsabilidade, para Filgueiras (2011), exige que a política da publicidade esteja assentada numa concepção de virtudes políticas de governantes e cidadãos. Desse modo, verifica-se que a *accountability* está relacionada aos processos de fundamentação e institucionalização da autoridade democrática, seja no plano das políticas formais ou das práticas dos cidadãos. Logo, também se liga aos processos que fundamentam e institucionalizam a autoridade democrática, tanto no plano das instituições políticas formais quanto nas práticas dos cidadãos. O conceito de *accountability* requer que os envolvidos tenham poder de voz que os permita ir além dos sistemas de supremacia da comunicação social (FILGUEIRAS, 2011).

Santos e Quelhas (2012) destacam a busca contínua do conceito ideal para materialização das práticas mundiais de *accountability*. Eles verificaram que o conceito evoluía a partir da contabilidade financeira. A governança democrática, por dar transparência e manter o cidadão informado, além de estar aberta a questionamentos e julgamentos, caracteriza-se como um proposto conceito-chave para *accountability*.

Há a necessidade de prestação de contas por parte dos governantes e não existe discordância quanto a esta questão. É necessário demonstrar suas atividades e

formas de governo. No entanto, o excesso ou a ausência de *accountability*, como se verifica nas chamadas “indústrias de *accountability*”, impõe um exagero de mecanismos de controle, transformando-se em “regime de *accountability*”, definido como a soma de tudo, imposta a determinado gerenciamento (SANTOS; QUELHAS, 2012; ALBUQUERQUE *et al.*, 2007).

A *accountability* tem implicitamente em sua aproximação de conceito uma virtuosidade, uma qualidade de positividade organizacional em seus princípios básicos:

- as pessoas dispõem de inúmeras forças, frequentemente negligenciadas, tanto por si próprias como pelas organizações em que trabalham;
- os modos como os gestores e as organizações atuam para com os seus colaboradores influenciam vigorosamente a maneira como tais forças são aproveitadas e desenvolvidas;
- o fomento dessas forças cria uma cascata de efeitos positivos sobre as equipas e as organizações (que se tornam mais eficazes) e sobre os próprios indivíduos (que encontram mais significado no seu trabalho e se tornam mais felizes); e
- os gestores e as organizações devem assumir o papel de agentes da positividade e os indivíduos, identificar as suas forças, desenvolvê-las e procurar os contextos em que podem fazer uso delas, fomentando-as.

Porém, sua amplitude conceitual traz problemas para sua contestação, pois não se define um consenso sobre condutas de *accountable*, já que diverge de ponto para ponto, pessoa para pessoa, local para local e, inclusive, entre tempos diferentes.

Devido a essa ampla contextualização na Europa, sobretudo na Inglaterra, e em países como Austrália, o conceito é visto como um mecanismo social, sendo analisado de forma limitada (SANTOS; QUELHAS, 2012).

Pinho (2008) observou que, de forma geral, os portais apresentam boas condições de navegação e acesso às informações. Assim, entende-se que não há problema quanto à tecnologia adotada pelos entes governos. Verifica-se, entretanto, que alguns merecem esforço pelo aperfeiçoamento e pela melhoria, no que concerne à comunicação e disponibilização das informações, visando compromisso e respeito com a população.

Serra, Carvalho e Carneiro (2012), na análise do Estado democrático de *accountability*, constataram que os procedimentos inerentes à responsabilidade e à prestação de contas podem ou não estar inseridos no caráter democrático. Esse entendimento está embasado no direito/dever dos cidadãos/sociedade, que exigem de seus representantes – e de todos aqueles que detêm o poder ou parcela deste – prestação de contas.

A Administração Gerencial tem importantes manifestações que expressam a *accountability* multidimensional, por exemplo: os controles clássicos, o parlamentar, a introdução da lógica de resultados, as competições administrativas e o controle social. Para Serra, Carvalho e Carneiro (2012), não seria diferente a implantação da *accountability* no real sistema de democracia no Brasil, uma vez que ela vai passar por dificuldades naturais para obtenção de um modelo ideal, cabendo aos cidadãos, de forma geral, maior empenho pela realização da melhor *accountability* no país.

### **3.3 Desempenho no processo de compras**

A palavra “desempenho” está associada à maneira como alguém ou algo se comporta, em uma avaliação de eficiência e eficácia e também no cumprimento de uma obrigação ou promessa (ETIM, 2017).

Para Dutra (2003), avaliar o desempenho é atribuir valor àquilo que uma organização considera importante, identificando seu nível de desempenho em face dos seus objetivos estratégicos e promovendo ações de melhoria. Considerada como um dos grandes desafios da gestão empresarial atual, a relevância da avaliação de desempenho organizacional deixa de ser vista apenas como

ferramenta gerencial e torna-se uma estratégia de sobrevivência (COELHO *et al.*, 2008).

A mensuração de desempenho, por sua vez, representa um processo de autocrítica e de acompanhamento das atividades e das ações e decisões que são tomadas durante sua execução (NEELY *apud* MARTINS *et al.*, 2001).

Petri (2005) afirma que a implantação de sistemas de medição e avaliação de desempenho é condição necessária ao desenvolvimento do processo gerencial de melhoria. Sistema esse que deve encontrar formas de medir e avaliar aspectos como a eficiência e a eficácia.

Os principais motivos para realizar essa atividade são: assegurar que os requisitos do consumidor (sociedade) sejam atendidos; ser capaz de estabelecer objetivos e respeitá-los; proporcionar padrões para estabelecer comparações; proporcionar visibilidade e um “quadro de resultados” para que as pessoas possam monitorar seus próprios níveis de desempenho; destacar problemas de qualidade e determinar áreas prioritárias; e proporcionar uma retroalimentação para direcionar os esforços de melhoria (OAKLAND *apud* NAJMI; KEHOE, 2001).

Nesse sentido, torna-se inegável a importância de entender e saber avaliar os resultados alcançados em cada processo ou tomada de decisão, pois isso possibilita identificar possíveis problemas e deficiências, bem como agir e tomar decisões voltadas para a melhoria e controle da qualidade.

### **3.3.1 Indicadores de desempenho em compras**

Paladino (2011) conceitua indicadores como medidas de desempenho que demonstram resultados em índices numéricos que, segundo Van Belém (2002), tem o objetivo principal de unir, quantificar e simplificar informações, deixando-as mais claras, bem como de melhorar o processo de comunicação.

Inicialmente, torna-se importante evidenciar que as peculiaridades de cada organização devem ser consideradas antes de estabelecer qualquer forma de

mensuração de desempenho da atividade de compras. Logo “[...] não há uma única abordagem geralmente aplicável que possa ser usada para mensurar o desempenho da Função Compras” (BAILY *et al.*, 2000, p. 399). Dias e Costa (2012, p. 198) complementam afirmando que “[...] é preciso que se faça uma análise prévia do que deve ser realmente medido em cada organização”.

Para Gomes, Marcelino e Espada (2000, p. 10), indicadores são:

[...] parâmetros selecionados e considerados isoladamente ou combinados entre si, sendo de especial pertinência para refletir determinadas condições dos sistemas em análise (normalmente são utilizados com pré-tratamento, isto é, são efetuados tratamentos aos dados originais, tais como médias aritméticas simples, percentis, medianas, entre outros).

Esses autores esclarecem que os indicadores podem ser aplicados com vários objetivos e podem derivar de uma série de dados (parâmetros ou variáveis) adequados ao que se quer medir.

Resende (2004, p. 222) observa que:

[...] indicadores de desempenho atuam como instrumento de planejamento, gerenciamento e mobilização, pois concretizam objetivos, organizam ações e conferem visibilidade dos resultados alcançados, podendo apresentar medidas de produtividade, qualidade, resultados financeiros e vários outros aspectos fundamentais.

Nesse contexto, Baily *et al.* (2000) sugerem que a mensuração do desempenho em compras deve envolver atividades e objetivos relacionados tanto a dados técnicos quanto a dados estratégicos da atividade Compras. Os indicadores envolvidos nas medições da atividade de suprimentos nas organizações podem revelar variáveis importantes a serem utilizadas no processo de tomada de decisão de compras.

Corroborando Baily *et al.* (2000), Dias e Costa (2012) esclarecem que, através da análise dos próprios objetivos de compras de cada organização, é possível perceber alguns pontos principais a serem mensurados e identificar parâmetros que poderão fazer parte de um sistema de avaliação de compras.



Libonati e Miranda (2004) afirmam que há necessidade de identificar critérios de avaliação de desempenho na área de Compras ou Suprimentos que contemplem o resultado global da organização. Os critérios utilizados para medir desempenho de compras das organizações podem estar vinculados a determinadas variáveis que devem ser consideradas no processo de decisão, sendo as principais relacionadas a **qualidade, quantidade, tempo e preço** (TELGEN; BOER, 2010) (grifo nosso).

Barros (2010), em sua pesquisa sobre a utilização de indicadores de desempenho para avaliar a área de Suprimentos realizada com base na pesquisa anterior de Libonati (2002), faz a seguinte observação:

[...] rejeita-se parcialmente a hipótese geral da pesquisa baseando-se nos testes estatísticos, ou seja, a utilização de indicadores para medir o desempenho da área de suprimentos não está totalmente relacionada com o porte, à nacionalidade do capital social e a posição hierárquica desta área nas organizações estudadas (BARROS, 2010, p. 25).

Como toda unidade organizacional, a área de Compras Públicas oferece a oportunidade de implantação de indicadores de desempenho, de forma a monitorar seu desenvolvimento, tanto na perspectiva qualitativa quanto quantitativa. Não obstante, por tratar-se de área-chave do dispêndio de recursos públicos, tem-se um foco constante dos órgãos de auditoria e controle. Exercer monitoramento dessa área não só envolve aspectos da boa administração, mas também se traduz em boas práticas de *accountability* dos gastos públicos.

É vasta, inclusive, a gama de orientações dos órgãos de controle e fiscalização para que os órgãos da administração pública mantenham indicadores de desempenho na sua gestão. Por seu conteúdo, transcreve-se a seguir trecho do Acórdão nº 3072/2016 – 1ª Câmara do egrégio Tribunal de Contas da União – TCU:

Ementa: recomendação ao (...) que, com base na "Prática E2. 2 - Estabelecer a estratégia da organização", do Referencial Básico de Governança - TCU (2014), avalie a oportunidade e conveniência de **rever seus indicadores de desempenho, com vistas a construir sistema de indicadores que sejam úteis para a gestão estratégica da unidade** (BRASIL, 2016) (grifo nosso).

Em didática obra confeccionada pelo mesmo Tribunal, intitulado Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2014, p.

52), cujo propósito é reunir e organizar boas práticas da governança pública, consta a seguinte orientação:

Prática E2. 2 - Estabelecer a estratégia da organização. Consiste em definir a missão, a visão e a estratégia da organização, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho. Pressupõe também o envolvimento das partes interessadas na formulação da estratégia e a sua execução (BRASIL, 2014).

Em outra decisão (Acórdão nº 5633/2015 – 1ª Câmara), o mesmo tribunal recomenda a um órgão jurisdicionado que adote medidas para aperfeiçoar seus indicadores com vistas a permitir o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados por uma gestão. E não é só. Recomenda ainda que haja justificativa da gestão para a adequação do fenômeno que se pretende medir em relação ao desempenho da gestão no período em análise e, se houver a ausência de aferição em determinados períodos (BRASIL, 2015).

Nota-se, então, que o principal órgão de controle da Administração Pública Federal não só fiscaliza a adoção de indicadores, como também exige que estes estejam em consonância com o planejamento estratégico do órgão. Em sua vertente didática, também publicou orientação para que os gestores adotem a conduta da avaliação de desempenho.

### **3.3.2 Variáveis determinantes de compras**

A pesquisa em torno do comportamento de Compras nas organizações realizada por Wind e Webster (1972) revela a importância da identificação das variáveis que afetam as decisões de compra de bens e serviços, bem como a necessidade de se estabelecer uma estrutura para analisar e interpretar tais variáveis.

Corroborando esses autores, Santos e Ponte (1998, p. 6) defendem que o impacto da decisão leva em conta “as variáveis relevantes para a avaliação de cada alternativa, visando à escolha daquela que melhor atenda aos objetivos da organização”. Eles reforçam que:

Os modelos de decisão permitem que as consequências das várias alternativas sejam avaliadas antes de tomar a decisão, possibilitando ao gestor escolher aquela que apresente os melhores resultados. Constituem, assim, um procedimento estruturado, no qual as diversas variáveis que impactam a decisão podem ser organizadas e examinadas de modo sistemático e consistente (SANTOS; PONTE, 1998, p. 6).

Segundo Fernandes (1998), modelos de decisão são compostos por variáveis predeterminadas, que devem ser relevantes para análise e elaboração prévia de possíveis alternativas. Melhor explicando, devem ser específicas o suficiente para serem consideradas pelo gestor no momento de sua tomada de decisão, pelo fato de influenciarem essas decisões e impactarem no resultado de cada evento.

De acordo com Chaves (2002), em se tratando da atividade de compras nas organizações, a elaboração de alternativas só é possível com base na análise de determinadas variáveis de decisão (neste estudo representadas pelas variáveis determinantes de compras).

De acordo com Almeida (1996), tais variáveis de decisão podem ser explicadas como as condições específicas envolvidas na ação de adquirir determinado produto ou contratação de serviço e que estão sob o domínio do gestor ou que pelo menos este tenha influência e responsabilidade nas suas consequências, sendo essas variáveis utilizadas para subsidiar o processo de tomada de decisão de compras.

Conforme Garcia (2003), na definição das Variáveis de Decisão deve-se considerar a realidade operacional da organização, integrando um modelo específico capaz de fornecer subsídios suficientes para auxiliar o gestor na escolha da alternativa que aperfeiçoa os resultados ou possibilita vislumbrá-los o mais próximo da realidade. Com isso, ele terá condições de decidir, criteriosamente, qual a alternativa mais adequada para a empresa naquele espaço temporal.

Dessa forma, o rol de variáveis que compõem um modelo específico de decisão pode variar conforme o tipo de organização pesquisada, o setor de atuação, o nível de desenvolvimento da função Compras na organização pesquisada, os objetivos, as estratégias e as políticas da organização.

É importante salientar que as variáveis envolvidas no processo de decisão de compra nas organizações não devem ser analisadas isoladamente, tendo em vista que determinada variável pode impactar diretamente outra variável de compra qualquer. A afirmação de Ballou (2006, p. 359) a respeito das quantidades e momentos dos pedidos exemplifica claramente essa situação: “As quantidades de cada compra e seu momento afetam os preços a serem pagos, os custos de transporte e de manutenção de estoques”. Somente nessa afirmativa é possível constatar cinco diferentes variáveis envolvidas no processo de decisão de compras: quantidade, tempo, preço, custo de transporte (frete) e nível de estoque.

Atenção especial deve ser dada ao estudo das variáveis preconizadas na literatura especializada, tendo em vista que elas podem estar contidas em afirmações como a proferida por Gaither e Frazier (2005, p. 432) a respeito da missão dos Departamentos de Compras:

A missão do departamento de compras é perceber as prioridades competitivas necessárias para cada produto/serviço importante (baixos custos de produção, entregas rápidas e no tempo certo, produtos/serviços de alta qualidade e flexibilidade) e desenvolver planos de compra para cada produto/serviço importante que sejam coerentes com as estratégias de operações.

Dessa forma, esta pesquisa, como mencionado anteriormente, tem como indicadores de desempenho dos processos de compras públicas eletrônicas os seguintes temas: transparência (abordado anteriormente), qualidade, tempo, quantidade e preço.

Através da análise da variação desses indicadores e comparando-os com a percepção dos agentes envolvidos (solicitantes e executores), espera-se chegar a uma definição sobre o desempenho dos processos de compras.

As variáveis apresentadas a seguir foram selecionadas a partir da literatura utilizada neste estudo. Dessa forma, não há caráter impositivo ou intenção de esgotar o tema.

### 3.3.2.1 Qualidade

A qualidade pode ser vista com vários significados e conotações. Para Compras, a qualidade “[...] pode ser apropriadamente definida ou especificada como o conjunto amplo de características de um produto ou serviço relevantes para atender às exigências” (BAILY *et al.*, 2000, p. 118). Nesse sentido, qualidade pode ser vista como função preventiva que visa antecipar-se para que não haja defeitos no momento da entrega do produto ou serviço (DIAS; COSTA, 2012).

Para Baily *et al.* (2000, p. 118), “A qualidade para determinada aplicação pode ser muito baixa ou muito alta”. Dessa forma, a qualidade na área de Compras está ligada a duas abordagens para a especificação do item a ser comprado:

a) especificação de desempenho: indicar claramente o propósito, função, aplicação e desempenho esperados do material ou serviço comprados. Especificar detalhadamente permite maior concorrência e possibilita novas maneiras de o fornecedor atender às exigências do cliente; e

b) especificação de conformidade: são especificações em que a organização compradora deixa bem claro o que deve ser atendido. A especificação é do produto, não da sua aplicação. Como exemplo, temos a compra de um produto químico específico a ser aplicado em determinado processo produtivo.

Lambert, Stock e Vantine (1999) defendem que o nível da qualidade deve ser especificado de diversas maneiras, como: padrões especiais; especificações de *design*; projetos de engenharia; especificações de desempenho, de funções, adequação de material e métodos de fabricação; marcas comerciais; amostras; e graduações de mercados. Por sua vez, Dias e Costa (2012) apontam alguns fatores relacionados à qualidade dos produtos, como: desempenho, características, confiabilidade, durabilidade, conformidade e serviço.

O termo qualidade é estudado exaustivamente na administração e se apresenta sob diversas percepções. No entanto, para este estudo, ele será relacionado à capacidade de atingir os efeitos, propriedades ou virtudes pretendidos.

“Qualidade é a adequação ao uso. É a conformidade às exigências.” Esta é a definição técnica estabelecida pela INTERNATIONAL STANDARDIZATION ORGANIZATION (ISO), entidade situada na Suíça e responsável pelas normas de qualidade, em diversos setores, no mundo inteiro.

Contudo, para Espuny (2008), quando se fala de qualidade, é forçoso render-se a definições mais abrangentes. Segundo esse autor:

Qualidade tem a ver, primordialmente, com o processo pelo qual os produtos ou serviços são materializados. Se o processo for bem realizado, um bom produto final advirá naturalmente. A Qualidade reside no que se faz – aliás – em tudo o que se faz – e não apenas no que se tem como consequência disso (ESPUNY, 2008, p.14).

Em outras palavras, todos os processos de determinada atividade são importantes; se os processos forem desenvolvidos com qualidade, o produto final terá qualidade.

Nesse sentido, o conceito de qualidade pode ser definido como a totalidade de características de um produto ou serviço que possuem a capacidade de satisfazer certa necessidade de determinado cliente. Esse conceito também é empregado para expressar a excelência de dado produto ou serviço (MARCONDES, 2016).

Já a gestão por qualidade é uma alternativa para reorientação gerencial das organizações e tem como pontos básicos o foco no cliente, trabalho em equipe, decisões baseadas em fatos e dados e pela busca constante da solução de problemas e da diminuição de erros (MARCONDES, 2016).

Para melhor compreensão da qualidade e tendo em vista a subjetividade dos seus múltiplos pontos de vista, Marcondes (2016) a representa em sete dimensões distintas, como forma da sua avaliação:

– Características/Especificações: referem-se às especificações que diferenciam um produto do produto dos concorrentes;

– Desempenho: relaciona-se ao aspecto operacional básico (testes comparativos feitos dentro de uma mesma categoria), de qualquer produto;

- Conformidade: reflete à visão tradicional (padrões) da qualidade; o produto está de acordo com as especificações;
- Confiabilidade: está associada ao grau de isenção de falhas do produto (bens duráveis) e à probabilidade de que um item desempenhe, sem falhas, sua função;
- Durabilidade: consiste em uma medida de vida útil (substituição) de um produto, analisada tanto por aspectos técnicos quanto econômicos;
- Imagem: deriva de qualidades (estética observada) que refletem a imagem positiva ou negativa, imediata e ao longo do tempo; e
- Atendimento ao cliente: objetiva assegurar a continuidade dos serviços (assistência técnica, serviço de atendimento ao cliente – SAC, pelo 0800) oferecidos pelo produto após sua venda.

Nas compras públicas, a qualidade dos produtos ou serviços adquiridos está relacionada diretamente à especificação do pedido, uma vez que o fornecedor só poderá ofertar um item que atenda a todas as características solicitadas pelo demandante.

### **3.3.2.2 Tempo**

O tempo está relacionado à necessidade de minimizar o desperdício na cadeia de suprimentos ocasionado por atrasos nas entregas dos produtos adquiridos e evitar compras em contingência. Baily *et al.* (2000) associam o tempo à vantagem competitiva, tendo em vista que o sucesso das empresas está ligado à sua capacidade de reagir de imediato e rigorosamente às necessidades do mercado. “O reconhecimento do ‘tempo’ como variável-chave e a necessidade de minimizar seu desperdício na cadeia de suprimentos têm aumentado o grau de preocupação da empresa em anos recentes” (BAILY *et al.*, 2000, p. 161).

Dias e Costa (2012) defendem que todos devem ficar atentos a qualquer tipo de ocorrência que possa prejudicar os prazos de entrega. Ideias como responsividade, compressão de tempo e momento de vender corretamente ganham prioridade nas estratégias gerenciais das organizações.

Dias e Costa (2012, p. 173) exemplificam a importância do prazo de entrega:

[...] se a empresa compradora necessita do material para o dia 15, não há por que ele chegar no dia 11, pois, dessa forma, o prazo de pagamento começa a correr com quatro dias de antecedência. À primeira vista, essa ação pode parecer insignificante, mas, se tal fato incidir sobre grande parte das milhares de aquisições realizadas pelo departamento de compras, anualmente, o valor desperdiçado será de grande ordem.

Ainda para Dias e Costa (2012), a administração do tempo de entrega no processo de compras pode ser exercida com maior eficácia, sem esgotar o tema, se os departamentos usuários tiverem a compreensão do processo de compras, se o acompanhamento dos pedidos for devidamente realizado junto com os fornecedores e se alguns pontos puderem ser assegurados, como:

- 1) conhecimento e acordo em torno dos *lead times*;
- 2) trabalho conjunto entre comprador e vendedor;
- 3) compartilhamento de informações entre comprador e vendedor;
- 4) não ocorrência de reprogramação frequente de pedidos já realizados;
- 5) evitamento de intervenções desnecessárias;
- 6) checagem da capacidade produtiva e condições de entrega dos fornecedores antes de fechar o contrato;
- 7) especificações claras, compreendidas e de acordo com a capacidade técnica do fornecedor;
- 8) não alteração de especificações com frequência;
- 9) especificação correta das condições de entrega; e
- 10) situação real de fornecimento devidamente esclarecida pelo vendedor.

O tempo gasto nas compras públicas, diferentemente dos processos realizados em empresas privadas, sofre influências de algumas normas legais bem específicas aos



serviços públicos, como o prazo de publicação dos Editais, tempo para recursos e contrarrecursos e, em alguns momentos, até a escassez de recursos.

### **3.3.2.3 Quantidade**

Na definição da quantidade de compras, devem-se considerar o planejamento e controle de estoque, bem como o planejamento e controle da produção. Algumas políticas de pedidos impactam na quantidade a ser solicitada aos fornecedores, bem como podem proporcionar a redução de custos globais.

Especificamente, em relação ao controle dos níveis de estoque, há algumas formas de determinar a quantidade a ser comprada, como: lote econômico de compra, giro de estoque, nível de serviço, quebras de preços e descontos por quantidade. Ao privilegiar as necessidades de produção, a quantidade de itens a serem pedidos pode ser gerenciada por meio de ferramentas como o Materials Requirements Planning (MRP) – sistema-padrão para calcular as quantidades de componentes, submontagem e material para execução de um programa de fabricação de produtos; e o sistema *Just in Time*, que foca na eliminação do desperdício na produção em conjunto com o planejamento das compras.

### **3.3.2.4 Preço**

Concorrência, valor percebido pelos clientes e custo de produção são fatores que afetam as decisões de preço. A busca pelo menor preço é uma realidade nos Departamentos de Compras. Logo, tais fatores, atrelados à análise das demais variáveis-chave de compras, podem significar redução nos custos de aquisição. “Provavelmente, o preço de compra é o fator mais frequentemente associado às responsabilidades de compras” (BAILY *et al.*, 2000, p. 23). Deve-se ficar atento para que o menor preço não acarrete problemas, de tal modo que torne o custo total da aquisição muito elevado.

Nesse sentido, nas compras públicas é necessário fazer uma análise detalhada da pesquisa de preços, comparando a descrição do pedido com as pesquisas realizadas.

Segundo Baily *et al.* (2000), para muitos compradores a formação de parcerias com fornecedores é um fator capaz de eliminar custos desnecessários da cadeia de suprimentos, reduzindo, conseqüentemente, o preço dos itens a serem adquiridos. Nas compras públicas, isso é possível através do sistema de registro de preços.

Alguns meios podem ser adotados para redução dos custos desnecessários, como:

- a) redução do número de fornecedores da cadeia de suprimentos;
- b) desenvolvimento conjunto de novos produtos;
- c) trabalho com fornecedores responsivos;
- d) uso de bancos de dados integrados;
- e) exaustiva pesquisa de preços; e
- f) orientação de fornecedores-chave.

Preço pelo valor percebido dos clientes também deve ser considerado. “O preço de valor percebido está baseado na percepção do cliente sobre o valor relativo e não do custo. [...] clientes diferentes têm ordens de prioridade diferentes e alguns estão dispostos a pagar mais do que outros por determinado produto” (BAILY *et al.*, 2000, p. 222). Confiabilidade, durabilidade, bons serviços e pronta entrega são alguns dos fatores que podem ser interpretados como vantagem para alguns clientes, o que pode impactar no preço de venda de determinado produto e, por conseqüência, afetar diretamente as compras organizacionais.

Outro fator importante a considerar na determinação de preço está no índice que mede a sensibilidade às mudanças de preço, ou seja, elasticidade-preço. Este índice reflete a extensão pela qual as mudanças de preço afetam a quantidade vendida. Pode ser obtida dividindo-se a variação da quantidade vendida pela mudança do preço, ambas em porcentagem.

Por fim, ainda discutindo a variável preço dentro do processo de decisão de compras, Baily *et al.* (2000) esclarecem que qualquer tentativa de evidenciar e descrever os descontos estaria sujeita a erros. Entretanto, para esses autores, as principais categorias são:

- 1) prazo de pagamento: à vista, à vista com cheque, prazo menor;
- 2) quantidade: quantidade de produtos, valor ou quantidade acumulada em determinado período;
- 3) tipo de cliente: revendedor, produtor/montador, cliente preferencial; e
- 4) especiais: sazonais, promocionais e liquidação.

Atenção especial deve ser dispensada aos preços de compra de *commodities*. Ocorrem grandes flutuações de preços neste mercado, o que representa real desafio para os compradores que necessitam de grandes quantidades de *commodities*, principalmente no que tange à estipulação das frequências de compras de determinados itens.

## **4 METODOLOGIA**

Gil (2009) define metodologia de pesquisa como o caminho estabelecido para se chegar a determinado fim, ou seja, é um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir conhecimento.

A metodologia utilizada neste estudo foi estruturada em três fases distintas, em que se utilizaram em cada uma delas técnicas específicas de pesquisa. O objetivo foi explorar o que cada uma dessas técnicas tem de melhor para que os resultados tivessem o máximo de confiança possível.

Os dados coletados foram tabulados formando um Banco de Dados para cada variável estudada. Foram desconsiderados os processos de contratação de serviços continuados ou parcelados, bem como os processos de Sistema de Registro de Preço (SRP), obras de engenharia, por envolverem questões mais específicas do que um processo de compra comum.

Portanto, a amostra foi constituída por todos os processos de compras realizados pela Diretoria de Material da UFV, por meio da modalidade Pregão Eletrônico, compreendidos durante os anos 2016 e 2017, cujo objetivo seria a aquisição de material de consumo, material permanente e contratação de serviços não continuados.

Assim, nesta seção, apresentam-se os procedimentos metodológicos que foram utilizados para a consecução dos objetivos propostos neste estudo e, para tal, expõem-se: tipo, abordagem e método de pesquisa; unidade de análise e sujeitos da pesquisa; coleta de dados; e tratamento dos dados a serem empregados em cada uma das fases da pesquisa.

### **4.1 Tipo, abordagem e método de pesquisa.**

Primeira fase: o objetivo desta fase foi verificar, por meio da quantificação dos dados, as variações quanto ao tempo gasto nos processos de compras; a variação

no preço estimado para o preço praticado; a variação na qualidade dos objetos adquiridos, comparando o número de itens comprados em relação ao número de itens aceitos; a variação de quantidade, comparando-se o número de itens solicitados em relação ao número de itens efetivamente adquiridos; e, por fim, a transparência, por meio da análise do cumprimento das imposições legais sobre esses processos.

Para isso, realizou-se uma pesquisa do Tipo Descritiva, de abordagem quantitativa, através do método de estudo de caso. Dessa forma, atendeu-se ao primeiro dos três objetivos específicos da pesquisa: analisar as variações de quantidades, qualidade, tempo e preços praticados nos pregões eletrônicos da UFV, além da execução das exigências legais quanto à transparência nesses processos.

A pesquisa descritiva, segundo Triviños (1987), ordena o investigador a uma série de conhecimentos sobre o que se deseja pesquisar. Barros e Lehfeld (2007) afirmam, no entanto, que na *pesquisa descritiva* o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico devem ocorrer sem a interferência do pesquisador. Para Cervo, Bervian e Silva (2002), a pesquisa descritiva é um meio em que se busca descobrir como os fenômenos ocorrem, sua regularidade e suas motivações, tendo como objetivo conhecer novos fenômenos nos aspectos sociais, políticos e econômicos da vida, tanto individual quanto coletiva.

Já a pesquisa quantitativa, segundo Minayo (2008), possibilita a visualização de dados, indicadores e tendências ou a produção de modelos teóricos abstratos com aplicabilidade prática, evidenciando a regularidade dos fenômenos. Silva (2005) considera que os dados podem ser quantificados, ou seja, permitem traduzir em números as informações obtidas, para classificá-las e analisá-las, lançando mão de recursos e técnicas estatísticos.

O estudo de caso, por sua vez, segundo Fonseca (2002), pode transcorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que busca compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes; ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo, do ponto de vista do investigador.

Segunda fase: o objetivo desta fase foi identificar como os agentes solicitantes e os executores dos processos de compras públicas eletrônicas percebem o desempenho e transparência desses processos (segundo objetivo específico da pesquisa).

Para tal, nesta fase se realizou uma pesquisa do tipo descritiva, de abordagem quantitativa, por meio do método Survey.

Segundo Santos (1999), Survey é uma pesquisa que busca informação diretamente com um grupo de interesse a respeito dos dados que se deseja obter. Trata-se de um procedimento útil, especialmente em pesquisas exploratórias e descritivas. Para Fonseca (2002), a pesquisa com survey pode ser referida como a obtenção de dados ou informações sobre as características ou as opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, utilizando-se um questionário como instrumento de pesquisa.

Terceira fase: o objetivo desta fase foi identificar os principais gargalos dos processos de compras públicas e comparar as percepções dos agentes solicitantes e executores com os dados levantados, para atender, assim, ao terceiro objetivo específico desta pesquisa.

Dessa forma, realizou-se uma pesquisa do tipo descritiva, de abordagem qualitativa, através do método Estudo de Caso.

A pesquisa qualitativa, segundo Goldenberg (1997), não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social ou de uma organização, por exemplo. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Assim, os pesquisadores qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus preconceitos e crenças contaminem a pesquisa.

## **4.2 Unidade de análise e sujeitos da pesquisa**

De acordo com Godoy (1995), a unidade de análise designa os elementos que representarão a população a ser estudada em uma pesquisa. É necessário e importante, pois a partir daí são estabelecidas as fronteiras de interesse do pesquisador, bem como até aonde ele deve ir e como abrir campo para novos estudos quando necessário. Gerhard e Silveira (2009) ainda esclarecem que, independentemente do âmbito da análise, é necessário identificar os sujeitos da pesquisa que contribuirão para o alcance dos resultados pretendidos.

Nesse sentido, estabeleceram-se como unidade de análise para esta pesquisa os processos de compras eletrônicas realizadas pela Diretoria de Material (DMT) da UFV, *Campus Viçosa*, no período de 2016 e 2017, e como sujeitos da pesquisa os agentes públicos envolvidos na execução dos processos de compras públicas eletrônicas, ou seja, os solicitantes e os executores. Esses agentes são os responsáveis pelos pedidos de compras e toda a equipe da DMT, ou seja, a equipe de pesquisa de preço e análise de solicitação, a equipe da comissão de licitação, pregoeiros, responsáveis pelo estoque e recebimento de mercadoria, equipe de contratos e empenho e diretores.

## **4.3 Amostragem**

Na primeira fase da pesquisa, utilizou-se toda a população, ou seja, foram analisados todos os 170 pregões realizados durante os anos 2016 e 2017 pela Diretoria de Material da UFV. Contudo, também foram feitas análises, isolando-se os itens que obtiveram valores de descontos negativos.

Para a segunda fase, consideraram-se como amostra todos os solicitantes que fizeram, no mínimo, três pedidos de compra entre os anos 2016 e 2017 e também todos os executores.

Na terceira fase, a amostra foi composta por seis solicitantes e seis executores, que serão escolhidos de forma intencional, de acordo com a acessibilidade e experiência com as compras públicas.

#### **4.4 Técnica de coleta de dados**

A coleta de dados na primeira fase desta pesquisa deu-se por meio da pesquisa documental.

Para Fonseca (2002), a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão etc.

Nesta etapa são consultadas algumas fontes secundárias, como o Sistema Integrado de Materiais (SIM), que é o sistema de controle interno da UFV; e o site do Comprasnet e Portal de Compras do Governo Federal, utilizado para prestar contas sobre as compras realizadas pelo governo, além dos próprios processos físicos. O objetivo principal desta etapa é coletar dados capazes de gerar informações a respeito da variação de qualidade, quantidade, preço e tempo gasto na execução desses processos. Nesta fase, ainda se consulta o Diário Oficial da União (DOU), com o objetivo de verificar a publicação de alguns atos relacionados às compras públicas que são obrigatórios por lei.

Na segunda fase, os dados serão coletados por meio da aplicação de questionário, do tipo escala de Likert, com cinco níveis. Esta escala é o modelo mais utilizado e debatido entre os pesquisadores e foi desenvolvido por Rensis Likert em 1932, para mensurar atitudes no contexto das ciências comportamentais. A escala de verificação de Likert consiste em tomar um construto e desenvolver um conjunto de afirmações relacionadas à sua definição, para as quais os entrevistados emitem seu grau de concordância (COSTA, 2011).

Segundo Barbosa (2008), os pontos positivos de se utilizarem questionários como método de coleta de dados são: garantia do anonimato do pesquisado; as questões objetivas são de fácil pontuação; garantia de uniformidade, pela padronização das questões; possibilidade de oferecer ao participante maior tempo para pensar e responder; facilidade de conversão dos dados para o software de análise; e, por último, custo razoável. Já como pontos adversos se destacam: a inviabilidade de



esclarecimento das respostas discursivas; e a dificuldade em pontuá-las, além de possibilitar respostas influenciadas pelo “desejo de nivelamento social”. Neste caso, segundo McMillan e Schumacher (1997), a tendência é de que as respostas não sejam exatamente da forma como a realidade se apresenta, mas influenciadas por um desejo do entrevistado de se mostrar com outro nível social, segundo as conveniências de sua imagem perante a sociedade.

Os questionários foram aplicados aos agentes solicitantes (responsáveis pelos pedidos de compra) e aos agentes executores, com o objetivo de verificar a percepção deles em relação ao desempenho e transparência dos processos de compras eletrônicas.

O questionário foi criado a partir dos quatro pilares apresentados na definição feita por Motta (2010) e Baily (2008), que definem uma boa compra como aquela que apresenta a melhor relação custo-benefício ao conjugar os seguintes elementos: qualidade, tempo, quantidade e preço, ou seja, comprar bem é “comprar a quantidade de material correta, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado”.

Na terceira fase, as informações são coletadas por meio da realização de entrevistas semiestruturadas.

Martins e Bicudo (1994) ressaltam a importância da entrevista na obtenção de dados ao afirmarem que esta permite revelar a verdadeira visão do mundo dos entrevistados.

Para Salvador (1980) e Ribeiro (2008), a entrevista tornou-se, nos últimos anos, um instrumento do qual se servem constantemente, e com maior profundidade, os pesquisadores das áreas das ciências sociais e psicológicas. Esses estudiosos recorrem à entrevista sempre que têm necessidade de obter dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais, que podem ser fornecidos por determinadas pessoas.

O objetivo aqui é avaliar, de maneira mais profunda, qual a percepção que esses agentes têm a respeito do desempenho dos processos de compras públicas eletrônicas. A entrevista também tem como finalidade identificar possíveis gargalos nesses processos, que poderão ser fatores causadores de ineficiência. Ela é criada a partir das informações coletadas nas fases anteriores, ou seja, após a análise da pesquisa documental e a aplicação e análise dos questionários. Assim como nas fases anteriores, a entrevista é pautada nos seguintes temas: Transparência e Desempenho.

#### **4.5 Tratamento dos dados**

As informações coletadas nas duas primeiras fases da pesquisa foram tratadas com o auxílio de planilhas do Microsoft Excel, a partir da Estatística Descritiva. Já as informações foram coletadas na terceira fase, a partir da Análise de Conteúdo.

A estatística descritiva tem como objetivo básico sintetizar valores de mesma natureza, permitindo que se tenha uma visão global da variação desses valores, organizando e descrevendo os dados de três maneiras: por meio de tabelas, de gráficos e de medidas descritivas (REIS, 1998).

Assim, poder-se-á obter uma visão mais clara a respeito da variação do desempenho e transparência dos processos de compras públicas eletrônicas, pois será possível dimensionar a qualidade e quantidade dos objetos que estão sendo adquiridos, bem como o tempo gasto nesses processos e quanto o valor pago está variando em relação ao valor estimado para cada variável.

Já a análise de conteúdo, segundo Bardin (1979), pode ser entendida como uma técnica com a qual se obtêm informações, utilizando a observação e a análise do conteúdo de textos escritos. Por meio dessa técnica, é possível mensurar a regularidade de determinadas palavras, bem como avaliar seu significado no contexto exposto, interpretar por meio do discurso as reais intenções e buscar decifrar o discurso que se é empregado na fala. Com isso, é possível interpretar e fazer inferências e reflexões das expressões obtidas nas entrevistas, com vistas a

conseguir desvendar a intenção por trás das palavras, frases e expressões (BARDIN, 1979).

Com o propósito de facilitar a compreensão da metodologia adotada, na Tabela 1 é apresentada a metodologia de pesquisa, com o resumo da proposta apresentada para este estudo.

Tabela 1 – Resumo da proposta metodológica da pesquisa

Metodologia	Fase 1	Fase 2	Fase 3
<b>Objetivo</b>	a) Analisar as variações de quantidades, qualidade, tempo e preços praticados nos pregões eletrônicos da UFV, além da execução das exigências legais quanto à transparência nesses processos.	b) Identificar como os agentes solicitantes e os executores dos processos de compras públicas eletrônicas percebem o desempenho e transparência desses processos	c) Identificar os principais gargalos dos processos de compras públicas e comparar as percepções dos agentes solicitantes e executores com os dados levantados.
<b>Tipo</b>	Descritiva	Descritiva	Descritiva
<b>Abordagem</b>	Quantitativa	Quantitativa	Qualitativa
<b>Método</b>	Estudo de caso	Survey	Estudo de caso
<b>Técnica de coleta de dados</b>	Pesquisa documental	Questionário	Entrevistas
<b>Tratamento de dados</b>	Estatística descritiva	Estatística descritiva	Análise de conteúdo
<b>Unidade de análise e sujeitos da pesquisa</b>	Processos de compras públicas eletrônicas	Solicitantes e executores	Solicitantes e executores
<b>População e amostra</b>	População e amostra: todos os processos de compras realizados em 2016 e 2017	População: todos os processos analisados na fase 1 Amostra: solicitantes — aqueles que realizaram no mínimo três pedidos Executores: todos	População: todos os solicitantes e executores que participaram da fase anterior Amostra: seis solicitantes e seis executores

Fonte: Elaborado pelo autor.

## **5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Nesta seção, apresentam-se os resultados sobre as observações realizadas a respeito dos processos de compras eletrônicas da Universidade Federal de Viçosa, de modo que possibilite atender aos objetivos desta pesquisa.

Para tal, esta seção foi estruturada em três partes, ordenadas conforme a proposta metodológica da pesquisa. Portanto, na primeira parte, apresentam-se as variações de preço, quantidade, qualidade e tempo praticados nesses processos, bem como uma avaliação sobre a aplicação prática das determinações legais relacionados à sua transparência.

Na segunda parte, expõem-se as percepções dos agentes públicos, entrevistados e executores, em relação ao desempenho desses processos.

Na terceira etapa, apresenta-se o resultado das entrevistas, com destaque para os principais gargalos e qualidades desses processos, segundo os próprios agentes envolvidos em sua execução.

Por fim, apresenta-se uma análise sobre os principais pontos abordados nas três fases da pesquisa, destacando aqueles assuntos mais discutidos e que apresentaram maior relevância.

### **5.1 Tempo, preço, quantidade, qualidade e transparência.**

Nesta pesquisa, foram analisados todos os 170 Pregões Eletrônicos realizados pela Universidade Federal de Viçosa entre 2016 e 2017. Esses pregões, por sua vez, corresponderam à intenção de compra de 3.665 itens, sendo 1.352 destes solicitados em 2016 e 2.313, em 2017.

Em relação à natureza desses produtos, 3.427 foram material de consumo, 207 material permanente e apenas 28, solicitações de serviços. Destaca-se a

representatividade dos itens de consumo nessas observações, chegando a 93,5% do total de pedidos de compra que tramitaram na DMT nesse período.

O Manual de Despesa Nacional (2008) traz algumas orientações sobre como proceder à devida classificação entre material permanente x material de consumo, o que, por vezes, causa tantas dúvidas pelo fato de seus conceitos permitirem interpretação dúbia, levando-se em conta a fragilidade e, ou, a durabilidade do bem, além da tendência de se considerar também o seu valor. Ainda mais quando se combinam princípios da contabilidade e da administração pública. Com isso, buscase, então, facilitar o discernimento, em que o Manual de Despesa Nacional sugere a análise dos seguintes critérios para material de consumo:

- Critério da Durabilidade: se em uso normal, perde ou tem reduzidas as suas condições de funcionamento, no prazo máximo de dois anos;
- Critério da Fragilidade: se sua estrutura for quebradiça, deformável ou danificável, caracterizando sua irrecuperabilidade e perda de sua identidade ou funcionalidade;
- Critério da Perecibilidade: se está sujeito a modificações (químicas ou físicas) ou se deteriora ou perde sua característica pelo uso normal;
- Critério da Incorporabilidade: se está destinado à incorporação a outro bem e não pode ser retirado sem prejuízo das características do principal. Se com a incorporação houver alterações significativas das funcionalidades do bem principal e, ou, do seu valor monetário, será considerado permanente;
- Critério da Transformabilidade: se foi adquirido para fim de transformação; e
- Critério da Finalidade: se o material foi adquirido para consumo imediato ou para distribuição gratuita.

São exemplos de material de consumo utilizado pela UFV itens de papelaria, material de limpeza, ração animal, reagentes e material de laboratório. Já os

permanentes são móveis, como cadeira, mesa e armários, computadores, máquinas agrícolas, automóveis, entre outros.

Os serviços mais comuns contratados pela UFV são a manutenção de equipamentos, dedetização e serviços de locação de equipamentos.

A seguir, apresentam-se os números de itens licitados classificados de acordo com sua natureza.

**Tabela 2 – Pregões eletrônicos realizados**

Ano	Nº de pregões	Itens			
		Material de consumo	Material permanente	Serviços	Total de itens
2016	69	1310	39	3	1352
2017	101	2117	168	28	2313
Dados Gerais*	170	3427	207	31	3665

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **5.1.1 Análise sobre a variação do tempo gasto nos processos de compras públicas eletrônicas da UFV**

Nesta etapa da pesquisa, objetivou-se mensurar o tempo gasto entre o momento em que o agente solicitante formaliza sua demanda no Sistema Interno de Compras da UFV (SIM) até a data da efetiva entrega da mercadoria ou realização do serviço. Para tal, ignoraram-se os itens fracassados, ou seja, aqueles itens que faziam parte do pregão, mas que, por algum motivo, não foram adquiridos.

Como unidade de medida de tempo, utilizou-se “dias”.

A Tabela 3 apresenta os resultados gerais das variações de tempo desses processos.

Tabela 3 – Variação de tempo gasto nos processos de compras públicas eletrônicas da UFV

Descrição	Menor valor (dias)	Maior valor (dias)	Médias** (dias)	Desvio Padrão** (dias)	Observações (n)
M. Consumo	21	547	153	68	2455
M. Permanente	57	504	160	74	122
Serviços	89	337	182	85	6
<b>Dados Gerais*</b>	<b>21</b>	<b>547</b>	<b>154</b>	<b>69</b>	<b>2.583</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao analisar tais dados, pode-se afirmar que o tempo médio de execução de um processo de compra eletrônica na UFV gira em torno de 154 dias, ou aproximadamente cinco meses. No entanto, nota-se também que as aquisições de material de consumo são mais rápidas, em média, sete dias em relação às aquisições de material permanente e 29 dias em relação aos processos de contratação de serviços. Números estes muito próximos a média nacional que é de 4 meses segundo o Instituto de Negócios públicos em sua edição 2012-2015.

Outro fato que chama a atenção é a variação entre os tempos mínimo e máximo de execução desses processos. O caso mais acentuado é o das aquisições de material de consumo, em que houve variação de aproximadamente 92% entre o processo mais rápido em relação ao processo mais demorado. Material permanente e serviços também não ficam muito atrás, apresentando uma variação aproximada de 73% e 88%, respectivamente.

Nota-se também que, de acordo com os desvios-padrão apresentados, o tempo entre um processo e outro varia muito, o que dificulta prever o tempo gasto na execução desses processos.

Para melhor interpretação de como se dá essa variação de tempo de um processo para outro, decidiu-se realizar também uma análise mais detalhada. Assim, dividiram-se as amostras por ano de execução e também por natureza do item.

### 5.1.1.1 Análise da variação de tempo gasto nos processos de compras eletrônicas da UFV por ano de execução

Nas Tabelas 4 e 5, apresentam-se os números observados no ano 2016. Todos os valores foram arredondados.

**Tabela 4 – Variação de tempo gasto nas compras públicas eletrônicas da UFV realizadas no ano 2016**

Classes	Valor mínimo (dias)	Valor máximo (dias)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	21	56	12	1,15	1,15
2	56	90	149	14,34	15,49
3	90	125	361	34,74	50,24
4	125	160	220	21,17	71,41
5	160	195	189	18,19	89,60
6	195	230	52	5,00	94,61
7	230	264	22	2,17	96,72
8	264	299	17	1,63	98,36
9	299	334	7	0,67	99,03
10	334	369	5	0,48	99,51
11	369	404	5	0,48	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 5 – Variação de tempo – Ano 2016**

<b>Número de observações</b>	<b>1039</b>
Erro-padrão	1,7
Coeficiente de variação	40
Amplitude	382
Média aritmética	137
Desvio-padrão	54
Valor máximo	404
Valor mínimo	21
Intervalo de confiança P(0,05)	3

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nos números apresentados nas Tabelas 4 e 5, pode-se afirmar que no ano 2016 foram adquiridos 1.039 itens através dos pregões eletrônicos e o tempo médio gasto em cada aquisição foi de 137 dias. O menor tempo em uma aquisição foi de 21 dias e o máximo, de 404 dias, com desvio-padrão de 54 dias.



Em relação à frequência, observou-se que a maioria das aquisições foi realizada no intervalo de 56 a 195 dias, em que se destaca o intervalo de 90 a 125 dias, com 361 observações. Com isso, é possível afirmar que aproximadamente 89,6% das aquisições são realizadas em até seis meses e que, dessas, 62% foram feitas entre três e cinco meses, aproximadamente.

Nas Tabelas 6 e 7, apresentam-se os números observados no ano 2017.

**Tabela 6 – Variação de tempo gasto nas compras públicas eletrônicas da UFV realizadas no ano 2017**

Classes	Valor mínimo (dias)	Valor máximo (dias)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	41	83	108	6,99	6,99
2	83	125	351	22,73	29,72
3	125	167	476	30,82	60,55
4	167	209	360	23,31	83,87
5	209	251	124	8,03	91,90
6	251	293	30	1,94	93,84
7	293	336	12	0,77	94,62
8	336	378	51	3,30	97,92
9	378	420	7	0,45	98,38
10	420	462	1	0,06	98,44
11	462	504	22	1,42	99,87
12	504	546	2	0,13	100,00

**Tabela 7 – Variação de tempo – Ano 2017**

<b>Número de observações</b>	<b>1544</b>
<b>Erro-padrão</b>	<b>1.90</b>
Coeficiente de variação	45
Amplitude	505
Média aritmética	165
Desvio-padrão	75
Valor máximo	547
Valor mínimo	41
Intervalo de Confiança P(0,05)	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com esses dados, pode-se afirmar que no ano 2017 foram adquiridos 1.544 itens através dos pregões eletrônicos, 505 itens a mais do que no ano

anterior. O tempo médio gasto em cada aquisição foi de 165 dias, um aumento de aproximadamente 30 dias (um mês) em relação ao ano anterior. O menor tempo gasto em uma aquisição foi de 41 dias e o máximo, 547 dias, com desvio-padrão de 75 dias, aproximadamente (2,5 meses), o que representa variação significativa de tempo gasto entre os processos.

Em relação à frequência, observa-se que a maioria das aquisições foi realizada no intervalo de 41 a 252 dias, em que se destaca o intervalo de 125 a 168 dias, com 476 observações. Com isso, é possível afirmar que aproximadamente 91,90% das aquisições são realizadas em até 252 dias, ou seja, 8,4 meses. Dessas aquisições, 83,65% foram realizadas entre 83 e 210 dias, ou seja, de três a sete meses, aproximadamente. Esse montante representa 76,88% dos itens totais adquiridos.

#### **5.1.1.2 Análise da variação de tempo gasto no processo de compra pública eletrônica em função da natureza do objetivo demandado**

Considerando as naturezas material de consumo, material permanente e serviços, apresentam-se, a seguir, as variações de tempo gasto em cada processo de compra pública eletrônica realizada pela UFV, nos anos 2016 e 2017.

##### **5.1.1.2.1 Análise da variação de tempo gasto nas aquisições de material de consumo**

Nas tabelas seguintes, apresentam-se as variações de tempo gasto na aquisição de material pela UFV.

**Tabela 8 – Variação de tempo nas aquisições de material de consumo**

Classes	Valor mínimo (dias)	Valor máximo (dias)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	21.2406	65.0317	66	2,68	2,68
2	65.0317	108.8227	569	23,17	25,86
3	108.8227	152.6137	768	31,28	57,14
4	152.6137	196.4048	630	25,66	82,81
5	196.4048	240.1958	236	9,61	92,42
6	240.1958	283.9869	70	2,85	95,27
7	283.9869	327.7779	17	0,69	95,96
8	327.7779	371.5689	59	2,40	98,37
9	371.5689	415.3600	18	0,73	99,10
10	415.3600	459.1510	1	0,04	99,14
11	459.1510	502.9421	19	0,77	99,91
12	502.9421	546.7331	2	0,08	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 9 – Material de consumo – Variação de tempo**

Número de observações	2455
Erro-padrão	1
Coeficiente de variação	45
Amplitude	525
Média aritmética	153
Desvio-padrão	68
Valor máximo	547
Valor mínimo	21
Intervalo de confiança P(0,05)	3

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com as informações das Tabelas 8 e 9, pode-se afirmar que foram adquiridos 2.455 itens de material de consumo por meio dos pregões eletrônicos e que o tempo médio gasto em cada aquisição foi de 153 dias, ou cinco meses, aproximadamente. O menor tempo gasto em uma aquisição foi de 21 dias e o máximo, 546 dias, com desvio-padrão de 68 dias, ou dois meses, aproximadamente.

Em relação à frequência, observa-se que as aquisições, em sua maioria, de material de consumo foram realizadas entre 65 e 236 dias, em que se destaca o intervalo entre 108 e 152 dias, com 768 observações.

Com isso, é possível afirmar que, aproximadamente, 92,42% das aquisições são realizadas em até 236 dias, ou seja, cerca de oito meses. Dessas compras, 83,65% foram feitas entre 83 e 210 dias, ou seja, de três a sete meses, aproximadamente. Esse montante representa 76,88% dos itens totais adquiridos.

#### 5.1.1.2.2 Análise da variação de tempo gasto nas aquisições de material permanente

Nas Tabelas 10 e 11 são apresentadas as variações de tempo nas compras efetuadas pela UFV.

**Tabela 10 – Variação de tempo nas aquisições de material permanente**

Classes	Valor mínimo (dias)	Valor máximo (dias)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	56.7828	112.6893	24	19,67	19,67
2	112.6893	168.5958	56	45,90	65,57
3	168.5958	224.5023	31	25,41	90,98
4	224.5023	280.4088	5	4,09	95,08
5	280.4088	336.3153	2	1,63	96,72
6	336.3153	392.2218	1	0,82	97,54
7	392.2218	448.1283	0	0,00	97,54
8	448.1283	504.0348	3	2,45	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 11 – Material Permanente – Variação de tempo**

<b>Número de observações</b>	<b>122</b>
Erro-padrão	7
Coeficiente de variação	46
Amplitude	447
Média aritmética	160
Desvio-padrão	74
Valor máximo	504
Valor mínimo	58
Intervalo de confiança P(0,05)	13

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com as Tabelas 10 e 11, pode-se afirmar que foram adquiridos 122 unidades de material permanente pela UFV por meio dos pregões eletrônicos, entre

os anos 2016 e 2017. O tempo médio gasto em cada aquisição foi de 160 dias, ou cinco meses, aproximadamente, sendo 58 dias o menor tempo gasto em uma aquisição e 504 dias o máximo, com desvio-padrão de 74 dias.

Em relação à frequência, observou-se que as aquisições de material permanente foram, em sua maioria, realizadas entre 56 e 224 dias, em que se destaca o intervalo entre 112 e 168 dias, com 56 observações.

Com isso, é possível afirmar que em torno de 90,98% das aquisições são realizadas em até 224 dias, ou seja, cerca de 7,5 meses. Dessas aquisições, 50,45% foram feitas entre 112 e 168 dias, ou seja, de três a seis meses, aproximadamente.

#### 5.1.1.2.3 Análise da variação de tempo gasto nas contratações de serviços

Nas Tabelas 12 e 13, apresentam-se as variações de tempo gasto nas contratações de serviços pela UFV.

**Tabela 12 – Variação de tempo nas contratações de serviço**

Classes	Valor mínimo (dias)	Valor máximo (dias)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	88.9689	150.9688	2	33,333	33,333
2	150.9688	212.9687	3	50,000	83,333
3	212.9687	274.9686	0	0,000	83,333
4	274.9686	336.9685	1	16,667	100,000

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 13 – Serviços – Variação de tempo**

<b>Número de observações</b>	<b>6</b>
Erro-padrão	34
Coeficiente de variação	46
Amplitude	248
Média aritmética	182
Desvio-padrão	85
Valor máximo	337
Valor mínimo	89
Intervalo de confiança P(0,05)	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com as Tabelas 12 e 13, pode-se afirmar que foram contratados seis serviços pelos pregões eletrônicos, entre os anos 2016 e 2017, e que o tempo médio gasto em cada contratação foi de 182 dias, ou seis meses, aproximadamente. O menor tempo gasto em uma aquisição foi de 89 dias e o máximo, em torno de 337 dias, com desvio-padrão de 85 dias, o que representa uma variação significativa de tempo gasto entre os processos.

Em relação à frequência, observa-se que a maioria das Contratações de Serviços foi realizada no intervalo entre 89 e 213 dias, em que se destaca o intervalo entre 151 e 213 dias, com três observações, o que representa 50% do total.

Diante do exposto, é possível afirmar que cerca de 83,33% das aquisições são realizadas em até 213 dias, ou seja, sete, meses aproximadamente.

### **5.1.2 Análise sobre a variação do preço praticado nos processos de compras públicas eletrônicas da UFV em relação ao valor estimado para os objetos solicitados**

O objetivo desta etapa da pesquisa foi mensurar e analisar a variação de preço em relação ao que foi estimado para cada item e o que foi realmente praticado no pregão eletrônico.

Como unidade de medida, utilizou-se o percentual de desconto “%” originado da diferença entre os dois valores, ou seja, valor estimado e valor praticado, tomando-se como referência o primeiro.

O valor estimado é o resultado de uma pesquisa prévia de preços, que nos órgãos públicos devem seguir sobre as orientações da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014. Já o valor praticado é aquele que realmente a instituição pagará pelo bem adquirido, ou serviço contratado, ou seja, é o valor que se origina após a disputa de preço entre os licitantes no pregão eletrônico.

Com o propósito de facilitar a compreensão e avaliação dessa variação, apresenta-se a Tabela 14, que traz os dados gerais sobre esta variável.

**Tabela 14 – Apresentação da variação de preço praticado em relação ao preço estimado – Compras realizadas entre 2016 e 2017**

Descrição	Menor valor (%)	Maior valor (%)	Médias (%)	Desvio-padrão (%)	Amostra (N)
Material de consumo	-390,63	96,96	20,38	28,07	2.455
Material permanente	0,00	72,15	14,01	19,27	122
Serviços	-1,94%	96,96	18,43	28,83	6
<b>Dados gerais*</b>	<b>-390,63%</b>	<b>96,96</b>	<b>20,07</b>	<b>27,74</b>	<b>2.583</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao analisar esses dados, pode-se afirmar que para aqueles itens adquiridos a média de desconto gira em torno de 20,07%. A média desse desconto para material de consumo é de 20,38%, para material permanente é de 14,01% e para serviços é de 18,43%.

Observa-se também que a média de desconto não varia significativamente em relação à natureza do produto, no entanto se destaca a variação entre os limites inferiores em relação aos limites superiores. Por exemplo, a variação de preços de material de consumo foi de -390% a 96,96%, ou seja, em determinada situação chegou-se a comprar um item 390% acima do seu valor estimado, enquanto em outro momento se adquiriu outro item com 96,96% de desconto.

Também, é necessário destacar que, como resultado final, esses descontos representaram, em valores, uma economia de aproximadamente R\$1.184.726,45 (um milhão cento e oitenta e quatro mil setecentos e vinte e seis reais e quarenta e cinco centavos), como mostrado na Tabela 15.

**Tabela 15 – Variação de preços entre os valores estimados e os valores praticados**

	Estimado	Praticado	Desconto
M. consumo	R\$6.116.893,79	R\$5.130.693,37	R\$986.200,42
M. permanente	R\$1.130.903,48	R\$1.008.354,95	R\$122.548,53
Serviço	R\$237.136,50	R\$161.159,00	R\$75.977,50
<b>Dados gerais</b>	<b>R\$7.484.933,77</b>	<b>R\$6.300.207,32</b>	<b>R\$1.184.726,45</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para melhor compreensão sobre as variações de preços, apresentam-se as Tabelas 16 e 17, que trazem os dados gerais deste estudo.

**Tabela 16 – Variação do preço praticado em relação ao preço estimado nas compras públicas eletrônicas da UFV**

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
2.583	-390,63%	96,96%	20,07%	27,74%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 17 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado**

Classes	Valor Mínimo	Valor Máximo	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	-390,63%	-346,30%	2	0,08	0,08
2	-346,30%	-301,97%	0	0,00	0,08
3	-301,97%	-257,65%	2	0,08	0,15
4	-257,65%	-213,32%	0	0,00	0,15
5	-213,32%	-169,00%	0	0,00	0,15
6	-169,00%	-124,67%	0	0,00	0,15
7	-124,67%	-80,34%	8	0,31	0,46
8	-80,34%	-36,02%	1	0,04	0,50
9	-36,02%	8,31%	1145	44,35	44,85
10	8,31%	52,64%	1126	43,61	88,46
11	52,64%	96,96%	298	11,54	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se, no total, a compra de 2.583 itens, que, como mencionado anteriormente, tiveram em média 20,07% de desconto, sendo a variação de preço de -390,63% a 96,96%, com desvio-padrão de 27,74%.

Em relação à frequência, observa-se que os itens tiveram, em sua maioria descontos dentro do intervalo de -36,02% a 52,64%. Nesse intervalo se concentram aproximadamente 87,92% dos itens adquiridos.

Um ponto que merece ser destacado são os itens com variações de preço negativas, ou seja, aqueles comprados acima do valor estimado para o item, pois, pela regra interna da UFV e por recomendações legais, tal fato deveria ter sido evitado. Dessa forma, pressupõe-se que nesses casos houve erro durante o



processo de compra, razão por que se optou, também, por fazer um estudo isolando esses casos, para uma análise real da variação do preço praticado.

Nas Tabelas 18 e 19, apresenta-se a frequência dos valores “não negativos” ou “positivos” de desconto.

**Tabela 18 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado – Valores “não negativos”**

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
2545	0,00%	96,96%	21,29%	23,12%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 19 – Frequência de valores não negativos**

Classe	Valor Mínimo (%)	Valor Máximo (%)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	0,00	8,81	1138	44,72	44,72
2	8,81	17,63	254	9,98	54,70
3	17,63	26,44	248	9,74	64,44
4	26,44	35,26	250	9,82	74,26
5	35,26	44,07	200	7,86	82,12
6	44,07	52,89	159	6,25	88,37
7	52,89	61,70	111	4,36	92,73
8	61,70	70,52	76	2,99	95,72
9	70,52	79,33	51	2,00	97,72
10	79,33	88,15	38	1,49	99,21
11	88,15	96,96	20	0,79	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados desta análise apontam que 44% desses itens foram adquiridos com desconto de até 8,81%, enquanto outros 43,65% tiveram descontos entre 8,81% e 44%.

O número da amostra chegou a 2.545, o que significa que 38 itens foram comprados acima do estimado, variando de -0,47% a -390,63%.

### 5.1.2.1 Análise da variação de preço entre os valores estimados em relação aos valores praticados em função do ano de execução dos processos de compras

Nas Tabelas 20 a 23, apresentam-se os números observados no ano 2016.

**Tabela 20 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado nas compras realizadas no ano 2016**

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
1.039	-357,96	96,96%	21,70%	29,28%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 21 – Frequência de variação de preço nas compras realizadas no ano 2016**

Classes	Valor Mínimo (%)	Valor Máximo (%)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	-357,96	-316,60	1	0,10	0,10
2	-316,60	-275,24	0	0,00	0,10
3	-275,24	-233,89	1	0,10	0,19
4	-233,89	-192,53	0	0,00	0,19
5	-192,53	-151,17	0	0,00	0,19
6	-151,17	-109,82	0	0,00	0,19
7	-109,82	-68,46	5	0,48	0,67
8	-68,46	-27,11	0	0,00	0,67
9	-27,11	14,25	487	46,87	47,55
10	14,25	55,61	434	41,77	89,32
11	55,61	96,96	111	10,68	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando-se os valores “não negativos”, para o ano de 2016, apresentam-se as seguintes definições.

**Tabela 22 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado nas compras realizadas no ano 2016 – Valores “não negativos”**

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
1020	0,00%	96,96%	23,24%	23,74%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 23 - Frequência de valores não negativos 2016

Classe	Valor Mínimo (%)	Valor Máximo (%)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	0,00	8,81	422	41,37	41,37
2	8,81	17,63	96	9,12	50,49
3	17,63	26,44	109	10,69	61,18
4	26,44	35,26	94	9,22	70,9
5	35,26	44,07	103	10,10	80,49
6	44,07	52,89	77	7,55	88,04
7	52,89	61,70	39	3,82	91,86
8	61,70	70,52	30	2,94	94,80
9	70,52	79,33	22	2,16	96,96
10	79,33	88,15	20	1,96	98,92
11	88,15	96,96	11	1,08	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com os dados apresentados nas Tabelas 22 e 23, pode-se afirmar que 88,64% dos itens adquiridos em 2016 tiveram seus preços variando entre os intervalos de -27,11% e 55,61%. No entanto, ao isolar os itens com descontos positivos, nota-se que a maioria (41,37%) teve descontos de até 8,81%.

Nota-se também que do total de itens adquiridos em 2016, ao comparar as tabelas, 19, ou 1,82%, apresentaram descontos negativos, ou seja, a UFV pagou um valor acima do que foi estimado para esses itens. Como abordado anteriormente, isso se justifica por alguma falha durante o processo de compras, a exemplo de erro de digitação, mas que, de qualquer forma, se configura como falha do sistema, pois tal situação não deveria existir.

Na Tabela 24, apresentam-se os números observados no ano 2017.

Tabela 24 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado nas compras realizadas no ano 2017

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
1544	-390,63%	92,16%	18,98%	26,77%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 25 – Frequência de variação de preço nas compras realizadas no ano 2017

Classe	Valor Mínimo (%)	Valor Máximo (%)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	-390,63	-346,74	1	0,06	0,06
2	-346,74	-302,85	0	0,00	0,06
3	-302,85	-258,96	1	0,06	0,13
4	-258,96	-215,07	0	0,00	0,13
5	-215,07	-171,18	0	0,00	0,13
6	-171,18	-127,29	0	0,00	0,13
7	-127,29	-83,40	3	0,19	0,32
8	-83,40	-39,51	1	0,06	0,39
9	-39,51	4,38	618	40,03	40,41
10	4,38	48,27	712	46,11	86,53
11	48,27	92,16	208	13,47	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando-se os valores “não negativos” para o ano 2017, apresentam-se as seguintes definições (Tabela 26 e 27).

Tabela 26 – Variação de preço praticado em relação ao preço estimado nas compras realizadas no ano 2017 – Valores “não negativos”

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
1.525	0,00%	92,16%	19,98%	22,60%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 27 – Frequência de valores não negativos no ano 2017

Classe	Valor Mínimo (%)	Valor Máximo (%)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	0,00	8,38	706	46,30	46,30
2	8,38	16,76	165	10,82	57,11
3	16,76	25,13	126	8,26	65,38
4	25,13	33,51	142	9,31	74,69
5	33,51	41,89	101	6,62	81,31
6	41,89	50,27	90	5,90	87,21
7	50,27	58,64	72	4,72	91,93
8	58,64	67,02	54	3,54	95,48
9	67,02	75,40	34	2,23	97,70
10	75,40	83,78	19	1,25	98,95
11	83,78	92,16	16	1,05	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

No ano 2017, conforme demonstrado nas Tabelas 26 e 27, 86,13% dos itens adquiridos tiveram seus preços variando entre -39,51% e 48,27%. Ao isolar os valores de descontos negativos, observa-se que 46,30% desses itens tiveram descontos de até 8,38%. Valor esse muito próximo do praticado no ano anterior.

Assim como em 2016, o número de itens comprados com descontos negativos foram 19, no entanto isso representa 1,12% do total de itens adquiridos.

### 5.1.2.2 Análise da variação de preço em função da natureza do objeto solicitado

A seguir, apresenta-se a variação de preço entre os valores praticados em relação aos valores estimados para as compras destinadas à aquisição de material de consumo Tabelas 28 a 31.

**Tabela 28 – Variação de preço nas aquisições de material de consumo**

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
2.455	-390,63%	96,96%	20,38%	28,07%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 29 – Análise da frequência sobre a variável “preço” nas compras de material de consumo**

Classes	Valor Mínimo (%)	Valor Máximo (%)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	-390,63	-346,30	2	0,08	0,08
2	-346,30	-301,97	0	0,00	0,08
3	-301,97	-257,65	2	0,08	0,16
4	-257,65	-213,32	0	0,00	0,16
5	-213,32	-168,99	0	0,00	0,16
6	-168,99	-124,67	0	0,00	0,16
7	-124,67	-80,34	8	0,33	0,49
8	-80,34	-36,02	1	0,04	0,53
9	-36,02	8,31	1069	43,56	44,09
10	8,31	52,64	1082	44,09	88,18
11	52,64	96,96	290	11,82	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando os valores de descontos positivos ou “não negativos”, apresentam-se as seguintes informações sobre os processos de compras eletrônicas destinados às aquisições de material permanente (Tabelas 30 e 31).

**Tabela 30 – Variação de preço nas aquisições de material de consumo, desconsiderando-se valores de descontos negativos**

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio- padrão
2.418	0,00%	96,96%	21,65%	23,23%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 31 – Análise da frequência sobre a variável “preço” nas compras de material de consumo, desconsiderando-se valores de descontos negativos**

Classe	Valor Mínimo (%)	Valor Máximo (%)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	0,00	8,81	1062	43,92	43,92
2	8,81	17,63	239	9,88	53,80
3	17,63	26,44	244	10,09	63,90
4	26,44	35,26	237	9,80	73,70
5	35,26	44,07	196	8,11	81,80
6	44,07	52,89	151	6,24	88,05
7	52,89	61,70	111	4,59	92,64
8	61,70	70,52	71	2,94	95,57
9	70,52	79,33	49	2,03	97,60
10	79,33	88,15	38	1,57	99,17
11	88,15	96,96	20	0,83	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como o material de consumo representa a grande maioria dos itens adquiridos pela DMT, pode-se observar que a variação de preço por esta natureza é muito parecida com as análises realizadas anteriormente por ano de execução. Assim, destaca-se que a maioria dos itens adquiridos (43,92%) com valores de descontos não negativos se concentrou entre o intervalo de 0,00% e 8,81%.

Destaca-se que foram comprados 37 itens acima do estimado durante esses dois anos de análise, o que representa 1,50% do total de itens adquiridos.

Nas Tabelas 32 e 33, apresenta-se a variação de preço entre os valores praticados em relação aos valores estimados para as compras destinadas à aquisição de material permanente.

**Tabela 32 – Variação de preço nas aquisições de material permanente**

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
122	0,00%	72,15%	14,01%	19,27%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 33 – Análise de frequência nas aquisições de material permanente**

Classe	Valor Mínimo (%)	Valor Máximo (%)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	0,00	6,56	69	57,02	57,02
2	6,56	13,12	12	9,92	66,94
3	13,12	19,68	8	6,61	73,55
4	19,68	26,24	3	2,48	76,03
5	26,24	32,80	8	6,61	82,64
6	32,80	39,36	8	6,61	89,26
7	39,36	45,92	1	0,83	90,08
8	45,92	52,48	6	4,96	95,04
9	52,48	59,04	1	0,83	95,87
10	59,04	65,60	1	0,83	96,69
11	65,60	72,15	4	3,31	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas aquisições de material permanente, 57,02% dos itens foram comprados com descontos de até 6,56%. Diferente do material de consumo, eles não apresentaram compras com valores acima do estimado.

Nas Tabela 34 e 35, apresenta-se a variação de preço entre os valores praticados em relação aos valores estimados para os processos destinados a contratações de serviços.

**Tabela 34 – Variação de preços nas contratações de serviço**

Tamanho(N)	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
6	-1,94%	67,24%	18,43%	28,83%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 35 – Análise de frequência nas contratações de serviço

Classe	Valor Mínimo (%)	Valor Máximo (%)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)	Frequência Acumulada (%)
1	-1,94	9,59	4	66,67	66,67
2	9,59	21,12	0	0,00	66,67
3	21,12	32,65	0	0,00	66,67
4	32,65	44,18	1	16,67	83,33
5	44,18	55,71	0	0	83,33
6	55,71	67,24	1	16,67	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre a variação de preços praticados nas contratações de serviços, pode-se afirmar que, na maioria dos casos, o desconto varia em até 9,59% em relação ao seu valor estimado.

Também, nota-se que, apesar de apresentar um caso com desconto negativo, esse percentual não foi alto (-1,94%) nem diferente dos das outras naturezas; no caso da contratação de serviços, é mais compreensível, dada a volatilidade das propostas.

No caso da contratação de serviços, nota-se também um alto índice de ineficiência dos processos, uma vez que foi tentada a contratação de 31 serviços e apenas seis tiveram sucesso. Isso pode ter ocorrido pelo grau de complexidade que essas contratações exigem, e normalmente são aqueles processos que têm mais intenções de recursos e pedidos de impugnação. Outro fator que pode influenciar esses resultados é a localização da Universidade, que fica situada em uma cidade onde não existe demanda de serviços muito grande e, por vezes, os valores estimados não são atraentes para aquelas empresas situadas mais distantes, por causa do custo do deslocamento.

Os serviços aqui analisados, em sua maioria, foram de manutenção em equipamentos permanentes, como equipamentos gráficos, equipamentos de laboratório e equipamentos da área de saúde ou serviços de informática.



### 5.1.3 Análise sobre a variação de quantidade de itens efetivamente adquiridos em relação à quantidade de itens solicitados

Nesta fase, o objetivo foi avaliar a diferença entre a quantidade de itens adquiridos em relação à quantidade de itens solicitados.

Na Tabela 36, apresentam-se os dados consolidados desta variável.

**Tabela 36 – Variação de quantidade de itens comprados em relação à quantidade de itens solicitados**

Ano	Compras sucedidas	Representação de compras sucedidas (%)	Compras fracassadas	Representação de compras fracassadas (%)	Dados por ano de execução	Representação por ano de execução (%)
2016	1.039	76,85	313	23,15	1.532	36,88
2017	1.544	66,75	769	33,25	2.313	66,12
<b>Dados gerais</b>	<b>2.583</b>	<b>70,47</b>	<b>1.082</b>	<b>29,53</b>	<b>3.665</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pode-se observar que, dos 3.665 itens solicitados, apenas 70,47% foram, de fato, adquiridos.

É interessante também destacar o aumento do número de itens solicitados de um ano para o outro, 961 no total, o que representa um acréscimo de mais de 70%. No entanto, o percentual de sucesso reduziu-se em mais de 10% no mesmo período, o que pode sugerir que, com o aumento da demanda, se perdeu qualidade nos processos de compras.

Existem três principais motivos para o fracasso dessas compras, “itens desertos”, ou seja, quando não há nenhuma proposta para aquele item, “Propostas Acima do Estimado”, quando as propostas apresentadas estão acima do que foi estimado para o item e, por fim, aqueles itens que têm suas propostas recusadas pelos solicitantes ou impugnadas por estarem fora das especificações adequadas.

Outros fatores também podem ser apontados como influenciadores desses fracassos, como as questões burocráticas que envolvem um processo de compra

pública, a sazonalidade de alguns produtos, a falta de descrição adequada das características do produto ou serviço que se deseja adquirir ou contratar, a forma de pagamento, o modelo de Edital e as condições de entrega, entre outros. Dado o número de variáveis que compreendem esses processos, fica inviável precisar ao certo o peso de cada um desses fatores no sucesso ou fracasso desses processos, e para tal se exigiria um estudo mais detalhado de cada um desses fatores, o que não é a proposta desta pesquisa.

#### **5.1.4 Análise sobre a variação da qualidade dos itens adquiridos pela UFV, por meio dos processos de compras eletrônicas.**

Nesta etapa, o objetivo foi avaliar, por meio da pesquisa documental, os registros de inconformidades relacionados à qualidade dos produtos entregues pelos fornecedores. Com base nesse fato, apresenta-se a Tabela 37.

**Tabela 37 – Inconformidade de qualidade – Variação entre a descrição solicitada em relação ao material efetivamente entregue**

<b>Ano</b>	<b>Quantidade de itens comprados</b>	<b>Quantidade de registros de desacordos</b>	<b>Significância em % de desacordos</b>
2016	1.039	26	2,50
2017	1.544	66	4,27
<b>Dados gerais</b>	<b>2.583</b>	<b>92</b>	<b>3,53</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota-se que os índices de desacordos são relativamente baixos em relação ao volume de itens adquiridos. Desse modo, pode-se pressupor que os itens adquiridos, ou serviços contratados, atendem às expectativas dos solicitantes em relação à sua qualidade em quase sua totalidade.

Esses desacordos são registrados no momento da conferência da mercadoria, e sempre se encontra divergência entre o que foi solicitado em relação ao que está sendo entregue. Após a constatação do desacordo, formaliza-se uma ocorrência à empresa, para que ela possa substituir o material entregue.

### **5.1.5 Análise sobre a transparência dos processos de compras públicas eletrônicas realizados pela UFV**

Nesta etapa, o objetivo foi avaliar a aplicação das exigências legais impostas pela Lei nº 8.666/93, de 10.520/02; e pelo Decreto nº 5.450/05, que regem as compras públicas eletrônicas em relação à transparência dos atos adotados durante a execução dos pregões eletrônicos.

Pôde-se observar que todos os processos atenderam a tais exigências, ou seja, os processos de compras em relação à aplicação das imposições legais podem ser considerados processos transparentes.

Essas exigências estão relacionadas à publicidade dos atos executados durante o processo de compra, desde sua divulgação até o resultado final do processo.

Destaca-se também que, em relação à publicidade dos atos, o fluxo do processo favorece tal transparência, pois a ferramenta/meio de compra de realização desses processos, o Comprasnet, permite que todos tenham acesso a qualquer informação quanto às disputas pelos itens, decisões dos pregoeiros, entre outros. Outro fator determinante para a aplicação dessas imposições legais é a decisão de a Universidade Federal de Viçosa ter todos os seus processos de compras analisados pela Procuradoria Jurídica Federal antes de sua execução e, também, serem auditados pela Auditoria Interna após sua efetivação.

### **5.2 Análise das percepções dos agentes executores e solicitantes em relação ao desempenho dos processos de compras públicas eletrônicas realizados pela Universidade Federal de Viçosa**

O objetivo desta etapa da pesquisa foi identificar o perfil dos agentes solicitantes e executores envolvidos nos processos de compras públicas e suas percepções com relação ao desempenho e transparência desses processos. Para isto foram aplicados 70 questionários, sendo 25 com os responsáveis pela execução dos processos de compras e 45 com agentes responsáveis pelos pedidos de compra.

Inicialmente, destaca-se o perfil desses agentes em relação ao sexo, idade, nível funcional e tempo de experiência com compras públicas. Para tal, apresentam-se os Quadros 38 a 45.

**Tabela 38 – Sexo dos solicitantes e executores**

<b>Sexo</b>	<b>Solicitante</b>	<b>Executor</b>
Feminino	44%	37,8%
Masculino	56%	62,2%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 39 – Idade dos envolvidos**

<b>Idade</b>	<b>Solicitante</b>	<b>Executor</b>
Inferior ou igual a 30 anos	8%	1,2%
De 30 a 40 anos	52%	35,6%
De 41 a 50 anos	24%	33,3%
Mais de 51 anos	2%	28,9%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 40 – Nível funcional**

<b>Nível</b>	<b>Solicitante</b>	<b>Executor</b>
C	24%	15,6%
D	60%	53,3%
E	16%	31,1%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 41 – Tempo de experiência**

<b>Idade</b>	<b>Solicitante</b>	<b>Executor</b>
Inferior ou igual a 2 anos	8%	20%
De 2 a 4 anos	52%	11,1%
De 4 a 6 anos	24%	11,1%
Mais de 6 anos	2%	57,8%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pode-se afirmar, com base nos dados levantados, que o perfil do agente solicitante se assemelha ao do agente executor, sendo ambos os cargos de nível D e constituídos, em sua maioria, por homens, com idades entre 30 e 40 anos. A única diferença observada foi em relação ao tempo de experiência, em que os solicitantes se mostraram, de maneira geral, mais experientes do que os executores.

Para apresentar as percepções desses indivíduos em relação ao desempenho e transparência dos processos de compras, decidiu-se por tratar os dados fazendo uma análise individual de cada questão do questionário aplicado nesta etapa da pesquisa.

No entanto, essas análises estão dentro de um contexto maior, em que se isolou cada item que compõe a definição de desempenho usada nesta pesquisa, ou seja, Qualidade (A), Quantidade (B), Preço (C), Tempo (D) e Transparência (E).

### 5.2.1 Análise da percepção dos respondentes em relação à qualidade dos objetos adquiridos ou dos serviços contratados pela UFV

As próximas oito questões tiveram como propósito mensurar a percepção dos agentes solicitantes e executores, que são aqueles envolvidos diretamente na confecção e execução dos processos de compras públicas, sobre a qualidade dos objetos adquiridos através dos pregões eletrônicos (Tabelas 42).

**Tabela 42 – Percepção dos executores em relação à qualidade dos objetos adquiridos**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	12	12	4	56	16
2	16	8	12	36	28
3	12	64	8	12	4
4	4	16	48	20	12
5	4	20	44	28	4
6	4	28	52	16	0
7	8	28	40	12	12
8	8	28	44	20	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 43 – Percepção dos solicitantes em relação à qualidade dos objetos adquiridos**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	35,6	46,7	2,2	11,1	4,4
2	20	40	8,9	20	11,1
3	20	57,8	6,7	11,1	4,4
4	4,4	26,7	13,3	24,4	31,1
5	4,4	28,9	13,3	40	13,3
6	6,7	42,2	13,3	28,9	8,9
7	15,6	37,8	24,4	20	2,2
8	4,4	26,7	15,6	28,9	24,4

Fonte: Elaborado pelo autor.

As questões 1 e 2 tratam da capacidade dos solicitantes em fazer um bom pedido de compra, ou seja, a capacidade que eles têm de definirem claramente o propósito, função, aplicação e desempenho esperados, bem como as principais características

dos objetos a serem adquiridos. De acordo com os resultados, fica evidente quão diferente é a percepção desses indivíduos a respeito dessa situação.

Para a maioria dos solicitantes, eles têm, sim, capacidade de fazer um bom pedido de compra, no entanto vale ressaltar que boa parte deles concorda apenas parcialmente com tais afirmativas. Isso significa que, para eles, mesmo se considerando competentes, ainda há o que ser melhorado nessa atividade.

Já para os agentes executores essa situação se inverte. Para a maioria deles, os agentes solicitantes não sabem, ou não conseguem, definir claramente os objetos a serem adquiridos. Contudo, boa parte dos executores discordou apenas parcialmente dessa afirmativa, o que pode ser interpretado que, para os executores, existem solicitantes mais competentes ou aptos do que outros.

Em relação à qualidade da execução do processo de compras, os agentes solicitantes e executores têm opiniões bem semelhantes. Para a maioria dos entrevistados, os processos de compras são bem feitos, entretanto somente 20% dos solicitantes e 12% dos executores concordam com tal afirmativa, sem nenhuma ressalva. Para 57% dos solicitantes e 64% dos executores, apesar de serem bem executados, ainda há o que possa ser melhorado nesses processos, pois concordaram apenas parcialmente com tal afirmativa.

Sobre o desempenho dos objetos adquiridos, chama-se a atenção o número baixo dos que concordam plenamente com o fato de que itens adquiridos apresentam desempenho igual ou superior ao de produtos de marcas concorrentes. Mais da metade dos solicitantes discorda de tal afirmativa, o que significa que a maioria não está satisfeita com o desempenho desses produtos.

Os executores, em sua maioria, mostraram-se alheios a tal situação, uma vez que 48% dos entrevistados não souberam se posicionar sobre tal conjuntura. Para grande parte daqueles que demonstraram sua opinião, os objetos adquiridos também não apresentam desempenho igual ou superior ao dos produtos que existem no mercado.

Já sobre a confiabilidade dos objetos adquiridos os entrevistados apresentaram percepções muito parecidas com aquelas sobre as características e especificações dos produtos comprados.

A maioria dos solicitantes se mostrou insatisfeita com a confiabilidade dos itens adquiridos, em que 13,3% discordaram veementemente de tal afirmativa e 40% discordaram apenas parcialmente.

Os executores, em sua maioria, não souberam se posicionar em relação a essa situação. Para 28% daqueles que se manifestaram, os objetos adquiridos também não apresentam confiabilidade e 20% concordam apenas parcialmente com tal afirmativa.

Em relação à durabilidade dos itens adquiridos, as opiniões dos solicitantes foram bem divididas. Para a maioria, esses objetos atendem, ao menos parcialmente, à demanda, no entanto, para quase 40% deles, os itens adquiridos não apresentam boa durabilidade. Já a maioria dos executores não conseguiu se manifestar a respeito desse fato. A maior parte daqueles que se manifestaram concorda apenas parcialmente com essa afirmativa.

Observa-se que apenas pequena parte dos entrevistados concordou que os itens adquiridos apresentam durabilidade compatível com o que é desejado.

A maioria dos solicitantes concorda que os objetos adquiridos apresentam boa imagem. No entanto, chama-se a atenção para aqueles 24,4% que não souberam se posicionar sobre tal situação, uma vez que são eles os mais aptos a fazerem essa avaliação.

Os executores, em sua maioria, também não conseguiram se posicionar sobre tal afirmativa. Entretanto, a maior parte daqueles que o fizeram apenas concorda parcialmente com tal afirmativa, enquanto para 24% os itens adquiridos não apresentam boa imagem.

Em relação ao atendimento ao cliente, ou pós-venda, os solicitantes, em sua maioria, têm a percepção de que esse serviço precisa ser melhorado. Já a maior

parte dos executores não soube se posicionar sobre tal afirmativa, no entanto, para aqueles que o fizeram, o serviço é satisfatório e suficiente para que não prejudique a continuidade das atividades.

De acordo com todas as observações feitas até aqui, destaca-se:

– A diferença de percepções sobre a capacidade dos solicitantes em fazerem bem os seus pedidos de compra. Essa diferença talvez seja justificada pela compreensão ou pela falta de compreensão que cada um desses indivíduos tem em relação ao processo de compras;

– Nos processos de compras públicas, uma descrição resumida ou objetiva dos itens não é suficiente para se garantir uma boa compra. Pressupõe-se, portanto, que, apesar de os solicitantes conhecerem bem os objetos demandados, eles não estão conseguindo ser efetivos em suas descrições quando executam seus pedidos de compras. O ideal nessa situação é que o solicitante conheça bem o processo de compras para que realize uma boa descrição e consiga sucesso nessa iniciativa;

– A percepção dos entrevistados de que os processos de compras são bem realizados, apesar de poderem ser melhorados: nota-se que o processo de compra apresenta alguns gargalos e pode ser melhorado, mesmo apresentando boa execução. No entanto, chama a atenção o fato de que, apesar de os entrevistados acreditarem que o processo seja bem executado, ele não garante bons resultados;

– A dificuldade ou a falta de capacidade dos executores em avaliarem o resultado do processo de compra em relação à qualidade do objetivo adquirido. Considera-se esta informação como um dado significativo e ao mesmo tempo preocupante. Ao se tratar do processo de compras como um sistema que precisa ser retroalimentado para que haja um melhoramento contínuo, fica claro que isso não ocorre, impossibilitando que os problemas não sejam identificados e, conseqüentemente, corrigidos; e

– A percepção negativa que os solicitantes têm em relação à qualidade dos objetos adquiridos, quanto às suas características/especificações (desempenho), confiabilidade, durabilidade e atendimento ao cliente: esta situação contradiz os



dados apresentados na fase anterior desta pesquisa, em que se pôde observar que os números de desacordos registrados são baixos em relação ao volume de itens adquiridos. Isso sugere que haja algum problema nos registros de desconformidades dos itens, ou desacordos ou que exista algum problema com a descrição dos itens solicitados.

### 5.2.2 Análise da percepção dos entrevistados em relação à quantidade de itens adquiridos e ao número de itens solicitados

As próximas sete questões tiveram como propósito mensurar a percepção dos agentes solicitantes e executores sobre a quantidade de objetos adquiridos através dos pregões eletrônicos, principalmente em relação à real necessidade de cada departamento da UFV (Tabelas 44 e 45).

**Tabela 44 – Percepção dos executores em relação à quantidade dos objetos adquiridos e à quantidade de objetos solicitados**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	8	12	24	20	36
2	4	8	32	24	32
3	4	0	52	24	20
4	12	40	24	8	16
5	4	48	40	8	0
6	28	28	16	16	12
7	8	32	32	20	8

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 45 – Percepção dos solicitantes em relação à quantidade dos objetos adquiridos e à quantidade de objetos solicitados**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	20	55,6	6,7	17,8	0
2	22,2	48,9	13,3	8,9	6,7
3	22,2	55,6	2,2	11,1	8,9
4	8,9	33,3	17,8	17,8	22,2
5	31,1	17,8	37,8	6,7	6,7
6	55,6	24,4	8,9	2,2	8,9
7	4,4	28,9	8,9	17,8	40

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota-se significativa diferença entre as percepções dos solicitantes e dos executores em relação ao planejamento e controle dos departamentos em relação aos pedidos de compra.

Cerca de 76% dos solicitantes concordam, ao menos parcialmente, que exista planejamento por parte dos departamentos em relação aos pedidos de compras. Entretanto, para 56% dos executores esse planejamento não existe ou não é realizado com eficiência.

Outro ponto que gera divergência de opiniões entre os solicitantes e executores está na relação ao quantitativo solicitado. Cerca de 72% dos solicitantes concordam que a quantidade de itens solicitados é compatível com a real demanda dos setores. No entanto, para os 56% dos executores, isso não é real.

Em relação ao controle de estoque, assim como nas questões anteriores, nota-se divergência muito grande entre as percepções dos agentes solicitantes e executores.

Para a maioria dos solicitantes, os departamentos realizam um bom controle de estoque, apesar de 20% discordarem. A maioria dos executores, no entanto, não soube se posicionar sobre tal situação, mas aqueles que o fizeram, quase em sua totalidade, acreditam que não haja um bom controle. Nota-se que para esta questão, as percepções dos solicitantes e executores são mais similares.

Para a maioria dos entrevistados, a maior parte das demandas de material é atendida por meio das compras realizadas através da modalidade pregão eletrônico. Contudo, 22,2% dos solicitantes e 16% dos executores não concordam com tal afirmativa.

Quanto à influência de políticas públicas sobre a quantidade de objetos adquiridos, nota-se também semelhança entre as percepções dos solicitantes e dos executores. A maioria deles concorda que as políticas públicas afetam o quantitativo, contudo se observa que cerca de 40% não souberam se manifestar e que, para os solicitantes,

essa situação está mais clara, uma vez que cerca de 32% desses concordam veementemente com tal afirmativa.

Para a maioria dos agentes entrevistados, a burocracia é um fator que influencia no quantitativo a ser comprado, contudo se nota que 28% dos executores e 11,1% dos solicitantes discordam dessa afirmação.

Em relação à quantidade de recursos, pode-se observar que a maioria dos solicitantes acredita que esse volume não é compatível com a necessidade do setor. Já para a maior parte dos executores o recurso é, sim, suficiente, apesar de 32% não se posicionarem a respeito dessa situação e 28% compartilharem da mesma percepção que a maioria dos solicitantes.

Após análise dos autos, destacam-se as seguintes situações:

- As percepções de solicitantes e executores divergem em relação às seguintes situações: planejamento e controle de compras por parte dos departamentos, quantidade de itens solicitados e controle de estoque realizado pelos departamentos;
- Devido ao porte da UFV, é normal que haja essa diferença; em alguns departamentos pode haver maior controle e planejamento do que outro, e essa avaliação por parte dos executores pode ser influenciada por diversos fatores, mas deduzidos apenas da relação que eles têm com a atividade de compras;
- O planejamento de compras nem sempre é tarefa simples de se executar no serviço público, pois envolve disponibilidade de recursos, análise e gestão de prioridades em nível da administração superior, e essas dificuldades fazem que esse planejamento dependa de terceiros e, com isso, se perde eficiência;
- O elevado número de agentes que afirmaram que o pregão eletrônico não é o principal meio de compras em seu departamento. Isso causa a necessidade de maior exploração deste campo, uma vez que o pregão, segundo dados do Ministério

do Planejamento, é o principal meio de compra utilizado pelo Governo Federal atualmente;

– Na UFV existe uma fundação de apoio que, através de convênio, fica responsável por gerir um número considerável de recursos da Instituição. Não é, porém, objetivo deste estudo fazer uma análise sobre este assunto, mas a utilização desses recursos também traz impactos nas compras públicas eletrônicas. Seria interessante, por exemplo, analisar a variação de eficiência entre as aquisições realizadas por essa fundação em relação às compras realizadas pela UFV;

– Chama a atenção o desconhecimento, por grande parte dos entrevistados, sobre a influência de políticas públicas sobre o quantitativo de itens adquiridos, uma vez que esse é um dos fatores que trazem grande impacto nos processos de compras públicas;

– O governo, nos últimos anos, criou várias leis, decretos e instruções normativas que influenciam diretamente o processo de compras públicas, e não conhecer essas informações é algo que contribui para os insucessos das compras públicas;

– Como a burocracia dos processos de compras influencia no quantitativo de itens adquiridos: esta informação vai ao encontro das posições de Castro (2006), Motta (2010) e Moraes e Slomski (2006), que acreditam que o excesso de burocracia não atende mais às necessidades da coletividade e da administração pública, pois existe justamente uma obrigação em se prover maior eficiência na utilização dos recursos públicos;

– Para esses autores, os processos de compras públicas têm como prioridade a estrita execução da lei, com pouca atenção aos resultados, tornando-se ineficientes e pouco eficazes, pois são pouco flexíveis e limitados, principalmente, por imposições legais e pelo excesso de burocracia; e

– Como, na percepção dos agentes entrevistados, a quantidade de recursos não é compatível com as demandas dos setores solicitantes: o que, conforme abordado anteriormente, dificulta o planejamento.

### 5.2.3 Análise da percepção dos entrevistados em relação aos valores praticados e estimados para os objetos adquiridos nos processos de compras públicas eletrônicas da Universidade Federal de Viçosa

As próximas seis questões tiveram como objetivo descobrir a percepção dos agentes solicitantes e executores a respeito do preço praticado nos processos de compras eletrônicas (Tabelas 46 e 47).

**Tabela 46 – Percepção dos executores em relação ao preço praticado nos processos de compras**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	12	28	12	20	28
2	24	32	12	16	16
3	20	24	20	12	24
4	20	20	20	28	12
5	4	28	24	28	16
6	24	36	32	8	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 47 – Percepção dos solicitantes em relação ao preço praticado nos processos de compras**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	20	37,8	15,6	15,6	11,1
2	33,3	26,7	15,6	11,1	13,3
3	17,8	20	13,3	26,7	22,2
4	33,3	31,1	22,2	6,7	6,7
5	0,0	33,3	37,8	17,8	11,1
6	35,6	40	29	4,4	0,0

Fonte: Elaborado pelo autor.

A maioria dos solicitantes acredita que haja planejamento com o propósito de concentrar os pedidos de compras e reduzir, assim, o número dos processos. Já a percepção dos executores é bem dividida, uma vez que 48% dos entrevistados não concordam que exista tal planejamento, e outros 40% acreditam que sim.

A percepção sobre a realização de pesquisas de preços é bem similar entre os agentes entrevistados. A maioria concorda que haja exaustiva pesquisa de preços, no entanto aproximadamente 25% dos solicitantes e 30% dos executores não concordam com tal afirmativa.

A percepção sobre o valor praticado no pregão em relação ao valor de mercado é muito distinta entre os entrevistados, praticamente para a metade deles, que se manifestaram sobre essa situação concordando que o preço é igual ou inferior ao praticado no mercado. Já a outra metade não concorda.

Apesar de a maioria dos entrevistados concordar com tal afirmativa, um número considerável de executores discorda de tal situação. Destaca-se também o percentual elevado de entrevistados que conseguiram se posicionar a respeito de tal situação, principalmente os executores, que estão envolvidos diretamente com a montagem dos processos.

Dos solicitantes, 37,8% não souberam se posicionar sobre essa situação, já aqueles que o fizeram (33,3%) concordam parcialmente e os outros 28,9% discordam..

Para os executores, 45% acreditam que os fornecedores não têm o devido preparo para participarem dos pregões eletrônicos, enquanto para 36%, sim. Chama-se a atenção para o elevado índice de agentes executores que não souberam se posicionar sobre tal situação, ou seja, 24% no total.

A grande maioria dos agentes entrevistados tem a percepção de que as políticas públicas influenciam no preço dos objetos adquiridos, no entanto, mais uma vez, chama-se a atenção para aqueles agentes que não souberam se posicionar em relação a tal situação, sendo 20% dos solicitantes e 32% dos executores.

Após a análise dos autos, destacam-se as seguintes situações envolvendo a percepção dos agentes solicitantes e executores em relação aos fatores que influenciam o preço praticado nos processos de compras públicas:

– Existe divergência de opiniões entre solicitantes e executores em relação ao planejamento de compras; para os solicitantes, existe um planejamento, já para os executores isso não ocorre;

- O planejamento tem influência direta no preço praticado por diversos motivos, e um deles é a economia em escala que, no serviço público, ainda tem a influência das políticas públicas. Um exemplo disso são as aquisições de produtos cujos valores estimados se encontram abaixo de 80 mil reais, que por determinação da Lei nº 147 devem ser destinados exclusivamente para empresas de pequeno e médio portes. Com isso, as grandes empresas, que, por dedução, teriam capacidade de oferecer menores preços não podem participar desses processos de compras;
  
- É executada uma exaustiva pesquisa de preços antes de se abrir o processo de compra: a pesquisa de preços para muitos autores e estudiosos da área é o grande gargalo do processo de compra, pois uma pesquisa de preço mal feita pode prejudicar todo o certame. É por meio dessas pesquisas que se chega ao valor estimado para o item, mas, apesar de a legislação orientar sua execução, não há uma regra clara para que ela seja realizada, e isso prejudica os resultados desses processos;
  
- Atualmente na UFV, as pesquisas de preços de material de consumo são realizadas por servidores da Diretoria de Material, já as pesquisas de preços de material permanente e serviços são feitas pelos próprios solicitantes. Essa situação gera algumas discussões, pois, ao mesmo tempo que se ganha mais agilidade ao se concentrarem essas pesquisas na DMT, ganhando, assim, mais eficiência, perde-se qualidade ou eficácia, porque os servidores dessa Diretoria, por mais que se tornem especialistas em pesquisa, não detêm todo o conhecimento necessário para fazer uma análise crítica de cada produto;
  
- São exemplos de problemas pesquisas de preços superfaturadas ou inexequíveis e pesquisas de produtos que já não existem mais no mercado ou para os quais há até dificuldade para se conseguir orçamento. Esses problemas normalmente são detectados pelos pregoeiros no momento da realização do pregão, ou seja, perdem-se muito tempo e dinheiro com atividades que não irão trazer nenhum resultado para a Instituição;
  
- Existe dificuldade para avaliar se o preço praticado é igual ou inferior ao do mercado (mesmo com a pesquisa de preço). Esta dificuldade se dá por falta de

conhecimento do produto que se está adquirindo ou solicitando. Como já mencionado, o número de material adquirido pela UFV é muito grande, os servidores da DMT não têm competência técnica para fazer análise de preço e os solicitantes não mostram interesse ou não sabem como essa pesquisa pode influenciar no resultado do processo de compras;

– As compras emergenciais são exceções. As dispensas e compras por inexigibilidade são orientadas pelos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93;

– Os fornecedores/licitantes não têm a devida capacidade para atuar nos processos de compras públicas; e

– Observa-se, tanto durante o ato de operação do pregão quanto na entrega de mercadoria, que os licitantes não têm o devido preparo para fornecer aos órgãos públicos e pouco se faz para mudar tal situação. Esse quadro também tem grande influência no preço praticado devido à falta de concorrência em algumas situações, fazendo que se aumente a atenção sobre as pesquisas de preço, pois, quando há muitos concorrentes disputando determinado objeto, a tendência é comprar por um menor valor. Por esse motivo, acredita-se que o estímulo e capacitação dos licitantes seriam importantes para que as compras fossem realizadas com melhores resultados.

As políticas públicas têm influência sobre o preço praticado nos processos de compra. Apesar de muitos dos respondentes não terem sabido opinar sobre esse tema, é importante que se domine o conhecimento sobre a legislação para que melhor se consigam planejar as compras públicas. Por esse motivo, é preciso discutir cada vez mais se o problema das compras públicas são as ferramentas e os meios ou se o problema está na execução dos processos.



### 5.2.4 Análise da percepção dos entrevistados em relação ao tempo gasto nos processos de compras públicas eletrônicas da Universidade Federal de Viçosa

As próximas oito questões tiveram como propósito mensurar a percepção dos agentes solicitantes e executores sobre o tempo gasto nos processos de compras públicas eletrônicas (Tabelas 48 a 51).

**Tabela 48 – Percepção dos executores em relação ao tempo gasto nos processos de compras**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	0	28	20	24	28
2	4	16	8	24	48
3	44	44	4	8	0
4	20	24	12	28	16
5	4	8	8	24	56
6	12	8	40	12	28
7	44	32	12	4	8
8	16	24	8	12	40

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 49 – Percepção dos solicitantes em relação ao tempo gasto nos processos de compras**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	6,7	20	13,3	28,9	31,1
2	2,2	20	26,7	48,9	2,2
3	40	35,6	8,9	13,3	2,2
4	4,4	26,7	22,2	13,3	33,3
5	0	37,8	8,9	28,9	24,4
6	15,6	17,8	53,3	6,7	6,7
7	26,7	26,7	37,8	2,2	6,7
8	46,7	31,1	13,3	4,4	4,4

Fonte: Elaborado pelo autor.

A percepção da maioria dos entrevistados é que exista atraso na entrega das mercadorias adquiridas, no entanto 13,3% dos solicitantes e 20% dos executores não conseguiram se posicionar sobre essa situação.

A percepção dos solicitantes e executores é semelhante quanto ao período gasto entre a solicitação e a entrega efetiva do objetivo demandado. Para a grande maioria, esse tempo causa prejuízo às atividades dos setores.

Para a maior parte dos entrevistados, os processos de compras podem ser acompanhados pelos solicitantes mesmo que a maioria deles acredita que ainda existam meios de tornar esse processo melhor.

A percepção sobre a possibilidade de prever o tempo gasto nos processos de compras é bem variada e, por vezes, contraditória entre os entrevistados.

Para os solicitantes, ao mesmo tempo em que 33% discordam com veemência e 13,3% parcialmente de tal afirmativa, 31,2% concordam, ao menos, parcialmente. Para os executores, a situação não é muito diferente, pois 44% deles concordam, ao menos parcialmente, com essa afirmativa, enquanto 45% discordam, pelo menos, parcialmente.

Destacam-se aqueles agentes que não souberam responder a tal questionamento, principalmente aqueles responsáveis pelos pedidos de compra, que contabilizaram 22,2% das respostas.

Observa-se que, para a maioria dos entrevistados, os solicitantes não conhecem todas as etapas dos processos de compras públicas eletrônicas. Chama-se a atenção que essa foi a percepção de 80% dos executores.

A diferença entre essas percepções foi o fato de que 37,8% dos solicitantes concordaram, ao menos parcialmente, com a afirmação, número significativo se comparado aos 12% de executores que têm a mesma opinião. A maioria dos entrevistados não soube se posicionar sobre essa situação, mas para boa parte dos executores e solicitantes, no entanto, isso não ocorre, enquanto aqueles solicitantes que se manifestaram acreditam que os fornecedores são consultados.

Os solicitantes e executores concordam, em sua maioria, que as condições de entrega são claras nos Editais, contudo boa parte dos solicitantes não soube se manifestar a respeito.

As percepções sobre as exigências legais impostas às compras públicas trouxeram diferentes percepções entre os entrevistados, enquanto para a maioria dos solicitantes essas imposições trazem prejuízo à eficiência dos processos de compras, para boa parte dos executores isso não ocorre.

Após a análise dos autos e com base na percepção da maioria dos entrevistados, destacam-se as seguintes situações em relação ao tempo gasto nos processos de compra:

– Existem atrasos na entrega das mercadorias adquiridas através dos processos de compras públicas. Isso acontece por falta de preparo dos solicitantes, pela falta de planejamento nas compras e, pressupõe-se, pela falta de punição aos fornecedores que atrasam a entrega dos produtos;

– O tempo gasto nos processos de compra causa prejuízo às atividades dos setores demandantes;

– Não é possível prever o tempo gasto nos processos de compras públicas; e

– Os solicitantes não conhecem todas as etapas dos processos de compra: como se pôde observar, o tempo medido de execução de uma compra demora em média cinco meses, mas isso pode ser influenciado por vários fatores, tanto positiva quanto negativamente; talvez o fator de maior importância nesse sentido seja a capacidade dos solicitantes em fazer os pedidos bem feitos e do planejamento e compras;

– As etapas dos processos de compra podem ser acompanhadas pelos solicitantes, no entanto existe a necessidade de melhorar essa atividade: apesar de existir meio de acesso a essas informações, observa-se que os canais de comunicação não são apropriados. O sistema de controle interno de solicitações da UFV tem aproximadamente 20 anos e precisa ser reavaliado;

– Para a maioria dos executores, os fornecedores não são consultados a respeito do prazo de entrega das mercadorias, já os solicitantes acreditam que eles são

consultados, mas, mesmo assim, para ambos o prazo e as condições de entrega são bem definidas em Edital; e

– O prazo de entrega, bem como a forma de entrega e a forma de pagamento, deveria, na visão de muitos estudiosos desta área, fazer parte da composição da pesquisa de preço, pois não é possível estimar um valor para determinado produto sem saber dessas informações. Esses mesmos autores defendem que, ao se ir ao mercado e questionar esses prazos aos fornecedores em potencial, poderia, por exemplo, reduzir-se o tempo do processo de compra, que é contado do momento do registro da solicitação até a data efetiva da entrega da mercadoria, ou evitar problemas com processos de punição ou desacordos que atrasam ainda mais o processo de compras.

Para os solicitantes, as exigências legais pertinentes aos processos de compras públicas os tornam menos eficientes, já os executores têm opinião diferente, pois, para eles, essas exigências não afetam a eficiência desses processos.

Fica claro, aqui, que existe uma percepção diferente da burocracia exigida nos processos de compras públicas. Para muitos, o problema não são os meios ou essas exigências que fazem que o processo seja mais eficiente ou não; pelo contrário, tais exigências são vistas por muitos como necessárias e capazes de influenciar positivamente os resultados finais dos processos de compras. Na visão desses indivíduos, os problemas relacionados a esses processos estão muito mais voltados para a execução das etapas, principalmente na fase interna, que envolve planejamento, pesquisa, descrição dos objetos demandados e capacitação dos envolvidos.

#### **5.2.5 Análise da percepção dos entrevistados em relação à transparência dos processos de compras públicas eletrônicas da Universidade Federal de Viçosa**

Apesar do objetivo desta pesquisa, em relação à transparência, estar voltado para o cumprimento das exigências legais, procurou-se avaliar, a título de complementação de informação, a percepção dos envolvidos sobre a eficiência dessas atividades.

Portanto, as próximas cinco questões tiveram como propósito mensurar a percepção dos agentes solicitantes e executores a respeito da transparência dos processos de compras eletrônicas (Tabelas 50 e 51).

**Tabela 50 – Percepção dos executores em relação à transparência dos processos de compras**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	16	20	16	36	12
2	48	12	32	8	0
3	16	12	24	24	24
4	16	40	28	8	8
5	36	36	8	20	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 51 – Percepção dos solicitantes em relação à transparência dos processos de compras**

Questão	Concordo (%)	Concordo parcialmente (%)	Nem concordo nem discordo (%)	Discordo parcialmente (%)	Discordo (%)
1	6,7	37,8	33,3	13,3	8,9
2	35,6	31,1	28,9	0	4,4
3	8,9	35,6	31,1	8,9	15,6
4	11,1	51,1	24,4	4,4	8,9
5	20	48,9	15,6	11,1	4,4

Fonte: Elaborado pelo autor.

Boa parte dos solicitantes concorda que as informações a respeito dos pregões são disponibilizadas de maneira clara para a sociedade, enquanto para a maioria dos executores isso não ocorre.

A maioria dos entrevistados concorda que as determinações legais relacionadas a publicidades dos atos realizados ao longo do processo de compras públicas são cumpridas. Mesmo assim, ainda existe um número considerado de pessoas envolvidas diretamente nesses processos que não tem percepção alguma a respeito dessa situação.

Pode-se observar aqui uma diferença de opiniões entre os solicitantes e os executores. Para boa parte dos solicitantes, as informações contidas no portal da transparência são suficientes para combater a corrupção nos processos de compras públicas. Contudo, para a maioria dos executores isso não ocorre.

Observa-se aqui que os solicitantes e os executores concordam que os meios utilizados para dar publicidade aos atos administrativos executados durante o processo de compra são eficientes. Eles também concordam que os processos de compras podem ser acompanhados, quanto ao seu *status*, pelos solicitantes ao longo do processo de compra.

Após a análise dos autos e com base na percepção da maioria dos entrevistados, destacam-se as seguintes situações em relação à transparência dos processos de compras públicas eletrônicas:

- Para os solicitantes, as informações geradas pelos processos de compras públicas são repassadas de maneira clara, com prestações de contas inteligíveis e com termos conhecidos da maioria dos cidadãos, e também são suficientes para combater a corrupção nesses processos. Contudo, a maioria dos executores discorda de tal situação;
- Os meios utilizados para dar publicidade aos atos são eficientes e permitem que os solicitantes acompanhem todo o processo de compra;
- Nota-se que, apesar de os solicitantes terem uma visão positiva em relação à forma que as informações são repassadas, são os executores que têm maior experiência e fazem maior uso dessas ferramentas, razão por que é dada mais importância a essa avaliação;
- São cumpridas todas as determinações legais referentes à publicidade dos atos administrativos executados ao longo do processo de compras; e
- Destaca-se a grande dificuldade de boa parte dos entrevistados em se manifestarem sobre a publicidade ou transparência dos processos de compras públicas.

Apesar de estarem envolvidos diariamente com tal atividade, a comunicação e os meios utilizados para tal função ainda parecem ser um problema para os envolvidos.

Nesse sentido, estima-se que seja igual ou mais difícil para aqueles que não são habituados com os termos e, ou, canais de acesso terem informações sobre os processos de compras, prejudicando, assim, a *accountability* desses processos.

Depois de realizados o levantamento de dados e a análise sobre a percepção dos envolvidos em relação ao desempenho dos processos de compras públicas eletrônicas pela UFV, procedeu-se às entrevistas como parte da terceira fase deste estudo.

### **5.3 Análise das entrevistas aplicadas aos agentes executores e solicitantes dos processos de compras públicas eletrônicas realizadas pela Universidade Federal de Viçosa**

O objetivo desta etapa da pesquisa foi identificar, na visão dos agentes envolvidos, quais são os gargalos dos processos de compras públicas eletrônicas e como eles interpretam os resultados obtidos nas fases anteriores deste estudo.

Os dados analisados aqui foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, sendo a análise realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, assim como proposta por Bardin (2011).

Atualmente, vem-se discutindo muito a necessidade de requisitos básicos para levar a efeito uma análise qualitativa, e a maioria dos autores ligados ao tema considera que a experiência do pesquisador – dentro da área, com a literatura pertinente e diferentes formas de analisar dados da entrevista – seja condição *sine qua non* para que realize um estudo adequado, levando-se em conta que ele (o pesquisador) é, na realidade, o seu próprio instrumento de trabalho (GOUVEIA, 1984).

Neste contexto, a seguir é apresentada a visão dos agentes envolvidos nos processos de compras públicas a respeito das cinco variáveis abordadas nesta pesquisa, que são: quantidade, qualidade, tempo, preço e transparência. Contudo, também são expostos alguns assuntos pertinentes ao tema que são importantes para a compreensão de como se formou a opinião de cada indivíduo entrevistado.

### 5.3.1 Percepção dos executores em relação ao desempenho dos processos de compras públicas

Por meio das entrevistas, foi possível entender um pouco melhor qual o perfil dos servidores responsáveis pela execução dos processos de compras eletrônicas e como, na visão deles, se apresenta o desempenho desses processos. Para isso, foram entrevistadas seis pessoas, escolhidas de maneira intencional, cujo critério utilizado foi a experiência delas em todas as fases do processo.

Apesar da boa experiência, todos afirmaram que tiveram pouca ou nenhuma capacitação para atuarem com compras públicas, sendo a maior parte do conhecimento adquirida na prática e da troca de experiências com pessoas que já estavam há mais tempo no setor. Eles também concordam que isso seja um problema, pois o processo de compras sofre constantes alterações, tanto na parte legislativa quanto em sua execução. Nesse sentido, destaca-se a fala dos entrevistados 2 e 5:

Os treinamentos foram os que eu mesmo busquei, a UFV não me proporcionou muitas opções de treinamento, mesmo assim não acredito que seja suficiente, pois a legislação relacionada ao processo de compras públicas é muito dinâmica e complexa, então você precisa estar em um processo contínuo de capacitação e isto a instituição não me proporciona, é algo que deveria estar institucionalizado. (Executor 2)

Na prefeitura tive alguns treinamentos, mas desde que entrei na UFV não tive a oportunidade de fazer nenhum. A maior parte do meu conhecimento veio da prática mesmo, com a vivência que tive ao longo do tempo. Não acredito que seja suficiente, pois o processo é muito dinâmico, as leis são constantemente alteradas e ninguém nos comunica nada, mas a cobrança sobre nós é enorme e isto acaba acarretando em vários erros. (Executor 5)

Na avaliação a respeito dos processos de compras eletrônicas realizados pela UFV, os entrevistados destacam dois pontos fortes, a celeridade e a ampliação da concorrência. No entanto, eles destacam também alguns pontos fracos, como a qualidade da pesquisa de preço realizada para estimar o valor do objeto a ser comprado, a comunicação interna e a falta de preparo dos fornecedores. Destaca-se, ainda, a percepção do executor 1, que difere um pouco dos demais:



O processo pode melhorar, mas a maior parte dos problemas ocorridos são originados pela própria estrutura do setor público, como: motivação, comprometimento, interesse de ir atrás de novos conhecimentos e fazer as atividades de modo mais eficiente. A UFV também não se preocupa em incentivar ou cobrar que busquemos novos conhecimentos, o que faz com que a própria instituição se torne conivente com esta situação. Com mais capacitação o processo já se tornaria muito melhor. (Executor 1)

A relação dos executores com os solicitantes é boa, mas para os entrevistados eles passam pelos mesmos problemas que eles, ou seja, a falta de capacitação e orientação. Quem melhor trata deste tema em sua fala é o executor 2:

A relação é boa, mas também estão perdidos, na maior parte das vezes não conhecem o processo de compra, não tem conhecimento técnico sobre o produto que esta sendo demandado e por outro lado a Diretoria de Material não tem um canal de comunicação para informar como ele deve proceder, então existe esta assimetria de informação entre a Diretoria de Material e o solicitante, e isto é muito prejudicial ao processo. (Executor 2)

Outro tema abordado foi o retorno sobre o desempenho dos processos de compras. Para todos os executores, esse retorno não existe nem em relação à eficiência dos setores onde estão lotados atualmente, muito menos sobre o processo como um todo, o que acaba dificultando que os erros sejam corrigidos e o processo se torne mais eficiente e eficaz. Destaca-se:

No setor de licitação tínhamos um pouco de retorno, mas de maneira informal. A gente acaba não realimentando o processo, corrigindo as falhas e fazendo com que ele se torne mais efetivo com o passar do tempo. Como não temos isto institucionalizado, acabamos perdendo informações importantes que poderiam evitar novas falhas. (Executor 2)

Não tenho nenhum retorno, nada. É algo que me incomoda muito, pois se o item não é comprado no pregão eu não fico sabendo e o solicitante vai voltar a fazer o pedido e vou adotar o mesmo procedimento que fiz anteriormente, não sabendo onde foi o erro e correndo o risco de não comprar o item mais uma vez. Quando tenho algum retorno é somente dizendo que não comprou por causa da pesquisa, que a pesquisa foi mal feita, precisava que isto foi feito com mais detalhes e de maneira formal para que eu pudesse avaliar e corrigir os erros. (Executor 6)

### **5.3.1.1 Avaliação sobre o tempo gasto nos processos de compras públicas, segundo os executores.**

Em relação à variação de tempo, ou o tempo gasto nos processos, os executores entrevistados acreditam que seja alto, levando-se em consideração o tempo médio de cinco meses, conforme informado na fase primeira desta pesquisa, mas que varia muito de acordo com o objeto a ser adquirido.

Também foram apresentados outros fatores causadores de problema em relação ao atraso na execução do processo, como os fornecedores que costumam atrasar a entrega das mercadorias mesmo com regras impostas em Edital. Isso, muitas vezes, ocorre pela incapacidade de aprender com os erros, por não conseguir fazer descrição bem feita dos produtos solicitados, pelo grau de exigência de detalhamento que cada item exige e pela falta de planejamento, que acaba resultando na fragmentação dos pedidos.

Diante desses fatos, destaca-se:

O tempo gasto desde a solicitação até a entrega efetiva é muito. Isso não é por causa da legislação, mas sim da nossa incapacidade de corrigir erros, ou fazer o procedimento correto. Temos muitos pedidos de impugnação ou problemas durante o processo por não saber, por exemplo, fazer uma descrição bem feita do objeto que está sendo adquirido, isto causa muitas falhas internas e o processo acaba sendo lento. (Executor 2)

O processo é demorado, acredito que o que mais contribua para isto é a fragmentação dos pedidos, às vezes espero juntar várias solicitações para montar o processo, isto pode prejudicar quem se programou e vez o pedido rápido. Não podemos montar um processo com poucos itens pelo custo do processo. Às vezes dentro do mesmo departamento eles não conseguem se programar para fazer o pedido. É preciso pensar na UFV como um todo, a demanda é muito individualizada. Eles costumam deixar para o último dia para fazer o pedido. Falta planejamento e organização, é algo institucional, deveria partir de cima para baixo. (Executor 6)

Ainda sobre a descrição dos objetos solicitados e sua natureza, os processos para aquisições de material de consumo costumam ser mais rápidos do que os processos para aquisição de material permanente ou serviços, por causa da exigência na descrição, análise e conferência do objeto. O material permanente, segundo os executores, precisam passar por mais etapas de avaliações do que os de consumo,

além de necessitarem ser patrimoniados, o que acaba fazendo diferença no tempo de execução desses processos.

A variação de tempo entre processos de mesma natureza e semelhantes ocorre por diversas situações, como itens que entram em desacordo, ou seja, são entregues fora da especificação e demandam tempo maior para se resolverem; falta de capacitação daqueles que são responsáveis pela conferência das mercadorias; falta de conhecimento por parte dos solicitantes no momento de fazer os pedidos ou o acompanhamento do processo; envolvimento de setores externos à DMT, como Procuradoria Jurídica (PRJ), Auditoria Interna (AIN), Financeiro etc.; capacidade do fornecedor; e preferência por executar os processos do estoque que atendem um número maior de pessoas, entre outros fatores. Destaca-se a opinião dos executores 1 e 2:

Isto ocorre, por causa dos itens que entram em desacordo. Mandamos o processo para outro setor e perdemos o controle, não conseguimos acompanhar depois disto. Falta também conhecimento e capacitação para aqueles que fazem os pedidos, normalmente eles não conhecem o processo de compras e não sabe pedir, aqueles que sabem conseguem comprar em um tempo muito menor. (Executor 1)

Os itens de estoque, por exemplo, tem preferência, são processos independentes, já nascem prontos praticamente e não necessitam esperar mais solicitações para se montar um processo. Elas tem prioridade sobre as demais, pois atendem um numero maior de pessoas, então paro o que estiver fazendo para executar os pedidos de estoque, isto faz muita diferença. (Executor 6)

Os executores também apresentaram algumas sugestões para tornar o processo mais eficiente em relação ao tempo gasto. Para eles, deveria ser institucionalizado um processo de capacitação contínua, tanto para os executores quanto para os solicitantes; melhorar a comunicação interna, criando meios de acesso fácil e formalizados em um único sistema, estabelecer prazos internos para a execução de cada etapa, criar um canal de retorno e avaliação de cada processo, para estar sempre em melhoria contínua; e melhorar ou estabelecer um planejamento de compras para que fosse possível concentrar mais os pedidos.

### **5.3.1.2 Avaliação sobre a variação de preço praticado nos processos de compras públicas segundo os executores**

Em relação aos preços praticados nos pregões eletrônicos, os executores acreditam que são relativamente superiores aos do mercado. No entanto, acreditam também que, com o novo método de pesquisa que é realizado através do painel de preços do governo federal, essa diferença tenha diminuído.

Em se tratando da eficiência do pregão eletrônico em relação à obtenção do menor preço, os executores acreditam que ele não favoreça a escolha da proposta do menor preço efetivamente. Os motivos que justificam tal posição são a dificuldade de estimar o preço para os produtos, dado o grande número de itens adquiridos; e o fato do encerramento aleatório do item durante a fase de lances.

O pregão eletrônico não favorece a compra pelo menor preço praticado pelo mercado porque nem sempre quem ganha foi aquele que apresenta ou teria condições de apresentar a menor proposta, ele acaba beneficiando aquele que teve mais sorte em um dado momento da disputa de lances. (Executor 3)

Outro fator importante observado foi a eficiência das pesquisas de preços. Para o executor 1, por exemplo, os fornecedores, por entenderem o mecanismo adotado para se estimar o preço de determinado item, acabam passando orçamentos com valores bem acima dos praticados no mercado para elevarem o valor do item e poderem, assim, ter a chance de fornecer aquele item a um preço superior ao de mercado.

Não, acredito que se compre por um preço de mercado porque no momento de se realizar a cotação dos itens eles acabam sendo superfaturados. Os próprios fornecedores por conhecerem o sistema de compras dão orçamentos acima do mercado e na hora do pregão nem sempre ele se ajusta. (Executor 1)

O excesso de burocracia e, conseqüentemente, o maior trabalho para fornecer dado produto para um órgão público também foram apontados como um dos motivos que justificam essa diferença de preço. Para os executores, existe uma diferença cultural e real entre as compras convencionais e as compras públicas, ou seja, o fato de a

UFV estar comprando a preço superior ao de mercado não quer dizer que ela esteja comprando acima do que é praticado pelos outros órgãos públicos.

Quanto à variação de desconto em relação à natureza do produto, os executores acreditam que exista diferença maior em relação à contratação de serviços, justamente pela dificuldade de mensurar e analisar os valores orçados.

Sobre a eficiência da pesquisa realizada para estimar o valor de referência, alguns executores acreditam que ela não esteja sendo feita de maneira adequada, justamente pelos problemas apresentados em algumas compras realizadas com valores superiores aos praticados no mercado ou pelo número de itens desertos. O executor 2 relata essa situação da seguinte maneira:

Acredito que a forma que a pesquisa é realizada hoje não atende as necessidades da UFV. Na maioria dos casos, elas não são realizadas por pessoas que tem capacidade de avaliar se os preços estão dentro dos praticados pelo mercado. (Executor 2)

Entretanto, alguns argumentam que após a implantação da instrução normativa número 3, de 20 de abril de 2017, que determina que as pesquisas de preços fossem realizadas preferencialmente por meio do painel de preços do governo federal, o resultado da eficiência da pesquisa de preços tenha melhorado. Para esses executores, o fato de estar se balizando por preços que estão sendo praticados atualmente por outros órgãos públicos é suficiente para se confiar na pesquisa. Destacam-se os seguintes posicionamentos:

Agora melhorou com a nova instrução normativa, que padroniza as pesquisas. Hoje a base de dados é o comprasnet, ou seja, o valor que esta sendo praticado por outros órgãos públicos, antes conseguíamos eles diretamente com s fornecedores e isso dificultava muito, as vezes ate superfaturavam. (Executor 4)

Depois do painel de preços a pesquisa ficou mais rápida e acabamos comprando muito melhor. Estamos comprando muito mais só com as pesquisas do painel de preços. (Executor 6)

Há, todavia, também aqueles que veem à implantação do painel de preços de outra forma, como destacado nas opiniões a seguir:

Outro fator que acaba influenciando negativamente a pesquisa é o surgimento desta nova instrução normativa, onde o governo exige que a pesquisa seja realizada pelo painel de preços, o problema é que estes valores não refletem os praticados no mercado, mas sim dos valores praticados pelos outros órgãos do governo. (Executor 2)

O painel de preços retrata os valores praticados pelos outros órgãos públicos, mas as condições são diferentes, como transporte, impostos entre outros. Em uma situação comprei uma resma de papel que foi cotado a R\$ 100,00 por R\$10,00, a princípio achei que o valor seria inexecutável, mas seguindo o conselho dos outros pregoeiros, fiz a consulta ao fornecedor que me disse que ele era fabricante do produto e estava com esta mercadoria parada em estoque, por isto conseguiria fazer por aquele preço, uma situação muito particular, mas que seria incluída nas estatísticas de compras daquele produto, podendo inviabilizar assim futuras compras. (Executor 5)

A avaliação desses entrevistados em relação à média de desconto praticado pela UFV em relação ao valor estimado foi relacionada à eficiência da pesquisa de preços, ou seja, aqueles que acreditam que a pesquisa de preço esteja sendo realizada de maneira eficiente consideram um desconto médio de 8% bom, mas aqueles que são pessimistas em relação à eficiência da pesquisa acreditam que esse desconto é ruim.

Como sugestões de melhoria, todos foram enfáticos ao afirmarem que, melhorando a descrição dos objetos, melhorando a qualidade da pesquisa, concentrando os pedidos de compras e havendo maior envolvimento do pregoeiro na negociação, os processos poderiam alcançar resultados muito mais satisfatórios.

### **5.3.1.3 Avaliação sobre qualidade dos objetos adquiridos por meio dos processos de compras públicas segundo os executores**

Para os executores, a qualidade dos objetos adquiridos é compatível com o que é demandado, ou seja, se pede mal, pode chegar a um produto bom ou não, mas na maior parte dos casos são produtos de qualidade semelhante ao que o mercado oferece.

A percepção é de que o material permanente tem qualidade superior se comparado com o de consumo. Isso ocorre porque se exige muito mais no processo de aquisição do primeiro. O material permanente requer descrição mais refinada na análise da solicitação, e as pesquisas são realizadas pelo próprio solicitante e não pelo setor de pesquisa de preços da DMT, sendo ele próprio encarregado da aprovação da proposta durante o pregão. E a conferência da mercadoria no almoxarifado que a recebe é mais rigorosa. Ademais, existe a análise do setor de patrimônio, e todo esse cuidado faz que a qualidade seja melhor. Trata-se, portanto, de um serviço muito subjetivo, como se percebe na fala a seguir:

Os permanentes geralmente tem mais qualidade, justamente por serem mais detalhados. No caso dos materiais de consumo, os solicitantes não são tão cuidadosos e também não tem tantos meios para se avaliar sua qualidade, como os permanentes tem e isto permite que alguns problemas passem. (Executor 2)

O executor 1 também faz uma observação muito interessante em relação à qualidade dos itens, associando-os ao tempo gasto nos processos:

Tem uma situação sobre a qualidade do item que esta relacionada ao tempo do processo, o solicitante por saber que o processo é demorado ele prefere ficar com o produto, mesmo que este lhe atenda apenas parcialmente do que devolver o item ou fazer com que ele entre em desacordo. (Executor 1)

Em relação ao número de desacordos registrados, os executores concordam que não sejam números que retratem a realidade quanto à qualidade dos produtos, pelo fato apresentado anteriormente, que faz referência entre o tempo de processo e a qualidade dos objetos adquiridos, e também porque, em alguns casos, não se registra o desacordo, simplesmente a mercadoria é devolvida, o que influencia esta análise.

Também se mencionou o desconhecimento por parte de quem é encarregado de receber a mercadoria, pois nem sempre se consegue avaliar a qualidade do objeto adquirido nem se ela condiz com o que foi pedido.

As sugestões de melhoria estão relacionadas, mais uma vez, à necessidade de capacitação do solicitante para que ele faça uma melhor descrição dos objetos

solicitados e uma análise mais criteriosa no momento da aceitação das propostas e do recebimento das mercadorias. Segundo os executores, também poderiam ser incluídos no processo outros meios que poderiam garantir a qualidade dos objetos adquiridos, solicitando, por exemplo, amostra e, ou, o catálogo do produto.

#### **5.3.1.4 Avaliação sobre a transparência dos processos de compras públicas segundo os executores.**

A percepção dos executores entrevistados é de que os processos de compras são transparentes, apesar de os meios de acesso às informações não serem de fácil utilização, percebendo-se, portanto, que a comunicação interna é falha. Para os executores, tal fato prejudica muito a eficiência do processo, pois eles não têm retorno sobre suas atividades e, com isso, não conseguem melhorar seu desempenho.

Essa falta de comunicação também afeta negativamente o solicitante, que não consegue acesso ao sistema como fazem os executores, por isso veem as informações sobre os processos de compras fragmentadas entre o Comprasnet, SIM e o site da DMT. Nesse sentido, destaca-se o posicionamento do executor 3:

O pregão é muito transparente em se tratando da fase externa dos processos, mas a fase interna não é o ideal, falta um canal para que o solicitante possa acompanhar em tempo real a situação de sua solicitação, sem ter que ter tantos dados, como número da solicitação, número de processo que ele está vinculado, uma parte destas informações estão site, outra no comprasnet, outra no sistema. Seria um avanço muito grande, até em relação ao controle social sobre os processos de compras, além de dar uma celeridade maior aos processos. (Executor 3).

A proposta de melhoria sugerida por esses entrevistados está relacionada justamente à criação de um canal de comunicação interna que seja de mais fácil utilização e apresente mais informações sobre cada etapa do processo de compras, inclusive as etapas internas.

O cumprimento da legislação relacionada à transparência dos processos de compras eletrônicas não garante a transparência desses processos, segundo os executores entrevistados. Para eles, apesar de as exigências legais estarem sendo



cumpridas, não há uma efetiva transparência, pois os meios e linguagem utilizados não são de fácil acesso para a população de maneira geral. Destaca-se neste contexto a fala do entrevistado 2:

Embora a legislação seja feita para isto, ela não tem uma linguagem clara, ela não estabelece como tem que ser feito ou dado esta transparência, o linguajar jurídico acaba dificultando este entendimento e interpretação. (Executor 2).

### **5.3.2 Percepção dos solicitantes em relação ao desempenho dos processos de compras públicas**

Nesta etapa da pesquisa foram entrevistados seis servidores responsáveis pelas solicitações no sistema de compras da UFV. Essa escolha se deu de forma intencional, levando em consideração somente que eles não poderiam ser do mesmo departamento e deveriam ter um tempo mínimo de cinco anos de experiência com pedidos de compra. Com isso, foram entrevistados o chefe da Divisão Gráfica da Editora UFV, o responsável pelos pedidos do Colégio de Aplicação (COLUNI), uma funcionária encarregada pelos pedidos de compras do Restaurante Universitário, a chefe do Almoxarifado Central e dois responsáveis pelos pedidos de departamentos distintos da UFV.

Assim como os executores, os solicitantes não receberam treinamento para exercer a atividade de solicitação de compras. Aprenderam a fazer esse serviço através de instrução dos chefes ou das pessoas que faziam essa atividade anteriormente ou por meio de contato com os servidores da DMT. Eles normalmente começaram fazendo pedidos de coisas mais simples, como itens de estoque, e com o tempo começaram a fazer outros pedidos de compras mais complexas, como de material permanente e serviços, e só depois começaram também acompanhar os pedidos e os resultados das compras.

Para os solicitantes, a falta de capacitação prejudica a eficiência do processo de compras, pois eles sabem o que fazer para minimizar os problemas ou como eles

poderiam ajudar para que os processos tenham melhores resultados. Em relação à capacitação, o solicitante 1 ainda relata:

O treinamento que tive não foi o ideal e isto foi algo muito prejudicial, mas o pior é saber que hoje eu sou responsável por passar isto para outros servidores e as informações vão se perdendo ao longo do tempo, então eles talvez irão cometer os mesmos erros que eu, mas só poderão aprender isto na prática, porque por mais que eu tente passar tudo que sei, entendo que não seja suficiente. (Solicitante 1).

Em relação à avaliação sobre o pregão eletrônico, os solicitantes relataram que a impessoalidade e o excesso de burocracia, às vezes, dificultam a definição ou a descrição do que se deseja adquirir. Além disso, a falta de transparência e os problemas na comunicação na fase interna do pregão eletrônico também foram apontados como fatores negativos desse sistema de compras e que podem prejudicar o planejamento destas. No entanto, mesmo assim, esses entrevistados apontaram esse sistema como o processo de compras públicas mais transparente, rápido e que proporciona maior competição entre os licitantes do que outras modalidades licitatórias.

Sobre a relação com os funcionários responsáveis pela execução do processo de compras, os solicitantes concordam que há um bom relacionamento e que eles se sentem amparados nos momentos de dificuldade. Entretanto, alguns relataram que existe a dificuldade de entender alguns termos e que não conhecem o processo como um todo, o que acaba prejudicando a comunicação. Isso fica claro na fala do solicitante 3:

Sempre foi bom, mas em muitos casos eu não conseguia entender os termos pelo fato de nunca ter sido treinada para isto. (Solicitante 3)

Em se tratando do retorno ou *feedback* sobre os resultados dos processos de compras, todos foram categóricos ao afirmarem que o retorno não existe ou que não é suficiente, resumindo-se unicamente a um e-mail com o comunicado de que o item não foi comprado, sem nenhuma justificativa complementar. Nesse sentido, destaca-se a fala do solicitante 1:

Não tenho retorno, só recebo um e-mail de que não foi adquirido o item que pedi, mas não aparece o motivo, daí não sei onde posso melhorar quando vou repedir o pedido. Se foi um problema na pesquisa que fiz ou porque não houve participante, com isto já perdi muitos recursos. (Solicitante 1)

### **5.3.2.1 Avaliação sobre o tempo gasto nos processos de compras públicas segundo os solicitantes**

Para os solicitantes, o tempo gasto também é longo. Eles compreendem as necessidades de cumprir alguns prazos legais, mas acreditam que perdem muito tempo com procedimentos internos, como pesquisa de preços ou elaboração da descrição complementar, conforme comentário a seguir:

A impressão é que demora demais, acho que poderia ser menor, mas o maior problema é a fase interna. Às vezes o processo para e não sabemos por que. Indiferente da natureza, os pedidos deveriam ser mais planejados, quando se vai solicitar alguma coisa poderíamos já ter ao menos a pesquisa de preço. (Solicitante 3).

O solicitante 4 também chama a atenção para a situação da época do ano em que a solicitação é realizada, relatando que isso influencia no tempo gasto. Segundo ele, a Portaria de encerramento estipula um prazo para que as pessoas façam os pedidos de compras, o que acaba concentrando número maior de pedidos próximos à data de encerramento, aumentando, assim, o tempo gasto para sua execução.

Em relação à natureza dos objetos, os solicitantes acreditam que anteriormente o tempo que se levava para adquirir um bem permanente ou contratar um serviço era muito maior, mas hoje isso não ocorre tanto. Um ponto observado pelo solicitante 1 é que, às vezes, o tempo está relacionado ao valor do pedido, porque a solicitação fica com o gestor aguardando aprovação por não haver recursos naquele momento.

Sobre o planejamento, as opiniões foram bem diferentes, uma vez que alguns têm mais facilidade do que outros. Isso ocorre, principalmente, pela realidade financeira de cada departamento. Aqueles que dispõem de mais recursos conseguem se planejar melhor, outros até tentam se planejar, mas, como o orçamento não é suficiente, eles só atendem às emergências.

Os entrevistados também relataram que em momentos em que não conseguiam adquirir os itens pelos pregões, eles procuravam atender às suas necessidades através do uso de recursos livres, que normalmente são gerenciados pela Fundação Arthur Bernardes (FUNARBE). No entanto, segundo eles, para conseguirem esses recursos era preciso uma negociação entre os chefes de setor com o pró-reitor de Planejamento e Orçamento, ou seja, não é algo tão fácil.

Em relação às propostas de melhoria, os solicitantes apontaram a necessidade de capacitação para que eles conseguissem entender melhor o processo de compras e diminuir os erros com descrição e pesquisas de preços, por exemplo. Com isso, haveria um envolvimento maior, por parte dos interessados, na utilização do serviço e eles poderiam fazer uma descrição melhor do que estaria sendo demandado, sem que essa responsabilidade sobrecaia sobre o solicitante, ou seja:

Poderíamos melhorar a descrição dos itens, capacitando e orientando também os interessados. Falta empenho dos interessados para fazer uma descrição bem feita do objeto solicitado. (Solicitante 2)

Com essa colocação, nota-se que existe outro personagem envolvido nesta fase de solicitação, o “interessado”, que é quem normalmente irá utilizar o objeto adquirido, mas que não é responsável efetivamente pelo seu pedido de compras no sistema.

### **5.3.2.2 Avaliação sobre a variação de preços praticados nos processos de compras públicas segundo os solicitantes**

Para os solicitantes, os preços praticados nos pregões eletrônicos também estão acima do mercado, apesar de essa diferença ter diminuído nos últimos anos.

Tenho a impressão de que é comprado acima do mercado, tenho experiência com compras dos mesmos produtos, mas que são realizadas com recursos e eles são bem mais baratos, cerca de 30% menores. (Solicitante 1)

Para o solicitante 3, a percepção de que se compra a preço acima do de mercado está relacionada à marca do produto.

Por exemplo, nós adquirimos um achocolatado de uma marca bem inferior pagando o preço de uma marca de referência no mercado. Não que o preço do achocolatado estivesse fora do preço praticado no mercado, mas poderíamos ter comprado com uma qualidade melhor por este mesmo preço. (Solicitante 3)

Para o solicitante 4, os preços são compatíveis com os de mercado “se você não considerar o quantitativo que se está comprando”. No entanto, ele acredita que o preço deveria ser menor, porque normalmente se compra em grande quantidade.

Como proposta de melhorias, os solicitantes mencionaram a necessidade de maior capacitação dos envolvidos para que eles fossem mais capazes de fazer o pedido e descrever melhor os objetos solicitados. Também, mencionaram o fato de que, se o processo permitisse que eles fizessem avaliação sobre a pesquisa de preço após a análise da DMT, talvez conseguissem diminuir a margem de diferença entre o valor praticado no pregão para aquele praticado no mercado privado.

Acredito que seria bom se a solicitação, depois da pesquisa de preço voltasse para o chefe e não diretamente para o gestor, pois ele é quem teria a capacidade de avaliar se aquele preço está acima do mercado ou não. O solicitante precisa participar mais do processo e isto inclui a pesquisa. Seria uma validação do preço estimado. (Solicitante 3)

### **5.3.2.3 Avaliação sobre a variação de quantidade de itens adquiridos em relação à quantidade de itens solicitados segundo os solicitantes**

Para os solicitantes, o índice de itens fracassados hoje é relativamente baixo, mas são mais sentidos quando se trata de material de consumo ou serviços. Para os entrevistados, eles têm dificuldade de ter a noção exata a respeito dessa situação porque, às vezes, é o interessado o responsável por cuidar do acompanhamento da solicitação.

Como mencionado anteriormente, quando os solicitantes não conseguem atender às suas demandas por meio da DMT e com a utilização dos recursos da União, eles costumam fazer uso dos chamados recursos livres.

A relação quantidade de recurso *versus* demanda do departamento é algo muito particular de cada departamento. A UFV prioriza alguns setores que afetam mais sua atividade-fim, como o Restaurante Universitário, que atende os seus estudantes. Para esse setor não faltam recursos, mas para outros a quantidade de itens demandados depende muito do volume de recursos que lhes serão disponibilizados, e perder recursos porque os itens não foram comprados é uma situação muito delicada para esses setores.

Para conseguir melhores resultados em relação à quantidade de itens adquiridos, os solicitantes voltam a mencionar a necessidade de capacitação, principalmente em relação à obrigação de fazer uma descrição mais detalhada do objeto solicitado e também da pesquisa de preço.

#### **5.3.2.4 Avaliação sobre a percepção de qualidade dos itens adquiridos segundo os solicitantes**

Assim como os executores, os solicitantes têm a percepção de que o material permanente apresenta qualidade superior se comparado com o de consumo. Relacionam isso ao fato de o processo ser mais exigente em relação ao material permanente.

Os materiais permanentes tem mais qualidade. Com os materiais de consumo já tive experiências negativas, como com canetas, tesouras, filtros de linhas. Normalmente estes itens são descartados e se perde o recurso, dinheiro jogado fora. (Solicitante 2)

Em relação ao índice de itens em desacordo, os solicitantes atribuíram essa ocorrência ao fato de que quem normalmente vai até o almoxarifado recolher as mercadorias são, na maioria das vezes, contínuos, que se preocupam simplesmente em ver se a quantidade está correta.

Quem busca a mercadoria, normalmente só vai conferir quantidade, não consegue avaliar um por um dos itens. O índice é real porque não relatamos os problemas e o principal motivo é o tempo de compra que seria necessário para repor aquela mercadoria. (Solicitante 3)

Uma conferência mais detalhada no momento do recebimento da mercadoria foi apontada como alternativa para melhorar essa situação no futuro e também reduzir o tempo gasto nos processos de desacordo e novas contratações. Entretanto, também foi apontada a dificuldade de detalhar os tantos itens demandados, sem que haja direcionamento de marca.

### **5.3.2.5 Avaliação sobre a transparência dos processos de compras públicas segundo os solicitantes**

Em relação à transparência, os solicitantes acreditam que o processo, até pelo excesso de exigências impostas, é bem transparente, apesar de os meios de acesso às informações não facilitarem isso.

A principal dificuldade dos solicitantes é entender alguns *status* do processo ou o que está acontecendo em determinados casos, porque as informações se fragmentam em diferentes canais, como sites da DMT, SIM e Comprasnet, e “são muito complicadas as vezes” que eles preferem ligar diretamente para a DMT quando têm dúvidas sobre alguma coisa.

As principais dificuldades relatadas pelos solicitantes em relação à transparência estão relacionadas à falta de orientação e de capacitação, não que as informações não sejam disponibilizadas, apenas eles não sabem onde procurar ou como interpretar.

### **5.3.3 Gargalos do processo segundo os agentes envolvidos**

Após a análise dos relatos dos executores e solicitantes, podem-se indicar alguns gargalos nesses processos de compras eletrônicas realizados pela Universidade Federal de Viçosa e em que cada um deles exerce influência no resultado final.

**Tabela 52 - Gargalos dos processos de compras públicas da UFV**

<b>Gargalos</b>	<b>Tempo</b>	<b>Preço</b>	<b>Quant.</b>	<b>Qual.</b>	<b>Transp.</b>
Capacitação	x	x	x	x	x
Pesquisa de Preço	x	x	x	x	
Comunicação – Feedbacks	x	x	x	x	x
Capacidade do fornecedores	x	x	x		
Cultura Organizacional	x	x	x		
Planejamento	x	x	x	x	
Canais de Comunicação – SIM	x	x	x		x
Burocracia	x	x	x		
Desacordos	x			x	
Atividades externas	x				
Tempo de pagamento		x			
Participação do solicitante			x		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste contexto, a edição especial 2012-2015 do informativo publicado pelo Instituto Negócios Públicos coincidentemente aborda vários desses problemas, provando, assim, que são situações que se refletem não só na Universidade Federal de Viçosa, mas também nos demais órgãos públicos.

Segundo Reis (2015), então presidente da Comissão de Gestão Pública e Controle da Administração da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná, faz duras críticas à falta de efetividade das pesquisas de preços realizadas pelos órgãos públicos. Para ele, os agentes públicos nada mais fazem do que um ajuntamento de pesquisas, não representando nenhuma análise real dos preços praticados no mercado. Com isso, não têm, na prática, nenhuma serventia para a Administração Pública na relação de economicidade de suas contratações.

Para esse mesmo autor, para que a pesquisa de preços seja útil ao seu propósito, ela deve ser realizada de maneira formal e completa. O pedido de orçamentos tem que ser realizado a partir do repasse de dados essenciais ao fornecedor, quais sejam: quem está pedindo, qual o prazo de execução do contrato, quais as condições de pagamento, quais as condições de execução, quais as obrigações do



contratado e contratante, quais as possíveis sanções em caso de descumprimento contratual.

A título complementar é valioso trazer o estudo realizado pelos procuradores federais sobre o tema. Após parecer de lavra do procurador federal Daniel de Andrade Oliveira Barral, a Advocacia Geral da União (AGU) editou a Conclusão nº 2, de 2012, sobre a questão de pesquisa de mercado. Apesar de reconhecer a linha definida pela Corte de Contas, a AGU sinalizou a possibilidade de utilizar os preços praticados em outros contratos administrativos para cotejar com os orçamentos solicitados de empresas no mercado, mas sem alijar a pesquisa com o fornecedor.

Ainda segundo Reis (2015), outro ponto muito polêmico sobre a pesquisa de mercado é de quem é a competência para executar essa tarefa na fase interna. Alinha-se ao entendimento de que essa atribuição é do setor requisitante ou da área técnica, porque não é possível, nem viável, que recaia tal responsabilidade sobre os pregoeiros ou sobre a Comissão de Licitação. Nesse prumo, o TCU possui um julgamento que retrata esse problema, determinando que a responsabilidade de comprar-se pelo preço de mercado seja do solicitante, porque é ele quem tem o conhecimento sobre o produto contratado.

Contudo, a Corte de Contas já entendeu que “é competência da comissão permanente de licitação, do pregoeiro e da autoridade superior verificar se houve recente pesquisa de preço e se essa pesquisa observou critérios aceitáveis”.

Bastos (2015) ainda destaca:

A ampla pesquisa de mercado pode ser feita de diversas metodologias, entretanto a qualquer que seja a adotada ela deve prever dispositivos que permitam analisar as variáveis impactantes na formação de preço: descrição do item, quantidade a ser comprada; e logística de suprimentos.

Nesse contexto é preciso que os gestores públicos entendam a padronização das descrições técnicas, de acompanhamento das inovações tecnológicas e de pesquisa de preços como um processo dinâmico, em que uma eventual ineficiência da

administração pública inevitavelmente será captada como lucro pelo setor empresarial, podendo trazer danos incalculáveis ao erário.

Sobre o problema com a descrição dos itens, o Tribunal de Contas da União (2014) também já alertou um jurisdicionamento sobre a “necessidade de aprimorar a metodologia” de pesquisa de preços de mercado. Nesse sentido, atentando, entre outros aspectos, para a necessidade de definir precisamente as características do objeto a ser licitado, de modo a obter preços estimados próximos à realidade de mercado, evitando discrepâncias significativas entre o valor orçado e o efetivamente licitado.

Posteriormente, a Corte de Contas também alertou sobre a falta de especificação:

Falta de especificação, de forma detalhada, clara, suficiente e precisa do objeto que se quer contratar, com todos os elementos e informações necessárias para que as empresas interessadas possam elaborar propostas de preços com total e completa ciência dos serviços que compõem o objeto da contratação (cf. item 5.10, fl. 45 dos autos).

Ainda nessa edição do informativo, Reis (2015), autor de diversas obras sobre o tema Planejamento em Compras Públicas e com mais de 47 anos de atuação na administração pública, atua hoje como consultor para administração pública. Segundo ele:

Juntar o pregão com o planejamento parece para alguns tarefa difícil. Entendem eles que planejar implica em “perder tempo” pensando, quando poderiam estar agindo.

Paulo Reis destaca também a necessidade e importância de uma boa descrição do objeto a ser contratado para o planejamento de compras. A descrição para ele deve evitar qualquer definição excessiva, irrelevante ou desnecessária. Isso porque, além de não ajudar em nada a Administração, pode até prejudicá-la, afastando do certame possíveis potenciais licitantes que poderiam proporcionar melhores propostas e, conseqüentemente, aquisições de objetos com preços mais baixos.

Para esse mesmo autor, muitas vezes a definição do objeto é feita de forma absolutamente confusa ou imprecisa, dando margem a interpretações divergentes.

Fato esse que pode fazer que o licitante ofereça em sua proposta um objeto que julga atender integralmente ao Edital, mas que não é realmente o pretendido pela Administração.

Ainda sobre o planejamento, mas agora relacionado ao tempo, conforme Reis (2015), a celeridade do pregão eletrônico depende de um bom planejamento; caso contrário, torna-se apenas mais uma inovação de pouco efeito prático, como, aliás, segundo ele, vem ocorrendo em muitos órgãos e entidades públicas. Reis alega ser constantemente questionado sobre a celeridade do pregão, pois normalmente demora longos quatro meses para sua efetiva execução, o que não era muito diferente do tempo gasto nas modalidades executadas antes do surgimento desse sistema de compra.

O planejamento adequado conduz à celeridade processual; a ausência ou a imperfeição do planejamento conduz a pressa. A primeira significa sucesso; a segunda ; uma enorme tendência ao fracasso(REIS, 2015).

Diante do que foi abordado nesta seção, pode-se afirmar que, ou a Administração incorpora a ideia da essencialidade do planejamento, como fator fundamental para o sucesso de uma licitação célere e com bons resultados finais, ou ela continuará como “cachorro correndo atrás do próprio rabo”: inventando novas leis, inventando novas modalidades de licitação, pregando a modernidade, mas... com processos lentos, demorados, ineficientes, que resultam em contratações caras, com objetos muitas vezes inaproveitáveis e sempre proporcionando a oportunidade de desvios de conduta, tão danosos para a sociedade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo geral verificar a aplicação da *accountability* nos processos de compras públicas eletrônicas realizadas pela Universidade Federal de Viçosa.

O referencial teórico para a realização da pesquisa foi construído sobre as temáticas Modelos de Gestão Pública, Gestão de Compras Governamentais e Desempenho no processo de compras.

Com relação aos Modelos de Gestão Pública, foram abordados os conceitos e a evolução dos modelos de administração pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial como áreas de investigação intelectual, de maneira a compreender os paradigmas, as práticas e as suas principais características.

No que se refere à Gestão de Compras Governamentais, buscou-se apresentar os principais assuntos relacionados ao tema, como o processo de elaboração e evolução das leis de licitações, com destaque para as compras públicas eletrônicas, além da transparência e, conseqüentemente, do tema *accountability*, que para esta pesquisa foi utilizado como referência à definição de Bonacim e Araújo (2009), que apresentam o termo *accountability* como a busca pelo melhor desempenho e pela transparência na aplicação dos recursos públicos.

Já no tema Desempenho nos Processos de Compras foram apresentadas as variáveis capazes de afetar o resultado desses processos, que são qualidade, quantidade, tempo e preço.

Portanto, considerando que a aplicação da *accountability* está associada ao bom desempenho e à transparência dos processos, adotou-se, para efeito desta pesquisa, o conceito de que, quanto melhor o desempenho e a transparência, melhor a promoção da *accountability*.

Esta pesquisa buscou, através da revisão bibliográfica e da coleta e análise dos dados, responder ao seguinte questionamento: Como estão sendo empregadas as

concepções da *accountability*, transparência e desempenho nos processos de compras públicas eletrônicas realizadas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)?

Nesse sentido, os resultados foram obtidos por meio de uma pesquisa descritiva com abordagens qualitativa e quantitativa. A pesquisa foi estruturada e realizada em três etapas, em que na primeira se analisaram as variações de preço, quantidade, qualidade e tempo, para o que se recorreu à abordagem quantitativa, através de análise de dados. Na segunda etapa, para análise das percepções dos envolvidos, utilizou-se o questionário do tipo Likert. Por fim, na terceira etapa, empregou-se a abordagem qualitativa, por meio da aplicação de entrevistas, que tinham como propósito identificar os gargalos dos processos de compras públicas eletrônicas.

Dessa forma, foi possível atender aos três objetivos específicos propostos neste estudo e, como consequência, também ao objetivo geral da pesquisa, que é avaliar a aplicação da *accountability* nos processos de compras eletrônicas realizadas pela Universidade Federal de Viçosa.

Assim, foi possível medir e analisar as variações de quantidade e qualidade dos itens adquiridos, além do tempo e dos preços praticados nos pregões eletrônicos da Universidade. Também, verificou-se a percepção dos envolvidos, solicitantes e executores, com relação ao desempenho desses processos e, por fim, identificaram-se os principais gargalos desses processos.

Com base nas informações coletadas nas três etapas da pesquisa, durante os dois anos estudados, presupõe-se que a *accountability* não esteja sendo empregada nos processos de compras da Universidade Federal de Viçosa pelo fato de o processo ainda não apresentar o desempenho desejado ou por não haver uma gestão voltada para tal e, também, pelo fato de esses processos de compras apresentarem problemas em sua transparência, mesmo que estejam relacionados mais com os canais de comunicação do que com a disposição de informação propriamente dita.

Como resultado, ainda foram apontados diversos problemas no desempenho dos processos de compras públicas eletrônicas da UFV, no entanto estando a maior

parte relacionada à execução das atividades e não à ferramenta ou ao meio de compra, que neste caso é o pregão eletrônico. Talvez o único ponto considerável apontado contra o pregão eletrônico tenha sido a questão do encerramento aleatório, que impede que se esgote a disputa pelo menor preço, premiando, em alguns casos, aquele fornecedor de maior sorte e não aquele que poderia dar o menor preço.

Ficou claro também ao longo da pesquisa que fatores como capacitação, qualidade da pesquisa de preços e comunicação, além de maior envolvimento do solicitante no processo de compras, podem fazer toda a diferença no resultado final desses processos, fazendo que as compras apresentem desempenho muito melhor do que, por exemplo, o praticado hoje.

Infelizmente, por meio das referências utilizadas nesta pesquisa, constatou-se também que esses problemas não são exclusivos dos processos de compras realizados pela UFV, é uma situação de que fazem parte muitos outros órgãos públicos e, desse modo, estima-se a gravidade da situação relacionada à utilização dos recursos públicos.

Os resultados e considerações apresentados corroboram também alguns achados em estudos anteriores, como de Womack e Jones (1998). Estes autores afirmam que, se os processos de compras não fossem apoiados por um sistema eficiente, favoreceriam a má utilização do tempo durante e entre as atividades do fluxo, gerando estoques em processos formados por documentos que representam tempo estocado e aumento no custo da compra.

Outro fator comprovado pela pesquisa e que já havia sido apontado por Silveira e Camargo (2006) são as constantes alterações pelas quais as leis regulamentadoras dos processos de compras vêm passando ao longo dos últimos anos, mesmo que essas mudanças sempre busquem a eficiência e a eficácia e evitem prejuízos. O que vale ressaltar, no entanto e que foi constatado nesta pesquisa, é que a gestão de compras da UFV não está conseguindo acompanhar essas evoluções.

Um dos resultados alcançados na pesquisa também vai de encontro a outra colocação feita por Silveira e Camargo (2006), que afirmaram que a eficácia dos processos de compras públicas está relacionada às descrições detalhadas dos produtos solicitados. Fato esse que fica nítido tanto para os executores quanto para os solicitantes.

Corroborando Maldonado e Batista (2008), apesar do vasto estudo da literatura acerca do papel estratégico da área de compras, pouco se falou do perfil dos profissionais que atuam na área – compradores ou não, portanto esta pesquisa vem contribuir com tal assunto.

Souza e Castro (2012) já apontavam alguns problemas apresentadas no processo licitatório, por meio da utilização da modalidade Pregão, que em comum tiveram os mesmos resultados desta pesquisa, como a falta de transparência na fase interna do processo; fases de lances que apresentam economia irreal, devido o fato do encerramento aleatório; limitação nas contratações de bens e serviços comuns; tendência a uma morosidade na fase interna; desclassificações incorretas de propostas, pelo fato do desconhecimento dos envolvidos; e a inexequibilidade de propostas.

As principais limitações deste estudo foram à restrição do campo de pesquisa, sendo estudados apenas os processos executados pela UFV, e a dificuldade de acesso a outros solicitantes para aplicar as entrevistas.

Por apresentar um instrumento de pesquisa flexível na composição dos itens de observações, os aspectos não abordados nesta pesquisa poderão servir de temas para pesquisas futuras em outras esferas de governos ou em outros poderes. Também, fica como sugestão aprofundar o conhecimento a respeito dos agentes influenciadores de cada uma das variáveis aqui analisadas e que compõem a definição de desempenho em compras: qualidade, quantidade, preço e tempo.

Como esta pesquisa partiu da percepção de parte dos envolvidos, sugere-se replicá-la a partir da percepção de um número maior de avaliadores, de maneira a obter

uma visão mais ampla sobre esses processos, como os fornecedores e membros da administração superior da Instituição pesquisada, que neste caso é a UFV.

Por fim, espera-se que esta dissertação possa colaborar com o meio acadêmico na construção de novas experiências a respeito do tema *accountability* e compras públicas. Do ponto de vista social, espera-se contribuir para o melhor emprego dos recursos públicos e que estes possam retornar à sociedade por meio de itens de qualidade, com valores justos e através de serviços de qualidade, no caso deste estudo, por exemplo, através de condições de ensino melhor. E para os órgãos e entidades públicas, espera-se que esta pesquisa possa ser útil na construção de novas reflexões a respeito do desempenho dos processos de compras públicas, principalmente para aqueles executados por meio do Pregão Eletrônico.



## 7 REFERÊNCIAS

BAILY, P.; FARMER, D.; JESSOP, D.; JONES, D. **Compras**: princípios e administração. Trad. por Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2008. Título original: Purchasing principles and management.

BATISTA, M.A.C.; MALDONADO, J.M.S.D.V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008.

BONACIM, C.A.G.; ARAUJO, A.M.P.; AMBROZINI, M.A.; PACAGNELLA JÚNIOR, A.C. A mensuração do valor econômico agregado à sociedade por entidades públicas como instrumento de *accountability*: um estudo de caso em um hospital universitário público. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: Anpad, 2007.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. **Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Dispõe sobre Licitações e Contratos de Administração Pública**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e das outras providências. Legislação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. **Site Comprasnet**. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 20 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 48. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Presidência da República. Casa Civil. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Editora Lumen Juris, 2007. p. 261.

COSTA, A.L. Licitação, concorrência e preço: análise da Lei de Licitação com base em modelos de concorrência e formação de preços. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 3, p. 195-208, 1998.

COSTA, A.L. Sistemas de compras no Brasil: a Lei de Licitação e a função compras da empresa privada. **Revista do TCU**, n. 85, p. 27-41, 2000.

COSTA, A.L. Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração**, São Paulo, 2002.

COSTA, A.L. **Sistemas de compras**: a Lei de Licitação e a função compras da empresa privada. 1994. Dissertação (Mestrado em Administração). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 1994.

COUTO, A.R.O.; RAMOS, H.B.P.; GRAZZIOTIN, P. **A Contratação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FARIA, E.R.D. **Desempenho, risco e funcionalidade do Pregão Eletrônico no setor público**. 2009. 73 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG. 2009.

FERNANDES, J.U.J. **Wade Mecum de Licitações e Contratos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum Ltda., 2005.

FERREIRA, V.C.P. Administração Pública Gerencial. In: SANABIO, M.T.; SANTOS, G.J.; DAVID, M.V. **Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora, MG: Editora UFJF, 2013. p. 35-56.

FONSÊCA, M.A.R. **Pregão eletrônico: uma análise de sua aplicabilidade e sua eficácia na Administração Pública Federal**. São Paulo: Impactus, 2007.

INFORMATIVO DO INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. **Compras Públicas**, Edição 2012-2015.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

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

MARTINS, P.G.; ALT, P.R.C. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2000.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1990.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, C.A.B. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 1994.

MENEZES, R.A.; SILVA, R.B.; LINHARES, A. Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 11-33, 2007.

MORAES, R.O.; SLOMSKI, V. Pregão Presencial e Pregão Eletrônico: instrumentos de agilidade e economicidade ao processo de licitação pública. In: EnAPG, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006.

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 Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2010.

NUNES, J.; LUCENA, R.L.; SILVA, O.G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa-PB. **RSP**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 11-45, abr./jun. 2007.

OLIVEIRA, V.C.S. Modelos de Administração Pública. In: SANABIO, M.T.; SANTOS, G.J.; DAVID, M.V. **Administração Pública Contemporânea**: política, democracia e gestão. Juiz de Fora, MG: Editora UFJF, 2013.

PEREIRA, L.C.B.; SPINK, P. **Reforma e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 316 p.

PORTAL DA EDUCAÇÃO. **A qualidade no serviço público – 2013**. Disponível em: <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/educacao/a-qualidade-noservico-publico/45505>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

REIS, E. **Estatística descritiva**. 4. ed. Lisboa: Silabo, 1998.

SANTANA, J.E. **Pregão presencial e eletrônico**: sistema de registro de preços – Manual de implantação, operacionalização e controle. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SILVEIRA, M.B.; CAMARGO, M.E. O processo de compras na prefeitura municipal de Santa Maria. **Qualit@s Revista Eletrônica**, v. 5, n. 3, 2006. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/65/57>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

## 8 APÊNDICE

### 8.1 Apêndice A – Questionário

**Avaliação de percepção sobre as compras públicas realizadas através da modalidade Pregão Eletrônico.**

#### 1) Qual sua participação nos processos de compras da UFV

- Solicitante  
 Executor – Servidor da DMT

#### 2) Sexo

- Masculino  
 Feminino

#### 3) Idade

- inferior ou igual a 30 anos  
 entre 31 e 40 anos  
 entre 41 e 50 anos  
 maior de 51 anos

#### 4) Nível funcional que ocupa

- Nível C  
 Nível D  
 Nível E

#### 5) Quanto tempo você tem de experiência com compras públicas:

- menos de 2 anos  
 de 2 a 4 anos  
 de 4 a 6 anos  
 mais de 6 anos

**6) Considerando o quadro abaixo, assinale a alternativa que mais esteja de acordo com sua percepção em relação às seguintes afirmativas.**

Escala 1	Escala 2	Escala 3	Escala 4	Escala 5
----------	----------	----------	----------	----------

Discordo	Discordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo
----------	-----------------------	---------------------------	-----------------------	----------

Nº	A - Qualidade	Percepção				
		1	2	3	4	5
1	Desempenho: Os agentes responsáveis pelos pedidos de compra são aptos para definirem claramente o propósito, função, aplicação e desempenho esperado do material ou serviço a ser comprado.					
2	Conformidade: Os agentes responsáveis pelos pedidos de compra tem competência para definir, de forma minuciosa, as características principais dos produtos ou serviços que estão sendo demandados.					
3	Processo de compra: O processo de compra é bem realizado.					
4	Características/Especificações: Os objetivos adquiridos normalmente apresentam desempenho semelhante ou melhor do que produtos de marcas concorrentes no mercado.					
5	Confiabilidade: Os objetos adquiridos apresentam baixo índice de falhas (bens duráveis) ou seja, desempenham suas funções sem falhas.					
6	Durabilidade: Os objetos adquiridos apresentam vida útil (necessidade de substituição) compatível a sua função e garantia.					
7	Imagem: Os objetos adquiridos apresentam uma imagem positiva em relação a estética observada (percepção sobre a qualidade do produto simplesmente pela análise de sua imagem).					
8	Atendimento ao cliente: Os produtos (bens duráveis) quando apresentam algum problema são substituídos ou concertados no tempo adequado, não prejudicando assim a continuidade das atividades.					

Nº	B – Quantidade	Percepção				
		1	2	3	4	5
9	Existe planejamento e controle por parte dos departamentos em relação aos pedidos de compra.					
10	A quantidade solicitada é compatível com a quantidade real demandada pelo setor, ou seja, não se pede nem a mais nem a menos do que realmente será utilizado.					
11	Os departamentos normalmente realizam um bom controle de estoque dos materiais de consumo.					
12	Toda demanda de materiais do seu departamento são atendidos através das compras realizadas pelo Pregão Eletrônico.					

13	A quantidade de itens comprados tem influência de políticas públicas.					
14	A burocracia do sistema de compras públicas afeta na quantidade a ser comprada.					
15	A quantidade de recursos disponíveis é compatível com a demanda do setor.					

Nº	C – Preço	Percepção				
		1	2	3	4	5
16	Existe um planejamento de compras com o objetivo de se reduzir o número de processos executados. (concentrar os pedidos de compras).					
17	É realizada uma exaustiva pesquisa de preços antes de se efetuar a compra.					
18	O valor pago nas aquisições realizadas através do pregão eletrônico é igual ou inferior ao praticado pelo mercado.					
19	As compras emergenciais são exceções.					
20	Os potenciais fornecedores, de maneira geral, são bem capacitados a participarem do pregão eletrônico, ou seja, conhecem as regras dos processos de compra públicas.					
21	Políticas públicas influenciam nos preços praticados nos processos de compras públicas.					

Nº	D – Tempo	Percepção				
		1	2	3	4	5
22	Habitualmente não há atrasos na entrega das mercadorias adquiridas através do pregão eletrônico.					
23	O período gasto entre a solicitação e a entrega da mercadoria não prejudica o andamento das atividades do setor.					
24	As etapas dos processos de compras podem ser acompanhadas pelo solicitante.					
25	É possível prever o tempo gasto em cada processo de compra.					
26	Os solicitantes conhecem todas as etapas do processo de compras públicas eletrônicas.					
27	Os fornecedores são consultados sobre o prazo de entrega ou condições impostas em edital antes de fechar o pedido de compras.					
28	As condições de entrega são bem definidas no contrato de compra e venda.					
29	As exigências legais pertinentes as compras públicas prejudicam uma compra mais eficiente.					

Nº	E – Transparência	Percepção				
		1	2	3	4	5
30	São disponibilizadas informações de maneira clara, com prestações de contas inteligíveis e com termos conhecidos para maioria dos cidadãos.					

31	São cumpridas todas as determinações legais referentes à publicidade dos atos administrativos.					
32	As informações contidas no portal da transparência pertinentes aos processos de compras públicas eletrônicas são suficientes para se combater a corrupção nos processos de compras públicas.					
33	Os meios utilizados para dar publicidade aos atos são eficientes.					



## 8.2 Apêndice B – Roteiro de entrevistas

Tempo de UFV: \_\_\_\_\_

Tempo de experiência com compras públicas: \_\_\_\_\_

- a) Faça um breve resumo sobre sua experiência com compras públicas, destacando como começou e como é sua relação com esta atividade no momento atual.
- b) Que tipo de orientação ou treinamento você recebeu para exercer esta função?
- c) Como você avalia sua relação com os Solicitante/Executores? E como eles se caracterizam de modo geral em relação ao conhecimento sobre o processo de compras?
- d) Você tem algum tipo de retorno (pós-compra) em relação ao desempenho do processo de compra? Isso faz diferença? Por quê?

### TEMPO

- e) Como você avalia o tempo gasto nos processos de compras públicas?
- f) Considerando sua natureza, existe diferença em relação ao prazo de entrega de um item para outro?
- g) Quais as principais dificuldades ou problemas enfrentados por você em relação ao tempo gasto nesses processos?
- h) Quais atitudes poderiam ser tomadas para que isto não ocorra?

### PREÇO

- i) Como você avalia o valor praticado nos processos de compras públicas eletrônicas?
- j) Você acredita que os processos de licitação favorecem a prática da compra pelo menor preço? Existe diferença pela natureza do item?
- k) Como você avalia a pesquisa de preço realizada antes do pregão?
- l) Quais atitudes poderiam ser tomadas para que isto não ocorra?

### QUANTIDADE

- m) Como você avalia a quantidade de itens comprados em relação à quantidade de itens solicitados?
- n) Existe diferença pela natureza do item?
- o) Quais atitudes poderiam ser tomadas para que isto não ocorra?

**QUALIDADE**

- p) Como você avalia a qualidade dos itens adquiridos em relação ao que é solicitado? Existe diferença pela natureza do item?
- q) Como você avalia uma taxa de 3,53% de desacordos formalizados? (quando se registra desconformidade da mercadoria em relação ao que foi solicitado)
- r) Quais atitudes poderiam ser tomadas para que isto não ocorra?

**TRANSPARÊNCIA**

- s) Como você avalia a transparência dos processos de compras públicas?
- t) Os meios utilizados são de fácil acesso e de fácil utilização?
- u) Que tipo de problemas uma má comunicação pode gerar?
- v) O que poderia ser feito para melhorar esta transparência?
- w) O estrito cumprimento da lei é suficiente para se garantirem processos de compras transparentes? Por quê?