

NÁDIA MARA ALVES DINIZ ASSANTE

**A INFLUÊNCIA DA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO NO DESPERDÍCIO PASSIVO:
ANÁLISE DAS COMPRAS POR PREGÃO ELETRÔNICO NA UFV CAMPUS RIO
PARANAÍBA NO PERÍODO DE 2013 A 2017**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de Magister Scientiae.

RIO PARANAÍBA
MINAS GERAIS - BRASIL
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca UFV - Campus de Rio Paranaíba**

T

A89i
2018

Assante, Nadia Mara Alves Diniz, 1983-

A influência da especificação do objeto no desperdício: análise das compras por pregão eletrônico na UFV campus Rio Paranaíba no período de 2013 a 2017 / Nadia Mara Alves Diniz Assante – Rio Paranaíba, MG, 2018.

xiv, 97 : il. (algumas color) ; 29cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndices

Orientador: Fábio Andre Teixeira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 80-87

1. Desperdício passivo. 2. Servidor público. 3. Compras públicas eletrônicas. I. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional. II. Título.


CDD 22. ed. 658.72

NÁDIA MARA ALVES DINIZ ASSANTE


**A INFLUÊNCIA DA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO NO DESPÉRDÍCIO PASSIVO:
ANÁLISE DAS COMPRAS POR PREGÃO ELETRÔNICO NA UFV *CAMPUS* RIO
PARANAÍBA NO PERÍODO DE 2013 A 2017**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.


APROVADA: 26 de outubro de 2018.



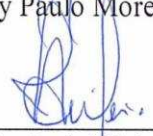
Rosiane Maria Lima Gonçalves
(Coorientadora)



João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior
(Coorientador)



Ney Paulo Moreira



Fábio André Teixeira
(Orientador)

Dedico este trabalho aos meus pais, Sandra Gusmão e Jorge Diniz, que nunca mediram esforços para investir em minha educação. À minha irmã, Cintia Diniz, pelo eterno carinho. E dedico também, a meu esposo, Ricardo Assante, por me fazer acreditar em minha capacidade nos momentos em que fraquejei.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pelo sopro da vida, pela fé que nutro, pela confiança e amor que me sustenta na jornada da vida.

À minha mãe, Sandra Mara Gusmão Diniz, que nunca poupou esforços para oferecer a melhor educação para suas filhas. Por ser exemplo de mulher sonhadora, justa e determinada, ensinando que a caminhada é árdua para aqueles que sonham alto, mas não impossível. Obrigada por estar ao meu lado em todos os momentos.

Ao meu pai, Jorge Luiz Alves Diniz, por nunca deixar faltar carinho e amor em nosso lar. Pela busca incessante por proporcionar a boa educação às suas filhas. Por ter me ensinado calma, segurança, firmeza e foco, sendo um exemplo de homem bom e justo. Obrigada pelo encorajamento cotidiano que me permitiu alçar voo para o deslumbre do conhecimento.

À minha única irmã, Cintia Mara Alves Diniz, que, com toda sua doçura, me ensinou sobre a vida, o amor e a família, me tornando uma pessoa cada vez melhor. Pelo apoio e compreensão nos momentos cruciais e, mesmo quando estava longe, pelo esforço incondicional em proferir palavras de incentivo e de motivação.

Ao meu esposo, Ricardo Carvalho Assante, pela crença em minha capacidade e pelo incentivo em cada passo desta jornada. Pelo companheirismo nos momentos em que fraquejei, mas, como meu esteio, não me permitiu desistir, sendo sempre capaz de restaurar minhas crenças. Obrigada por ter enfrentado todas as adversidades ao meu lado, fortalecendo nosso amor, respeito, carinho e admiração.

Ao meu orientador, Professor Doutor Fábio André Teixeira, que tanto respeito e admiro, e que consigno minha gratidão por guiar-me nesta jornada acadêmica.

Aos professores do curso que não mediram esforços para consolidar este Programa de Mestrado e contribuíram para minha formação acadêmica.

Aos membros da banca, por acreditarem no trabalho desenvolvido e pelas valiosas contribuições acadêmicas para o aprimoramento desta dissertação.

Aos colegas de curso, pelo carinho no conhecimento trocado, sobretudo na partilha de alegrias, angústias, dificuldades e vitórias.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão desta dissertação.

“Não sabendo que era impossível, foi lá e fez.”

Jean Cocteau

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fases do pregão eletrônico.	15
Figura 2 – Quantidade de pregão por campus.	35
Figura 3 – Quantitativo processos de pregão por item (material/serviço).	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Fatores indicativos de desperdício passivo	37
Tabela 2 – Quantitativo de causas de cancelamento de itens.....	39
Tabela 3 – Entrevistados pelo gênero	40
Tabela 4 – Entrevistados pela faixa etária.....	41
Tabela 5 – Entrevistados pelo cargo exercido na UFV campus Rio Paranaíba	41
Tabela 6 – Entrevistados pela escolaridade.....	42
Tabela 7 – Entrevistados pelo tempo de serviço na UFV campus Rio Paranaíba.....	42

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Contexto Histórico da Administração Pública.....	7
Quadro 2 - Evolução Normativa das Compras Públicas no Brasil – 1862 a 2017	11
Quadro 3 - Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento	19
Quadro 4 - Categorias e Agregação das Irregularidades.....	26
Quadro 5 - Características prejudiciais à estrutura decisória da empresa	28
Quadro 6 - Ferramentas de pesquisa	34
Quadro 7 - Etapas metodológicas	34
Quadro 8 – Categorias de análise das entrevistas	44

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PF	Polícia Federal
PGP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
UASG	Unidade Administrativa de Serviços Gerais
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá

RESUMO

ASSANTE, Nádia Mara Alves Diniz, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, outubro de 2018. **A influência da especificação do objeto no desperdício passivo: Análise das compras por pregão eletrônico na UFV campus Rio Paranaíba no período de 2013 a 2017.** Campus Rio Paranaíba. Orientador: Fábio André Teixeira. Coorientadores: João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior e Rosiane Maria de Lima Gonçalves.

Quando se fala em interesse econômico na esfera pública é preciso ter em mente que seus interesses são guiados por normas e princípios. A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada como protagonista na reforma jurídico-legal da Administração Pública, configurando um marco de padronização e organização do procedimento de compras, posto que considera as compras públicas como estratégia, eliminando falhas e focando na qualidade do bem adquirido e na satisfação do usuário, além de evitar o desperdício de recursos. No intuito de garantir o menor preço de aquisição e selecionar a proposta mais vantajosa, o processo de licitação pode estar sujeito a situações comprometedoras da compra e causadoras de desperdício de recursos públicos. Destaca-se, assim, a ocorrência do desperdício passivo, por ser de difícil identificação, já que não é ilícito penal e decorre de insuficiente zelo administrativo, sobretudo quando da imprecisão ou incompletude da especificação do objeto pretendido. Ressalva-se que não deve ser dada ao servidor público a possibilidade de incorrer em liberdade ilimitada para compra, de modo a fazer escolhas discricionárias baseadas na premissa de oportunidade e conveniência da Administração Pública; também não deve ser engessada por determinações legais ou jurídicas. Deve, sim, ser norteada por bom senso e pelos princípios constitucionais e administrativos. Como objetivo geral, busca-se analisar a influência da especificação do objeto na ocorrência do desperdício passivo no âmbito da Universidade Federal de Viçosa (UFV), no período de 2013 a 2017. A discussão teórica aborda a questão da Administração Pública no mundo e no Brasil, contextualizando os modelos de gestão. Dessa forma, avaliam-se o sistema de compras brasileiro e a atuação do servidor público neste, explicando ainda a distinção entre desperdício ativo e desperdício passivo. Com relação à metodologia, a pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso, com fins exploratórios e com abordagem de estudos mistos. Inicialmente, foi feito levantamento no sistema informatizado de compras governamentais, para se buscar fatores indicativos da ocorrência de desperdício passivo nas compras da referida instituição. Foi possível identificar que 70,05% dos processos de compra por pregão eletrônico destinados à aquisição de bens no campus de Rio Paranaíba apresentaram fatores indicativos de desperdício passivo, evidenciando o desperdício passivo intrinsecamente ligado à ineficiência

das compras públicas. Posteriormente, passou-se à realização de entrevistas com os servidores diretamente envolvidos com as compras da instituição, visando compreender a influência da especificação do objeto sob a perspectiva destes. Ao final, a pesquisa revelou a falta de capacitação inicial e continuada para os servidores envolvidos nas compras, o que compromete a atividade de compras e a pretensão da atividade. Poucos demonstraram compreensão sobre o processo de licitação como um todo, desconhecendo o fluxograma de desenvolvimento das compras. Do mesmo modo, observa-se que o nível de satisfação dos entrevistados com os produtos adquiridos via licitação é considerado apenas satisfatório para as atividades docentes e de uso rotineiro na instituição. Portanto, ficou demonstrada a relação direta de influência entre a especificação do objeto pretendido com a ocorrência do desperdício passivo na instituição.

ABSTRACT

ASSANTE, Nádia Mara Alves Diniz, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, October, 2018. **The influence of object specification on the occurrence of passive waste: Purchasing analysis of electronic bidding in the UFV campus of Rio Paranaíba from 2013 to 2017.** Adviser: Fábio André Teixeira. Co-advisers: João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior and Rosiane Maria de Lima Gonçalves.

When one speaks of economic interest in the public sphere one must keep in mind that one's interests are guided by norms and principles. The Federal Constitution of 1988 can be considered as a protagonist in the legal-legal reform of the Public Administration, setting a standardization framework and organization of the procurement procedure, since it considers public procurement as a strategy, eliminating failures and focusing on the quality of the acquired good and in user satisfaction, in addition to avoiding wasted resources. In order to guarantee the lowest purchase price and select the most advantageous tender, the bidding process may be subject to compromising purchasing situations and causing waste of public resources. It should be noted, therefore, the occurrence of passive waste, since it is difficult to identify, since it is not a criminal offense and stems from insufficient administrative zeal, especially when the specification of the intended object is imprecise or incomplete. It should be emphasized that the public servant should not be given the possibility of incurring unlimited freedom to purchase, in order to make discretionary choices based on the premise of opportunity and convenience of the Public Administration; nor should it be encoded by legal or juridical determinations. Yes, it should be guided by common sense and constitutional and administrative principles. A general objective is to analyze the influence of object specification on the occurrence of passive waste in the Federal University of Viçosa (UFV), from 2013 to 2017. The theoretical discussion addresses the issue of Public Administration in the world and in the Brazil, contextualizing the management models. In this way, the Brazilian purchasing system and the performance of the public servant are evaluated, explaining also the distinction between active waste and passive waste. Regarding the methodology, the research was carried out through a case study, with exploratory purposes and with a mixed studies approach. Initially, a survey was made in the computerized system of government purchases, to look for factors indicative of the occurrence of passive waste in the purchases of said institution. It was possible to identify that 70.05% of the electronic bidding processes for the purchase of goods on the campus of Rio Paranaíba presented indicative factors of passive waste, evidencing the passive waste intrinsically linked to the inefficiency of public purchases. Subsequently, interviews were conducted with the

employees directly involved with the institution's purchases, in order to understand the influence of the specification of the object from the perspective of the latter. In the end, the survey revealed the lack of initial and continued training for the servers involved in the purchases, which compromises the activity of purchases and the pretension of the activity. Few have shown an understanding of the bidding process as a whole, unaware of the development flow of purchases. Likewise, it is observed that the level of satisfaction of the interviewees with the products acquired through bidding is considered only satisfactory for the teaching activities and routine use in the institution. Therefore, it was demonstrated the direct relationship of influence between the specification of the intended object and the occurrence of the passive waste in the institution.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 REFERENCIAL TEÓRICO	4
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	4
2.2 COMPRAS GOVERNAMENTAIS	8
2.3 SERVIDOR PÚBLICO.....	17
2.4 DESPERDÍCIO ATIVO X DESPERDÍCIO PASSIVO	20
2.5 REDUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS.....	29
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	29
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	29
3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRAGEM.....	31
3.3 FERRAMENTAS E MÉTODOS PARA COLETA DE DADOS	32
4 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS	35
4.1 RESULTADO E ANÁLISE REFERENTES À OCORRÊNCIA DE DESPERDÍCIO PASSIVO.....	35
4.2 RESULTADO E ANÁLISE REFERENTES AO PERFIL DOS ENTREVISTADOS.....	40
4.3 RESULTADO E ANÁLISE REFERENTES ÀS ENTREVISTAS	43
4.3.1 QUESTIONAMENTOS A RESPEITO DAS ATIVIDADES.....	45
4.3.2 QUESTIONAMENTOS A RESPEITO DO PROCESSO DE COMPRAS	51
4.3.3 QUESTIONAMENTOS A RESPEITO DA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO	56
4.3.4 QUESTIONAMENTOS A RESPEITO DOS OBJETOS ADQUIRIDOS	64
5 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO	73
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
APÊNDICE A – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO PARA ENTREVISTA.....	88
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	90
ANEXO A – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV).....	93
ANEXO B – FLUXOGRAMA DAS ROTINAS DE AQUISIÇÃO, EMPENHO E PAGAMENTO.....	94
ANEXO C – FLUXOGRAMA DE RECEPÇÃO/RECEBIMENTO	96

ANEXO D – FLUXOGRAMA DE CONFERÊNCIA E REGULARIZAÇÃO 97

1 INTRODUÇÃO

Desde a primeira regulamentação normativa a respeito das compras públicas no Brasil em 1862¹, o sistema legal de aquisições governamentais vem sendo, paulatinamente, ajustado às necessidades do Estado, com tendência a priorizar a eficiência dos gastos públicos. Essas ideias foram fortemente iniciadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) que instituiu princípios basilares para as compras públicas. A partir de então, o sistema legal busca reforçar outros dispositivos infraconstitucionais sobre o tema.

Importa ressaltar que, apesar de o processo público de compras ser permeado por um arcabouço legal específico, e guiada pelas diretrizes legais, a Administração Pública Brasileira ajustou seu modelo de gestão, sendo atualmente regida por um modelo gerencial, o que evidencia a busca por melhores práticas de gestão, conforme princípios constitucionais trazidos pela CF/88.

O processo licitatório merece destaque, pois propicia a gestão eficiente dos recursos públicos. Da mesma forma, a legislação estabelece a modalidade de licitação pregão, principalmente em sua forma eletrônica, constituindo importante ferramenta para eficiência e economicidade dos gastos públicos, devido a suas peculiares características e ao seu uso difundido por todas as esferas da Administração.

Vale ressaltar que a prevalência de uma perspectiva puramente jurídico-legal, na busca fiel pelo menor preço no que tange às compras públicas, e até mesmo de um incansável esforço pelo combate à corrupção, pode tornar obscuro o caminho para uma abordagem puramente gerencial, sendo até mesmo deixada de lado a observância do desperdício dos gastos públicos.

Atualmente, no Brasil, há uma preocupação muito grande em combater a corrupção, fraudes e outras ações ilegais, ou seja, combater o desperdício ativo, preocupação esta muito maior do que o efetivo desperdício passivo (MOTTA, 2010).

Em geral, o desperdício passivo acontece por insuficiente zelo administrativo, quando o sujeito age de maneira desatenta, sem ansiar qualquer vantagem pessoal, causando prejuízos para a Administração Pública, seja de forma direta ou indireta. Isto influencia o aumento dos custos públicos de modo indevido, situação que deve ser abolida da gestão pública, uma vez que compromete a qualidade e a efetividade dos gastos governamentais.

¹ Decreto nº 2.926 de 14 de maio de 1862 - Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Segundo Bandiera e Valletti (2009, p. 1), em pesquisa realizada no sistema de compras italiano, “passive waste accounts for 83% of total estimate waste”. Portanto, o maior desperdício identificado na Administração Pública é em decorrência da ineficiência das compras públicas, ou seja, advém do desperdício passivo e não resultante da corrupção, fraudes ou desvios intencionais dos agentes públicos (desperdício ativo). Os autores supracitados ainda enfatizam que “our results do not in any way imply that corruption is not an important issue in public procurement in Italy. They just indicate that passive waste seems to have an even larger effect” (BANDIERA; VALLETTI, 2009, p. 5). Destaca-se, assim, a preocupação desta pesquisa com o desperdício passivo, pois este compromete a eficiência dos gastos públicos.

É importante, também, não se deixar impressionar pela magnitude do procedimento de compras públicas, pois, na busca pela celeridade e economicidade, seus defeitos são expostos, principalmente quando da imprecisão ou incompletude da descrição do objeto (bem ou serviço) pretendido. Dessa forma, o processo de compra é comprometido, gerando a aquisição de objeto adverso ao intencionado e até mesmo inadequado para o fim pretendido (NASCIMENTO et al., 2011; NAVES; SOTTANI, 1997), levando à falta de padronização de materiais, à prestação de serviços de má qualidade aos cidadãos, à necessidade de troca do bem ou serviço, à ausência de concorrentes interessados no certame ou mesmo a adaptação do contrato. Há, portanto, o aumento dos gastos, o que gera um desperdício difícil de ser identificado em primeira análise (MOTTA, 2010). A imprecisão ou incompletude da especificação do objeto pretendido pode comprometer o processo de compras, levando à licitação deserta ou frustrada, ou até mesmo ao desperdício dos recursos públicos (SANTANA, 2012).

Conforme apontam alguns estudos (BANDIERA; VALLETTI, 2009; FIUZA, 2009; MOTTA, 2010), nem sempre o menor preço significa a escolha do melhor bem, o que evidencia a eficiência do sistema licitatório, indo além da aquisição de um bem pelo menor preço; é preciso mensurar o desempenho do processo de compras e se o bem ou serviço adquirido atendeu a demanda, com o foco na supremacia do interesse público.

Para o estudo realizado, fez-se importante identificar a existência do desperdício passivo nas compras públicas, para então ser possível verificar a influência da especificação do objeto na ocorrência deste. Nesse sentido, Maldonado e Batista (2008) identificaram, em seu estudo, a existência de alguns procedimentos falhos, decorrentes da atuação do comprador público e que podem levar ao desperdício passivo.

Nesse sentido, a atuação do servidor público pode ser considerada como imprescindível para a aquisição de bens ou serviços de qualidade, de modo a promover a eficiência e a obtenção do menor custo para a Administração Pública. Isto porque o servidor público é o agente elaborador da especificação do objeto pretendido. Suas características pessoais, seu conhecimento técnico, habilidade e experiência são essenciais para o desenrolar do processo licitatório.

A responsabilidade do servidor que especifica o bem ou o serviço pretendido não é especificada por lei, nem tão pouco o *modus faciendi* desta atribuição, sendo que a especificação do objeto pode ser realizada por qualquer servidor determinado a esta função. Entretanto, esta possibilidade de instituir o desejado não pode incorrer em liberdade ilimitada ao agente para fazer escolhas discricionárias, baseadas tão somente na premissa de oportunidade e conveniência da Administração (Santana et al., 2012). Também não deve ser engessada por determinações jurídico-legais, mas sim ser norteada por envolvimento, bom senso e princípios da Administração.

Na pesquisa bibliográfica realizada para este estudo, foram identificados trabalhos que avaliam a eficiência dos gastos públicos como diretriz, buscando encontrar melhorias para a gestão, tais como Naves e Sottanni (1997), Nascimento et al. (2011), Araújo (2012), Medeiros (2014), Alexandre (2016) e Trindade (2016). Na maioria destes, o foco de pesquisa foi o de Pregão Eletrônico como modalidade de licitação eficiente para a economia dos gastos públicos. Foram também identificados outros estudos que se aproximam aos objetivos propostos por esta dissertação, por abordarem a ocorrência do desperdício passivo nas compras públicas, quais sejam: Bandiera, Pratt e Valletti (2009), Motta (2010), Dias, Pereira e Pamplona (2016) e Santos e Souza (2016). Também foram identificados estudos sobre a atuação do servidor público, como Maldonado e Batista (2008), Bandiera e Valletti (2009) e Santana et al. (2012).

Nessa perspectiva, e entendendo a necessidade da Administração em gerenciar seus gastos de forma eficiente, pretendeu-se realizar um exame mais detalhado sobre as compras públicas Universidade Federal de Viçosa (UFV) campus Rio Paranaíba. Para tanto, a escolha por tomar as compras da instituição como objeto de estudo se deve à sua dimensão diferenciada e destaque nacional (UFV, 2017). Além disso, o campus passa por um momento de planejamento para expansão e desenvolvimento (UFV, 2018).

Conforme o exposto viu-se que o desperdício passivo pode decorrer de diversas fontes, sobretudo da má especificação do objeto. Assim, emergiu como problemática do

estudo proposto: Qual a influência da especificação do objeto na ocorrência do desperdício passivo?

Dessa forma, o objetivo geral do estudo proposto foi entender qual a influência da especificação do objeto na ocorrência do desperdício passivo sob a perspectiva dos servidores públicos envolvidos diretamente com o processo de compras.

Visando o desencadeamento lógico e prático, esta dissertação foi elaborada com a seguinte estrutura: revisão da literatura para compreensão do tema abordado, passando-se à apresentação da metodologia utilizada e, posteriormente, à apresentação dos resultados e análise empírica destes. Por fim, apresentaram-se algumas propostas de intervenção na instituição estudada, sendo possível a elaboração das considerações finais a respeito do estudo discutido.

Os resultados encontrados possibilitaram a contribuição teórica para futuros estudos sobre o tema, sobretudo para o combate e a minimização da ocorrência do desperdício passivo nas compras públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública

Ao longo do tempo, a Administração Pública brasileira passou por modificações em seu modelo de gestão (do burocrático para o gerencial), evidenciando todo o esmero para com a coisa pública, por meio da adoção de estratégias para a eficiência do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2000). Nesse sentido, faz-se necessário entender o histórico e o funcionamento desses modelos de gestão no mundo e no Brasil.

Segundo Bresser-Pereira (2000, p. 16), o modelo burocrático é aquele “baseado em um serviço civil profissional, na denominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo”, tendo por principais características a formalidade exacerbada, a padronização, o controle de procedimentos e a impessoalidade. Sob o discurso de evitar a corrupção e o nepotismo, por meio de medidas que determinavam cada procedimento a ser realizado (TRINDADE, 2016), o modelo burocrático teve início na Europa no século XIX, nos Estados Unidos no início do século XX, e no Brasil na década de 30 (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Abrucio (1997, p. 6) descreve que o modelo burocrático weberiano, “o qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato estatal”, perdia força rapidamente, em decorrência da crise econômica que o mundo enfrentava no período pós-Segunda Guerra. Em resposta ao enfraquecimento deste modelo, que já não mais respondia às demandas da sociedade contemporânea, em meados da década de 70, novos padrões gerenciais na Administração Pública começaram a ser introduzidos, mesmo que de forma discreta e adaptada. Assim, paulatinamente, foi ganhando força no setor público.

Nesse cenário, conforme Abrucio (1997), a adoção desta nova gestão pública se deu inicialmente, e com maior destaque, em alguns países anglo-saxões (Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia) e posteriormente, de maneira gradual, se embrenhou pela Europa continental e Canadá. Nos anos 1990, a proposta de reforma gerencial se estendeu para os Estados Unidos, Chile e Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Embora o modelo gerencial tenha surgido em governos de cunho neoliberal, suas aplicações foram e ainda são discutidas por todo o mundo, incorporando as críticas de sua prática e transformando-se em uma pluralidade de concepções organizacionais (ABRUCIO, 1997). Assim, por meio de discussões sobre o modelo gerencial, podem ser descobertos novos parâmetros fundamentais que permitem modificar as antigas estruturas de gestão administrativa, dentro das singularidades de cada país, principalmente no que concerne ao controle dos gastos públicos e a busca pela melhor qualidade dos serviços públicos.

Desse modo, o modelo gerencialista passa a considerar o critério da eficiência como orientador da Administração. A atuação do Estado começa, então, a objetivar a redução de gastos e a melhora na qualidade dos serviços prestados à sociedade (TRINDADE, 2016).

Mais adiante, este modelo passou a permitir, após diversas discussões, a introdução de conceitos de accountability e equidade na prestação do serviço público, sendo a Grã-Bretanha um exemplo notório da adoção paulatina desses preceitos (ABRUCIO, 1997, p. 26). Para tanto, “é preciso que o processo de aprendizado social na esfera pública se consiga criar uma cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos” (ABRUCIO, 1997, p. 27).

Nesse sentido, o modelo gerencial da Administração Pública veio tentar romper com o paradigma da má qualidade do serviço público, por meio de mudanças organizacionais na busca por melhores resultados e maior satisfação do cidadão. Com isso, é necessário redirecionar a atividade governamental conjugando “qualidade com eficiência, flexibilidade organizacional com accountability, criatividade com busca por equidade” (ABRUCIO, 1997, p. 36).

No caso do Brasil, as mudanças na Administração Pública ocorreram de maneira singular. Até a década de 30, o Estado brasileiro era pautado por um sistema patriarcal e dependente, caracterizado por um gerenciamento patrimonialista. Somente na década de 30, com a Revolução encabeçada por Getúlio Vargas, foi iniciado o modelo burocrático de gestão, onde os empresários passaram a ter destaque no desenvolvimento nacional, mas sem tirar o caráter autoritário do Estado à época (TRINDADE, 2016).

Contudo, a adoção do modelo burocrático demonstrou ser uma medida intempestiva, haja vista que a observância de seus princípios confrontava o rápido desenvolvimento tecnológico e as exigências de maior participação do Estado nas esferas sociais e econômicas no mundo e no país (BRESSER-PEREIRA, 2000). Assim, com o passar do tempo, este modelo tornou-se alvo de intensas críticas e sem nenhuma promessa de retomar sua força e viço, pois suas medidas acarretavam diversos problemas de gestão, passando a ser considerado inapropriado para um mundo globalizado (SECCHI, 2009).

Nesse contexto, a reforma gerencial da Administração Pública brasileira ganhou força nos meados da década de 90, fundamentada no intenso debate sobre a “crise de governabilidade e credibilidade do Estado da América Latina durante as décadas de 1980 e 1990” (PAULA, 2005, p. 37), apoiada pelos princípios da flexibilidade, com foco nos resultados e na satisfação do cidadão, sendo ainda orientada por participação, accountability e controle social (MATIAS PEREIRA, 2008). No entanto, o cenário da Administração Pública brasileira se mostrou diferenciado, com um conjunto de situações singulares e coexistentes, configurando um “modelo híbrido muito peculiar” (ABRUCIO, 1997, p. 39). Assim, o processo de alteração de modelo de gestão e de sua implantação se estendeu por anos, em meio aos avanços e retrocessos.

Bresser-Pereira (2008) fez um estudo minucioso do contexto histórico das mudanças ocorridas na Administração Pública no Brasil, descrevendo fatores que identificam a natureza da sociedade brasileira a cada momento. Trindade (2016) elaborou um quadro esquemático, pautado nas colocações de Bresser-Pereira (2007), o que é muito útil para a compreensão da mudança administrativa no Brasil (Quadro 1).

No Quadro 1, pode-se observar a influência do cenário histórico social na adoção do modelo de gestão administrativa. No primeiro período apresentado, nota-se uma sociedade patriarcal regida por um regime político e econômico oligárquico, gerido por latifundiários. Segundo Trindade (2016), esse período demonstra uma burocracia patrimonial, na qual o Estado é dependente dos mais ricos, não possuindo autonomia para a criação de estratégias de desenvolvimento.

O segundo período apresentado no Quadro 1 apresenta o início de um Estado que procura por desenvolvimento pautado em estratégias burocráticas públicas. Bresser-Pereira (2007) relata que é nesse contexto que se inicia a reforma burocrática no Brasil, buscando nos atos administrativos a efetividade do desenvolvimento do Estado.

Já na década de 1990, inicia-se uma reforma gerencial do Estado brasileiro, pautado em diretrizes liberais e democráticas, ao tomar a eficiência como princípio basilar para seu desenvolvimento. Nesse cenário, as atribuições do Estado estão “voltadas para a redução de custos e a melhora na qualidade dos serviços, rompendo normas e rotinas necessárias e existentes, porém com a devida flexibilização” (TRINDADE, 2016, p. 22).

Quadro 1- Contexto Histórico da Administração Pública

CATEGORIA	1821-1930	1930-1985	1990-...
Estado/Sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime Político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes dirigentes	Latifundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiro e rentistas
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

Fonte: Trindade (2016).

No que diz respeito à reforma gerencial no Brasil, considera-se que as mudanças foram bem sucedidas, principalmente no plano institucional. Quanto à sua dimensão cultural, ainda se busca exortar o patrimonialismo, que no Brasil é transvestido de clientelismo, e a politização do alto escalão da administração estatal. Por fim, quanto à dimensão da gestão, acredita-se que esta seja muito mais difícil que as dimensões anteriores, ao passo que, nesta faceta, são almejadas as instituições engajadas em oferecer à sociedade um serviço público de qualidade a um baixo custo (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Em contraposição a isto, ainda se pode notar a grande influência do modelo burocrático na administração brasileira, haja vista que dentre os princípios regentes elencados no caput do artigo 37 da CF/88 avulta o princípio da legalidade. Este princípio é considerado como postulado basilar do Estado de Direito, ou seja, a atuação estatal está completamente submetida ao “império da lei”. Portanto, a atuação da Administração está limitada ao que dispuser a lei, sem que seja a esta permitido atuar contra ou além da previsão legal.

Nesse sentido,

No âmbito do direito administrativo, como decorrência do regime de direito público, a legalidade traduz a ideia de que a Administração Pública somente tem possibilidade de atuar quando exista lei que o determine (atuação vinculada) ou

autorize (atuação discricionária), devendo obedecer estritamente ao estipulado na lei, ou sendo discricionária a atuação, observar os termos, condições e limites autorizados na lei. (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 196).

Enfatiza-se que o princípio da legalidade, assim como os demais princípios norteadores da Administração Pública, não deve ser visto como meio de estagnar a evolução da gestão pública, devendo ser entendido como determinante para o alcance das regras jurídicas. Alexandrino e Paulo (2009, p. 189) explicam que “os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura”.

Recentemente, as compras governamentais passaram a ser consideradas importantes com relação às propostas gerenciais, haja vista que é por meio das compras públicas que se consegue reduzir e controlar os gastos do Estado. Nesse sentido, Motta (2010) destaca que o modelo gerencial tornou o processo de compras brasileiro menos rígido, com modificações estratégicas e de melhor seleção de fornecedores, e estas mudanças demonstram uma flexibilização e reorganização do processo de compras governamentais em busca da eficiência, permitindo-se a influência de técnicas do setor privado.

2.2 Compras Governamentais

Considerando que, atualmente, as compras governamentais têm importância estratégica para o Estado, é importante melhor entendê-las, para que seja possível contribuir para a realidade prática de compras. O processo de compras governamentais tem na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37-XXI, sua base de obrigatoriedade legal mais genérica. A Lei nº 8.666/1993, denominada “Lei de Licitações”, regulamenta, junto ao artigo constitucional, o procedimento licitatório de obrigatoriedade por parte de todos os entes federados.

Em seu artigo 6º, a Lei de Licitações conceitua compra como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. No entanto, é importante lembrar que toda definição legal serve exclusivamente para interpretação da lei, cabendo à doutrina jurídica esmiuçar seus vieses conceituais. Conforme Justen Filho (2010, p. 125), compra pode ser considerada um “instrumento pelo qual a Administração adquire definitivamente o domínio de determinado bem, mediante contrato bilateral”. Indo além desta colocação, de acordo com Maldonado e Batista (2008), a compra pode ser considerada como

atividade estratégica de qualquer empresa, com a finalidade de suprimir as necessidades a um preço adequado e no momento certo.

No caso do Direito Administrativo brasileiro, a regra é a forma escrita dos contratos de compra e venda públicos, devendo ser precedida de avaliação da necessidade e utilidade do objeto pretendido, bem como planejamento dos gastos, conforme determinação do artigo 14 da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

Além de compreender a denotação de compras, é preciso entender, também, o conceito de licitação, segundo alguns doutrinadores:

Licitação traz ínsita a ideia de disputa isonômica ao fim da qual será selecionada a proposta mais vantajosa ao interesse da Administração com vistas à celebração de um contrato administrativo, entre ela e o particular vencedor do certame, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 538).

Licitação é procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública ou aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção de melhor trabalho técnico, artístico ou científico. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 217-218).

A licitação pode então ser entendida como um procedimento administrativo, uma sucessão ordenada de atos, que vincula a entidade pública, permitindo a qualquer interessado a apresentação de proposta, desde que preenchidos os requisitos mínimos exigidos no edital. Isto para que a entidade pública selecione a melhor proposta e mais conveniente, com a obtenção da melhor oferta.

A Lei de Licitações classifica o procedimento de compras em diferentes modalidades, de acordo com as singularidades do objeto do futuro contrato administrativo ou vulto do valor deste. As modalidades de licitação possuem características peculiares ao respectivo procedimento e são classificadas segundo a própria lei em: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). Posteriormente, por meio de Medida Provisória, foi criada uma modalidade de licitação - o pregão, que atualmente é regulado pela Lei 10.520/2002, denominada “Lei do Pregão”.

Importante registrar aqui que a Lei de Licitações determina expressamente, em seu artigo 22, §8º, que “é vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação nelas referidas” (BRASIL, 1993). No entanto, é consenso entre alguns doutrinadores jurídicos (ALEXANDRINO; PAULO, 2009; CARVALHO FILHO, 2008; NASCIMENTO et al., 2011) que, apesar da proibição legal, o pregão se enquadra como modalidade de licitação, pois a proibição estaria destinada somente ao ato da Administração Pública, ou seja, à criação

de modalidade de licitação por meio de ato administrativo. Esse fato não exclui a possibilidade da criação de nova modalidade por meio de lei de caráter nacional, como ocorrido no caso do pregão. Nesse sentido, é consenso entre os estudiosos que o pregão é uma modalidade de licitação criada por lei, sendo que esta não revoga a proibição disposta no art. 22, §8º da Lei 8666/1993.

O pregão é o tipo de licitação na qual esta pesquisa buscou embasamento. Segundo o conceito trazido pela legislação pátria, trata-se da modalidade que visa à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação (BRASIL, 2002). Inicialmente, o pregão se dava somente de modo presencial, mas, a partir de 2000, o Decreto nº 3.697 regulamentou sua forma eletrônica, possibilitando que o embate entre os licitantes ocorresse pela internet.

Em ambas as formas (presencial ou eletrônica), o pregão tem por finalidade permitir à Administração a escolha do pretendido por meio do critério menor preço, sendo que a disputa entre os fornecedores licitantes ocorre por meio de propostas e lances em sessão pública. Segundo Trindade (2016), os pregões presencial e eletrônico apresentam semelhanças e diferenças, mas o segundo demonstra muito mais eficiência que o primeiro, ao permitir uma significativa redução de custos. Além disso, a modalidade eletrônica permite o aumento da possibilidade de participação de fornecedores, a redução do valor da proposta, a maior competitividade, e, sobretudo, a maior transparência ao processo de compras.

Diante desse contexto, foi publicado o Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, que torna o pregão eletrônico obrigatório para todos os entes públicos e privados nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, advindos de convênios ou instrumentos congêneres, ou de consórcios públicos. Assim, o pregão eletrônico tornou-se a modalidade de licitação a qual todos os órgãos públicos estão vinculados.

Para melhor compreensão da evolução do processo de compras no Brasil, traz-se à baila um quadro esquemático (Quadro 2) sobre o histórico das compras públicas no Brasil. Para sua elaboração, consideraram-se os dizeres da legislação, bem como os apontamentos apresentados por Motta (2010), com base nos relatos de Ribeiro (2017).

No Quadro 2, é possível observar que a primeira norma legal a tratar de compras públicas foi editada no durante o período imperial (1862), quando esta regulamentava compras e alienações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Já na República, foi sancionado o Decreto-lei 4.536/1922, denominado de Código de Contabilidade da União, que apesar de não ter trazido muita inovação para as

compras públicas, passou a exigir a assinatura de contrato entre as partes, regulamentando a concorrência.

Somente em 1967 que se tem a edição do Decreto-lei 200, que instituiu a concorrência, a tomada de preços e o convite como procedimentos prévios à contratação de serviços e à compra de bens e produtos. No referido decreto, o termo “licitação” foi utilizado pela primeira vez.

Posteriormente, foi editado o Decreto-lei 2.300/1986, que instituiu a concorrência, a tomada de preços e o convite como procedimentos prévios à contratação de serviços e à compra de bens e produtos.

E, somente cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi sancionada a Lei de Licitação (Lei 8.666/1993), que estabeleceu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública. A partir de então, outros decretos foram editados a fim de regulamentar a legislação atual.

Quadro 2 - Evolução Normativa das Compras Públicas no Brasil – 1862 a 2017

Norma	Principais características
Decreto 2.926/1862	Não obrigava todos os órgãos ou esferas governamentais Semelhante ao pregão presencial atual
Decreto-lei 4.536/1922	Inseriu princípio da vinculação ao instrumento convocatório Em fase preliminar julgava a idoneidade do concorrente
Decreto-lei 200/1967	Propôs reforma administrativa federal e trouxe conceitos e práticas inovadoras Primeira referência aos princípios da licitação Norteou a criação do processo de licitação atual
Lei 5.456/1968	Estendeu a aplicabilidade do Decreto-lei nº 200/1967 aos estados e municípios Trouxe maior segurança e padronização aos procedimentos licitatórios
Decreto-lei 2.300/1986	Elencou os princípios básicos da licitação (ainda adotados) Deu a União competência exclusiva de legislar sobre as normas gerais de licitação Estados e municípios passaram a ter competência legislativa complementar
Constituição Federal/1988	Primeira constituição a abordar o tema de licitação e contratos públicos Recepcionou o Decreto-lei nº 2.300/1986 Define a competência privativa da União para legislar sobre licitação
Lei 8.666/1993	Revoga o Decreto-lei nº 2.300/1986 Norma inovadora Obriga a todos os entes da administração direta e indireta Visa combater a corrupção e privilegia a transparência Enrijece as regras e procedimentos, comprometendo a celeridade
Lei 10.520/2002	Obriga a todos os entes da administração direta e indireta nas compras e contratações de bens e serviços comuns Prima pela transparência e celeridade Visa o menor preço, primando pela eficiência
Decreto 3.697/2000	Cria a forma eletrônica da modalidade pregão

Decreto 5.450/2005	Vincula a forma eletrônica da modalidade pregão Visa a transparência, accountability e celeridade
Projeto de Lei 6.814/2017 ²	Nova Lei de Licitações Promete combater a corrupção de forma direta e rígida Prima pela eficiência dos gastos públicos

Fonte: Desenvolvido pela autora.

O processo histórico de mudança do sistema de compras no Brasil, conforme mostrado no Quadro 2, foi pautado por um anseio social de combate à corrupção e incentivo à accountability, bem como pela necessidade de alteração de modelo de administração no país para que este não ficasse aquém da evolução econômica e administrativa mundial.

E junto às ideias gerenciais inseridas na administração brasileira, é possível notar, também, por meio de uma leitura apurada da legislação atual, a grande influência do modelo burocrático weberiano, visando dar transparência aos atos administrativos, sobretudo na questão do combate à corrupção. A própria Constituição Federal de 1988, em seu sentido jurídico, é classificada como uma lei rígida, analítica, normativa e programática, características que demonstram existir uma grande ligação com as boas características do modelo weberiano burocrático, e que infelizmente muitas vezes fomenta o corporativismo, o clientelismo e a corrupção e não favorece os interesses da sociedade (ABRUCIO, 1997).

No mesmo sentido, a Lei de Licitações, mesmo sendo inovadora e recheada de preceitos gerenciais, possui vieses burocráticos, que por vezes prende a Administração Pública em um sistema que emperra a agilidade processual, criando brechas que podem favorecer atitudes corruptas (MOTTA, 2010).

E, mais uma vez, na tentativa de romper com os vieses burocráticos, os preceitos da reforma gerencial voltam a ser evidenciados com o advento da Lei de Pregão e sua forma eletrônica, que despontou como sinônimo de eficiência dos gastos públicos, demonstrando-se um procedimento mais célere, que prima pela transparência, economicidade e qualidade. Vale salientar que sua obrigatoriedade, por si só, não gera um processo licitatório perfeito e livre de qualquer articulação corrupta ou de qualquer desperdício dos recursos públicos.

Além das modalidades, a Lei de Licitações também trata dos critérios a serem observados no julgamento das propostas no procedimento de compra, o que evidencia a intenção do legislador em criar critérios objetivos para o julgamento das compras. Esses critérios são denominados tipos de licitação, sendo aplicáveis a todas as modalidades de licitação, exceto na modalidade concurso, na qual “há uma estipulação prévia de prêmio ou

² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>

remuneração” (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 579). Os tipos trazidos pela legislação são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta³.

Como explicado anteriormente, o pregão eletrônico traz consigo a ideia inerente de celeridade e de baixa complexidade, permitindo promover a disputa isonômica entre os fornecedores para que a Administração atinja seu objetivo através da proposta mais vantajosa. A Lei de Pregão estabelece que o meio de se alcançar a proposta mais vantajosa deve ser baseado no critério do menor preço.

Diferentemente das outras modalidades de licitação, o pregão eletrônico é estruturado por fases interligadas, as quais os compradores públicos devem conhecer e dominar - são as Fases Internas e Externa, minuciosamente descritas na Lei do Pregão, nos artigos 3º e 4º (BRASIL, 1993). Na Fase Interna (preparatória), são desenvolvidos os atos iniciais do processo de compras, tais como definição da demanda, termos e regras da contratação. Já a Fase Externa é iniciada pela divulgação do ato convocatório, seguida pelo julgamento da proposta e sendo finalizada com a assinatura do contrato (JACOBY FERNANDES, 2011).

Santana et al. (2012, p. 13) identificam mais duas fases na modalidade licitatória pregão, quais sejam: a Fase de Procedimentos (contratação e execução) e a Fase do Controle. Os autores ainda postulam que “o ciclo das aquisições é muito mais abrangente, alcançando até a satisfação do interesse do administrado”. Contudo, no presente estudo, adotou-se a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), que considera somente as Fases Internas e Externas na modalidade pregão. Deu-se preferência à diretriz do TCU, posto ser este órgão de controle externo do governo federal, tendo como missão acompanhar a execução orçamentária e financeira do país, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento e eficiência da Administração.

De modo detalhado, a Fase Interna (preparatória) do pregão é orientada por regras interna corporis e com a devida observância às regras constantes no artigo 3º da Lei 10.520/2002, devendo os órgãos públicos observar a sequência de atos preparatórios sugeridos pelo TCU. Na Fase Interna, inicia-se o processo de compras, por meio da apuração da demanda inicial, da formulação da solicitação de compra e da elaboração do Termo de Referência.

Quanto à Fase Externa, esta tem início com a publicação do edital de convocação dos interessados, na imprensa oficial, em jornais de grande circulação ou por meio de endereços eletrônicos oficiais (TCU, 2010). Além disto, é preciso observar um aspecto distinto das

³Art. 45, §1º da Lei 8666 de 21 de junho de 1993.

demais modalidades de licitação: nesta fase do pregão eletrônico, os momentos de habilitação e julgamento ocorrem na sequência inversa das demais modalidades. Ou seja, o momento de abertura do envelope com a documentação e as propostas dos interessados é invertido, e o conhecimento das propostas surge antes da habilitação e julgamento das mesmas. No entanto, não é na Fase Externa e nem tão pouco nesta singularidade que se objetivou ater; é na Fase Interna do pregão que reside o foco desta, pois é neste momento em que o demandante externa seu interesse de compra.

É importante ressaltar que os momentos de habilitação dos interessados e de julgamento são igualmente necessários para o sucesso das compras, posto que nesses momentos podem ser aceitos itens incompatíveis com o pretendido na especificação. Para sanar essa problemática na Fase Externa, deve-se ter o extremo controle dos atos e a estrita vinculação ao item especificado. Para melhor compreensão das fases do pregão, e como se desenvolve esta modalidade de licitação, merece atenção o fluxograma trazido na Figura 1, elaborado com base na Lei de Licitações (BRASIL, 1993) e nos ensinamentos de Santana et al. (2012).

De acordo com a Figura 1, nota-se que o processo de compra se inicia com a identificação inicial da demanda, sendo determinado o item ou serviço pretendido. Esta identificação é feita pelo servidor solicitante, que passa então a justificar a necessidade da compra e a definir o objeto a ser adquirido. Nesse momento, o servidor tem a função de especificar cada objeto, devendo realizar esta atividade com envolvimento e interesse para que possa ser possível criar uma descrição específica e completa.

Ainda em análise à Figura 1, após esta etapa, faz-se a autuação do processo, iniciando a Fase Externa do procedimento licitatório. Com a publicação do edital, o processo ganha transparência e permite que os fornecedores interessados participem do certame. Posteriormente, ocorrem a habilitação dos interessados e o julgamento da proposta.

Ressalta-se que o processo de compras não se extingue com a assinatura contratual, mas permanece ativo até a entrega do bem ou conclusão do serviço contratado, quando ocorre o controle e fiscalização do mesmo.

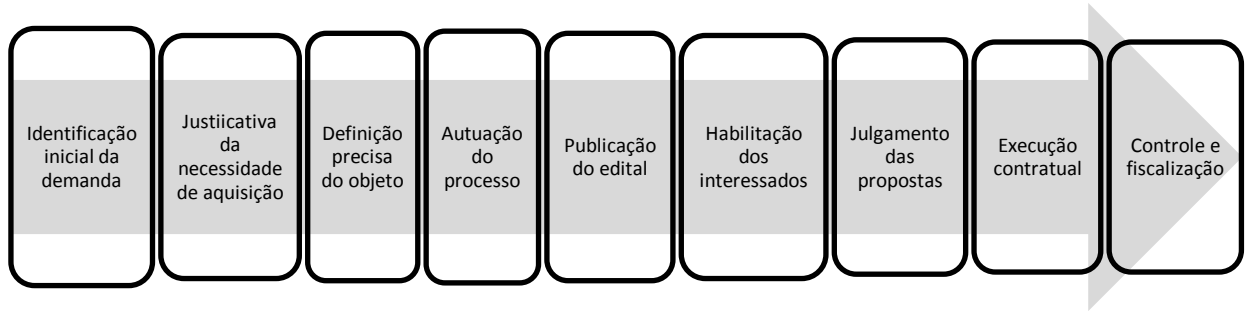


Figura 1 - Fases do pregão eletrônico.

Fonte: Autoria própria, baseada na Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

Propôs-se, então, estudar algumas das características da Fase Interna da modalidade pregão eletrônico, pois é neste momento em que o planejamento da compra deve acontecer de forma objetiva, e é também quando o comprador público define seu desejo, através da explicação do motivo da compra e da especificação do objeto a ser adquirido, que, por sua vez, são realizadas na solicitação de compra e formulação do Termo de Referência.

A solicitação de compra é um documento mais simples e que permite a elaboração do Termo de Referência, podendo ser este considerado como a base do procedimento para um resultado positivo. Sua definição legal foi ajustada e melhorada ao longo do tempo, sendo a mais recente trazida no artigo 9º, §2º, do Decreto nº 5.450/2005:

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva (BRASIL, 2005).

A definição doutrinária merece destaque, sendo o termo de referência descrito por Santana et al. (2012, p. 25) como o “documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar”.

Entretanto, solicitar a compra e elaborar um Termo de Referência vai além das determinações conceituais legal ou doutrinária, constituindo uma tarefa complexa, que exige coesão de vontades, pautada em um planejamento de aquisição. Por essa razão, Santana et al. (2012) apontam que é uma atividade multissetorial que exige o trabalho em conjunto de diversos sujeitos, dos mais variados setores da Administração, espelhando o compromisso assumido com o interesse público. Não havendo essa coesão de entendimento ao estabelecer

os requisitos para a compra o Termo de Referência, pode-se comprometer todo o processo de compra.

Importante destacar que a justificativa do que se pretende comprar não pode ser mera informação de necessidade de suprimento de demanda, pautando-se nos preceitos administrativos da oportunidade e conveniência, pois ao agir assim torna-se claro o descumprimento ao mandamento legal constante no inciso I do artigo 3º da Lei 10.520/2002:

A fase preparatória do pregão observará o seguinte: I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento (BRASIL, 2002).

Assim, é necessário que o servidor apresente justificativas de fato e de direito que fundamentem a demanda de compra, além de apresentar os benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação, devendo ser o demandante proativo e colaborativo em todo o processo de aquisição. Para Jacoby Fernandes (2011, p. 517), “parece óbvio, mas tem se demonstrado que não são raras as aquisições de objetos supérfluo, incompatíveis com a finalidade pretendida, ultrapassados, superdimensionados, e até mesmo inúteis”. Desse modo, propõe-se a resposta aos seguintes questionamentos, a fim de evitar esse descompasso:

- a) por que precisa?
- b) qual o consumo previsto?
- c) que quantidade precisa?
- d) como vai utilizar?

A fim de responder a tais questionamentos, o Termo de Referência visa determinar o resultado do processo de compras, pois é neste momento que ocorre o planejamento das aquisições, etapa determinante para a eficiência dos gastos e da gestão pública. Dessa forma, a Administração tem a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas, pois “se no início da licitação são possíveis quaisquer correções, após a publicação do edital, qualquer falha ou irregularidade constatada, se insanável levará a anulação do processo” (TCU, 2010, p. 138).

Para que esta empreitada logre êxito, além de seguir as normas legais e o cadenciamento dos atos administrativos, o comprador público deve respeitar os princípios regentes da Administração Pública, impedindo manobras ilegais/corruptas, além de fomentar a transparência do procedimento, equilibrar os gastos e evitar o desperdício dos recursos públicos. Portanto, ações estratégicas para a tomada de decisão podem levar a uma eficiência

das compras governamentais (MALDONADO; BATISTA, 2008; NAVES; SOTTANI, 1997; TRINDADE, 2016).

2.3 Servidor Público

As mudanças propostas pelo modelo gerencial também compõem a política de recursos humanos, caracterizando uma estratégia para a reforma do aparelho estatal (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Uma das manobras de atenção aos recursos humanos é a reforma do núcleo estratégico do Estado, ocupando-o com servidores altamente competentes, treinados e bem pagos (BRESSER-PEREIRA, 2000). Nesse sentido, a reforma gerencial:

Propõe uma política que prioriza a carreira dos servidores [...], visando captar recursos humanos com nível de pós-graduação, principalmente das áreas de Administração, Economia e Ciência Política. Visando capacitar os gestores especialistas foram criados cursos de formação e especialização na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (PAULA, 2005, p. 45)

Vale lembrar que a importância de servidores bem capacitados vai além de sua incorporação nos cargos de alto escalão do Estado, pois uma instituição somente se beneficia do seu setor de compras se o servidor demonstrar habilidades e competências direcionadas para a qualidade da prestação do serviço público (BAILY et al, 2000 apud ARAÚJO, 2012).

Naves e Sottani (1997) corroboram que, para superar os entraves do processo, são necessárias habilidades e capacidades relacionadas com o fator humano. Herrmann (1998) acrescenta que, geralmente, os entraves na licitação ocorrem pela existência de corrupção nos órgãos públicos decorrentes da ação do servidor público.

Maldonado e Batista (2008) estudaram o papel do servidor público no processo de compras e identificaram a necessidade de capacitação dos servidores para o melhor desempenho de suas atividades. Após análise sobre a qualidade dos produtos e serviços em licitações, Medeiros et al. (2014) destacam que erros no detalhamento da descrição do pretendido são decorrentes da falta de habilidade ou de atenção do servidor envolvido na atividade, o que confirma a importância da capacitação do servidor.

Entender o papel do servidor público nos processos de compras foi importante para esta dissertação, pois suas capacidades são essenciais para a especificação do objeto. Nota-se ainda que suas capacidades também direcionam o processo, pois, em caso de surgimento de eventualidades, estas poderão ser sanadas por aquele servidor com competência técnica,

habilidade, conhecimento e experiência, sem olvidar os preceitos legais e jurídicos basilares da Administração Pública (BAILY et al. 2000 apud ARAÚJO, 2012).

Além de solucionar imprevistos, o servidor público bem capacitado deve possuir atitudes que ensejem a boa especificação do objeto pretendido para aquisição, a interação com o demandante da compra, a agilização do processo de compra, a boa relação com os fornecedores, e a busca por minimização de riscos. Portanto, suas atitudes e características pessoais podem interferir no resultado do processo de compra. Nesse sentido, Jacoby Fernandes (2011, p. 122) salientam que “o êxito de uma licitação e de um Sistema de Registro de Preços (SRP⁴) está rigorosamente na capacidade de definir com clareza e precisão o objeto pretendido”.

Contudo, não basta que os servidores públicos tenham essas capacidades e características pessoais; é essencial que eles estejam conscientes da importância da especificação completa do objeto pretendido para compra, definindo bem as unidades e quantidades a serem compradas (MALDONADO; BATISTA, 2008).

A definição do pretendido consta na solicitação de compra do setor interessado, sendo formalizada por meio do Termo de Referência. Cabe pontuar sobre a responsabilidade de quem elabora o Termo de Referência, o que não é determinado em lei, mas por muitas vezes recai, indevidamente, sobre o pregoeiro. Santana et al. (2012) afirmam que essa atribuição algumas vezes é dada ao demandante, outras vezes ao pregoeiro, outras ao cotista (cargo criado por alguns órgãos voltado para especificação e cotação de preços). Além disso, a diversidade torna a problemática ainda maior, gerando uma confusão de competências. Usualmente, essa responsabilidade é do setor requisitante ou do setor de licitação, embora Santana et al. (2012) sugiram, com a intenção de sanar este conflito de competências, que esta tarefa deva ser feita em equipe, sob esforço conjunto do demandante e da área de compras, envolvendo todos os atores interessados no processo de compras.

Além de entender a importância do servidor público bem capacitado para o direcionamento de um processo de compra eficiente, é importante também identificar o perfil desse profissional. Maldonado e Batista (2008) asseguram que “os compradores, independentemente se público ou privado, precisam ter um perfil vinculado às necessidades estratégicas da organização”. Nesse sentido, conforme os autores supracitados que referenciam Baily et al. (2000), há prováveis perfis de comprador.

⁴ Sistema de Registro de Preços – conjunto sui generis de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisições de bens em contratações futuras (art. 1º do Decreto 7.892 de 23 de janeiro de 2013)

Analisando o Quadro 3, pode-se notar que, no primeiro estágio, o comprador público é tido como “primitivo”, sem qualificações especiais, desempenhando atividades simples e basicamente reativas à demanda, o que demonstra um posicionamento mais tradicionalista do órgão. Já no estágio mais evoluído (“avançado”), o comprador público tem qualificação diferenciada e dedica pouco tempo às atividades burocráticas, concentrando-se em atividades estratégicas do órgão. Nesse estágio, o comprador público desempenha funções mais proativas, sendo este perfil muito desejado atualmente.

Maldonado e Batista (2008, p. 691) explicam que

o comprador reativo representa uma visão extremamente simplista do ato de comprar, consiste apenas em encontrar um fornecedor que esteja disposto a trocar os bens ou serviços exigidos por determinada quantia. Já o comprador proativo tenta estabelecer parcerias com o fornecedor, que permitam compartilhar ideias e conhecimento necessários para o fechamento de uma boa compra.

Quadro 3 - Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento

Estágios de desenvolvimento	Características gerais e atribuições do responsável por compras
Primitivo	Sem qualificações especiais; abordagem burocrática; cerca de 80% do tempo é dedicado às atividades
Conscientização	Sem qualificações especiais; algumas rotinas básicas de compras; 60-79% do tempo dedicado às atividades burocráticas
Desenvolvimento	Qualificações acadêmicas formais exigidas; envolvimento em negociações; reconhecimento da função compras e suprimentos; 40-59% do tempo dedicado às atividades burocráticas
Maturação	Qualificação gerencial exigida; compradores especializados em commodities ⁵ integrados com as áreas funcionais; envolvimento com todos os aspectos do desenvolvimento de novos produtos; maior parte do trabalho dedicado à negociação e à redução do custo/desenvolvimento de fornecedores; 20-30% do tempo dedicado às atividades burocráticas
Avançado	Qualificação profissional ou pós-graduação exigida; o comprador está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos do trabalho; mais dedicado ao custo total de aquisições e à administração da base de fornecedores etc; menos de 20% de seu tempo dedicado às atividades burocráticas

Fonte: Baily et al. (2000, p. 425) apud Maldonado e Batista (2008, p. 689).

Para que se consiga um comprador público com um perfil satisfatório ao serviço público, é imperioso o desenvolvimento de políticas de capacitação e qualificação direcionadas às compras públicas e eficiência de gastos, além do enriquecimento do quadro de servidores com qualificações acadêmicas relacionadas às compras públicas.

⁵ “São por definição, produtos padronizados e não diferenciados, nos quais o produtor não tem poder de fixação de preços e cujo mercado é caracterizado pela arbitragem nos mercados interno e externo.” (MALDONADO, 2008, p. 690).

Todavia, isso não pode ser tomado como verdade absoluta, pois, conforme aponta Araújo (2012), ao citar Callender e McGuire (2007), pessoas bem treinadas podem ser inibidas pelo ambiente da Administração ou mesmo pelo sistema procedimental altamente regulado e burocrático do serviço público, tornando-se incapazes de aplicar seu conhecimento para inovar e desenvolver a melhor aquisição.

Maldonado e Batista (2008) corroboram que o comprador público brasileiro ainda está longe de alcançar o perfil avançado de comprador avançado, devido à: legislação brasileira, que é rígida e procedimental, não permitindo ao comprador público valer-se de técnicas apuradas, inibindo assim a capacidade de negociação e inovação do mesmo; falta de capacitação dos compradores públicos, em relação ao conhecimento total da legislação regente das compras públicas e à falta de programas constantes de capacitação, treinamento e reciclagem.

Nesse contexto, é impreterível a mudança do perfil do comprador público, de maneira consciente. Embora se possibilitem alterações em seu comportamento, atitudes, posicionamento ético, em seu perfil como um todo, deve haver comprometimento institucional no processo de compras (MALDONADO; BATISTA, 2008). Também, é essencial a constante evolução institucional, e os órgãos públicos devem se atentar às novas tecnologias e ao mercado. Ou seja, tanto servidor (comprador público) quanto a instituição devem caminhar em conjunto para avançar o nível de desenvolvimento organizacional como um todo, projetando uma imagem de comprometimento e eficiência.

Por fim, destaca-se que as mudanças inovadoras introduzidas pelo modelo gerencial e o envolvimento institucional do servidor evidenciam sua relação direta com a redução dos gastos públicos. Conforme relatos do servidor público, compreende-se a influência da especificação do objeto no desperdício dos recursos públicos.

2.4 Desperdício Ativo X Desperdício Passivo

A Administração Pública brasileira tem buscado caminhos para uma gestão de qualidade e eficiente, valendo-se da adoção de táticas gerenciais e do desenvolvimento normativo, a fim de aprimorar o processo de compras públicas e otimizar a gestão dos gastos públicos.

Nesse contexto, surge a discussão sobre desperdício dos recursos públicos. Durante o levantamento bibliográfico, despertou-se atenção para os estudos de Bandiera, Pratt e Valletti

(2009), que avaliaram as compras governamentais italianas, identificando a ocorrência de um tipo de gasto público que ocorre de modo despercebido pela Administração - é o chamado desperdício passivo.

Os autores supracitados entendem que o desperdício passivo é um gasto desnecessário para a Administração Pública. Aqui, o sujeito agente público (servidor), de maneira despercebida, causa prejuízos para a Administração Pública e toda a coletividade, decorrentes da ineficiência e da má gestão dos administradores. Vale destacar que desperdício passivo não é punível criminalmente no sistema jurídico brasileiro, mas sim no âmbito subjetivo do indivíduo.

Esse tipo de desperdício, assim como o desperdício ativo, que é a corrupção propriamente dita, gera prejuízo aos cofres públicos. Nesse sentido,

Active waste is such that its presence entails direct or indirect benefit for the public decision-maker. In other words, reducing waste would reduce the utility of the decision-maker. The classical example is corruption in procurement, whereby the public official inflates the price paid for a certain good in exchange for a bribe. Active waste is perceived to be a key issue in public management. For some, it is even the key issue. Passive waste, in contrast, is such that its presence does not benefit the public decision-maker. In other words, reducing waste would (weakly) increase the utility of the decision maker. Passive waste can derive from a variety of sources. (BANDIERA; VALLETTI, 2009, p. 2).

Outros estudos que também abordam o tema desperdício passivo foram identificados, tais como Nascimento et al. (2011), autores que focaram seu estudo em analisar o pregão eletrônico como ferramenta de eficiência dos gastos públicos.

Já Hart, Shleifer e Vishny (1997), Naves e Sottani (1997), Di Tella e Schargrotsky (2003), Araújo (2012) e Trindade (2016) buscaram uma análise dos fatores determinantes para a eficiência das compras públicas.

Hart, Shleifer e Vishny (1997) questionam a eficiência do governo na prestação de serviços. Assim, os autores analisaram dados concretos sobre as privatizações de prisões nos Estados Unidos e desenvolveram um modelo de análise da relação custo X benefício destas. Ao final, sugerem que esta análise seja aplicada em ambientes hospitalares ou escolares.

Naves e Sottani (1997) examinaram as compras da Universidade Federal de Lavras (UFLA) sob o enfoque da tomada de decisão do servidor público, permitindo a conclusão de que há entraves nesse processo.

Di Tella e Schargrotsky (2003), em estudo realizado na área da saúde na Argentina, verificaram a redução dos valores gastos em insumos hospitalares, e relacionaram este fato à coibição da corrupção por meio da atuação de auditorias.

Araújo (2012) averiguou a relação da busca pelo menor preço e a eficiência das compras públicas. Os resultados encontrados sugerem que “as características da licitação, assim como a capacidade financeira das empresas, influenciam na ocorrência de custos de adaptação por parte das não conformidades contratuais” (ARAÚJO, 2012, p. 7).

Trindade (2016) realizou pesquisa na Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), com o propósito de verificar a eficiência dos processos de compras instituição. Para tanto, o autor mapeou os processos de compra e verificou a existência de atividades causadoras de ineficiência em seus processos.

Abordando diretamente o tema do desperdício passivo, foram identificadas e utilizadas as pesquisas realizadas por Ferraz, Finan e Moreira (2008), Bandiera, Prat e Valletti (2009), Motta (2010) e Dias et al. (2012).

Ferraz, Finan e Moreira (2008) buscaram compreender os efeitos da corrupção (desperdício ativo) e da má gestão pública (desperdício passivo), examinando o efeito do desvio de recursos públicos em educação. Além disso, os estudiosos em questão criaram indicadores de corrupção e má gestão, o que permitiu confirmar a hipótese de que a “corrupção afeta a eficácia das políticas públicas relacionadas à educação” (FERRAZ, FINAN e MOREIRA, 2008, p. 9).

Motta (2010) afirma que o modelo de compras federal brasileiro não está organizado na perspectiva do combate ao desperdício passivo, cujo foco é explicitamente o combate ao desperdício ativo. Esse mesmo autor realizou estudo sobre o desperdício no gasto público por meio de uma análise comparativa entre os sistemas de compras privado, público federal norte-americano e brasileiro, concluindo que o “sistema brasileiro não contribui substancialmente na melhora da eficiência do gasto público federal”, pois há demasiada preocupação legal e jurídica com o combate à corrupção, ignorando por muitas vezes a importância do fator humano. Assim, o autor propõe que, para a construção de um modelo organizacional público, não deve ser abandonado o combate à corrupção, priorizando essa preocupação para a obtenção de resultados “verdadeiramente vantajosos para o Estado, evitando desperdício e custos desnecessários” (MOTTA, 2010, p. 162).

A pesquisa realizada Bandiera, Prat e Valletti (2009) foi mencionada anteriormente e merece destaque por seus resultados e por distinguir o desperdício ativo do desperdício passivo de maneira clara e objetiva.

Dias et al. (2012) avisam sobre a escassez de trabalhos referentes ao desperdício passivo quando realizaram pesquisa na área de saúde municipal, de modo a identificar fatores de desperdício ativo (corrupção) e passivo (ineficiência) que explicassem as irregularidades

na área. Os autores alertam que o desperdício passivo decorre da ineficiência da gestão pública (má gestão), apontando que a ineficiência para fins dos estudos que se propuseram ocorre quando o erário público é lesado, no entanto, não há o benefício financeiro do ente privado.

Merece ser mencionado o estudo de Maldonado e Batista (2008), que se propuseram a verificar a relação da atuação do servidor público para a ocorrência do desperdício dos recursos públicos.

Apesar do desperdício ativo não ser o tema proposto por esta dissertação, faz-se importante algumas considerações a respeito. O desperdício ativo, conforme mencionado anteriormente, decorre de fraude e/ou corrupção em seu sentido amplo.

A fraude possui um conceito jurídico amplo, mas, no Brasil, adota-se a definição trazida pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.207/2009, que considera fraude como “ato intencional de um ou mais indivíduos da administração, dos responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, que envolva dolo para obtenção de vantagem injusta ou ilegal” (BRASIL, 2009). Essa conduta é considerada ilegal, sendo subdividida em diversos tipos de ilícitos penais.

A fraude em licitações é tipificada como crime no artigo 90 da Lei de Licitações e está essencialmente vinculada ao caráter competitivo do certame. Assim, qualquer atitude que intente prejudicar a competitividade é crime.

Art. 90 da Lei 8.666/1993 - “Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa (BRASIL, 1993).

Já a corrupção pode ser definida como o ato ou efeito de se corromper, de oferecer algo para obter vantagem em negociata na qual se favorece uma pessoa e, em contraposição, prejudica-se outra. No Brasil, esta conduta também é tipificada como crime pela legislação, sob as denominações de corrupção ativa e passiva, sendo ainda reafirmada pela doutrina jurídica.

Consta corrupção ativa no artigo 333 do Código Penal (BRASIL, 1940), e seu objeto é a probidade administrativa, em uma tentativa de evitar que uma ação externa se valha dos agentes públicos para corromper a Administração. Trata-se, portanto, de um crime praticado por particulares contra a Administração Pública. Segundo a lei penal, o crime decorre do

oferecimento ou da promessa de alguma forma de vantagem indevida (dinheiro ou bens) para que o agente público faça ou deixe de fazer algo que deveria.

Em contraposição, a corrupção passiva, trazida pelo artigo 317 do Código Penal (BRASIL, 1940), está relacionada ao ato do sujeito, neste caso agente público, receber, aceitar ou solicitar, indevidamente, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem para benefício próprio, pela prática de atos de ofício, gerando prejuízo à Administração Pública.

O que se pode extrair dessa breve distinção é que a corrupção ativa e passiva são partes de um só crime, embora a legislação penal brasileira não exija a bilateralidade para que se comprove o crime, bastando que um dos polos da relação tenha a conduta ora tipificada. Em geral, a alcunha de corrupto recai sobre os agentes públicos corrompidos, mas para que haja a corrupção é preciso sempre de outro agente no ato, aquele agente corruptor, que oferece ou que cede à coação, e que também é corrupto.

Tanto a fraude quanto a corrupção exigem para sua caracterização a vontade consciente de causar dano, ou seja, exige o dolo do agente. “É sempre acompanhada do objetivo de obter vantagem ilegítima ou ilegal. É frequentemente praticada por meio da mentira e da dissimulação” (SANTOS; SOUZA, 2016). Cabe ressaltar que nem a fraude e nem a corrupção se confundem com erro, de acordo com o instituto jurídico do Direito Penal; contudo, o erro também pode causar dano, mas tem por diferença a intenção, ao ocorrer involuntariamente, por ignorância, imperícia ou imprudência.

Casos de fraude e corrupção em licitações causam danos diretos ao órgão responsável pelo certame licitatório, sobretudo danos imensuráveis à sociedade. Por isso, a legislação pátria vem se demonstrando cada vez mais rígida contra práticas criminosas. Segue a mesma diretriz de combate a fraudes a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e até mesmo outros dispositivos que visam tutelar bens jurídicos diferentes, como é o caso da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011).

Também é possível perceber a integrada atuação dos órgãos de defesa do Estado (CGU, TCU, MPF, PF) ao identificar e combater fraudes no sistema de compras brasileiro, além de atuar no campo de divulgação e implantação de medidas preventivas contra a corrupção, reconhecidas internacionalmente e adotadas a nível nacional, tais como Sistema de Controle Interno e Programa de Integridade (SANTOS; SOUZA, 2016).

Nesse sentido, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto nº. 5.687, de 31 de janeiro de 2006, trata da prevenção e combate à corrupção em sentido amplo.

Seguindo este viés, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendou ao Governo Federal a adoção de ações integradas e estratégicas para prevenção à improbidade e aos desvios (OCDE, 2011). Assim, por meio da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), foi proposta ação estratégica de adoção de programas de integridade nas contratações públicas, criando o Programa de Integridade ou Programa Antifraude (Previsto na Lei Anticorrupção - Lei 12.846/2013, no Decreto nº 8.420/2015 e na Portaria da CGU nº 909/2015).

O que se busca por meio dessas medidas é a superação das principais tipologias de fraudes encontradas nos certames. Somente por meio de uma ação preventiva e integrada será possível reduzir as irregularidades tradicionalmente encontradas, sendo em sua grande maioria decorrentes da inexistência e da insuficiência de mecanismos adequados de integridade (SANTOS; SOUZA, 2016, p. 134).

Assim, deve ser intensa e direcionada a ação dos órgãos públicos para prevenção de fraudes, corrupção e desperdícios, fomentando a transparência e as ações de probidade, com o objetivo de possibilitar o aumento do desempenho de ações de gestão e o alcance da eficiência na realização dos gastos públicos (MOTTA, 2010).

Apesar de ações como as mencionadas anteriormente, é visto crescer o número de casos de fraude e corrupção nas licitações, traduzidos em operações conhecidas nacionalmente como “Operação Sanguessugas”, “Mensalão”, “Operação Ararath” e a atual “Operação Lava Jato”, conduzida pela Polícia Federal, e deflagrada em 2014.

Apesar de a temática ser interessante, não cabem aqui discussões aprofundadas sobre os vieses jurídicos da corrupção (ativa ou passiva) ou fraudes na licitação, pois trata-se de conceitos inseridos no desperdício ativo, o que não configura propósito desta pesquisa.

No Brasil, toda a rigidez legal e atuação dos órgãos públicos intentam combater o desperdício ativo (corrupção e fraudes), apesar de poucas medidas serem adotadas para inibir o desperdício passivo, advindo da ineficiência de processos de compras públicas e da má gestão administrativa. Nesse sentido, Motta (2010) garante que o Brasil segue a tendência mundial no debate sobre as soluções estratégicas para o combate ao desperdício ativo, restando pouco espaço para discussões sobre aperfeiçoamento operacionais e institucionais das compras públicas sobre a ocorrência do desperdício passivo.

Ferraz, Finan e Moreira (2008) buscaram identificar quais fatores de desperdício ativo e passivo explicam as irregularidades na gestão dos recursos da educação municipal. Segundo esses autores, o maior desafio da pesquisa foi a construção dos indicadores de corrupção (desperdício ativo) e má gestão (desperdício passivo). Desse modo, os indicadores foram desenvolvidos tendo por base os estudos de Ferraz e Finan (2007), além dos relatórios de

fiscalizações realizadas pela CGU, com o objetivo de identificar e inibir o mau uso do dinheiro público.

As irregularidades encontradas pelos autores supracitados permitiram a construção de uma tabela com os indicadores de corrupção (desperdício ativo) e má gestão (desperdício passivo). Baseando-se na classificação utilizada por Ferraz, Finan e Moreira (2008), Dias et al. (2012) citam os fatores de desperdício na área da saúde, através de um quadro esquemático (Quadro 4) que identifica essas variáveis.

Quadro 4 - Categorias e Agregação das Irregularidades

DESPERDÍCIO ATIVO		
SIGLA	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
SF	Superfaturamento	Ocorre quando os preços pagos estão acima dos preços de mercado, ou quando a quantidade comprada excede em muito as necessidades do município
LIC	Licitação com Desvio de Recursos	Ocorre quando existe evidência que o serviço licitado e pago não foi prestado
DR	Desvio de Recursos	Ocorre nos casos em que há despesas sem comprovação da parte física ou serviço prestado
DESPERDÍCIO PASSIVO		
SIGLA	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
NPT	Não pagamento de tributo	Ocorre quando a prefeitura deixa de pagar algum tributo
NER	Não execução de recurso	Ocorre quando a União repassa o dinheiro, mas o município não o utiliza
OI	Obra inacabada	Ocorre quando o prefeito deixa uma obra inacabada e paga a parcela correspondente
IFAC	Inexistência ou fraca atuação do conselho	Ocorre quando o conselho de saúde não demonstra atuar na fiscalização dos gastos da área
Client	Clientelismo	Ocorre quando o prefeito gasta recurso público com a finalidade explícita de conseguir votos
EIPS	Execução irregular de programas sociais	Ocorre quando o controle ou o cadastro dos programas sociais encontra-se irregular
EB	Elefante Branco	Ocorre quando há uma construção ou compra de bem desproporcional as necessidades do município
LI	Licitação Irregular	Ocorre quando existe alguma irregularidade nos documentos da licitação
LF	Licitação Fracionamento	Ocorre quando o prefeito fraciona as despesas a serem realizadas em diferentes licitações objetivando alterar o tipo de licitação necessário segundo regulamento previsto em lei
LFC	Licitação com falta de concorrência	Ocorre quando a licitação realizada não apresenta um mínimo de 3 concorrentes
LL	Licitação com Laranja	Ocorre quando prefeito, na licitação, usa parente ou terceiros em benefício próprio

DFMS	Desvio de Finalidade para um mesmo setor	Ocorre quando o recurso é usado também no setor de saúde, mas em objetivo diverso do que inicialmente acordado com a União
DFOS	Desvio de Finalidade para outro setor	Ocorre quando o recurso é usado em outro setor, em objetivo diverso do que inicialmente acordado com a União
NCP	Não ocorreu contrapartida	Ocorre quando o município não disponibiliza a contrapartida de sua responsabilidade
OAI	Obra acabada com irregularidade	Ocorre quando a obra é feita em sua totalidade, mas existem algumas pequenas irregularidades
INRP	Irregularidade não relacionada ao prefeito	Ocorre quando há irregularidades que não estão sobre a responsabilidade do prefeito
MA	Má Administração	Qualquer outra irregularidade apontada pela CGU que não se enquadre nos outros critérios à cima

Fonte: Dias et al. (2012), adaptado de Ferraz, Finan e Moreira (2008).

Para esta dissertação, o foco são os indicadores de má gestão elencados por Ferraz, Finan e Moreira (2008), também merecendo destaque as considerações de Motta (2010), Fiuza (2009) e Araújo (2012), autores que apontam as características rígidas e burocráticas da licitação, estas que tendem a influenciar no aumento dos custos de modo desnecessário quando da ocorrência de incompletude contratual e incompatibilidade do adquirido com o pretendido, mesmo que o processo tenha sido pautado na escolha pelo menor preço, levando ao desperdício passivo.

Torna-se importante considerar que a eficiência dos gastos públicos não pode se restringir à pretensão de combate à corrupção ou de redução de custos no processo licitatório, pois devem ser observados: a redução do tempo de compra, a qualidade dos bens e serviços adquiridos e o menor custo logístico (SANTANA et al. 2012), com o intuito, sobretudo, de reduzir o desperdício passivo.

De acordo com Bandiera e Valletti (2009), o desperdício passivo pode ser derivado de diversas fontes e não beneficia o gestor quando da tomada de decisão. Uma das fontes originárias do desperdício passivo são os funcionários públicos, ou “compradores públicos” conforme denominação dada por Maldonado e Batista (2008), pois muitas vezes são identificadas falhas decorrente das ações destes nos processos licitatórios. Outra fonte do desperdício passivo, também apontada pelos autores, é o excesso de normas regulatórias, que podem aumentar o preço médio do procedimento licitatório como um todo, elevando os custos significativamente.

Maldonado e Batista (2008, p. 683), ao estudar o papel do comprador público no processo de compras de instituições públicas, confirmam a tese de Bandiera, Pratt e Valletti (2009), ao apontarem alguns males dos processos administrativos que podem gerar

ineficiência, baixa produtividade e sobretudo desperdício dos gastos públicos (Vide Quadro 5).

Quadro 5 - Características prejudiciais à estrutura decisória da empresa

Característica	Detalhamento
Fluxo de informação	Truncado
Fluxo de material	Desorganizado
Liderança	Processo sem líder
Sequências operacionais	Não são facilmente organizadas, porque as pessoas não possuem controle absoluto sobre o que estão fazendo, além de serem mal documentadas
Conhecimento	Cada empregado só conhece sua própria atividade, e não conhece o papel que deve desempenhar
Melhorias no processo	Raras e demoradas
Responsabilidade	Cada empregado só é responsável por sua atividade, desconhecendo as atividades anteriores e posteriores, fazendo muito mal sua parte

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Maldonado (2008).

Maldonado e Batista (2008) atestam que as características apresentadas no Quadro 5 decorrem da estrutura funcional, burocrática e departamental brasileira, contrapondo com a necessidade de um processo de compras mais dinâmico e flexível, apto a valer-se das características pessoais do comprador público. Assim, mais uma vez, torna-se evidente a importância do servidor público na tomada de decisão do processo de compras governamentais. Seu perfil e envolvimento na especificação do objeto (na solicitação ou no Termo de Referência) cooperam para a redução do desperdício passivo, gerando eficiência e produtividade do órgão.

É válido lembrar que a ocorrência do desperdício passivo afeta o desenvolvimento dos trabalhos da Administração Pública e até mesmo a qualidade dos serviços prestados à população. Contudo, pode-se prevenir e até mesmo minimizar o desperdício passivo, ao identificar seus fatores determinantes e ao adotar medidas e posturas acertadas para este fim.

2.5 Redução dos Gastos Públicos

A reforma gerencial da Administração Pública traz consigo a ideia de um Estado fundado no princípio da eficiência, ao reduzir os gastos e retirar do setor público tudo aquilo que não seja imprescindível para sua atuação. Assim, uma das preocupações dessa gestão reside na redução de gastos, fazendo com que as compras governamentais comecem a receber atenção especial.

Até recentemente, a preocupação maior advinha da redução do preço pago nas compras realizadas, sem serem observados os demais fatores do processo de compra, estes que ensejam a eficiência dos gastos públicos, tais como o planejamento de suprimentos, a satisfação dos usuários diretos e indiretos, o tempo de duração do processo de compra e a qualidade dos objetos adquiridos.

Em outros termos, a administração buscava a eficiência valendo-se tão somente do critério menor preço, mediante os princípios administrativos da economicidade e legalidade. Motta (2010) sugere que a diminuição de gastos somente se efetiva quando as compras são realizadas pela relação preço, qualidade e tempo, e quando as compras dispõem o menor volume de recursos financeiros possíveis.

Hodiernamente, por meio das considerações apresentadas no decorrer deste referencial, o Estado brasileiro tem despendido esforços para conseguir satisfazer o binômio economicidade/eficiência, deixando evidente a crescente preocupação para com o combate ao desperdício dos recursos públicos, bem como com os atores envolvidos nas compras.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, objetiva-se apresentar os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, bem como detalhar suas etapas e esclarecer a forma de tratamento e análise dos dados coletados.

3.1 Delineamento da Pesquisa

Para identificar o alcance do Termo de Referência nos casos de desperdício passivo na Universidade Federal de Viçosa campus Rio Paranaíba, foram analisadas as compras realizadas por meio de pregão eletrônico. Esta prática foi guiada por um arcabouço legal e por

discussões doutrinárias que auxiliaram a pesquisa para a sugestão de ações preventivas a fim de se evitar a ocorrência do desperdício passivo na instituição.

Dessa forma, o método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso que, segundo Yin (2004), é estratégia para examinar acontecimentos contemporâneos, não sendo possível manipular os eventos importantes. O diferencial deste método inclui sua capacidade de lidar com ampla variedade de evidências (YIN, 2004). Diante da diversidade de evidências, a pesquisadora se faz peça importante para o desenvolvimento da pesquisa, pois, conforme aponta Gil (2008), algumas habilidades específicas são necessárias, como: capacidade para ouvir e observar, organização para registros e capacidade de interação com os atores envolvidos na pesquisa. Dessa forma, a pesquisa se valeu das seguintes fontes de dados: bibliografia, documentos e entrevistas.

Quanto aos fins, foi utilizada a pesquisa exploratória, para proporcionar uma visão geral do fenômeno estudado, considerando as visitas e os questionamentos feitos. Segundo Gil (2008, p. 27) “as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias”. Assim, foi possível conhecer, estudar e descobrir, proporcionando maiores conhecimentos a respeito do desperdício passivo nas compras da IFES estudada sob a perspectiva do servidor público envolvido no processo de compras, o que favoreceu a identificação de hipóteses e, ou deduções para a eficiência da Administração Pública. Raupp e Bauren (p. 83, 2006) relatam que esse tipo de pesquisa “normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada”, permitindo o aprofundamento de conceitos preliminares ao contribuir para o esclarecimento e delimitação do tema.

Portanto, trata-se de uma abordagem mista, que, segundo Creswell (2007, p. 32), envolve a “coleta e análise de duas formas de dados em um único estudo”. Nesse viés, buscou-se a convergência entre métodos quantitativos e qualitativos, com vistas a melhorar o entendimento da pesquisa e possibilitar a retirada de resultados de análises tanto quantitativas quanto qualitativas.

No estudo em particular, a pesquisa foi iniciada por meio dos métodos quantitativo e qualitativo. Na abordagem quantitativa, foi realizado levantamento de dados sobre o tema, buscando-se processos licitatórios que foram sujeitos à revogação, anulação, abandono, que foram declarados desertos ou que tiveram itens cancelados, com a intenção de verificar indícios de desperdício passivo na UFV campus Rio Paranaíba, no período entre 2013 e 2017.

Posteriormente, na abordagem qualitativa, foram realizadas entrevistas com servidores públicos envolvidos diretamente no processo de compras da UFV campus Rio Paranaíba. Para

isso, a pesquisa foi realizada respeitando as rotinas de cada setor da instituição pesquisada, de modo a não alterar as atividades com grandes interrupções do trabalho dos servidores.

3.2 População e Amostragem

Para o estudo em questão, foi selecionada a Universidade Federal de Viçosa campus Rio Paranaíba, sendo objetos as compras de bens e a contratação de serviços, realizadas por pregão eletrônico na UFV campus Rio Paranaíba.

O desenvolvimento da pesquisa teve como início o levantamento das evidências documentais referentes aos processos de compras diretamente nos sistemas utilizados pela instituição pesquisada, bem como através do site governamental de compras (www.comprasgovernamentais.gov.br).

Em levantamento realizado no portal de compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br), foi identificado que, no período entre 2013 e 2017, a UFV, por meio da Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG - número de identificação 154051), que engloba os campi de Viçosa e Rio Paranaíba, realizou 2.034 processos de compras, sendo que 1.610 foram por meio da modalidade pregão eletrônico. Destes, 226 foram destinados para o campus de Rio Paranaíba.

A partir de então, passou-se a identificação dos procedimentos destinados à aquisição de bens e a contratação de serviços. O segundo recorte foi feito de acordo com os critérios utilizados pela pesquisa como indicativos da ocorrência de desperdício passivo.

Posteriormente, realizaram-se as entrevistas com os sujeitos elegidos para esta dissertação, os servidores da instituição, delimitados àqueles que têm envolvimento na solicitação de compra, elaboração do Termo de Referência dos processos de compra por pregão eletrônico, bem como aqueles envolvidos no planejamento e na execução direta dos processos licitatórios, pois é no desenvolvimento de suas atividades diárias que é possível apreciar os diversos aspectos da aquisição pública.

Para tanto, foram selecionados propositalmente os participantes, pela adoção dos critérios de acessibilidade e tipicidade. Segundo Vergara (2009), a seleção da população por acessibilidade não tem interesse estatístico, ela é definida pela conveniência e facilidade de acesso aos elementos. Já a seleção por tipicidade é formada por elementos representativos da população-alvo da pesquisa proposta. Nesse viés, a população selecionada para entrevista foi

composta pelos servidores dos seguintes setores, conforme organograma institucional da UFV (Anexo A), em um total de 16 (dezesseis) entrevistados:

- Serviço de Materiais – 1 (um) servidor;
- Setor de Planejamento – 2 (dois) servidores;
- Setor de Almojarifado – 4 (quatro) servidores;
- Diretorias – 3 (três) servidores;
- Institutos – 5 (cinco) servidores; e
- Biblioteca – 1 (um) servidor.

Aos servidores selecionados foram feitas entrevistas, conforme roteiro constante no Apêndice A. E antes de serem respondidas as questões, aos entrevistados foi explicado a respeito da relevância da pesquisa e da importância de sua colaboração. Posteriormente, os participantes foram informados sobre o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), que assegura o anonimato do respondente e a confidencialidade de suas respostas.

As perguntas foram elaboradas com o intuito de identificar a influência da especificação do objeto no desperdício passivo na IFES selecionada, tendo por base alguns estudos anteriores, como Ferraz, Finan e Moreira (2008), Dias, Pereira e Pamplona (2012) e Alexandre (2016), bem como nos objetivos da pesquisa proposta, possibilitando captar as nuances da relação dos entrevistados com o tema e, sobretudo, atender a problemática inicial.

Por fim, foram realizadas a preparação dos dados, a análise e a conclusão da pesquisa.

3.3 Ferramentas e Métodos para Coleta de Dados

Para conduzir a pesquisa foi necessária a definição do método de desenvolvimento desta e quais as ferramentas utilizadas para coleta e tratamento dos dados obtidos. Para o critério adotado, recorreu-se à abordagem mista de procedimentos sequenciais, a partir de uma estratégia explanatória sequencial. Creswell (2007) esclarece que essa estratégia tem passos claros e distintos, o que a torna de fácil implementação.

Um fator importante para a coleta de dados é a prioridade dada à técnica quantitativa ou qualitativa. Segundo Creswell (2007), esta prioridade depende do interesse do pesquisador, do público e da ênfase que se quer dar ao estudo. Assim, foi dada prioridade ao método qualitativo.

Quanto ao planejamento de coleta de dados, foram buscados os registros de licitações entre 2013 e 2017, na UFV campus Rio Paranaíba, referentes à compra de bens ou contratação de serviços por meio de pregão eletrônico. Este levantamento teve como fonte as informações constantes no site governamental de compras (www.comprasgovernamentais.gov.br).

Posteriormente, selecionaram-se os dados com base no método de amostragem não aleatório, conforme busca por processos licitatórios que foram sujeitos a revogação, anulação, abandono, declarados desertos ou que tiveram itens cancelados, com a intenção de verificar indícios da existência de desperdício passivo na UFV campus Rio Paranaíba.

A partir dos dados obtidos por meio da coleta documental, foi realizada a tabulação com auxílio do software Excel, que gerou informações para a elaboração de gráficos e a análise estatística descritiva dos dados coletados.

Posteriormente, a base de dados foi enriquecida e aprofundada por meio de entrevistas semiestruturadas (Apêndice A), direcionadas aos servidores responsáveis pela solicitação e especificação do objeto pretendido para compra, por aqueles encarregados pela elaboração do Termo de Referência dos processos de pregão, pelos planejadores e por aqueles que desenvolvem atividades diretas de compra da instituição.

O roteiro de entrevista semiestruturada (Apêndice A) possui algumas questões iniciais a respeito dos dados demográfico-ocupacionais e questões específicas da temática da pesquisa. O roteiro de entrevista foi realizado mediante autorização da Diretoria do campus da UFV Rio Paranaíba, bem como do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa e aprovação final na Plataforma Brasil (Certificado de Apresentação de Apreciação Ética - CAAE: 91802418.3.0000.5153).

Importante destacar que cada servidor foi entrevistado conforme sua disponibilidade, respeitando sua rotina de trabalho, no momento do convite ou por agendamento prévio. As entrevistas foram realizadas no local onde a pesquisa foi desenvolvida, em sala reservada e sem participação de outros, de modo a transmitir ao entrevistado a confidencialidade de sua fala.

Os dados encontrados foram tratados, estruturados e posteriormente analisados. Os resultados destas entrevistas foram avaliados a partir da técnica análise do conteúdo, que segundo Bardin (2010) é um método empírico, que depende do tipo de fala e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo.

Quanto aos dados obtidos pelas entrevistas, vale ressaltar a questão ética na qual esta pesquisa se guiou, prezando pelo anonimato dos respondentes, ao se evitar a exposição dos

envolvidos na pesquisa (CRESWELL, 2007, p. 76). Além disso, os dados foram tratados com base na análise do conteúdo, permitindo categorizar as unidades do texto, sejam elas frases ou palavras, que se repetem, de forma prática e objetiva, inferindo em uma expressão que as representem (CAREGNATO e MUTTI, 2006).

No Quadro 6, explicitam-se as ferramentas empregadas, apresentadas em ordem de utilização para a compilação dos dados:

Quadro 6 - Ferramentas de pesquisa

Informações bibliográficas	Não é instrumento de coleta de dados, mas atende como ferramenta de pesquisa, de modo a enriquecer os pressupostos teóricos e fortalecer a análise dos dados levantados
Dados documentais	Consiste em levantar os registros de licitações por pregão eletrônico realizadas no período de 2013 a 2017. Intenta verificar indícios da existência de desperdício passivo
Dados de arquivos	Caso haja necessidade no decorrer da pesquisa, pretende-se analisar relatórios administrativos, registros de bens e demais documentos internos
Entrevista	Questões específicas e elaboradas criteriosamente, para serem respondidas por servidores chaves para a pesquisa, de modo a analisar a percepção destes stakeholders

Fonte: Elaborado pela autora

Com o intuito de demonstrar as etapas metodológicas utilizadas para a obtenção dos dados utilizados, foi elaborado o Quadro 7.

Quadro 7 - Etapas metodológicas

Objetivos específicos	Método de coleta	Fonte	Método de análise
Identificar fatores que demonstram a ocorrência de desperdício passivo na UFV campus Rio Paranaíba	Pesquisa documental	Processos, documentos institucionais, relatórios e sites	Estatística descritiva
Identificar fatores que podem influenciar na ocorrência do desperdício passivo sob o ponto de vista dos servidores envolvidos com as compras da instituição	Entrevista	Compradores Serviço de Materiais e Almoxarifado	Análise do conteúdo

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, os dados foram correlacionados, permitindo verificar a influência do termo de referência na ocorrência do desperdício passivo na instituição, considerando as informações coletadas por fontes documentais e pelas entrevistas.

4 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS

Apresentam-se, a seguir, a análise e os resultados obtidos na pesquisa, de modo que em cada seção buscou-se responder os objetivos específicos propostos.

4.1 Resultado e análise referentes à ocorrência de desperdício passivo

Como é sabido, este estudo tem como objeto as compras de bens e a contratação de serviços, realizadas por pregão eletrônico na UFV campus Rio Paranaíba no período de 2013 a 2017.

Nesse sentido, por meio de um levantamento das evidências documentais referentes aos processos de compras do campus, coletadas diretamente no site federal de compras, entre 2013 e 2017, a UFV realizou 2.034 processos de licitação por meio da UASG 154051, que engloba os campi de Viçosa e Rio Paranaíba, sendo que destes 1.610 foram por meio da modalidade pregão eletrônico. E destes, 226 (14%) foram para atender a demanda do campus Rio Paranaíba no mesmo período supracitado, como mostrado na Figura 2. Estes quantitativos são corroborados com os dados fornecidos pelo sistema interno de compras, desenvolvido e utilizado pela UFV, o Sistema Integrado de Materiais (SIM), que permite desde o planejamento da demanda até a formalização da solicitação para compra.

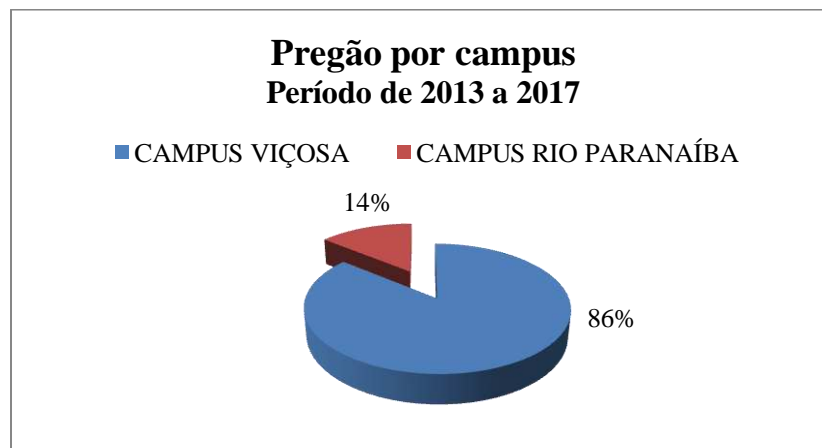


Figura 2 – Quantidade de pregão por campus.

Fonte: Resultados da pesquisa (2018).

Posteriormente, passou-se a realizar o primeiro recorte da amostragem selecionada, em que foi possível identificar os processos do campus de Rio Paranaíba por item. Assim, no período pesquisado, foram identificados 177 processos de compra por meio de pregão eletrônico no campus de Rio Paranaíba, que se destinaram à aquisição de materiais, e 48 processos para a contratação de serviços. Na Figura 3, observa-se que 79% das compras realizadas no período pesquisado se destinaram à aquisição de materiais para atender o funcionamento do campus.



Figura 3 – Quantitativo processos de pregão por item (material/serviço).

Fonte: Resultado da pesquisa (2018).

Para o segundo recorte, foram analisados os processos de pregão destinados à aquisição de bens pelo campus, momento em que estes foram categorizados pelos critérios indicativos da ocorrência de desperdício passivo trazidos no referencial teórico, principalmente aqueles mencionados por Ferraz, Finan e Moreira (2008) e Dias et al. (2012).

Para a presente dissertação, mereceram destaque os indicadores: “Licitação irregular”, que “ocorre quando existe alguma irregularidade nos documentos da licitação; “Licitação com falta de concorrência”, que “ocorre quando a licitação realizada não apresenta um mínimo de 3 concorrentes”; e “Má Administração”, que é “qualquer outra irregularidade apontada pela CGU que não se enquadre nos outros critérios à cima” (Dias et al., 2012, p. 7).

O indicador “Licitação irregular” está presente nos processos em que foram identificadas algumas irregularidades, sendo possível considerar situações em que há documento incompleto ou insuficiente para a realização da licitação, além de outras inconsistências de caráter formal. Assim, buscou-se identificar aqueles processos em que houve cancelamento de itens, processos revogados e anulados.

Com relação ao indicador “Licitação com falta de concorrência”, é possível perceber sua ocorrência em processos de licitação desertos, posto que neste não aparecem interessados suficientes para a realização do certame.

E, por fim, o indicador “Má Administração” foi identificado também nas situações em que os processos tiveram itens cancelados, posto que esta situação pode decorrer da falta de zelo administrativo para com a realização da compra.

Além disso, também corroboraram para a formação dos critérios utilizados os dizeres de Fiuza (2009), Motta (2010) e Araújo (2012), que compuseram o referencial teórico desta dissertação. Segundo os autores, mesmo mantendo-se a observância ao critério menor preço, ainda existem fatores que comprometem a eficiência das compras públicas, tais como o excesso normativo, a inconsistência da solicitação, a incompletude contratual e a incompatibilidade do adquirido com o pretendido.

Diante desse contexto, foi possível identificar a presença de indicativos de desperdício passivo em 124 processos de compras por pregão destinados à aquisição de bens no campus.

Como apresentado na Tabela 1, verificou-se que dentre os pregões com a presença de fatores indicativos de desperdício passivo, a ocorrência mais prevalente foi “Cancelamento de itens”, correspondendo a 81,45% neste grupo, e a 57,06% do total de pregões destinados a aquisição de bens realizados pelo campus no período estudado.

Os fatores “Revogação”, “Anulação” e “Abandono” correspondem, juntos, a apenas 18,54% das ocorrências (Tabela 1).

Assim, mesmo utilizando o critério menor preço, ainda existem fatores envolvidos e, por muitas vezes, negligenciados pela Administração Pública que influenciam na ocorrência do desperdício do recurso público de modo passivo.

Tabela 1 – Fatores indicativos de desperdício passivo

Fatores indicativos de desperdício passivo	Ano					Total	%
	2013	2014	2015	2016	2017		
Cancelamento de itens	22	32	17	10	20	101	81,45%
Revogação	8	1	4	0	3	16	12,90%
Anulação	0	3	0	2	0	5	4,03%
Abandono	0	1	0	0	1	2	1,61%
Deserção	0	0	0	0	0	0	0,00%
	30	37	21	12	24	124	100,00%

Fonte: Resultado da pesquisa (2018).

Considerando a elevada ocorrência do fator “Cancelamento de itens”, passou-se a investigar suas causas. Foram analisadas as informações constantes nas atas dos 101

processos de compras por pregão eletrônico que tiveram itens cancelados. Nesses processos, pode-se verificar o cancelamento de 760 itens a serem adquiridos.

Importante esclarecer que, no sistema eletrônico de compras governamental, o campo para inserção da justificativa do ocorrido não é padronizado, portanto essas informações são adicionadas livremente por cada servidor/pregoeiro. Assim, as informações nem sempre apresentam o mesmo texto, posto que cada servidor tem um modo único de redigir o ocorrido. Nesse sentido, para fins práticos, buscou-se agrupar os dizeres similares de modo a ser possível a criação de categorias da Tabela 2.

Em análise à Tabela 2, nota-se que a justificativa de cancelamento de item mais presente foi “Proposta com valor acima do estimado” pela Administração, que corresponde a 52,24% das ocorrências no grupo. Logo em seguida, aparece como justificativa de cancelamento situações de “Inexistência de propostas”, com 25,92% das ocorrências. Poder-se-ia dizer que uma boa pesquisa de valor de mercado poderia contornar estas situações, de modo que o servidor passaria a ter conhecimento dos valores praticados no mercado privado. Entretanto, essa solução não assegura a participação de licitantes, nem tão pouco a cotação dentro do estimado, haja vista que as empresas licitantes observam o princípio mercadológico da oferta e procura.

Em terceira posição, na Tabela 2, está o critério de “Fornecedor impedido de licitar”, representando 10,66% das ocorrências. Merece destaque o fato de que essa situação decorre de ato do próprio fornecedor, haja vista que o impedimento de licitar é uma penalidade, prevista em lei, aplicada pela Administração Federal ao fornecedor em momento pretérito.

Em análise a tais situações, é possível perceber que as três primeiras causas do cancelamento de itens estão além do controle da Administração Pública, já que ocorrem independentemente dos esforços e cuidados da Administração.

Posteriormente, aparecem como causas do cancelamento de itens a “Incoerência/inconsistência na solicitação” (5,92%), a “Oferta não atende ao solicitado” (2,11%) e a “Solicitação incorreta/errônea (1,18%), totalizando 9,21% das ocorrências de cancelamento de itens no campus. Apesar do quantitativo parecer pequeno, não se pode ignorá-lo, pois estas ocorrências têm as atitudes dos servidores como causas, sendo, portanto, situações passíveis de prevenção. Assim, pode-se dizer que estas causas de cancelamento de itens evidencia a ocorrência de desperdício passivo nas compras destinadas a aquisição de bens realizadas no campus dentro do período pesquisado. Porém, por se configurarem como causas de cancelamento do item e não do processo licitatório, são de difícil controle e interpretação (FARIA et al., 2010).

É indubitável que essas causas decorrem da ação do servidor público envolvido no processo de compras, que muitas vezes advém do mau planejamento ou até mesmo da falta de conhecimento técnico para solicitar o item. Ainda assim, deve-se adotar medidas e posturas acertadas para a melhoria da especificação do item, e conseqüente redução da ocorrência do desperdício passivo, tais como adoção do planejamento estratégico de compra, elaboração da especificação em conjunto com outros servidores e setores, e até mesmo a criação de manual ou modelos de solicitações para guiar a atividade de especificação.

As demais causas de cancelamento de item identificadas ocorrem em menor frequência e não são de relevância para o proposto por esta pesquisa. Por esse motivo, admitiu-se não se ater ao detalhamento destas.

Tabela 2 – Quantitativo de causas de cancelamento de itens

Causas Cancelamento de Itens	Ano					Total	%
	2013	2014	2015	2016	2017		
Proposta acima do valor	85	150	90	39	33	397	52,24%
Inexistência de proposta	16	79	42	10	50	197	25,92%
Fornecedor impedido de licitar	0	0	81	0	0	81	10,66%
Incoerência/inconsistência de solicitação	19	9	1	5	11	45	5,92%
Oferta não atende ao solicitado	0	5	1	1	9	16	2,11%
Solicitação incorreta/errônea	3	5	1	0	0	9	1,18%
Licitante pede desclassificação proposta	0	5	0	0	0	5	0,66%
Valor estimado abaixo do mercado	0	2	0	0	0	2	0,26%
Licitante não manifestou	0	0	0	1	1	2	0,26%
Proposta desclassificada	0	0	0	0	2	2	0,26%
Solicitação inexecutável	1	0	0	0	0	1	0,13%
Item será lançado em nova licitação	0	1	0	0	0	1	0,13%
Impossibilidade de negociação	0	1	0	0	0	1	0,13%
Oferta não atinge valor mínimo estimado	0	0	0	0	1	1	0,13%
	124	257	216	56	107	760	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora.

A ocorrência do desperdício passivo apontada pelos indicativos trazidos pode ser mais bem compreendida ao ser analisada em conjunto ao perfil do servidor público envolvido no processo de compras. Isso corrobora os dizeres de Bandiera et al. (2009), ao apontarem que o desperdício passivo pode derivar de diversas fontes e uma das fontes originárias são os funcionários públicos, ou “compradores públicos”, conforme denominação dada por Maldonado et al. (2008).

Frente ao exposto, a pesquisa passa à fase de coleta de dados qualitativos, com a intenção de analisar a influência da especificação do objeto no desperdício passivo sob uma ótica integrada à percepção dos servidores públicos envolvidos nas compras da instituição.

4.2 Resultado e análise referentes ao perfil dos entrevistados

Esta seção configura um introito para as seguintes, apresentando o perfil dos entrevistados que forneceram suas percepções quanto às compras realizadas por meio de pregão eletrônico na UFV campus Rio Paranaíba. Essas percepções permitirão a identificação de fatores que podem influenciar na especificação do objeto, a fim de detectar desperdício passivo sob o ponto de vista dos demandantes e dos compradores.

Como explicado inicialmente, foram entrevistados 16 (dezesesseis) servidores, selecionados por meio de conveniência e oportunidade para compor a amostra. Ao início da entrevista, foi solicitado a todos os entrevistados que respondessem alguns questionamentos sobre dados demográfico-ocupacionais, abordando temas como gênero, idade, cargo, tempo de trabalho na UFV campus Rio Paranaíba e tempo de trabalho com atividades envolvidas com compras, que compuseram esta análise de perfil dos entrevistados.

Importante ressaltar que alguns dos servidores selecionados já foram lotados no Setor de Materiais, o que permite um conhecimento aprofundado da temática e compreensão da importância da problemática proposta.

Na Tabela 3, apresenta-se a distribuição dos entrevistados por gênero, ou seja, masculino e feminino. Considerando que foram entrevistados 16 (dezesesseis) servidores nesta pesquisa, 7 (sete) respondentes do gênero masculino e 9 (nove) do feminino, consequentemente pode-se afirmar que quanto ao gênero houve uma correspondência de 43,75% para 56,25%.

Tabela 3 – Entrevistados pelo gênero

Gênero	Frequência	%
Masculino	7	43,75%
Feminino	9	56,25%
Total	16	100,00%

Fonte: Resultados da pesquisa (2018).

Com relação à faixa etária dos entrevistados, conforme Tabela 4, observa-se que o percentual de maior representatividade (63%) foi para a faixa etária entre 30 e 39 anos, seguida da faixa etária entre 40 e 49 anos (31%), por fim aqueles com idade acima de 50 anos representam apenas 6% dos entrevistados. Essa diversidade de faixa etária no funcionalismo público pode ser explicada pelo fato de que o limite de idade para se exercer o cargo público é alto, considerando que atualmente a idade máxima exigida para a aposentadoria é 75 anos.

Tabela 4 – Entrevistados pela faixa etária

Idade	Frequência	%
Entre 30 e 40	10	63%
Entre 41 e 50	5	31%
Acima de 50	1	6%
Total	16	100%

Fonte: Resultados da pesquisa (2018).

Quanto ao cargo exercido pelos entrevistados na UFV campus Rio Paranaíba, foram tomados como base para o critério de níveis de classificação o Plano de Carreiras dos Cargos de Técnicos Administrativos em Educação (Lei 11.091 de 12 de janeiro de 2005) e Plano de Carreira de Magistério das Instituições de Ensino (Lei 12.772 de 28 de dezembro de 2012).

Com relação ao Plano de Carreira dos Cargos de Técnicos Administrativos em Educação, os cargos são divididos em níveis, a partir de alguns requisitos, como a escolaridade, que são: A, B, C, D e E.

Na pesquisa, foram identificados servidores ocupantes dos cargos de níveis D e E, que correspondem àqueles cargos que exigem, para ingresso, nível de escolaridade Ensino Médio ou profissionalizante e Ensino Superior, respectivamente.

No que diz respeito ao Plano de Carreira de Magistério, optou-se por não adentrar nas minúcias da carreira, haja vista que, independentemente dos níveis estipulados pelo Plano, todos exigem como escolaridade mínima o Ensino Superior direcionado para a área de atuação. Assim, para a pesquisa, foi utilizado o termo Docente para aqueles entrevistados com cargo dentro da mencionada carreira.

Na Tabela 5, nota-se que o montante mais expressivo (44%) tem cargo de Nível E, sendo seguido pelos entrevistados com cargo de Docente (38%) e, por fim, aqueles servidores com cargos de Nível D (19%). A presença significativa de docentes se deve ao fato de alguns dos entrevistados acumularem cargos de docentes e gestores.

Tabela 5 – Entrevistados pelo cargo exercido na UFV campus Rio Paranaíba

Cargo	Frequência	%
Nível D	3	19%
Nível E	7	44%
Docente	6	38%
Total	16	100%

Fonte: Elaborada, pela autora

A escolaridade dos entrevistados está apresentada na Tabela 6. Como se pode ver, o percentual dos servidores que possuem Mestrado e Doutorado se equivalem (31% cada), seguidos por aqueles servidores com Ensino Superior Completo e Especialização, que também se equivalem (19% cada).

Tabela 6 – Entrevistados pela escolaridade

Escolaridade	Frequência	%
Superior Completo	3	19%
Especialização	3	19%
Mestrado	5	31%
Doutorado	5	31%
Total	16	100%

Fonte: Elaborada pela autora.

Desse modo, é possível perceber que os servidores envolvidos com as compras na UFV campus Rio Paranaíba possuem escolaridade acima do esperado, considerando o exigido para o cargo, o que se demonstra significância para a pesquisa, principalmente no que diz respeito à capacitação do servidor.

Por fim, foi feito o questionamento em relação ao tempo de serviço na UFV campus Rio Paranaíba. Na Tabela 7, ficou demonstrado que um maior percentual dos servidores está na instituição há até 5 (cinco) anos (47%) de tempo de serviço na instituição, tendo o segundo maior percentual ficado entre a faixa entre 6 (seis) e 10 (dez) anos (29%). Os últimos 24% dos servidores entrevistados estão no campus há mais de 10 (dez) anos. Esta maioria recém ingressa na instituição pode ser justificada pelo fato de que campus de Rio Paranaíba existir há 12 (anos), tendo sido criado recentemente, em 2006.

Tabela 7 – Entrevistados pelo tempo de serviço na UFV campus Rio Paranaíba

Tempo de serviço na UFV	Frequência	%
Até 5 anos	8	47%
Entre 6 e 10 anos	5	29%
Acima de 10 anos	4	24%
Total	17	100%

Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com o perfil dos entrevistados apresentado, conclui-se que a amostra é composta por uma população pouco heterogênea, mas este fato não prejudicará os resultados da pesquisa, posto que esta não se pretende ater somente ao discurso que se repete, mas sobretudo às diferenças, mesmo que poucas. Isto porque a semelhança, predominantemente,

indicará a fala do grupo, reforçando as características sociais do universo no qual os entrevistados estão inseridos. Já as diferenças permitirão identificar tipos e níveis de informações nas manifestações individuais, marcadas por suas vivências pessoais e suas condições no ambiente social no qual está inserido.

Nesse sentido, a análise dos resultados encontrados foi realizada por meio da técnica da análise do conteúdo, onde foi possível buscar as diferenças nas falas dos entrevistados, mesmo que poucas, pois a informação que destoava das apresentadas pela população entrevistada permitiu encontrar fatores relevantes para o tema.

4.3 Resultado e análise referentes às entrevistas

Nesta seção, são apresentados os resultados das entrevistas realizadas, bem como a análise a respeito das informações obtidas. Os dados qualitativos foram coletados no mês de agosto de 2018, quando foram realizadas 16 (dezesesseis) entrevistas pessoalmente.

Com a realização das entrevistas, buscou-se capturar a percepção dos profissionais sobre a especificação do objeto e, posteriormente, sua influência no desperdício passivo das compras por pregão eletrônico da instituição. Além disso, foi possível investigar fatores influenciadores no desperdício passivo a partir da perspectiva do grupo selecionado, pois o grupo entrevistado é composto por peças importantes para o processo de compras da UFV campus Rio Paranaíba, haja vista que são os principais interessados nas compras realizadas, posto serem solicitantes, executores das compras e na maioria das vezes recebedores dos produtos adquiridos e fiscais dos serviços contratados.

As entrevistas foram gravadas, exceto uma delas, que se perdeu por erro digital no momento de finalização da gravação, mas este fato não prejudicou a coleta das informações, nem tão pouco no resultado da pesquisa, considerando que ao término da entrevista foi tomado nota das considerações mais relevantes do entrevistado. As entrevistas totalizaram um total de 9 horas e 12 minutos de áudio, com duração média de 37 (trinta e sete) minutos cada, variando entre 12 (doze) minutos e 106 (cento e seis) minutos. Cada entrevistado recebeu uma numeração de 1 (um) a 16 (dezesesseis).

As entrevistas foram transcritas integralmente, conferidas e corrigidas, ouvindo-se novamente as gravações, para permitir a total conformidade da transcrição com a gravação (QUEIROZ, 1991). Posteriormente, o conteúdo foi tratado, considerando as palavras

utilizadas e o contexto em que foram empregadas, através da técnica que permite analisar o que é explícito no texto para obtenção de parâmetros para fazer inferências.

A análise de conteúdo caracteriza-se pelos procedimentos sistemáticos que permitem a realização de inferências de conhecimentos, e, segundo os ensinamentos de Caregnato e Mutti (2006), essa técnica é composta por três etapas, quais sejam: pré-análise, exploração material e tratamento dos resultados e interpretação.

Para tanto, o roteiro de entrevistas foi dividido em 4 (quatro) temas, contendo: questões referentes às atividades do servidor, referentes ao fluxo do processo, referentes à especificação do objeto e, por fim, questões a respeito dos objetos adquiridos. Pelo enquadramento de uma entrevista semiestruturada, permite-se a alteração da ordenação dos questionamentos no decorrer da pesquisa, e, a depender das respostas, outros questionamentos foram formulados, possibilitando até mesmo a abertura ao discurso do entrevistado, mas prevendo simultaneamente algum controle, caso este se desvie do assunto. Tudo isso tem a finalidade de clarificar e compreender a percepção do entrevistado quanto à especificação do objeto e sua influência nas compras por pregão eletrônico na instituição.

Passou-se então ao segundo passo da técnica metodológica utilizada na pesquisa, que é a categorização a priori dos temas propostos na entrevista, de acordo com os indicadores obtidos na literatura componente do referencial teórico desta.

Após o processo de transcrição das entrevistas, procedeu-se a leitura das mesmas, e pretendeu-se codificar (salientar, classificar, agregar e categorizar) os trechos das entrevistas, destacando em cada uma das respostas as expressões chaves das ideias centrais provisórias para posterior análise. Baseando-se na orientação de Bardin (2010), os dados coletados por meio das entrevistas foram tratados de forma a buscar a significação de seus conteúdos, de forma prática e objetiva.

Quadro 8 – Categorias de análise das entrevistas

Categoria	Subcategoria
Percepção das atividades de compras	Escolha em trabalhar nas atividades de compras
	Quanto tempo trabalha com as atividades de compras
	Encontra dificuldade em realizar as atividades de compras
	Envolvimento com outros setores e servidores
Percepção do conhecimento	Considera-se preparado para as atividades de compras
	Participou de curso ou treinamento
	Conhece programas de capacitação da UFV

Percepção do processo de compras	Conhece o fluxo do processo de compras
	Conhece o fluxo de recebimento do objeto adquirido
Percepção a respeito da especificação do objeto	Sobre a atividade de especificar o objeto para compra
	Importância do conhecimento técnico
	Além de especificar, elabora o Termo de Referência
Percepção dos objetos adquiridos	Recebe objeto em desconformidade
	Se os objetos adquiridos atendem ao pretendido
	Opinião a respeito da satisfação dos objetos adquiridos

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 7 foi construído a partir dos objetivos traçados, dos questionamentos feitos, dos códigos identificados e dos recortes das falas dos entrevistados. Isso porque a pesquisa qualitativa intenta analisar algo a partir daquilo que os sujeitos da investigação fornecem ao entrevistador (AMADO, 2000).

Importante destacar que os resultados obtidos nas entrevistas e os códigos identificados sofreram um processo de validação externa, feito por pares da pesquisadora e de seu orientador (CAMPOS; TURATO, 2009). Estes fizeram um processo de discussão em que foi possível apresentar oposições e objeções aos achados, e ainda analisar os dados conseguidos.

4.3.1 Questionamentos a respeito das atividades

No primeiro momento, foi perguntado aos entrevistados se escolheram trabalhar com a atividade que envolvia a atividade de compras, e alguns servidores disseram que ocupar o cargo que envolvia esta atividade foi por vontade própria: “Eu candidatei, né? Então eu tive a intenção de ser. Eu queria ser.” (Entrevistado 7), “Própria vontade!” (Entrevistado 10) e “(...)Aí esse concurso era específico pro setor financeiro. Então eu já sabia que ia... eu ia tomar posse nesse cargo(...)” (Entrevistado 14).

Outros foram convidados a integrar o setor e a desenvolver as atividades demandadas, mostrando-se satisfeitos com a oportunidade: “Eu achei que seria mais desafiador, que iria me testar mais, teria mais oportunidade.” (Entrevistado 2) e “Eu fui convidado. Achei bacana!” (Entrevistado 5).

Entretanto, percebeu-se que, em algumas vezes, as atividades relacionadas às compras compunham o cargo ocupado pelo servidor, não sendo possível que ele dispusesse desta

atribuição: “Agora, com esse trabalho, não foi bem uma opção e sim demanda do setor... do serviço mesmo.” (Entrevistado 9) e “Na época, éramos poucos servidores, e foi o que acabou sobrando pra mim.” (Entrevistado 4), e ainda “Acabou que foi acontecendo ao longo do tempo.” (Entrevistado 12).

Essas respostas demonstram as limitações de escolha por parte dos servidores entrevistados, posto que as atividades delegadas a eles, muitas vezes, compõem as atribuições do cargo que ocupa, condição determinada por legislação específica, e sobretudo a rotina do setor no qual está lotado. Dessa forma, fica claro que os entrevistados escolhem trabalhar na instituição, mas nem sempre nas atividades que exercem, mesmo tendo conhecimento das atribuições do cargo que ocupam.

A partir dessa limitação de escolha, passou-se a questionar aos entrevistados se se sentiam capacitados para realizar as atividades de compras no setor. Alguns poucos destes afirmaram de maneira direta e enfática que não: “Não, não me sinto capacitada. E ao participar desse tipo de atividade...é difícil acessar o sistema, justamente porque a gente não tem a capacitação” (Entrevistado 13).

Outros, entretanto, disseram enfrentar dificuldades: “A gente tem dificuldades, muitas vezes a gente precisa recorrer ao setor de material (...). Então, existe uma dificuldade de trabalho” (Entrevistado 7). Nesses momentos, foi possível perceber uma tentativa por parte dos entrevistados de amenizar a resposta negativa, ao demonstrar que mesmo tendo dificuldade o trabalho não deixava de ser realizado, posto recorrerem a colegas para conseguirem executar a atividade.

Poucos afirmaram possuir certa confiança, mas até mesmo asseguraram que “poderiam estar mais bem preparados” (Entrevistado 5).

Entretanto, todos os entrevistados direcionaram a resposta para a necessidade de realização de treinamento ou cursos, respostas que já se confundiam com o questionamento subsequente. Frente a isto, passa-se aqui a analisar o questionamento sobre a participação em treinamentos ou cursos direcionados para a realização das atividades de compras.

Pode-se verificar que 93,75% dos entrevistados afirmam não ter recebido treinamento inicial direcionado para compras: “Não, não tive nenhum treinamento específico. O pessoal do setor passou as informações pra gente e o quê que eram as funções” (Entrevistado 5), “Não. A gente aqui aprendeu tudo com o pessoal do material. A gente aprendeu tudo na prática, na hora de fazer e recorrendo a quem já tinha feito” (Entrevistado 7), “A gente não tem a capacitação. Então a gente tem que perguntar um colega, alguém que já fez alguma vez, ou seja, já descobriu o caminho das pedras” (Entrevistado 13).

Apesar de não terem recebido treinamento inicial, alguns dos entrevistados consideraram como treinamento o acompanhamento do trabalho realizado por outros servidores ou setores: “Na realidade, o treinamento ele começa em observação de colegas” (Entrevistado 1), “O treinamento que a gente costuma ter é assim: o colega que já está a mais tempo na função repassa pra gente” (Entrevistado 9).

Foi identificado na fala de alguns servidores que executam ou executaram a atividade de pregoeiro que a capacitação foi realizada tardiamente: “Até existe uma indicação de que todo pregoeiro tenha, possa fazer o curso de pregoeiro. Mas a gente chegou a fazer o curso, eu já tava realizando atividades de pregão há algum tempo. Então, quando eu fiz o curso, eu já conhecia praticamente tudo que foi dito no curso. Mas fiz o curso” (Entrevistado 9) e “Não fiz. Mas atuava como pregoeira. Inclusive um dia eu reclamei lá” (Entrevistado 14).

Frente a isto, foi questionado se os entrevistados buscavam, por iniciativa própria, outras formas de capacitação direcionadas à atividade de compras que exerce: “De própria iniciativa sim. (...) Então assim, sempre que eu procurava fazer algum curso, eu buscava cursos nessas áreas que eu estava atuando” (Entrevistado 12), e que muitas vezes foram buscados com o propósito de se conseguir a progressão na carreira por capacitação, que compõe o Plano de Carreiras e Cargos do servidor público federal, conforme a Lei 11.091 de 12 de janeiro de 2005: “Até o momento eu só fiz aqueles cursos que a gente vai progredir, se tiver” (Entrevistado 9), “Eu faço os cursos à distância, desses do Senado, mesmo eu não precisando mais para a progressão do trabalho” (Entrevistado 2), “Como existe uma progressão por capacitação, muitas vezes o pessoal procura o caminho mais fácil. Faz um curso online, de poucas horas, vai lá e ganha o certificado. Apresenta e tem a progressão. (...) Não posso afirmar com certeza que são todos, mas geralmente o pessoal não se adéqua tanto... o curso que se adéqua ao trabalho. Fica mais de olho nessa progressão. Aí é o caminho mais fácil, o curso mais barato, mais rápido” (Entrevistado 4).

Apesar da ausência de capacitação inicial para as atividades de compras, e até mesmo das poucas iniciativas próprias de aprimoramento voltadas diretamente para as atividades de compras, cabe aqui ressaltar o trabalho desenvolvido pelo Serviço de Materiais, Setor de Planejamento e Setor de Almojarifado do campus de Rio Paranaíba, que constantemente oferecem suporte aos setores e servidores demandantes, desempenhando a função de promover orientações procedimentais e até mesmo legais, além de filtrarem as solicitações de modo a promover seu atendimento. Para corroborar essa informação, verificou-se que o Serviço de Materiais do campus de Rio Paranaíba oferece no site da instituição um manual

com instruções para a utilização do sistema interno de solicitação de materiais, bem como de planejamento de demanda.

Por fim, foi questionado sobre os programas de capacitação oferecidos pela UFV. O questionamento justifica-se pelo fato de que a Universidade, por meio de sua Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PGP), procura incentivar e promover cursos de treinamento e capacitação aos servidores, por intermédio do Serviço de Capacitação de Pessoal.

Dos entrevistados, 68,75% responderam desconhecer qualquer curso oferecido pelo Serviço de Capacitação de Pessoal da instituição, e algumas vezes com falas que merecem ser destacadas: “Internamente, eu não sei te falar. Mas se tem, a gente, infelizmente... a gente nem fica sabendo” (Entrevistado 8), “Eu não me lembro de ter essa capacitação no campus.” (Entrevistado 11), “A gente não sabia nem que existia isso! Eu não sabia, né? Eu não posso falar pelos colegas.” (Entrevistado 13). Essa situação é preocupante, pois demonstra que os servidores desconhecem o trabalho desenvolvido pela PGP, fato que limita a busca por aprimoramento profissional e, por consequência, do desenvolvimento de um trabalho de qualidade.

Aqueles que disseram ter conhecimento de que a instituição desenvolve capacitação, por meio da PGP, afirmaram que o treinamento costuma ser realizado na cidade de Viçosa:

A gente enviou nossa equipe de compras pra Viçosa, pra fazer treinamento lá também, como colegas nossos de Viçosa. (Entrevistado 1)

Mas depois de 2 anos no setor, eu tive a oportunidade, fazendo um treinamento. Esse treinamento foi... vivencial, com o serviço lá no campus de Viçosa. Não teve palestra, nem nada muito formal não, foi trocar experiência com o pessoal lá de Viçosa mesmo. (Entrevistado 3)

De vez em quando, nunca aconteceu comigo, mas em outros setores que a pessoa vai e fica por Viçosa, pra saber como que é a dinâmica do setor lá, mais ou menos uma semana e volta. E fica por isso! Mas um curso estruturado, com alguém já com uma didática pouco melhor para explicar os caminhos, não. (Entrevistado 4)

A gente foi convidado para conhecer o setor de materiais lá na UFV campus Viçosa, né? A gente foi lá, num tempo de 3 dias. Pra gente conhecer como funcionava de lá, mas bem superficial. O pessoal contava como funcionava, a gente falava como a gente trabalhava aqui, para se adequar... e assim vai. Mas treinamento especificamente, não. (Entrevistado 5).

Essas trocas de experiências entre os setores e servidores dos campi da instituição é muito valorosa, favorecendo a integração dos procedimentos gerenciais, além de aprimorar práticas e trocar conhecimento.

Importante ressaltar que a PGP enfrenta como fator dificultador do seu trabalho a distância, pois o setor está localizado no campus de Viçosa e não tem representação no

campus de Rio Paranaíba. Mas isso não significa que a PGP não procurou promover treinamento no campus Rio Paranaíba: “A única coisa... que não exatamente com materiais, mas faz parte da eficiência, é que de gestor e fiscal de contrato. Teve treinamento específico, até com emissão de certificado.” (Entrevistado 3), “Compras especificamente não, mas foi oferecido para gestão de contratos. (...) Uns 3 anos atrás aproximadamente. Depois disso, eu não me lembro” (Entrevistado 12) e “Até quando eu entrei, em 2013, teve alguns cursos, até que foram parceria da Extensão com o PGP. Vinha pessoal de Viçosa pra cá, capacitar a gente e tal. Agora eu não sei se eles vão começar essa parceria de novo” (Entrevistado 14).

Percebeu-se que, apesar da distância, atualmente, a PGP mantém-se comprometida na integração dos campi, promovendo alguns cursos por meio de videoconferência, para haver a participação dos servidores de todos os campi: “Agora, esse do dia 4, aí vai ser por videoconferência. Não precisa deslocar” (Entrevistado 2).

Mediante o exposto, atesta-se que, apesar dos esforços realizados pela PGP para promover o treinamento dos servidores, este não tem sido suficiente, principalmente no que diz respeito à temática pesquisada. Os relatos dos entrevistados demonstraram que não foi realizado treinamento inicial direcionado para a atividade de compras, e em poucos momentos foram realizados alguns treinamentos no decorrer do tempo. O aprendizado e o aprimoramento dos servidores advêm da troca de experiências informal com colegas e mediante prática cotidiana da atividade de compras. Por essa razão, os servidores não se sentem completamente capacitados para realizar a atividade de compras, tendo a consciência da importância da capacitação para a realização das atividades, fator que pode influenciar diretamente no resultado das compras:

Capacitação também é importante, porque de nada adianta eu ter um funcionário que ele está ali, mas ele não é capacitado para desempenhar aquela função. Então, isso é um problema que a gente vivencia (...) (Entrevistado 13).

Eu acho que um treinamento inicial seria fundamental. Não precisava ser um treinamento formal, vamos dizer assim. Eu acho que poderia ser um treinamento até mesmo do pessoal que trabalha lá [Setor de Materiais]. De sentar um dia e explicar: ‘olha, o trâmite é esse’. Tentar... eu acho que seria ideal ter um treinamento inicial. (Entrevistado 14).

Conforme demonstrado anteriormente, todos os servidores entrevistados possuem grau de escolaridade acima do exigido para o cargo que ocupam, e esta qualificação acadêmica pode permitir a melhor compreensão da importância do processo de compras para o desenvolvimento dos trabalhos cotidianos, bem como da instituição com um todo.

Entretanto, viu-se que o conhecimento acadêmico não supre a necessidade de uma qualificação direcionada para o tema, com o objetivo de orientar o servidor com relação às funções de compras, em termos de suas próprias atividades, objetivos e responsabilidades e em relação aos objetivos e operações gerenciais da instituição.

Mesmo que o servidor já possua alguma experiência profissional de compras anterior ao seu ingresso na instituição, o treinamento inicial se faz importante, para que ele tome conhecimento das legislações pertinentes, da metodologia adotada pela instituição, de seus prazos, competências e limitações.

A concepção de compras seria consubstanciada no ato de comprar, o que permite transferir ao Setor de Materiais a responsabilidade das compras, sobretudo pelo seu sucesso ou não. Nesse sentido:

Não tem adesão. Não adianta. Você pode tentar oferecer, você não consegue. Porque de certa forma, todo mundo fala assim “ah! mas isso aí é obrigação do serviço de licitação. eu não tenho obrigação de fazer isso não.” E a gente sofre por isso, que às vezes a gente... nós somos poucos servidores, chega os momentos de pico e a gente fica muito atarefada, sabe? Então é muito sofrível pra gente e se você não compra bem... Eles já falam. Se você pega uma caneta que falha, já fala assim: “gente, mas o setor de licitação não sabe comprar nem uma caneta”. Eles não falam desse jeito? Então, a gente é muito estigmatado, sabe? A pessoa fala e julga, e... a gente recebe, assim, às vezes, críticas muito duras. Às vezes você luta pra salvar alguma coisa pra comprar, você tenta de todo jeito não perder a compra, porque ela está saindo cara. E às vezes a gente recebe críticas duríssimas, sabe? Que acham que a falha é da gente. E não cai na real que a solicitação foi deles. Eles solicitaram aquele item! (Entrevistado 8).

Deve-se salientar que a origem da compra é no servidor solicitante, daí a importância de sua capacitação. Além disso, fazem-se importantes suas características e habilidades pessoais, suas experiências anteriores, seu conhecimento prático e técnico a respeito do item a ser comprado, sua capacidade de compreender que suas atitudes são essenciais para a efetivação da compra. É nesse sentido que Maldonado e Batista (p. 689, 2008) dizem que os “compradores, independentemente se público ou privado, precisam ter um perfil vinculado às necessidades estratégicas da organização” e complementam ressaltando a importância do aprimoramento de suas competências e qualificações, que se consegue por meio do “acúmulo de conhecimento e capacitação”.

Por fim, fica evidenciada a imprescindibilidade da atuação do servidor para a aquisição de bens ou contratação de serviços, promovendo a compra que atende ao pretendido e que iniba o desperdício.

4.3.2 Questionamentos a respeito do processo de compras

O segundo tópico do roteiro de entrevistas (Apêndice A) visou questionamentos sobre o processo de compras, com o intuito de verificar se o entrevistado possui conhecimento do fluxo procedimental de compras na instituição e qual o envolvimento deste com o trabalho e com outros setores.

Questionados se possuem conhecimento do fluxo do procedimento de compras, apenas os servidores lotados no Serviço de Materiais ou aqueles que já exerceram atividades nesse setor declararam possuir conhecimento de todo o fluxo de processos de compras, totalizando 37,5% dos entrevistados.

Assim, o restante dos entrevistados (62,5%) desconhece o fluxo do processo, ou tem conhecimento superficial sobre o fluxo, possuindo conhecimento apenas das atividades que executa: “Eu tenho uma noção geral, mas o que eu posso dar mais informações é só do que eu participo mesmo.” (Entrevistado 3), “Do fluxo, como funciona, eu não sei. Eu conheço mais da minha parte. Completinho, o passo-a-passo, eu não tenho conhecimento total não.” (Entrevistado 5), “Não, só da minha parte, que é solicitar.” (Entrevistado 13) e “Eu tenho conhecimento em partes, um pouco mais restrito a parte que eu faço realmente” (Entrevistado 9).

O percentual de servidores que desconhecem o fluxograma do processo de compras é preocupante, e mostra-se como resultado da falta de capacitação inicial para a atividade de compras, além de representar fator dificultador para o desenvolvimento das atividades do servidor. Apesar dos entrevistados desconhecerem o fluxo do procedimento de compras, a UFV campus Rio Paranaíba possui o fluxograma do processo de compras disponível em seu site (Anexo B), que apresenta a sequência operacional do processo de compras.

Ao ser apresentado o fluxograma para os entrevistados, a maioria reforçou desconhecê-lo, mesmo que esta informação estivesse disponível no site: “A gente nunca foi informada de todo o fluxo.” (Entrevistado 7), “Eu não sei. Viçosa?... Porque eu nunca cheguei a procurar também. Mas aqui em Rio Paranaíba eu sei que não tem, porque se tivesse com certeza eles teriam me passado. Mas não tem, se até tivesse, seria uma boa, a gente visualizar e entender, tentar entender. (...) Então, se o fluxograma, talvez... facilitaria para gente entender, né?” (Entrevistado 14).

Ainda neste montante (62,5%), existem aqueles que afirmaram conhecer o fluxo, porém, em todo o decorrer da entrevista, percebeu-se a incerteza desses ao falarem a respeito

da ordem dos fatos, do nome dos documentos ou dos termos específicos adotados na sistemática de compras: “Eu tenho... Assim, imagino... porque ele vai passando por etapas e tem as aprovações, né?” (Entrevistado 6), “O que o setor solicita de nós é apenas três orçamentos pra ter uma base preço para fazer a solicitação de empenho. Não sei se é empenho... da.. da... da... da licitação.” (Entrevistado 11), “Eu conheço as etapas. Se o pedido tem que ser devolvido, eu sei que o setor de material aqui devolve, mas também, eu acho que Viçosa tem acesso a esse setor, porque eu já fui notificada por Viçosa. Quando eu apresentei um processo e Viçosa devolveu, enquanto eu achava que o processo estava aqui.” (Entrevistado 10).

O desenvolvimento do primeiro questionamento permitiu arguir aos entrevistados se eles vêm o desconhecimento desse fluxo como um dificultador para execução de suas atividades, e 68,75% destes responderam que sim:

Na época sim, até porque era difícil a gente executar uma coisa que a gente não entendia direto como funcionava. Quando você entende o que tá fazendo é uma coisa, agora: ‘olha! Faça desse jeito’, você faz, mas você não entende o que que você tá fazendo aqui. Fui muito difícil. Principalmente, pelo que eu falei, pelo período de eu ter ido pra lá, ter sido um período de alto... muito trabalho foi muito difícil! Assim, às vezes tava tudo acontecendo, muita coisa ao mesmo tempo e... foi, foi um período muito difícil (Entrevistado 14).

Percebeu-se que outros se sentiram muito seguros quanto à execução de suas atividades, sem considerar o conhecimento do fluxo do processo de compras um dificultador: “Não, porque o que o Setor de Materiais solicita de nós é apenas três orçamentos, pra ter uma base de preço para fazer a solicitação do empenho... Não sei se é empenho... da... da... da... da licitação” (Entrevistado 11).

Dessa forma, nota-se que estes servidores entendem que, para que a compra satisfaça seu interesse, basta o conhecimento daquilo que lhes é cabido, e que conhecer o restante do fluxo não influencia no resultado da compra. Acredita-se que isso se deve ao fato de que, mesmo que encontrem dificuldades, estes servidores recorrem a outros colegas mais experientes ou até mesmo ao Serviço de Materiais e ao Serviço de Almoxarifado para auxílio nos procedimentos e informações legais: “Quando tem alguma informação que pode... é fácil de conseguir. Porque... mas... a gente tem uma comunicação com os setores fácil. Mas a gente acaba especializando naquilo que a gente faz, então não sei. Nunca me atrapalhou!” (Entrevistado 3), “Sim, muitas. Sempre! Então, eu procuro o Setor, pergunto, eles me dão retorno” (Entrevistado 10) e “Sempre que eu solicito eles estão lá. Às vezes eu resgato algum

processo de compras, às vezes eu procuro uma informação, e eles estão lá sempre disponíveis” (Entrevistado 15).

Nesse momento, alguns servidores mais desenvolvidos com a temática, e aparentemente envolvidos diretamente com o procedimento, relataram que o processo de compras é encaminhado fisicamente para o campus de Viçosa, a fim de passar pela análise da Procuradoria Jurídica da instituição e devolvido para o campus de Rio Paranaíba pra execução do pregão. Após concluída esta fase e homologada a ata, o processo novamente é encaminhado para o campus de Viçosa, para que dessa vez o Setor de Financeiro faça o destaque orçamentário e empenhe a despesa. Segundo tais servidores, esse trâmite demora dias:

Então a gente fica assim, o nosso serviço aqui anda e fica amarrado pelo deles, porque malote, essas coisas de comunicação, assim, é daqui pra lá 8 dias, de lá para cá, se tudo for rápido, o tramite for rápido, mais 8 dias. O que a gente faz aqui com os processos de compras? Eu faço um monte de processos e a gente, um servidor (...) ou alguém que esteja indo, leva eles lá no jurídico, pega o parecer, traz para mim de volta. Nessa viagem. Aí pra empenhar, esse ano, a gente não tem uma data limite ainda, vai pelo malote e eles devolvem pelo malote já que não é tão urgente. Mas assim, esse trâmite, a gente deveria...eu já propus, mas não tem como... pensar numa forma de facilitar isso aí (Entrevistado 2).

Porque a gente esbarra em práticas legais, porque, por exemplo, quando você termina de montar o edital, nós temos uma questão complicada, que nossos editais têm que ter o parecer da procuradoria jurídica de Viçosa, então eles têm que ir a Viçosa, primeiramente. (...)Mas as pessoas não têm noção. É uma demora, mas o processo não está parado. É realmente o trâmite que deve ser feito. E essa dependência que a gente tem de Viçosa às vezes acaba... realmente, em prazo onera muito a gente. Mas a gente tem que adaptar, é o que a gente tem que fazer (Entrevistado 8).

Assim, foi possível vislumbrar os mecanismos que minimizam as dificuldades por eles enfrentadas. Houve diversas colocações, inclusive algumas destas poderão ser úteis para melhorar o trabalho da instituição, sobretudo demonstrar o comprometimento destes servidores na melhoria do procedimento do campus:

O próprio fluxo em si já possui algumas soluções. Igual, por exemplo, na descrição, né? A solicitação, quando o interessado faz, o próximo nível dela é para o analista da solicitação (...) Então, assim, definir melhor essas figuras, para quem atuar, ou na análise ou na aprovação, enquanto chefe ele tenha conhecimento específico do item que está sendo pedido (Entrevistado 12).

Olha, seria fácil eu falar assim: ‘aumenta o número de funcionários’. Eu acho que mais que isso, a gente precisa aumentar a eficiência do processo. Eu não... como eu não conheço todo o processo é difícil te falar aonde que a gente poderia melhorar, por falta de conhecimento de... de todo o processo. Mas, por exemplo, um sistema mais eficiente, talvez... hoje é muito ruim... quando fala ‘compra’, todo[mundo]

arrepia, porque tem que buscar três orçamentos. Então algum sistema que favorecesse a busca desses três orçamentos, né? (Entrevistado 13).

Apesar da maioria dos entrevistados desconhecerem o fluxo do processo de compras, alguns destes apontaram falhas no processo e até mesmo apresentaram formas de minimizá-las. Assim, buscou-se identificar medidas de melhorias nas falas daqueles servidores envolvidos diretamente com a execução do processo, percebendo-se que o Serviço de Materiais despense esforços para tal:

A gente organizou quatro etapas de compras, então a gente tá conseguindo seguir isso aí certinho. Primeira etapa de solicitações, até tal data. Monta aqueles processos, faz a compra daqueles, o que não é comprado pode ser jogado na próxima. Então tá indo certinho. E só consegui ficar ali com menos pessoas por essa metodologia. Se fosse ano passado, eu não conseguiria. Ano passado, chegou no finalzinho do ano foi o aquele tumulto. Aquele monte de processo para dar tempo de utilizar o recurso(...) E os cadastros, até os cadastros, no próprio sistema do ComprasNet e do nosso sistema interno, eles foram revistos, foram refeitos. Estamos refazendo, não tem uma coisa do jeito que a gente quer, a gente pede para cadastrar, de acordo com o ComprasNet, a gente pede para cadastrar no nosso. Então eu acho que isso aí tá ajudando muito (Entrevistado 2).

Outra coisa que a gente consegue é isso: se eu tenho uma compra frustrada, eu tenho tempo hábil para refazer, publicar e tentar comprar novamente. Antigamente a gente não tinha. Eu já fazia tudo tão em cima da hora, se frustrou, eu perdi, infelizmente, não dava tempo. Esse ano, o serviço materiais trabalhou mais folgado, tá? (Entrevistado 8).

Apesar das dificuldades enfrentadas e da capacidade de alguns em visualizar algumas soluções, evidencia-se que a atividade de compras na instituição é realizada em conjunto com outros servidores e setores, seja para suprir a falta de qualificação, ou seja para conseguir ajuda daqueles que possuem mais experiência prática a respeito do processo de compras: “Eu procuro trabalhar [em conjunto], quando eu desconheço, eu procuro pedir auxílio dos setores que têm potencial para me ajudar” (Entrevistado 13), “A relação flui bem, como se diz, a gente tá sempre batendo na porta um do outro para pedir ajuda. Ninguém nunca nega, como se diz. Todo mundo ajuda, trabalha para construir o campus melhor, (...) a gente trabalha como se o dinheiro fosse nosso, né? Então o intuito é economizar e conseguir compra da melhor forma possível, o melhor produto possível” (Entrevistado 2).

Além disso, alguns entrevistados mencionaram o papel da Auditoria Interna no processo de compras:

E aqui a gente tem uma vantagem muito grande, a gente tem muito apoio da auditora. Então, todas as dúvidas que a gente tem, a gente consulta. Ela nos auxilia, a fazer outras consultas. Então a gente tem um contato muito bom com ela. Então a gente tenta já fazer publicações de contratações, de forma que a gente não venha ter

nenhum tipo de recurso por ilegalidade. Porque qualquer dúvida a gente pede ajuda antes pra ela (Entrevistado 8).

Hoje nós temos unidade de auditoria, e eu acho que isso trouxe um ganho muito grande pro campus, sabe? Traz mais segurança nos procedimentos, né? (Entrevistado 12).

A fala do Entrevistado 1 sugeriu que a forma de divisão do trabalho favorece a interação entre os servidores envolvidos:

Eu participo do processo como um todo. Desde a autorização na fase de solicitação de compras, até na ordenação. Mas o trabalho é tido dividido em equipes, desde a pessoa que solicita até a pessoa que autoriza, que analisa, que monta o processo, que elabora o edital, que faz pregão, que ordena. A gente fragmenta todo o serviço. Todo mundo é envolvido. Todo mundo participa.

Portanto, o desconhecimento do fluxo do processo de compras pode ser um dificultador para o solicitante, visto que ele não consegue visualizar gargalos, nem ter atitudes preventivas que possam permitir ao processo correr sem interrupções. Segundo Maldonado e Batista (2008, p. 683) “a busca pela melhoria dos processos passa pelo uso sistemático da informação como base, influenciando diretamente a capacidade de se atingir os objetivos pretendidos, tornando-se necessário que se tenha a participação de todos os interessados no processo”.

Considerando os ensinamentos de Maldonado e Batista (2008, p. 683) sobre o perfil do servidor público, trazido no referencial teórico desta dissertação, fez-se uma breve análise do processo de compras da instituição (Anexo B) e os resultados das entrevistas. Nesse sentido:

- Fluxo de informação – percebe-se que o servidor que faz a solicitação inicial desconhece a real importância de sua atividade para o desempenho do processo de compras;
- Fluxo do material – percebe-se que apesar dos servidores desconhecerem todo o processo de compras, este fluxo é organizado, haja vista a existência de sistemas eletrônicos internos da instituição que facilitam o fluxo;
- Liderança – considerando as falas dos entrevistados, é possível ver que eles reconhecem a liderança do processo no Setor de Materiais, haja vista que sempre recorrem ao setor em caso de necessidade;
- Sequências operacionais – o processo de compras da instituição é bem documentado e organizado, devido à existência de um sistema eletrônico interno que auxilia nesse sentido. Além disso, foi relatado o auxílio da auditoria nesse sentido;

- Conhecimento – cada servidor só conhece sua própria atividade, e demonstra dificuldade em conhecer o papel que deve desempenhar;
- Melhorias no processo – apesar de demoradas, há empenho do Setor de Materiais em promover melhorias no fluxo do processo e no recebimento das solicitações de compras;
- Responsabilidade - Cada empregado só é responsável por sua atividade, desconhecendo as atividades anteriores e posteriores e ainda com dificuldade em executar sua parte.

Maldonado e Batista (2008, p. 683) complementam que esse fluxograma supracitado pode ser indicativo de “processos ineficientes e de baixa produtividade de informações”. Entretanto, no caso das compras públicas é preciso ter em mente que isso pode estar relacionado à adoção de estruturas tradicionais e departamentadas, originadas de uma influência burocrática no sistema de gestão pública, sobretudo pela grande carga normativa que entrelaça o processo de compras. Nesse sentido, essa estrutura peculiar da Administração Pública acaba por se contrapor a dinamicidade que o processo de compras requer.

Mesmo assim, é possível identificar nos relatos dos entrevistados a integração dos servidores e o empenho conjunto quando necessário, o que pode ser considerado como conduta positiva e colaborativa para o bom desenvolvimento do processo de compras. Conforme afirmam Santana et al. (2012), o processo de compras é uma atividade multissetorial, pois exige o trabalho em conjunto de diversos sujeitos, dos mais variados setores da Administração, espelhando o compromisso assumido com o interesse público, ou seja, o servidor deve-se demonstrar proativo e colaborativo em todo o processo de aquisição.

4.3.3 Questionamentos a respeito da especificação do objeto

No terceiro tema, abordou-se o cerne da pesquisa, ou seja, tratou-se a respeito da especificação do objeto pretendido para compra. Assim, foi possível investigar a respeito da atividade de especificar aquilo que se pretende adquirir ou contratar, buscando compreender as dificuldades encontradas pelos servidores na atividade de compras, e mormente verificar como a especificação influencia no desperdício passivo da instituição.

Para tanto, foi solicitado ao entrevistado que ele falasse livremente a respeito da atividade de especificar e solicitar o objeto de compra e à medida que o relato se desenvolvia era possível fazer questionamentos adicionais.

Todos os entrevistados demonstraram boa compreensão da atividade de especificar e relataram entendimento sobre a influência de sua atividade para o sucesso da compra:

O segredo principal da compra bem feita, tá na solicitação, se a pessoa solicitar bem. Se ela solicitar bem, ela dá condição, tanto do técnico, na hora que publicar, dar condições da empresa entender o que está sendo solicitado, e ferramentas também pra ele tomar uma decisão na hora de decidir qual marca ele vai aceitar na hora do pregão. O segredo da licitação é na solicitação. Ela nasce da pessoa que tem conhecimento técnico e termina também com a pessoa que tem conhecimento técnico de aceitar aquela marca ou não (Entrevistado 1).

Um ponto que julgo essencial é a solicitação do interessado, porque se o interessado, ele for desleixado no momento que está descrevendo um objeto, isso vai impactar diretamente no resultado da licitação (Entrevistado 12).

Entretanto, alguns apontaram dificuldades durante este procedimento, principalmente no que diz respeito aos itens já cadastrados no sistema informatizado utilizado pela UFV e a possibilidade de inclusão de informação complementar:

O fato da gente só poder lançar o que tá cadastrado e ter uma dificuldade de cadastrar alguma coisa diferente daquilo... e isso atrapalha muito o que a gente pretende (Entrevistado 7).

É aquela questão, que até o professor comentou com você, de códigos para gente lançar no pedido. É por meio de códigos e às vezes não encontra, você não encontra relação código/produto que você precisa. E aí você solicita o cadastro, que às vezes também não consegue êxito ou porque já passou período, o período de catalogação, ou porque também eles têm dificuldade pra cadastrar o material. Aí a gente vai por tentativas, o material que mais se aproxima do que você precisa e que não tem uma descrição é complementar, ou seja, é algo bem genérico, que você consegue fazer a sua descrição. Só porque, nem sempre isso acontece, às vezes já vem com várias descrição e não atende ao que você precisa. É onde realmente fica complicado. E a gente insiste com a tentativa de cadastro do produto que a gente precisa (Entrevistado 9).

Mas tem uma limitação, que é do sistema também, eu quero comprar um produto com uma especificação x, ela tem que ser aquela especificação. Quando eu vou no sistema para fazer o lançamento eu tenho uma especificação um pouquinho diferente. E assim, o que a gente percebe é que às vezes o campo de especificação complementar ele não é o suficiente para definir a minha compra. Então às vezes... e outra questão: para criar um código, com a nova especificação, a gente manda para (...) a responsável do setor material, (...) [e ela] manda para Viçosa. E aí, depois de alguns dias que Viçosa retorna. Isso quando não tem calendário limite para fazer esse cadastro de novos produtos. Então são algumas questões também que acabam por dificultar e muitas vezes a compra errada ela acontece por isso também. (...)Porque a especificação principal é sobreposta a complementar. Então tem essas janelas também (Entrevistado 10).

Grande parte dos relatos aponta a necessidade de cadastro do objeto pretendido no catálogo de códigos para compra como dificultador, destacando a necessidade do ajuste do sistema interno de solicitações para melhor atender ao demandante. Nesse sentido, o Entrevistado 9 disse que “Talvez o sistema de cadastro seja um pouco falho, eu entendo

assim, eu não conheço muito bem esse sistema também. (...) Ou então melhorar o sistema para cadastro”; já o Entrevistado 13 completou que “O sistema, ele precisa ser melhorado; eu utilizei o sistema uma vez para fazer a solicitação de compras. Ele precisa ser melhorado, principalmente, nessa questão da busca, a questão da padronização da descrição, eu acho que preciso sofrer uma certa... e não estão todos os itens lá”.

Apesar disso, verificou-se junto aos servidores do Serviço de Materiais que o sistema passa por atualizações, considerando o cadastro do SERPRO e as necessidades da instituição:

E os cadastros, até os cadastros, no próprio sistema do ComprasNet e do nosso sistema interno, eles foram revistos, foram refeitos. Estamos refazendo, não tem uma coisa do jeito que a gente quer, a gente pede para cadastrar, de acordo com o ComprasNet, a gente pede para cadastrar um nosso. Então eu acho que isso aí tá ajudando muito. E o próprios ComprasNet tá revendo todos os seus cadastros, tem um monte de item que tá inativo, tá mudando isso aí. (...) Então às vezes eu perco mais tempo, conversando com as pessoas, tirando dúvidas das pessoas aqui, mas eu ganho lá na frente. Porque a gente consegue comprar logo na primeira e já resolver aquela questão ali (Entrevistado 2).

A Universidade ela trabalha com o catálogo SERPRO, não sei se você tem conhecimento? Esse catálogo ele é um catálogo pré-definido de produtos, um lápis, um apontador, com as descrições técnicas do item. A Universidade, ela usa esse catálogo como referência e a partir desse item, o interessado, ele vai fazer a solicitação no sistema da próprio da Universidade. No sistema da Universidade ele tem condições de colocar uma informação complementar, às vezes eu tenho que ter o cuidado, porque essa informação complementar não pode entrar em choque com essa informação pré-definida. Que isso pode frustrar a licitação depois. Nada impede que ele complemente, mas nada que entre em conflito com o que já exista. (...) Tem, no próprio... eu não sei se tá disponível ainda, mas no próprio portal compras governamentais, a gente tinha o catálogo de SERPRO lá, disponível também. Pra consulta também. Então isso fica disponível, por exemplo, o interessado ele precisa de um produto X e não tá disponível no catálogo da UFV, então o quê que a gente orientava ele a fazer? Ele buscava no catálogo do SERPRO, se existisse o item no catálogo SERPRO a gente pedia a inclusão no nosso catálogo de acordo com as informações pré-definidos. Se não existisse nem no SERPRO, no sistema próprio mesmo do SERPRO, a gente tem condições de fazer o pedido da inclusão desse item no catálogo (Entrevistado 12).

Além desses ajustes, o Serviço de Materiais mostra-se muito solícito aos demais setores, sempre orientando e procurando filtrar as solicitações, na tentativa de evitar falhas que prejudiquem a aquisição: “A gente procura instruir as equipes dos Institutos, que normalmente são os que alimentam o sistema, de buscar uma descrição que atenda a necessidade deles e que atenda a legislação” (Entrevistado 1) e finaliza: “Agora tem itens permanentes, que não são cadastrados, esse aí, ainda tem muitos probleminhas. Porque aí, às vezes a descrição é faltosa, mas a gente tá sendo...assim...eu tô sendo a chata do setor”, e o outro participante completa: “Porque, se eu posso fazer essa triagem na hora dos orçamentos e na hora da solicitação, a gente devolve: ‘olha, tá meio vago, vamos descrever melhor o quê que você [quer]” (Entrevistado 2).

Ainda sobre a filtragem das solicitações, em momentos de dúvida ou incerteza em relação ao que foi solicitado, o demandante é convidado a comparecer ao Serviço de Materiais para esclarecer informações e sanar dúvidas. Assim, caso seja necessário, a solicitação de compra é devolvida para o solicitante a fim de ajuste, cumprindo ao fluxograma de compras institucional (Anexo B):

Devolve na fase de solicitação pra poder...(...) chamo eles aqui, esses que iam ficar responsáveis, e a gente ensinou como que lançava, tudo direitinho. Então, ainda tem alguns que não tem essa noção. Mas eles vêm ali na sala, a gente senta com eles vão fazer... assim, assim, assim. Você tem que tentar fechar a descrição máximo que você conseguir e os orçamentos tem que ser valor real, porque se você não colocar, você não vai comprar. Ainda acontece, como eu te falei (Entrevistado 2).

Agora o permanente não, o permanente a gente pede que o solicitante melhor ao máximo a descrição, antes de ir pro edital, isso antes do momento de fazer o pedido. Então a gente pede que ele melhore, que ele adeque de forma que ele consiga comprar um bom item, desde que ele não direcione compra de marca (Entrevistado 8).

Há também situações mais extremas, vistas em casos que o objeto a ser adquirido é de maior complexidade técnica e que o demandante é contatado para dar parecer a respeito do objeto apresentado pelo fornecedor:

Eu acho que a medida, que... às vezes... principalmente, que ia acontecendo o pregão... que às vezes, principalmente quando era questão de permanente, que você tinha que mandar pro solicitante para ele visualizar a proposta e falar se tava de acordo (Entrevistado 14).

Percebeu-se que isso ocorre com o intuito de evitar a compra indevida ou que não atenda ao pretendido, na tentativa de conseguir dar eficiência ao gasto do recurso público, fato que, mais uma vez, evidencia o compromisso dos servidores para com a instituição. Faz-se importante ressaltar que essa dedicação contínua para verificação da solicitação de compra é, atualmente, um complicador para o Setor de Materiais, posto que este conta somente com dois servidores em sua equipe.

Ainda com relação às adversidades enfrentadas, houve relato de dificuldades em virtude da falta de treinamento e até mesmo de conhecimento técnico para tal:

Eu sinto uma falha, uma falta, não é uma falha, de melhorar também essa comunicação interna e treinamento (...). Porque na verdade não existe treinamento para quem vai fazer lançamento, não existe. As pessoas procuram o setor material, o setor material faz uma breve instrução, mas esse refino, esse cuidado talvez até por não conhecer o reagente, por exemplo, ela tem dificuldade de instruir também (Entrevistado 10).

Esta necessidade por conhecimento técnico foi percebida em outros entrevistados, apesar destes não terem falado diretamente a respeito, o que reforça a necessidade de capacitação continuada dos servidores envolvidos com as compras na instituição conforme analisado em momento anterior.

A respeito da importância do conhecimento técnico para a solicitação, nota-se que todos os entrevistados compreendem sua importância para que a solicitação seja bem elaborada, por exemplo: “Se tratado de objetos comuns e tem objetos que são mais complexos. Itens de consumo, normalmente são itens comuns, que a gente consegue achar as descrições facilmente. Agora se for um equipamento, por exemplo, pro laboratório de engenharia civil, tem que ser um professor da área, né?” (Entrevistado 12).

Muitas vezes, a solicitação é realizada por profissional que não tem conhecimento a respeito do objeto solicitado, e os entrevistados que enfrentam esta situação alegaram recorrer ao servidor interessado na compra para maior precisão nos dados da solicitação, ou mesmo disseram recorrer a servidores de outros setores ou dos outros campi da universidade:

Nem tudo, nem tudo. Algumas coisas sim, mas outras... não têm e precisa da ajuda de quem tá pedindo mesmo, dos professores, ou até de... o professor que solicitou ou de um colega, porque tem coisas que... Na minha área, tem coisas que eu lancei dos professores e eu não conhecia! De eu ter que recorrer ao professor (Entrevistado 7).

Agora quando eu não tenho... conheço do produto, como é o caso de equipamentos de som, aí eu peço uma ajuda a outros setores, por exemplo, para compra de equipamentos de som eu pedi ajuda a CEAD lá de Viçosa que foi o setor que me orientou com relação ao inferior que eu deveria solicitar para que aqueles produtos atendessem a nossa demanda. (...) Então eu tento pedir... Agora mesmo a noite, eu tava lá com professor que é envolvido com essa parte de música: ‘olha aqui, vamos testar esse equipamento para ver se tá funcionando direitinho né?’. Então eu sempre peço ajuda, se eu não sei (Entrevistado 13).

Apesar de todos terem dito ao início da entrevista que o trabalho era executado em conjunto e que isso não era um dificultador, foi possível perceber que, neste momento da solicitação de compra, a cooperação é mais difícil de ser conseguida do que parece. O Entrevistado 16 (áudio não gravado) relatou a grande dificuldade de envolvimento do docente na aquisição de livros de sua própria disciplina, posto que estes desconhecem o acervo e o quantitativo de exemplares disponíveis na biblioteca. O mesmo entrevistado ainda afirmou que há alguns anos atrás o trabalho era mais cansativo, hoje o setor adotou metodologias de trabalho utilizando sistemas informatizados e envio de emails automáticos, que orientam os interessados e facilitam a interação.

A gente passa algumas informações iniciais: que a gente precisa de três orçamentos e uma especificação mais clara e detalhada possível do que ele precisa. Porque senão a gente não vai ter êxito na compra. Só que nem gente consegue deles [interessados] esse retorno também, assim de imediato. É onde às vezes atrasa um pouquinho, tem que ficar retornando o contato com eles, às vezes não encaminham os orçamentos, eu tenho que procurar. (...) Às vezes eles têm essa resistência... eles sabem que é necessário, por exemplo, de 3 orçamentos, e encaminham só um ou não encaminham. E quem for lançar que procure, que busque esses orçamentos, e não é por aí, porque tem material muito específico. Então, o que realmente precisa é que sabe o que precisa, e nem sempre quem tá mais distante vai saber (Entrevistado 9).

Não tem como generalizar. Isso depende muito do interesse do servidor. Alguns são comprometidos, outros não. Apesar de você alertar: ‘aqui oh! essa descrição ela tá muito superficial. Não, não vou mudar, eu quero assim!’. Eu acho que isso influencia diretamente na qualidade da compra. (Entrevistado 12)

Olha eu acho, pelo que eu que eu percebo, é que não quer ter a iniciativa de fazer. Eu acho que a questão é basicamente essa. Então, por exemplo, quando eu vou lá, eu mesmo faço estimativo de quantitativo, sem mesmo nem conheço direito objeto, geralmente o gestor nem sinaliza se é isso mesmo. Então eu acho que é um pouco de não ter iniciativa de fazer. Lá na frente, se tiver um problema, pra ele falar assim: ‘Oh! Não fui eu que fiz’. Eu vejo muito isso aqui, é no sentido de tirar a responsabilidade mesmo, eu acho que a questão é essa! (Entrevistado 14)

Por fim, foi questionado aos entrevistados sobre o Termo de Referência, sendo que 50% dos entrevistados mostraram desconhecimento do que vem a ser o mencionado documento: “Nem sei te dizer o que seria esse Termo de Referência” (Entrevistado 7) e “Olha, se essa parte.. eu não sei se essa parte tem realmente aqui na Universidade. Se tiver, ela não se dá.. se tiver você, talvez seja com o setor de compras. Eu mesmo não tenho conhecimento” (Entrevistado 9). Isso pode ser considerado um fato preocupante, pois torna evidente que essa situação decorre da falta de capacitação e treinamento direcionado para a atividade de compras. A estes servidores, foi explicado sucintamente do que se trata o Termo de Referência e todos reforçaram a negativa, dizendo não o elaborar: “Eu faço só a solicitação. O Termo de Referência eu não faço” (Entrevistado 5).

Foi verificado, ainda, que apenas 25% dos entrevistados elaboram o Termo de Referência, estando estes servidores diretamente ligados às atividades do Serviço de Material e do Setor de Planejamento. Em investigação junto aos setores da instituição, averiguou-se que a elaboração do Termo de Referência é de responsabilidade do Serviço de Materiais, com base na solicitação de compra realizada no sistema informatizado da universidade pelo demandante. Corroborando a isto:

Não, pelo próprio solicitante não. O Termo de Referência é feito pela equipe de compras. Ela que faz o Termo, seguindo os moldes hoje da AGU. Utiliza-se os moldes deles pro termo, projeto. Ele é todo conforme o molde da AGU. O Termo de Referência é a referência de elaboração de edital, tem que ser completa e é o que vai embasar o documento depois (Entrevistado 1).

O termo de referência de compra de consumo sou eu mesma que vou fazer, a gente tem um termo de referência básico, porque ele vai entrar uma tabelinha, que eu vou copiar do anexo que já tem as descrições lá e vou colocar (Entrevistado 2).

Na verdade, esse serviço de contratos, ele... ele foi... foi migrado, vamos colocar assim pro campus de Rio Paranaíba há apenas um ano. Antes, ele era todo em Viçosa (Entrevistado 12).

Apesar da investigação in loco a respeito dessa atribuição, não foi possível identificar qualquer documento que atribuísse esta atividade ao Serviço de Materiais, nem tão pouco o fluxograma de compras do campus (Anexo B) que aborda o momento e a competência de elaboração do mencionado documento.

Também foi verificado que seu uso é mais difundido quando da contratação de serviços:

Eu faço termo de referência para contratação de serviços. Eu faço o termo de referência para contratação de mão de obra e contratação de serviços. Outra coisa também que eu comecei a fazer sem treinamento também. Consegui bastante auxílio da nossa auditora, do pessoal de compras também e via telefone com o pessoal de Viçosa, conversando com alguém que já havia feito. (...) Mas com a internet, você vê a contratação de outros órgãos, ajuda a ter uma base também (Entrevistado 4).

Em 2017, foi criado o Setor de Planejamento, frente à necessidade de adequar às compras da instituição com as diretrizes da Instrução Normativa 05 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse setor está direcionado para planejar as compras da instituição, dando mais atenção às contratações de serviços. Assim, a elaboração dos Termos de Referência voltados para a contratação de serviços é direcionada para os servidores que compõem este novo setor: “Agora quando é serviço, aí o solicitante tem que fazer junto com a equipe de planejamento. Que agora tem que ser tudo com base na IN5. Toda a contratação de serviço, continuado ou não, tem que antes haver um planejamento” (Entrevistado 2) e “Sobre as contratações em si do campus, hoje a gente tem que seguir a instrução normativa nº 5, que foi emitida recentemente” (Entrevistado 12).

Em suma, a IN/MPOG nº05/2017 dispõe sobre as regras e diretrizes a respeito da contratação de serviços, de modo a estabelecer parâmetros para o planejamento das contratações, o gerenciamento de riscos, a criação de controles internos e a transparência das ações. Para conseguir implementar tais mudanças, salienta-se que a Instrução Normativa é sustentada por um tripé de planejamento, em que são considerados como pilares as pessoas,

os processos e o controle. E, de modo muito didático, a Normativa orienta que o planejamento deva ser realizado por meio de estudos preliminares, gerenciamento de riscos e por fim a elaboração do projeto básico ou termo de referência. Estes últimos devem ser elaborados pelo requisitante, considerando as minutas padronizadas da AGU. Essa orientação pretende trazer maior segurança para o servidor, objetivando a minimização de erros e equívocos na elaboração dos documentos, bem como redução da fase de elaboração dos mesmos e promoção da celeridade processual.

Assim, pode-se verificar que a proposta do governo federal é auxiliar e padronizar a atividade de planejamento e compras das instituições, o que evidencia o compromisso governamental em promover a eficiência dos gastos públicos e segurança jurídica dos atos administrativos.

Com relação a proposta da IN/MPOG nº05/2017 de planejamento de compras, os servidores demonstram-se otimistas na expectativa de executar um trabalho de qualidade que permita atender a demanda do campus:

Até o presente momento a gente não precisou voltar por causa de insuficiência de informações não. (...) Correu tão tranquilo que a gente não tem nem recurso, nada! A gente fechou de primeira. (...) então todo mundo ajudou tanto na formulação do antes que a gente nem precisou... teve nenhuma falha não (Entrevistado 2).

O sistema vai ficar aberto de períodos em períodos, a instituição pública, ela vai ter que planejar toda a contratação do ano vindouro. E isso, tanto de contratação de compra de consumo, permanente e contratação de serviços. Pra nós, pro serviço de licitação, isso vai ser muito bom. Porque o solicitante, ele vai ter que tirar um tempinho e ele vai ter que se planejar melhor na sua aquisição. Porque o governo já quer amarrar esse planejamento na lei orçamentária federal (Entrevistado 8).

Eu acho que talvez, esse planejamento que a gente vai fazer a partir do ano que vem auxilie nisso. Porque como a gente vai fazer um planejamento e talvez a gente consiga... vai planejar todas as compras da Universidade, talvez a gente consiga visualizar melhor, porque a gente vai ter uma visão global, talvez a gente consiga visualizar isso, para não ter compras que talvez fosse desnecessárias, enquanto outras fossem mais prioritárias pra fazer (Entrevistado 14).

Além de implementar o planejamento nas esferas governamentais, a Normativa propõe que o trabalho seja executado por meio de comissões compostas por servidores interessados e envolvidos com as compras. Na instituição, verificou-se que os contratos de serviço vigentes e que serão objeto de prorrogação já vem passando pela análise de comissões direcionadas para tal.

O intuito é a participação integrada de todos envolvidos no processo de compras, principalmente do demandante possuidor do conhecimento técnico referente ao que se pretende adquirir ou contratar.

Então, aí hoje todas as contratações de serviço, a primeira coisa que deve ser feita, tem que se montar uma comissão de planejamento. E essa comissão vai formalizar uma demanda, ela vai, é... criar um mapa de riscos daquela contratação, ela vai fazer o estudo preliminar, onde ela vai falar que tipo de serviço que eu demando, porque eu demando esse serviço, qual o quantitativo de empregados que eu devo ter. Ela faz um levantamento minucioso. E também o termo de referência. Então, hoje, para o serviço de materiais a criação da comissão de planejamento foi um ganho tremendo, por quê? Porque antes, simplesmente chegava-se no serviço de materiais e falava-se assim: 'o contrato de limpeza está vencendo e eu preciso de... não posso renovar e eu preciso que seja feito uma nova licitação. E o serviço de materiais tinha que fazer nascer ali, o termo de referência e o edital bem feito naquela contratação. Geralmente o gestor, ele dava apoio na criação do termo, porque tem termos muito específicos, os de serviço. Mas hoje, o que acontece? O serviço de materiais já vai receber o termo de referência, que hoje é o nosso documento mais completo, porque o edital ficou muito enxuto. Antes era o contrário, o edital era mais extenso e o termo era mais enxuto (Entrevistado 8).

A formalização de demanda, ela é feita pelos gestores atuais. Então o estudo técnico preliminar, mapa de risco, ele é feito por essa comissão... e a planilha de custos, quando ela é exigida, dependendo da contratação. Está sendo feito por essa comissão. O termo de referência também tá sendo feita por essa comissão. Desculpa... não é isso mesmo. Então todos os itens exigidos pela IN, ele está sendo feito pela comissão. O edital, ele está sendo feito no serviço de material. Então assim, o start da contratação de serviço tem se dado dessa forma. Aí a gente esbarra naquele mesmo problema do solicitante: alguns são comprometidos e outro não (Entrevistado 12).

A abordagem com relação à elaboração do Termo de Referência não foi aprofundada, no entanto, pode-se afirmar que isso em nada prejudicou ao pretendido com a pesquisa, nem tão pouco prejudicou a metodologia adotada, posto que a instituição se vale da solicitação inicial do demandante para elaboração do documento. Além disso, com a criação do Setor de Planejamento, acredita-se que a elaboração do Termo de Referência será feita com atenção à normativa e certamente na busca pela eficiência das contratações.

Assim, reforçar a necessidade de um detalhamento minucioso do que se pretende, assim como o trabalho em conjunto na atividade de especificar, permitirá que o Termo de Referência seja bem elaborado, direcionando o processo de compra para uma conclusão adequada ao pretendido.

4.3.4 Questionamentos a respeito dos objetos adquiridos

Os entrevistados foram questionados a respeito dos objetos adquiridos, buscando-se compreender o procedimento de recebimento e aceitação do bem ou serviço. Foi possível, ainda, questionar a respeito da satisfação do entrevistado com as compras da instituição.

Inicialmente, investigou-se a respeito de manuais de recebimento ou fluxograma da etapa, nos quais foi constatada a existência de orientações procedimentais no site oficial do campus, bem como as diretrizes de trabalho da Seção de Almoxarifado e Patrimônio. Ainda, no mesmo site, foi verificada a divulgação de fluxogramas das etapas de recebimento e conferência do item (Anexos C e D).

Importante ressaltar que os fluxogramas elaborados pela instituição estão em conformidade com a Lei de Licitações, que prevê em seu artigo 73 a forma de recebimento do bem. Nesse contexto, foi verificado que o recebimento do item adquirido é realizado pelo servidor lotado na Seção de Almoxarifado e Patrimônio, que procede a análise de compatibilidade entre a nota fiscal e a descrição do item adquirido, constante na nota de empenho. Estando as informações compatíveis, o servidor procede ao recebimento dos itens em caráter provisório. Caso contrário (estando em desacordo), o servidor entra contato com o fornecedor para informar o ocorrido, e recusa o recebimento do bem, justificando sua tomada de decisão.

Assim, após o recebimento provisório, o setor solicitante é informado do recebimento do bem, sendo solicitado que servidor demandante compareça à Seção de Almoxarifado e Patrimônio para conferência do item entregue e recebimento definitivo do item.

Pelo o solicitante, na hora que esse material chega, ele é convocado. Tem 2 dias úteis para se dirigir ao setor de almoxarifado pra poder fazer o reconhecimento do produto dele (Entrevistado 1).

O procedimento que a gente segue, no momento da entrega, a gente confere só o volume, é uma conferência parcial, né? A conferência de fato é feita junto com interessado, ele é meio que intimado a vir (Entrevistado 3).

Passando-se aos questionamentos feitos aos entrevistados, inicialmente, foi arguido aos entrevistados sobre o recebimento e a conferência do objeto adquirido. As respostas permitiram concluir que o responsável pela conferência do item é o servidor interessado na aquisição, principalmente em situações em que a compra foi de item complexo e que exige conhecimento técnico para constatação se o produto está de acordo com o pretendido:

O procedimento é: quem pede é que vai receber, eu não tenho condição de avaliar uma placa de rede, o professor que tem que ir lá, professor não, a gente solicita apoio a turma do STI. Então é o setor ou a pessoa que pediu que tá fazendo a verificação. (...)No caso da química, o professor passa a demanda pro técnico, ou o técnico identifica a demanda. (...)Por exemplo, o professor que faz o pedido de um funil, ele que conhece, que trabalha diretamente com ele, eu não tenho condições de avaliar se aquele funil é o quer ou não. Então é solicitado pra ele ir fazer a verificação e retirada (Entrevistado 15).

Quem faz o pedido. O interessado. Ele vai até o almoxarifado e verifica se está tudo certo. E aí eles providenciam o pagamento (Entrevistado 7).

Entretanto, houve relatos sobre o não comparecimento do servidor para a conferência dentro do prazo determinado, para que se ateste o recebimento definitivo do objeto:

Caso ele não cumpra o prazo, aí a gente do almoxarifado (isso é relativo) se for alguma coisa menos específica, que tiver condição de conferir marca e modelo, a gente confere. E caso atenda as especificações empenhadas a gente já libera o pagamento. Caso seja alguma coisa de muito alto valor ou muito específico, que a gente pega o carro e vai atrás do interessado e faz ele vir aqui, meio que na marra (Entrevistado 3).

O solicitante, ele vem e faz a conferência. Aí no caso, a gente dá um... um prazo de 5 dias úteis, conforme a legislação. Dá esse prazo pra pessoa conferir, se ela não vier, aí a gente vai conferir, pelo nosso entendimento da especificação no edital e no rótulo. Se a gente vir divergência nisso, a gente dá recusa e solicita a troca. (...) Às vezes a gente... é uma fórmula química, uma quantidade, uma coisa visível, dá pra... a gente consegue. Mas tem vezes que não, (...) Por isso é interessante o pessoal que tenha capacidade, quem solicitou, que venha conferir (Entrevistado 5).

Eu não atuo diretamente no almoxarifado, mas a ideia era a seguinte, né? Dentro do fluxo. A legislação, você também... você tem um tempo, se eu não estou enganado, são 5 dias para conferir. Se não conferiu dentro daquele tempo, o interessado ele é notificado que não compareceu, e que o produto vai ter a nota atestada e se tiver errado, se ele for conferir depois daquele tempo, a gente vai ter que procurar os meios legais pra tentar resolver aquele problema. mas assim... a ideia é que o interessado, ele vem antes do... desse intervalo de 5 dias, que é o recebimento provisões, é tudo mais fácil. porque se passou 5 dias, você tem que atestar a nota e pedir pra pagar (Entrevistado 12).

Esse tipo de conduta do servidor demonstra que ele ignora o fluxo do processo de compras e desconhece a importância de sua atuação na licitação. O referido servidor ignora o fato de que o processo de compras nasce mediante sua demanda e finaliza frente ao seu aceite definitivo do item adquirido. Tal situação corrobora o que foi verificado nas temáticas anteriores do roteiro de entrevistas, tornando mais evidente que o servidor conhece apenas a parte que lhe cabe e que, por muitas vezes, ignora quais são suas atribuições por completo. Isso evidencia, mais uma vez, a necessidade de capacitação inicial e continuada direcionada para a atividade de compras, de forma a dar ao servidor mais conhecimento da área em que está atuando.

Posteriormente, passou-se a questionar o entrevistado sobre sua conduta quando o objeto entregue é diverso ao solicitado. Nesse momento, todos os entrevistados foram categóricos a afirmar que, em situações assim, o objeto não é aceito e é solicitado ao fornecedor que proceda a troca, haja vista que a entrega em desconformidade ocorreu por responsabilidade do fornecedor: “Não, normalmente a gente não aceita não. A empresa ela, se foi por falha dela de não atender alguma coisa do edital, ela tem que ser responsabilizada para poder fazer a substituição” (Entrevistado 1). Portanto, nota-se que os servidores possuem conhecimento preciso sobre as prerrogativas da Administração Pública e sobre a supremacia

do interesse público, mesmo não tendo treinamento específico para tal. Além disso, esse tipo de conduta reforça o fluxograma da rotina de conferência e recepção propostos pela Seção de Almoxarifado e Patrimônio (Anexos C e D). Nesse caso, a recusa do recebimento definitivo é feita pelo solicitante, que informa ao servidor da Seção de Almoxarifado e Patrimônio para que ele entre em contato com o fornecedor, a fim de providenciar a regularidade da desconformidade apontada pelo solicitante.

Verificaram-se, ainda, situações em que o objeto entregue não atendia ao pretendido, apesar de estarem em conformidade com a descrição constante no edital do pregão:

Porque quando o interessado faz a descrição bem completa do tudo que ele quer, sem duplicidade, sem ambiguidade, aí é muito fácil da gente já pegar com a empresa, e acionar nosso jurídico caso seja necessário, para conseguir com que de fato o interesse público seja atendido. Mas se tem duplicidade na solicitação, se uma hora fala uma coisa, outra hora fala outra, o tal control c control v, aí a empresa ela tem um leque de argumentação muito grande. Por mais que a gente acione ela, se ela não tiver a boa vontade de cooperar, a gente não tem muito o que fazer não. Por exemplo, na descrição inicial fala que é de cor azul, ou vamos supor de tal espessura, e aí na descrição complementar ele coloca de fato o que ele quer, que não leu a descrição principal de forma completa né? Aí, não tem muito o que fazer. A gente pergunta se pode trocar, mas mais na camaradagem do que de fato na obrigação de ter que trocar, entendeu? (Entrevistado 3).

A gente não compra como seria o melhor. E às vezes... assim, a gente cota, a gente sabe o preço real e produto que eles oferecem é inferior àquilo que realmente valeria... que a gente colocou ali na cotação (Entrevistado 7).

Fica claro que os efeitos da imprecisão ou incompletude da descrição do pretendido levam à frustração e à insatisfação do solicitante, além de gerar desperdício passivo para a instituição, conforme afirmam Naves e Sottani (1997) e Nascimento et al. (2011), o que acaba por comprometer o processo de compra, gerando a aquisição de objeto diverso ao intencionado e até mesmo inadequado para o fim pretendido. Também, levam à falta de padronização de materiais, a prestação de serviços de má qualidade aos cidadãos, a necessidade de troca do bem ou serviço, a ausência de concorrentes interessados no certame ou mesmo a adaptação do contrato, aumentando os gastos e gerando desperdício passivo dos recursos públicos.

Vale ressaltar que não se deve confundir o objeto em desconformidade e o objeto que não atende ao pretendido com aquele objeto de má qualidade. Foi verificado, pelos relatos dos entrevistados, que há situações em que o fornecedor entregou o objeto conforme especificações do edital, mas em qualidade inferior àquela que o solicitante ansiava, gerando frustração:

A gente consegue descrever um produto e recebe, é o caso da caneta, por exemplo, que é um caso bem gritante. A gente descreve o produto, vem a caneta BIC, uma caneta boa, com a escrita boa., não falha, não derrama. No seguinte a gente faz a compra, com a mesma descrição e a gente já não consegue uma caneta tão boa. Vem uma caneta que falha muito, que tem muita perda, estoura, que é 10 para 2 (Entrevistado 5).

Porque muitas vezes também, porque assim, a pessoa ela tem um... no íntimo dela, se ela vai num lugar comprar determinado produto em certa condição, ela vai comprar aquilo que ela julga que é melhor. E na maioria das licitações, por exemplo, são feitos de itens comuns ou até mesmo de equipamento, o critério que é utilizado é pelo o menor preço. e pelo menor preço, às vezes o item, ele atende aquela descrição, mas não é aquela qualidade que a pessoa está habituada a trabalhar, consumir (Entrevistado 12).

Em desconformidade não, mas eu observo que... muita... porque ele atende aquela descrição. Mas a qualidade não é tão boa, por exemplo, uma cadeira de plástico, aí as cadeiras de plástico chegaram pra gente e eu vi que o que estava descrito... ela atende a descrição, tá do jeitinho que tá lá. Mas aquela pecinha, que é uma borrachinha, que encaixa na perna da cadeira e que vai dar mais... vai dar uma vida útil maior para cadeira, porque o ferro vai encostar no chão, vai ter questão de umidade, enfim... aquela pecinha, ela fica soltando, mas ela atendeu ao conjunto da obra? Atendeu. É por isso que é difícil também. eu percebo isso mas é muito difícil esse alinhamento. Eu não consigo vislumbrar como a gente pode melhorar isso não. (...)O que eu vejo mesmo é essa questão da qualidade, mas uma vez que atendeu da especificação (Entrevistado 13).

Acredita-se que a abordagem sobre a qualidade do objeto se deva ao fato de que a qualidade do objeto adquirido está diretamente ligada à satisfação do solicitante, mas sobretudo relacionada à especificação do objeto:

Uma das causas da inferioridade dos produtos adquiridos pode ser a falta de habilidade na especificação do objeto, ou seja, erros ou poucos detalhes no momento da descrição do produto que se deseja adquirir podem gerar dúvidas e espaços para a entrada de produtos diferentes ou inferiores aos desejados (MEDEIROS et al., 2014, p. 506).

É sabido que especificar a qualidade de um objeto é extremamente difícil, haja vista que a legislação e as orientações técnicas são no sentido de especificar o objeto pretendido por meio de critérios objetivos, além de ser proibido direcionamento da compra para determinadas marcas. Entretanto, isso não isenta ao solicitante de dedicar-se à atividade de especificar para que consiga aquele objeto que atenda ao pretendido e que satisfaça sua expectativa de qualidade, conforme aponta o Entrevistado 8:

Você consegue fazer uma boa pesquisa, mas às vezes o que a gente percebe é que a pessoa tem uma de certa preguiça de fazer isso. Já quer que chega, já quer que a gente tenha tudo pronto, a forma certa de fazer. Porque hoje assim, se você pesquisar, mesmo se você tiver um item que te atende, você consegue montar uma solicitação em cima. De certa forma, sem direcionar, você consegue. Nosso problema de descrição hoje, às vezes é... seria, de certa forma, por má vontade do solicitante de tá melhorando a solicitação. A gente gosta de brincar o seguinte: se a

pessoa, ela for comprar uma geladeira para casa, ela consegue fazer N orçamentos, ela consegue verificar características tão específicas de cada item, ela consegue. Mas quando ela vai comprar pro setor público ela fica com preguiça de fazer isso. Não é verdade? Então... aí às vezes você sabe que o cara quer um refrigerador, ele chega com um orçamento de um refrigerador de duas portas, um orçamento de refrigerador de uma porta. Um tem capacidade X, outro tem Y. Então parece que você vê que, realmente, não houve interesse de fazer um bom orçamento. E o que a gente sempre tenta falar: a compra ela é de qualidade quando é feita a solicitação e de orçamento é bem feito. Porque se já começa mal feito aqui, você sabe que lá no final não vai dar certo. Só que todo mundo só enxerga quando há o cancelamento aqui não aceitação. Aí fala 'ah! o setor de licitação não conseguiu comprar'. Ninguém pensa que isso nasce na mão do solicitante. A nossa briga é eterna.

Reforçando o tópico anteriormente proposto aos entrevistados, sobre a entrega de bem diverso ao pretendido, foi arguido aos mesmos sobre situações em que o objeto foi aceito, mesmo em desconformidade com a solicitação e com o edital de pregão. Alguns disseram nunca ter tomado esta iniciativa ou conhecerem situações semelhantes, reforçando que nessas situações tem que aceitar que consta no edital. Outros, no entanto, disseram que já tiveram esta conduta, e justificaram:

Quando é caso de uma coisa, tipo assim, que a divergência é insignificante, não vai alterar o trabalho, serve pra ele. A gente não faz reclamação, principalmente quando é caso de atraso de entrega, que tem dificuldade. (...) Acaba ficando. Porque, dependendo do que for, o técnico ou o professor acabam ficando sem o material nesse ano, porque o recurso vai voltar pra trás e o recurso só no ano seguinte pra ele conseguir comprar de novo, que ele vai conseguir o reagente, essas coisas...Aí às vezes ele usa, que mesmo que não dê pra ele usar naquela fórmula, ele usa pra outro tipo de experimento ou alguma coisa (Entrevistado 5).

Acontece também, dependendo do que fossem, assim, se a diferença for pouca e se não fizer tanta diferença no dia-a-dia, a gente aceita, porque se a gente não aceita o dinheiro volta pra União e não volta pra gente. Aí a gente fica sem material. Então assim, se ele atende, a gente acaba aceitando, mesmo que não seja o adequado. Agora quando é muito fora do adequado, a gente devolve (Entrevistado 7).

Acontece. Porque se ele não aceitar aquele produto, muitas vezes já não tem tempo mais hábil para fazer um novo pregão por exemplo, porque chega um ponto do ano que o recurso se não for consumido ele é recolhido, primeiro com a universidade devolvido posteriormente para união. E entre um produto mais ou menos em nada às vezes acaba ficando produto mais ou menos. As vezes vem com a concentração pouquinho menor, aí você gasta um pouquinho mais. Acontece, não é frequente, mas casos isolados também acontece. E isso pode ser um fator de perda (Entrevistado 10).

Observa-se que este tipo de conduta (de aceitar o produto em desconformidade com o que foi solicitado) pode prejudicar diretamente à execução das atividades dos servidores, seja porque a troca demora muito tempo, seja porque a recusa no recebimento pode levar à impossibilidade pela empresa de fornecer o contratado, ou até mesmo pelo receio de ter o contrato cancelado e o recurso devolvido ao governo federal. Diante dessas possibilidades, o

servidor acaba por assumir o risco, e aceita o item diverso ao pretendido, mesmo tendo plena consciência de que sua atitude é indevida.

Por fim, foi solicitado aos entrevistados que manifestassem a respeito de sua satisfação com relação aos itens adquiridos/contratados pela instituição, sendo que 37,5% dos entrevistados manifestaram estarem satisfeitos: “Material de consumo, é básico, eles não dão muita importância, porque já sabe que vai vir do jeito que eles descreveram lá, e é isso mesmo. Já o material permanente, a gente fica sim, muito feliz de ver que a gente consegue” (Entrevistado 2), “O processo é lento, considerando a lentidão, eu daria uma nota 8. Da Diretoria, aí eu daria nota 10” (Entrevistado 6), “Sim, no geral sim. Sim, até porque os itens de trabalho são itens básicos” (Entrevistado 12).

Outros (31,25% dos entrevistados), entretanto, apesar de manifestarem-se satisfeitos, apontaram a necessidade de melhora no processo de compras, de modo a declararem que os itens adquiridos são apenas aceitáveis para o que se propõe: “De 1 a 10? Acho que escala é mais fácil! Ah! Eu daria uns 5. Por causa disso, da qualidade do que chega. Ele atende a descrição, mas não é aquele produto de qualidade que você queria” (Entrevistado 13), “Comprava bem, mas eu acho que, talvez essa solicitação, ela deveria ser trabalhada melhor. Esse pedido. Eu acho que talvez, esse planejamento que a gente vai fazer a partir do ano que vem auxilie nisso” (Entrevistado 14) e “Mas, em relação às compras, eu acho que funciona bem, poderia melhorar quanto ao tempo, né? Às vezes você pede um material e você gasta 4,5 meses, isso é ruim” (Entrevistado 15).

Cumpram-se destacar o relato do Entrevistado 8, que demonstra claramente o intuito de justificar sua resposta, apontando uma das limitações enfrentadas pela pesquisa proposta:

Eu acho que o nosso campus, ele tem um nível bom de qualidade, tanto de aquisição quanto de contratação. Mas, eu vou te falar a verdade, eu compro a caneta que eu trabalho. (...) Então assim, o que eu tenho... o meu relacionamento, eu acho que a gente compra bem, de acordo com o que é solicitado, entendeu? Só que assim, de certa forma, se eu falar pra você que a gente compra mal, aí eu vou tá assumindo, porque se eles falam que se comprou mal é o serviço de licitação que comprou, eu vou tá assumindo que meu setor comprou mal. Então eu te falo, de acordo com o que é solicitado, a gente compra bem. Tá? (Entrevistado 8).

Ressalta-se que apenas 6,25% dos entrevistados preferiram não se manifestar a respeito.

Com relação à insatisfação, 25% dos entrevistados se mostraram enfáticos ao dizer que não estão satisfeitos: “Mas em geral a gente tem... pode, ficar bastante insatisfeito, porque tem muita coisa que a gente compra que a qualidade é inferior do que o esperado” (Entrevistado 5), “Não!! Dada a essa grande dificuldade... Os sistemas, eles não são... eu não

gosto dos sistemas! Eles são pouco funcionais, eles não conversam” (Entrevistado 10), “Eu acho que esse... esse nível de satisfação, ele é apenas aceitável, em termos de que alguns têm. Alguns não têm, então é totalmente insatisfatório. Então se formos pensar na média, ele é insatisfatório” (Entrevistado 11). Nota-se, também que a insatisfação mencionada vai além do atendimento dos itens ao pretendido, perpassando pela qualidade, pelo fluxo procedimental e até mesmo pela burocracia do processo de compras:

Problema é que eu também não sei falar, porque na estrutura corrupta que a gente vive hoje em dia, se você não tiver um meio bem burocrático comprar, vai ter mais válvula de escape, do que de fato. Mas assim, eu consigo ver os dois lados da moeda, eu vejo uma certa necessidade da burocracia, mas também entendo o tanto que ela trava e limita, tipo onera tanto em tempo e às vezes em qualidade, dá margem para empresas mais espertas, tipo, entregarem gato por lebre (Entrevistado 3).

Mas... eu não... é um procedimento federal, né? Então, não tem muito como a gente fugir disso” (Entrevistado 7).

Interessante observar o relato do Entrevistado 3, que faz considerações sobre a corrupção e a burocracia existente nos procedimentos de compras brasileiro. Isso evidencia o caráter singular da Administração Pública brasileira, onde situações ímpares coexistem, compondo um “modelo híbrido muito peculiar” de gestão (ABRUCIO, 1997, p. 39), corroborando o referencial teórico desta pesquisa.

Apesar de o Brasil adotar o modelo de gestão gerencial, este ainda possui traços e influência do modelo burocrático, quando apoiado no discurso de combate à corrupção, optando-se pela criação de normas e padrões de procedimentos e condutas a serem seguidos. Em outros termos, na tentativa de coibir condutas ilegais ou prejudiciais para a Administração Pública, dá-se ênfase ao princípio da legalidade e conseqüente burocratização dos atos administrativos.

As características burocráticas ainda existentes no processo de compras brasileiro podem servir como impasse para a celeridade do processo e sua conseqüente eficiência. Nesse sentido, pode-se entender que o trabalho da equipe do Serviço de Materiais da instituição, sobretudo de seus pregoeiros, é sobrecarregado, ao se encontrar engessado por normas e procedimentos.

Em contrapartida, Motta (2010) vê no modelo gerencial atual possibilidades de modificações estratégicas nos procedimentos de compras, enfatizando uma flexibilização e reorganização do processo de compras governamentais em busca da eficiência.

Conforme relatos dos entrevistados, a alguns anos atrás, as compras eram insatisfatórias, chegando ter um quantitativo significativo de erros e frustrações nas compras, mas que com os esforços do Serviço de Materiais este panorama tem mudado paulatinamente:

Conheço muitos professores, assim, que ao invés de abrir um processo de licitação, de pedir, vai lá e compra, com seu dinheiro, porque vai ser mais fácil do que... e resolve o problema. Mas de forma geral, assim tem funcionado. O material, a própria diretoria de material aqui tá sendo presente, assim... pra tentar não dar errado. Teve anos que assim, mais de 50% das compras deram errado. Então acho que a gente, internamente mesmo, tá contribuindo um com o outro pra melhorar isso (Entrevistado 7).

Então, realmente, as mudanças que a gente tá fazendo tá conseguindo sanar aqueles probleminhas que tavam acontecendo antes (Entrevistado 2).

Acredita-se que isso se deva ao fato de que o Serviço de Materiais vem procurando ajustar o fluxo do procedimento interno de compras, além de atualizar e aprimorar o cadastro de itens no sistema da Universidade, e sobretudo incrementar o relacionamento com os diversos setores do campus.

Frente ao exposto, pode-se concluir que dentre os entrevistados há uma percepção positiva da satisfação com relação aos itens adquiridos, seja quando da manifestação de completa satisfação, seja quando da manifestação da necessidade de ajustes, ou mesmo quando o entrevistado se mostrou otimista com as melhorias no campus. Isto faz crer que o campus tem seguido o caminho para melhorar cada vez mais o procedimento, de modo a atender às necessidades dos servidores, além de reduzir o desperdício passivo.

5 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

Com base nos resultados obtidos, principalmente por meio dos relatos dos demandantes e compradores nas entrevistas, e considerando a necessidade de aplicação prática desta, apresentam-se algumas propostas de intervenção e recomendações gerenciais, a fim de contribuir para a melhoria das aquisições na Universidade Federal de Viçosa campus Rio Paranaíba, e ainda reduzir a ocorrência de desperdício passivo.

Nota-se que o aspecto mais enfatizado pelos entrevistados foi a dificuldade em conseguir elaborar uma descrição minuciosa do que se pretende para a compra, e, ainda conforme os dados, isso pode decorrer da dificuldade de utilização do sistema, da identificação dos códigos e principalmente da falta de capacitação. Esse último tema foi bastante enfatizado e considerado por vários entrevistados, como forma de minimizar as problemáticas enfrentadas.

A questão da burocracia e do tempo gasto para a conclusão do processo de compras foi enfatizado, mas essas questões estão além da possibilidade de ajuste por parte da administração local, haja vista que ambos os fatores decorrem do excesso de normas regentes do tema e da grande influência burocrática do sistema de gestão brasileiro.

Nesse sentido, elencam-se, com a devida vênia, algumas ações que a Universidade pode realizar, com o intuito de evitar os problemas apontados, como a ocorrência do desperdício passivo:

- Capacitação inicial – propõe-se um programa de capacitação inicial para o servidor que começa a trabalhar com as atividades de compras. Sugere-se que este treinamento seja um programa permanente e realizado presencial no campus, principalmente para o servidor iniciante como modo de conhecimento e envolvimento nessa atividade, facilitando o contato direto com os documentos, setores e servidores envolvidos;
- Capacitação continuada – dando seguimento a sugestão anterior, sugere-se que o campus mantenha trabalho constante com a PGP para a promoção de cursos e treinamentos no campus. Importante ressaltar que os programas não sejam interrompidos, pois assim o servidor conseguirá se manter atualizado com relação a legislação, orientações normativas e boas práticas administrativas. Por fim, permite-se também sugerir que estes programas sejam feitos presencialmente ou custeados pela instituição, como forma de incentivo à capacitação;
- Divulgação dos programas de capacitação – pelo que ficou demonstrado, muitos dos servidores desconhecem programas de capacitação ou treinamento promovidos pela PGP. Assim, sugere-se que a PGP tenha maior empenho na divulgação de suas atividades

e promoções. Permite-se também sugerir que os cursos sejam oferecidos diretamente aos servidores e setores envolvidos nas atividades de compras;

- Planejamento – como apresentado no referencial teórico e com base nos resultados obtidos, a falta de planejamento contribui para a ocorrência do desperdício ativo e passivo dos recursos públicos. Viu-se que com a publicação da Instrução Normativa nº05/2107, emitida pelo MPOG, que determina o planejamento anual das compras das instituições públicas federais e orienta a elaboração da solicitação por meio de comissões internas, o campus iniciou uma proposta de criar um Setor de Planejamento de Compras. No entanto, sua atuação ainda é pequena e conta apenas com dois servidores. Assim, sugere-se um aumento do número de servidores lotados no mencionado setor, para que sua atuação possa ampliar e se tornar mais eficiente. Além disso, sugere-se que o setor elabore modelos e manuais para os servidores envolvidos com as compras de acordo com as orientações do MPOG e da AGU;

- Ajuste e simplificação do fluxograma do processo de compras –é necessária a atualização do Fluxograma do processo de compras do campus, promovendo os ajustes dentro da realidade da instituição. Permite-se sugerir até mesmo que este fluxograma seja fracionado, posto ser muito extenso. Assim, seria possível que o fluxograma fosse desmembrado em diversos outros menores, adotando como critério a etapa do procedimento ou qualquer outro critério que a Administração julgar mais apropriado. Desse modo, o fluxograma torna-se visualmente mais agradável e convidativo ao servidor, permitindo que este procure exatamente por aquela etapa que encontra dificuldade. Além desses ajustes, é importante reforçar a necessidade de divulgação, para que assim todos os servidores possam conhecer o fluxo do processo de compras e compreender a importância de cada etapa; e

- Criação do setor de financeiro e jurídico no campus –sugere-se a criação do setor financeiro e jurídico no campus, com vistas a agilizar o procedimento de emissão de parecer e emissão da nota de empenho, posto que para isso o processo de compras é encaminhado fisicamente ao campus de Viçosa, situação que alonga a finalização do processo. Ressalte-se que, para a criação desses setores, é necessário o cumprimento de várias exigências legais, sendo também necessária a autorização do Governo Federal para tal. Apesar disso, é importante que se faça registro aqui dessa proposta de intervenção.

As sugestões apresentadas não findam as possibilidades da instituição desenvolver ações direcionadas para a melhoria da especificação do objeto, bem como para o enriquecimento do trabalho em conjunto entre os servidores e setores. Isso porque a redução

do desperdício passivo deve estar presente no planejamento de compras da instituição, para obtenção de nível de excelência em compras públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, objetivou-se identificar a influência da especificação do objeto na ocorrência do desperdício passivo na Universidade Federal de Viçosa campus Rio Paranaíba, por meio da análise das compras por pregão eletrônico no período de 2013 a 2017, na percepção dos servidores envolvidos no processo de compras, sendo eles demandantes e compradores oficiais da instituição.

Os objetivos propostos foram alcançados por meio da utilização de conceitos e pensamentos apresentados de modo interdisciplinar, que permitiram a análise da proposta da pesquisa, não apenas sob uma perspectiva isolada das categorias indicadoras da ocorrência de desperdício passivo, mas também sob um olhar perspicaz dos atores envolvidos diretamente com as compras da instituição.

Quanto ao método de análise, foi utilizada uma abordagem mista dos dados referentes ao pregão eletrônico e a partir da percepção dos servidores entrevistados. O principal instrumento de coleta de dados consistiu em um roteiro de entrevistas semiestruturadas, sendo que seus resultados foram analisados de acordo com a técnica de análise do conteúdo.

O primeiro objetivo da pesquisa foi identificar a ocorrência de desperdício passivo na UFV campus Rio Paranaíba, utilizando-se como critério a existência dos seguintes fatores: processo revogado, processo anulado, processo abandonado, processo deserto e processo com cancelamento de itens.

Diante dos resultados, constatou-se relevante a presença de fatores que demonstram a ocorrência do desperdício passivo, posto que, dos 177 processos de compra por pregão eletrônico destinados a aquisição de bens no campus de Rio Paranaíba, houve a ocorrência dos fatores mencionados em 124 destes (70,05%), quantitativo este relevante e preocupante. Além disso, este resultado evidencia que a ocorrência do desperdício passivo está intrinsecamente ligada à ineficiência das compras públicas.

Nessa perspectiva, investigou-se a existência de estratégias para prevenção da ocorrência do desperdício passivo, como a utilização do sistema informatizado pela instituição, que permite aglutinar as solicitações de compras, facilitando o procedimento e permitindo celeridade no atendimento às demandas do campus. Por meio desse sistema, é feita uma filtragem das solicitações, que possibilita a identificação de falhas e imprecisões na especificação, atuando como um método de filtragem das solicitações na tentativa de prevenir um resultado indesejado e prejudicial na finalização da compra.

Imperioso destacar que estes resultados foram obtidos por meio de consulta realizada no site governamental, apresentando somente aqueles processos que a filtragem inicial, realizada pelo Serviço de Materiais do campus, não conseguiu reter. Assim, não foi possível verificar o nível de eficiência da estratégia de filtragem.

Os resultados encontrados estão de acordo com os estudos apresentados por Maldonado e Batista (2008), Bandiera e Valletti (2009), Fiuza (2009), Motta (2010), Nascimento et al. (2011), Araújo (2012), pois mesmo adotando-se o critério menor preço é possível a ocorrência do desperdício passivo dos recursos públicos.

Cumprir dizer que, em momentos de recursos financeiros escassos, como os vivenciados pela Administração Pública no período pesquisado, comprar pelo critério menor preço deixa de ser apenas um critério de redução dos gastos públicos, mas também um critério de atendimento às necessidades da instituição. Nesse sentido, observa-se que tomar como objetivo primeiro a compra pelo menor preço pode se tornar procedimento padrão nas instituições públicas, para que se consiga atender minimamente ao necessário para seu funcionamento. Contudo, não se pode deixar de reforçar a ideia de que não basta a observância do critério menor preço, é preciso que a compra seja pautada na escolha do melhor custo, promovendo o atendimento às necessidades da instituição e a redução dos gastos.

Com a detecção da ocorrência do desperdício passivo, pôde-se ampliar a discussão dos resultados e passar ao objetivo principal, que foi verificar a influência da especificação do objeto na ocorrência do desperdício passivo. Para tanto, valeu-se de entrevistas com servidores envolvidos no processo de compras.

Nesse sentido, dentre os fatores que afetam negativamente a especificação do objeto e favorecem a ocorrência do desperdício passivo, cita-se a capacitação dos servidores. Assim, merecem destaque as percepções dos entrevistados no sentido de verem a capacitação como forte aliada para a melhoria no processo de especificação do item pretendido para compra, fato que foi mencionado e destacado por diversas vezes e em diferentes momentos das entrevistas.

Relevante também é a percepção dos entrevistados quanto à necessidade de conhecimento técnico a respeito do item a ser especificado. Nesse ponto, os entrevistados também foram uníssimos ao ressaltarem a necessidade de conhecimento técnico pra melhor especificar o que se pretende adquirir, como também para receber o item comprado, haja vista que o desconhecimento do item pode permitir a aceitação de item diverso ao adquirido no processo.

Os autores pesquisados e que foram instrumento de fundamentação teórica desta salientam os impactos positivos da capacitação do servidor para a boa execução da atividade de especificar o item. Do mesmo modo, é importante um reforço contínuo da necessidade de participação ativa dos profissionais, não só do ponto de vista do trabalho, mas especialmente da incorporação de práticas de gestão e capacitação continuada direcionada às compras.

Importante ressaltar que o arcabouço legal brasileiro vem sofrendo constantes alterações, o que reforça a necessidade da capacitação continuada, a fim de manter os servidores envolvidos com as compras atualizados e conscientes de suas atividades para a instituição e para o cuidado com o recurso público.

Também podem ser citados outros fatores que afetam negativamente a especificação do objeto, e que também influenciam diretamente no processo de compras, ensejando no desperdício passivo, tais como: o desconhecimento dos manuais internos de práticas de compras e dos fluxogramas do procedimento de licitação, a dificuldade em utilizar o sistema interno de solicitação de compras, a dificuldade de correlacionar o item pretendido para compra com o catálogo de materiais disponível nos sistemas (interno e SERPRO) e, até mesmo, a dificuldade em realizar uma pesquisa de mercado que retrate fielmente os valores praticados, prejudicando a participação e até mesmo a concorrência entre os licitantes interessados.

Outro ponto de destaque verificado nos relatos dos entrevistados é falta de planejamento anual em relação às compras e contratações, situação que desfavorece a solicitação, dificulta a atividade do pregoeiro e prejudica a compra. Isso porque, sem planejamento, as solicitações são feitas em caráter de urgência, ensejando incoerências e inconsistências na especificação do item. No entanto, atesta-se que a instituição tem buscado se adequar às orientações do MPOG e da AGU, sendo possível acreditar que o fator planejamento anual de compras deixe de influenciar negativamente nas compras e possa, ainda, colaborar para o bom andamento do processo, principalmente na diminuição do desperdício passivo na instituição.

Além disso, percebeu-se nos relatos dos entrevistados que a burocracia e a legalidade que envolvem o processo de compras leva o servidor solicitante a ser tomado por uma sensação de insatisfação.

Ainda de acordo com os dados obtidos, sob o ponto de vista dos entrevistados, os itens adquiridos pela UFV campus Rio Paranaíba satisfazem ao pretendido e às necessidades de trabalho. Entretanto, houve relatos da necessidade de melhora do procedimento, pois se acredita que alguns ajustes serão suficientes para a melhoria dos itens adquiridos, permitindo

atingir um nível maior de satisfação. Fato é que o Serviço de Materiais da instituição vem despendendo esforços para tal, segundo relato dos entrevistados, e os resultados têm sido positivos. Dessa forma, pode-se acreditar que os itens adquiridos pelo campus têm atendido de maneira satisfatória às necessidades dos entrevistados.

Os dados apresentados pela pesquisa mostram a existência de fatores causadores da ocorrência do desperdício passivo nas compras realizadas no campus, e esse resultado é reforçado pelos relatos dos servidores envolvidos com as compras. Entretanto, a percepção da população pesquisada mostra a evolução do processo de compras no campus ao longo do tempo, bem como o otimismo com a melhoria dos pontos deficientes, baseada no esforço do Serviço de Materiais e mormente no esforço comum para o bem institucional. Do ponto de vista prático, as falas dos entrevistados podem colaborar para o desenvolvimento de práticas direcionadas para o aprimoramento dos trabalhos da instituição, conforme propostas de intervenção já apontadas. Daí resta evidenciada a relação direta de influência entre a especificação do objeto pretendido com a ocorrência do desperdício passivo instituição objeto desta pesquisa.

Por fim, cabe registrar que, durante as entrevistas, houve limitações de cunho político e pessoal, ou seja, os entrevistados encararam o entrevistador/pesquisador como alguém que visava à coleta de informações delicadas, o que poderia ocultar fatos comprometedores. Além desses fatores, pode ter havido dificuldade de comunicação entre as partes envolvidas, e as respostas correram o risco de serem abreviadas ou sintetizadas. Para coibir esse tipo de situação, o entrevistador/pesquisador procurou demonstrar entendimento profundo sobre o tema, além de compartilhar experiências sobre o assunto proposto. Dessa forma, conclui-se que a pesquisa conseguiu levantar dados suficientes para análise e conclusão do pretendido.

Frente ao exposto e ciente da limitação encontrada, recomenda-se que outros estudos sejam realizados na mesma instituição, a fim de se identificar outros fatores influenciadores do desperdício passivo, assim como seus níveis de influência, aproveitando-se sobretudo das informações contidas no sistema eletrônico interno da Universidade. Permite-se ainda sugerir estudos aprofundados no sentido de identificar o perfil do servidor público envolvido com as compras da instituição, possibilitando uma abordagem estratégica com ênfase nas atividades dos servidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n 10, 52.p, 1997.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Modelos de minutas padronizados de TR e PB da Advocacia-Geral União.** Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265>. Acesso em 10/09/2018.

ALEXANDRE, R. D. S. **Os Fatores que Influenciam na Eficiência das Licitações por Meio do Pregão Eletrônico na UFPE.** 2016. 96f. Dissertação (Mestrado em Administração, na área de Estratégia, Finanças, Marketing e Competitividade nas Empresas). Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2016.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado.** 17 ed. São Paulo: Método, 2009.

AMADO, J. A Técnica de Análise de Conteúdo. **Revista Referência.** P.53-63. N.5. Nov/2000.

ARAÚJO, P. M. C. **Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso.** 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração na área de concentração Estratégia) FUCAPE. Vitória. 2012. Disponível em: <http://www.fucape.br/_public/producao_cientifica/8/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Paula%20Mara%20Costa%20de%20Araujo.pdf>. Acesso em 25 nov 2016.

BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and Passive Waste in Government Spending: evidence from a policy experiment. *The Economics of Public Procurement.* **American Economic Review**, p.1278-1308, 2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70 Ltda, 2010.

BRASIL. 2017. **Orçamento de 2017 é sancionado com mais recursos para saúde e educação.** Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/01/orcamento-de-2017-e-sancionado-com-mais-recursos-para-saude-e-educacao>>. Acesso em 01 jun 2017.

BRASIL. 2017. **Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG.** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília. Disponível em: https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/SEGES_Referencial-de-Governana_FINAL.PDF. Acesso em 01/09/2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 24 out 2017.

_____. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1862,** Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível

em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>>. Acesso em: 01 set 2017.

_____. Decreto nº 3.697 de 21 de dezembro de 2000. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 dez 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3697.htm> Acesso em: 01 set 2017.

_____. Lei nº 11.091 de 12 de janeiro de 2005 - Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 jan 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm> Acesso em 20/09/2018.

_____. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 jan 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 25 nov 2016.

_____. Decreto nº 5.504 de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. **Diário Oficial da União**. Brasília, 08 ago 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm>. Acesso em: 25 nov 2016.

_____. Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 fev 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em 25 out 2017.

_____. Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 fev 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 05 set 2017.

_____. Decreto-lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 nov 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em 24 out 2017.

_____. Decreto-lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 31 dez 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> Acesso em 24 out 2017.

_____. Decreto-lei nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Diário Oficial da União**, Brasília. 01 fev 1922. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536.htm>. Acesso em 24 out 2017.

_____. Lei nº 5.456 de 20 de junho de 1968. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 jun 1968. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5456.htm> Acesso em 24 out 2017.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 jun 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 25 nov 2016.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 jul 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 25 nov 2016.

_____. Lei nº 12.529 de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 nov 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em 24 out 2017.

_____. Lei nº 12.772 de 28 de dezembro de 2012 - Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei no 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei no 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nos 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei no 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 dez 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm>. Acesso em 20/09/2018.

_____. Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 02 ago 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em 24 out 2017.

_____. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 24 out 2017.

_____. Projeto de Lei nº 6.814 de 2017. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Câmara dos Deputados**. Brasília. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=422AC81DC6681CE7DA7C7E139152431D.proposicoesWebExterno1?codteor=1523083&filename=PL+6814/2017>. Acesso em 24 out 2017.

_____. Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.207 de 27 de novembro de 2009. Aprova a NBC TA 240 – Responsabilidade do Auditor em Relação a Fraude, no Contexto da Auditoria de Demonstrações Contábeis. **Diário Oficial da União**. Brasília 03 dez 2009. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/Res_1207.pdf>. Acesso em 30 out 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos**: orientações e jurisprudências do TCU. 4 ed. Brasília. Senado Federal. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n.4, jul-ago, p. 7-26, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>>. Acesso em: 26 set 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, abril 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 nov 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000200009>.

CAMPOS, C. J. G.; TURATO, E. R. Análise de conteúdo em pesquisas que utilizam metodologia clínico-qualitativa: aplicação e perspectivas. **Rev. Latino-Am. Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 17, n. 2, p. 259-264, Apr. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-11692009000200019&lng=en&nrm=iso. Acesso em 21/09/2018.

CAREGNATO, R. C. A; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enfermagem**. Florianópolis, v.15, n.4, out-dez, p. 679-84, 2006.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 19 ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2008.

CAVALCANTE, R. B., CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informações & Sociedade: Estudos**. V.24, n1, p13-18, jan/abr. 2014.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Trad. Luciana O. da Rocha. 2 ed. Porto Alegre. Artmed. 2007.

DI TELLA, R.; SCHARGRODSKY, E. The Role of the Wages an Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. **Journal of Law and Economics**. University of Chicago, vol.46, abr. 2003.

DIAS, L. N. S.; MATIAS PEREIRA, J.; PAMPLONA, V. M. S. Determinantes do Desperdício Ativo (Corrupção) e Passivo (Ineficiência) nos Gastos com Saúde Pública Municipal Via Análise Fatorial. **V Encontro de Administração Pública e Governo da ANPAD**, Salvador, nov. 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG417.pdf> Acesso em 25 nov 2016.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIA, S. F. R. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**. v.44, n6, nov/dez 2010.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. **Corrupção, Má Gestão, e Desempenho Educacional: Evidências a Partir da Fiscalização dos Municípios**. Preparado para apresentação na Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. Jul/2008. Disponível em <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211421560-.pdf>>. Acesso em 25 nov 2016.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. **Corruptin Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil**. Textos para discussão 562, Set. 2009, 50p. Departamento de Economia. PUC Rio.

FIUZA, E. P. S. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. In: SALGADO, Lúcia H.; FIUZA, Eduardo P.S.. (Org.). **Marcos Regulatórios no Brasil: É tempo de rever regras?**. Rio de Janeiro: RJ, 2009, v. 1, p. 239-274. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160817_livro_marcos_regulatorios_tempo_de_rever_regras.pdf> Acesso em 25 nov 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo. Atlas. 2008.

HART, O.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. The Proper Scope of Government: theory and an application to prisons. **The Quarterly Journal of Economics**, n. 112, v. 4. Nov. 1997.

HERRMANN, I. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. **Revista de Administração**, v. 34, n. 2, p. 29-38, 1999.

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

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitação e contratos administrativo**. 14 ed. São Paulo, Dialética, 2010.

MALDONADO, J. M. S. V.; BATISTA, M. A. C. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. **RAP**, n. 42 (4), p. 681-699, jul/ago 2008. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=53>. Acesso em: 25 nov 2016.

MANZINI, E. J. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. **Revista Percurso**, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/114753>.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n.1, jan/fev, p. 61-82, 2008.

MEDEIROS, F. S. B. et al. A Qualidade dos Produtos e Serviços em Licitações do Tipo Menor Preço: Um Estudo em uma Câmara de Vereadores do Rio Grande do Sul. **REGE Revista de Gestão**, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 469-486, dec. 2014. ISSN 2177-8736. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/99955>>. Acesso em: 07 june 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**. Disponível em:<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em 21 set 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Combate à corrupção: caso lava jato**. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>>. Acesso em 28 set 2017.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas privado, público federal norte-americano e brasileiro**. 2010. 208 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2010. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771507>>. Acesso em 25 nov 2016.

NASCIMENTO, G. F.; GOMES, E. B. F.; BECALLI, A. M.; SOUZA, S.; CORCETTI, E. A qualidade dos produtos adquiridos por pregão eletrônico e sua relação com a sala de aula no Ccaufes. **VIII Simpósio em Gestão e Tecnologia**. IFES. Guarapari. 2011. Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos11/30614725.pdf>>. Acesso em: 25 nov 2016.

NAVES, F. L.; SOTTANI, I. M. R. O processo de licitação em uma organização pública: o caso da Universidade Federal de Lavras. **Caderno de Administração Rural**, Lavras, v. 9, n. 1, jan./jun. 1997. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/handle/1/9113>>. Acesso em: 25 nov 2016.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>>. Acesso em 09 out 2017.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar, p.36-49, 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>. Acesso em 25 nov 2016.

QUEIROZ, M. I. P. **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: T. A. Queiroz; 1991.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. Cap.3, p.76-97. In. BEUREN, I.M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, G. L. V. A **Evolução da Licitação**. <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/evolu%C3%A7%C3%A3o-da-licita%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 09 out 2017.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T.; CHRISPIM, A. C. D. **Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. Lauro de Freitas. JAM Jurídica Editora. 2012.

SANTOS, F. B.; SOUZA, K. R. **Como Combater a Corrupção em Licitações: detecção e prevenção de fraudes**. Belo Horizonte. Fórum, 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Apr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 Nov. 2016.

TRINDADE, L. L. **Análise da eficiência dos processos de compras públicas: um estudo de caso na Universidade Federal de Itajubá**. 2016. 112 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade). Universidade Federal de Itajubá. Itajubá, MG, 2016. Disponível em: https://repositorio.unifei.edu.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/440/dissertacao_trindade_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 25 nov 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

UFV. **Síntese Histórica da Universidade Federal de Viçosa – UFV**. Disponível em: <<https://www.ufv.br/a-ufv/a-ufv-historia/>>. Acesso em 26 out 2017.

UFV. **Relatório UFV**. Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <<https://www.dti.ufv.br/relatorioufv/>>. Acesso em 26 out 2017.

UFV, **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Ufv. Disponível em: <<https://www.ufv.br/wp-content/uploads/2013/05/RELATORIO-GESTAO-2015-vfinal1.pdf>>. Acesso em 30 out 2017.

YIN, Robert K., **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**, trad. Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre. Bookman, 2001. Reimpressão 2004.

APÊNDICE A – Roteiro Semiestruturado para Entrevista

Questões a respeito dos dados sociodemográficos

- 1- Sexo
- 2- Idade
- 3- Escolaridade e Formação
- 4- Cargo
- 5- Há quanto tempo está na UFV campus Rio Paranaíba?

Questões a respeito das atividades

- 1- Você pode falar a respeito das atividades de compra em que está envolvido?
- 2- Há quanto tempo você desempenha atividade relacionada a compras da instituição?
- 3- Você se sente capacitado para realizar essas atividades?
- 4- Você já fez algum curso voltado para a atividade de compras públicas?
- 5- Você tem conhecimento se a UFV campus Rio Paranaíba tem programas de capacitação voltada para as compras públicas?
 - a. Você participa destes programas?
- 6- Quais os conhecimentos ou habilidades você considera importantes para o bom desempenho do processo de compras?

Questões a respeito do processo de compras

- 1- Você conhece todo o procedimento de compras da instituição?
- 2- Existem setores ou indivíduos envolvidos diretamente na sua atividade de compras?
 - a. Quais? Fale sobre o fluxo de informação entre vocês.
- 3- Você encontra alguma dificuldade em realizar as atividades relacionadas a compras que são de sua competência?
- 4- Você produz algum formulário ou relatório a partir de sua atividade de compra?
 - a. Em caso positivo: estes são utilizados para qual fim?

Questões a respeito da especificação do objeto

- 1- Você pode falar a respeito da atividade de especificar do objeto pretendido para compra?
- 2- Você busca ajuda ou compartilha informações com servidores outros setores ou outras Instituições sobre os objetos que pretende comprar?

- 3- Você trabalha em conjunto com outros setores ou servidores na atividade de especificar o objeto solicitado?
 - a. Em caso positivo: Como ocorre a colaboração?
- 4- Você acreditar ter conhecimento técnico sobre os objetos solicitados para compra por você?
 - a. Em caso negativo: você conta com auxílio de algum outro servidor com conhecimento técnico para especificação do objeto pretendido?
- 5- Além de especificar o objeto demandado, você é responsável por elaborar o Termo de Referência nos processo de compra?

Questões a respeito dos objetos adquiridos

- 1- Como você considera a qualidade dos objetos adquiridos pelo processo de compras da UFV campus Rio Paranaíba de modo geral?
- 2- Quanto aos objetos solicitados por você, quando adquiridos, atendem ao que foi solicitado?
 - a. Por quê?
- 3- Você já recebeu algum objeto mesmo em desconformidade ao solicitado?
 - a. Por quê?
 - b. Mesmo em desconformidade, o objeto atendeu ao que se propunha?
- 4- Você já recusou o recebimento de algum objeto por estar desconforme ao solicitado?
 - a. Você pode falar um pouco a respeito deste procedimento?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa “A ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO COMO DETERMINANTE DO DESPERDÍCIO PASSIVO: Análise das compras por pregão eletrônico na UFV campus Rio Paranaíba no período de 2013 a 2017”. Nesta pesquisa pretendemos verificar se a especificação do objeto na licitação é um dos fatores determinantes para a ocorrência de desperdício passivo na UFV.

O motivo que nos leva a estudar os gastos públicos na UFV campus Rio Paranaíba é o fato de que o maior desperdício identificado na Administração pública é em decorrência da ineficiência das compras públicas. A pesquisa compartilha o senso comum de tornar a Administração Pública mais eficiente.

Nesta pesquisa, além de ajudar a pesquisadora a realizar seu trabalho de conclusão do Mestrado Profissional em Administração Pública, seu depoimento poderá contribuir para identificar os fatores que podem ensejar o desperdício passivo na UFV campus Rio Paranaíba e, principalmente, contribuir para as práticas de gestão administrativa. Além disto, por meio de sua contribuição será possível pensar e desenvolver inovações institucionais, nos procedimentos de compras e nos programas de capacitação, de modo a colaborar para a redução do desperdício dos recursos públicos na instituição.

Para esta pesquisa adotaremos, como procedimentos de coleta de dados, a realização de entrevistas, com perguntas abertas e duração aproximada de 40 minutos. As entrevistas serão gravadas digitalmente, mediante sua concordância, e posteriormente transcritas para a análise. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. O seu nome será mantido em sigilo, a fim de se evitar qualquer retaliação decorrente da sua participação. Mas, se eventualmente, acontecer algum problema como consequência desta pesquisa, identificados e comprovados os pesquisadores se colocam à disposição para esclarecimentos e apoio, e o(a) Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização.

O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou

modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, na Universidade Federal de Viçosa campus Rio Paranaíba e a outra será fornecida ao Sr.(a).

Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 05 (cinco) anos após o término da pesquisa. Depois desse tempo, os mesmos serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____, contato _____, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa **“A ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO COMO DETERMINANTE DO DESPERDÍCIO PASSIVO: Análise das compras por pregão eletrônico na UFV campus Rio Paranaíba no período de 2013 a 2017”** de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Rio Paranaíba, _____ de _____ de 20__.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

Nome da Pesquisadora Responsável: Nádia Mara Alves Diniz Assante

Endereço: Rodovia MG-230 – Km 7, Rio Paranaíba – MG CEP: 38810-000

Telefone: (31) 99149-3003

Email: nadiamadiniz@yahoo.com.br

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos

Universidade Federal de Viçosa

Edifício Arthur Bernardes, piso inferior

Av. PH Rolfs, s/n – campus Universitário

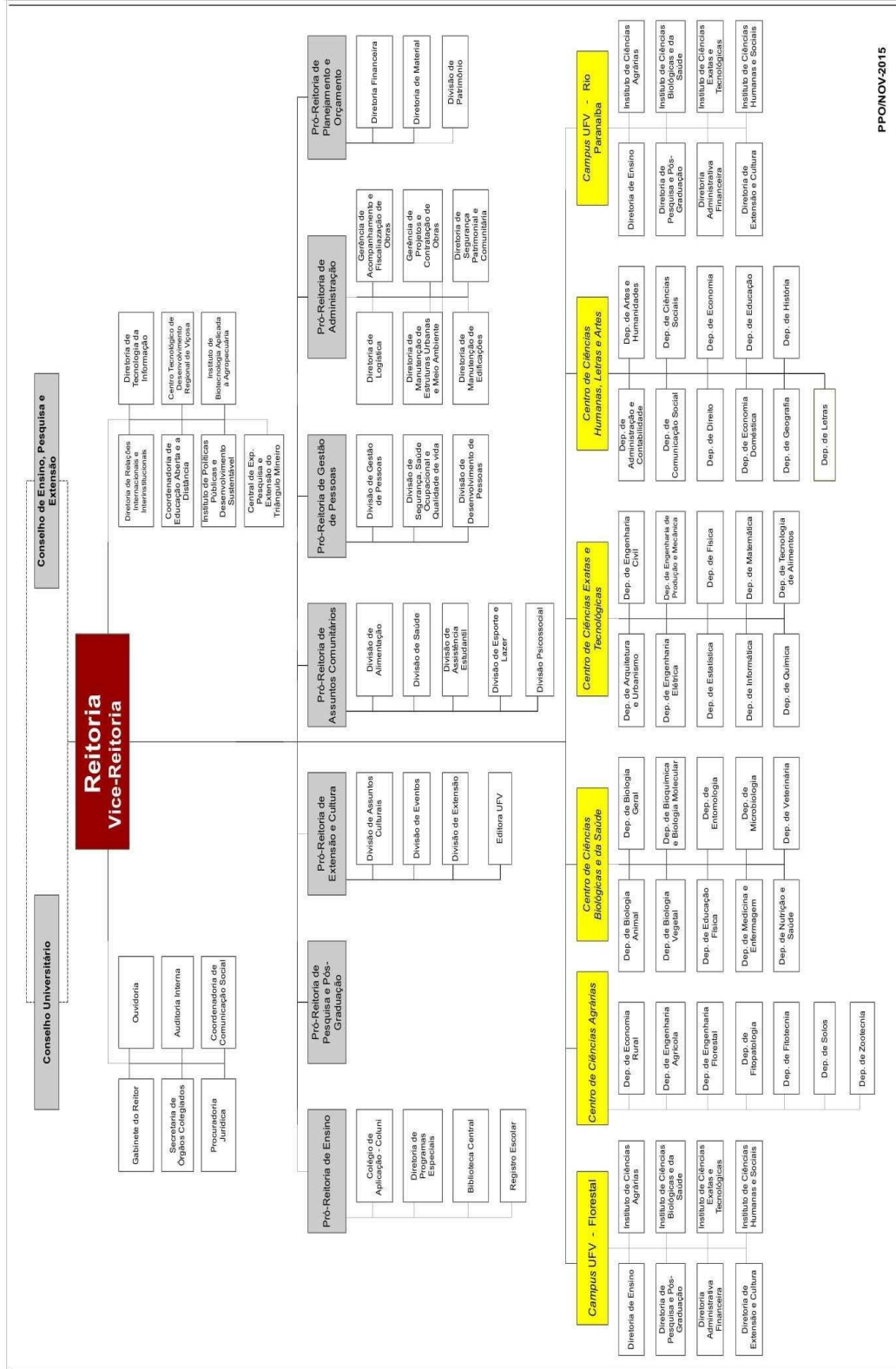
Cep: 36570-900 Viçosa/MG

Telefone: (31)3899-2492

Email: cep@ufv.br

www.cep.ufv.br

ANEXO A – Organograma Institucional da Universidade Federal de Viçosa (UFV)

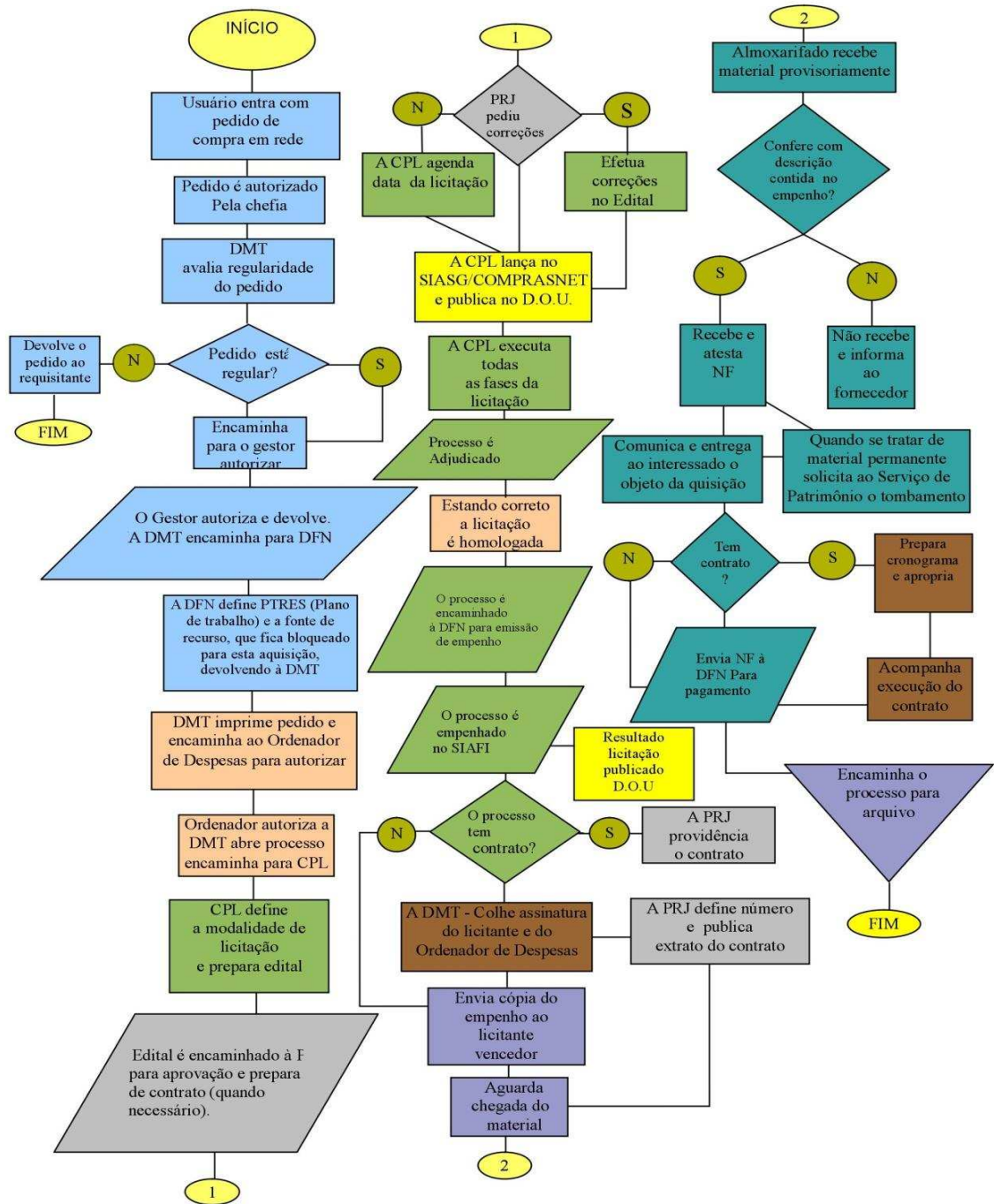


PPONOV-2015

ANEXO B – Fluxograma das Rotinas de Aquisição, Empenho e Pagamento

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA – UFV
DIRETORIA DE MATERIAL – DMT

FLUXOGRAMA DAS ROTINAS DE AQUISIÇÃO, EMPENHO E PAGAMENTO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA – UFV
DIRETORIA DE MATERIAL – DMT

FLUXOGRAMA DAS ROTINAS DE AQUISIÇÃO, EMPENHO E PAGAMENTO

Legenda dos setores		Simbologia	
 Azul	Setor de Análise de solicitação		Início / fim do fluxo
 Verd	Comissão Permanente de Licitação		Ação / processamento
 Amar	Seção de Licitação		Envio / remessa
 Marro	Setor de contratos		Arquivamento
 Lilás			
	CPE (Controle de Processos Empenhados)		Conexão
 Turqu	Almoxarifado Central		
 Lara	Diretor		
 Cinza	Procuradoria Federal		

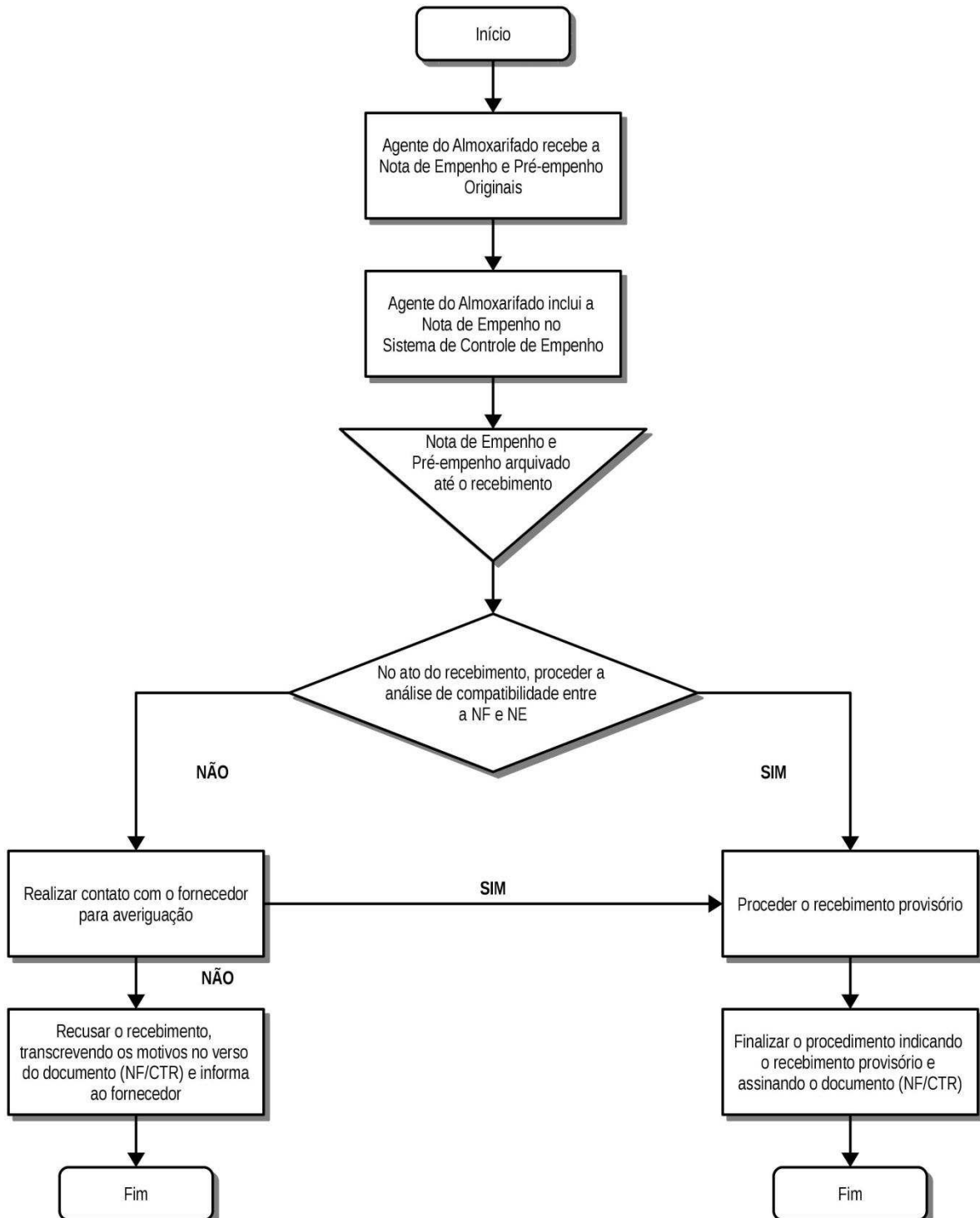
SIGLAS	ÓRGÃOS
DMT	Diretoria de Material
DFN	Diretoria Financeira
CPL	Comissão Permanente de Licitação
PRJ	Procuradoria Federal
NF	Nota Fiscal
D.O.U.	Diário Oficial da União

ANEXO C – Fluxograma de Recepção/Recebimento



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA – CAMPUS RIO PARANAÍBA
DIRETORIA ADMINISTRATIVA FINANCEIRA
SERVIÇO DE ALMOXARIFADO E PATRIMÔNIO

Fluxograma – Recepção/Recebimento



ANEXO D – Fluxograma de Conferência e Regularização



Fluxograma – Recepção/Conferência - Regularização

