

Compras Compartilhadas: um caminho para superar as dificuldades no desempenho das atividades nos setores de compras da Universidade Federal do Tocantins

***Tatiane de Sousa Soares Borges¹, Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira²,
Eduardo Andrea Lemus Erasmo³***

¹ Mestranda - Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional - PPGDR - Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 – Taubaté/SP – Brasil – tatisborges@ibest.com.br

² Orientador – Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional - PPGDR - Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 - Taubaté/SP - Brasil – edsonaaq@gmail.com

³ Co-orientador - Professor do Mestrado em Produção Vegetal e Diretor do *campus* Universitário de Gurupi da UFT – Rua Badejós, Lt. 07, ch 69/72, Centro – 77402-970 – Gurupi/TO – Brasil - erasmolemus@uft.edu.br

RESUMO: A gestão de recursos públicos no Brasil tem como base princípios legais gerais que devem ser seguidos por todo gestor público e princípios específicos a determinado órgão ou instituição. Tais princípios têm por objetivo o controle dos recursos públicos de forma a impedir que sejam usados de forma incorreta e sem planejamento, mas que podem dificultar as ações a serem executadas dentro do planejamento. Diante do exposto levanta-se uma problemática: as dificuldades encontradas pelos gestores públicos em relação ao setor de compras. Assim o presente artigo tem por objetivo diagnosticar e destacar as principais dificuldades encontradas pelo Setor de Compras da Universidade Federal do Tocantins, um gargalo no cumprimento das metas estabelecidas pela instituição dentro de seu planejamento anual e apontar saídas, dentro da legalidade imposta aos órgãos públicos para a execução de seu orçamento. Para tanto será feita pesquisa exploratória de caráter bibliográfico e quanto à natureza da fonte será realizada pesquisa documental.

Palavras-chave: Compras. Recursos públicos. Planejamento. Compras compartilhadas.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas

Introdução

No Brasil quando se fala em compras e contratações governamentais, sejam elas em âmbito Federal, Estadual ou Municipal, o encargo recai sobre as unidades administrativas, em geral sob a subordinação de um gestor responsável pela gestão das funções administrativas de planejamento, execução financeira e orçamentária, informática e serviços gerais. No âmbito federal a gestão de compras e contratações diretas é desempenhada por um gerente em cada unidade designada UASG – Unidade Administrativa de Serviços Gerais, distribuídas nos Ministérios, Autarquias e Fundações públicas.

O presente artigo tem como objetivo proposto diagnosticar as dificuldades enfrentadas nos setores de compra da Universidade Federal do Tocantins – UFT. o tema é relevante ante a exposição dos problemas diagnosticados, inferindo, assim, se a metodologia de aquisição por meio de Compras Compartilhadas, proposta

pelo MEC, pode servir de solução para tais problemas.

Segundo Fernandes (2003, p. 2) há 2005 unidades gestoras de compras cadastradas no governo federal espalhadas pelo território brasileiro, concentrando-se em Brasília e na região sudeste. Esse número pode demonstrar uma marcante descentralização nas compras governamentais e disseminação do poder do Governo Federal em realizar contratações.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Art. 37, XXI, diz que:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Presidência da República, 1998)

Baseado nessas regras da Constituição Federal, foi criada a Lei nº 8.666, conhecida como a Lei das Licitações, publicada em junho de 1993, estabelecendo os fundamentos legais do processo de compras e venda por meio de licitações, suas modalidades e seus procedimentos.

As modalidades de licitação estabelecidas na Lei das Licitações são:

- **Concorrência:** onde os interessados em contratar com a administração pública devem comprovar as condições de qualificação explicitadas em edital, sendo estabelecido o valor acima de R\$650 mil para compras e de R\$1,5 milhão para obras e serviços de engenharia;
- **Tomada de preço:** quando há a convocação de fornecedores já cadastrados, com um limite de compras em até R\$650 mil e para obras e engenharia em R\$1,5 milhão;
- **Convite:** com a escolha e convite a pelo menos três fornecedores do ramo relacionado ao objeto do contrato, sendo o valor do processo estabelecido em R\$80 mil para compras e R\$150 mil para obras e serviços de engenharia;
- **Concurso:** quando o objeto da contratação é a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, onde a remuneração ou premiação é definida em edital;
- **Leilão:** para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances.

Na lei são estabelecidos, também, os critérios para o julgamento das propostas, que são: menor preço, melhor técnica, a combinação entre técnica e preço.

Mas nem todos os procedimentos de compra e contratação de serviços devem passar pelo processo licitatório. A Lei nº 8.666/93 estabelece critérios para a Dispensa de Licitação e para a Inexigibilidade de Licitação.

Pode haver Dispensa de Licitação para compras com valor até R\$8.000,00 e serviços até R\$15.000,00 e em situações de emergência, calamidade, guerra e no caso de o processo licitatório se tornar antieconômico. A Inexigibilidade de Licitação se dá em casos em que o produto ou serviço apresenta-se como sendo de notória especialização, de caráter especial, ou em casos de contratação de serviços profissionais artísticos.

Com o tempo foram implantadas inovações no processo licitatório, instituídas por Medidas Provisórias ou Leis. As que se apresentam mais relevantes são a Medida Provisória nº 2.026 de 2000, que “institui no âmbito da União, nos termos o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal,

modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns” e a Lei nº 10.520 de 2002, que estendeu o uso do pregão aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O pregão, hoje, pode ocorrer de duas formas: o pregão presencial e o eletrônico. Trata-se da confrontação direta entre os interessados, através de lances, com o objetivo de reduzir os preços propostos inicialmente. Mas tem uma limitação quanto ao seu uso. Sua utilização só se aplica com a padronização das características do produto a ser adquirido ou do serviço a ser contratado.

Outra inovação a ser destacada é a regulamentação da Licitação por Registro de Preços. No Registro de Preço estabelece-se critérios de participação em edital amplamente divulgado, permitindo que haja concorrência entre os interessados, onde se escolhe a proposta de preço vencedora, à qual outros participantes da licitação podem aderir, desde que aceitem os preços.

Metodologia

A presente pesquisa baseou-se em pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, após tais levantamentos foi feita uma análise de como ocorre o processo de compras na Universidade Federal do Tocantins e como os problemas ora existentes podem ser sanados.

Resultados e Discussão

Para Fernandes (2003, p. 7) a administração pública federal apresenta o perfil de comprador de vulto, que mesmo disseminado dentro de uma vasta gama de órgãos, com autonomia em proceder a contratações, apresenta uma forte concentração na prestação de serviços, com características de comércio de fornecimento contínuo, que pode figurar uma fuga aos procedimentos licitatórios. Tal feito deve ser profundamente analisado, uma vez que evidencia a necessidade de melhoria nos procedimentos.

Planejamento de compras

O planejamento estratégico de compras vem justamente trabalhar essas necessidades de melhoria, tendo como foco o desenvolvimento de estratégias que permitam a melhoria na gestão da função de compras e das despesas da instituição.

Em reunião plenária do FORPLAD - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior, ocorrida em setembro de 2009, foi apresentado a seguinte pergunta: por que elaborar um Plano de Compras?

Cada unidade da administração pública lida com atividades diversas, caracterizando processos produtivos distintos, que demandam atenção e controle especial em relação à aquisição de bens e materiais e na contratação de serviços. Isso exige que haja a padronização dos processos de compra e da especificação de bens e serviços. Para tanto se faz necessário conhecer e compreender todas as atividades do setor de compras.

- deve-se haver um planejamento das compras a serem efetuadas em determinado período, de forma profissional, para que se possa proceder ao controle adequado do processo, adequando-o quando necessário.
- deve-se desenvolver uma estratégia de compras, extraindo dados e informações das atividades de planejamento e controle.

Para que se proceda ao planejamento de compras é necessário que se compreenda as demandas do órgão. Para isso é importante proceder a algumas análises:

- histórico das despesas do órgão, conhecendo qual seu perfil de compras;
- relação estratégica da aquisição de determinado item com a atividade fim do órgão;
- principais fornecedores para o item;
- complexidade do item e quais suas tendências;
- como se compõe o custo de aquisição do produto;
- aquisição de tal item pode se dar de forma compartilhada;
- modelos de contratação existentes;
- produto certo a ser adquirido, em qual quantidade e qual o momento de inseri-lo no processo.

À partir desse planejamento surgem vários desafios estratégicos para a função de compras, dentre os quais destaca-se:

- identificação de oportunidades que levem à melhoria nos processos;
- redução das despesas de custeio;
- redução do tempo de análise e de tramitação de processos;
- estímulo ao desenvolvimento do plano estratégico de forma a viabilizar, a longo prazo, o planejamento de compras e melhorias da gestão;
- estabelecimento de metas e acompanhamento de ações voltadas para o alcance de resultados;
- estabelecimento de normas e procedimentos para a obtenção de uma gestão unificada e modernizada.

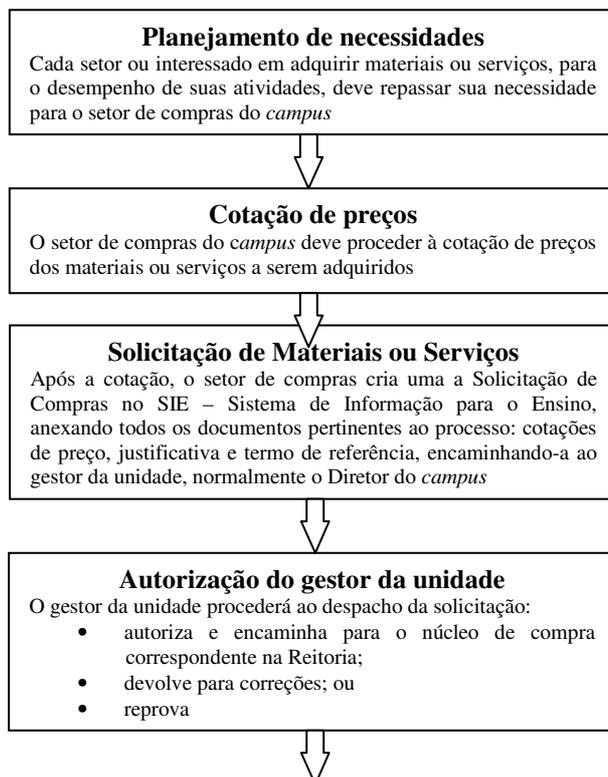
O planejamento do setor de compra visa ter como resultado final a redução do custo total com os gastos de aquisição de materiais e contratação de serviços do órgão, podendo ser racionalizado em duas etapas:

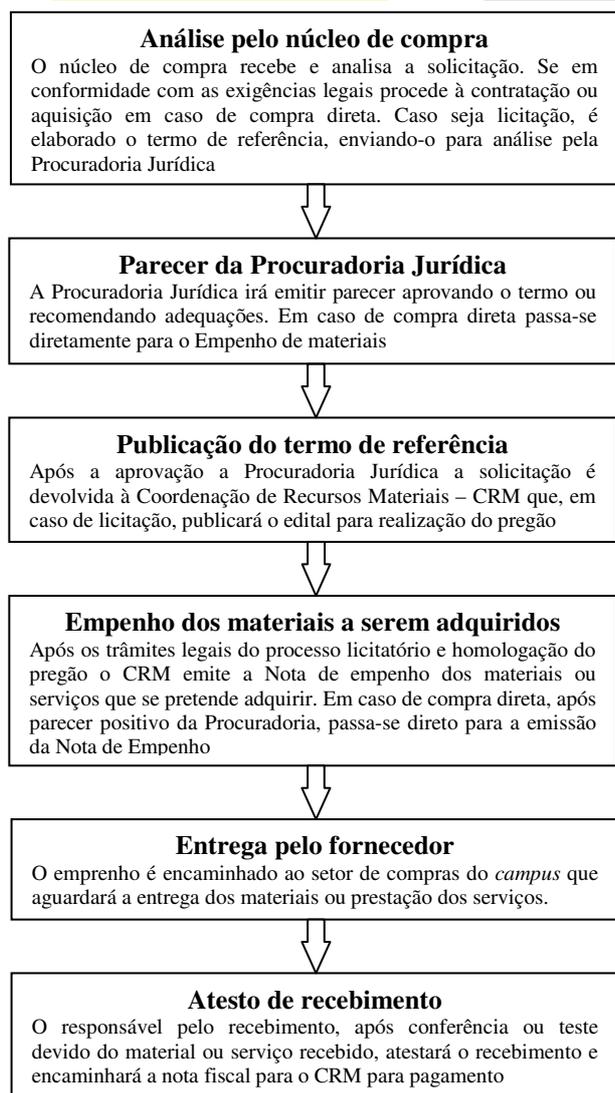
- Gestão de compras: visando a obtenção de melhores produtos pelo menor preço, na quantidade solicitada, com entrega nos locais definidos e nos prazos estabelecidos;
- Gestão de contratos: com a definição de itens relevantes, racionalização das especificações, especificação de níveis de serviços que sirvam de referência para a contratação e definição de um sistema de avaliação da qualidade do produto ou serviço.

O setor de compras da Universidade Federal do Tocantins - UFT

A Universidade Federal do Tocantins foi instituída em 2003 com a promulgação da Lei n.º 136/90 de 21 de fevereiro tem 08 unidades, Reitoria e 07 campi: Araguaína, Arraias, Gurupi, Miracema, Palmas, Porto Nacional e Tocantinópolis, onde em cada uma há um setor compras, responsável pelas atividades de planejamento e controle que envolvam os processos de aquisição de bens e contratação de serviços.

Há seguir é apresentado o fluxograma de compras, para que se possa entender o processo de compras dentro da universidade.





Diante do exposto no fluxograma dos processos de compra da universidade e após análise dos trâmites a serem seguidos, foi promovido um debate junto aos responsáveis pelo setor de compras nos *campi*, sobre possíveis problemas que possam estar acontecendo no setor de compra dos *campi*. O objetivo do referido debate é proceder à análise dos problemas, sintetizando-os de forma a propor sugestões de melhoria aos órgãos superiores.

1. Falhas de sistema: o acompanhamento dos processos de compra no SIE não é preciso, dificultando a identificação do andamento dos processos de compra enquanto estão tramitando entre os vários graus de controle. Dentre as principais falhas estão: se o processo foi autorizado; se teve seu termo de referência elaborado; e se a solicitação foi empenhada;
2. Cronograma rígido de compras: que tem por objetivo o planejamento das compras a serem

efetuadas, mas se mostra prejudicial para os *campi* em caso de compra direta e/ou emergencial, uma vez que o calendário não permite a aquisição de produtos ou serviços após o prazo estipulado;

3. Cotações de preços: dificuldade na obtenção de cotações de preços dos materiais a ser solicitado, principalmente pela falta de interesse dos fornecedores;
4. Comunicação no sistema: falta de comunicação e de interação entre os setores responsáveis por compra da Reitoria com os setores de compras dos *campi*, causando atraso na difusão de conhecimento sobre compra de materiais de um setor para outro.
5. Atrasos nas compras: O setor responsável por compras na Reitoria está com sobrecarga de trabalho ou falta de controle de suas atividades, inferindo na demora em concluir os processos de compra.
6. Análise jurídica: todos os processos de compra devem ser enviados à Procuradoria para emissão de parecer do procurador, que analisa, também, todos os processos relativos a todos os trâmites da universidade, provocando demora nas análises e emissão de pareceres, atrasando o processo.

Plano diretor de aquisição de bens e serviços do MEC – Ministério da Educação

O Ministério da Educação realizou pesquisa de forma a identificar os principais problemas sentidos pelas IFES – Instituições Federais de Ensino Superior quando às necessidades de aquisições de materiais e contratação de serviços, de forma a instituir o Plano Diretor de aquisição de bens e serviços ou Compras Compartilhadas.

Os principais atores envolvidos na elaboração do Plano Diretor são o próprio MEC e suas unidades vinculadas, Comitê de Apoio à Gestão da Rede Federal de Educação, Comitê de compras e os Fóruns de Pró-Reitores de Planejamento e Administração, Diretores de Contabilidade e Finanças e Diretores de Hospitais Universitários.

As principais ações para implantação do Plano Diretor de aquisição de bens e serviços são:

- Sincronizar e harmonizar o planejamento;
- Uniformizar processos e especificações;
- Desenvolver uma política de comunicação;
- Capacitar os servidores das áreas de compras; e
- Aperfeiçoar os recursos de TI.

Para elaboração do Plano foi contratada a Fundação Getúlio Vargas – FGV, em agosto de 2010, quando foi possível detectar os principais

problemas sentidos pelas Unidades participantes em relação às contratações nas instituições pesquisadas, discernindo quais os produtos-problema, quais os serviços terceirizados que apresentaram problema, quais desses itens têm sua aquisição padronizada e para quais tipos de materiais e produtos e serviços podem ser por Compra Compartilhada.

No gráfico 1, vemos que, dentre os produtos citados, o que se apresentou mais problemático para as unidades foi a contratação de Prestadores de serviços – Pessoa Jurídica, com 76%, ou seja, 44 unidades pesquisadas citaram a contratação de Pessoa Jurídica para prestação de serviços como a contratação mais problemática.

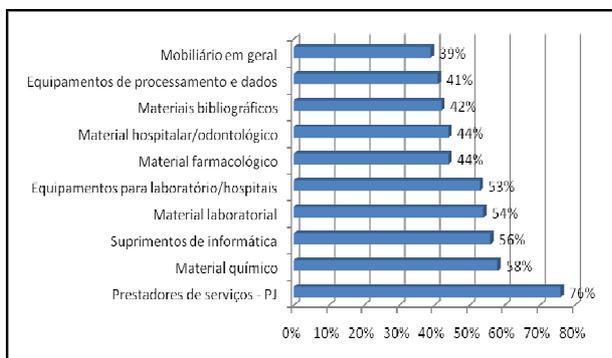


Figura 1 – Produtos-problema para as Unidades pesquisadas
Fonte: Ministério da Educação (2011)

Dentre os serviços terceirizados, a contratação de empresas de prestação de serviços contínuos, os itens que mais apresentaram problema foram os destacados no gráfico 2.

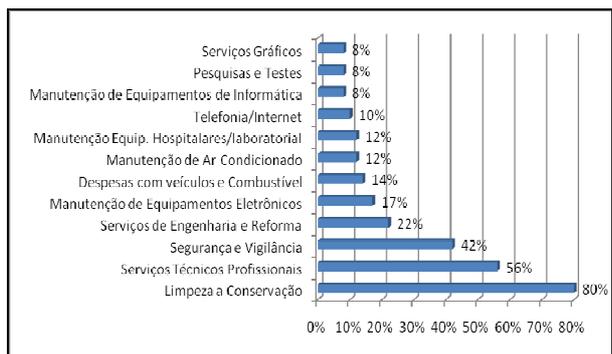


Figura 2 – Serviços terceirizados considerados problema
Fonte: Ministério da Educação (2011)

Foi possível, também, identificar os principais itens que tem seu processo de compra padronizado. O mais citado foram as aquisições de Equipamentos de processamento de dados, o que pode ser explicado pelo constante processo de modernização pela qual passa esse tipo de equipamento. Veja o gráfico 3.



Figura 3 – Principais Itens de Compra Padronizada
Fonte: Ministério da Educação (2011)

Do total de 59 Unidades pesquisadas, quase 56% delas, ou seja, 33 Unidades demonstraram interesse em aderir ao processo de Compras Compartilhadas do MEC, conforme se pode ver no gráfico 4.

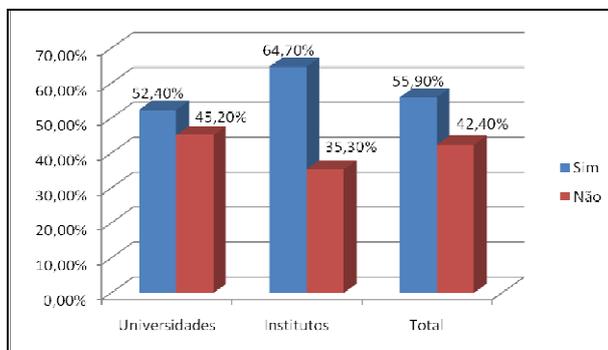


Figura 4 – Participação em Processos do MEC para Compras Compartilhadas
Fonte: Ministério da Educação (2011)

No gráfico 5 podemos observar quais itens podem ser adquiridos através de compras compartilhadas, sendo os mais citados pelas Unidades pesquisadas: Material de expediente, Veículos em geral, suprimentos de informática, dentre outros.

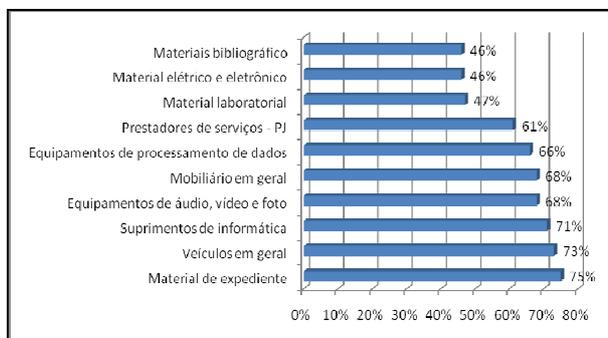


Figura 5 – Itens que podem ser adquiridos por Compras Compartilhadas
Fonte: Ministério da Educação (2011)

Já em relação aos serviços terceirizados os mais citados foram: Limpeza e Conservação, Segurança e vigilância, conforme se observa no gráfico 6.

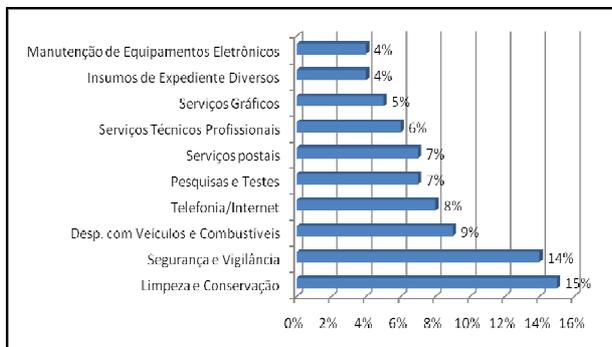


Figura 6 – Serviços que podem ter sua Contratação Compartilhada
Fonte: Ministério da Educação (2011)

Conclusão

Diante do exposto foi possível verificar que existem muitos pontos a serem acertados nos setores de compra da Universidade Federal do Tocantins em todos os seus *campi*.

Em relação ao Cronograma rígido de compras, o que se considerou mais problemático foi a aquisição de materiais e contratação de serviços de caráter emergencial. Foi sugerido que haja a diminuição do intervalo de tempo previsto no calendário de compras, oportunizando o atendimento de solicitações excepcionais e as que não estão previstas no mesmo.

Quanto ao item Cotações de preço, onde foi citada a dificuldade dos *campi* em obter dos fornecedores, principalmente os locais, os orçamentos para cotação de preço. Uma possível solução é a criação de um cadastro de fornecedores e um cadastro de materiais e serviços, facilitando o cumprimento da normativa imposta pela legislação.

Em relação à Comunicação no sistema, com falha de comunicação e interação entre os setores responsáveis pelo processo de compras nos *campi*, uma forma de solucionar tal problema é a promoção de treinamentos mais constantes e dinâmicas de grupo entre os setores responsáveis pelas compras nos *campi*. Outra sugestão é a construção de um Manual de Processos de Compra, como forma de orientação ao servidor, principalmente o iniciante.

Quanto aos atrasos nos pareceres da Análise Jurídica foi sugerida a formação de uma equipe qualificada que assessoro o Procurador lotado na Reitoria.

A instituição de processos para aquisição de materiais e equipamentos de forma compartilhada

é uma possível solução para os problemas detectados, nos setores de compra da Universidade Federal do Tocantins.

O Ministério da Educação, com base na pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV identificou itens de bens, produtos e serviços que podem ser adquiridos por meios de Compras Compartilhadas.

No caso, o Ministério da Educação procederá aos trâmites legais para realização da licitação na modalidade Pregão/SRP – Sistema de Registro de Preços, onde as Unidades vinculadas à Rede, que tenham interesse, poderão aderir ao processo de compra elaborado. Tal iniciativa tem por objetivo facilitar e sanar grande parte dos problemas em relação à aquisição de materiais e serviços.

Assim, conclui-se que as aquisições de materiais e serviços feitas através dos processos de Compras Compartilhadas podem ser uma saída para o saneamento das principais dificuldades sentidas pelas Instituições que lidam com processos de compra, principalmente no que se refere às aquisições que, pelas características e volume de recursos, devam ser feitas através de Processo Licitatório.

Bibliografia

- FERNANDES, C. C. C. **Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira, Panamá**, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, p. 28-31. Outubro de 2003.
- Ministério da Educação. **FORPLAN – Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração**. Brasília, Abril de 2011. Disponível em: www.conif.org.br/portal/index.php?option=com...forplan-. Acessado em: 16 de maio de 2011.
- _____. **Eficiência do Gasto Público - Plano Diretor de Compras: Reunião Plenária FORPLAD**. Niterói, Setembro de 2009. Disponível em: www.proad.ufg.br/uploads/files/94/forplad_niteroi_ultima_versao.ppt> Acessado em: 08 de fevereiro de 2011.
- PINTO, S. L. **A Aplicação da Tecnologia da Informação às Compras Governamentais na Administração Federal**. Disponível em: www.ip.pbh.gov.br/ANO2_N2_PDF/ip0202lempi nto.pdf. Acessado em: 08 de fevereiro de 2011.
- Presidência da República. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acessado em: 16 de maio de 2011.