UMA ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UMA NOVA AGENDA DE COMPRAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Danielle Nolasco Zaffalon (UFPel) danielle.zaffalon@ufpel.edu.br

Resumo

O presente relato técnico visa analisar a alteração promovida na Agenda de Compras da Universidade Federal de Pelotas, com o objetivo principal de maximizar a eficiência da Universidade Federal de Pelotas em relação às compras públicas. O trabalho foi realizado pela Coordenação de Material e Patrimônio da Universidade Federal de Pelotas, na qual a autora trabalha. O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa documental sobre os processos licitatórios da UFPel dos últimos quatro anos e com base na pesquisa sobre agendas de compras de outros órgãos públicos. Quanto aos objetivos específicos pretende-se expor o problema da falta de planejamento e do fracionamento das compras públicas na Universidade Federal de Pelotas, analisar os princípios da eficiência e da economicidade nas compras públicas, a legislação aplicada às licitações, bem como apresentar a proposta da nova agenda de compras 2017 como uma solução para o problema apresentado.

Palavras-chave: licitações; princípio da economicidade; princípio da eficiência; planejamento.

Abstract

The present technical report aims to analyze the change promoted in the Purchasing Agenda of the Federal University of Pelotas, with the main objective of maximizing the efficiency of the Federal University of Pelotas in relation to public purchases. The work was carried out by the Coordination of Material and Property of the Federal University of Pelotas, of which the author is a member. The work was developed through documentary research on UFPel's bidding processes of the last four years and based on the research on purchasing agendas of other public agencies. The specific objectives are to expose the problem of the lack of planning and the fractionation of public purchases at the Federal University of Pelotas, analyze the principles of efficiency and economicity in public purchasing, the legislation applied to the bids, and present the proposal of the new 2017 purchasing agenda as a solution to the presented problem.

Keywords: bidding; principle of economicity; principle of efficiency; planning.

1 Introdução

O artigo 37, caput, da Constituição Federal prevê expressamente que a Administração Pública obedecerá ao Princípio da Eficiência. Além disso, a Sociedade cada vez exige mais que o Estado justifique os recursos obtidos da sociedade e que apresente resultados socialmente relevantes (MODESTO, 2000, p. 106). Esse princípio relacionado ao Princípio da Economicidade devem então nortear principalmente as compras públicas. O administrador público deve procurar comprar os melhores produtos com o menor custo possível, escolhendo, assim, a proposta mais vantajosa.

O presente relato visa analisar o trabalho realizado na Coordenação de Material e Patrimônio, a qual avaliou os pregões realizados pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) no anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 e a partir disso verificou que a UFPel realizava de duas a três compras do mesmo material por ano, ou seja, não havia planejamento em relação às compras, o que ocasiona o fracionamento das aquisições, o que não é recomendável, ou melhor, é combatido pelos órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU).

Assim, a Coordenação de Material e Patrimônio da UFPel, com a finalidade de resolver o problema do fracionamento das compras, e melhorar o planejamento das aquisições e contratações da UFPel, apresentou em 2017 uma nova agenda de compras, para garantir uma maior eficiência nas contratações, a qual será apresentada no presente relato técnico.

2 Referencial Teórico

2.1 Licitação Pública

O art. 37, XXI, da Constituição Federal, determina que a administração pública deve contratar mediante processo de licitação pública. As compras públicas são orientadas, em regra geral, pela Lei nº 8.666/93 que institui os procedimentos das licitações e dos contratos administrativos.

De acordo com o TCU (2010, p. 19), licitação é o "procedimento formal em que a administração pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços". E conforme Marçal Justen Filho (2002, p. 18):

> Licitação significa um procedimento administrativo formal realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica.

As licitações tem como objetivo garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, oferecendo oportunidades iguais para todos os interessados em participar. Existem seis modalidades de licitação (MEIRELLES, 2006, p. 312): concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

O pregão eletrônico é a modalidade mais utilizada, pois seu uso passou a ser obrigatório, conforme dispõe o Decreto nº 5.504/2005, para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. A competitividade nessa modalidade é maior em relação aos outros tipos, pois é realizada uma fase de lances para os fornecedores reduzirem os preços da proposta

inicial, e como é eletrônico, a pessoa física ou jurídica de qualquer parte do Brasil pode participar.

O pregão também é vantajoso pois pode utilizar o Sistema de Registro de Preços (SRP), o qual está regulado no Decreto nº 7.892/2013. O SRP não é uma modalidade de licitação, é na verdade um conjunto de procedimentos para registrar os melhores preços obtidos no pregão, em um documento denominado ata de registro de preços, para aquisição de bens e contratações futuras.

Essa ata pode ter validade de até 12 meses, e é o documento que garante as contratações futuras, pois nela ficam registrados os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas. No período de validade da ata, a administração pode solicitar fornecimentos parcelados dos bens pelo preço registrado na ata, ou seja, o fornecedor fica obrigado a entregar o bem durante o prazo da ata pelo preço ofertado na licitação. É importante frisar, porém, que a Administração Pública não é obrigada a contratar toda a quantidade registrada.

O pregão por sistema de registro de preços somente pode ser utilizado, conforme art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; quando for oportuno a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas; quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão, entidade ou a programas de governo ou quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Como nos pregões eletrônicos quase sempre há uma grande redução nos valores das propostas iniciais dos materiais e serviços e estimula a competitividade, abrangendo mais licitantes, essa modalidade vem ao encontro dos Princípios da Economicidade e Eficiência, conforme verificaremos adiante.

2.2. Os princípios da economicidade e eficiência nas compras públicas

Os princípios da economicidade e da eficiência estão previstos expressamente na nossa Carta Magna, respectivamente nos arts. 70 e 37. O da economicidade também está previsto de forma implícita no art. 3º da Lei de Licitações, nº 8.666/93, ao dispor que o procedimento licitatório destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa (PEREIRA, 2008), pois esse é o conceito do Princípio da economicidade.

O princípio da eficiência, segundo Hely Lopes Meirelles (2006, p. 96):

> (...) exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Na maioria da doutrina os princípios da economicidade e eficiência se relacionam, pois o princípio da economicidade nada mais é do que utilizar os recursos públicos de forma eficiente. É unir qualidade, menor custo e agilidade na prestação dos serviços públicos.

No caso das compras públicas, que é um processo complexo que deve atender à legislação, e que no caso de um pregão eletrônico leva em torno de 60 dias para se concretizar (SILVEIRA; DUCATI, 2014), a compra deve ser planejada com antecedência para que a unidade solicitante consiga comprar um bem de qualidade com o preço adequado.

O planejamento envolve conhecer as necessidades do órgão/setor, realizar uma especificação detalhada do material que se quer adquirir ou do serviço que se quer contratar, porém sem direcionar a uma marca específica, e enviar as solicitações de novas compras ou contratações em tempo razoável para que se possa adquirir ou contratar a proposta mais vantajosa na licitação.

A proposta mais vantajosa não significa somente ter o menor preço, pois o material ou serviço deve atender a todos os requisitos estabelecidos no edital e os previstos em lei específica, quando for o caso, deve ser exequível, sustentável e deve obedecer a critérios mínimos de qualidade, os quais devem estar previstos expressamente no edital da licitação.

Na prática o que acontece muitas vezes é que a unidade requisitante somente solicita o material que precisa quando percebe que não o possui mais em estoque, dessa forma, como está com uma necessidade urgente do material, acaba apresentando uma especificação falha para compor o edital, e no momento da fase de aceitação da licitação acaba aceitando qualquer objeto, sem analisar se realmente o produto atende ao que foi solicitado no edital, pois não há tempo hábil para desclassificar as primeiras propostas e ir convocando os próximos colocados na licitação até chegar em uma proposta que seja adequada ao pedido.

Além disso, muitas vezes os órgãos e instituições públicas não fazem um estudo da quantidade necessária para o material durante todo o exercício financeiro e acabam realizando diversas licitações do mesmo material, realizando assim um fracionamento de despesas, o que não é recomendado pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão nº 4602/2010 da Segunda Câmera.

Além do mais, a realização de um só pregão por ano do mesmo objeto economizaria nos custos da licitação, que envolvem além de salário dos pregoeiros, publicações, custos com ligação telefônica, com envio de correspondências, papel e impressões (SILVEIRA; DUCATI, 2014). O custo da UFPel somente com a publicação de um pregão registro de preços está na média de R$ 3.000,00 (três mil reais).

Logo, esses desperdícios de recursos públicos acabam ferindo os Princípios da Economicidade e Eficiência analisados acima.

3 Metodologia

Este relato baseou-se em uma análise de uma mudança nos procedimentos administrativos da UFPEL referentes às aquisições de materiais e contratações de serviços. O objetivo foi identificar aspectos relevantes deste processo, apresentar o problema encontrado pela Coordenação de Material e Patrimônio, na qual a autora trabalha, e a solução encontrada.

O trabalho objeto da análise deste relato foi realizado pela Coordenadora de Material e Patrimônio e a autora que na época era chefe do Núcleo de Licitações, que com base na experiência profissional e análise documental identificaram o problema da falta de planejamento e o fracionamento das compras na UFPel, e diante disso pesquisaram uma forma de resolver o problema e apresentaram uma proposta para solucioná-lo, com base nas pesquisas documentais que fizeram nos websites de outros órgãos públicos.

O problema foi identificado quando os Núcleos de Material e Licitações, que fazem parte da Coordenação de Material e Patrimônio, responsáveis respectivamente pelo recebimento e análise dos pedidos de compras e serviços das unidades acadêmicas e administrativas e execução das licitações, perceberam, baseados na experiência profissional e

no controle que possuem das licitações realizadas, que a UFPel realizava muitas vezes de duas a três licitações do mesmo objeto por ano.

Para, então, apresentar uma nova agenda de compras visando solucionar o problema foram analisadas as licitações realizadas pela UFPel nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016. A partir daí e da pesquisa de agendas de compras de outros órgãos públicos, foi elaborada uma nova agenda de compras para 2017.

4 Resultados obtidos e análises

Até o ano de 2016 as agendas de compras da UFPel previam de dois a três períodos por exercício/ano para as unidades acadêmicas e administrativas realizarem seus pedidos para novos pregões. Nesses períodos as unidades poderiam pedir qualquer tipo de material e serviço.

Dessa forma, verificou-se que nesses dois ou três períodos eram recebidos pedidos dos mesmos materiais e serviços e, assim, eram realizadas de duas a três licitações com o mesmo objeto por ano, ocorrendo o fracionamento de despesas, o que é combatido pelos órgãos de controle, conforme disposto no referencial teórico.

Em 2013, por exemplo, foram realizados seis pregões cujo objeto era aquisição de equipamentos para laboratório, os pregões nºs 18, 60, 69, 70, 72 e 73/2013. Apesar de nem todos conterem os mesmos equipamentos, todos poderiam ter sido licitados em um mesmo processo licitatório, pois compõem o mesmo objeto e são vendidos pelos mesmos fornecedores, o que geraria uma economia para a UFPel.

Somente em publicação poderia ter sido economizada a quantia aproximada de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), além dos outros itens que compõem os custos de uma licitação conforme já mencionado no referencial teórico.

Além disso, os preços adjudicados dos equipamentos poderiam ter sido menores, já que o mesmo fornecedor poderia arrematar mais de um item e, assim, quanto maior a quantidade a ser comprada pela UFPel, maior é a probabilidade do fornecedor arrematar os produtos por um menor preço.

Em 2013 também tivemos dois pregões de serviços gráficos, nºs 13 e 92/2013, dois de material laboratorial, nºs 36 e 114/2013, e seis pregões de aquisição de eletrodomésticos, nºs 21, 70, 73, 78, 83, 88/2013.

No ano de 2014 foram realizados dois pregões, nºs 32 e 79/2014, para aquisição de eletrodomésticos, dois pregões para aquisição de mobiliário, nºs 38 e 89/2014, quatro pregões para aquisição de material laboratorial e reagentes químicos, nºs 51, 52, 58 e 59/2014 e quatro pregões para aquisição de equipamentos laboratoriais nºs 56, 66, 78, 86/2014.

Em 2015 foram realizados poucos pregões na UFPel em razão da greve que ocorreu naquele ano, mas ainda assim foram realizadas duas licitações de material laboratorial nºs 11 e 39/2015.

No ano passado, 2016, realizamos quatro pregões de material laboratorial e reagentes químicos, nºs 24, 25, 53, 54 e 60/2016, três de aquisição de eletrodomésticos, nºs 31, 51, 65/2016, e três de aquisição de eletrônicos nºs 45, 52, 66/2016.

Diante da constatação do fracionamento de aquisições e contratações de serviço conforme demonstrado acima, em janeiro de 2017 a autora, atuando como chefe do Núcleo de Licitações na época, e a Coordenadora de Material e Patrimônio iniciaram uma pesquisa junto

aos outros órgãos públicos para encontrar uma forma de aprimorar as compras por licitações na UFPel.

Para isso foram realizadas pesquisas nos websites de outros órgão públicos. Verificou-se que a maioria dos órgãos trabalham também com agenda/calendário de compras, porém alguns órgãos, como a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), dividem os períodos da agenda por material e serviço a ser adquirido, diferente do que a UFPel fazia, pois nas duas ou três datas disponíveis por ano na agenda da UFPel, as unidades poderiam solicitar qualquer tipo de material ou serviço, ou seja poderiam pedir material laboratorial tanto no 1º período da agenda, como nos 2º e 3º períodos.

Assim, a nova proposta de agenda de compras da UFPel foi baseada nas agendas de compras da UFSC e da UFFS. A nova proposta dividiu os períodos por tipo de material e serviços a serem adquiridos e contratados. Como as unidades acadêmicas e administrativas ainda não estavam preparadas para essa alteração na agenda, a principal preocupação na elaboração do novo calendário de compras foi separar os períodos conforme a validade dos pregões de registro de preços vigentes para que, assim, não faltasse material, equipamentos e serviços para as unidades.

Então os períodos da agenda de compras 2017 foram estabelecidos conforme a validades dos pregões por sistema de registro de preços de 2016, o primeiro período por exemplo, de 20 a 24 de fevereiro, foi disponibilizado para novos pregões para aquisição de material odontológico, pois o vencimento da ata do pregão de 2016 referente a esse objeto ocorrerá em 12/05/2017, e para aquisição de medicamentos de insumos veterinários, pois o pregão de 2016 já estava vencido. A agenda então ficou estabelecida dessa maneira, conforme modelo disponível no site da UFPel:

- 1º período: de 20 a 24 de fevereiro de 2017: primeiro período para solicitação de novos pregões que têm por objeto: material odontológico; medicamentos e insumos veterinários.
- 2º período: de 06 a 10 de março de 2017: segundo período para solicitações de novos pregões que têm por objeto: material esportivo; material gráfico; insumos para impressão de uso da Editora e Gráfica Universitária; aquisição de rações; aquisição de maravalha; aquisição de materiais da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (kits acadêmicos odontológicos, colchões, manequim de periodontia, redes de descanso, etc.) e demais demandas não previstas nos outros períodos da agenda de compras 2017.
- 3º período: de 22 a 26 de maio de 2017: terceiro período para solicitação de novos pregões que têm por objeto: material institucional; serviço de impressão gráfica (serviços que não possam ser atendidos pela editora e gráfica da UFPel); material laboratorial; lâmpadas de projetores; demais demandas não previstas nos períodos da agenda de compras 2017.
- 4º período: de 17 a 21 de julho de 2017: quarto período para solicitação de novos pregões que têm por objeto: eletrodomésticos e demais demandas não previstas nos períodos da agenda de compras 2017.

Nota-se que nos três últimos períodos há a previsão para solicitação de pedido de demandas de objetos que não estejam previstos na agenda, pois a mesma foi elaborada sobre um estudo dos pedidos e licitações que ocorreram nos últimos quatro anos e, assim, foram especificados os materiais e serviços que são solicitados frequentemente. Caso seja um

material ou serviço para atender uma demanda específica, não habitual, os mesmos podem ser solicitados nos últimos três períodos.

5 Considerações Finais

O objetivo do presente relato técnico, que foi analisar a alteração promovida na Agenda de Compras da Universidade Federal de Pelotas, foi atingido. Acredita-se que as alterações realizadas na nova agenda de compras irão distribuir de forma mais eficiente as compras no decorrer do exercício financeiro e estimular as unidades acadêmicas e administrativas a planejarem suas compras e contratações sempre no mesmo período, garantindo assim a disponibilidade de bons materiais, equipamentos e contratações de serviços ao longo do ano. A limitação encontrada foi em relação a apresentação da exata economia alcançada com a nova agenda de compras, pois como a agenda está sendo aplicada neste ano de 2017, os resultados poderão ser contabilizados e comparados com os anos anteriores somente a partir do final do ano. Propõe-se, portanto, que seja realizado um novo relato para apresentar os resultados da nova agenda de compras da UFPel.

Referências

BRASIL. Constituição Federal de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 abril 2017.

BRASIL. 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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm>. Acesso em 13 abril 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em 13 abril 2017.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 13 abril 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 4602/2010**. Ata 29/2010. Segunda Câmera. Relator Augusto Sherman. 17 agosto 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 12 abril 2017.

DUCATI, Erves; SILVEIRA, Nauana Gaivota. **O Custo do Pregão Eletrônico e a Aplicação do Princípio da Economicidade - Caso Eletrosul.** In: Congresso UFSC de Controladoria e Finanças, 5., 2014, Florianópolis. Anais eletrônicos... Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em:<http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/5CCF/11_14.pdf>. Acesso em: 11 abril 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-120, 2000. Disponível em : < https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 11 abril 2017.

PEREIRA, Vanusa Batista. O Princípio da Economicidade no Âmbito das Licitações Públicas. **Revista Contabilidade & Amazônia**, v. 1, n. 1, art. 11, p. 91-97, 2008. Disponível em:<http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/contabilidade/article/viewFile/v1n1art11/pdf>. Acesso em: 12 abril 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. ver., atual e apl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.