



GOVERNO DO
TOCANTINS



Avaliação de Sistemas Administrativos

COMPRAS E LICITAÇÕES





Marcelo Miranda

Governador do Estado do Tocantins

Luiz Antonio da Rocha

Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado

Sharlles Fernando Bezerra Lima

Superintendente de Gestão Ações de Controle Interno

Benedito Martiniano da Costa Neto

Diretor de Controle e Avaliação da Gestão

Desenvolvimento Técnico e Diagramação:

Herlon Marcio Garcia Barboza

Gerente de Avaliação de Sistemas Operacionais e Administrativos

1ª edição - Volume I

Julho/2015

sumário

1. <i>Conceituação e Introdução</i>	04
<i>Conceito de Avaliação</i>	
1.1 <i>Sistema Administrativo de Compras e Licitação</i>	04
1.1.1. <i>Setor de Compras – Sua importância</i>	09
1.1.2. <i>Ciclo de Compras</i>	10
1.1.3. <i>Fluxo de informações no Sistema de Compras</i>	11
2. <i>Questionário Avaliativo Setor de Compras</i>	12

1. Conceituação e Introdução

Conceito de Avaliação

A avaliação foca a relação de afastamento ou concordância entre os objetivos propostos no sistema e os comportamentos finais obtidos por meio das atividades executadas. Tem como propósito apontar as falhas a fim de serem corrigidas, como também dar continuidade com melhoramentos nos pontos positivos das tarefas bem sucedidas. Pressupõe uma fonte de indicadores que servem de critérios para um olhar mais minucioso do sistema administrativo. A função da avaliação corresponde a uma análise cuidadosa que visa alcançar a eficiência, a eficácia, a economicidade e a efetividade na execução das atividades. Como meio de gestão, é uma ferramenta que assume uma responsabilidade de dar vazão às necessidades e anseios da sociedade.

1.1 Sistema Administrativo de Compras e Licitação

Quando falamos de avaliação de Sistema Administrativo, neste caso sobre como está o desempenho do setor de compras e licitações, faz-se necessário nos remetermos à Emenda Constitucional nº 19/1988 que inovou o ordenamento jurídico brasileiro, ao incluir, de maneira expressa no caput do artigo 37, a **eficiência** como princípio norteador da Administração Pública.

Conforme estudos do Professor Hely Lopes Meirelles, ele coloca o **Princípio da Eficiência**,

como sendo um dever do agente público, com as seguintes palavras:

“Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições 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 [...]”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo

Brasileiro. Malheiros São Paulo, 1992, 17ª ed., 701 p., p. 90-91).

Portanto, considerando a necessidade de na administração dos recursos públicos disponíveis, o agente público exercer suas atividades com eficiência, é imprescindível a aplicação de técnicas de avaliação, tendo em vista ser escasso o dinheiro público disponível.

O monitoramento e a avaliação no sistema de compras e licitação leva o agente envolvido nesta tarefa, a buscar melhorias no desempenho da gestão com mobilização em torno dos serviços a serem executados, alcançando com transparência e ética a qualidade na aquisição dos bens públicos e serviços que serão prestados à sociedade, por meio da Administração Pública.

Toda atividade deve ser planejada e com isso, deve levar a um fim coeso, ou seja, menor preço e melhor qualidade e técnica, com intuito de inibir o ineditismo na realização das compras para a gestão.

Assim, com o advento da Lei nº 8.666/1993, a qual regulamentou o Art. 37, inciso XXI, da CF/88, que institui normas para licitações e contratos administrativos, pertinentes a obras, serviços, compras e alienações no âmbito dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Todas as contratações com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na Lei, conforme prescrito no Art. 2º da do referido regulamento.

Contudo, tal qual entendimento supraexposto, convém discorrer sobre a necessidade de planejar com eficiência e eficácia as compras que serão realizadas por meio do processo de licitação, com visão na economicidade. Desta forma é preciso dinamizar as ações com definições de parâmetros para a contratação e aquisição.

Compreende-se, entretanto que, **Planejamento** como dialética do saber; é a capacidade de pensar antes de agir, a capacidade de discriminar o que vem primeiro e o que vem em seguida, é a articulação entre o que pensamos e o que fazemos. O **Planejamento** não é uma atividade fim e sim um processo contínuo e dinâmico com ações intencionais, integradas, coordenadas e orientadas.

Podemos destacar que o planejamento de compras é um processo que determina os objetivos e impõe limites relacionados ao que pretende ser adquirido, mediante a definição, estudos, coordenação dos meios e recursos para atingi-los, conforme as acepções extraídas, as quais diz:

“O planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes.” (PETER DRUCKER).

“O planejamento determina antecipadamente quais são os objetivos a serem atingidos e o que deve ser feito para alcançá-los da melhor maneira possível.” (CHIAVENATO).



Seguindo esta linha de pensamento, as compras públicas fazem parte de um processo complexo e que necessita uma atenção mais imperiosa da legislação, e por ser um processo complexo, toda ação de compras deve ser identificada de modo a permitir que a execução seja de forma adequada, em atendimento aos princípios implícitos e explícitos da Administração Pública contidos no texto constitucional e, também, nas Leis infraconstitucionais.

A Carta Magna de 1988, no Art. 70, traz de forma legítima a aplicação do **princípio da economicidade**, explicitamente, a qual objetiva a fiscalização dos custos das compras realizadas pela administração, a fim de promover os resultados esperados com o menor custo possível, unindo assim a qualidade, a celeridade e o bom trato com os bens públicos.

O princípio da economicidade é utilizado como um ponto de inserção de análise entre o custo e o benefício daquele bem ou serviço que se pretende adquirir. Portanto, nas compras públicas antes de encaminhar a solicitação de compras, deve ser conduzida à análise da economicidade, que é a verificação da capacidade de contratação, da capacidade dos benefícios futuros, das necessidades imediatas e dos custos.

Segundo Maria Silvia Zanella Di Pietro, a ilustre Professora estabelece em sua tese que o controle da economicidade envolve **“uma questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício”**.

Neste mérito, cabe trazer a entendimento que a economicidade referenciada no Art. 70 da CF/88, leva a Administração Pública reanalisar os procedimentos adotados para adquirir seus bens e serviços, contando para isso, com um processo licitatório mais efetivo, buscando a melhor proposta, sendo este o objetivo da licitação, como bem definira o jurista brasileiro, José dos Santos Carvalho Filho, que disse:

“[...] o procedimento administrativo vinculado por meio dos quais os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”.

E mais, o Professor Regis Fernandes de Oliveira ensina que:

“[...] a economicidade é saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho seguido foi o melhor e mais amplo, para fazer a despesa e se ela se fez com modicidade, dentro da equação custo-benefício.”

Desta forma, a licitação visa garantir o princípio constitucional da Isonomia, como também, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, ou seja, a que melhor atenda a necessidade da sociedade de maneira objetiva, como preconiza o Art. 3º da Lei de Licitações e Contratos:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do

desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O fato de a Administração Pública não buscar cumprir com celeridade suas obrigações, em muito impede a efetividade, tomando por base que existem padrões para a aquisição de resultados em ações de compras. Embora o ideal seja que estes conceitos de eficiência, eficácia e efetividade atuem de forma simultânea, é possível encontrar atos administrativos produzidos em eficiência e desprovidos de eficácia ou o contrário, inviabilizando o alcance da efetividade.

Neste sentido, o objetivo da licitação além de buscar o menor preço e a melhor qualidade, tem como objetivo dar maior transparência aos procedimentos, e isto leva-nos ao alcance de um processo com eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, os quais encontram a racionalidade dos atos administrativos.

De forma simples, podemos definir que o processo de compras é um conjunto de

procedimentos documentado e circunstanciado em obediência estrita à legislação vigente.

Toda compra realizada pela Administração Pública é realizada em conformidade a orientação constante à Lei nº 8.666/1993, a qual determina a modalidade de licitação que deve ser seguida, sendo que estas regras devem ser observadas para a realização da licitação com critérios qualitativos, onde o objeto ou serviço há ser licitado será definido por suas funções e características, independentemente do valor estimado para a contratação.

Assim, também, será observado os critérios quantitativos, em que a modalidade será definida em função do valor estimado para a contratação, caso não haja quaisquer dispositivos que obrigue a utilização do critério qualitativo.

Levando em consideração os critérios qualitativos e quantitativos para a escolha da modalidade de licitação adequada, o Tribunal de Contas da União em inúmeros acórdãos, deliberou sobre a possibilidade de desídia quando não observada corretamente as questões técnica e econômica, para a ocorrência de parcelamento de contratações, sendo que cada etapa deve corresponder a licitação distinta, contudo, preservando a modalidade para o objeto em licitação.

Por fim, o TCU deliberou em Plenário que fracionar a despesa é algo vedado à Administração Pública, pois consiste em dividir as contratações sem

“[...] os princípios como decisões valorativas, objetivas com função explicativa, nas hipóteses em que orientam a interpretação de normas constitucionais ou legais.”

**Humberto Ávila
Teoria dos Princípios**

obedecer a modalidade cabível para o objeto como um todo ou contratar diretamente, sem licitação, nos casos em que o procedimento é obrigatório. Tal prática é proibida, em função das disposições contidas no § 2º e no § 5º, do art. 23 e nos incisos I e II, do art. 24, da Lei n.º 8.666/93, como bem fora disposto no Acórdão 934/2005 – Plenário, que diz:

“Ao dividir o objeto de licitações em parcelas, nos casos em que isso for técnica e economicamente viável, nos termos do § 1º, art. 23 da Lei nº 8.666/93, deve-se observar o disposto nos §§ 2.º e 5.º do mesmo dispositivo, que vedam o fracionamento do objeto com fuga à modalidade licitatória pertinente.”

E mais, a Egrégia Corte de Contas da União, ainda orienta que:

“Deve-se planejar as contratações de serviços para o exercício financeiro, com vistas a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza.” (Acórdão 47/2006-TCU - Primeira Câmara).

Todo processo administrativo de compras, portanto, precisa ser iniciado e fundamentado na real necessidade do solicitante, o qual deverá descrever corretamente, a fim de que o objetivo seja alcançado com êxito. E isso, depende das circunstâncias e termos em que foram realizados os procedimentos de descrição, condições de entrega e estimativa de preço do objeto a ser adquirido.

Considerando as diversas realidades da Administração Pública, é necessário que para a aquisição de bens e serviços, os mesmos sigam um rito que envolva o planejamento efetivo das ações, com o envio primeiramente de documento que conste

o bem ou serviço que se pretende adquirir, com justificativa, ao responsável da área de compras, o qual encaminhará documento ao gestor para a autorização.

O trâmite no órgão é particular, no entanto deve-se atentar para as regras contidas no **Manual de Padronização de Procedimentos para a Execução de Despesa**, devendo constar os seguintes documentos para a realização das compras e futura licitação:

- Memorando de solicitação de compras ou serviço;
- Termo de Referência ou Projeto Básico e Executivo;
- Pesquisa de preço de mercado;
- Planilha de preço;
- Edital de Licitação, com indicação da modalidade.
- Entre outros documentos.

Partindo desta análise, reforça-se a importância da prática de planejamento nas compras públicas, se considerarmos que será coibida a possibilidade de fracionamento de despesas, prorrogações de contratos após término da vigência, dispensa de licitação em caráter emergencial sem justificativa, compras desnecessárias e erradas, adesões a atas de registro de preço sem prévia análise do objeto que se pretende comprar.

Cabe, então, a área de compras analisar toda a documentação, com vias de que haja celeridade na realização dos procedimentos, e assim, o objetivo seja alcançado com maior qualidade e menor custo.

1.1.1 *Setor de Compras – Sua importância*

Comprar bem, sem exageros ou limitações forçadas, é algo tão vital dentro de uma organização que, nas pequenas e grandes empresas, quase sempre é o dono da empresa que cuida desta área.

Assim, a Administração Pública se diferencia da empresa privada, pois essa necessita de servidores que entendam de planejamento e execução, como também, dominem a Lei de Licitações e Contratos, com fim de fazerem a melhor compra, para atendimento das necessidades da Administração, as quais alcancem os objetivos para com a sociedade, já que os recursos dispostos são públicos e insuficientes muitas vezes.

Portanto, a área de compras nos órgãos públicos exerce, ainda, a função de responsabilidade para com o fluxo de materiais pelo seguimento dos fornecedores, a fim de que estes atendam corretamente o que fora licitado, ou mesmo dispensado de licitação na conformidade da lei.

Partindo dessa visão, a área de compra no âmbito do Executivo Estadual, necessita buscar uma padronização em suas ações, as quais visem à continuidade de estilo e método, considerando a funcionalidade coesa da Administração.

Todavia, os obstáculos a serem transpostos na execução da atividade com excelência, significam, dentre outras coisas, em resolução de questões ligadas à burocracia, neste sentido, faz-se necessária, maior agilidade dos processos na fase inicial, quais sejam:

- *Busca do conhecimento do produto ou serviço a ser adquirido;*
- *Banco de dados que contenha as informações dos fornecedores;*
- *Tempo estipulado para a aquisição de propostas para comporem a Planilha de Preços de Mercado;*
- *Estreito relacionamento com a área solicitante, a fim de que as dúvidas sejam dirimidas com rapidez;*
- *Controle das atas de registro de preços existentes, ou seja, acompanhamento diário;*
- *Conhecimento do quantitativo existente em estoque no Almoarifado.*

A Gestão de compras na Administração Pública, devido ao progresso de desenvolvimento da máquina pública, pelas inovações dos últimos tempos que vêm ocorrendo em seus sistemas administrativos, tem encontrado um novo entendimento no âmbito da governabilidade, tendo em vista a sinergia que deve existir entre setor de compras, área solicitante e Comissão de Licitação.

Desta forma, iniciar um processo corretamente e com segurança é algo implícito na Administração Pública, já que os recursos humanos e financeiros são escassos.

Para tanto, a padronização dos procedimentos de compras de materiais e serviços proporciona uma maior eficiência e celeridade ao processo, além de obter um serviço público com maior qualidade em suas aquisições.

Com isso, a importância da área de compras advém de seus objetivos mais específicos, os quais devem:

- Obter mercadoria e serviços na quantidade e qualidade necessárias;
- Obter mercadoria e serviços ao menor custo.

Os servidores que atuam na área de compras devem executar suas atividades utilizando critérios coesos para assim, realizarem as cotações de preço, como:

- Clareza e objetivo sucinto do que se pretende adquirir;
- Justificativa fundamentada para a realização da compra;
- Informar o local e horário de entrega ou de prestação do serviço;
- Exigir as garantias do serviço, caso esta exista;
- Informar as obrigações básicas necessárias a uma possível contratação;
- Informar o prazo de entrega da mercadoria ou cronograma das atividades a serem realizadas;
- Deixar claro que toda proposta tem prazo de validade e a mesma tem de estar discriminada na proposta;
- Verificar o melhor meio utilizado para a obtenção do melhor resultado;
- Atender a solicitação da área com presteza técnica e celeridade;
- Procurar observar os custos para obter bens e serviços com qualidade.

1.1.2 Ciclo do Setor de Compras

O ciclo para o setor de compras consiste nos seguintes passos:



1º. Receber e analisar os pedidos ou TR (termo de referência), contendo a especificação do material ou do serviço, quantidade e unidade de medida, data e local de entrega ou prestação do serviço, identificação do servidor solicitante e demais informações pertinentes.

2º. Planejar e executar a forma que será obtido o preço, de quais fornecedores e quanto tempo será gasto para cada procedimento.

3º. Solicitar cotações no mercado para composição de preço estimado.

4º. Elaboração do preço estimado com as propostas recebidas e analisadas, sendo aquelas inviáveis descartadas para a planilha de preço do mercado.

5º. Adequar às modalidades de licitação constante no art. 22 c/c art. 23, da Lei nº 8.666/93.

6º. *Encaminhar o processo à CPL corretamente autuado e contendo o TR e demais documentação necessária.*

7º *Acompanhar o processo licitatório, buscando sua celeridade, na conformidade do que fora planejado, a fim de que não incorra em atrasos.*

1.1.3 *Fluxo de informações no Sistema de Compras*

Para que a operacionalidade no setor de compras ocorra de forma satisfatória, com isso, é necessário que as informações sigam um fluxo determinando os processos administrativos, afim de que os mesmos sejam eficazes, não gerando baixa produtividade, a qual prejudique a Administração Pública, devendo assim ser eliminados do sistema administrativo para compras:

- **Fluxo de informações truncadas**, pois estas quando repassadas erroneamente, ou seja, de forma não linear, leva a retrabalho. Assim, é preciso que quem envia, tenha certeza porque a faz, e quem recebe não a ignore devido sua real importância.
- *Processos sem um responsável pela sua execução.*
- *Processos mal documentados que trazem desordem e falta de controle dos atos.*
- *Desconhecimento das atividades dos demais setores do órgão e sua*

funcionalidade, como também, as atividades inerentes à sua própria função dentro do setor de compras.

- *Desinteresse pela finalidade do órgão e como sua atividade colabora para o alcance das metas propostas.*

Desta forma, hoje não podemos imaginar o setor de compras preocupado unicamente com o fechamento de um processo, sem analisar corretamente toda operação com os demais processos integrados a gestão, buscando a diminuição do custo e a aquisição de bens e serviços de qualidade.

Assumindo, assim, um papel fundamental na realização dos objetivos propostos, percebendo as prioridades existentes nos produtos e serviços. Otimizando os trabalhos impostos nos processos administrativos, eliminando os ruídos e fluxos maliciosos no desempenho das atividades, permitindo que as informações, e, portanto, as aquisições, sejam melhores e bem sucedidas.

Portanto, a orientação de mudança que pode vir por meio de processos avaliativos, quando bem incorporadas às técnicas e rotinas, torna a Administração Pública mais eficaz e comprometida com a melhoria de sua capacidade gerencial e administrativa.

2. *Questionário de Avaliação para o Setor de Compras e Licitação*

Órgão Avaliado:

- I.** Quantos servidores compõem o setor de compras? O quantitativo existente é o ideal?
() Sim ou () Não? Justifique.

- II.** Existe acompanhamento do andamento dos processos de compras? () Sim ou () Não? Em caso de afirmativa, assinale a temporariedade e justifique.

- () Diariamente
() Semanalmente
() Quinzenalmente
() Mensalmente
() Em um intervalo maior que um mês

- III.** Com que frequência acontece intervenção no processo de compras em andamento (solicitação de informações a área solicitante, respostas às dúvidas de outras áreas, requisição de documentos necessários)?

- () Nunca
() Pelo menos uma vez
() Mais de uma vez por processo
() Muitas vezes no andamento do processo

IV. Entre as intervenções mais comuns que ocorrem no processo de compras, qual a mais recorrente? Justifique a opção assinalada.

- () Solicitação de informações da área solicitante
- () Resposta às dúvidas de outras áreas
- () Requisição de documentação necessária
- () Erros no manuseio das informações.
- () Outras:

V. Qual o tempo MÉDIO para a formalização completa do processo de compras e envio para licitação ou para efetivação da compra direta?

- () Não sei dizer
- () Cerca de um mês
- () Entre dois a seis meses
- () Entre seis a nove meses
- () Um ano ou mais

VI. Existe planejamento para aquisição dos bens e serviços a serem adquiridos pelo órgão?

- () Não há planejamento, as compras são realizadas conforme a necessidade
- () São planejadas para um ano
- () São planejadas para seis meses
- () São planejadas para o quadrimestre

VII. Caso as áreas solicitantes planejassem as compras, o processo se tornaria mais eficiente? () Sim ou () Não? Justifique.

VIII. É possível fazer planejamento de compras para todos os bens e serviços a serem adquiridos e prestados? Justifique.

- Não é possível fazer o planejamento
- Sim, 100% dos bens e serviços que o órgão necessita para o ano
- Sim, 80% dos bens e serviços que o órgão necessita para o ano
- Sim, 50% dos bens e serviços que o órgão necessita para o ano
- Sim, 20% dos bens e serviços que o órgão necessita para o ano

IX. Existe controle das atas de registro de preços estaduais e federais? Sim ou Não? Justifique.

X. Para a realização das compras, quais foram os critérios utilizados para a definição do material, equipamento ou serviço a ser adquirido? Justifique.

- Custo
- Qualidade
- Estoque ideal no almoxarifado
- Cumprimento do plano de trabalho (Convênios)

XI. É realizada pesquisa de preços no mercado a fim de formar o estimativo? Sim ou Não? Justifique.

XII. Quanto tempo é utilizado para a obtenção das propostas que irão compor o preço de mercado? Conforme a resposta justifique o que contribuiu para que ocorresse somente neste período.

- Entre cinco a dez dias
 Entre dez a vinte dias
 Acima de trinta dias

XIII. Quais os meios utilizados para se obter o melhor resultado em menor tempo e custo baixo, tendo em vista a qualidade necessária do bem ou serviço? Justifique.

- Por e-mail
 Por telefone
 Por meio de ARP's em vigência
 Pessoalmente, *in loco*

XIV. Em relação às quantidades, condições de entrega, garantia, validade, cronogramas e outras informações contidas nos pedidos ou termos de referência, as mesmas são confirmadas e dão segurança da real necessidade para a aquisição dos bens ou serviços? () Sim ou () Não? Justifique.

XV. A operacionalidade das atividades inerentes ao setor de compras está ocorrendo de forma satisfatória, observando as informações contidas nos processos administrativos para a realização das compras? () Sim ou () Não. Justifique.

XVI. Quanto aos critérios descritos no item 1.1 – *Sistema Administrativo de Compras e Licitação*, qual é o grau de satisfação pela produtividade do setor de compras?

- () Ruim – entre 0% e 20%
- () Regular – entre 20% e 50 %
- () Boa – entre 50% e 80%
- () Muito Boa – entre 80% e 100%

XVII. Os servidores que atuam no setor de compras têm conhecimento das atividades de seu setor e dos materiais necessários ao bom desempenho de suas tarefas? () Sim ou () Não? Justifique. (em caso de afirmativo exemplifique)

XVIII. Ainda, em relação aos servidores que atuam no setor de compras, os mesmos têm conhecimento das atividades dos demais setores do órgão, como também, qual a finalidade do órgão? () Sim ou () Não? Justifique.

XIX. De um a dez, qual é o grau de conhecimento dos servidores que estão atuando no setor de compras? Marque um X na seta.



XX. Quais dos impactos negativos abaixo atrapalham o bom andamento das compras? Justifique.

- Falta de banco de preços
- Correta especificação do objeto
- Compromisso com a finalidade do órgão
- Desconhecimento da legislação específica
- Falta de um responsável pelo processo administrativo para a compra específica
- Desordem na autuação dos autos
- Manutenção de relacionamento sólido e cooperativo com as demais áreas
- Falta de rotina para a realização das atividades
- Falta de sistema informatizado que agilize as atividades de compras
- Outro:.....

XXI. É realizada análise da real necessidade para adquirir um bem ou serviço solicitado pela área técnica, buscando desta forma a melhor maneira para evitar os impactos negativos associados às compras de produtos e contratação de serviços supérfluos à necessidade da Administração Pública? () Sim ou () Não? Justifique.

