

A Reestruturação do Setor de Compras da Universidade de Brasília: a Implantação de uma Nova Estrutura de Compras, Visando à Melhoria dos Processos, à Redução das Compras Diretas e à Otimização dos Recursos Públicos

Jeremias Pereira da Silva Arraes

Universidade de Brasília-UnB, Brasil
jeremiasarraes@hotmail.com

RESUMO

No presente trabalho, apresenta-se um relato tecnológico referente à reestruturação do setor de compras da Fundação Universidade de Brasília (FUB), desde suas competências até a implantação de uma nova estrutura, com elaboração de metas e prioridades visando à otimização das compras e à economicidade dos gastos da Universidade de Brasília (UnB) para os exercícios de 2011, 2012 e 2013. O processo de otimização das compras da UnB foi iniciado em fevereiro de 2011, com a reestruturação do sistema de compras e a criação de uma nova diretoria, contemplando também a alteração da estrutura, o quantitativo de servidores e a elaboração de normas internas. O relato baseia-se nos ensinamentos do americano Roberth Denhardt, que faz uma proposta para o Novo Serviço Público, e no Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, alinhando o estudo com a realidade da gestão pública brasileira. Destacaram-se nessa nova estrutura: redução de compras por dispensa de licitação; aumento em disponibilidade de atas de registro de preço; redução das licitações na modalidade carta-convite; aumento das licitações pela modalidade pregão eletrônico; lançamento do Programa Estratégico Compra Fácil UnB; implantação da Agenda de Compras; capacitação dos servidores; e elaboração de normas internas.

PALAVRAS-CHAVE: UnB/FUB. Reestruturação de compras. Licitações.

The Restructuring Of Purchase Sector Of University Of Brasília: The Implementation of a New Purchase Structure, Aiming the Processes Improvement, Reduction of Direct Purchases and Optimization of Public Resources

ABSTRACT

In the present study, it is presented an technological report regarding the restructuring of purchasing sector of University of Brasília Foundation, since its powers to the deployment of a new structure, including the preparation of goals and priorities for the optimization of the purchases and the economy of the expenditures of the University of Brasilia for the years 2011, 2012 and 2013. The purchase optimization process of that university was started in February 2011, with the restructuring of the system for purchases and the creation of a new board, contemplating also changes to the structure, the number of servers and the preparation of internal rules. The report is based on teachings of the American Roberth Fenhardt, who makes a proposal for the new public service, and in the National Program of Public Management and bureaucracy, aligning the study with the reality of the Brazilian public management. The following stood out in this new structure: reduction of purchases by waiver of bid; increase in availability of minutes of pricing record; reduction of procurement in the form of letter of invitation; increase of the bids for electronic bidding; launching of the Strategic Program Easy Purchase UnB; implementation of the Agenda of purchases; training of servers; and preparation of internal rules.

KEY-WORDS: University of Brasília; Foundation University of Brasília; Purchases Restructuring; Bids.

1 INTRODUÇÃO

Fundada em 15 de dezembro de 1961, a Universidade de Brasília (UnB) tornou-se uma das maiores instituições de ensino do País. Atualmente, segundo o anuário estatístico 2013 da UnB, a universidade conta com um corpo docente ativo de 2.383; 2.731 técnicos administrativos; 36.135 alunos regulares e 8.314 de pós-graduação, todos distribuídos em 26 institutos e faculdades e 19 centros de pesquisa especializados.

Durante seus 53 anos de história, pouco foi feito pela melhoria de sua estrutura administrativa. Com isso, a universidade manteve boa parte de sua estrutura intacta desde sua inauguração, mesmo com as mudanças de governo e a evolução da gestão pública no País, ou seja, nada disso foi suficiente para que os gestores tomassem uma iniciativa de realizar a reestruturação dos setores estratégicos da UnB.

A Diretoria de Recursos Materiais (DRM) era um dos setores que fazia parte dessa antiga estrutura. Criada para desenvolver as atividades de compras e almoxarifado da universidade, não acompanhou a evolução e o crescimento da instituição e acabou apresentando gargalos em diversos procedimentos voltados para aquisição de bens e serviços da UnB.

Assim, entende-se que o setor de compras da UnB é indispensável para que esta instituição possa atingir suas metas, pois é nesse setor que serão adquiridos do material mais simples ao equipamento mais sofisticado para que a instituição possa desenvolver suas atividades de forma eficiente e satisfatória, priorizando sempre suas finalidades: a pesquisa, o ensino e a expansão. Entretanto, a ausência de uma estrutura moderna e com competências definidas pode influenciar negativamente o planejamento e os resultados almejados, acarretando um processo antieconômico, lento, ineficiente e ineficaz. Nesse sentido, elaborou-se um projeto de reestruturação do setor visando à otimização do sistema de compras e de seus procedimentos.

O projeto de reestruturação foi iniciado em janeiro de 2011 e passou por diversas mudanças desde a estrutura do organograma da diretoria, criação de normas e manuais, utilização de sistema informatizado, até a capacitação de servidores envolvidos no processo de compras.

Portanto, neste relato apresenta-se o processo de reestruturação do setor de compras da UnB, como ficou o novo modelo, seu organograma, quais ferramentas para otimização das compras foram implantadas, quais procedimentos técnicos foram adotados, quais dificuldades foram encontradas durante o processo de reestruturação e quais objetivos foram alcançados após as mudanças.

2 CONTEXTO E REALIDADE INVESTIGADA

A UnB, em seus 53 anos, cresceu de forma rápida, mas suas estruturas não acompanharam essa evolução. O certo é que a cada ano o setor de compras se tornava mais ineficiente. As queixas por atrasos na entrega de materiais, a impugnação e os cancelamentos de processos licitatórios por recomendações dos órgãos de controle e a perda de recursos pela não conclusão de pedidos de compras tornaram-se cada vez mais frequentes. Era nítido que o setor de compras da UnB não possuía uma estrutura adequada que pudesse atender a todas as demandas.

Essa ineficiência na execução do serviço público apresentado pela UnB, não é uma novidade na administração pública no Brasil. Há muito tempo, os gestores públicos buscam melhores práticas ou modelos de gestão que possam influenciar a melhoria do serviço público, seja por meio de uma reestruturação, seja pela criação de órgãos. Prova disso, foi a criação, em 1938, pelo governo de Getúlio Vargas (1930-1945) do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o objetivo de diminuir a ineficiência do funcionalismo público federal e reorganizar a administração pública.

Quando o setor de compras deixa transparecer dificuldades na execução de suas atividades, não atende às demandas e recebe diversos questionamentos dos órgãos de controle sobre seus processos, os gestores começam a preocupar-se com os gargalos e iniciam uma pressão sobre os responsáveis, esperando resposta imediata desse setor. Porém, essa pressão por resultados acaba influenciando o próprio setor a buscar alternativas, que, além de criarem outros gargalos, quase sempre trazem prejuízos econômicos para a instituição. Por exemplo, no intuito de dar uma resposta à alta administração, o setor de compras passa a utilizar com maior frequência as

compras diretas (com dispensa e inexigibilidade de licitação) e modalidades de licitação mais rápidas e menos burocráticas, como a carta-convite. No entanto, esses procedimentos, quando utilizados sem planejamento adequado, são antieconômicos, pois geram fracionamento de despesa e apresentam um risco maior de irregularidades devido a suas fragilidades.

A pressão por resultados imediatos em um setor que já se encontra com deficiência na execução de suas atividades acaba contribuindo para a má qualidade do gasto e para o aumento da ineficiência do serviço prestado. De maneira que, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que lançou as bases do projeto governamental brasileiro de reestruturação do aparelho estatal, mostrava em seu texto o resultado desses procedimentos: "encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal, como bens e serviços e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos" (Brasil, 1995, p. 29).

Assim, para reestruturar, era necessário primeiramente conhecer o setor de compras da UnB. Para isso, foi realizado um diagnóstico organizacional na Diretoria de Recursos Materiais (DRM), no qual se elencaram os servidores envolvidos no processo de compras, os sistemas utilizados, o nível de qualificação dos responsáveis pelos processos licitatórios; identificaram-se falhas nos controles internos, bem como se avaliou a divisão de tarefas e competências, dentre outras informações relevantes para iniciar os trabalhos de reestruturação do sistema de compras da UnB.

A estrutura da DRM era constituída pela Direção, Secretaria e dois serviços – Serviços de Compras Nacionais (SCN) e Serviços de Compras Internacionais (SCI). Essa diretoria contava com uma força de trabalho formada por 30 servidores/colaboradores, sendo 17 do quadro de pessoal efetivo da universidade, dez contratados como prestadores de serviços, um estagiário técnico e dois estagiários de apoio. Dentre os servidores efetivos, seis ocupavam função de confiança.

Durante o diagnóstico, confrontaram-se as atividades produzidas, principalmente os processos licitatórios, com o quantitativo de servidores lotados na DRM, o que revelou que seu quadro de pessoal era precário. Conforme estudo de 2008 a 2011, o volume de trabalho teve um aumento de

aproximadamente 40%, entretanto, o número de servidores foi reduzido: seis servidores foram deslocados da DRM para outros setores, sem que nenhuma permuta fosse realizada para repor o quantitativo de servidores.

Esse problema é devidamente confirmado pelos dados do Anuário Estatístico da UnB, que mostra a evolução do quantitativo de servidores, professores e alunos durante o período de 1996 a 2010. Enquanto o número de alunos teve um crescimento de 103%, o de servidores manteve-se praticamente estável, com um leve crescimento de pouco mais de 10%, ou seja, em 1996 a universidade tinha 18.271 alunos e 2.225 servidores, e em 2010 passou a ter 37.199 alunos para 2.448 servidores. Houve, por um lado, crescimento de demanda pelos serviços prestados, mas, por outro, estes permaneceram praticamente com a mesma força de trabalho, de modo que dificilmente determinado setor da UnB, principalmente a DRM, manteria uma eficiência na prestação de seus serviços.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E OPORTUNIDADE

Com base nos ensinamentos do americano Robert Denhardt (1993; 2012), que faz uma proposta para o Novo Serviço Público (NSP), com um modelo de gestão que tem como base a participação do cidadão, realizou-se um diagnóstico organizacional para detectar os principais problemas no sistema de compras da UnB e propor as mudanças necessárias para otimizar sua estrutura.

Denhardt (2012) descreve o Novo Serviço Público como alternativa de gestão pública. O NSP inspira-se na teoria da política democrática, essencialmente quando se refere à conexão entre cidadãos/seus governos/abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional na busca por um formato mais humano para a teoria da administração pública.

Para Vieira (2009), é necessário elaboração de novas ferramentas gerenciais, jurídicas e técnicas, para que haja a reformulação da forma burocrática de administração e prestação de serviços públicos. É nesse contexto que surge a oportunidade de diagnosticar os gargalos do sistema de compras da UnB, com o objetivo de propor uma nova estrutura organizacional,

visando aumentar a eficiência e a eficácia nos processos de compras da Universidade de Brasília.

Desse modo, a fim de alinhar a gestão pública brasileira a um modelo de eficiência mais compatível com a necessidade social atual e com a globalização, foi criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização –GESPÚBLICA (Brasil, 2005), que prevê excelência quanto aos serviços ofertados pelo governo.

O GESPÚBLICA, instituído pelo Decreto n. 5.378/05, em seu artigo 1º, define como sua finalidade a contribuição para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País. Devendo, ainda, mobilizar órgãos e entidades da administração pública para melhoria da gestão e desburocratização, visando à melhoria do atendimento ao cidadão e à simplificação de procedimentos e normas, ou seja, reiterando a filosofia de Denhardt (2012) na estrutura do NSP e incorporando cidadãos, seus governos e alternativas à gestão.

Nesse sentido, visando moldar o sistema de compras da UnB ao GESPÚBLICA e ao NSP, foi realizado diagnóstico organizacional para analisar o problema. Durante os trabalhos do diagnóstico organizacional, foram detectadas diversas falhas nos controles dos processos de compras da UnB: desde a falta de normas para melhoria da instrução processual às deficiências de acompanhamento de entrega de material e aplicação de penalidades aos fornecedores que descumpriam as cláusulas contratuais. Nesse processo, a falta de acompanhamento da entrega de bens/serviços prejudicava o bom funcionamento das unidades, pois, como não há controle nem aplicação de multa, o fornecedor deixa a UnB no “fim da fila” para a entrega do bem/serviço.

A receita com aplicação de penalidades por atraso na entrega de bens e serviços nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 variaram entre R\$ 66.000,00 e R\$ 299.000,00 e 98% desse valor foram multas aplicadas às empresas Planalto Service e Monte Sinai (contratação de mão de obra terceirizada), ou seja, a Universidade não aplica mais multas às empresas que atrasam a entrega de bens e serviços.

Outro dado observado foi que a Universidade deixava de descontar ou arrecadar cerca de R\$ 200.000,00 por ano, devido à falta de estrutura e de pessoal para acompanhar a aplicação de penalidades

aos fornecedores que atrasam na entrega de bens e serviços. Cabe ressaltar que o prejuízo não é apenas financeiro, pois o atraso na entrega de bens e serviços acaba prejudicando diretamente a finalidade da instituição, que é a pesquisa e o ensino, pois as unidades não conseguem realizar suas atividades sem o material necessário.

Destaca-se, ainda, que a falta de cobrança aos fornecedores por entrega imediata acarreta reclamações frequentes ao setor de compras e, conseqüentemente, os problemas pelo atraso nas compras da Universidade são levados ao Decanato de Administração (DAF) e, em alguns casos, até mesmo ao reitor.

Portanto, a administração superior deveria tomar providências imediatas quanto à nomeação/contratação de servidores para fazer o acompanhamento/controle das entregas dos bens e serviços, haja vista a perda de receita e as frequentes reclamações recebidas pelo atraso na entrega dos materiais.

Outro problema identificado foi com relação ao acompanhamento dos contratos administrativos da UnB. O Setor de Compras, responsável pela elaboração dos procedimentos licitatórios da UnB, é também responsável pela elaboração dos contratos administrativos e de seus respectivos termos aditivos. Entretanto, não compete ao setor de compras a gestão de todos os contratos.

A má gestão desses contratos foi alvo recente de críticas na mídia, pois a UnB utilizava com frequência o contrato emergencial, o que caracteriza a falta de planejamento por parte da administração. Recentemente contratos – como o de terceirização do restaurante universitário, o de licenciamento *software* do Centro de Informática (CPD) e os de seguro dos imóveis e manutenção dos elevadores de propriedade da UnB, geridos pela Secretaria de Gestão Patrimonial (SGP) – passaram por problemas semelhantes de má gestão e pedido de contrato emergencial.

Logo, era necessária a criação de uma estrutura organizacional que atendesse ao fluxo de trabalho atual da Universidade, para que, quando a alta administração elaborasse um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), os resultados fossem alcançados ou, pelo menos, se aproximassem do adequado. Para atingir tal objetivo, era necessária a reestruturação de todo o Setor de

Compras, com implantação de novo organograma, capacitação de servidores, elaboração de normas, dentre outros esforços na busca de um modelo ideal.

4 PROPOSTAS DE INOVAÇÃO/INTERVENÇÃO/RECOMENDAÇÃO

A iniciativa dos trabalhos foi voltada para: elaboração de um novo modelo de sistema de compras, com a divisão da Diretoria de Recursos Materiais (DRM) em duas diretorias (uma de compras e outra para patrimônio/almoxarifado); aprovação de um novo organograma com criação de coordenações e distribuições de competências; elaboração de normas internas e implantação de mecanismos de controle, bem como elaboração de um programa de capacitação para os servidores envolvidos no processo de compras da UnB.

A implantação de um novo modelo de compras visava à otimização do serviço de compras, por meio de um moderno processo de gestão pública, depois da reforma do aparelho do Estado, com o advento do Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão e Desburocratização (GESPUBLICA).

A princípio, os resultados mais esperados com a implantação da nova estrutura seriam concentrados na redução das compras diretas (compras sem licitação) e na elaboração de Atas de Registro de Preço, de modo a dar celeridade às aquisições e atender de imediato às necessidades das unidades da UnB. Saliencia-se que a redução de compras diretas era uma recomendação frequente dos órgãos de controle interno e externo e seu não atendimento implicava ressalvas na prestação de contas dos gestores da UnB.

Vale destacar que, para obtenção dos resultados na otimização das compras da UnB, não bastava a criação de normas internas e de uma estrutura com novas competências. Seria necessário aumentar o quantitativo de pessoal e dar o mínimo de capacitação para os servidores envolvidos com as compras da UnB, de modo a desempenharem suas funções adequadamente e com confiança.

Diante disso, era perceptível a necessidade de utilizar novas técnicas e ferramentas de gestão, que possibilitassem a otimização dos processos e melhorias na organização, ao mesmo tempo que

permitissem aprimorar o ambiente organizacional em prol de serviços públicos de qualidade, pois, conforme Vieira (2008), o interesse público se mostra em boas mãos por servidores públicos comprometidos em contribuir significativamente para a sociedade. Tais constatações reforçam o poder transformador do modelo de gestão em foco.

5 RESULTADOS OBTIDOS

O início dos trabalhos para otimização do sistema de compras da UnB ocorreu com a extinção da DRM e a criação de duas novas diretorias, a saber: 1) Diretoria de Compras (DCO) e 2) Diretoria de Gestão de Materiais (DGM), passando esta última a ter responsabilidades específicas no que se refere ao almoxarifado e ao patrimônio da UnB.

A estrutura anterior da DRM foi extinta e a atual estrutura da DCO, aprovada pelo Ato da Reitoria nº 815/2011, passou a ter a seguinte organização: Direção, Secretaria, três coordenações: Coordenação de Importação e Exportação, Coordenação de Licitações e Coordenações de Compras, esta com três divisões: Divisão de Cadastro de Fornecedores e Acompanhamento, Divisão de Aquisição, Pesquisa de Preços e Catalogação e Divisão de Controle de Contratos Administrativos. Salienta-se que, para a implantação da nova estrutura da Diretoria de Compras, diversas reuniões entre os diretores do DAF foram realizadas, com sugestões dos Decanatos de Planejamento e Orçamento (DPO) e Decanato de Gestão de Pessoas (DGP), inclusive.

Com a implantação de uma nova estrutura, também se fez necessário estabelecer novos horizontes como, por exemplo, definir qual a missão e a visão da nova Diretoria de Compras, a saber:

Missão da Nova Diretoria de Compras

Colaborar para o desenvolvimento da Fundação Universidade de Brasília (FUB), buscando soluções para os problemas técnicos e administrativos quanto ao processo de compras da UnB.

Orientar gestores, diretores, professores e comunidade acadêmica nas compras de bens e contratação de serviços para otimização da Administração Pública e transparência das contas da FUB.

Visão da Nova Diretoria de Compras

Ser uma unidade de excelência em compras nacionais e internacionais e uma referência nacional para licitações e contratos.

Cumprir informar que a DCO passou a contar com uma força de trabalho de 37 servidores/colaboradores, 21 dos quais eram do quadro de pessoal efetivo da UnB, 13 contratados como prestadores de serviços, dois estagiários técnicos e três estagiários. Ou seja, já com a reestruturação, houve um ganho de pessoal de mais sete servidores, um acréscimo de 23% se comparado com a força de trabalho da extinta DRM.

Durante o processo de reestruturação da DCO, foram utilizados instrumentos de gestão de pessoas, tais como reunião individual e em equipe, bem como aplicação de entrevista escrita. De modo que, com a aplicação da entrevista, foram identificados diversos problemas no serviço de compras, dentre os quais se destacam: a insatisfação dos servidores que trabalham com licitação, a falta de servidores para realizarem trabalho na parte de cobrança e aplicação de penalidades e a falta de capacitação.

Após a entrevista, os problemas encontrados foram levados ao conhecimento da administração superior, por meio de memorando e foram feitas propostas de melhorias, destacando-se no documento as principais informações resultantes da aplicação da entrevista, sendo elas as seguintes:

- a) foi identificado um índice alto de insatisfação no trabalho realizado pela DCO (extinta DRM). Destacando-se a Comissão Permanente de Licitação (CPL), com um percentual negativo de 100%, ou seja, todos os servidores da CPL estavam insatisfeitos com o trabalho que realizavam;
- b) os principais argumentos para a insatisfação dos servidores da DCO (extinta DRM) eram: a falta de espaço, de pessoal, de capacitação e de sistema para controle de processos (o sistema de controle de andamento de processos UnBDOC, não atendia às demandas);
- c) 100% dos entrevistados manifestaram a necessidade de participar de algum curso ou treinamento. Os treinamentos mais solicitados foram: Licitações e Contratos, Elaboração de Edital e curso de Inglês; 100% dos servidores da CPL não se sentem preparados para realizar processos licitatórios;

- d) não há servidores para acompanhar a entrega de material pelos fornecedores;
- e) não há aplicação de multas por atraso na entrega de bens/serviços e não há pessoas capacitadas para análise processual quanto à aplicação de penalidades.

De posse dessas informações, foi possível encaminhar um documento em que se solicitavam providências à administração superior para que fosse elaborado um plano de ação que minimizasse os riscos identificados na entrevista. Dentre as solicitações estavam:

- a) iniciar um processo de capacitação contínua dos servidores, com elaboração de conteúdo programático para realizar treinamentos nas áreas solicitadas, principalmente em licitações;
- b) elaborar projeto de otimização de espaço físico da DCO;
- c) solicitar ao Decanato de Gestão de Pessoas novos servidores e a reposição de servidores que saíram da extinta DRM;
- d) tendo em vista a falta de qualificação para execução dos processos licitatórios, providenciar pessoal e remover servidores já qualificados para exercerem suas atividades na CPL, bem como incluir esses servidores num processo de capacitação continuada, haja vista a exigência em lei que dispõe que esse setor deve, obrigatoriamente, participar de capacitação continuada;
- e) aprovar as normas internas que apresentam à comunidade acadêmica os procedimentos de instrução processual e que obrigam a informatização do pedido de compras pelo sistema interno;
- f) contratar/nomear pessoal para realizar o controle dos atrasos na entrega de bens e serviços, enviar carta-cobrança e aplicar penalidades.

Durante a ação de reestruturação, foi constatado um dado alarmante: 100% dos servidores da CPL não se sentiam preparados para realizar os procedimentos licitatórios. Assim, o risco de erro nesse processo era alto, comprometendo os trabalhos da administração e podendo até mesmo responsabilizar o ordenador de despesa por má gestão.

Após a identificação do problema da falta de capacitação dos servidores, foi realizado um estudo em cada área, que resultou na elaboração de um conteúdo programático para realização de treinamento *in loco*, a fim de atender às peculiaridades da Universidade. Com esse modelo de capacitação *in loco*, os professores poderiam acompanhar o fluxo de trabalho das compras e opinar para que as devidas alterações fossem realizadas. Ademais, poderia ser realizada a capacitação de todos os servidores do quadro, com participação dos terceirizados – indispensáveis na atual situação, além de representarem 44% da mão de obra da DCO.

Com o processo de capacitação aprovado, deu-se início às aulas divididas em cinco módulos, que passavam pelo entendimento básico do orçamento público até a elaboração de um processo licitatório nacional ou estrangeiro. Entretanto, por motivos alheios à vontade deste pesquisador e sem nenhuma justificativa, haja vista a disponibilidade de recursos e a aprovação de parecer jurídico, os servidores da DCO paralisaram o processo de capacitação no segundo módulo, devido a imposição do DAF.

Ressalta-se, contudo, que é de suma importância a capacitação dos servidores da DCO, a fim de que tanto o diretor de Compras quanto o decano de Administração possam ter total confiabilidade nos processos de compras, inclusive, essa capacitação deveria ser contínua, conforme determina o Decreto 5.707/2006, que trata do desenvolvimento do servidor.

Vale considerar que qualquer multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por erros nos procedimentos licitatórios pode ter um valor acima daqueles orçados para investir nos treinamentos que foram solicitados, justamente para otimizar os procedimentos de compras e, conseqüentemente, prevenir a ocorrência de erros e fraudes.

As reuniões com os outros decanatos foram importantes para formular as normas internas, pois, apesar de o processo de compras ser de competência do DAF, as normas internas elaboradas por esse decanato afetam o funcionamento de toda a estrutura da UnB, especialmente no que tange ao planejamento dos gastos, matéria de competência do DPO.

Então, de imediato, foram elaboradas duas importantes normas para otimização do sistema de compras: o Ato DAF nº 102/2011 (que estabeleceu a obrigatoriedade da utilização do pedido de compras informatizado por meio

do Sistema de Informação de Materiais e Serviços - SIMAR) e o Ato DAF nº 218/2011 (que estabeleceu regras e procedimentos referentes à instrução processual e ao pedido de compra).

Cabe ressaltar que o SIMAR é um programa desenvolvido pelo Centro de Processamento de Dados da UnB – CPD (atual Centro de Informática), justamente para atender aos procedimentos de compras. Entretanto, o sistema estava inutilizado e, com a aprovação do Ato DAF nº 102/2011, foi possível iniciar um processo de informatização do pedido de compras.

O SIMAR, além de gerar relatórios dos gastos de cada unidade, fornece informações precisas à Diretoria de Compras, como, por exemplo, preço médio de aquisição de bens e materiais mais utilizados pela UnB. Essas informações são utilizadas para elaboração de atas de registro de preço, haja vista que, de posse das informações, é possível saber quais materiais comprados por dispensa de licitação são solicitados com maior frequência pelas unidades. Diversas unidades compravam, por exemplo, ração para animais, e a lei autoriza a aquisição de bens e serviços comuns por dispensa de licitação até o limite de R\$ 8.000,00. Acontecia que diversas unidades compravam ração até o limite do valor de R\$ 8.000,00, pois a lei permitia. Entretanto, essa compra parcelada de R\$ 8.000,00 + R\$ 8.000,00 + R\$ 8.000,00 é reputada ilegal e caracteriza fracionamento de despesa. Logo, por meio do SIMAR, foi possível identificar que a UnB gastava com ração, por exemplo, cerca de 30 mil reais. Assim, a Diretoria de Compras elaborava um processo licitatório por Ata de Registro de Preço com esse valor, reduzindo a compra direta e dando celeridade à aquisição, além de propiciar uma aquisição com preço bem inferior ao anterior, devido à abrangência da competitividade do mercado dentro do processo licitatório.

É importante destacar que era meta estabelecida pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UnB o aumento dos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico e das atas de registro de preço (tipo de licitação em que, depois de realizado o pregão eletrônico, o fornecedor registra seu preço para determinado material, por prazo definido em edital, sem que a administração tenha obrigação de comprar), tendo em vista serem essas ferramentas indispensáveis à celeridade e à economicidade do processo de compras.

A fim de atender às recomendações dos órgãos de controle, bem como às exigências da nova estrutura, foram realizados procedimentos de unificação de setores de compras. Na UnB existiam diversos setores de compras, espalhados em várias unidades, que apenas instruíam o processo e o encaminhavam para a extinta DRM. Saliente-se que o pessoal dessas unidades estava apto a realizar processo licitatório e encontrava-se ocioso.

Com a criação da DCO, iniciou-se um processo de unificação das compras que extinguiu setores de compras da Prefeitura do *Campus* (PRC) e do Centro de Manutenção de Equipamentos Científicos (CME). Com a extinção das setoriais de compras, a DCO recebeu os servidores dessas unidades, aumentando sua força de trabalho, especialmente no que se refere ao setor de licitação, que, de quatro servidores, passou a ter dez. Isso foi considerado um grande avanço, pelos servidores que integravam a Coordenação de Licitação.

Por fim, cumpre registrar que uma das ações mais importantes foi o lançamento do Programa Estratégico Compra Fácil UnB, que estabelecia diversas etapas para otimização dos processos de compras da UnB, uma das quais era a implantação de uma Agenda de Compras. O programa foi lançado em 15/02/2012, em uma palestra que movimentou toda a Universidade por dois dias consecutivos: no primeiro dia, apresentou-se o programa aos técnicos envolvidos no processo de compras; e, no segundo, foi apresentado aos professores responsáveis pelas solicitações de compras de suas unidades.

6 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

Com base no que foi planejado (metas) pela UnB e nos resultados alcançados (desempenho operacional), faz-se necessária uma comparação para identificar os objetivos alcançados e apresentar as contribuições do trabalho.

Assim, foram estabelecidas como metas:

- a) reestruturar a DRM com novo organograma e distribuição de competências;
- b) atender a recomendação da Controladoria Geral da União (CGU) para unificação das compras na UnB, centralizando setores de compras

da Fundação Universidade de Brasília (FUB) Reitoria/ Prefeitura do *Campus* (PRC)/ Centro de Manutenção de Equipamentos Científicos (CME)/ Restaurante Universitário (RU)/ Centro de Processamento de Dados (CPD) – atual Centro de Informática;

- c) reduzir dispensas de licitação (nos termos do art. 24, I e II) em 50% em quatro anos (2011/2012/2013/2014), conforme Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI);
- d) aumentar em 50% as Atas de Registro de Preço disponíveis;
- e) realizar 90% das compras de bens e serviços da UnB na modalidade pregão eletrônico;
- f) capacitação dos Servidores da DCO;
- g) elaboração de Normas Internas;
- h) agenda de Compras 2012/2013.

Desse modo, com base nas metas traçadas, foram disponibilizadas atas para aquisição de filtros e elementos filtrantes, serviços gráficos, ar-condicionado, eletrodoméstico, audiovisual, material de expediente/escritório, material de limpeza, bem como diversos materiais para manutenção do *campus* (material elétrico, hidráulico, alvenaria e marcenaria) e outros. Além de concluir ata com 90% dos materiais de consumo utilizados pelo Hospital Veterinário (HVET), considerado um dos grandes problemas das compras em exercícios anteriores, devido à complexidade dos materiais.

Houve redução das licitações na modalidade carta-convite – em 2010 foram realizados 65 processos, 47% do total das licitações da UnB, já em 2011, apenas 23% dos processos foram realizados nessa modalidade, e a tendência era de que para 2012 não se utilizasse mais essa modalidade de licitação, pois ela é simples e mais passível de fraude. Essa ação foi tão importante quanto a redução de dispensa de licitação, pois reduziram-se os riscos de fraude e aumentaram-se o controle e o número de processos na modalidade pregão eletrônico. Ressalta-se, que a realização da licitação por meio de pregão eletrônico, além de dar maior transparência à contratação, aumenta a competitividade, sendo mais vantajosa economicamente para administração.

Quanto à capacitação dos servidores, a Coordenadoria de Capacitação do Decanato de Gestão de Pessoas (PROCAP/DGP) realizou um treinamento introdutório para, posteriormente, iniciar o treinamento fechado, conforme

conteúdo programático elaborado pela DCO. Entretanto, não existiu autorização consensual entre o setor jurídico e auditoria interna para capacitar os terceirizados. Assim, foi solicitada pelo DAF a paralisação do processo de capacitação no segundo módulo, mesmo havendo disponibilidade de recursos e acompanhamento do treinamento pelo DGP e pela Auditoria Interna.

Foram elaboradas normas internas para utilização do SIMAR, Ato DAF nº 102/2011 – programa que contribuiu no exercício de 2012 para elaboração das Atas de Registro de Preço – e para regulamentação dos procedimentos de compras na UnB, Ato DAF 218/2011 – ato de fundamental importância na instrução processual, pois facilita os trabalhos da Coordenação de Licitação)

Por meio do Programa Estratégico Compra Fácil UnB, foi lançada a Agenda de Compras da universidade, de modo a estabelecer os prazos para solicitação de compras e contribuir com o planejamento dos gastos da UnB. Ressalta-se que, hoje, a agenda de compras encontra-se em pleno funcionamento e é ferramenta estratégica de planejamento no processo de compras, de acordo com o que se observa no site da UnB acerca da divulgação da Agenda de Compras para o Exercício de 2013/2014.

Por conseguinte, em um processo de reestruturação, os resultados são alcançados no médio e longo prazo, entretanto, observou-se que em apenas um ano foram atingidas metas que a administração superior projetou para quatro anos em seu Plano de Desenvolvimento Institucional. Ou seja, trata-se de resultados bastante satisfatórios e motivadores, que foram destaque na imprensa com o título: “UnB atinge metas de transparência em suas compras”.

Além disso, em reunião do reitor e seus decanatos com a CGU, foi elogiada a expressiva redução de compra direta no exercício de 2011 (redução de 40%) e foram retiradas da prestação de contas da UnB as incômodas recomendações de fracionamento de despesa e o aumento de compras sem licitação. Ressalte-se que esses resultados não só atendem às recomendações dos órgãos de controle, como também dão maior transparência e economicidade às compras da UnB.

O fator determinante para atingir as metas estabelecidas nesse projeto foi o comprometimento de todos os servidores da DCO. Não há possibilidade

de resultados satisfatórios sem que a equipe trabalhe em sintonia, sem que a equipe tenha confiança em quem a dirige ou coordena.

A confiança da Administração superior no trabalho apresentado também foi de extrema importância para que se conseguisse realizar uma reestruturação nesse nível de complexidade, haja vista que tais mudanças são recusadas com frequência, muitas vezes sob a justificativa de aumento de despesa com pessoal com a nomeação/contratação de novos servidores e criação de novas funções. Prova disso, é que a maioria das unidades da UnB não acompanhou a evolução da universidade e permanece com as mesmas estruturas de 50 anos atrás.

Se a estrutura da UnB não acompanha seu crescimento proporcionalmente, a tendência é que os gargalos da administração aumentem e, conseqüentemente, causem lentidão e onerosidade ao fluxo dos processos administrativos. Assim, a partir de uma nova estrutura, conseguiu-se elaborar um novo modelo de gestão, com a devida distribuição de competências, facilitando a implementação das ações planejadas.

A nova estrutura organizacional, associada à implantação de controles internos, à elaboração de normas e à colaboração dos servidores com a nova filosofia de trabalho, tornou possível a redução das compras por dispensa em 37,12%, em relação ao exercício de 2010, e em 42,63%, em comparação ao exercício de 2009 – redução de grande relevância para a Administração, haja vista que, em um único ano, a UnB praticamente atendeu à meta de redução das dispensas em 50% no prazo de quatro exercícios. Ressalta-se aqui que a redução existiu mesmo com a unificação das compras com as dispensas da PRC e CME realizadas pela UG 154040 (Unidade Gestora da FUB/UnB), com isso, a redução das compras sem licitação é ainda mais significativa, pois a unificação eliminou as compras diretas realizadas pela PRC e CME.

Essa redução se mostra um avanço nas compras da UnB, pois nos últimos exercícios, os órgãos de fiscalização (Controladoria Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU) criticaram a falta de planejamento da UnB – sendo o quantitativo de compra direta, a maior prova disso.

Vale destacar também alterações significativas com a criação de uma Coordenação de Licitação para dar celeridade aos processos de compras da UnB. Essa coordenação implantou mecanismos de controle e buscou utilizar modalidades de licitação mais ágeis para a administração e, principalmente,

diferenciou Comissão de Permanente de Licitação – CPL (bastante utilizada pela estrutura extinta) e pregoeiros e equipe de apoio (que instituíram a obrigatoriedade do processo licitatório na modalidade Pregão nas compras da UnB).

Com a implantação da Coordenação de Licitação, foi possível aproximação da meta estabelecida de realizar cerca de 90% dos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico, tendo em vista a obrigatoriedade de realizar pregão para aquisições de bens e serviços comuns, conforme determina legislação vigente.

Em relação ao controle dos contratos administrativos, na reestruturação do setor de compras, em sua nova estrutura, criou-se a Divisão de Controle de Contratos Administrativos, inicialmente, para coordenar atividades pertinentes a contratos, no âmbito do DAF, decorrentes de licitação, contratações diretas, permissões de uso, aditivos e ajustes de conta.

Dessa forma, percebe-se que a aprovação pela Administração da reestruturação do sistema de compras, com distribuição de competências e elaboração de normas internas, foi fator decisivo para a consecução das metas estabelecidas no início do projeto, como redução de compra direta (impacto direto na economicidade dos gastos); utilização do pregão eletrônico como modalidade principal nas aquisições da UnB; redução da modalidade carta-convite (devido a sua fragilidade); aumento da disponibilização de Atas de Registro de Preço, dentre outras metas.

REFERÊNCIAS

- Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Brasil. (2005). *Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005*. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 24 de agosto, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm
- Brasil. (2006). *Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006*. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília. Recuperado em 24 de agosto, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm
- Denhardt, R. B. (1993). *The pursuit of significance*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da administração pública* (F. G. Heidemann Trad. técnica e glossário). São Paulo: Cengage Learning.
- Universidade de Brasília. (2011). *Ato da Reitoria n. 815/2011*. Brasília.
- Universidade de Brasília. (2011a). *Ato do Decanato de Administração n. 102/2011*. Fixa os procedimentos referentes a Pedidos de Compras no âmbito do DAF. Brasília. Recuperado em 24 de agosto, 2017, de http://www.daf.unb.br/images/DAF/AtosDecano/ato_daf_102-2011.pdf
- Universidade de Brasília. (2011b). *Ato do Decanato de Administração n. 218/2011*. Regulamenta normas, procedimentos, rotinas e critérios para compras de bens e serviços no âmbito da Fundação Universidade de Brasília. Brasília. Recuperado em 24 de agosto, 2017, de http://www.daf.unb.br/images/DAF/AtosDecano/ato_daf_218-2011.pdf.
- Vieira, R. E. (2008). Administração pública de caráter democrático e participativo no Estado de Direito no Brasil: o Novo Serviço Público face à Constituição de 1988. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 4. Recuperado em 24 de agosto, 2017, de <http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/218/211>
- Vieira, R. E. (2009). Democracia e políticas públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no Estado de

Direito no Brasil. *Revista Direito e Política*, 4(2), 267-292. Recuperado em 24 de agosto, 2017, de <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7230/4117>