

Benchmarking Colaborativo para o setor de Licitação: uma análise entre o Instituto Federal de Santa Catarina e o Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina

Ronaldo Pierri¹

Nelson Granados Moratta²

RESUMO

O Direito Fundamental à boa Administração Pública estabelece que o Poder Público deva atuar em conformidade com o interesse público, ou seja, necessita da aplicação dos princípios atrelados ao artigo 37 da Constituição Federal, os quais em regra englobam o direito da administração pública eficiente, que atue de maneira transparente, proporcional, motivando suas decisões, e atuando com imparcialidade. O objetivo da presente pesquisa consiste em analisar as melhores práticas utilizadas pelo Departamento de Licitações da Reitoria do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) com a finalidade de encontrar soluções, através da troca de conhecimento e aprendizagem entre o IFSC e o Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina (Coren/SC), para os problemas encontrados no cumprimento dos prazos licitatórios do Conselho de Enfermagem. Este trabalho apresenta uma pesquisa aplicada, descritiva, com abordagem qualitativa e método dedutivo, por meio de procedimento de pesquisa documental, bibliográfico e pesquisa de campo, realizados através de visita técnica ao departamento de licitação da reitoria do IFSC. Para a obtenção de respostas aos problemas encontrados, utilizaram-se os fundamentos do Benchmarking Colaborativo como ferramenta no compartilhamento de conhecimento e aprendizagem, entre processos de trabalho similares do setor de licitação da reitoria do IFSC e os processos licitatórios Coren/SC. Os resultados encontrados por meio da análise da estrutura do setor de compras da reitoria do IFSC demonstraram que quanto mais organizadas forem as etapas dos processos licitatórios, com a segregação de funções, tende-se a obter resultados mais eficientes nas contratações da instituição. Verificou-se também, que possuir um setor técnico com responsabilidade de acompanhar e conduzir todo o processo de compras proporciona uma diminuição de possíveis falhas nas compras públicas. Os dados contribuíram para a criação do setor de licitação do Coren/SC, com a finalidade de organizar e gerenciar os processos licitatórios da autarquia.

Palavras-chave: Administração Pública. *Benchmarking* Colaborativo. Licitação. IFSC. Coren/SC.

ABSTRACT

The Fundamental Right to Good Public Administration establishes that the Public Power must act in accordance with the public interest, that is, it needs the application of the principles linked to article 37 of the Federal Constitution, which as a rule encompass the right of efficient public administration, which act in a transparent, proportionate manner, motivating your decisions, and acting impartially. The objective of this research is to analyze the best practices used by the Tender Department of the Rectorate of the Federal Institute of Santa Catarina (IFSC) in order to find solutions, through the exchange of knowledge and learning between the IFSC and the Regional Nursing Council Santa Catarina (Coren/SC), for the

¹ Acadêmico do Curso de Pós Graduação de Gestão Pública na Educação Profissional e Tecnológica do Instituto Federal de Santa Catarina. ronaldopierri@gmail.com:

² Professor do Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC – Câmpus da Cerfead, mestre em Administração de empresas e orientador do artigo – moratta@ifsc.edu.br.

problems encountered in meeting the Nursing Council's bidding deadlines. This work presents an applied, descriptive research, with a qualitative approach and deductive method, through a documentary, bibliographic and field research procedure, carried out through a technical visit to the IFSC rector bidding department. In order to obtain answers to the problems encountered, the foundations of Collaborative Benchmarking were used as a tool for sharing knowledge and learning, among similar work processes in the IFSC rector's bidding sector and the Coren/SC bidding processes. The results found through the analysis of the structure of the purchasing sector of the IFSC rectory showed that the more organized the stages of the bidding processes are, with the segregation of functions, the tendency to obtain more efficient results in hiring the institution. It was also found that having a technical sector with responsibility for monitoring and conducting the entire purchasing process provides a reduction in possible failures in public purchases. The data contributed to the creation of the Coren/SC bidding sector, with the purpose of organizing and managing the municipality's bidding processes.

Keywords: Public Administration. Collaborative Benchmarking. Bidding. IFSC. Coren/SC.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública Brasileira tem passado por uma série de transformações e inovações nos últimos tempos. Com isto, muitos mecanismos de diferentes áreas têm contribuído para o alcance de resultados mais adequados, eficientes, provedores de valores, no atendimento ao interesse público.

Por sua vez, o Poder Público diferente do particular deve agir segundo aquilo que a lei estabelece. Neste sentido, os processos de compras realizados pelos órgãos públicos estão condicionados a procedimentos disciplinados por lei, para que os atos práticos não sejam tomados de forma a beneficiar interesses próprios.

Desta forma, a busca dos melhores resultados nos processos licitatórios realizados pelo Poder Público, passa por atuações transparentes, que cumpre os seus deveres de forma eficiente, agindo de maneira imparcial, características estas conectadas à boa Administração Pública.

As licitações públicas, regulamentada pela Lei nº 8.666/1993, quando conduzida sem o devido cuidado, acarretam problemas para a Administração Pública. O Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina tem passado por dificuldades na condução dos seus processos licitatórios, os mecanismos empregados nos procedimentos de compras não têm sido cumpridos, gerando perda de prazos processuais e atrasos nas contratações.

Diante do cenário apresentado, utilizar-se como ferramenta o *Benchmarking* Colaborativo, na busca das melhores práticas de gestão, visando procurar inspiração, conhecimento, aprendizagem, entre o departamento de licitação da reitoria do IFSC e Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina.

Por meio do desenvolvimento deste trabalho, foi realizada uma pesquisa aplicada e descritiva, com abordagem qualitativa e método dedutivo, por meio de procedimentos de pesquisa documental, bibliográfico, e pesquisa de campo, visando analisar as melhores práticas utilizadas pelo departamento de licitação da reitoria do Instituto Federal de Santa Catarina, na condução dos processos licitatórios.

As informações levantadas na pesquisa demonstraram que, quanto mais organizadas forem as etapas dos processos licitatórios, com a segregação das funções, tende-se a obter resultados mais eficientes nas aquisições públicas, o que será confirmado através dos dados apresentados neste trabalho.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito fundamental à boa Administração Pública está consagrado na Constituição da República Federal do Brasil de 1988, e pode ser compreendido como bem afirma Marcelo Harger: “[...] o direito constitucional é a espinha dorsal do direito administrativo”. (HARGER, 2001, p. 89). Portanto, demonstra-se que o direito administrativo precisa estar entendido com os princípios constitucionais, para conduzir seus atos de forma a respeitar e aplicar os fundamentos a uma boa administração.

A explicação mais clara e objetiva do que vem a ser esse direito fundamental à boa Administração Pública está vinculado com os demais princípios inseridos na lei maior, como argumenta Juarez Freitas: “[...] que pode ser assim compreendida: trata-se do direito fundamental à Administração Pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade por suas condutas”. (FREITAS, 2009, p. 22).

A importância da aplicação do direito fundamental à boa Administração Pública proporciona benefícios para a sociedade, visto que as escolhas administrativas são pautadas em critérios de conveniência, oportunidade, legalidade e eficiência, funcionando como verdadeiro vetor de equilíbrio para o Poder Público.

Na mesma linha de pensamento, podemos dizer que o Estado, conduzido pelo direito fundamental à boa Administração Pública, deve atuar para a sociedade, conforme estabelece Juarez Freitas:

[...] Estado promotor do núcleo essencial dos direitos fundamentais, quer dizer, o Estado do direito fundamental à boa administração pública e, nessa medida,

promotor do “bem de todos” (CF, art. 3º). Daí segue, por exemplo, a irrenunciável titularidade da prestação eficiente e eficaz dos serviços públicos (ainda que delegável e execução a parceiros privados). (FREITAS, 2009, p. 144).

Desta forma, se entende que a administração pública não cuida apenas de interesses do Estado, mas principalmente dos interesses dos cidadãos, que são respaldados pelos direitos fundamentais. Marçal Justen Filho sintetiza bem este entendimento ao propor que:

[...] o direito administrativo tem um compromisso com a realização dos interesses coletivos e com a produção ativa dos valores humanos. Há valores fundamentais a serem realizados, cuja afirmação é inquestionável e cuja produção não pode ser deixada às escolhas individuais e egoísticas. (JUSTIN FILHO, 2006, p. 03).

Assim o direito fundamental à boa administração pública é fonte da qual o Estado precisa se orientar para realizar suas ações, respeitando a dignidade da pessoa humana, agindo com coerência, buscando sempre os interesses coletivos em consonância com o interesse público, que estão respaldados na própria constituição. Como afirma Marcelo Hager; “[...] interesse público é, na realidade, aquilo que a Constituição e a lei determinam como tal”. (HARGER, 2001, p. 98).

2.2 DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O Ato Administrativo dentro do sistema constitucional em que vivemos deve estar em conformidade com os preceitos estabelecidos pela lei. Hely Lopes Meirelles afirma que: “Ato administrativo é toda manifestação pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir; resguardar; transferir; modificar; extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administradores ou a si própria”. (MEIRELLES, 2009, p. 152)

Outro ponto de vista sobre o que vem a ser o ato administrativo é argumentado por Celso Antônio Bandeira de Mello, que menciona o seguinte: “declaração do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”. (BANDEIRA, 2009, p. 380).

Todos os atos administrativos carecem desta formalidade para terem efeitos válidos perante a sociedade, como argumenta Juarez Freitas “[...] todos os atos administrativos que afetam direitos ou interesses legítimos tem de ser levados a efeito com inteiro resguardo do dever de fundamentação consistente no devido processo”. (FREITAS, 2009, p. 33).

Fica claro que existe uma orientação legal para que os atos produzam seus resultados em consonância com os princípios e normas que regem o Poder Público. Além disso, a

discricionariiedade do gestor público é delimitada por lei, para garantir que os atos administrativos não sejam tomados de forma a beneficiar interesses próprios.

O gestor público possui papel fundamental para construção de uma Administração eficiente. Os atos por ele praticados são ligados a deveres e obrigações que somente possuirão validade quando atenderem a exigência constitucional prevista no art. 37, caput, da referendada Constituição Cidadã: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. (BRASIL, 1988)

Portanto, todos os atos administrativos vinculados a uma boa gestão pública são precedidos de bases legais, que respeitem o interesse coletivo, bem como o direito fundamental a boa Administração, consolidados na Constituição Federal de 1988. As decisões proferidas pelo Poder Público carecem não apenas da legalidade, mas, e principalmente, de ação, tão importante quanto, que será abordado em seguida.

2.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Emenda Constitucional 19/1998, incluiu no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da eficiência na Administração Pública. Tal fato se tornou de grande importância para o Poder Público, pois o princípio em questão é instrumento para se fazer exigir do Estado o melhor resultado possível nos serviços e escolhas que forem realizadas. Alexandre Morais definiu com muita propriedade o referido tema:

Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a perseguição do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. (MORAES, 1999, p. 30).

Verifica-se, desta maneira, que o princípio da eficiência busca atender com propriedade e perfeição as atividades exercidas pelo Estado, objetivando a decisão mais eficaz e melhor para o interesse da coletividade.

Segundo Emerson Gabardo, a expressão ‘eficiência administrativa’ não seria a mais correta a ser utilizada em um contexto mais amplo, como ele argumenta: “[...] em uma concepção abrangente, não seria correto falar em eficiência administrativa, mas sim em eficiência de Estado”. (GABARDO, 2002, p. (18).

Nesta linha de raciocínio, o Estado, para ser considerado como eficiente, deve acatar certos pressupostos. Como afirma Juarez Freitas: “Será eficiente a Administração Pública que cumprir com excelência a lei a moral, de forma impessoal e pública”. (FREITAS, 2009, p.330).

Como já mencionado, o princípio da eficiência é considerado fonte primordial e de grande relevância para a Administração Pública, ou seja, o gestor público deve agir com imparcialidade nas suas condutas, e perseguir sempre os resultados que melhor atenda ao anseio da sociedade.

O princípio da eficiência vincula o Poder Público a atuar com qualidade e excelência, buscando desempenhos favoráveis e satisfatórios para a população. Hely Lopes Meireles afirma o seguinte:

O princípio da eficiência 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. (MEIRELLES, 2009, p. 98).

Assim sendo, o princípio exige que o agente público atue de forma a alcançar os resultados mais satisfatórios, optando pelo lado mais benéfico para a sociedade. Como afirma Marcelo Harger: “O princípio da eficiência impõe a adoção da melhor opção. O desrespeito a essa regra implica a invalidade do ato. Essa é a grande utilidade do princípio da eficiência”. (HARGER, 2001, p.142).

O Estado tem papel fundamental para a construção de uma sociedade igualitária, atrelada ao agir com eficiência do Poder Público, e que atue de forma a aplicar os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal.

Desta forma, os princípios e regras estudados até aqui são a base e os critérios que o Poder Público deve observar para posteriormente atuar, com o objetivo de sempre escolher a proposta mais agradável e o resultado mais eficiente para o interesse público, como reza e estabelece a Constituição Federal.

2.4 LICITAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública Brasileira, ao contrário dos particulares, não possui liberdade quando necessita contratar a execução de obras e serviços, bem como a locação de imóveis ou aquisição de determinado produto. Tal fato se deve ao atendimento dos princípios estabelecidos no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, tendo em vista o princípio da

igualdade de todos para contratar. Desta maneira, o Poder Público, para adquirir serviços ou bens que forem de sua necessidade, precisa se reportar ao procedimento estabelecido em lei, este denominado licitação.

Segundo Marçal Justen Filho licitação é: “um procedimento administrativo disciplinar por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica”. (JUSTIN FILHO, 2006, p. 316).

Neste sentido, o procedimento denominado licitação, utilizado pela Administração Pública, é uma ferramenta importante para a aplicação dos pressupostos necessários à boa Administração Pública, gerando um controle significativo na liberdade do agente, pois o objetivo é selecionar a proposta mais vantajosa e eliminar qualquer benefício pessoal.

A Lei Federal n.º 8.666, criada em 21 de julho de 1993, e alterações posteriores, tem como objetivo a regulamentação do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, conforme menciona o próprio preâmbulo da lei de licitações. O artigo 37, inciso XXI da Constituição estabelece o seguinte:

Art. 37. XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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 qualidade técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Desta forma, a lei foi estabelecida com o intuito de atender os anseios e dar segurança à Administração Pública, como afirma Petrônio Braz: “A licitação é um conjunto de atividades instrumentais que dá segurança à Administração [...], abrindo a todos os cidadãos a oportunidade de, em pressuposta igualdade de condições, participarem da própria Administração através da oferta de bens e serviços ao Poder Público.” (BRAZ, 2001, p. 243).

Verifica-se, desta maneira que a aplicação dos procedimentos e princípios vinculados a referendada lei 8.666/93, possuem o objetivo de proporcionar transparência e eficiência nos atos praticados pelo Poder Público. O dever da Administração Pública esta alicerçado no artigo 37 inciso XXI da Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988, bem como normas hierarquicamente abaixo da Constituição Federal.

É importante destacar que, os procedimentos licitatórios em muitos órgãos da Administração Pública são organizados com base em sua estrutura física e pelo quadro funcional da instituição.

Neste sentido, foi verificado que as práticas adotadas pelo Poder Público visando a contratações de serviços e aquisições bens, são compiladas em manuais que orientam o agente público na condução dos procedimentos licitatórios, como enfatiza o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde do Ministério da Saúde descrito abaixo:

[...] as orientações contidas neste Manual possibilitam uma consulta rápida e prática sobre o assunto. Visa organizar a legislação afeta ao tema, apontando as obrigações legais e constitucionais dos gestores; auxiliar gestores e técnicos na contratação de serviços de saúde complementares na rede privada e estimular o planejamento, a programação e a regulação dos recursos financeiros e assistenciais, de acordo com as necessidades do gestor e da população. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017).

O objetivo destes instrumentos é orientar e detalhar as etapas e fases da licitação, apresentando elementos necessários ao bom funcionamento da Administração Pública, no que se refere às compras públicas, como por exemplo, quais os setores responsáveis em fazer a confecção do Edital de licitação, quais os prazos que cada setor possui os processos licitatórios. Além disto, fornecem subsídios para o aprimoramento da rotina de trabalho, otimizando os resultados exigidos dos serviços envolvidos no processo de licitação.

2.5 BENCHMARKING COLABORATIVO

Segundo o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, o *Benchmarking* Colaborativo consiste em um dispositivo que visa avaliar desempenhos com resultados benéficos praticados por determinada entidade, e que serão implementadas por outro ente com práticas similares, conforme transcrito abaixo:

Método para comparar o desempenho de processos, práticas ou produtos com similares mais eficazes e eficientes, interna ou externamente, com o objetivo de entender as práticas que conduzem ao desempenho superior, adaptá-las e implementar melhorarias significativas. (GESPÚBLICA. 2019).

Outro conceito que contribui para o entendimento do *Benchmarking* Colaborativo, e que tem sido utilizado pela Administração Pública na busca por práticas de melhoria em suas atuações, é o trazido pelo Ministério do Planejamento: “Estudo realizado por um grupo de instituições sobre um determinado objeto, que pode ser um processo, produto ou prática, para compartilhar conhecimento e resolver problemas em comum.” (Ministério do Planejamento, 2020).

A constante necessidade de implementar mecanismos inovadores e eficazes pelo Poder Público deve ser o alvo primordial do agente público, como meio de atender ao interesse da coletividade, na construção de uma sociedade mais eficiente.

O *Benchmarking* Colaborativo como ferramenta, e como um processo participativo na esfera governamental, tem estabelecido bons resultados na pesquisa pelas melhores práticas, conforme sustenta Flávia Aparecida Tiradentes Cardoso:

Aumento da probabilidade de satisfazer as necessidades dos clientes ao entender a identificação das suas necessidades como 16 um processo da organização; Estabelecimento de objetivos (metas) eficazes ao forçar a organização a manter um permanente enfoque no ambiente externo e assegurar a sua adaptação; Conseguir a verdadeira produtividade ao envolver os colaboradores, a todos os níveis, em resolver os problemas da organização; Garantir a competitividade ao entender e conhecer a concorrência e os clientes; Permitir a implementação das melhores práticas nos processos ao procurar a aprendizagem das práticas usadas por organizações que são conhecidas como sendo as melhores. (CARDOSO, 2004, p.15 e 16).

Neste sentido, o portal do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização apresenta o *Benchmarking* Colaborativo de maneira clara aos interessados em utilizar este dispositivo, afirmando ser:

[...] processo participativo e colaborativo, característico do setor público, no qual algumas instituições públicas se reúnem e decidem colaborar entre si buscando identificar as melhores práticas de forma mútua com o intuito de melhorar seus processos e práticas internas e assim aumentar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais. (GESPÚBLICA, 2019).

É importante registrar, que os princípios fundamentais do *Benchmarking* e que devem ser observados estão alicerçados em quatro pontos, conforme estabelece portal da GESPÚBLICA: a) Reciprocidade - disposição para compartilhar informações sobre o objeto do estudo [...]; b) Analogia - existência de similaridade entre os objetos comparados, [...]; c) Medição - necessidade de avaliar a qualidade das práticas das organizações participantes, [...]; d) Validade - pertinência, confiabilidade [...] das informações obtidas. (GESPÚBLICA, 2019).

A utilização do *Benchmarking* Colaborativo como ferramenta a ser aplicada pelo Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina, objetivando identificar as melhores práticas realizadas pelo Departamento de Licitação da Reitoria do Instituto Federal de Santa Catarina, tem como base resultados benéficos e que serão apresentados oportunamente nos dados da pesquisa.

Flávia Aparecida Tiradentes Cardoso, no texto *Benchmarking: uma Ferramenta Gerencial a ser Aplicada no Setor de Prestação de Serviços no Brasil*, considera que o *Benchmarking* é um dispositivo de mudança nas instituições, visto que utiliza práticas previamente testadas e aprovadas, conforme descrito abaixo:

A possibilidade de estabelecimento a qualquer nível da organização, em qualquer área funcional e em qualquer momento permite a empresa vislumbrar oportunidades e ameaças

competitivas, prevendo-a de ter que "reivindicar a roda", possibilitando uma aceleração nas mudanças por utilizar práticas previamente testadas e aprovadas. É, portanto, a maneira mais eficaz de estabelecer metas, objetivos e resultados. O benchmarking promove trabalho em equipe baseado na necessidade competitiva e orientado por dados, não por intuição. (CARDOSO, 2004, p.16).

Por sua vez, Maurício Gariba Júnior analisa o *Benchmarking* como uma ferramenta que visa averiguar de maneira minuciosa oportunidades de melhoria internas num ciclo de aprendizagem, conforme afirma:

A técnica de benchmarking visa, portanto, à procura de pontos de referência que comparem o desempenho com a concorrência, com o objetivo de melhorar o rendimento naquele aspecto que se quer medir. O benchmarking sugere um processo estruturado de identificação daquilo que se deseja aperfeiçoar, um processo de investigação de oportunidades de melhoria internas e um processo de aprendizagem, uma vez que não se trata de aplicar nada diretamente, mas sim adaptar as melhores práticas do processo à mentalidade e cultura da própria empresa. (GARIBA, 2005, p.116).

Desta forma, os problemas enfrentados pelo Coren/SC, os quais posteriormente vão ser exibidos, na condução dos seus Processos Licitatórios serão tratados de maneira a confrontar entre as práticas adotadas pelo Instituto Federal de Santa Catarina por meio de uma parceria voltada a desenvolver atuações de excelência.

3. METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é tratar a forma metodológica abordada na pesquisa, tendo como premissa o que leciona Marconi e Lakatos a respeito do conceito de pesquisa, ao estabelecer pesquisa como sendo um processo solene com método de compreensão reflexiva, constituindo-se numa trajetória para entender a realidade ou desvendar verdades parciais, fundamentado em tratamento científico. (MARCONI; LAKATOS, 2010).

A metodologia utilizada para a realização do presente estudo será uma pesquisa aplicada, descritiva, com abordagem qualitativa e método dedutivo, por meio de procedimento de pesquisa documental, bibliográfico e pesquisa de campo, através de visita técnica ao Departamento de Licitação da Reitoria do Instituto Federal de Santa Catarina, proporcionando o levantamento de informações objetivas e concretas quanto aos procedimentos adotados pelo setor de compras da instituição.

A escolha pelo Departamento de Licitação da Reitoria do IFSC foi priorizada tendo em vista já conhecer o trabalho realizado pelo setor de compras da instituição, e por conhecer o coordenador do departamento de licitação.

Registra-se que, a escolha pelo método da pesquisa é o mais adequado, e encontra guarida nas palavras do ilustre Matias Pereira, que afirma que a pesquisa qualitativa facilita a

interpretação e avaliação dos dados obtidos, para a criação de informações sólidas a partir do conjunto de opiniões dos sujeitos envolvidos. (MATIASPEREIRA, 2010).

Diante das lacunas encontradas nas licitações do Conselho de Enfermagem, como a perda de prazos processuais e atraso nas contratações da autarquia, além da falta de entrosamento dos servidores envolvidos nas atividades de compras do Coren/SC, que demandam ajustes. Optou-se pela utilização do *Benchmarking* Colaborativo como ferramenta na buscas das melhores práticas realizadas pela Administração Pública através de troca de experiência, conhecimento e aprendizagem, com outra instituição pública e que apresenta bons resultados em suas práticas.

Neste sentido, foram realizadas reuniões com o chefe e coordenador do departamento compras aplicando os fundamentos do *Benchmarking* Colaborativo (Reciprocidade - Analogia - Medição – Validade), sendo realizado consultas a documentos internos, análise da legislação que balizam a atuação dos agentes, verificando a estrutura do setor, e observando a tomada de decisões, bem como a troca de conhecimento.

É imperioso destacar que, a perca dos prazos vinculados aos processos licitatórios, e consequentemente o atraso nas contratações da instituição, bem como os ruídos de comunicação entre os agentes públicos envolvidos nos procedimentos de compras, e que dificulta o bom andamento dos processos licitatórios, são problemas que necessitam ser regularizados pelo Coren/SC.

Diante deste quadro, *Benchmarking* Colaborativo apresenta benefícios que auxiliarão para combater as lacunas mencionadas, visto que viabiliza a organização dos processos que necessitam de melhoria, estabelecendo metas eficazes, e que orientam o Coren/SC a permanecer focado em sanar os problemas.

Vale lembrar também que, o *Benchmarking* consegue envolver os servidores no processo de produtividade, garantindo o comprometimento dos agentes ao demonstrar que os problemas afetam toda a instituição. Permitindo assim, executar as melhores práticas para sanar as lacunas vinculadas a perca dos prazos e a falta de entrosamento entre os servidores, através da procura de conhecimento e aprendizagem utilizada pelos órgãos públicos e que são conhecidas como sendo as melhores práticas.

De acordo com o exposto, todas as informações reunidas e analisadas trouxeram resultados positivos na construção de melhorias para o Conselho Regional de Enfermagem Santa Catarina, e que foram sintetizadas na composição deste artigo científico, conforme será observado na seção de apresentação dos dados.

4. DADOS DA PESQUISA

Esta seção apresenta os métodos e instrumentos utilizados no procedimento de licitação da Reitoria do Instituto Federal Santa Catarina, que servirão de base em boas práticas identificadas. Por outro lado, também serão abordadas as problemáticas averiguadas no processo de licitação, os quais serão ajustados, tendo como referência os procedimentos identificados no IFSC.

4.1 DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO DA REITORIA DO INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA

O propósito desta pesquisa teve como objetivo analisar as práticas realizadas pelo Departamento de Licitação da Reitoria do Instituto Federal de Santa Catarina na condução dos processos licitatórios da autarquia, averiguando todos os meios empregados para a aquisição das compras públicas produzidas pela instituição.

A pesquisa ocorreu entre o período de novembro a dezembro de 2019, com levantamento de dados que se deu através de reuniões com o responsável pelo departamento de compras, bem como por análise de documentos, planilhas eletrônicas de controle de pregões, estrutura física e de pessoal, procedimentos, e todas as informações necessárias para na condução dos trabalhos realizados.

A Instrução Normativa n.º 01, de outubro de 2009, do Instituto Federal de Santa Catarina é o dispositivo que regulamenta os procedimentos dos processos licitatório da instituição, ou seja, todas as compras realizadas pelo IFSC devem seguir os ditames da orientação mencionada para os processos de compras.

Por sua vez, as políticas que definem quais os bens e serviços que serão adquiridos pelo departamento de licitação são estabelecidas pela reitoria da autarquia, estabelecendo prioridades e diretrizes nas contratações.

Neste contexto, verificou-se que o departamento de licitação da reitoria do IFSC é responsável não só pelos processos de compras da reitoria, como também é responsável por todas as aquisições via Sistema de Registro de Preços (procedimento de licitação que seleciona a proposta mais vantajosa, objetivando eventual compra futura) dos vinte e dois campus que compõe a rede de ensino do Instituto Federal de Santa Catarina.

A compra compartilhada através do sistema de registro de preços na rede do IFSC gera ao departamento um volume muito grande de compras a serem realizadas e gerenciadas,

considerando que a instituição possui aproximadamente 640 (seiscentos e quarenta) cursos, 42.000 (quarenta e dois mil) alunos, 2.900 (dois mil) servidores, que compõe toda a estrutura.

Diante deste quadro, o quantitativo de itens licitados, bem como o número de pregões eletrônicos realizados em 2019, foram em quantidades significativas, conforme levantamento apresentado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Dados Licitatórios do IFSC no ano de 2019

Cidade	Pregão Eletrônico	Itens licitados
Araranguá	8	238
Caçador	2	17
Canoinhas	4	111
Chapecó	3	102
Criciúma	7	695
Florianópolis – Continente	6	170
Florianópolis – Ilha	16	988
Gaspar	8	353
Itajaí	6	216
Jaraguá do Sul – Centro	9	327
Jaraguá – Rau	4	153
Joinville	5	332
Lages	3	172
Palhoça	3	82
Reitoria	34	1.113
São Carlos	2	46
São José	8	261
São Miguel	8	562
Tubarão	2	3
Urupema	2	262
Xanxerê	4	186
Total.....	144	6.389

Fonte: Departamento de Licitação da Reitoria do IFSC (2019)

Em vista do cenário apresentado, e de acordo com a Resolução n.º 54/2010/CS que estabelece o Regimento Geral do Instituto Federal de Educação, Ciência Tecnologia de Santa

Catarina, a Pró-Reitoria de Administração – PROAD, esta dividida em 04 (quatro) departamentos que apresentam atribuições relacionadas aos processos de compras da instituição.

Os departamentos que compõe esta estrutura da Pró-Reitoria de Administração – PROAD apresentam os seguintes papéis nas licitações do Instituto Federal:

- 1) **Departamento de Obras e Engenharia:** como setor técnico é responsável por gerenciar, orientar e acompanhar as licitações voltadas a serviços de obras e engenharia da instituição;
- 2) **Departamento de Compras:** responsável por todas as fases do processo licitatório (fases internas e externas), pesquisa de mercado, confeccionar termo de referências e editais, bem como realizar os pregões eletrônicos, e outras modalidades de licitação. É o departamento que concentra o maior volume de trabalho, dispondo de 7 (sete) servidores na condução das atividades;
- 3) **Departamento de Contratos:** possui a responsabilidade de gerenciar todos os contratos e atas que o Instituto Federal de Santa Catarina, ou seja, cuida de todo o ciclo de vida dos contratos, exigindo o cumprimento de obrigações contratuais, solicitando substituições de possíveis itens adquiridos, realizando o recebimento dos objetos licitados, e exercendo a fiscalização dos contratados e atas;
- 4) **Departamento de Orçamento e Finanças:** é responsável por realizar o empenho e informa a rubrica orçamentária que será inserida a despesa para a contratação.

As divisões das atividades por área de atuação e competência acima mencionadas acarretam resultados eficazes na compras públicas da instituição, visto que a gestão e administração são estabelecidas pelo conhecimento técnico de cada departamento.

Desta forma, a divisão das atividades tem como base o princípio da segregação de funções, que é um desdobramento do princípio da moralidade (artigo 37 CRFB/88), garantido uma maior e melhora qualidade na execução das funções de cada departamento, bem como evitando possíveis falhas.

Por sua vez, as práticas de licitação são realizadas com base em princípios e normas que orientam a conduta dos agentes públicos, como por exemplo, a escolha de quais modalidades (concorrência, tomada de preço, pregão, dispensa, inexigibilidade) de licitação serão utilizadas. Tais critérios são estabelecidos diante do valor a contratação, pelo tipo de objeto a ser licitado, conforme dispõe os artigos 23 e 24, incisos I e II, § 1º da Lei nº 8.666/1993.

A respeito do exposto, aduz Anderson Cardoso Silva sobre as práticas de licitação a serem escolhidas:

Para decidir sobre a modalidade de licitação é preciso considerar o valor estimado; se poderá sofrer aditivos ou prorrogações; se o bem ou serviço é comum; se já existe orçamento disponível; se há necessidade de contratações freqüentes ou se o quantitativo atende a necessidade durante um ano etc. (SILVA, 2017).

Os procedimentos de licitação estabelecidos por lei devem ser realizados pela Administração Pública, todavia as práticas que não são regulamentadas pela legislação, podem ser definidas de maneira discricionária pelo Poder Público, como por exemplo, o cumprimento de prazos na fase interna dos processos licitatórios.

Conclui-se que, a organização e o gerenciamento nos processos licitatórios atrelados as boas práticas são fatores inspiradores e norteadores para mudanças de paradigma das instituições públicas, com base nos fundamentos do *Benchmarking* Colaborativo, sendo que estas boas práticas serão fator inspirador e norteador nas possíveis mudanças necessárias aos procedimentos de compras do Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina, as quais serão tratadas no próximo tópico.

4.2 AS LICITAÇÕES DO CONSELHO DE ENFERMAGEM E O PROCESSO DE MELHORAMENTO

O Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – Coren/SC, criado pela Lei Federal nº 5.905, de 12 de julho de 1973, fundado em 04 de agosto de 1975, constitui-se uma autarquia federal e possui como finalidade fiscalizar, normatizar e disciplinar o exercício da Enfermagem no Estado.

Considerando que o Coren/SC presta um serviço de ordem pública, e esta sujeito as mesmas regras da administração pública direta, isto é, o ingresso na instituição ocorre somente através de concurso público; segue as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal; passa por auditorias do Tribunal de Contas da União, e os processos de compras devem seguir a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993).

É importante registrar que, as licitações do Conselho de Enfermagem até 2008 eram realizados através de processos de dispensa de licitação (artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993), somente após esta data foi criado na autarquia uma Comissão Permanente de Licitações com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às modalidades de licitação descritas no artigo 22 da Lei de Licitações.

Em pesquisa realizada no Departamento de Administração do Conselho de Enfermagem, constatou-se que as compras realizadas somente por dispensa de licitação antes do ano de 2008 estariam atreladas a maneira que gestores administravam a autarquia, visto que não existia uma preocupação para a criação de uma comissão de licitação responsável na

condução dos trabalhos. Além disto, foi verificado que as auditorias anuais eram realizadas pelos auditores fiscais do Conselho Federal de Enfermagem, e não pelo Tribunal de Contas da União como é realizado atualmente.

Tendo em visto o cenário recente na aplicação das modalidades de licitação, o Conselho de Enfermagem criou um fluxograma para a condução dos trabalhos na área de compras, objetivando estabelecer as competências aos agentes responsáveis pela confecção dos elementos que fazem parte de um processo licitatório: definição detalhada dos objetos a serem contratados; pesquisa de preços; reserva orçamentária; elaboração de minutas de editais; pareceres jurídicos e da controladoria.

Desta forma, o Conselho Regional de Enfermagem Santa Catarina determinou através do fluxograma os seguintes atribuídos dos envolvidos nas licitações da autarquia:

Departamento Administrativo: será responsável pela confecção do Projeto Básico e/ou Termo de Referência, bem como a gestão e fiscalização dos contratos e atas em decorrência dos processos licitatórios;

Departamento Contábil: fica responsável pelas as informações de rubrica orçamentária e empenhos para a contratação;

Comissão Permanente de Licitação: pela confecção do Edital e condução das atividades externas dos certames;

Departamento Jurídico: pela análise da legalidade do processo licitatório e emissão do parecer jurídico;

Controladoria: para verificar se todos os elementos que compõe processo licitatório com a norma e emissão de parecer;

Pregoeiro: responsável pela publicação do instrumento convocatório e realização dos Pregões Eletrônicos.

Ocorre que, no decorrer das atividades relacionadas aos processos licitatórios, as áreas envolvidas nas aquisições da autarquia não estavam respeitando o cumprimento dos prazos estabelecidos pelo fluxograma, e conseqüentemente atrasando o andamento das futuras contratações.

Ademais, ruídos na comunicação e falta de entrosamento dos agentes públicos envolvidos na condução dos trabalhos, também era fator que atrapalhava o bom andamento das atividades de compras da instituição.

Por sua vez, existem servidores que possuem acúmulo de funções na condução dos trabalhos, como exemplo constatado, o Presidente da Comissão de Licitação exerce a função

de Pregoeiro e concentra atividades envolvendo a secretaria do Conselho de Enfermagem, não respeitando o princípio da segregação de função.

Diante dos problemas apresentados, foram realizadas reuniões para aplainar as falhas no cumprimento dos prazos que estavam gerando prejuízos ao Conselho Regional de Enfermagem, entretanto, as lacunas continuaram acontecendo, conforme exemplificado a seguir: demora na análise elaboração dos termos de referência e na pesquisa de preços; demora no retorno de correções solicitadas pela Comissão de Licitação ao Administrativo; demora na confecção do parecer jurídico; erros na listagem de solicitação de documentos.

Neste contexto, verificou-se que os argumentos apresentados pelos departamentos envolvidos nas licitações, caracterizavam como falta de entrosamento e ruído de comunicação, conforme análise das respostas descritas em seguida: “já fiz a minha parte e esta com o outro setor o processo licitatório”; “o processo chegou, mas tenho prioridades mais importantes para fazer”; “o prazo do fluxograma é muito curto”.

Em decorrências dos fatos, foi proposto ao gestor à realização de visita técnica a outros entes públicos que utilizassem práticas eficientes na condução dos processos licitatórios, visando à busca por conhecimento, troca de aprendizagem para solucionar os problemas levantados.

Deste modo, e para mudar o paradigma nos processos de compra do Coren/SC, foi realizada uma parceria com o Departamento de Licitação da Reitoria do Instituto Federal de Santa Catarina, através dos fundamentos do *Benchmarking* Colaborativo, que culminou nesta pesquisa.

5. RESULTADO DA PESQUISA

A pesquisa realizada em parceria com o Departamento de Licitação da Reitoria do Instituto Federal de Santa Catarina foi muito importante na construção de soluções capazes de alterar as falhas mencionadas na pesquisa, e visando alcançar resultados mais eficientes nos processos licitatórios do Conselho de Enfermagem.

Em reuniões feitas com os responsáveis pelo Departamento de Compras do Instituto Federal de Santa Catarina, verificou-se a necessidade de criação de um setor técnico responsável pelo gerenciamento de todos os procedimentos envolvendo as aquisições públicas do Coren/SC.

Além disto, o estudo demonstrou outro aspecto importante, a divisão das atividades por área, com a necessidade da aplicação do princípio da segregação de função, organizando as funções dos agentes públicos envolvidos nas licitações da autarquia.

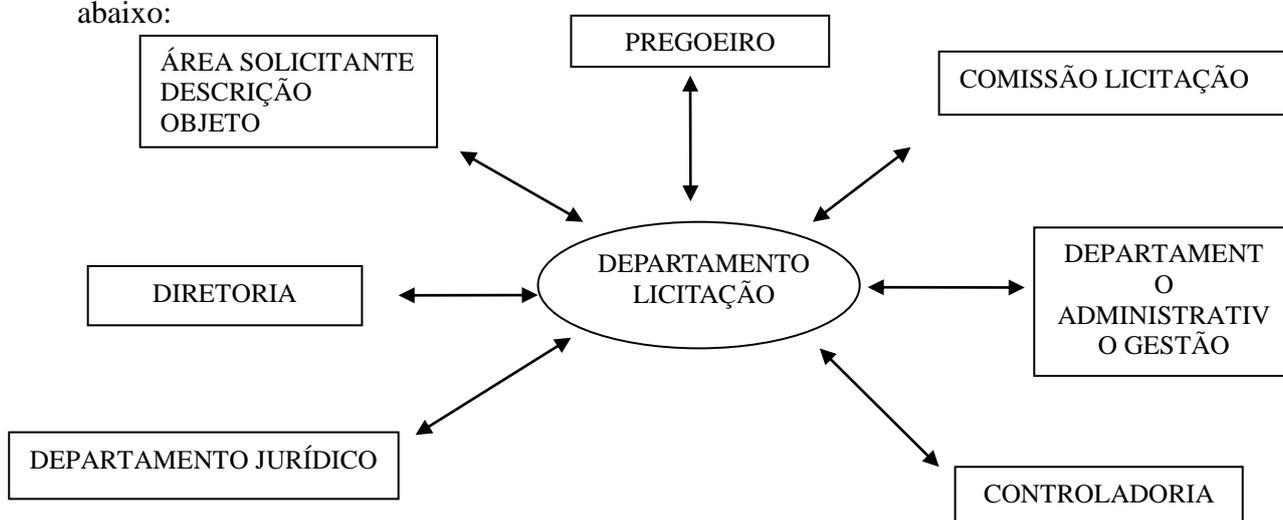
Todos os dados levantados pela pesquisa auxiliaram o Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina a decidir rever seu fluxograma de compras, designando via Portaria uma Comissão Técnica, responsável em estudar todos os aspectos e necessidades visando apresentar soluções para atual gestão da autarquia.

Os efeitos dos trabalhos da pesquisado realizada pela Comissão, culminaram na apresentação de um projeto de reestrutura das atribuições dos agentes envolvidos de forma direta e indiretamente nos processos de licitação do Coren/SC, bem como a sugestão de criação do Departamento de Licitações, estabelecendo os procedimentos para sua implantação.

Os resultados dos estudos foram apresentados nas Reuniões de Direto e Reunião Ordinária de Plenária n.º 584ª, que refletiram na Decisão Coren/SC n.º 001/2020, de 06 de janeiro de 2020, pela Cria o Departamento de Departamento de Licitações do Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina.

O novo Departamento de Licitação do Coren/SC a responsabilidade de gerenciar e definir a modalidade licitatória que melhor atenda aos interesses do Conselho de Enfermagem, mediante análise dos autos que motivaram o procedimento, executando as atividades pertinentes a elaboração dos termos de referência/projeto básico, minutas dos editais dos certames licitatórios, e executando as fases internas e externas das licitações.

Diante do exposto, a Comissão Técnica de Estudo apresentou um organograma que ilustra como o Departamento de Licitação atuaria como setor técnico que converge à responsabilidade no acompanhamento e condução dos processos de compras transcritos abaixo:



Importante destacar que, os resultados apresentados através da utilização da ferramenta do *Benchmarking* Colaborativo auxiliarão o departamento de licitações do Coren/SC no cumprimento dos prazos processuais, visto que o setor técnico exercerá o compartilhamento de conhecimento e informações, com os servidores e setores que estão envolvidos no processo de compras da autarquia.

Além disto, o departamento licitação inserido dentro do fluxograma trabalhará para que as metas e prazos sejam cumpridos, inserindo os com fundamentos do *Benchmarking* Colaborativo (reciprocidade, analogia, mediação, validade), para atuar de forma a alcançar os resultados mais satisfatórios, optando pelo lado mais benéfico nas compras públicas do Coren/SC, com base no princípio da eficiência e no respeito as diretriz que norteiam a Administração Pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se, assim, que as atividades da Administração Pública precisam estar em conformidade com o interesse público, ou seja, necessita da aplicação dos princípios expressamente consagrados na Constituição Federal, tratados como direito fundamental à boa Administração Pública.

Por sua vez, o *Benchmarking* Colaborativo é uma ferramenta inovadora e auxiliadora, na troca de conhecimento entre a Administração Pública, com o propósito de identificar melhores práticas para implementar possíveis mudanças que aumentem a eficiência e eficácia do serviço público.

Ao abordar a problemática das falhas constantes no cumprimento dos prazos referente aos processos licitatórios do Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina, visto acarretarem prejuízos à autarquia, foi diagnosticado que a lacuna residia na ausência de um departamento técnico responsável em gerenciar os procedimentos vinculados as compras públicas do Conselho.

O caminho trilhado para obtenção de uma solução teve como base a pesquisa realizada no Departamento de Licitação da Reitoria do Instituto Federal de Santa Catarina, que apresentou através de pesquisa aplicada, descritiva, com abordagem qualitativa e método dedutivo, por meio de procedimento de pesquisa documental, bibliográfico e pesquisa de

campo, uma organização na gestão dos processos licitatórios refletindo no alcance de resultados com maior eficiência.

A pesquisa também revelou que, a divisão das atividades (princípio da segregação de função) gera uma maior eficiência nos resultados, agilidade o andamento dos processos, e não sobrecarrega os departamentos envolvidos nas compras públicas.

Por fim, e através do desenvolvimento deste estudo, e com base na experiência do Departamento de Licitação da Reitoria do Instituto Federal Santa Catarina, os levantamentos objetivos e concretos geraram uma sugestão ao gestor público do Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina, para a criação de um departamento técnico de compras, com a finalidade de gerenciar os processos licitatórios, culminando na Decisão Coren/SC n.º 001/2020 da Criação do Departamento de Licitação para a autarquia.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Celso Antônio de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 jun. 2019.

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/18666cons.htm>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. **Ministério do Planejamento**. Disponível em: <[file:///C:/Users/Coren/Downloads/p_II_benchmarking_colaborativo_nac%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Coren/Downloads/p_II_benchmarking_colaborativo_nac%20(2).pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRAZ, Petrônio. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. de Direito, 2001.

CARDOSO, Flávia Aparecida Tiradentes. **Benchmarking: uma Ferramenta Gerencial a ser Aplicada no Setor de Prestação de Serviços no Brasil**. 2004. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/56260/Flavia%20Aparecida%20Tiradentes%20Cardoso.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 21 jun. 2020.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009b.

GARIBA, Maurício Júnior. **Um Modelo de Avaliação de Cursos Superiores de Tecnologia Baseado na Ferramenta Benchmarking.** 2005. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/102070/221785.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 21 jun. 2020.

GESPÚBLICA. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.** Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/content/benchmarking-colaborativo>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** Dialética, 2002.

HARGER, Marcelo. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

JUSBRASIL. **Acórdão nº 2008/0178740-0/CE**, rel. Min. Jorge Mussi, rel. p/ Laura Vaz, quinta turma recursal. D. J. 17-11-2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8577953/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-27566-ce-2008-0178740-0-stj>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

JUSTIN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2006.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de metodologia da pesquisa científica.** 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 35. Ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98.** 3. Ed., São Paulo: Atlas, 1999.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2017. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2016/novembro/28/MANUAL-DE-ORIENTACOES-PARA-CONTRATAcao-DE-SERVICOS-DE-SAUDE.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SILVA, Anderson Cardoso. **Modalidade de Licitação.** 2017. Disponível em: <<https://licitacao.online/modalidades#:~:text=Para%20decidir%20sobre%20a%20modalidade,necessidade%20durante%20um%20ano%20etc.>> Acesso em 22 jun. 2020.