

Allan Peralta Leiróz

**PROPOSTA DE MELHORIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
LICITATÓRIO DE OBRA PÚBLICA EM UMA INSTITUIÇÃO DE  
ENSINO TECNOLÓGICO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Instituto de Tecnologia  
Mestrado Profissional em Processos Construtivos e  
Saneamento Urbano

Dissertação orientada pelo Professor Dr. Bernardo Borges Pompeu Neto.



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE TECNOLOGIA  
MESTRADO EM PROCESSOS CONSTRUTIVOS E SANEAMENTO URBANO**

**PROPOSTA DE MELHORIA DO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO DE OBRA PÚBLICA  
EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO TECNOLÓGICO**

**ALLAN PERALTA LEIRÓZ**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Processos Construtivos e Saneamento Urbano, da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: **Prof. Dr. Bernardo Borges Pompeu Neto**

**Belém – PA  
2014**

# **PROPOSTA DE MELHORIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO DE OBRA PÚBLICA EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO TECNOLÓGICO**

**ALLAN PERALTA LEIRÓZ**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Processos Construtivos e Saneamento Urbano na Área de Concentração: Estruturas, Construção Civil e Materiais, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Mestrado Profissional em Processos Construtivos e Saneamento Urbano (PPCS) do Instituto de Tecnologia (ITEC) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Aprovada em 19 de Dezembro de 2014.

---

Prof. Dr. Dênio Raman Carvalho de Oliveira  
(Coordenador do PPCS)

---

Prof. Dr. Bernardo Borges Pompeu Neto  
(Orientador – UFPA)

## **COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Renato Martins das Neves  
(Examinador Interno – UFPA)

---

Prof. MSc. Vitor William Batista Martins  
(Examinador Externo – UEPA)

***EPÍGRAFE***

“(...) administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que, tanto atende às exigências da lei, como se conforma com os preceitos da instituição pública.”

Lopes Meirelles

## **DEDICATÓRIA**

Um dia uma mulher cheia de amor e raça, decidiu que seu filho seria um homem confiável, e que para isso toda sua dedicação seria colocada nessa tarefa. Assim, dias bons e dias nem tão bons se sucederam, muitos conselhos, muitos puxões de orelha, muitos abraços, muitos afagos, muito de tudo um pouco, mas, um muito que não fugia do equilíbrio necessário para moldar o caráter de um homem. À mulher que se dispôs a ser mãe e educadora, dedico tudo aquilo que sou e construí, dedico esse trabalho como um poema a sua fortaleza e a sua dignidade. A você mãe, guerreira, amiga e companheira, eu dedico tudo, tudo o que já conquistei e tudo que ainda virá. Pra você minha mãe querida a melhor pessoa que já conheci, Dona CONCEIÇÃO PERALTA LEIRÓZ!

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu caro orientador Dr. Bernardo Borges Pompeu; ao Coorientador e não menos importante, MSc. Vitor William Batista Martins, os senhores deram a este projeto a importância devida, orientaram de forma coerente e didática, jamais se esquecendo de estimular a pesquisa e o desenvolvimento de ideias que complementavam o pensamento desse autor.

Agradeço também às minhas amigas e parceiras de ideais, Tânia Lucia Zilio e Gersica Lima dos Santos, que estiveram ao meu lado enchendo-me de força, quando dela estava esgotado.

Para que nos tornemos Mestres, primeiramente necessitamos do desprendimento daqueles que já o são, precisamos de sua orientação, pois, a partir dos seus conhecimentos teremos a oportunidade de adensá-los ao nosso e assim formar um nível mais alto. Cada degrau galgado se faz com a determinação própria e a boa vontade e desprendimento de terceiros, que abdicam de qualquer orgulho, para transmitir aquilo que lhe é mais sagrado: o CONHECIMENTO.

## RESUMO

Esta dissertação objetiva identificar e propor métodos baseados na filosofia *lean office* para otimização do tempo do processo administrativo pré-licitatório numa Instituição de Ensino Superior (IES) situada no Baixo Tapajós, no Estado do Pará. A *filosofia lean* foi criada para ser desenvolvida na manufatura, isto é, produção enxuta, rápida e de qualidade, no chão de fábrica e com o tempo transposta para o escritório onde auxilia na desburocratização e enxugamento de processos. Assim, justifica-se essa pesquisa, pela observação dos problemas causados pela excessiva burocracia imposta ao processo administrativo para uma licitação de obra pública em uma IES. Para este estudo, foi necessário realizar uma pesquisa bibliográfica sobre assuntos inerentes à Gestão Pública, como Licitação; Contrato Administrativo; e Regime Diferenciado de Contratações - RDC; e apropriadamente, alistou-se a Filosofia *Lean*, e também se efetivou uma pesquisa documental, através da coleta de dados que geraram informações, e através da análise qualitativa e comparativa, essas informações foram aos poucos dando respostas ao questionamento inicial que era o porquê da demora no processo administrativo de uma licitação. Num dado momento da pesquisa, mais precisamente na análise documental, os fluxos de informações que ocorreram nesse determinado processo, foi mapeado em forma de fluxograma, sendo assim, foi possível observar com precisão que os entraves do processo licitatório dessa IES, ocorriam durante o processo administrativo anterior a licitação. Dessa maneira, com a análise de fluxogramas criados através de leitura do manual oficial da IES e da coleta de dados do processo em que foi licitada a obra de construção de uma quadra poliesportiva, chegou a esses termos. No segundo momento, após estudo mais profundo e detalhado dos fatos e do ambiente interno e externo à Instituição, concluiu-se que, haveria necessidade de mudar alguns procedimentos administrativos, propondo a junção de valores, tornando os recursos humanos mais eficientes e eficazes, eliminando os desperdícios burocráticos com a aplicação da Filosofia *Lean* e o RDC.

**Palavras-chave:** Administração Pública; *Lean Office*; RDC.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to identify and propose methods based on the lean philosophy to office time optimization of the pre-administrative bidding process in a Higher Education Institution (HEI) located in the Lower Tapajós, Pará State's Lean philosophy was created to be used in manufacturing ,this is, lean, fast and quality production, on the shop floor and in time transposed to the office where it assists in reducing bureaucracy and streamlining processes. Thus, this research is justified by observing the problems caused by excessive bureaucracy imposed on the administrative process for bidding for work on a public HEI. For this study, is needed to carry out a literature search on inherent Public Management issues such as bid; Administrative Contract; and Differential Arrangements for Contracting - RDC; and appropriately, enlisted the Lean Philosophy, and also was effective documentary research by collecting data that generated information, and through a qualitative and comparative analysis, this information was gradually giving answers to the initial question that was why the delay in the administrative process of a bid. At one point in research, specifically in document analysis, information flows that occurred in this particular process was mapped in flow chart form, so it became possible to accurately observe that the barriers of the bidding process that IES, occurred during the administrative process prior to bidding. Was arrived at after analysis of these terms flowcharts created by reading the official manual of the IES and the data collection process that was tendered the work of building a sports field. In the second stage, after more thorough and detailed study of the facts and of the internal and external environment to the institution, it was concluded that there would need to change some administrative procedures, proposing a junction of values, making them more efficient and effective human resources, eliminating bureaucratic waste in the application of Lean philosophy and the RDC.

**Keywords:** Public Administration; Lean Office; RDC



## LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1: Organograma dos Servidores da Instituição.....	50
Figura 3.2: Esquematização da Pesquisa.....	51
Figura 3.3: Exemplo de Fluxograma Tradicional.....	55
Figura 3.4: Níveis de Conhecimento.....	56
Figura 4.5: Fluxograma 1.....	61
Figura 4.6: Fluxograma 2.....	65
Figura 4.7: Processo Administrativo Licitatório - LGL.....	74
Figura 4.8: Processo Administrativo Licitatório - RDC.. <b>Erro! Indicador não definido</b> .....	74
Figura 4.9: Fluxograma 3.....	77
Figura 4.10: Fluxograma 4.....	78

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1: Desperdícios de Superfície.....	43
Quadro 2.2: Desperdícios de Liderança.. ..	44
Quadro 4.3: Simbologia para Fluxograma.. ..	60
Quadro 4.4: Lean Office versus IES ‘X’ e Proposta de Melhoria. ....	72
Quadro 4.5: Resumo Comparativo dos Fluxogramas entre Sí. ....	79

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CCI – Coordenação de Contrato e Infraestrutura

CGM – Coordenação de Gestão de Material

CGP – Coordenação de Gestão de Pessoas

COF – Coordenação de Orçamento e Finanças

COTA – Comissão Orçamentária de Trabalho Anual

CPL – Comissão Permanente de Licitação

DAP – Diretoria de Administração e Planejamento

DG – Diretor Geral

IFPA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

LGL – Lei Geral de Licitações

NF – Nota Fiscal

OB – Ordem Bancária

PCDP - Proposta de Concessão de Diárias e Passagens

PTA – Plano de Trabalho Anual

RDC – Regime Diferenciado de Contratações

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SIDEC – Sistema Integrado de Descentralização de Crédito

SIGP – Sistema Integrado de Gestão de Pessoas

SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contrato

SCDP – Sistema de Compras de Diárias e Passagens

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1 JUSTIFICATIVA E IDENTIFICAÇÃO DO ESTUDO .....	14
1.2 OBJETIVOS .....	16
<b>1.2.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>16</b>
1.3 ETAPAS DA PESQUISA .....	16
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	17
<b>CAPÍTULO II – REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>18</b>
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	18
<b>2.1.1 Princípios Basilares</b> .....	<b>19</b>
<b>2.1.2 Histórico da Administração Pública</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1.3 Servidor Público</b> .....	<b>23</b>
<b>2.1.4 Agente Público</b> .....	<b>23</b>
<b>2.1.5 Cargo, Emprego e Função Pública</b> .....	<b>24</b>
<b>2.1.6 Figura do Administrador Público</b> .....	<b>24</b>
<b>2.1.7 Capacitação</b> .....	<b>25</b>
2.2 LICITAÇÃO.....	26
<b>2.2.1 Finalidade</b> .....	<b>27</b>
<b>2.2.2 Princípios da Administração Pública Aplicados à Licitação</b> .....	<b>28</b>
2.3 DO CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	33
<b>2.3.1 Características do contrato administrativo</b> .....	<b>33</b>
2.4 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES - RDC .....	37
2.5 FILOSOFIA <i>LEAN</i> .....	41
<b>2.5.1 Lean Office</b> .....	<b>41</b>
<b>2.5.2 Métodos auxiliares na aplicação do <i>Lean</i></b> .....	<b>44</b>
<b>CAPÍTULO III – METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>46</b>

3.1 O MÉTODO CIENTÍFICO .....	46
3.2 CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE DE PESQUISA .....	46
<b>3.2.1 Caracterização do Ambiente de Pesquisa .....</b>	<b>46</b>
<b>3.2.2 Esquema das Etapas da Pesquisa.....</b>	<b>50</b>
3.3 ETAPAS DA PESQUISA .....	51
<b>3.3.1 Revisão Bibliográfica.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3.2 Escolha do Método .....</b>	<b>52</b>
<b>3.3.3 Caracterização da IES.....</b>	<b>52</b>
<b>3.3.4 Entrevistas.....</b>	<b>53</b>
<b>3.3.5 Análise de Documentos .....</b>	<b>53</b>
<b>3.3.6 Análise do Fluxo de Informações .....</b>	<b>54</b>
3.4 TRATAMENTO DOS DADOS .....	57
<b>CAPÍTULO IV – ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>59</b>
4.1 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	59
<b>4.1.1 Coleta e Tratamento de Dados .....</b>	<b>59</b>
<b>4.1.2 Identificação dos Desperdícios .....</b>	<b>71</b>
4.2 SUGESTÕES DE MELHORIAS .....	73
<b>4.2.1 Comissão Orçamentária de Trabalho Anual – COTA .....</b>	<b>73</b>
<b>4.2.2 Quanto ao Prazo .....</b>	<b>73</b>
<b>4.2.3 Quanto ao Regime Licitatório - RDC .....</b>	<b>74</b>
<b>4.2.4 Quanto ao Treinamento .....</b>	<b>75</b>
<b>4.2.5 Fluxograma 3 .....</b>	<b>76</b>
<b>4.2.6 Fluxograma 4 .....</b>	<b>78</b>
4.3 ANÁLISE DOS FLUXOS ENTRE SI .....	78
<b>CAPÍTULO V – CONCLUSÃO.....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>87</b>

## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

Quando o alemão Max Weber elaborou o conceito de burocracia, tinha em mente atribuir especificidades ao sistema de administração pública, guiando-a através de normas, atribuições exclusivas e bem delimitadas, organizando esferas de competência e, inclusive, ditando critérios para seleção de funcionários. Portanto, racionalidade na administração pública era a chave da burocracia (CANCIAN, 2005).

Esse sistema previa que tarefas diversas e importantes, seriam tratadas racionalmente dentro do sistema, fazendo com que a máquina funcionasse perfeitamente. Contudo, não é o que se constituiu, nos dias atuais, a burocracia ganhou uma conotação negativa aguda, tudo o que se refere à mesma, refere-se negativamente. Hoje, o sistema burocrático é considerado um entrave nos processos administrativos.

Diante deste contexto, há discussão a respeito da demora nos processos licitatórios dentro dos órgãos públicos, onde a burocracia emperra a agilidade de decisões. Assim sendo, discorrer-se-á nesta dissertação sobre Administração Pública, para que se distinga das particulares. É importante notar que a Administração Particular é livre para praticar seus atos e desenvolver suas atividades, diferindo da Pública que se sujeita ao regime político administrativo, obrigando-se a observar os diversos princípios constitucionais dentre os quais se destacam o da Legalidade e o da Impessoalidade, ligados diretamente à existência do processo licitatório.

As licitações públicas, para obras, tornaram-se casos de notória demora e burocracia avessa. Muitas vezes, as obras são de extrema importância e urgência para a comunidade e os entraves do sistema tornam sua concretização um esforço brutal para a administração pública.

Vale ressaltar que a licitação também é regida por normas que dão legalidade aos seus procedimentos através da Lei Geral de Licitações - LGL, nº 8.666/93.

Moreira e Guimarães (2012) advertem que as licitações públicas são processos administrativos, dos quais a Administração Pública seleciona pessoas aptas para executar determinados contratos. Essa é uma relação de cunho jurídico-processual instaurada entre sujeitos de direito (públicos e privados).

Para Andrade (2010), a licitação é, portanto, um procedimento administrativo obrigatório a todos os entes da administração direta e indireta que pretendam alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço de uso exclusivo de bem público, que deve permitir ampla participação de interessados na apresentação de propostas, selecionando quem melhor atende aos interesses públicos, de acordo com o edital que prefixará as condições para a convocação.

Nesse contexto, a necessidade de otimização do processo administrativo exige uma metodologia que adote novos paradigmas e caracterize-se pela agilidade oferecida. Assim, chegou-se ao conceito *LEAN* criado pela Toyota em meados do século XX, onde o princípio fundamental é estimular a produção eficiente e diminuir as perdas.

É importante notar que, se o tempo é administrado corretamente e se todos os setores trabalharem uníssonos haverá uma resposta mais eficiente e rápida para o que se propõe. A metodologia *LEAN* tem princípios de gerenciamento que afetam positivamente o sistema de administração, tais como: definir valores sob a perspectiva do cliente; identificar o fluxo de valor; fazer o trabalho fluir e eliminar desperdícios.

Pensando nisso, para dar maior agilidade ao curso dos processos licitatórios, estuda-se as possibilidades oferecidas pela metodologia *Lean* em sua forma *Office*, com características apropriadas e voltadas ao gerenciamento de fluxo nas áreas administrativas.

## 1.1 JUSTIFICATIVA E IDENTIFICAÇÃO DO ESTUDO

Justifica-se a importância dessa pesquisa, através da observação do tempo e dos entraves que são impostos ao processo administrativo para uma licitação pública, dentro de uma IES - Instituto de Ensino Superior Tecnológico pública, situada na região do Baixo Tapajós, no Estado do Pará. O processo licitatório observado e analisado iniciou-se no ano de 2011 com o objetivo de licitar a construção de uma quadra poliesportiva, no entanto, somente no ano de 2013 é que de fato se concretizou o certame.

Dessa maneira, após a análise citada, notou-se, também, que, alguns procedimentos, como o orçamentário, por exemplo, teve a necessidade de ser refeito e de atualizá-lo para que os valores fossem do mês do ano vigente. Lembrando que esses valores são estabelecidos pelas tabelas que o Governo Federal disponibiliza, por

exemplo, a SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, tanto para serviços como para insumos. Vale ressaltar que o orçamento previsto para essa construção tem defasagem de dois anos, o que causa uma perspectiva negativa, pois, com as mudanças constantes na economia nacional, não é possível encontrar os mesmos materiais de qualidade pelos preços do período da proposta, de tal forma a ficar engessado pela verba atual disponibilizada e, dessa forma, não se conseguindo contemplar a execução da obra de acordo com o projeto em sua totalidade. Podendo ocorrer de forma diferente se a verba também for reajustada, sendo que, para isso, deve acontecer todo um contexto envolvendo a gestão que buscará o investimento em sua totalidade.

É importante destacar também que esse instituto começou suas atividades em 2008, quando foi instalado o Campus da Instituição no Baixo Tapajós, contudo, suas atividades em prédio próprio se deram em 2010. Dessa forma, os servidores não tiveram preparações necessárias para executarem tarefas das quais precisariam de treinamentos, por exemplo, para viabilização de obra, haja vista que, desde o projeto básico até a licitação há diretrizes a serem cumpridas e essas ainda podem mudar com o tempo, sendo atualizadas ou modificadas por órgãos federais.

Outro fator importante nos atrasos ocorridos é a mudança de gestão, uma vez que, a cada novo administrador, muitas alterações sobrevêm, o que demanda em recomeço e muitas adaptações em todos os setores, produzindo demora e dificuldade na continuidade do processo.

Nesse contexto, propõe-se um estudo de caso dentro da IES anteriormente citada, trazendo a tona alterações sobre as dificuldades e entraves defrontadas pela Administração Pública nas Licitações. Para tanto, discute-se a aplicação de conceitos e ferramentas apresentada pela metodologia *Lean* no seu aspecto *office*, onde o gerenciamento e a sustentação nas áreas administrativas trarão benefícios e agilidade no desenvolvimento dos processos.

O termo *Lean* foi indicado originalmente na obra “A Máquina que Mudou o Mundo” (*The Machine that Changed the World*), de Womack, Jones e Roos, publicado em 1990 nos EUA. Nessa obra, os autores evidenciam as vantagens desempenhadas no Sistema Toyota de Produção, onde são demonstradas as grandes diferenças em produtividade, qualidade, desenvolvimento de produtos entre outras, explicando o grande sucesso da indústria japonesa (*LEAN INSTITUTE BRASIL*, 2013).



Fundamentado nessa realidade, a pesquisa objetiva responder ao seguinte questionamento: De que forma a metodologia *lean office* pode ser utilizada como ferramenta para agilidade nos processos licitatórios em uma IES pública?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é: identificar e propor estratégias para redução do tempo do processo de licitação de obras em uma Instituição de Ensino Superior Pública.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Conhecer os trâmites dentro do processo administrativo desde sua formação até a apresentação final.
- Apresentar meios legais que agilizem o processo administrativo para obras públicas a serem licitadas.
- Implantar a metodologia *Lean Office* como modelo de gestão de informação e suas particularidades de enxugamento e redução de desperdícios no processo administrativo.

## 1.3 ETAPAS DA PESQUISA

Através dessa investigação, que é composta por uma vasta bibliografia, dividida em publicações de autores consagrados, artigos online, trabalhos monográficos, periódicos e também, pesquisa documental, planeja-se auxiliar no aperfeiçoamento das áreas administrativas do setor público, mais especificamente, de uma IES de características públicas.

A pesquisa demonstra os fatores críticos que impedem o desenvolvimento célere dos processos. A análise foi fundamental no que tange à proposta a ser apresentada, pois, a partir dela, que se conheceram os setores onde as dificuldades se apresentam, onde e como se pode propor a metodologia *LEAN*, voltada ao processo de gerenciamento de mudanças.

A pesquisa apresenta relevância, uma vez que aborda soluções para os setores da administração pública que cuidam dos processos administrativos voltados aos procedimentos licitatórios de obras públicas, evidenciando, o melhor uso do sistema e do tempo e evitando que, por morosidade, os processos tenham que ser refeitos, principalmente na questão orçamentária, quando da sua apresentação final.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

No Capítulo I apresenta-se a introdução do trabalho de pesquisa, sua justificativa e identificação do estudo, os seus objetivos, tanto o geral como os específicos, e o delineamento da pesquisa, onde apresenta sua relevância e contribuição ao que se propõe.

O Capítulo II exhibe o referencial teórico, onde os conceitos de Administração Pública, Licitação e *Lean Office* contextualizam com a pesquisa desenvolvida e a proposta de implantação de uma forma atualizada e enxuta nos processos administrativos do setor público.

O Capítulo III apresenta a metodologia da pesquisa utilizada como guia.

No Capítulo IV, a análise dos resultados, expõe o estudo de caso, desenvolvido com base em dados reais, colhidos através de pesquisa documental, desenvolvendo uma proposta de aplicação da filosofia *lean office* que auxiliará no enxugamento da burocracia e seus entraves.

No Capítulo V conclusão feita com base em uma avaliação do trabalho desenvolvido.

## CAPÍTULO II – REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo exibe o assunto da pesquisa, delineando objetivamente os princípios da administração pública; as formalidades da licitação e; por fim, a metodologia *Lean Office* que será o veículo motor para as sugestões de melhora nos setores responsáveis pelo processo licitatório dentro de uma IES pública.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atuação da administração pública é totalmente distinta da particular. No caso da particular, essa é livre para praticar qualquer ato ou desenvolver qualquer atividade, desde que permitida por lei. Ao contrário da administração pública, que se sujeita integralmente ao regime jurídico-administrativo, devendo observar os diversos princípios constitucionais, entre os quais, destacam-se os regidos pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Portanto, à administração pública atua de acordo com os preceitos constitucionais, definidos para que o ente não seja confundido com a pessoa do agente público encarregado de exercer uma função estatal.

Ressalta-se que, por administração direta, entende-se como um conjunto de órgãos que integram os três poderes dos entes federativos, pessoas jurídicas de direito público com capacidade política— o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Já a administração indireta, como um “conjunto de pessoas administrativas, com personalidade jurídica própria (pública ou privada) que, vinculadas à respectiva administração direta, têm o objetivo de desempenhar atividades administrativas de forma descentralizada, como serviço público ou a título de intervenção no domínio econômico” (FREIRE, 2009).

### 2.1.1 Princípios Basilares

Os cinco princípios basilares, apresentados no art. 37 da CF/88, têm fundamental importância para a administração pública, já que propiciam ao agente público transparência e segurança na execução de um ato ou tarefa.

1- Legalidade: a legalidade deve, de fato, permear a todos os outros princípios, no entanto, um não sobrevive sem o outro. Notem que, o administrador público deve ter em mente que a moralidade deve fazer parte de todo ato e que necessita de uma finalidade específica, para que haja plena legitimidade em sua ação.

Com o princípio da legalidade, a administração pública fica submetida à lei que determina ou permite o que pode, ou não, ser feito. Trata-se da imposição de limites à atuação do Estado, o que, em consequência disso, garante que os administradores façam tudo o que não lhes é vedado em lei (ANDRADE, 2010). No artigo 5º, II, da CF/88, fica claro que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Portanto, ao administrador público é vedado adotar qualquer ato ou providência sem autorização legal.

Recentemente, num processo de improbidade administrativa, a decisão do Poder Judiciário do Estado do Pernambuco (DJPE, 2014) caracterizou de “(...) intento de promoção pessoal; afronta aos princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade (...)” o caso de um prefeito que se utilizou dos meios públicos para sua promoção pessoal. Na decisão, o Poder Judiciário afirma que “o gestor público deve pautar o exercício de seu mister nos princípios previstos no art. 37, da CF/88, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

No mesmo processo (DJPE, 2014), pode-se ler uma referência ao apontamento de Hely Lopes Meireles, que diz “a legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, 'caput'), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (...)”. Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal.

Assim sendo, a legitimidade da administração pública está no seu revestimento de legalidade e probidade administrativas, atendendo às exigências legais e aquiescendo-se com os preceitos da instituição pública.

2- Impessoalidade: termo que sugere neutralidade. Se este princípio tem em seu bojo a imparcialidade e a imposição de tratamento igualitário aos administrados, os agentes públicos devem ter uma atuação no mesmo sentido, neutra e imparcial (ANDRADE, 2010).

Dessa maneira, o princípio da impessoalidade determina que o agente público oriente sua conduta ao interesse público, negando-se aos interesses particulares, seus ou de terceiros, para que seus atos não incorram no desvio de finalidade, anulando-os (CHIAVENATO, 2006).

3- Moralidade: no que tange ao princípio da moralidade e da probidade, o administrador, em hipótese alguma, poderá adotar conduta que ofenda os valores fundamentais, consagrados pelo sistema jurídico. Debaxo de tais alterações, interpretam-se os princípios da moralidade e da probidade. Mesmo que a disciplina legal se ausente de autorizar algum ato ao administrador ou a particular, a esse ou àquele não há licença para conduta ofensiva à ética e à moral. Portanto, a moralidade soma-se à legalidade. Dessa maneira, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida (JUSTEN FILHO, 2012).

Ressalta-se que “(...) ainda quando as expressões não tenham significação precisa, a ‘moralidade’ abarcaria a ‘probidade’. A utilização cumulativa das expressões não representa conceitos qualitativamente diversos, mesmo que se possa reconhecer que a moralidade apresenta âmbito de abrangência mais amplo” (JUSTEN FILHO, 2012).

Extrai-se da intenção legislativa que a administração pública seja norteadada pela honestidade e seriedade, com bens que pertencem a todos os cidadãos e não à pessoa do administrador público. A preservação do interesse coletivo se sobrepõe a qualquer outro.

4- Publicidade: outro princípio que rege a administração pública se dá na sua publicidade. Este exige que todos os atos praticados sejam amplamente divulgados, para que sua forma seja totalmente transparente, ressalvadas as hipóteses que a lei admite o sigilo.

A publicidade não é um elemento que forma o ato, e sim um requisito para sua eficácia, pois é a divulgação do ato para o conhecimento público que dará início aos seus efeitos externos (FREIRE, 2009).

A publicidade tem uma conotação positiva com relação à democracia, pois, é um instrumento de participação democrática na formação da vontade estatal. A administração é serva da realização dos interesses coletivos e da promoção dos direitos

fundamentais. Por essa razão, deve atuar de modo transparente, levando ao conhecimento público as propostas que satisfaçam concretamente às necessidades (JUSTEN FILHO, 2012).

5- Eficiência: no ano de 1998, através da Emenda Constitucional nº 19, criou-se o mais novo e moderno dos princípios que dão sustentação à administração pública, a eficiência. Este princípio impõe ao agente público a atuação que produza resultado favorável à execução dos fins que cabem ao Estado alcançar, não sendo o bastante desempenhar as atividades apenas com legalidade, mas, exigindo que os resultados sejam positivos ao serviço público e satisfatórios ao atendimento das necessidades dos administrados (FREIRE, 2009).

A eficiência, portanto, relaciona-se intimamente com o *modus operandi*, ou seja, por exemplo, o consumo adequado dos insumos utilizados em determinado processo. O mal servidor, após a introdução desse princípio no ordenamento jurídico, pode ser exonerado em face do seu insuficiente desempenho (CHIAVENATO, 2006).

### **2.1.2 Histórico da Administração Pública**

A administração pública evolui através de três modelos básicos: administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial. Essas formas ocorreram subsequentemente, sem que, no entanto, qualquer das três tenha sido abandonada definitivamente. Notem;

#### **1- Administração pública patrimonialista:**

No regime patrimonialista, o Estado era um braço do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuíam *status* de nobreza real (CHIAVENATO, 2006). Na administração patrimonialista, as monarquias eram absolutistas, onde o patrimônio público e o privado se confundiam. O Estado era propriedade do rei, o nepotismo, o empreguismo e a corrupção eram norma e não a exceção (BRESSER PEREIRA, 1996).

Notadamente, essa espécie administrativa revelou-se incompatível com o aparecimento do capitalismo industrial e com as democracias parlamentares que se implantavam velozmente no século XIX. Para o capitalismo, o Estado e o mercado consumidor tinham que estar separados, não era conveniente a interferência do ente, de maneira que se apossasse daquilo que agora era plena conquista. Também, ficou claro que a democracia se fazia necessária e que o Estado passaria a ser controlado pelos

cidadãos, os que de fato o criaram, assim, o Estado passa a servir e não mais servido. Nasce aí, a administração burocrática.

### 2- Administração pública burocrática:

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, surgindo quando o Estado liberal estava em sua plenitude. A administração pública burocrática traz como seu escopo a missão de combater o nepotismo e a corrupção funesta, advindos da forma patrimonialista. Os princípios que a constituem são: profissionalização, carreira; hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, ou seja, poder racional legal (CHIAVENATO, 2006).

Ao descrever a administração pública burocrática, Max Weber baseou-se no princípio do mérito profissional. Dessa maneira era necessário desenvolver uma administração que além de distinguir-se o público do privado, separasse também o político do administrador público, de forma que a racionalidade legal prevalecesse (BRESSER PEREIRA, 1996).

Contudo, o pressuposto de eficiência em que se baseava a administração pública democrática para o novo Estado, agora liberal, demonstrou-se frágil, e não garantia agilidade nos processos administrativos, nem de boa qualidade, pelo ajuntamento volumoso de papel e alto custo nos serviços prestados. Assim, a orientação para o atendimento célere ao cidadão do novo Estado social e econômico veloz do século XX, teve novas e necessárias mudanças. Surge então a administração pública gerencial.

### 3- Administração pública gerencial:

Já na metade do século XX emergia no mundo uma nova forma de administrar, a gerencial. Nesse novo contexto mundial, a inteligência emocional, a prática gerencial, a liderança, a mentalidade tecnológica, a globalização, enfim, a rapidez, a celeridade, o afã, tudo isso vem junto e ao mesmo tempo como emergências do capitalismo cada vez mais selvagem e aparente.

No ano de 1967, o Governo de Castelo Branco instituiu o Decreto-Lei nº 200 que promovia uma descentralização fundamental na administração pública do país. O Decreto-Lei 200 causou mudanças substanciais, estabelecendo a racionalidade administrativa, o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle de resultados como princípios (BRESSER PEREIRA, 1996).

O ex. Ministro Bresser Pereira escreveu que, no ano de 1995, o governo brasileiro propôs a segunda reforma da administração pública, já que a de 1967 era

considerada um ensaio da descentralização e desburocratização e a primeira havia sido a da administração pública burocrática, em 1936.

Essa nova fase era embasada na administração pública gerencial que advinha como uma resposta à crise do Estado na década de 80 e à recente onda de globalização econômica que vinha com força total. Assim, o mundo passa a abrir espaço definitivamente para uma nova forma de administrar, redefinindo suas funções (BRESSER PEREIRA, 1996).

### **2.1.3 Servidor Público**

A partir da CF/88 desaparece o conceito de funcionário público e passa a vigorar uma definição ampla de servidor público. De acordo com as disposições constitucionais, servidor público é todo aquele que mantém vínculo de trabalho profissional com a Administração Pública (DOURADO, 2014).

No entanto, vale observar que nas disposições gerais da Administração Pública, constituem-se normas que abrangem todas as pessoas que prestam serviços a ela direta ou indiretamente (FREIRE, 2009), de acordo com o art. 37, *caput*-CF/88.

Assim sendo, servidor público é aquele que atua junto ao ente político (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e também às pessoas jurídicas de direito público, ou seja, autarquias e fundações (ANDRADE, 2010).

### **2.1.4 Agente Público**

Além do servidor público, há também a figura do agente público, a diferença entre um e outro é que este exerce função pública sem vínculo empregatício, enquanto que o primeiro tem. Contudo, também ao agente público aufere-se conceito legal, notem:

Art. 2:

(...) todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Agentes públicos são, portanto, pessoas físicas que são encarregadas de maneira definitiva ou transitória do exercício de alguma função (MEIRELES, 1996) ou serviço ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta (PIETRO, 1998).



### 2.1.5 Cargo, Emprego e Função Pública

Cada qual tem sua própria definição, observem:

O art. 3 da Lei 8.112/90 informa que, cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. Os cargos são criados por lei e estão acessíveis a todos os brasileiros (ANDRADE, 2010).

Emprego público é a expressão utilizada para designar uma unidade de atribuições que se distinguem através do vínculo existente entre o servidor e o Estado. Aquele que ocupa o emprego público o faz através de contrato enquanto que o cargo público é ocupado por vínculo estatutário. Contudo, existem atribuições exercidas por empregados e ou agentes públicos que não são descritas como cargo ou emprego e sim como, função.

A função corresponde a duas modalidades:

Art. 37, IX, da CF/88 – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Art. 37, V, da CF/88 – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (BRASIL, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Não é cargo, não é emprego, é, portanto, função, este é um conceito residual (ANDRADE, 2010).

### 2.1.6 Figura do Administrador Público

Administrador público é o profissional que tem como objetivo realizar, de forma competente e apropriada, a satisfação do interesse público. É o zelador do patrimônio público e garantidor do pleno funcionamento dos serviços e ou repartições em que trabalha.

Para que cumpra sua função, o Estado lhe confere alguns poderes ou prerrogativas ao administrar o bem público, contudo, também exige que sejam observados os deveres que lhe são impostos (ANDRADE, 2010).

Principais poderes:

- Poder Vinculado e Discricionário

- Poder Hierárquico
- Poder Normativo ou regulamentar
- Poder Disciplinar
- Poder de Polícia

Principais deveres:

- Poder-dever de agir
- Poder de eficiência
- Poder de prestar contas
- Poder de probidade
- Poder de Polícia

É através do administrador público que os resultados estão diretamente ligados e se define como um processo integral, sistemático e participativo, articulados para que os benefícios sejam sentidos e que o interesse comum seja preservado.

### **2.1.7 Capacitação**

Em 2006, o Governo Federal, através do Decreto nº 5.824 de 29 de junho, estabeleceu os procedimentos para concessão de incentivos à qualificação e para efetivação do enquadramento, por nível de capacitação, dos servidores públicos com cargos técnico-administrativos em educação, que estava previsto na Lei nº 11.091 de 12 de janeiro de 2005.

Também em 2006, uma portaria do MEC a de nº 09 de 29 de junho, define quais cursos de capacitação que não sejam de educação formal, e que tenham relação direta com a área específica de atuação do servidor. Observe:

PORTARIA Nº 09 DE 29 DE JUNHO DE 2006.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de sua competência e em conformidade com o estabelecido no §1º do art 10, da Lei no- 11.091, de 12 de janeiro de 2005, resolve:

Art. 1º Definir, na forma do Anexo a esta Portaria, os cursos de capacitação que não sejam de educação formal, que guardam relação direta coma área específica de atuação do servidor, integrada por atividades afins ou complementares.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Anexada à portaria acima citada, está a lista de todos os cursos de capacitação que não sejam de educação formal, para todos os ambientes organizacionais da Administração Pública.

## 2.2 LICITAÇÃO

Licitação do latim *licitatione*: “ato ou efeito de licitar, oferta de lances num leilão ou hasta pública, (...) procedimento pelo qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa, quando compra bens e serviços ou faz outras transações” (MOTTA, 2011).

Licitação é, portanto, o processo administrativo por meio do qual a administração pública seleciona pessoas aptas à bem executar determinados contratos. É uma relação jurídica processual, instalada entre sujeitos de direito (públicos e privados) (MOREIRA & GUIMARÃES, 2012). Esse procedimento administrativo é obrigatório entre os entes da administração direta que pretendem alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço de uso exclusivo de bem público, permitindo ampla participação de interessados em apresentar propostas, assim, podendo selecionar a mais vantajosa ao interesse público, correspondendo às condições prefixadas no edital de convocação (ANDRADE, 2010).

No ano de 1988, com a instituição da nova Constituição Federal do Brasil, o dever de licitar da administração pública, ficou expresso na disposição do inciso XXI do artigo 37, da seguinte forma, que segue:

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

Nesse mesmo artigo, estão definidos os princípios fundamentais que norteiam a administração pública, como já citada em linhas pretéritas. Observando-os, mas, fundamentando-se principalmente na legalidade e na impessoalidade, entende-se que à administração pública, somente é permitido fazer contratações de bens, obras e ou serviços, através de um processo seletivo e aberto, onde todos quantos tenham interesse e capacidade de fazer negociações com o Estado possam competir igualmente, gerando assim resultados convenientes e vantajosos ao interesse público (CALASANS JUNIOR, 2009).

Ressalta-se, portanto, que a licitação é atividade meio. Faz-se licitação tendo em vista a futura celebração de contrato (FURTADO, 2012). Esse instituto se faz

presente como regra e para regulamentar o disposto no art. 37, inciso XXI, da CF/88 criou-se a Lei nº 8.666 em 21 de junho de 1993.

A Lei que rege as licitações veio para consolidar e ratificar princípios e normas desenhadas ao longo do tempo pela tradição legislativa. Grande maioria das regras presentes da atual Lei adveio de jurisprudências, doutrinas e até de alguns costumes na administração pública. Na verdade, tais regras, são as que se apresentaram compatíveis com o texto constitucional (JUSTEN FILHO, 2012).

Nos tópicos a seguir, serão apresentadas as normas gerais estabelecidas pela Lei de Licitações, observe-se.

### **2.2.1 Finalidade**

Um dos princípios que fundamentam a licitação é a finalidade de selecionar um interessado para a futura celebração de contrato que seja o mais vantajoso possível à Administração, em vista da necessidade pública previamente definida pela autoridade competente (MOREIRA & GUIMARÃES, 2012).

É importante observar o que o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 dispõe sobre a finalidade da licitação,

(...) a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos (BRASIL, MEDIDA PROVISÓRIA Nº 495, DE 19 DE JULHO DE 2010).

Garantir a observância do princípio da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública é, de fato, decisivo para que o processo licitatório transcorra na legalidade e no seu objetivo precípuo. Também é certo que, a Administração deve procurar, em primeira instância, as melhores propostas apresentadas pelos licitantes, contudo, essa busca não autoriza a violação das garantias individuais ou o tratamento mais favorecido à determinada empresa ou particular em detrimento dos demais interessados em participar do processo (FURTADO, 2012).

A Medida Provisória nº 495 de 19 de julho de 2010, acrescentou outro princípio importante, que reside em promover o desenvolvimento nacional. No entanto, discute-se que...

(...) esse novo preceito tem caráter impositivo, instituindo para a Administração, como norma geral, o dever de buscar, em todas as licitações que realizar a promoção do desenvolvimento nacional, além das outras finalidades originais do instituto.

## 2.2.2 Princípios da Administração Pública Aplicados à Licitação

A administração pública tem seus princípios e foram expostos no subitem 2.1.1, contudo, cabe observar de que forma são aplicados ao instituto da licitação.

### 2.2.2.1 Isonomia

Isonomia encontra um significado próprio na língua portuguesa e amparado pela Constituição Federal, quer dizer, *Igualdade*. Em linhas pretéritas anotou-se que, de acordo com o texto constitucional, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)” artigo 5º. Esse princípio deixa bem claro que não se pode estabelecer tratamento diferenciado injustificável entre os interessados na contratação, pela Administração Pública (CALASANS JUNIOR, 2009).

Vale lembrar sua importância, pois o legislador tornou-a parte precípua da Lei nº 8.666/93, quando afirma que é proibido,

(...) admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (§ 1, art. 3º)

A Lei nº 8.666/93 garante ainda que não haja tratamento diferenciado no que diz respeito à “natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras”. Incluindo nessas garantias, estão a moeda, modalidade e local de pagamento (CALASANS JUNIOR, 2009).

### 2.2.2.2 Legalidade

Esse princípio impede que a administração pública estabeleça “regras” para o certame em desacordo com as prescrições da lei.

Nos procedimentos de licitação, o princípio da legalidade vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas, nas normas e princípios em vigor (BARRETO, 2014). Mesmo sabendo de toda formalidade exigida pelo procedimento, não significa que deva incorrer em “formalismos descabidos” que possam vir a prejudicar os que estão dispostos a licitação ou, ainda, recusar propostas por alguns defeitos que não comprometem as qualificações dos interessados ou da característica da oferta. “A forma, na ação administrativa, é de relevante importância, entretanto, não pode sobrepor-se ao conteúdo” (CALASANS JUNIOR, 2009).

#### 2.2.2.3 Impessoalidade

O princípio da impessoalidade, no que diz respeito à licitação, é um elemento impeditivo de que o agente público estabeleça quaisquer conceitos pessoais ou exclusivos em relação aos concorrentes, seu estado ou intenção. Dessa maneira, o princípio da isonomia é respeitado e não se rompe, permitindo igualdade de direitos dos licitantes, preservando-a (CALASANS JUNIOR, 2009).

É importante salientar que esse princípio não permite que a licitação seja feita para favorecer essa ou aquela pessoa, tendo em vista, assim, o atendimento do interesse público que é a função da licitação. Dessa forma assegura-se a objetividade do julgamento.

#### 2.2.2.4 Moralidade e probidade administrativa

O dever do administrador público é o de sempre praticar atos ou ações que estejam em estrita conformidade com a lei. No entanto, como citado em linhas passadas, mesmo que não exista no diploma legal, a proibição de alguma prática, ainda assim não exime o agente de agir sensatamente, com moral e ética, atentando para as peculiaridades de cada caso.

Tanto o administrador quanto os particulares que fazem parte do processo de contratação, devem pautar pela moralidade, uma vez que esta vincula ambos os lados ao bom procedimento. É a moralidade que impedirá os conluíus entre licitantes ou, mesmo, a contratação de empresas de pessoas que tenham grau de parentesco com os administradores.

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 9º, prevê expressamente situações em que são impostas, vedações tendo em vista a realização do princípio da moralidade administrativa,

(...) a participação direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários (...) do autor do projeto (...); servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. (...) (FURTADO, 2012).

Portanto, quando se fala de moralidade administrativa, entende-se que esse deve ser o comportamento daqueles que lidam com a administração pública, já que os mesmos são nomeados a zelar de bens do interesse coletivo, segundo um conjunto de valores dessa comunidade (CARLOS, 2014). Já a probidade administrativa diz respeito ao modo de agir, ou da harmonia das ações com esses valores. A moralidade sugere que a probidade exista em consonância ininterrupta.

#### 2.2.2.5 Motivação

A motivação ou fundamentação administrativa é o princípio estreitamente ligado à existência de um Estado de Direito. Considera-se, entre os demais princípios, um dos mais importantes, já que sem a motivação não há o devido processo legal, pois sua fundamentação se dá como argumento interpretativo da decisão tomada. Este é de fato, o meio que viabiliza o controle da legalidade dos atos administrativos (LOPES & SAMPAIO, 2014).

No artigo 38 da Lei 8.666/93, há determinação de que:

(...) o procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente (...).

Com a disposição em lei de que a licitação deve iniciar-se com um processo administrativo, exige-se então, que o administrador evoque os motivos que o levam a realizar e a especificar o objeto licitado (FURTADO, 2012).

#### 2.2.2.6 Publicidade

O Estado de Direito tem a publicidade como um de seus princípios norteadores estabelecidos. Este deve colocar toda a ação administrativa em pleno conhecimento da coletividade. Contudo, deve-se atentar para o fato de que, a circunstância de serem

publicados, não os confere por si só, legitimidade, mas, é um dos requisitos de sua eficácia (CALASANS JUNIOR, 2009).

A administração deve manter total transparência de seus atos. A divulgação que ocorre no âmbito da administração é condição indispensável à realização de outro princípio, o da moralidade. Assim, a eficácia dos atos fica condicionada a que a eles se dê publicidade (FURTADO, 2012).

A Lei nº 8.666/93 em seu artigo 61, parágrafo único, dispõe que:

(...) a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus adiantamentos na Imprensa Oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus (...).

Com essa regra imposta pela lei, o legislador procurou dar ao processo licitatório a transparência que ele necessita.

#### 2.2.2.7 Vinculação ao instrumento convocatório

O instrumento convocatório que pode ser um edital ou convite, dependendo da modalidade licitatória, será o guia para que se de o processo da licitação e servirá, também, como orientação para a celebração do futuro contrato. Recorda-se que esse instrumento regula a atuação tanto da administração pública como a dos propensos licitantes (FURTADO, 2012).

No artigo 3 da Lei nº 8.666/93 e enfatizado, também, no artigo 41 da mesma norma legal, esse princípio é mencionado e disposto da seguinte maneira “(...) a administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Através desse processo vinculativo da convocação, desenvolve-se a estrita observância das regras preestabelecidas. Por essa razão, diz-se que o “edital é a lei interna da licitação” o que se diz com relação ao edital “(...) vale também para a carta-convite” (CALASANS JUNIOR, 2009).

#### 2.2.2.8 Julgamento Objetivo

Como diz o próprio princípio, o julgamento é objetivo, ou seja, nesse momento do processo licitatório, o administrador público não poderá usar de considerações



subjetivas. O ato convocatório deve ter linguagem clara, indicando de maneira precisa os fatores de avaliação e os critérios que serão adotados para o julgamento das propostas apresentadas.

Pelo princípio do julgamento objetivo, afasta-se o arbítrio e veda-se a discricionariedade na escolha da proposta. Mesmo na mais simples licitação, a decisão de escolha deve estar respaldada em avaliação objetiva e fundamentada em razões que correspondam ao interesse público (CALASANS JUNIOR, 2009).

#### 2.2.2.9 Adjudicação Compulsória ao Vencedor

Quando o certame licitatório estiver finalizado, tem como diretriz a adjudicação compulsória ao vencedor, assim, a administração pública fica impedida legalmente de conferir o objeto a terceiro e de promover nova licitação com o mesmo objeto de contrato já vigente. No entanto, também não há obrigação para que a administração pública contrate o licitante vencedor (PETROCINI, 2014).

Ao licitante vencedor é de direito a adjudicação do objeto, mas, não a celebração do contrato. Dessa maneira, após a conclusão da licitação, o direito que cabe ao vencedor do certame é a de impedir que a administração contrate para realização do objeto licitado qualquer outra empresa que tenha participado do processo (FURTADO, 2012).

Note o que diz o artigo 50 da Lei nº 8.666/93 “a Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade”.

#### 2.2.2.10 Anulação e Revogação do Processo Licitatório

Assim como em qualquer processo, o risco de anulação ou revogação também ocorre no procedimento licitatório. Neste caso, se a autoridade administrativa constatar ilegalidade ou irregularidade que possam comprometer a validade do processo, ele anulará a licitação, parcial ou totalmente; também poderá revogar o procedimento caso esse se apresente inconveniente ao interesse público (CALASANS JUNIOR, 2009).

De acordo com o dispositivo legal que trata de licitações e contratos, a Lei n. 8.666/93 no *caput* do seu artigo 49:

A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Dessa forma, entende-se que, o privilégio da Administração Pública para o ato revogatório ou de anulação das licitações deve ser plenamente compreendida como a incondicional realização do melhor ao interesse público.

Essa revogação deve ser fundada em juízo que apura a conveniência do ato relativo ao interessado sob a tutela do Estado. No seu exercício de competência discricionária, a Administração desfaz seu ato anterior por reputá-lo incompatível com as funções atribuídas ao Ente. A revogação pressupõe que a Administração disponha da liberdade para praticar certo ato ou para determinar alguns de seus aspectos (JUSTEN FILHO, 2012).

## 2.3 DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

O contrato administrativo é um acordo de vontades com efeitos vinculantes de que participa a administração pública e cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não fazer algo economicamente viável (JUSTEN FILHO, 2012). É o contrato um ato de vontade bilateral, o Estado está cada vez mais atento para que os instrumentos que formalizam tal vontade sejam claros e específicos, transmitindo confiabilidade e precisão no relacionamento com os particulares.

Todo contrato deve ser constituído com clareza e precisão nas suas condições para a execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (CHIAVENATO, 2006).

Nos subitens a seguir, algumas observações sobre contratos administrativos regidos pela Lei n. 8.666/93.

### 2.3.1 Características do contrato administrativo

O Direito Privado concede sua essência às características do contrato, contudo, também se refletem no Direito Público, sendo efetivado pelo acordo celebrado entre a

Administração com pessoas físicas e ou jurídicas de direito privado ou público, gerando obrigações que devem ser recíprocas às partes.

Os contratos administrativos, regidos a partir do art. 54 da Lei 8.666/93, são: “consensuais; formais; oneroso; comutativo; sinalagmáticos; de adesão; intuito personae”. Lembrando que a competência para legislar sobre normas dos contratos administrativos é da União, a exemplo do que ocorre com as licitações, de acordo com o artigo 22, inciso XXVII da CF/88.

#### 2.3.1.1 Cláusulas exorbitantes

Algumas prerrogativas diferentes do contrato civil são dadas aos contratos administrativos e estas estão presentes nas chamadas cláusulas exorbitantes do art. 58 da Lei n. 8.666/93, notem:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I – modifica-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II – rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III – fiscalizar-lhes a execução;
- IV – aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V – nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

O artigo 58, citado acima, demonstra que os contratos administrativos têm como sua particularidade maior, a procura constante pela realização do interesse público. Fazendo que as partes do contrato administrativo entre a administração e o terceiro contratado, não estejam em situação de igualdade (FURTADO, 2012) Vale lembrar que o contrato somente vincula as partes se ambas estiverem de acordo com sua celebração.

#### 2.3.1.2 Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro

É importante salientar que, se ocorrer uma cláusula exorbitante no contrato administrativo, o respeito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, deverá ser mantido. Se o desequilíbrio for causado, o particular, que está

participando do contrato, terá a seu favor o direito de alterar economicamente o mesmo (ANDRADE 2010).

A Carta Magna da nação previu que essa questão poderia ocorrer na constituição de um contrato administrativo e, para preservar direitos, instituiu em seu artigo 37, inciso XXI que:

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

Assim, observa-se que a CF/88 considera que o equilíbrio econômico-financeiro é conceituado como substancial para que o contrato administrativo mantenha a efetiva proposta.

No entanto, a possibilidade de revisão do contrato é prevista, e a Lei 8.666/93 seu artigo 65, dispõe o que segue:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883/1994).

(...)

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

Portanto, a preservação de direitos tanto do Estado quanto do Particular deve ser observada, o contrato não pode trazer prejuízos aos contratantes e também não pode desviar-se ao que foi estabelecido no momento da licitação, quando ocorrer alterações a regra a ser seguida é a estabelecida no artigo 65 da Lei 8.666/93, citada acima.

### 2.3.1.3 Regime jurídico

Diferentemente do contrato civil, o administrativo é regulamentado pelas cláusulas do direito público, somente de maneira complementar é que se usam os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (ANDRADE, 2010).

O art. 62 da Lei 8.666/93 rege a obrigatoriedade do termo de contrato nas hipóteses de concorrência e tomada de preço, bem como nas de dispensa e inexigibilidade de cujos preços estejam compreendidos nos limites das duas modalidades.

No entanto, o termo será facultativo nos demais casos, de acordo com o § 3º onde dispõe que:

Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I – aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja o locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

II – aos contratos que a Administração for parte como usuária de serviço público.

### 2.3.1.4 Formalização dos contratos

Como regra geral, os contratos administrativos devem ser formalizados por escrito, como apresenta a Seção II – Da Formalização dos Contratos, no *caput* do art. 60, note:

Art. 60. Os contratos e seus adiantamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

No entanto, à exceção, e se dá somente em pequenas compras que são pagas à vista e poderão ser feitas verbalmente. No entanto, a Administração está livre para adotar a forma escrita para todos os casos e hipóteses se assim lhe aprouver.

Essa exceção está redigida na letra da Lei 8.666/93 em seu art. 60, § único, onde afirma que:

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite

estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

As exigências contidas no art. 60 destinam-se a assegurar a possibilidade de fiscalização sobre o cumprimento das formalidades legais (JUSTEN FILHO, 2012). Portanto, para que o contrato Administrativo alcance todos os seus objetivos e produza os efeitos desejados, é imprescindível que siga a normatização presente.

#### 2.3.1.5 Publicação para eficácia do contrato

A publicação do resumo ou extrato do contrato é condição que o vincula a sua eficácia. O instrumento contratual somente produzirá efeitos após a publicação na imprensa oficial, a ausência ou defeito da mesma, tornará sem efeito o contrato. Contudo, não produzirá sua invalidade, pois, poderá se regularizar com nova publicação (JUSTEN FILHO, 2012).

O resumo do contrato deve ser numerado, qualquer que seja o seu valor, sua publicação deverá ocorrer até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura, não ultrapassando 20 dias. O administrador deve considerar o que vier primeiro, não ultrapassando nem um nem o outro. Toda e qualquer alteração que sofrer o instrumento, deverá ser formalizado através de adiantamento (ANDRADE, 2010).

#### 2.4 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES - RDC

Uma nova modalidade de licitação foi estabelecida pelo governo federal, a fim de facilitar e melhorar a eficiência nas contratações públicas. Esse novo modelo de licitação é também, mais eficiente no que diz respeito à competitividade, troca de experiências e incentivo à inovação tecnológica (BRASIL-RDC, 2014).

No manual eletrônico do RDC, pode-se observar com clareza os objetivos do novo regime:

- ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
- promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- incentivar a inovação tecnológica; e
- assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (BRASIL-COMPRASNET, 2014).

Criado em 2011, pela Lei nº 12.462, o RDC em seu art. 1º define qual a sua aplicabilidade, note:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

- dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016;
- da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013;
- da Copa do Mundo Fifa 2014;
- de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais;
- das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC;
- das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS;
- às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino (grifo nosso).

O grifo é para que fique explicitado que, o RDC é também voltado às instituições públicas de ensino, no âmbito de obras e serviços de engenharia, que é o caso do estudo apresentado neste trabalho e que pode agilizar todo o procedimento administrativo da licitação.

A forma de contratação do RDC, editada pela Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011, compreende uma legislação diferente daquela tradicional, disciplinada pela Lei Geral de Licitações nº 8.666, 21 de junho de 1993, pois, assemelha-se com os procedimentos do Pregão.

Sua plena eficácia se deu através do Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011. E é na Constituição Federal que se encontra base legal para tais regras, observe o inciso XXVII do art. 22 e inciso XXI, do art. 37:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:

(...)

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

O RDC vem para agilizar o processo licitatório de obras públicas, a seguir um comparativo (FEGALI, 2014) é feito entre este e a Lei 8.666/93, que estão representados por um numeral e uma letra, sendo letra “a” para Lei 8.666/93 e a letra “b” para o RDC, notem:

1a - A Lei 8.666/93 em seu art. 3º informa que:

a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

1b - Ao RDC aplicam-se os mesmos princípios contidos no art. 3º da 8.666/93.

2a – Na Lei 8.666/93 encontram-se prazos de licitação extensos que causam atraso nas contratações. Para exemplificar a demora causada no processo licitatório, observa-se o que advém do art. 109 dessa Lei que permite interposição de recurso a cada fase do processo e, no art. 21 normatizam-se os prazos de publicação dos editais que podem chegar a 45 dias.

2b – Os prazos ficam reduzidos, inclusive da publicação e ainda assim garantem tempo suficiente para elaboração de propostas, tendo apenas uma fase recursal após a averiguação e análise de documentos de habilitação do licitante vencedor. Existe também redução do prazo de contratação, ficando claro que a demanda de recursos meramente procrastinatórios;

3a – A burocracia é excessiva, criando prolixos e intrincados procedimentos, o que dificulta o controle e favorece a corrupção, aumentando o volume de fraudes, observe o art. 89 e subsequentes da Seção III, dos Crimes e das Penas.

3b – A menor complexidade burocrática agiliza o processo e favorece a ação dos órgãos de controle e fiscalização;

4a – O art. 6, inciso IX exige que um projeto básico seja apresentado. Nem sempre o projeto está livre de falhas e quando isso ocorre dificulta o controle e a fiscalização, favorecendo a assinatura de termos aditivos, causando paralisações de obras públicas, denotando, também, grande perda de tempo na sua execução. Impossibilita a contratação integrada de obras;

4b – Possibilita a contratação de obras denominadas *turnkey*, essas operações são empregadas no processo licitatório onde a empresa contratada fica com a obrigação



de entregar a obra em plena condição de funcionamento. O preço e o prazo são definidos no próprio processo;

- As falhas ficam reduzidas e, se ocorrerem ficam sob a responsabilidade da contratada que deverá fazer as correções necessárias e não é favorecido com termo aditivo ou compensação financeira;

- A ação fiscalizadora e de controle dos órgãos competentes é facilitada, pois somente uma empresa é a executora do projeto;

- Como não há licitação em cada fase, o tempo de execução é reduzido de forma considerável;

5a - As etapas do procedimento licitatório devem seguir em conformidade com as instruções, não há possibilidade de inversão, gerando grande burocracia e perda de tempo, ou seja, todos os licitantes terão seus documentos analisados e não somente o vencedor do certame.

5b – Dividem-se todas as etapas da licitação, analisando-se as propostas e em seguida os documentos que a habilitarão, isso se dá somente para a empresa vencedora da licitação;

6a – O valor estimado da contratação deve ser publicado no edital, facilitando a formação de cartéis e conluíus na combinação de preços entre empresas, fraudando a licitação;

6b – O valor estimado da contratação é publicado apenas após o fim da licitação, o que dificulta todas as fraudes frequentemente discutidas;

7a – Não possibilidade de disputa direta entre fornecedores, impedindo redução de preços após o recebimento das propostas;

7b – Possibilita disputa de lances entre empresas, dando à administração pública a oportunidade de ver os custos reduzidos;

8a – Muitos tipos e modalidades de licitações, criando complexidade no processo e dificultando a celeridade nas contratações e agilizando o controle;

8b – Os conceitos jurídicos adotados por essa, é de conhecimento da gestão pública e do mercado, como as empreitadas, técnica e preço etc., por exemplo.

Esse breve comparativo entre a Lei 8.666/93 e o RDC serve para uma análise, mesmo que superficial, dos entraves e das melhorias que uma e outra causam.

## 2.5 FILOSOFIA LEAN

A palavra *Lean*, traduzida em sua literalidade, significa magra/enxuta. Na década de 90, James Womack e Daniel Ross adotaram o termo “Produção *Lean*” em sua obra “*a máquina que mudou o mundo*” baseando-se no Sistema Toyota de Produção que tem como meta fundamental o esforço contínuo para diminuir ao máximo o desperdício e maximizar o fluxo (TAPPING & SHUKER, 2010).

Numa entrevista à *Strategos. Inc.*, (STRATEGOS. INC., 2014), Norman Bodek autor do livro *Kaikaku – O poder e a magia do Lean*, define a filosofia *lean* com as seguintes palavras:

*Lean is an unending journey to be the most innovative, most effective and efficient organization. The Power and Magic of Lean is to continually discover the hidden opportunities existing all around you.*

*There will always be wastes to be eliminated. It seems to grow just like dust on your furniture.*

*And always remember that people have unlimited creative ability but they must be challenged, encouraged, respected and expected to change. Continuous improvement must become your way of life. (texto original)*

*Lean é uma jornada sem fim para ser o mais inovador, o mais eficaz e a mais eficiente organização. A magia e o poder do lean é descobrir continuamente o escondido e as oportunidades existentes ao seu redor.*

*Sempre haverá resíduos a serem eliminados. Parece crescer como poeira em seu mobiliário. E lembre-se sempre que, as pessoas têm capacidade criativa ilimitada, mas elas devem ser desafiadas, incentivadas, respeitadas e devem mudar. A melhoria contínua deve tornar-se o seu modo de vida. (tradução livre do autor)*

A filosofia *lean* concentra-se na eliminação de todos os resíduos, constantes em registros, movimentos desperdiçados, transportes, defeitos de qualidade, mudanças de orçamentos, e o maior de todos, desperdício-subutilização dos talentos das pessoas e capacidade criativa (STRATEGOS. INC., 2014). “Tem como objetivo fornecer produtos com a mais elevada qualidade, com menor custo e tempo possível” (MURÇA, 2014). É também objetivo do *lean* dar formação ou qualificação aos colaboradores, maximizando a qualidade e reduzindo a necessidade de ser refeito.

### 2.5.1 Lean Office

Muitas funções empresariais melhoraram significativamente através dos anos, com a implantação de técnicas de qualidade, contudo, as funções administrativas ou de escritórios, não obtiveram o mesmo êxito. A verdade é que foram mais relutantes e o ritmo desacelerado, se comparado com o da indústria. As dificuldades em reduzir custos

nos escritórios, sem que isso afete o desempenho, são claras para as empresas. No entanto, técnica como o *Lean* voltado para escritórios, enfatiza a promoção de melhorias contínuas e a longo prazo (LAREAU, 2003).

O escritório enxuto ou *lean office* é um modelo de trabalho que enxuga, encurta, enrobustece e torna eficiente o fluxo de processos e operações em uma produção (*LEAN OFFICE*, 2014). Para implementar a filosofia *lean*, deve-se ter em conta que o evento deve ser coordenado juntamente com todos os departamentos que compreendem a direção tomada pela organização, com técnicas que reduzam o desperdício, maximizem as atividades agregadoras de valor, corrijam o desempenho de requisitos e integrem processos que até então estavam desconexos.

A filosofia *lean* tem como meta principal, a eliminação de desperdícios ou de atividades que não acrescentem valor no processo como um todo. Assim, quando os desperdícios e as atividades desnecessárias são eliminados, a eficiência se torna maior e os custos são reduzidos e a satisfação é maior.

Identificar os desperdícios em um chão de fábrica é relativamente simples, no entanto, essa identificação num ambiente de escritório torna-se mais difícil devido à sua natureza intangível. Contudo, ainda assim, a literatura indica duas espécies de desperdícios: de superfície e de liderança.

Nos desperdícios considerados de superfície, tem-se o mau aproveitamento de pessoas, onde a organização não se vale positivamente do potencial de seus colaboradores; desperdício de processos, negligências durante sua execução; informações que perdem seu valor, por não haver otimização ou pelos ativos não serem utilizados de maneira correta, por exemplo, equipamentos. E nos desperdícios chamados de liderança, observa-se perda de foco, colocando energia e atenção fora dos objetivos da empresa; desperdício de estrutura organizacional; desperdício de disciplina, onde as atividades planejadas e executadas estão em desalinho, e o desperdício de propriedade, onde não há controle do próprio trabalho (ALMEIDA, 2014). Ambas as espécies estão representadas de forma adaptadas de Lareau (2003) por Almeida (2014) através de dois quadros exibidos a seguir:

## QUADRO 2.1

**DESPERDÍCIOS DE SUPERFÍCIE****DESPERDÍCIO DE ATIVOS**

Desperdício de inventário  
 Desperdício de estoque em processo  
 Desperdício de ativo fixo  
 Desperdício de transporte

**DESPERDÍCIOS DE PESSOAS**

Desperdício de alinhamento de objetivos  
 Desperdício de atribuição  
 Desperdício de espera  
 Desperdício de movimentação  
 Desperdício de processamento

**DESPERDÍCIOS DE PROCESSOS**

Desperdício de alteração  
 Desperdício de controle  
 Desperdício de confiabilidade  
 Desperdício de subotimização  
 Desperdício de solução alternativa

Desperdício estratégico  
 Desperdício de variabilidade  
 Desperdício de padronização  
 Desperdício de programação  
 Desperdício de fluxo desigual

**DESPERDÍCIOS DE INFORMAÇÕES**

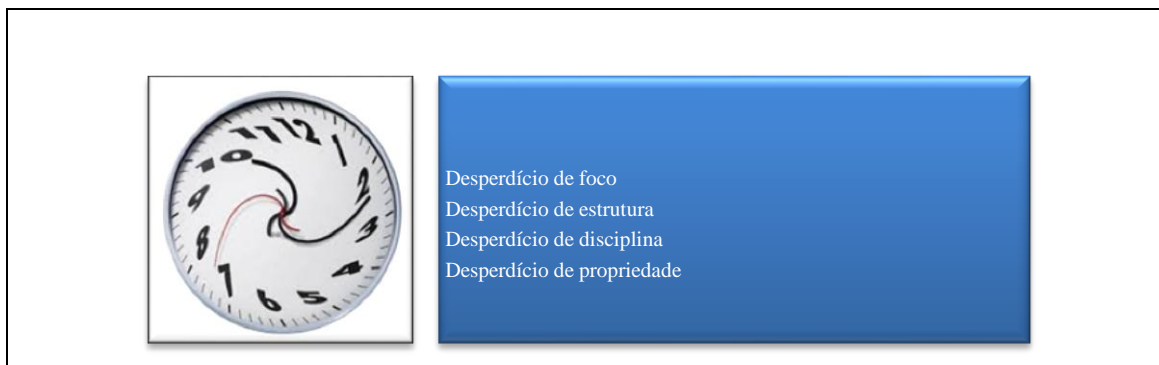
Desperdício de tradução  
 Desperdício por perda de informação  
 Desperdício de *hand-off*  
 Desperdício de irrelevância  
 Desperdício de da falta de acurácia



Fonte: Adaptados por ALMEIDA (2014).

## QUADRO 2.2

### DESPERDÍCIOS DE LIDERANÇA



Fonte: Adaptados por ALMEIDA (2014).

Mesmo após a verificação dos tipos de desperdícios cometidos, não se pode afirmar que tudo será facilitado, ao contrário, é nesse momento que se inicia uma verdadeira batalha para reduzi-los, e todo o empenho e dedicação, possível dos colaboradores, é imprescindível. Qualquer método aplicado, para que os desperdícios sejam reduzidos, dependerá significativamente do empenho, do foco, da dedicação e do cultivo contínuo da melhoria, por todos os envolvidos no processo de mudança.

### 2.5.2 Métodos auxiliares na aplicação do *Lean*

Para implantar a filosofia *lean* é importante cercar-se de alguns métodos note:

a) Definir o que é valor para o processo em questão: valor é o primeiro passo para que a filosofia *lean* se estabeleça, pois é esse o elemento definido pelo cliente do produto ou serviço final de um processo (GREEF *et al.*, 2012). Assim, pressupõe-se que algo de valor está sendo criado para um cliente que está disposto a pagar (TAPPING & SHUKER, 2010).

b) Identificar a cadeia de valor: após a definição do valor esperado pelo cliente do processo, importante observar a cadeia produtiva ou o conjunto de atividades sequenciais que serão realizadas para desenvolver o produto ou serviço, identificando as categorias de atividades que geram valor, as que não geram valor e os desperdícios. Esse mapeamento é necessário para iniciar um processo *lean* (GREEF *et al.*, 2012).

c) Estabelecimento do fluxo: refere-se a uma corrente sequencial de atividades para criar unidades de trabalho e entregá-las ao cliente. Portanto, equivale a fazer um bom planejamento executivo, criando uma estratégia de cumprimento do projeto que seja a melhor possível (CAMARGO, 2014).

d) Eliminar desperdícios na criação de valor: A finalidade precípua do *lean* é a eliminação de qualquer espécie de desperdício. Lembrando que, para essa filosofia, o desperdício é tudo aquilo que acrescente custo ou tempo, sem que isso acresça valor ao cliente (TAPPING & SHUKER, 2010).

e) Produzir apenas a demanda: nesse momento da filosofia *lean*, encontra-se a base de outra filosofia que caminha juntamente com ela, o *Just-in-Time*. Com ela garante-se que o fluxo siga um processo necessário e enxuto, observando que as unidades de trabalho, são as estritamente imprescindíveis, úteis e na sua quantidade específica para seguir um fluxo natural sem desperdício e com adição de valor (GREEF & FREITAS, 2012).

f) Aplicação de filosofia de continuidade: chamado de *Kaizen*, esse termo significa melhoria contínua, método que deve ser aplicado de acordo com a necessidade do ambiente, que se torna viável através da organização dos locais de trabalho, de controles visuais, da adequação da cadeia de valor do escritório ou da inserção do fluxo contínuo em suas atividades (GREEF & FREITAS, 2012).

g) Para complementar, é importante que os 5S sejam utilizados, pois, essa é uma ferramenta constante na metodologia *Lean Office*. Este é um sistema de melhoria, resumido por cinco palavras japonesas que se iniciam com a letra S, e que criará um local que satisfará os critérios de controle visual e *Lean*.

Este sistema aborda a organização e padronização do local de trabalho, consistindo em um sistema de 5 atividades:

Seiri - Seleção

Seiton – Ordenação

Seiso – Limpeza

Seiketsu – Padronizar

Shitsuke – Sustentar (TAPPING & SHUKER, 2010).

## CAPÍTULO III – METODOLOGIA DA PESQUISA

### 3.1 O MÉTODO CIENTÍFICO

Neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na atual pesquisa, que tem em seu escopo determinar uma razão específica para morosidade nos processos administrativos para licitações de obras públicas, e apresentar uma solução advinda da metodologia *Lean*.

Vale ressaltar que, a metodologia é uma ciência que tem como objetivo precípua, chegar à veracidade dos acontecimentos. Assim, sua distinção das outras ciências está na verificabilidade. Para tanto, é necessário identificar e determinar o método que possibilitará chegar ao conhecimento dos fatos (GIL, 2008).

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE DE PESQUISA

Para caracterizar o ambiente de pesquisa desse trabalho foi utilizado o Manual do Projeto Político Pedagógico do Campus da Instituição (2013) onde constam os dados que a seguir são apresentados.

#### 3.2.1 Caracterização do Ambiente de Pesquisa

##### A Região:

A instituição que ora se apresenta como objeto desse estudo, está localizada no interior do Estado do Pará, no Baixo Tapajós, fazendo a diferença na educação tecnológica de uma região considerada empobrecida, sendo, de acordo com SIER (2009), a detentora do mais baixo PIB estadual.

Até a década de 90, tinha sua economia fortemente embasada na extração de ouro, provocando um crescimento desordenado e flutuante. A população foi se instalando desorganizadamente, por todas as áreas periféricas da região, sem nenhuma

infraestrutura, provocando degradação ambiental, doenças e aumento considerável da pobreza no seu mais amplo sentido.

Assim, necessariamente, a Instituição de Ensino Tecnológico tem grande importância, pois traz novas possibilidades e mudanças de paradigmas para toda uma sociedade carente de conhecimento e ensino profissionalizante.

#### Histórico:

No ano de 2008, é instalado o Campus da Instituição no Baixo Tapajós, quando o então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei nº 11.892/2008, permitindo a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

A prefeitura da localidade doou um terreno de 20 hectares para a construção do prédio que abrigaria o Instituto Tecnológico e, para que as atividades iniciais se dessem, cedeu as dependências de uma escola municipal para a viabilização das primeiras ações da instituição na região. Dessa maneira, já no ano de 2009, o primeiro edital para cursos técnicos de nível médio na modalidade subsequente, com o programa E-tec Brasil, foi aberto.

No ano de 2010, os primeiros servidores do Campus, tomam posse. Assim, tornou-se viável o primeiro processo seletivo para formação de turmas para cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio e a cursos Tecnológicos.

Finalmente, em 01 de setembro de 2011, inaugura-se oficialmente o prédio do Campus do Baixo Tapajós e, nesse mesmo ano, a primeira turma de profissionais é formada motivando grande comemoração na comunidade local.

E para destacar a importância para a localidade, o Campus aprovou, através da Rede “CERTIFIQUE”, o curso de Pedreiro, dando continuidade nessa rede, trabalhando em conjunto com a Prefeitura local e Sindicato da Construção Civil da região. Em seguida, nesse mesmo ano, o Programa Nacional de Acesso Técnico e Emprego – PRONATEC iniciou suas atividades no Campus, ofertando cursos de Mestre de Obra, Monitor Ambiental, Monitor de Recreação e Operador de Computador, que foram concluídos em 2012; e no ano de 2013 mais uma dezena de cursos na modalidade FIC e 3 (três) cursos técnicos, juntamente com o curso médio.

Outra novidade aderida pelo Campus é o Programa Mulheres Mil que, no ano de 2012, ofertou curso de Corte e Costura, formando inicialmente um grupo de 50 (cinquenta) mulheres; e, em 2013, ofertou cursos de Auxiliar de Cozinha e Artesão em Pintura de Tecidos.



Dentre as realizações do Campus, que dizem respeito ao ensino técnico integrado presencial, os de Edificações, Informática, Saneamento e a continuidade do PRONATEC, se destacam por formar profissionais técnicos que melhoram o nível de prestação de serviços e obras nas cidades que circundam a região do Campus. As demandas da sociedade são atendidas de maneira profissional, dando aos empregadores, dessa mão de obra, credibilidade.

Vale lembrar que, para esse ano de 2014, foi assegurada a oferta de bolsas de iniciação científica através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica e Inovação.

*Importância no Contexto Regional:*

A região do Baixo Tapajós sofreu durante muito tempo os efeitos nocivos da chamada “corrida do ouro”, no século passado. Como dito em linhas pretéritas, um considerável aumento populacional nas áreas periféricas ocorreu em função da atividade extrativista garimpeira. No entanto, com a crise dos garimpos, e a retração nesse setor, conseqüentemente, o inchaço populacional tornou-se evidente, desde fins da década de 90, destinando à região um legado de problemas estruturais, desemprego, atividades escusas, dentre tantas outras mazelas sociais, econômicas e de infraestrutura.

Dessa maneira, entende-se que o Campus da Instituição de Ensino Tecnológico vem trazer bons prognósticos e profissionalismo para que as mudanças ocorram socialmente. A formação de novos profissionais, em áreas de conhecimento dantes inexistentes na região, prova que a Instituição é de real importância no contexto regional, permitindo, de forma democrática, a inserção socioeconômica dos cidadãos de todo o Baixo Tapajós.

O campus atende dentro dos preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Decreto nº 6.095 de 24 de abril de 2007 e Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. E oferece cursos de níveis da Educação Básica e Educação Superior na modalidade Educação Profissional aos estudantes matriculados, egressos de qualquer nível de ensino, jovens ou adultos e trabalhadores em geral.

Ressalta-se que a região onde está instalado o Campus tem uma população média estimada de 98.363 habitantes de acordo com o senso do IBGE (2010), concentrada numa extensão territorial de 62.040,71 km<sup>2</sup>. Tem uma população economicamente ativa de aproximadamente 40.674 pessoas e as atividades que mais empregam mão de obra são a Administração Pública, depois o comércio e, em seguida,

a indústria madeireira. Desde o ano de 2013, há na região uma nova oferta de serviço de mão de obra para construção civil, identificada na construção de portos graneleiros.

*Perspectivas Anuais de Obras:*

No ano de 2011, ações foram planejadas para serem desenvolvidas em 2013 e 2014, como reestruturação, no intuito de melhorar a qualidade do ensino dentro das modalidades, aqui já apresentadas; a construção de um Ginásio Poliesportivo a partir da quadra de esporte já construída, contendo duas salas para estudos e banheiros próprios; um novo bloco pedagógico para 12 salas de aulas e 4 salas, a serem utilizadas para Coordenações; um novo bloco de laboratório para os Cursos de Saneamento e Edificações; reestruturação da Rede Elétrica do Campus, assim como de TI; ampliação do estacionamento; e construção de garagem coberta para a guarda dos veículos oficiais.

No entanto, das 5 (cinco) obras que estavam em estudos para análise de viabilidade de realização, apenas a obra de construção do muro delimitador da propriedade do Campus e a quadra poliesportiva que, foram licitadas. Esse processo administrativo licitatório iniciou-se no ano de 2011 e foi efetivado em fins de 2013.

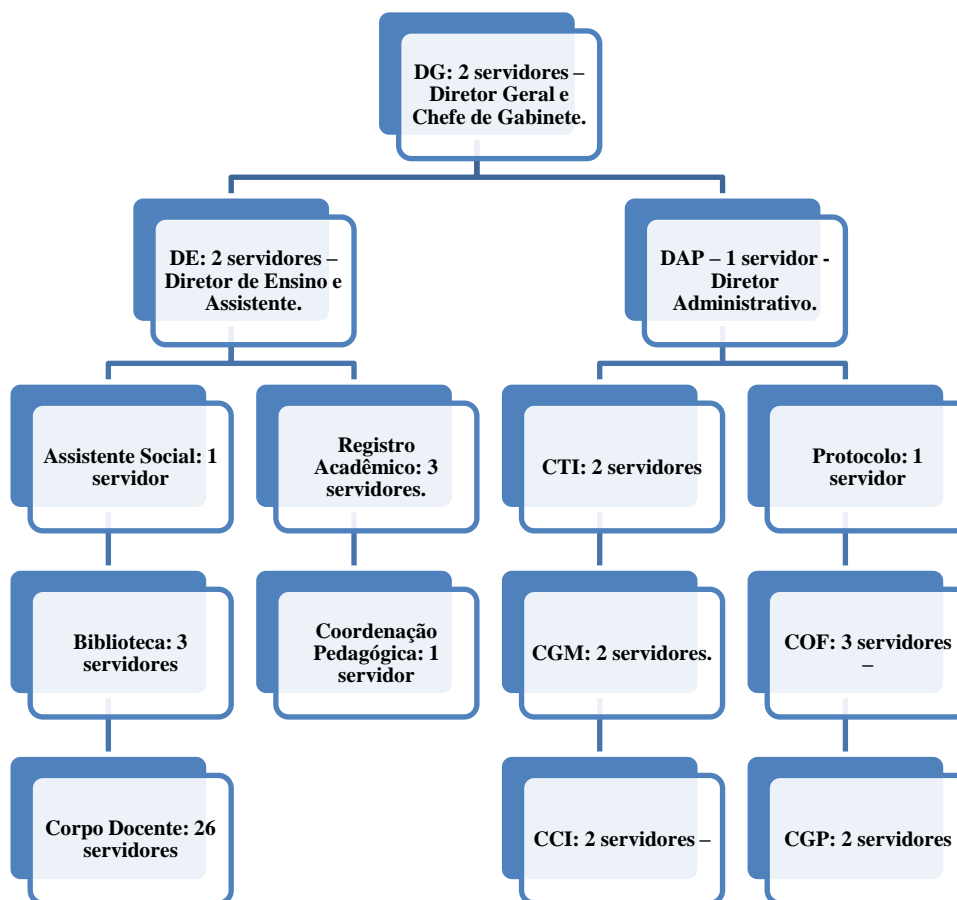
*Efetivo de Servidores:*

A Instituição possui em seu quadro 51 funcionários efetivados através de concurso público. Basicamente os servidores se dividem em três áreas distintas: Direção Geral, Direção de Ensino e Direção Administrativa.

1. Direção Geral é composta pelo Diretor e um assistente.
2. Direção de Ensino é composta por 36 servidores que, por sua vez, são distribuídos em outros setores e coordenações.
3. Direção administrativa, com um total de 13 servidores que também estão divididos em outros setores e coordenações.

A Figura 3.1 apresenta um organograma que mostra o efetivo de servidores, divididos por setores e coordenações.

**FIGURA 3.1 - ORGANOGRAMA DOS SERVIDORES DA INSTITUIÇÃO**



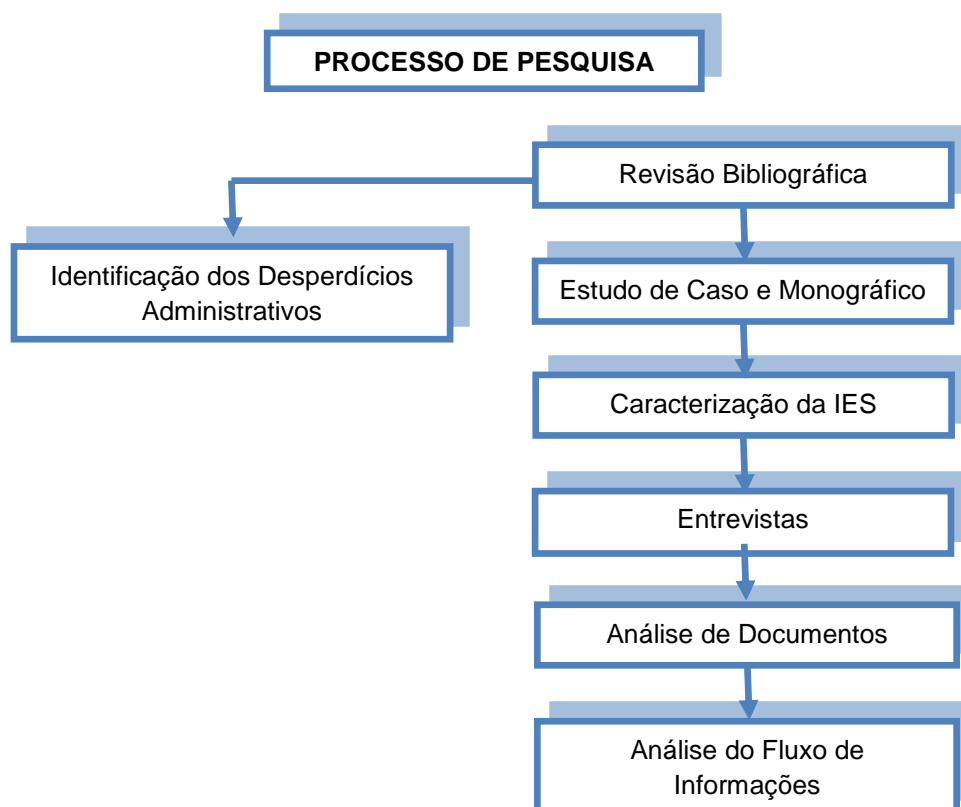
- DG: Direção Geral
- DE: Direção de Ensino
- DAP: Direção Administrativa
- CTI: Coordenação de Tecnologia da Informação
- CGM: Coordenação de Gestão de Materiais
- COF: Coordenação de Orçamento e Finanças
- CCI: Coordenação de Contratos e Infraestrutura
- CGP: Coordenação de Gestão de Pessoas

Fonte: Adaptação feita pelo Autor.

### 3.2.2 Esquema das Etapas da Pesquisa

A pesquisa como um todo, se apresenta conforme a Figura 3.2:

**FIGURA 3.2 – ESQUEMATIZAÇÃO DA PESQUISA**



### 3.3 ETAPAS DA PESQUISA

#### 3.3.1 Revisão Bibliográfica

Primeiramente, um estudo bibliográfico foi realizado, apoiando-se em teorias de autores, sobre Administração Pública, Licitação, *Lean Office* e Metodologia da Pesquisa. O estudo bibliográfico é essencial para o desenvolvimento do referencial teórico.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos (GIL, 2008).

O autor acima citado, diz ainda que, a maior vantagem de se realizar uma pesquisa bibliográfica é o fato de permitir ao investigador uma cobertura mais ampla de assuntos inerentes ao conjunto estudado, diferentemente se a pesquisa fosse realizada diretamente em campo, dificultando a abrangência do universo de estudo.

### **3.3.2 Escolha do Método**

#### *Estudo de Caso*

Para este trabalho investigativo, o método apropriado e escolhido, foi o Estudo de Caso. De modo geral, estudos de caso representam o método preferido dos que costumam encontrar perguntas para acontecimentos que o “pesquisador não tem muito controle e quando o foco se encontra em fenômenos atuais inseridos no contexto da vida real” (YIN, 2005).

O estudo de caso é uma investigação que tem em sua finalidade e base a experiência que investigará um fenômeno contemporâneo quando, em especial, os limites entre o fenômeno e o contexto da vida real não estão claramente definidos. Assim, o método é usado quando se espera, de maneira resoluta, que as condições contextuais sejam altamente pertinentes ao fenômeno em estudo (YIN, 2005).

#### *Monográfico*

O método monográfico é o que melhor descreve a forma de estudo desenvolvida neste trabalho.

“Esse é o método que parte do princípio de que o estudo de um caso pode representar muitos outros ou mesmo todos os casos semelhantes. Esses casos podem ser indivíduos, instituições, grupos, comunidades etc.” (GIL, 2008).

### **3.3.3 Caracterização da IES**

Após a escolha do método de trabalho, percorreram-se as características da Instituição de Ensino que abrangem obrigatoriamente da legislação pública federal de ensino.

No estudo de investigação na IES, além de determinar os passos encontrados no processo administrativo, é preciso delinear o campo ao qual aquele processo percorre.

Necessita-se abordar as questões regionais, histórico da IES, com ênfase nas obras licitadas e quantitativo de servidores, para então procurar detalhes que acolherão a perspectiva de crescimento da Instituição e quais os predicados que indicam as possíveis falhas que geram os erros cometidos no processo administrativo, objeto deste estudo de caso.

### 3.3.4 Entrevistas

Para uma análise mais aprofundada da situação administrativa do processo licitatório na Instituição X, foram feitas entrevistas com servidores que estão envolvidos no procedimento como um todo.

De acordo com Gil (2008) entrevista é definida como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, objetivando receber dados que o interessam na investigação. Assim, entende-se que a entrevista se dá num processo de mão dupla, o entrevistador coleta dados e o entrevistado é a fonte de informação.

### 3.3.5 Análise de Documentos

Para se abordar a “análise documental”, é importante salientar alguns conceitos como *dado*, *documento* e *análise* (FERREIRA, 2005).

*Dado* é a elaboração conceitual de uma informação sobre a realidade e o modo de expressá-lo que possibilite a sua conservação e comunicação (FLORES, 1994 *apud* FERREIRA, 2005).

*Documento*, por sua vez, é uma impressão deixada pelo ser humano num objeto físico e pode apresentar-se sob a forma de papel impresso, filmes, fotografias, endereços, entre outros (BELL, 1993 *apud* FERREIRA, 2005).

*Análise*, de uma forma geral, na investigação educativa serve para detectar significados num texto e no estudo das relações entre eles e ao todo (FLORES, 1994 *apud* FERREIRA, 2005).

Resumindo, a análise documental, é a extração de um dado de um documento através de uma análise.

Esse tipo de pesquisa se fundamenta na captação de dados através de documentos oficiais. “Se parece com a pesquisa bibliográfica, contudo, a natureza das fontes, de ambas, é diferente” (GIL, 2008).

Nesse momento, realizou-se uma análise documental da Instituição de Ensino, para entender o funcionamento dos atos administrativos que antecedem o processo de licitação, descrito no Manual Oficial da Instituição de Ensino.

Após essa breve análise, subentendeu-se que haveria a necessidade de fazer o comparativo com os documentos que descrevem “os fatos reais”, o que exatamente aconteceu dentro dos atos administrativos da Instituição.

### **3.3.6 Análise do Fluxo de Informações**

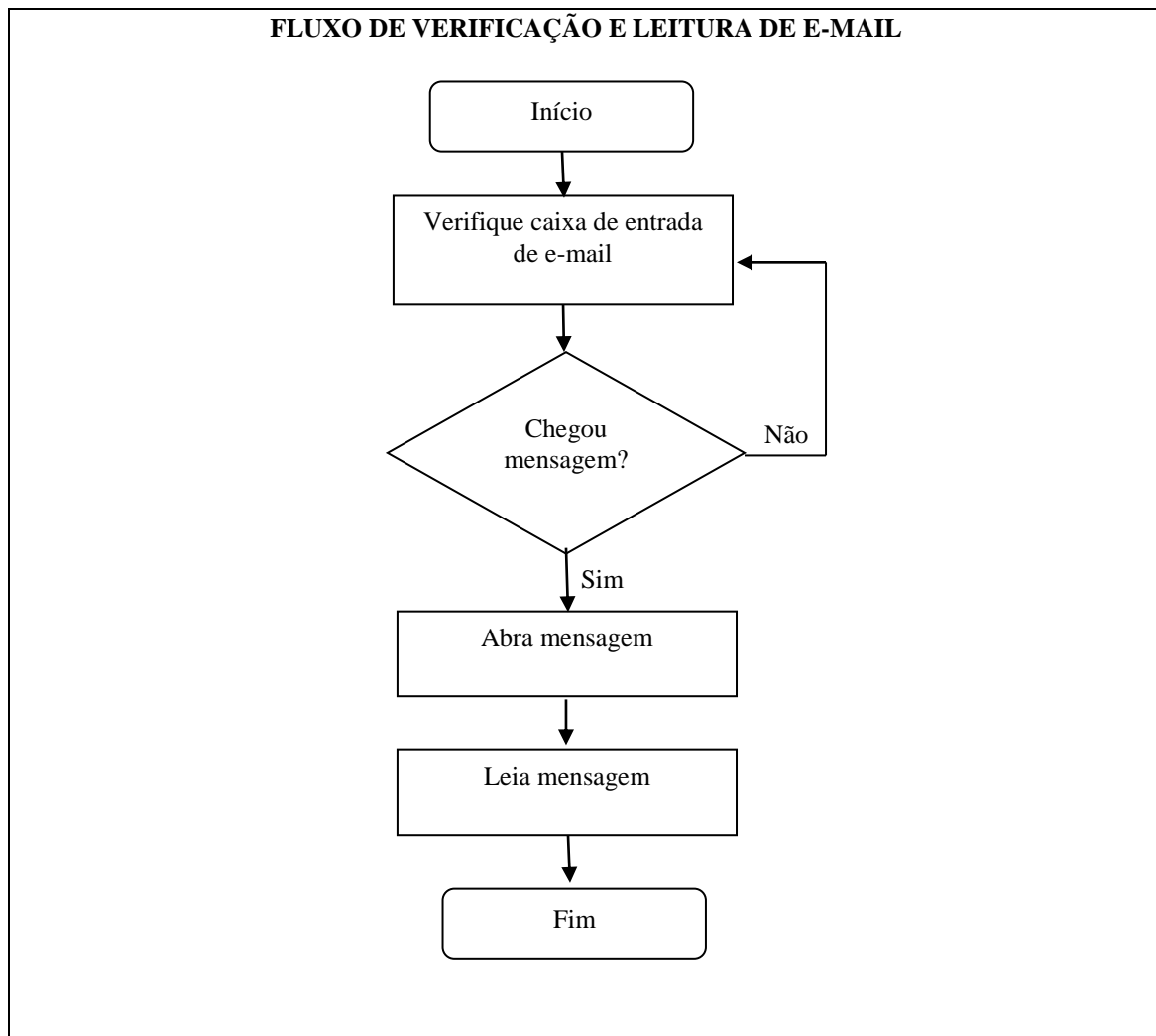
Os fluxos de informações necessitam de copiosos métodos para serem analisados, no entanto, foram escolhidos os que seguem pela facilidade que apresentam na sua composição e entendimento para este estudo de caso.

#### *Fluxo de Informação e Fluxogramas*

Um fluxo de informações consiste em uma série de tarefas relacionadas à criação, ao desenvolvimento, à produção e à comunicação de determinado produto, serviço ou informação, que permeia a organização onde esse recurso é criado (TOLEDO, 2008 *apud* GREEF, 2012).

Os fluxogramas são ferramentas administrativas utilizadas para organizar processos administrativos, seja documental, informatizados, ou na fabricação de um produto e é “a principal ferramenta de representação de fluxos de informações” (TOLEDO, 2008 *apud* GREEF, 2012).

A Figura 3.3, apresenta um exemplo de fluxograma.

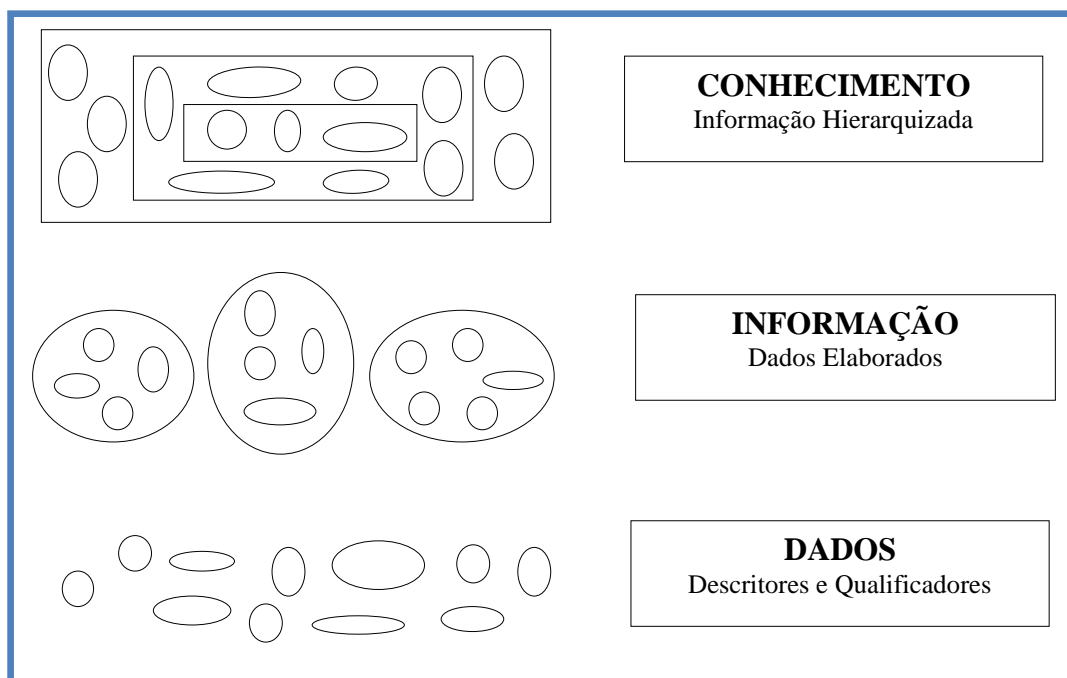
**FIGURA 3.3 – EXEMPLO DE FLUXOGRAMA TRADICIONAL**

Fonte: GREEF (2012).

Extração e organização de dados

Na Figura 3.4 se observa uma forma de organização de dados.



**FIGURA 3.4 – NÍVEIS DE CONHECIMENTO**

Fonte: GOUVEIA (2000)

Os dados são coletados de um documento, ou qualquer outra fonte, em seguida, são agrupados, gerando informações, e logo após, se unem a outras informações e nasce o conhecimento.

Essa forma de organização permite ao investigador chegar a um denominador comum sobre a análise de informações.

#### Análise Qualitativa

Uma das técnicas de análise utilizadas neste estudo de caso será de natureza qualitativa, que de maneira geral, apresenta três etapas que são (GIL, 2008):

- Redução: consiste em selecionar, focalizar, simplificar, abstrair e transformar os dados originais em sumários organizados de acordo com o tema;
- Apresentação: nessa etapa organizam-se os dados selecionados, de forma a possibilitar a análise sistemática. A apresentação pode ser feita através de textos, diagramas, mapas ou matrizes que permitirão uma nova forma de organizar e analisar as informações;
- Verificação: está intimamente relacionada à elaboração da conclusão. Esta requer uma revisão que considere o significado dos dados, sua regularidade, padrão e explicação. Nesta fase, é importante que os dados sejam profundamente reanalisados,

para que as conclusões sejam dignas de crédito, defensáveis e capazes de suportar conjecturas alternativas.

#### Análise Comparativa

“O método comparativo procede pela investigação de indivíduos, classes, fenômenos ou fatos, com vistas a ressaltar as diferenças e similaridades entre eles” (GIL, 2008).

A sustentação do método se realiza pela efetiva necessidade de fazer comparativos entre grupos sociais de diferentes épocas e lugares e podem ser aplicados a sistemas políticos, grupos familiares ou religiosos, isto é, padrões de comportamentos.

Os fluxos de informações dentro dos sistemas políticos geram pouca consonância com os dados que inferem a legislação. Através do método comparativo pode-se identificar onde se encontram estas desigualdades e por quais motivos aparecem.

### 3.4 TRATAMENTO DOS DADOS

Após coletar dados na pesquisa bibliográfica entendeu-se que o trabalho a ser construído deveria ser tratado como um estudo de caso e monográfico. A questão-problema levantada inicialmente observava a demora no processo licitatório das obras de uma IES. Aventava-se a hipótese, que poderia ter o cenário melhorado através da Filosofia *Lean*.

Assim sendo, essa hipótese levou a necessidade de analisar o processo físico, ou seja, os documentos onde se descreve os detalhes do processo no seu fluxo. Após a análise detalhada dos mesmos, percebeu-se que a questão-problema transporta-se do Processo Licitatório para o Processo Administrativo antes da Licitação. Isso implica que, de fato, a Instituição tem um problema na demora do processo administrativo, anterior ao processo licitatório, e não na Licitação em si.

Dessa maneira, para se obter mais clareza nos dados da pesquisa documental foi utilizada uma ferramenta de gestão denominada Fluxograma, que permite ao leitor a compreensão precisa e detalhada do problema.

Com a logística dos dados, fez-se um comparativo da situação atual da IES e as regras da filosofia *Lean*. Também foi possível criar 4 (quatro) fluxogramas distintos dentro do mesmo processo administrativo: Fluxograma de acordo com as Normas Oficiais da Instituição (Fluxo 1); Fluxograma da forma como o processo se deu

efetivamente (Fluxo 2); e os Fluxogramas do processo enxuto, com a aplicação da Filosofia *Lean* (Fluxo 3 e 4). Lembrando que todos serão confrontados entre si, no próximo capítulo, utilizando o método comparativo.

Após análise, volta-se a entender a inserção da Filosofia *Lean* na nova questão-problema, isso decorre por que o método trata do enxugamento no chão de fábrica, isto é, sua aplicação evita desperdícios de tempo e material, somando isso ao setor público, comentando hipoteticamente, têm-se uma considerável oportunidade de agilizar os processos administrativos do setor da Instituição de Ensino em questão com o *Lean Office*.

## **CAPÍTULO IV – ANÁLISE DOS RESULTADOS**

### **4.1 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Este capítulo apresenta comparativos entre os fluxogramas, da maneira que se deu o processo administrativo para a licitação de obra pública (construção de uma quadra poliesportiva) de uma Instituição de Ensino Tecnológico, doravante, denominada ‘X’, o fluxograma atual da instituição, e os fluxogramas propostos para melhorar a qualidade do fluxo administrativo.

Com esse comparativo, será possível apresentar resultados qualitativos e quantitativos da pesquisa, já que, será observada tanto a qualidade do fluxo de informação como a quantidade de tempo utilizado para tal.

#### **4.1.1 Coleta e Tratamento de Dados**

Vale lembrar que, esse processo administrativo teve início no ano de 2011 e somente em 2013 finalizou-se com a concretização da licitação e o vencedor do certame assinando o contrato de construção.

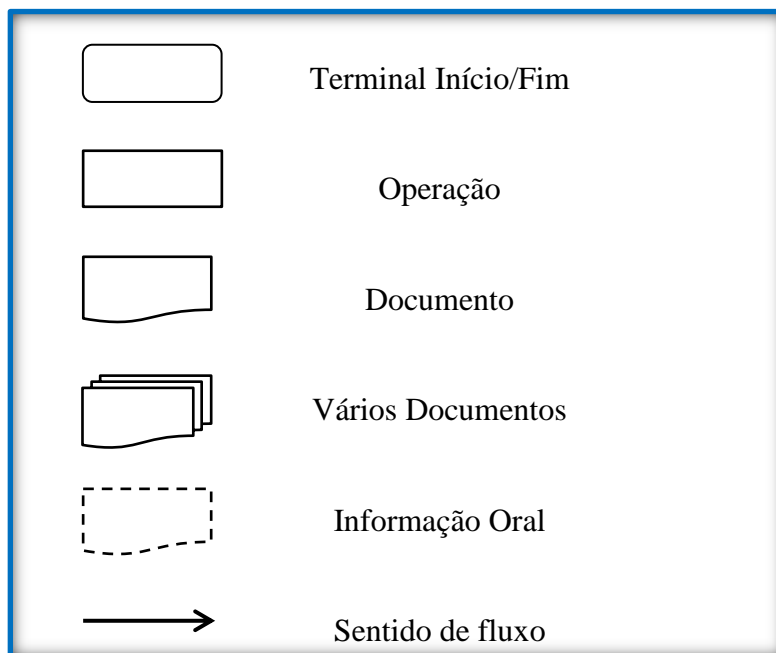
Seguindo a técnica de análise qualitativa, os dados são estruturados e apresentados, após verificação documental, através de um fluxograma de informação sobre como ocorreu o procedimento administrativo para a licitação da mesma.

Os fluxogramas 1, 2, 3 e 4 serão analisados num quadro comparativo, que será apresentado no item 4.3 da análise dos fluxos.

Para delinear os procedimentos acontecidos e ou propostos, adotou-se a elaboração de fluxogramas e, para estes, uma simbologia própria, apresentada na Figura 4.3, juntamente com seus respectivos significados dentro do processo.

### QUADRO 4.3

#### SIMBOLOGIA PARA FLUXOGRAMA



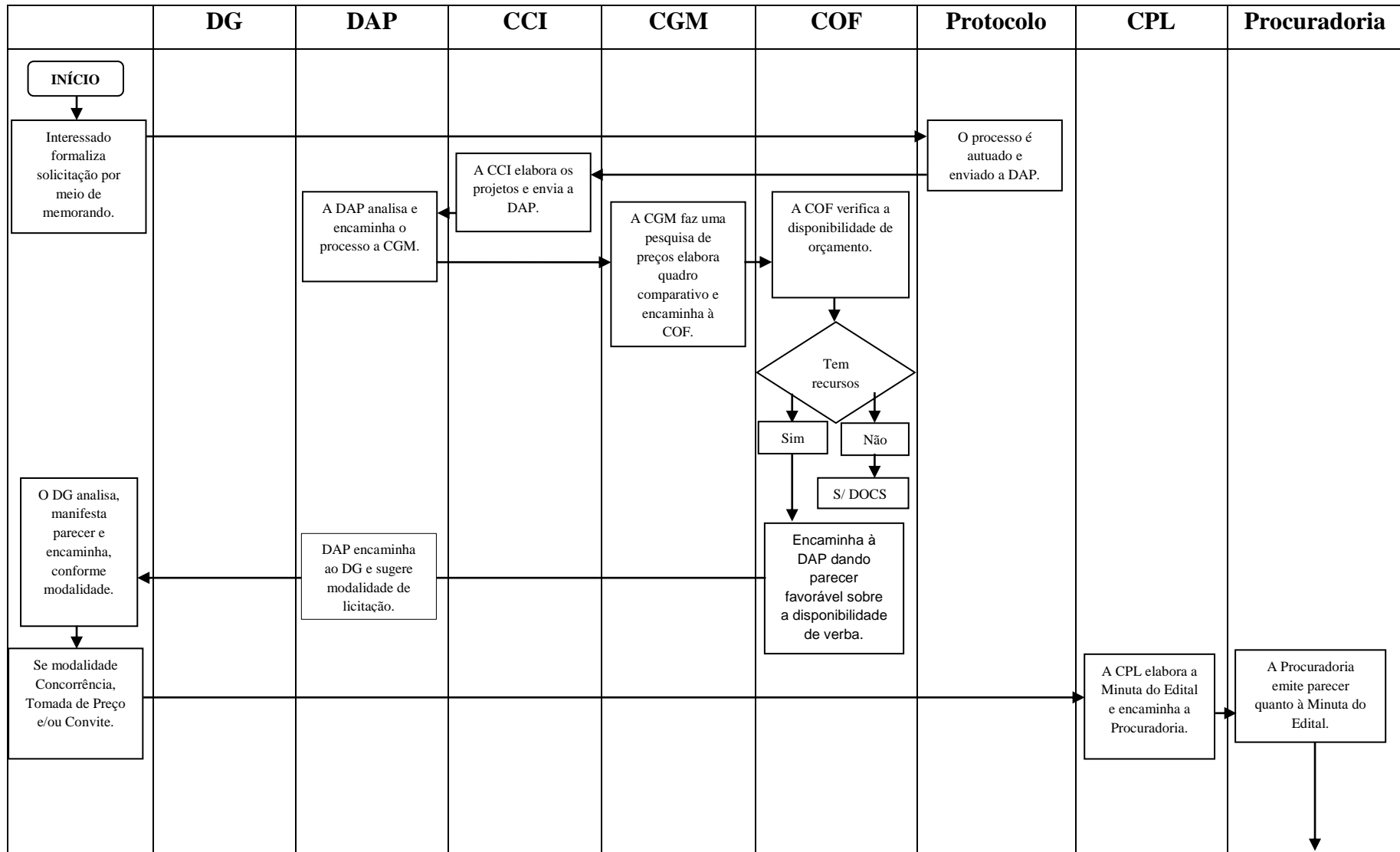
Fonte: GREEF *et al.*(2012).

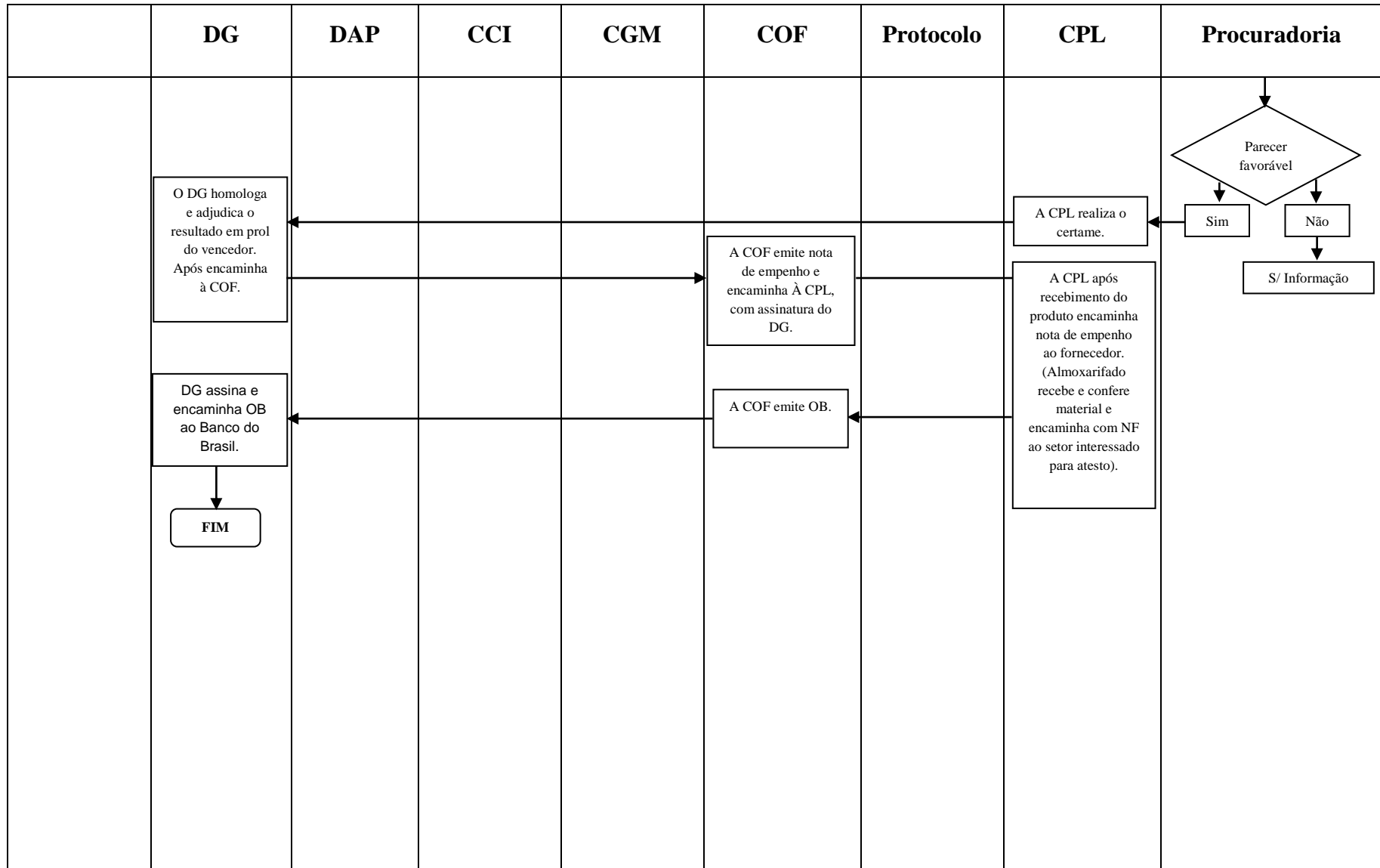
Na Figura 4.5, exibe-se o Fluxograma 1, proposto pela instituição para a execução de obras e serviços, seguido do Fluxograma 2 (Figura 4.6), ou seja, o processo atual, criado a partir de análise da tramitação de um processo administrativo para licitação de uma quadra poliesportiva, por fim, o Fluxograma 3 (Figura 4.9) e o Fluxograma 4 (Figura 4.10), ambos propostos pelo autor, para que sua aplicabilidade se dê a partir da metodologia *Lean Office*.

Dessa maneira, enxuga-se o processo administrativo dentro da IES 'X', e converte-o em um efetivo auxílio democratizado e limpo para os futuros processos licitatórios. Note-se, também, que cada fluxograma terá um texto próprio, que o acompanha, explicando cada passo ocorrido ou a percorrer.

Observe a seguir a apresentação do fluxograma 1, que, trata do trâmite processual de obras e serviços de engenharia.

**FIGURA 4.5 – FLUXOGRAMA 1: TRÂMITE PROCESSUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**





Fonte: Autor (2014).

De acordo com o Manual Oficial de Procedimentos da IES (2013), objeto desse estudo, as etapas apresentadas no Fluxograma 1- trâmite processual de obras e serviços de engenharia- se dão da seguinte maneira:

A priori, deve-se fazer a **verificação** da necessidade de aquisição de obras ou serviços de engenharia. Em seguida, o interessado elaborará o **memorando** de solicitação do responsável pelo setor interessado, enviando-o ao protocolo.

No setor de **protocolo** o processo é autuado e encaminhado a CCI que elaborará o projeto e o encaminhará à DAP, contendo todas as especificações, unidades, quantidades, justificativa da necessidade e preço estimado do serviço ou obra. No momento que a DAP recebe esse pedido, imediatamente faz a verificação se o objeto solicitado consta no PTA e encaminha à CGM.

Assim sendo, a CGM de posse do pedido, providencia os procedimentos legais necessários, que são: pesquisa de preço e elaboração do quadro comparativo e o encaminha à COF. A COF recebe o processo e faz a verificação de disponibilidade orçamentária e a classificação da despesa, encaminhando-o à DAP, que por sua vez dá ciência e sugere a modalidade de licitação que deve ser perpetrada, com as devidas considerações e fundamentação legal, conduzindo ao DG para que esse dê ciência e autorização para a contratação.

A DG dá seu parecer e faz os seguintes encaminhamentos aos autos, conforme a modalidade que lhe compete:

- Em caso de indeferimento solicitará a lavratura de arquivamento do processo;
- No caso de deferimento: Verificará se há dispensa e inexigibilidade de licitação.

Se o caso for de licitação, nas modalidades de concorrência, tomada de preços e convite, seguirá o seguinte fluxo:

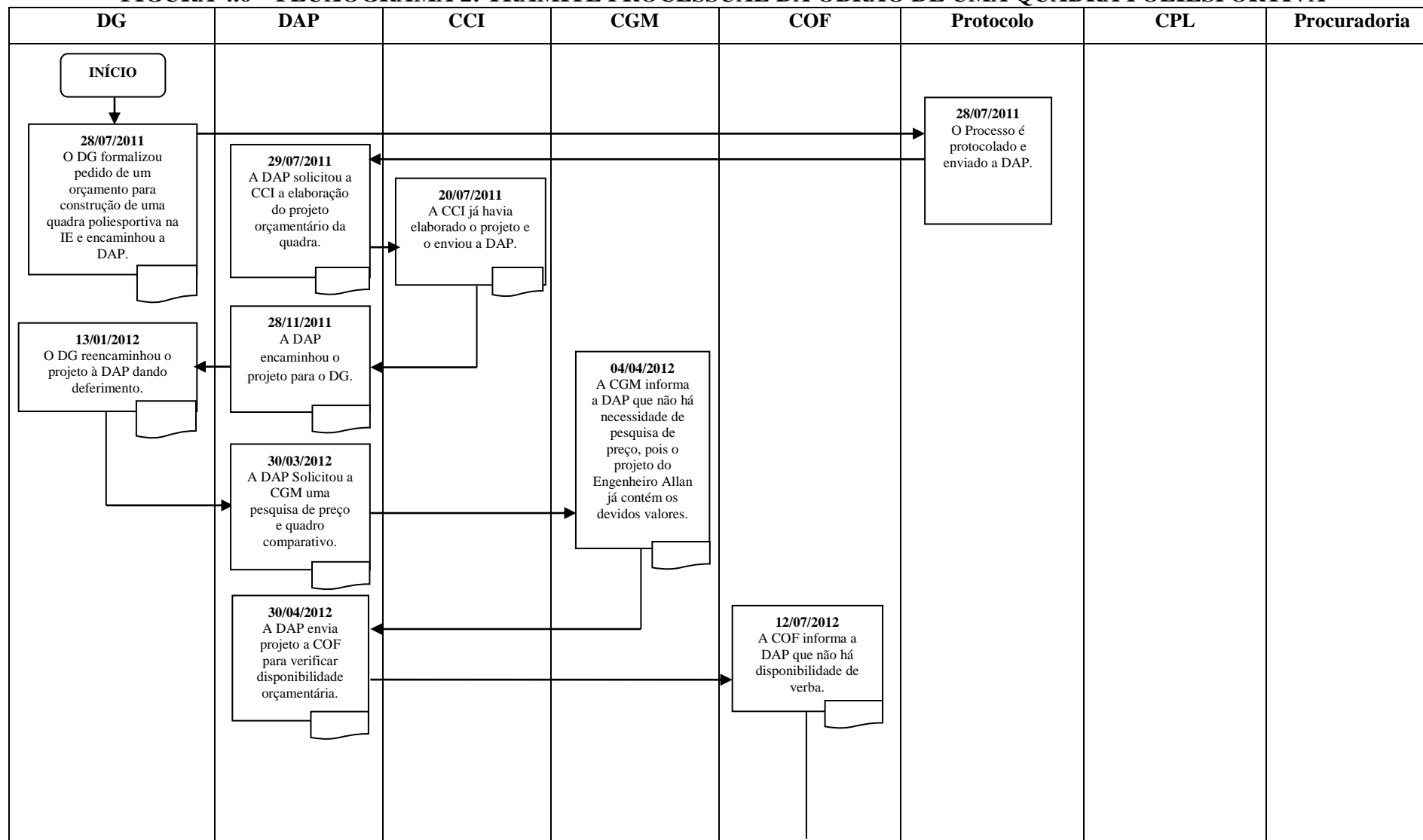
- O processo será enviado a CPL para a elaboração da minuta do edital e posterior encaminhamento ao setor jurídico- Procuradoria, para emissão de parecer;
- O setor jurídico emite parecer e devolve o processo à CPL e, esta incluirá o aviso de licitação no SIDEC;
- Assim que o certame se realizar a CPL encaminhará a DG para sua homologação e adjudicação;

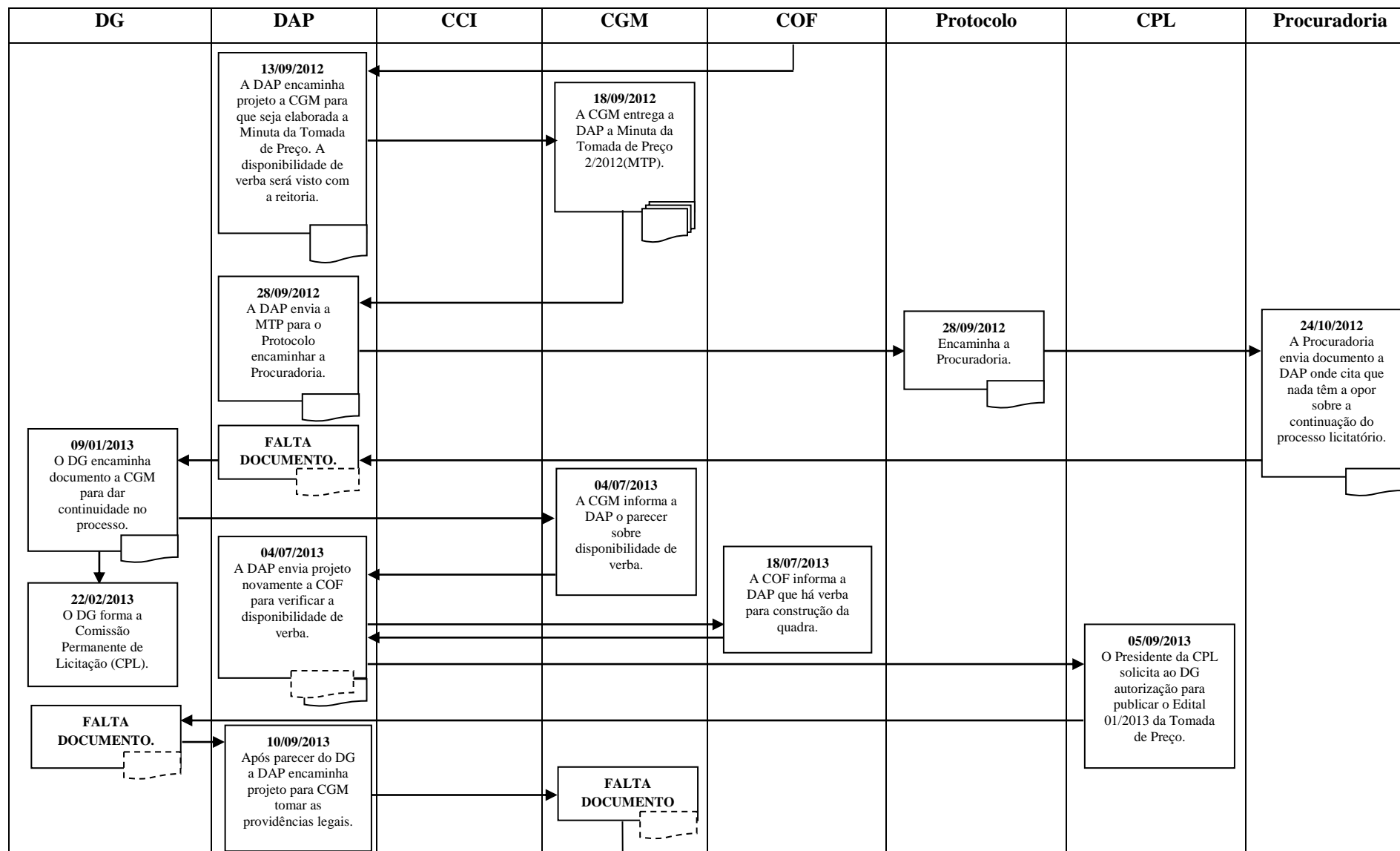


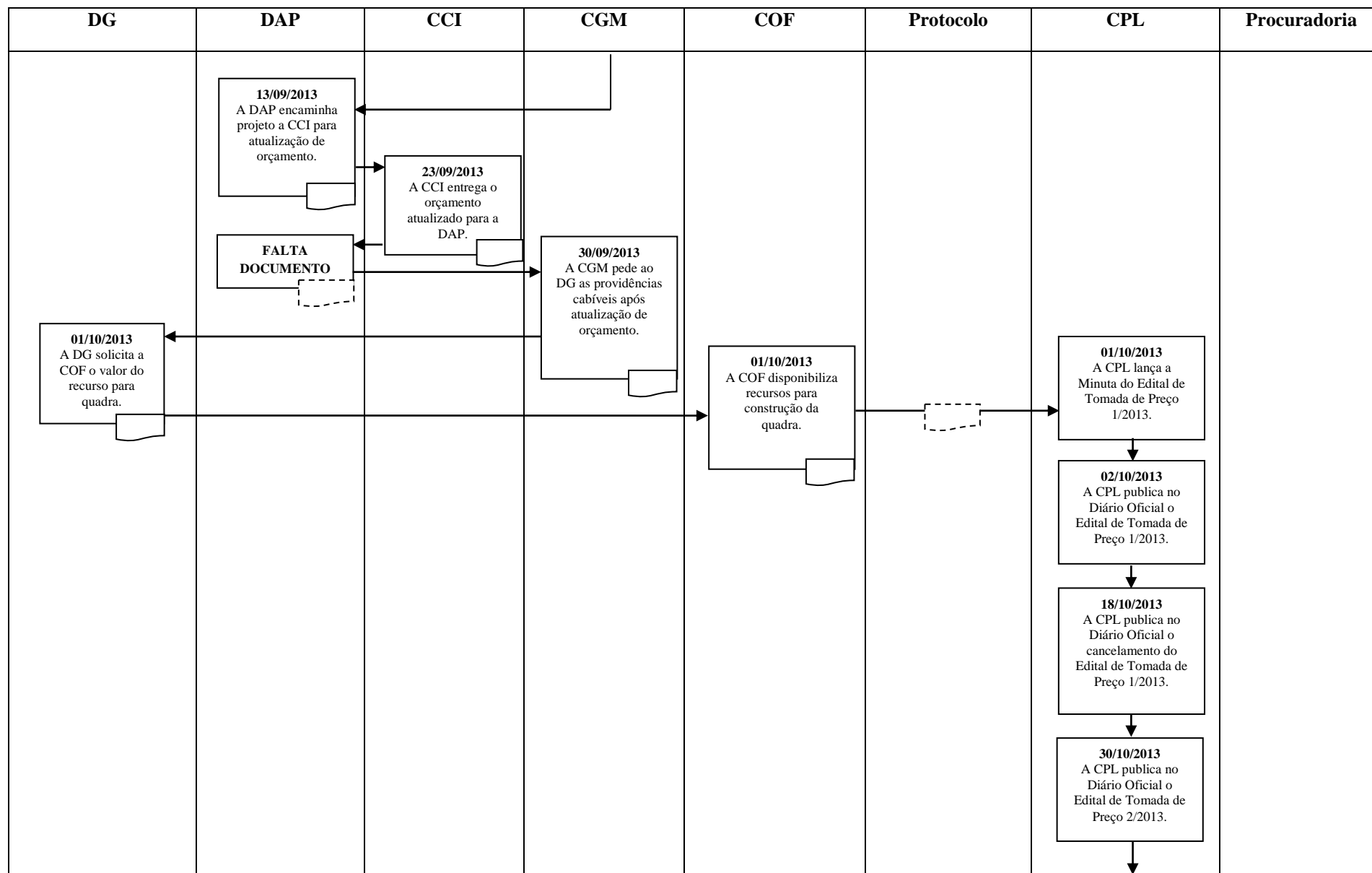
- A DG homologa e adjudica o resultado em prol do vencedor e encaminha ao COF para emissão do empenho; esta emite a nota de empenho e com a assinatura do DG encaminha à CPL;
- A CPL encaminhará nota de empenho ao fornecedor, mediante entrega do produto e recebe a nota fiscal, em seguida o almoxarifado recebe e confere o material, depois dessa conferência, encaminha nota fiscal ao setor interessado, este atestará o serviço/produto prestado e envia a nota fiscal ao COF;
- Finalmente, o COF emite ordem bancária e a DG assina e encaminha essa OB ao Banco do Brasil.

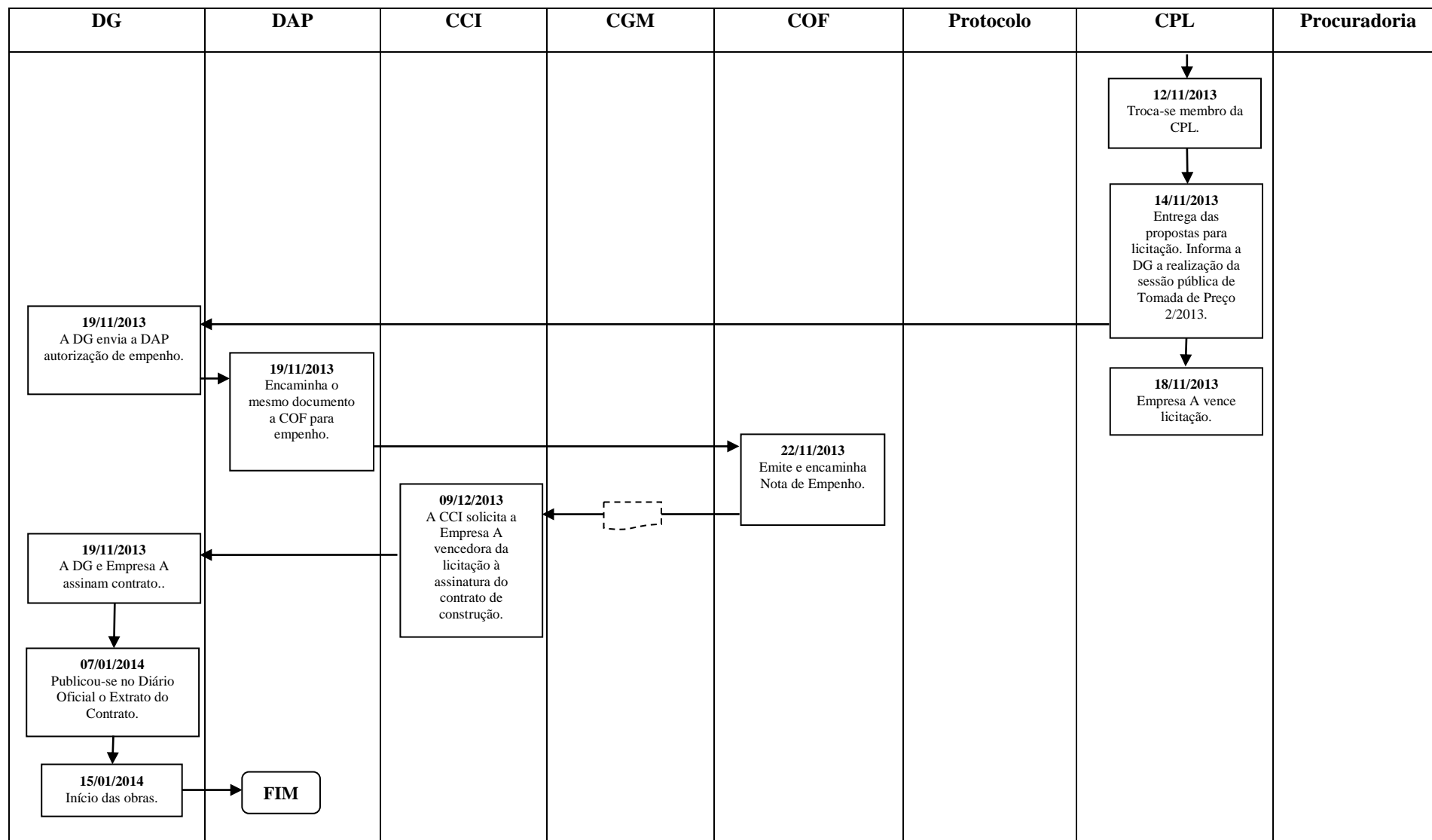
Na página seguinte, é apresentado o fluxograma 2 que demonstra a real tramitação do processo da obra de uma quadra poliesportiva, na instituição objeto de investigação desse estudo.

**FIGURA 4.6 – FLUXOGRAMA 2: TRÂMITE PROCESSUAL DA OBRA DE UMA QUADRA POLIESPORTIVA**









Fonte: Autor (2014).

O transcorrer de todo processo administrativo licitatório, teve seu início no mês de julho de 2011, mais precisamente no dia 28, o Diretor Geral (DG) solicitou a Diretoria de Administração e Planejamento (DAP) que fizesse um levantamento orçamentário para a construção de uma quadra poliesportiva para a instituição através de documento enviado ao protocolo na mesma data.

Ainda no dia 28 de julho de 2011, a DAP recebe o processo, e logo, no dia 29 fez a solicitação do projeto orçamentário da quadra poliesportiva à Coordenação de Contratos e Infraestrutura (CCI), no entanto, a CCI já havia se antecipado e feito o orçamento no dia 20 de julho de 2011, mesmo antes de ter sido requisitado, assim, no mesmo dia 29 de julho de 2011 da requisição o encaminhou formalmente a DAP.

Recorridos quatro meses de julho a 28 de novembro de 2011, o então projeto orçamentário, fora encaminhado da DAP ao DG para sua apreciação. Novamente, alguns meses se passaram, para que o DG encaminhasse o documento a DAP com deferimento sobre o assunto, no dia 13 de janeiro de 2012.

Dia 30 de março de 2012 a DAP solicitou a Coordenação de Gestão de Materiais (CGM) que fizesse uma pesquisa de preço e quadro comparativo do projeto apresentado. Em seguida, em 04 de abril de 2012 a CGM informa a DAP que não há necessidade de pesquisa de preço, pois o projeto feito pelo engenheiro responsável (da própria IES) já continha os devidos valores. Assim a DAP encaminhou, no dia 30 de abril de 2012, o projeto da quadra poliesportiva para a Coordenação de Orçamento e finanças (COF) a fim de, verificar a disponibilidade de verba para sua execução.

Após três meses, no dia 12 de julho de 2012 a COF encaminha a documentação para a DAP informando que não havia disponibilidade orçamentária para tal construção.

Mesmo com a informação de que não havia disponibilidade financeira para a construção da quadra, o engenheiro responsável, elaborou no dia 31 de julho de 2012, um cronograma físico-financeiro e no dia 09 de agosto de 2012 emitiu uma ART-Anotações de Responsabilidade Técnica.

Em 13 de setembro de 2012 a DAP envia, novamente, os documentos a CGM para que seja elaborada a Minuta da Tomada de Preço, porque naquele momento a Reitoria se disponibilizara, verbalmente, a verificar a possibilidade de recursos para tal obra.

Assim sendo, no dia 18 de setembro de 2012 foi lançado o Edital de Tomada de Preço de nº 2/2012. Nesse mesmo dia, a CGM encaminhou à DAP a Minuta de Tomada de Preço (MTP), e no dia 24 de setembro de 2012 a DAP passa a MTP para o Setor de Protocolo (SP) para que seja encaminhada a Procuradoria. Vale ressaltar que, o documento está datado

de 24 de setembro de 2012, no entanto, foi recebido somente em 28 de setembro de 2012, quatro dias depois.

Em outubro, dia 24, do mesmo ano de 2012, a Procuradoria envia a DAP, informações dizendo que não possui nenhuma posição a respeito da continuidade do processo licitatório. Ressalta-se que a DAP deveria informar formalmente a DG sobre o encaminhamento do processo, contudo, não foi encontrado nenhum documento que o respalde.

Em 09 de janeiro de 2013 o DG encaminha o projeto a CGM para que a mesma dê continuidade ao processo. Em 22 de fevereiro de 2013 o DG designa a Comissão Permanente de Licitação (CPL).

Passados quase cinco meses da última movimentação, em 04 de julho de 2013 a CGM entrega à DAP um parecer sobre disponibilidade de verba, assim no mesmo dia, a DAP encaminha a COF uma solicitação de informação orçamentária. Em 18 de julho de 2013 a COF responde a DAP que há verba disponível para a construção da obra. Dois meses depois em 05 de setembro de 2013 o presidente da CPL solicita a DG autorização para publicar Edital de nº 01/2013 de Tomada de Preço.

Dia 10 de setembro de 2013 a DAP solicita a CGM providências legais após parecer favorável da DG. Em seguida, o pedido de atualização orçamentária será feito pela CGM à DAP, contudo, é feito verbalmente, não havendo documento comprobatório dessa solicitação. Assim, dando continuidade ao pedido, a DAP encaminha documento ao CCI que atualize os preços do projeto. Em 23 de setembro de 2013, o engenheiro responsável entrega a DAP o orçamento da obra da quadra poliesportiva, atualizado. Houve um encaminhamento do projeto da DAP para CGM, e mais uma vez, não há um documento que comprove esse trajeto.

Em 30 de setembro de 2013 a CGM pede a DG que tome as providências cabíveis. Em 01 de outubro de 2013 a DG solicita a COF o valor do recurso para a obra da quadra. Na mesma data é lançada a Minuta de Tomada de Preço e no dia seguinte, 02 de outubro de 2013, publica-se a Minuta no Diário Oficial. Em 09 de outubro lança-se Edital de Tomada de Preços nº 01/2013.

Dezesseis dias depois da publicação da Minuta, publica-se a anulação da mesma no Diário Oficial e em 30 de outubro de 2013 publica-se a nova Minuta de Tomada de Preço no Diário Oficial.

Já em novembro, dia 12, daquele mesmo ano de 2013, troca-se membros da CPL e em 14 de novembro de 2013, inicia-se a entrega de propostas para a licitação, após esse fato,

em 18 de novembro de 2013 a Empresa X, vence o certame licitatório e em 19 de novembro a DG envia a DAP autorização de empenho do valor.

#### **4.1.2 Identificação dos Desperdícios**

Duas observações foram feitas sistematicamente, primeiramente a empírica, onde pormenorizadamente observou-se cada setor pelo qual o processo administrativo licitatório percorreu, e de que maneira fora tratado. Notou-se, falando agora de observação pessoal desse autor, que grande parte dos tratos sobre o processo era feito através de conversas singulares, nos corredores ou nos próprios setores de onde vinha ou para onde iria o processo. Não havia anotações, observou-se que em todo o processo ao longo de mais de 2 anos, não teve sequer, uma reunião, entre os servidores competentes de cada setor. Daí surgiu a necessidade de entrevista-los, e assim ter afirmações concretas advindas dos próprios atores do processo em si, (Anexo 2, esboço das perguntas). Assim sendo, esse autor, pôde fazer uma análise mais sólida e eficaz na identificação dos desperdícios promovidos no decorrer de todo o procedimento administrativo licitatório da IES 'X'.

Outra observação importante é a documental, pela qual se utilizou os documentos pertinentes ao processo administrativo licitatório da quadra poliesportiva da IES 'X' que ora é objeto desse estudo de caso.

Fazendo uma analogia ao trabalho de Lareu (2003), a seguir apresenta-se o Quadro 4.4, com os desperdícios apontados pelo autor e os encontrados no Instituto pesquisado, juntamente com uma proposta de melhoria.



**QUADRO 4.4****LEAN OFFICE VERSUS IES 'X' E PROPOSTA DE MELHORIA**

<i>LEAN OFFICE</i>	IES 'X'	PROPOSTA DE MELHORIA
Alinhamento de objetivos: energia em objetivos mal entendidos.	Não há alinhamento de objetivos: sinergia inexistente.	<b>COTA</b>
Atribuição: esforço desnecessário no cumprimento de tarefas inapropriadas.	Idas e vindas do processo para os mesmos setores sem solução apropriada.	
Espera: recurso perdido, enquanto pessoas aguardam por informações.	Espera demasiada: não há reuniões, as informações são equivocadas, a espera é longa aguardando por assinaturas e ou envio para o setor competente.	
Processamento: trabalho não executado da melhor maneira é desperdício.	Processamento falho: deficiência na sua execução, não atendendo o objetivo estabelecido por servidores sem treinamentos.	<b>CAPACITAÇÃO</b>
Variabilidade: recursos utilizados para corrigir ou compensar resultados que variam do pré-estabelecido.	Variabilidade: recursos desperdiçados, corrigindo trabalho mal feito.	
Checagens desnecessárias: esforço usado para inspeções e retrabalhos.	Checagens repetidas: orçamento refeito; retornou a DAP 12 vezes.	
Falta de integração: esforço necessário para transferir informações dentro de uma organização não integrada.	Falta de Integração: falta de foco e objetivos comuns entre os setores da Instituição.	
Transporte: todo transporte de materiais ou informações, com exceção dos utilizados para entregar produtos e serviços aos clientes.	Transporte: documentos que se deslocam de um setor a outro sem rumo definido.	
Just-in-Time: garante que o fluxo siga um processo necessário e enxuto.	Just-in-Time: fluxo do processo administrativo licitatório burocrático e emperrado.	
		<b>RDC,</b>

Fonte: Lareau (2003); Greef & Freitas (2012), adaptados pelo autor.

## 4.2 SUGESTÕES DE MELHORIAS

### 4.2.1 Comissão Orçamentária de Trabalho Anual – COTA

De posse das informações documentais, necessárias para a elaboração dessa pesquisa, notou-se que o manual da instituição tem algumas lacunas que precisam ser analisadas com maior profundidade. No entanto, algumas sugestões podem ser feitas para que num futuro próximo, sejam adequadas às normas da instituição e possam servir de ajuda para preencher os vazios constatados em seu manual oficial.

Em função do que foi dito acima, decidiu-se apresentar a COTA, uma comissão que analisará todos os pedidos de obras e serviços de engenharia, protocolados, dando-lhes a devida colocação de acordo com o grau de prioridade.

Essa comissão será composta, por um membro de cada setor existente na instituição, incluindo o setor pedagógico. Sua ação se dará durante o período de janeiro a fevereiro, quando todos os pedidos serão analisados pela comissão e seus membros. Voltando a reunir-se após o processo se encontrar em condições de ser enviado ao PTA que fará sua inclusão para o orçamento do ano seguinte.

A COTA será legitimada pelo DG que tem prerrogativa para tal, já que o mesmo é quem responde legalmente pela instituição que, de acordo com a Lei 11.892 de 29/12/2008, é considerada pessoa jurídica autárquica, ou seja, com responsabilidades próprias.

### 4.2.2 Quanto ao Prazo

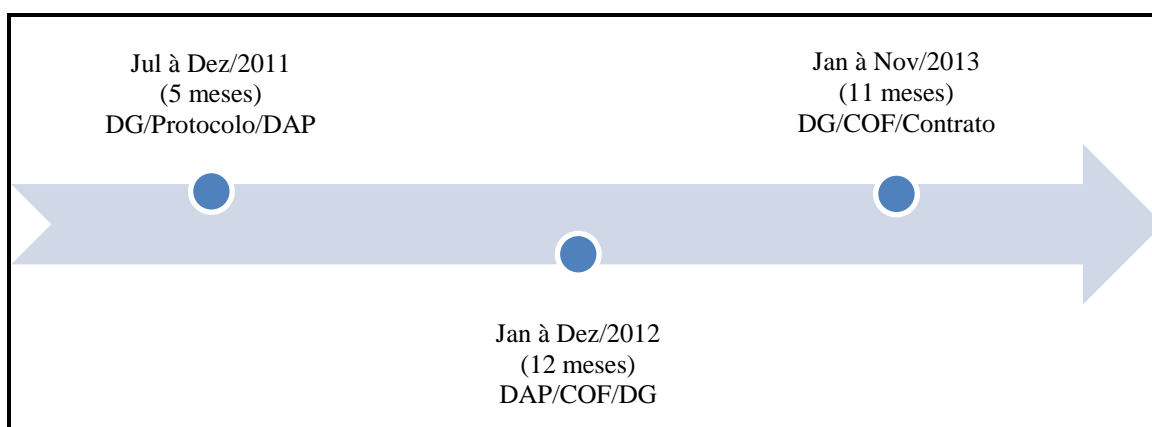
Para proteger o processo da burocrática estagnação e da falta de sincronia temporal, sugere-se que cada setor tenha um prazo determinado para analisar o processo, esse prazo se dará de acordo com a importância e o trabalho que cada setor tem dentro do mesmo, como apresentado a seguir:

- COTA: 6 semanas
- CCI: 2 meses
- CGM: 2 semanas
- COF: 2 dias
- CPL: 2 semanas
- PROCURADORIA: 2 semanas (para averiguação de erros e envio ao setor competente).

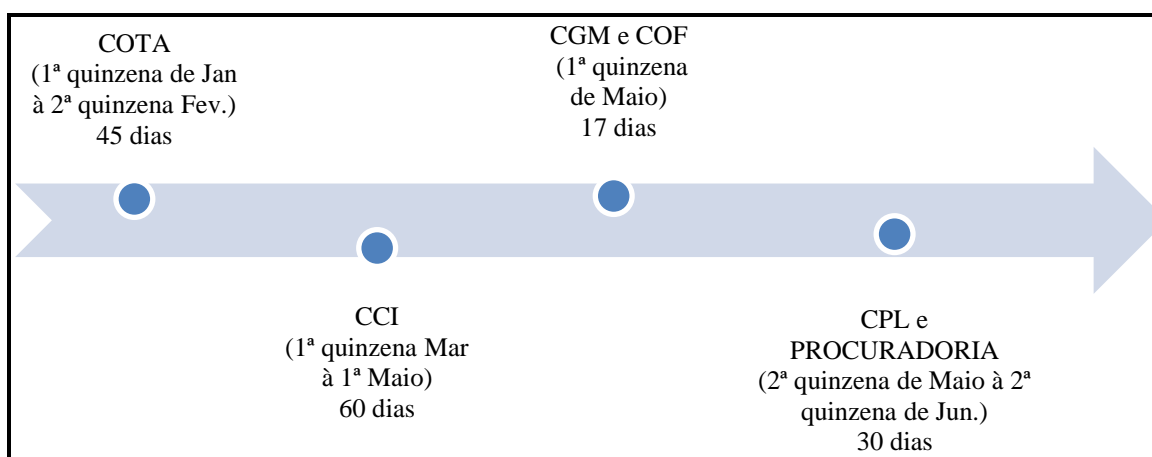
Lembrando que, os prazos sugeridos dizem respeito a cada projeto apresentado e não são cumulativos.

Observe abaixo a figura 4.7 demonstrando o prazo de dois anos e quatro meses ocorridos no processo administrativo licitatório da IES 'X' pela Lei n. 8.666/93 – Lei Geral de Licitações/LGL e a figura 4.8 apresentando o processo enxuto através do Regime Diferenciado de Contratações/RDC que reduz o prazo para cinco meses e dois dias:

**FIGURA 4.7 – PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATORIO – LGL**



**FIGURA 4.8 – PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATORIO - RDC**



#### 4.2.3 Quanto ao Regime Licitatório - RDC

Após análise da RDC *versus* LGL notou-se que a viabilidade oferecida pela primeira para licitações de obras públicas, tornou-se claro que essa sugestão deveria ser feita.

É importante notar que o processo de enxugamento da burocracia, precisa ser feito em todos os termos possíveis, não se pode tornar *Lean* um ponto se o restante da linha

continua sendo interrompida por retrabalhos, o fluxo perde sua fluidez e torna lento e desgastante o processo.

Assim, lembrando que as obras e serviços serão de realização necessária, e que em seu artigo primeiro a Lei nº 12.462/2011 é absolutamente clara, dando ênfase ao sistema público de ensino, facilitando o decorrer de todo o procedimento.

Notem que, como enunciado no item 2.4, essa lei busca ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; também, assegura o tratamento isonômico e a seleção da proposta mais vantajosa à administração pública. Portanto, não perdeu suas características, ao contrário, as elevou a um nível maior, pois através da RDC a objetividade traz junto a si, clareza e a transparência, permitindo uma fiscalização mais efetiva.

Esse é um processo rápido, tem seus prazos reduzidos e envolve menor complexidade burocrática, por essa razão, considera-se um processo licitatório mais eficiente para a instituição em estudo, pode-se chamá-lo de uma licitação efetivamente *lean*.

#### **4.2.4 Quanto ao Treinamento**

Durante todo o processo de coleta de informações, observou-se a falta de conhecimento dos servidores. Tal fato, ficou evidenciado, inclusive, no processo administrativo licitatório apresentado no Fluxograma 2.

Vale ressaltar que, de acordo com entrevistas, os servidores alegaram que, passaram em concurso e assumiram seus cargos e setores sem ter a mínima ideia do que se tratava e como funcionava. Antes das entrevistas, alguns servidores já haviam confessado, informalmente, que não tinham tido um dia sequer de treinamento e que aprenderam com alguns colegas, mais antigos na instituição, no cotidiano.

Essa constatação torna-se assustadora, pois, é possível que erros graves sejam cometidos e que, posteriormente, precisem de correção, o que implica em demanda de tempo e retrabalho. Portanto, é imprescindível que haja treinamentos constantes, tanto para novos servidores como para reciclagem daqueles que já estão na instituição por mais tempo.

Vale notar que, existe uma tabela anual de cursos, oferecidos gratuitamente, pela Reitoria da instituição, em anexo um exemplo (Anexo 1).

Portanto, é possível que antes de assumir um cargo e ou função na instituição, o servidor passe por um período de treinamento, o que transformaria a realidade que hoje se encontra, a mesma.

A filosofia *Lean* deve estar presente em todo momento dentro da instituição, quando há treinamento para aquilo que vai ser realizado, é certo que o trabalho será feito de forma competente e organizada, pois, sabe-se exatamente os caminhos a serem tomados e poderão traçar rotas que serão seguidas formalmente. Existe um delicado equilíbrio entre treinar e fazer. Os conceitos *Lean* devem fazer sentido para o bom negócio, agora, antes de seguir para a próxima etapa (TAPPING & SHUKER, 2010).

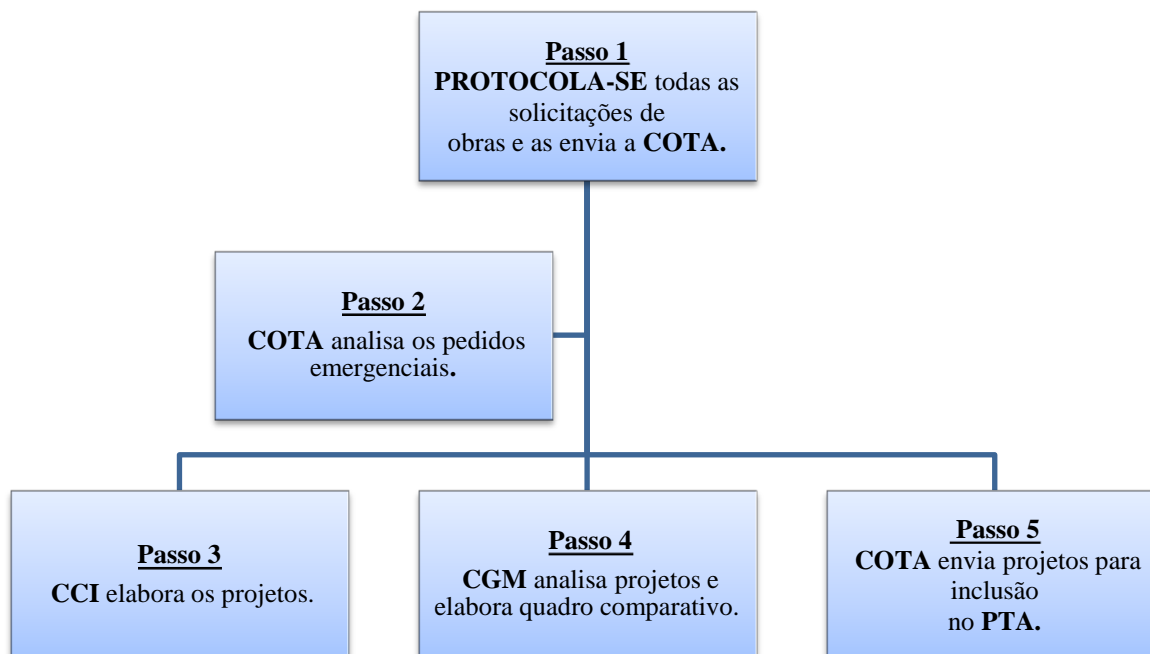
Aprender para aplicar, ou seja, todos os treinados, aqueles que farão parte da equipe de implantação do *lean* precisam entender o propósito e a importância de tudo que será desenvolvido, pra que o resultado seja positivo.

### **4.2.5 Fluxograma 3**

Após a leitura e apontamento dos desperdícios encontrados no processo administrativo licitatório, será apresentado o Fluxograma 3 (Figura 4.9) como uma sugestão embasada na metodologia *Lean Office* que auxiliará a desenvoltura do processo administrativo para licitações de obras e serviços de engenharia dentro da instituição, ora analisada.

Para se chegar a essa proposta, avaliou-se o fluxo do processo administrativo licitatório, ocorrido e apresentado no Fluxograma 2, e notou-se que este consumiu dois anos e quatro meses, aproximadamente, e que o retardamento se concretizou nas idas e vindas, ocorridas entre os setores, pois, assim que terminado o processo, em si, e publicado no Diário Oficial, a licitação se deu numa velocidade incomparável, se analisado à parte.

**FIGURA 4.9 - FLUXOGRAMA 3: PARTE 1. PROPOSTA *LEAN* PARA TRÂMITE ADMINISTRATIVO PROCESSUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA PRÉ ORÇAMENTÁRIO**



No Fluxograma 3, entende-se que as coordenadorias ficarão interligada à COTA. Esse fluxo, antes descontínuo, revela-se ininterrupto sem idas e vindas de memorando ou qualquer espécie de documento, salvo quando encaminhado para planejamento específico, no caso do PTA que obrigatoriamente deve estar assinado pelo DG da IES.

O que acontece no Fluxograma 3 é a primeira fase da nova hierarquia de processos da construção de obras civis da IES deste estudo de caso. Nesta primeira fase deste novo fluxo administrativo, as etapas terão tempo pré-determinado para serem concluídas, evitando longa espera que causam margem a dúvidas sobre o tempo exato de execução do projeto.

No primeiro momento (Passo 1), previsto para a primeira quinzena do mês de Janeiro, de cada ano, qualquer membro da IES poderá se encaminhar ao Setor de Protocolo e solicitar uma obra, através de memorando. O Protocolo, por sua vez, reunirá neste período todos os documentos e os encaminhará à COTA.

A COTA (Passo 2) analisará todas as solicitações e separará as mais emergenciais para a IES, num prazo estipulado de um mês e meio, ou seja, segunda quinzena de janeiro e todo o mês de fevereiro de cada ano, observando a quantidade mínima de 2 (duas) reuniões, e

o máximo de 6 (seis) reuniões, onde serão discutidas todas as questões a respeito dos projetos apresentados.

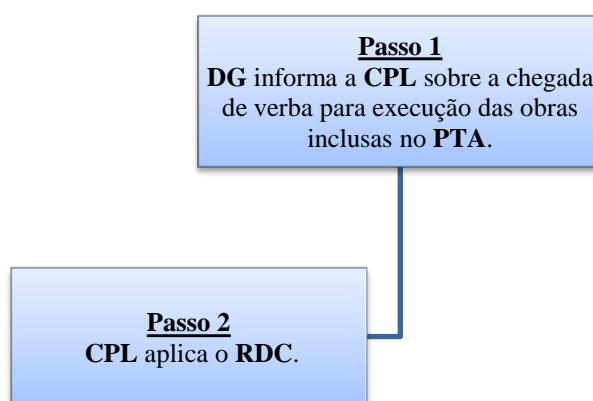
Após essa análise, na última reunião, a Comissão dará a vez ao representante da CCI, para agir na sua coordenadoria. Dessa forma, a CCI terá dois meses (março e abril) para elaborar os projetos arquitetônico, hidráulico, elétrico e orçamentário (Passo 3) de todas as obras solicitadas, lembrando que a COTA só poderá aprovar 3 (três) projetos por ano.

A CCI, que já se encontra na mesa de reuniões da COTA, encaminha os projetos elaborados para o Coordenador da CGM. Nessa etapa (Passo 4), esta coordenadoria analisa os projetos e elabora o quadro comparativo no prazo máximo de 2 semanas, ou seja, primeira quinzena de maio, para, então, apresentá-las à Comissão que finaliza com a assinatura do DG e envio ao PTA, com previsão para chegada de verba em Janeiro do ano seguinte.

#### 4.2.6 Fluxograma 4

A Figura 4.10 apresenta o Fluxograma 4 que constitui a segunda fase do processo que deverá ocorrer no ano posterior ao qual a COTA incluiu os projetos no PTA. Após a chegada da verba, o DG informará a CPL sobre a disponibilidade orçamentária, e em seguida, a Comissão Permanente de Licitação aplica a RDC como modalidade de Licitação.

**FIGURA 4.10 – FLUXOGRAMA 4: PARTE 2 - PROCESSO PÓS-ORÇAMENTÁRIO**



Fonte: Autor (2014).

#### 4.3 ANÁLISE DOS FLUXOS ENTRE SI

A seguir (Quadro 4.5), são apresentados alguns elementos comparativos entre o Fluxograma 1 construído a partir de dados apresentados no manual de instrução da instituição, proporcionando as informações contidas no mesmo *versus* o Fluxograma 2, obtido através de

análise de dados colhidos em documentos do processo administrativo licitatório para construção de uma quadra poliesportiva na IES ‘X’, objeto de estudo desse trabalho, *versus* os Fluxogramas 3 e 4 construídos como uma proposta enxuta, adaptada da filosofia *Lean Office*, sugerida pelo autor.

#### QUADRO 4.5

##### RESUMO COMPARATIVO DOS FLUXOS ENTRE SI

Fluxograma 1	Fluxograma 2	Fluxograma 3	Fluxograma 4
Ausência de setor específico para pré-análise de pedidos e orçamentos.	Projeto solicitado pelo DG sem prévia análise.	Cria-se a Comissão Orçamentária de Trabalho Anual – COTA.	
Disponibilidade de verba – em caso negativo não há opção de quais passos seguir.	Após 10 passos entre setores, volta à DAP com resposta negativa.	COTA decide quais pedidos são necessários e emergenciais; enviam para CCI elaborar os projetos arquitetônico/hidráulico/elétrico e orçamentário, por fim, insere-os no PTA.	
Emissão de documentos entre setores, para encaminhamento.	Falta de documentos de um setor para outro no processo de encaminhamento.	Obrigatoriedade de emissão de documentos entre setores quando do encaminhamento processual.	
Não estabelecimento de prazos.	Processo estagnado por longo período.	Determinação de prazo para análise setorial.	
Direciona o processo uma vez para cada setor.	Processo direcionado múltiplas vezes por setor.	Elimina-se desperdício praticado pelo retrabalho, através do enxugamento aplicado com a objetividade da COTA.	
Modalidade de Licitação instituída pela Lei 8.666/93.	Modalidade de Licitação instituída pela Lei 8.666/93.		Implantação da RDC, para dar celeridade e tornar mais eficiente o processo licitatório.

Fonte: Autor (2014).

No quadro acima, apresenta-se um resumo comparativo dos fluxos exibidos no interior desse trabalho. Observe-se que, o Fluxograma 1 fornece a base teórica do procedimento administrativo licitatório de acordo com a IES ‘X’ e o Fluxograma 2 apresenta o processo licitatório ocorrido, objeto desse estudo, para a construção de uma quadra poliesportiva dentro da instituição e os Fluxogramas 3 e 4 que, em resumo se completam, são



propostos pelo autor, adaptados da filosofia *Lean Office* trará significativas mudanças dentro do processo administrativo da instituição.

Vale notar que, dissonâncias se apresentam em todo o decorrer do processo, onde contém falhas, ficando evidenciada a falta de conhecimento dos servidores; a especificidade de cada caso; necessidade de treinamento. Observou-se que faltou emissão de documentos, por exemplo: memorandos de encaminhamento entre setores; *in loco* percebeu-se que muitos encaminhamentos foram feitos através de conversas informais. Tratando-se de um órgão público, qualquer informação que diga respeito ao processo deve ser corroborada documentalmente, lembrando que se trata de exigência legal, e a transparência nos atos públicos não darão margem à sonegação de informação nem à improbidade administrativa.

A demora em análise dos processos, sua estagnação em alguns setores e o reencaminhamento de um setor a outro, indo e voltando várias vezes, denota desconhecimento do processo em si, de como proceder diante de uma situação específica. Portanto, determinação de prazo é essencial para cada setor e grau de dificuldade de análise.

Contraopondo-se de maneira positiva, entram os fluxogramas 3 e 4. O fluxograma 3 apresenta a criação de uma Comissão Orçamentária de Trabalho Anual – COTA, a qual tomará decisões sobre a prioridade dos projetos apresentados e sua inserção no PTA. Sugere também que os setores se comuniquem de forma documental, evitando os encaminhamentos verbais e a improbidade administrativa gerada pela falta de clareza nos atos administrativos do processo; que prazos sejam determinados para impedir as idas e vindas incessantes, que ocorreram no processo representado pelo Fluxograma 2; que os setores tenham prazos determinados para cada espécie de análise, prevenindo a estagnação do processo por paradas indefinidas e desnecessárias, nos setores. O Fluxograma 4 que é continuidade do 3, apresenta a utilização do RDC que dará celeridade ao processo licitatório, resguardando o direito isonômico entre os participantes do mesmo.

## CAPÍTULO V – CONCLUSÃO

No que diz respeito à Administração Pública, nesta pesquisa focou-se o que rege a CF/88, “que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios calcados por ela, que são da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Teorias que viraram realidade fática ao serem implantadas em empresas que acreditavam ser possível, a exemplo da Toyota que implantou metodologias como: *Kanban*, *5S*, *Just in Time* e a filosofia *Lean*, entre outras. Uma junção dessas, muitas, filosofias gerou o que se chama de *Lean Office*, que é o enxugamento da burocracia funcional dos escritórios, organizações e serviços. No contexto desse trabalho, o *Lean Office* se fez acionador de possíveis mudanças no fluxo do processo administrativo dentro de uma instituição de ensino tecnológico público.

De acordo com os conceitos levantados no referencial teórico e com a análise documental, realizada do processo administrativo de licitação de uma obra pública da IES ‘X’ – Instituto de Ensino Tecnológico Superior, conclui-se que a filosofia *Lean Office*, uma vez aplicada ao mesmo, trará grandes benefícios para a instituição, como por exemplo, agilidade e desentrelaçamento no fluxo do processo; a redução de desperdícios; informações advindas de forma concreta e documental; prazos cumpridos em tempo hábil e assim por diante.

É importante notar que, o fluxo quando contínuo e ininterrupto produz resultados eficazes, no sentido de que a obra ou serviço a ser licitado ocorrerá em tempo adequado, sem emendas orçamentárias, ou necessidade de refazer toda a programação anteriormente apresentada. O serviço público utilizado para qualquer processo administrativo demanda tempo e gastos, e se ambos forem aproveitados em primeira instância, evitará desperdícios, o qual é o objetivo principal da metodologia *Lean*.

Eficiência gerada através de resultados planejados com antecedência e com responsabilidade. O processo administrativo não pode ficar a deriva entre um setor e outro, é de interesse público que os prazos sejam cumpridos, para tanto, apresentou-se *um cronograma* que proporcionará a delimitação de tempo que cada setor terá para analisar e

decidir o que lhe cabe dentro do processo, dando assim, sequência e permitindo um andamento sem interrupções.

Sugeriu-se a aplicação da filosofia *Lean Office* na nova etapa, através da proposta de criação da COTA-Comissão Orçamentária de Trabalho Anual. Essa comissão terá a função de eliminar os desperdícios de tempo ocorridos durante o processo administrativo licitatório, demonstrados no Fluxograma 2. A mesma será formada por membros de todos os setores da instituição e terá a missão de analisar e aprovar os projetos de obras e serviços que deverão receber recursos no ano seguinte, para sua devida concretização.

A sugestão de aplicação do *Lean Office* é também, destacada nos Fluxogramas 3 e 4, onde cada passo para o processo administrativo licitatório, está discriminado. É possível que, através da sua aplicabilidade, a instituição observe maior fluidez nos processos para licitação de obras e serviços de engenharia, isso porque, no processo analisado, verificou-se a demora de aproximadamente dois anos e quatro meses do início até a assinatura do contrato com a empresa vencedora do certame. Morosidade e burocracia são as observações mais destacadas.

Outra questão observada no decorrer do trabalho de pesquisa, é que o processo administrativo pré-licitatório pode ser mais ágil, se o RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas for aplicado. Esse novo regime criado em 2011, amplia a eficiência nas contratações; promove a melhoria do custo benefício para o setor público; incentiva inovações tecnológicas e ainda, assegura o tratamento isonômico entre licitantes. Também fica evidente que o processo é mais enxuto e prático, principalmente quando da análise das propostas e dos documentos que as habilitam, isso porque, somente a empresa vencedora terá sua documentação analisada.

Por fim, recomenda-se treinamento dos servidores, de forma específica para cada cargo e ou setor. Vale ressaltar que este é um processo que desenvolve qualidades nos recursos humanos, habilitando-os a serem mais produtivos e contribuir melhor para o alcance dos objetivos organizacionais. Com treinamentos, propõe-se melhorar e aumentar a produtividade dos indivíduos em seus cargos e setores, influenciando seus comportamentos e, assim, permitindo um fluxo de informações mais acurado. Lembrando que o treinamento oferecido deve ser embasado na filosofia *Lean*, onde a funcionalidade e a prática dará vigor a ação de gerenciamento de fluxos.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Juliana P. L. de. **O planejamento da implantação de *lean office* na administração pública**: estudo de caso em uma agência reguladora brasileira. 2012. <<http://www.tcc.sc.usp.br/tce/disponiveis/81/810021/tce-08052013-094256/?&lang=br>> Acesso 10 maio 2014.
- ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito administrativo**. 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- BARRETO, Magda Luiza Torres. **Licitação, conceitos e princípios**. Apostila CONJUR-UNIPAMPA/2008. Disponível em: <[http://porteiras.r.unipampa.edu.br/portais/procuradoria/files/2009/07/licitacoes\\_nocoas\\_elementares.pdf](http://porteiras.r.unipampa.edu.br/portais/procuradoria/files/2009/07/licitacoes_nocoas_elementares.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2014.
- BRASIL, Redação dada pela **Medida provisória nº 495**, de 19 de julho de 2010.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 21 jan. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.824** de 29 de junho 2006. Disponível em <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/95688/decreto-5824-06>>. Acesso em 20 mar. 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.666/93. **Lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.091/05. **Plano de carreira dos cargos técnico-administrativos em educação**. Disponível em <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109844/lei-11091-05>>. Acesso em 12 abr. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Portaria nº 09**, de 29 de junho de 2006. Fernando Haddad. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/canalcggp/portarias/pt09\\_2006.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/canalcggp/portarias/pt09_2006.pdf)>. Acesso em 01 fev. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Regime diferenciado de contratações públicas /RDC– Eletrônico**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação Departamento de Logística. Manual do Usuário Órgão Público – Presidente/Homologador. Versão 1 – 08/03/2013. Disponível em <[http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual\\_RDC\\_Eletronico\\_V1\\_08032013.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual_RDC_Eletronico_V1_08032013.pdf)> Acesso em 26 abr. 2014.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, n. 47 (1) janeiro-abril/1996. Org. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, maio de 1996.
- CALADO, Silvia dos Santos; FERREIRA, Silvia Cristina dos Reis. **Análise de documentos**: método de recolha e análise de dados. Mestrado em educação. Didáctica da ciência.

Disponível em <<http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2014.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da Licitação**: orientação prática para processamento de licitações, com roteiros de procedimento, modelos de carta-convite e de editais, de atas de sessões públicas e de relatórios de julgamento de propostas. São Paulo: Atlas, 2009.

CAMARGO, Álvaro. **Metodologia lean e gerenciamento de projetos**. Disponível em <<http://alvarocamargo.wordpress.com/2009/02/03/metodologia-lean-e-de-gerenciamento-de-projetos/>> Acesso em 19 abr. 2014.

CANCIAN, R. **Comissão Justiça e Paz de São Paulo**. Gênese e atuação política (1972-1985). São Carlos: Edufscar, 2005.

CARLOS, Larissa Freitas. **Moralidade e probidade administrativa**: parâmetros de definição e esferas de atuação. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 41, 1 maio 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/353>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

\_\_\_\_\_. **Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos**. 7. ed. São Paulo: Manole, 2008.

DJPE-Diário de Justiça do Estado de Pernambuco. Edição nº 12/2014. **Pauta de sentenças nº 00016/2014, p. 1593**. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/DJPE/2014/01/17>> Acesso em 21 jan. 2014.

DOURADO, Augusto. **Servidor público – definição**. Disponível em <<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/noticias/orientacao/orientacao-veja-definicao-de-servidor-publico>>. Acesso em 21 jan. 2014.

FEGALI, Jandira. **Entenda as diferenças entre O RDC e a lei de licitações e contratos públicos**. Disponível em <<http://www.v3.sigajandira.com.br/?p=3128>> Acesso 26 abr. 2014.

FREIRE, Elias. **Administração pública**: teoria, jurisprudência e 1000 questões. 9. ed. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 4. ed., atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo : Atlas, 2008.

GOUVEIA, Luis Borges. **Gestão da informação: fluxo de informação e aplicações tipo**. Porto, Dezembro de 2000. Disponível em <[http://www2.ufp.pt/~lmbg/reserva/tm\\_01.pdf](http://www2.ufp.pt/~lmbg/reserva/tm_01.pdf) ...>

GREEF, Ana Carolina; FREITAS, Maria do Carmo Duarte; ROMANEL, Fabiano Barreto. **Lean office: operação, gerenciamento e tecnologias**. São Paulo: Atlas, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?...-informações-completas>> Acesso em 29 jun. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LAREAU, William. **Office Kaizen: Transforming office operations into a strategic competitive advantage**. Paperback. ASQ – Quality Press: Melwaukee/Wisconsin, 2003.

LEAN INSTITUTE BRASIL. **Origem da palavra lean**. Disponível em <[http://www.lean.org.br/perguntas\\_frequentes.aspx](http://www.lean.org.br/perguntas_frequentes.aspx)> Acesso em 02 out. 2013.

**Lean Office**. Disponível em <<http://www.konrad.com.br/conteudo/area-de-atuacao/lean-producao-enxuta/lean-office/>> Acesso em 19 abr. 2014.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000300004&script=sci_arttext)>. Acesso em 02 ago. 2014.

LOPES, Carla P. F. Nogueira; SAMPAIO, Marília de A. e Silva. **Princípio da motivação**. Disponível em: <[http://www.centraljuridica.com/doutrina/8/direito\\_administrativo/principio\\_da\\_motivacao.html](http://www.centraljuridica.com/doutrina/8/direito_administrativo/principio_da_motivacao.html)>. Acesso em: 16 jan. 2014.

MANUAL DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DO CAMPUS DA INSTITUIÇÃO X. Dezembro 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MOREIRA, Egon B.; GUIMARÃES, Fernando V. **Licitação pública: a lei geral de licitação – LGL e o regime diferenciado de contratação – RDC**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 12. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MURÇA, Vítor Armando de Almeida. **Aplicação da filosofia lean na área da manutenção**. 2012. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10400.21/2173>> Acesso em 19 abr. 2014.

PETROCINI, Paulo. **Adjudicação compulsória em licitações**. Disponível em: <<http://gahauer.server2.com.br/conteudo.php?cat=10&art=334>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1998.

**Regime Diferenciado de Contratações-RDC**. 2011. Disponível em <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/compras-eletronicas/regime-diferenciado-de-contratacoes-2013-rdc>>. Acesso em 26 abr. 2014.

STRATEGOS. INC. *Interview with Norman Bodek*. Disponível em <[http://www.strategosinc.com/downloads/lean\\_pioneers-dl1.pdf](http://www.strategosinc.com/downloads/lean_pioneers-dl1.pdf)> Acesso em 19 abr. 2014.

TAPPING, Don; SHUKER, Tom. *Lean office: gerenciamento do fluxo de valor para áreas administrativas*: 8 passos para planejar, mapear e sustentar melhorias *Lean* nas áreas administrativas. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## **ANEXOS**



## Anexo 1

**CRONOGRAMA DE REALIZAÇÃO DE CURSOS****PROGRAMA DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

EVENTO DE APRENDIZAGEM	CH	DATA REALIZAÇÃO	LOCAL	HORÁRIO
Orçamento Público	34	05 a 09/05/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h
Gestão Orçamentária	40	19 a 23/05/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h
Gestão Orçamentária e Financeira	64	02 a 11/06/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h

**CURSOS AVULSOS**

EVENTO DE APRENDIZAGEM	CH	DATA REALIZAÇÃO	LOCAL	HORÁRIO
Processo Administrativo Disciplinar - T 01	12	23 a 25/04/2014	Belém	08h às 12h

**PROGRAMA DE FORMAÇÃO GERENCIAL**

EVENTO DE APRENDIZAGEM	CH	DATA REALIZAÇÃO	LOCAL	HORÁRIO
Gestão Orçamentária e financeira	24	28 a 30/04/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h
Gestão de Pessoas	20	14 a 16/05/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h
Gestão do Conhecimento	20	28 a 30/05/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h
Grupo de Aprendizagem	20	16 a 18/6/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h
Encontro Final	4	25/06/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h

**PROGRAMA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA BIBLIOTECÁRIOS**

EVENTO DE APRENDIZAGEM	CH	DATA REALIZAÇÃO	LOCAL	HORÁRIO
Acesso a fontes de informação eletrônica	38	05 a 09/05/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h
Registro bibliográfico no formato MARC	60	04 a 13/06/2014	Belém	08h às 12h - 14h às 18h

**Anexo 2****ENTREVISTA COM SERVIDORES**

- 1- Sua coordenação tem participação administrativa em licitações?
- 2- O setor foi capacitado para o processo administrativo licitatório?
- 3- Existem prazos determinados para análise dos processos?
- 4- Essa coordenação tem poder decisório, sem necessitar da aprovação de diretoria?
- 5- Qual seu conhecimento da LGL e do RDC?
- 6- Há comunicação verbal ou documental entre os setores?
- 7- Após sua convocação, houve treinamento direto para o setor que assumiria?
- 8- Como servidor sente necessidade de treinamento?