

Antonio Carlos Paim Terra

Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal

GOIÂNIA – GO

2016

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: ☒ **Dissertação** ☐ **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

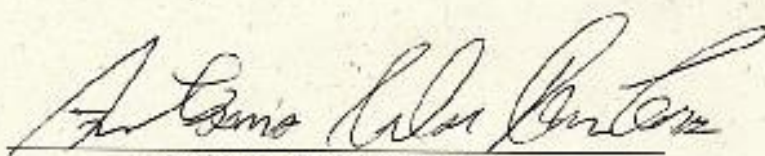
Nome completo do autor: ANTONIO CARLOS PAIM TERRA

Título do trabalho: COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: UM MODELO DE ANÁLISE ESTRATÉGICA PARA A GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS – ESTUDO DE CASO DO INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento ☒ **SIM** ☐ **NÃO¹**

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Assinatura do (a) autor (a)

Data: 24 / 10 / 2016.

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

ANTONIO CARLOS PAIM TERRA

**COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: UM MODELO DE ANÁLISE
ESTRATÉGICA PARA A GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS –
ESTUDO DE CASO DO INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL**

Linha de Pesquisa

Administração Pública: transformação e inovação organizacional

Orientador

Prof. Dr. Eliseu Vieira Machado Jr.

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Paim Terra, Antonio Carlos.

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: UM MODELO DE ANÁLISE ESTRATÉGICA PARA A GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS – ESTUDO DE CASO DO INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL [manuscrito] / Antonio Carlos Paim Terra. - 2016. 251 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Eliseu Vieira Machado Jr..
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Campus Aparecida de Goiânia, Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2016.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui abreviaturas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Compras Públicas Inteligentes. 2. Ciclo de Gestão das Compras Públicas. 3. Visão Multidimensional. 4. Modelo de Análise Estratégica. I. Vieira Machado Jr., Eliseu, orient. II. Título.

CDU 005



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata Nº 09 de defesa de dissertação
de **ANTONIO CARLOS PAIM TERRA**
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Aos 29 dias do mês de setembro de 2016, no horário de 08h00min às 10h00min, foi realizada na sala 24 da Faculdade de Ciências e Tecnologia, a defesa pública de dissertação do(a) aluno(a) **ANTONIO CARLOS PAIM TERRA**, do Mestrado Profissional em Administração Pública, intitulada: "COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: UM MODELO DE ANÁLISE ESTRATÉGICA PARA A GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS - ESTUDO DE CASO NO INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL". O candidato apresentou seu trabalho durante 30 minutos e na sequência foi arguido(a) pela Banca Examinadora, constituída pelos docentes: Dr. Eliseu Vieira Machado Junior (Orientador e Presidente da Banca – FCT/UFG); Dr. Maico Roris Severino (Avaliador Interno – FCT/UFG); Prof. Dr. José Nogueira Neto (Avaliador Externo - UFG). Concluída a arguição, o(a) candidato(a) foi aprovado pela Banca Examinadora que concedeu um prazo de 30 dias, para o(a) candidato(a) efetuar as correções sugeridas e apresentar a dissertação em sua redação definitiva.

E, para constar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Aparecida de Goiânia, 29 de setembro de 2016.

Prof. Dr. Eliseu Vieira Machado Junior
(Orientador)

Prof. Dr. Maico Roris Severino
(avaliador Interno – FCT/UFG)

Prof. Dr. José Nogueira Neto
(Avaliador Externo - UFG)

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Eliseu Vieira Machado Jr., meu orientador e exemplo profissional, por não ter permitido que eu interrompesse o processo e pela confiança em mim que sempre demonstrou.

Aos meus filhos amados e, em especial, a minha amada esposa que me apoiou incondicionalmente nesta caminhada.

A todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para que este objetivo fosse alcançado.

Com vocês divido a alegria desta experiência e deste trabalho.

“Quem não assume um risco nunca
ganhará uma partida.” (G.M Paul Keres)

RESUMO

As compras públicas constituem-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes da gestão logística que movimenta a Administração Pública. Considerando o estima da temática das compras públicas, ampliada em virtude do novo paradigma que abarca a atividade de compras, o presente trabalho tem por objetivo propor um modelo de análise estratégica da atividade de compras governamentais, edificado a partir do conceito compras públicas inteligentes – CPI. O conceito de CPI considera uma visão multidimensional da atividade de compras públicas, trabalhada a partir de cinco dimensões: sustentabilidade, inovação, marcos legais, governança e eficiência. Já o ciclo de gestão de compras é abordado a partir do circuito do PDCA, dividido entre as etapas de planejamento, execução (operacionalização), controle e ações corretivas. Após a modelagem, foi realizada a aplicação do modelo (mapa) estratégico no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, realizando um diagnóstico e propondo medidas de intervenção visando à melhoria da atividade de compras públicas da Instituição.

Palavras-chave: Compras Públicas Inteligentes; Ciclo de Gestão das Compras Públicas; Visão Multidimensional; Modelo de Análise Estratégica.

ABSTRACT

Public procurement constitute one of the most sensitive and important areas of logistics management that drives the Public Administration. Considering the theme of estimates of public procurement, expanded under the new paradigm that embraces purchasing activity, this paper aims to propose a strategic analysis model of government procurement activity, built from the concept intelligent public procurement - CPI . The concept of CPI considers a multidimensional view of public procurement activity, crafted from five dimensions: sustainability, innovation, legal frameworks, governance and efficiency. The purchasing management cycle is approached from the PDCA circuit, divided between the stages of planning, execution (operation), control and corrective actions. After modeling, application of the model (map) strategic in the Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal was held, making a diagnosis and proposing intervention measures aimed at improving the public procurement activities of the Institution.

Keywords: Intelligent Public Procurement; Management Cycle of Public Procurement; Multidimensional vision; Strategic Analysis Model.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pesquisa Ngram Viewer: “la contratación pública”	14
Figura 2 – Pesquisa Ngram Viewer: “public procurement” e “government procurement”.	15
Figura 3 – Objetivos estratégicos das compras públicas	26
Figura 4 – Matriz de classificação de itens de compra	42
Figura 5 – Regime dual das licitações e contratações públicas	47
Figura 6 – Número de processos de licitação por modalidade, em 2015, no Sistema ComprasNet	53
Figura 7 – Número de Atas de Registro de Preços, Sistema ComprasNet	56
Figura 8 – Perfil de governança e gestão das aquisições em organizações públicas	58
Figura 9 – Governança no setor público	67
Figura 10 – Governança versus gestão	68
Figura 11 – Componentes do mecanismo de governança no setor público	70
Figura 12 – Diferenças entre governança e gestão	80
Figura 13 – Custos de transação x custos totais de uma compra pública	88
Figura 14 – Metodologia do trabalho de pesquisa	113
Figura 15 – Visão estratégica das compras públicas	114
Figura 16 – Metodologia de abastecimento estratégico	115
Figura 17– Estrutura das Compras Públicas Inteligentes	120
Figura 18 – Metaprocesso de Aquisições Públicas	121
Figura 19 – Ciclo de Gestão de Compras Públicas	124
Figura 20 – Visão multidimensional das compras públicas	128
Figura 21 – Visão dos elementos das compras públicas inteligentes	128
Figura 22 – Categorias de atuação das compras públicas inteligentes	146
Figura 23 – Gráfico Radar das compras públicas inteligentes	153
Figura 24 – Unidades do GDF – Autonomia para licitar em %	157
Figura 25 – Estrutura Organizacional – área de Compras do IBRAM/DF	163
Figura 26 – Solicitação de compra por área demandante	167
Figura 27 – Modalidade de Compras do IBRAM/DF	168
Figura 28 – Processos de Compras do IBRAM/DF	169
Figura 29 – Tempo média de Compras do IBRAM/DF	169
Figura 30 – Gráfico Radar CPI IBRAM/DF	173

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Demonstrativo das diferenças entre os modelos de compras do setor público e privado	35
Quadro 2 – Compra reativa versus compra proativa	37
Quadro 3 – Elementos mais importantes da avaliação realizada sobre o setor de compras dos Estados brasileiros que mais realizaram licitações no ano de 2013	61
Quadro 4 – Principais leis federais aplicáveis as compras públicas sustentáveis	93
Quadro 5 – Critérios e levantamentos sobre a temática das compras públicas	118
Quadro 6 – Visão amplificada do ciclo de aquisições governamentais	121
Quadro 7 – Visão dos elementos das compras públicas inteligentes	129
Quadro 8 – Apontamentos contraproducentes Gestão de Compras Públicas	131
Quadro 9 – Apontamentos contraproducentes – etapas do Ciclo de Gestão de Compras Públicas	132
Quadro 10 – Apontamentos contraproducentes Dimensões de Compras Públicas	134
Quadro 11 – Melhores Práticas, soluções de Gestão de Compras Públicas	137
Quadro 12 – Melhores Práticas, soluções de cada etapa do Ciclo de Gestão de Compras Públicas	138
Quadro 13 – Melhores Práticas, soluções de Gestão de Compras Públicas	139
Quadro 14 – Matriz – Ciclo PDCA x Dimensões de Compras Públicas	141
Quadro 15 – Categorias de respostas do mapa de diagnóstico estratégico das CPI	143
Quadro 16 – Modelo do mapa de diagnóstico estratégico das compras públicas inteligentes – Inovação	145
Quadro 17 – Peso dos quesitos das compras públicas inteligentes	147
Quadro 18 – Pontuação – Mapa de Análise Estratégica das CPI	148
Quadro 19 – Estágios das compras públicas inteligentes em %	148
Quadro 20 – Estágios das compras públicas inteligentes	153
Quadro 21 – Administração Indireta GDF – Licitações	156
Quadro 22 – Administração Indireta GDF – Licitações das Autarquias	157
Quadro 23 – Autonomia GDF – Licitações	158
Quadro 24 – Resultado CPI IBRAM/DF	172
Quadro 25 – Estágio CPI IBRAM/DF	172
Quadro 26 – Modelo Descrição de Intervenção	181

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo entre as compras privadas e públicas	36
Tabela 2 – Gestão de compras tradicional versus uma gestão mais estratégica	38
Tabela 3 – Compras: mudança de atividade operacional para estratégica	39
Tabela 4 – Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento	78
Tabela 5 – Comparativo entre o ciclo de compras desenvolvido por Archer e Yuan (2000) e o criado por Murray (2009)	122
Tabela 6 – Visão Comparativa das Compras Públicas	188

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
ACV	Análise de ciclo de vida
CATMAT	Catálogo de Materiais do Sistema Comprasnet
CF	Constituição Federal
CISAP	Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública
CNUMAD	Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CPI	Compras Públicas Inteligentes
CPS	Compras Públicas Sustentáveis
IBRAM-DF	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal
ICLEI	Governos Locais pela Sustentabilidade (<i>International Council for Local Environmental Initiatives</i>)
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE's	Micro e Pequenas Empresas
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PCP	Compra pré-comercial
PIB	Produto Interno Bruto
PLS	Plano de Logística Sustentável
PPA	Plano Plurianual
PPI	Compra pública para inovação (<i>Procurement for Innovation</i>)
PPP	Parceria Público Privada
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
RICG	Rede Interamericana de Compras Governamentais
SCG	Subsecretaria de Compras Governamentais
SELOG	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
SIASG	Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRP	Sistema de Registro de Preços
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAG	Superintendência de Administração Geral
TBL	<i>Triple Bottom Line</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

LISTAS DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Problema de Pesquisa	17
1.2 Objetivo Geral	17
1.3 Objetivos Específicos	18
1.4 Justificativa	18
1.5 Estrutura do Trabalho	22
2 O ESTADO COMO CONSUMIDOR (COMPRADOR)	24
2.1 Comprando “melhor”: o Desenvolvimento Sustentável e o Papel do Estado	24
2.2 Uso do Poder de compra do Estado	26
2.3 Compras Públicas: contribuições na indução de políticas públicas	28
3 COMPRAS PÚBLICAS	34
3.1 Contextualização das compras públicas	34
3.2 Compras públicas: conceitos e atributos	43
3.3 Marcos Regulatórios principais de compras públicas	46
3.4 Instrumentos de compras públicas	51
3.5 Panorama da atividade de compras públicas no Brasil	57
3.6 Avanços em âmbito internacional das compras públicas	62
3.7 Governança de compras públicas	65
3.8 Gestão de compras públicas	73
3.9 Eficiência nas compras públicas	80
4 COMPRAS PÚBLICAS: SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO	84
4.1 Compras Públicas Sustentáveis: conceitos, características e critérios	84
4.1.1 Aspectos legais e iniciativas governamentais	90
4.1.2 Principais entraves e dificuldades para as compras públicas sustentáveis	101
4.2 Compras Públicas Inovadoras	108
4.2.1 Aspectos legais e iniciativas governamentais	109
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	112

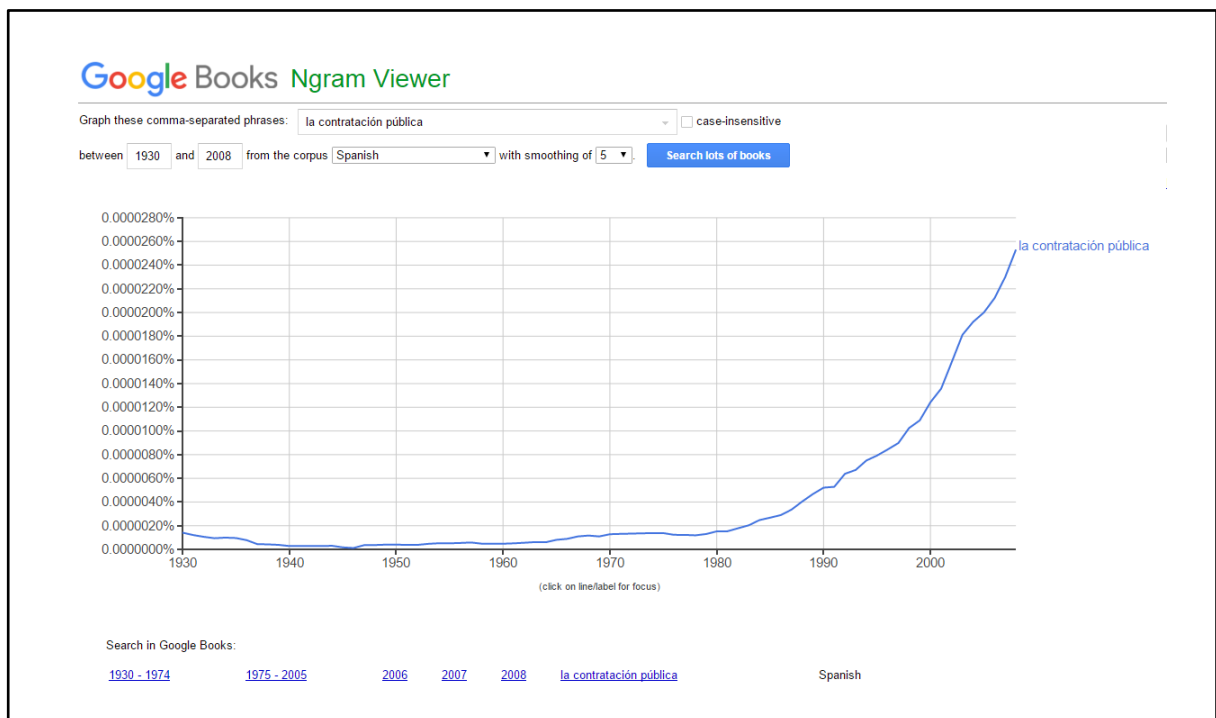
5.1 Compras Públicas Inteligentes – CPI	113
5.1.1 Definição de Compras Públicas Inteligentes	113
5.1.2 Ciclo de gestão de compras públicas	120
5.1.3 Visão Multidimensional das compras públicas	125
5.1.4 Matriz Ciclo de Gestão de Compras x Dimensões de Compras	129
5.2 Principais apontamentos contraproducentes no setor de compras públicas	130
5.3 Melhores práticas no setor de compras públicas	136
5.4 Elementos referenciais para o modelo (mapa) de análise de compras públicas inteligentes	140
5.5 Matriz consolidada	140
5.6 Modelo de análise estratégica de compras públicas inteligentes	141
5.7 Critérios de importância (pesos) – Ciclo de Gestão e Dimensões de CPI	145
5.8 Estágios de Compras Públicas inteligentes	148
6 ESTUDO DE CASO – IBRAM/DF	155
6.1 Contexto das compras no IBRAM/DF	155
6.2 Aplicação Pesquisa – análise de compras públicas inteligentes	170
7 RESULTADOS E DISCUSSÃO	172
7.1 Discussão	174
7.1.1 Ciclo de Gestão de Compras Públicas Inteligentes IBRAM/DF	175
7.1.2 Dimensões de Compras Públicas Inteligentes IBRAM/DF	177
8 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA O IBRAM/DF	180
CONSIDERAÇÕES FINAIS	186
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	191
APÊNDICES	201

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas constituem-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico de um ambiente ou de um setor, haja vista o poder de compra do Estado.

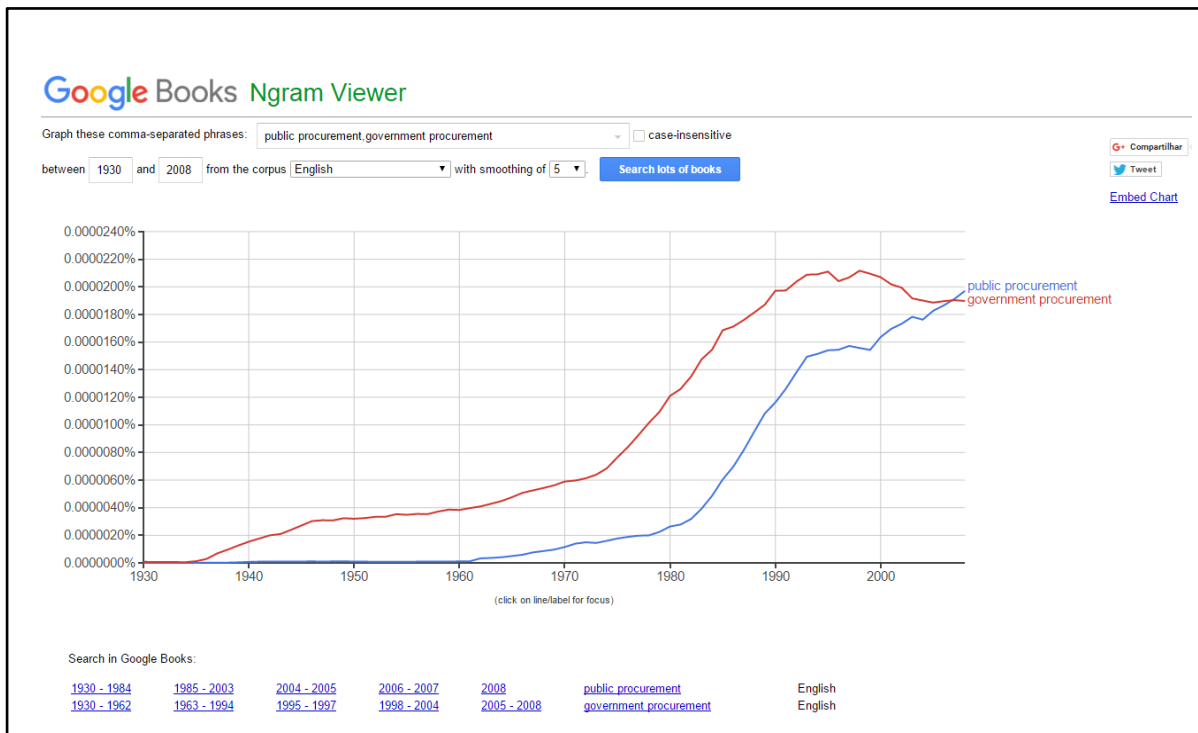
Para exemplificar o destaque que o tema das compras públicas vem representando nos últimos tempos, mostram-se a seguir, **Figura 1 e 2**, duas representações produzidas a partir da ferramenta de pesquisa Ngram Viewer, do Google. A partir desta busca, é possível acompanhar a tendência de presença de um determinado termo (ou *hot trends*) de acordo com um período de tempo. Pesquisando-se por termos como “*la contratación pública*”, “*public procurement*” e “*government procurement*” nota-se um aumento exponencial, principalmente a partir dos anos 70 e 80, sobre o tema das compras públicas.

Figura 1 – Pesquisa Ngram Viewer: “*la contratación pública*”



Fonte: Ngram Viewer, Google (2016).

Figura 2 – Pesquisa Ngram Viewer: “public procurement” e “government procurement”



Fonte: Ngram Viewer, Google (2016).

Segundo Fenili (2016), os princípios da administração estratégica remontam à década de 1960, inicialmente sendo restritos as organizações privadas. Em torno de duas décadas depois, com a administração gerencial, a esfera pública passou a contemplar métodos e ferramentas típicos da gestão estratégica, como modo de consecução de maior eficiência. Percebe-se desta forma que a atividade de compras públicas ganha maior destaque justamente em meio a este processo de mudança administrativa ocorrida dentro da esfera governamental nos anos 70, 80 e 90.

Atualmente, pela percepção do seu caráter complexo e estratégico, a gestão das compras públicas é tema cada vez mais presente e importante dentro da Administração Pública. Assim, entender e discutir as compras públicas para além de um simples procedimento administrativo e operacional é imperativo, principalmente para aqueles que atuam direta ou indiretamente com a temática das compras públicas.

O atual momento político, econômico e social do país eleva ainda mais a importância de se aprimorar a atividade de compras públicas. Além disso, a atividade de compras públicas vive um momento de transformação e de consolidação de um novo paradigma, qual seja o de se realizar compras públicas mais eficientes e sustentáveis, utilizando-se o poder de compra do Estado para contribuir para o alcance das políticas

públicas, tais como desenvolvimento socioeconômico local e regional, distribuição de renda, incentivo a inovação, meio ambiente, entre outras.

O processo de compra faz parte da atividade-meio das organizações públicas, entretanto, também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico. De tal modo, devido a sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional, sendo impactado por diversos fatores que vão desde a governança pública até a operacionalização de sua atividade. Considerando a complexidade que envolve a gestão das compras públicas, a área enfrenta grandes desafios, mas também possui grandes oportunidades de desenvolvimento. Uma contribuição importante das compras públicas é justamente para que os governos e as instituições públicas possam, por meio do uso do poder de compra do Estado, cooperar para o alcance de seus objetivos estratégicos e das políticas públicas.

Um dos desafios atuais que está diretamente ligado as compras governamentais é a necessidade de contenção e melhor aproveitamento de recursos públicos, alinhada à necessidade de atendimento das crescentes demandas sociais e do fomento com vistas ao desenvolvimento sustentável. Outro fator extremamente fundamental e atual é a necessidade de aperfeiçoamento da governança e da gestão das compras públicas. Desta forma, a qualidade como os gastos públicos são aplicados, incluindo as compras e contratações dos governos, está cada vez mais presente na agenda pública e no cotidiano dos gestores públicos. Assim, o papel das compras públicas como indutora de transformações que contribuam para a promoção do desenvolvimento sustentável, da inovação e de políticas públicas apresenta-se cada vez de forma mais clara e objetiva, obrigando que se desenvolva e seja aplicado novos métodos para aperfeiçoar a gestão das compras públicas.

Entretanto a tarefa de aperfeiçoar a gestão de compras governamentais no Brasil, como em muitos outros países, não é um processo simples, pois envolve diversas mudanças e produz muitos impactos (cultura e estrutura organizacional, legislação, controle, governança e gestão da Administração Pública, mercado fornecedor, entre outros). Percebe-se na prática que a área de compras públicas ainda carece de muitos ajustes em termos de gestão e governança na administração pública brasileira. Apesar dos avanços ocorridos nos últimos anos, desde a criação da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o setor de compras públicas ainda sofre com barreiras e entraves que dificultam a sua profissionalização e execução de forma estratégica. Assim, muitas limitações ainda precisam ser sobrepujadas e é

preciso que a Administração Pública adote práticas e modelos que permitam utilizar as compras públicas de forma estratégica, bem como mais inteligente, eficaz e sustentável.

Desse modo, dentro do panorama atual, são fundamentais o surgimento e a efetivação de iniciativas que busquem contribuir para a melhoria do desempenho e alcance de resultados positivos na área de compras públicas. Ademais, os atuais desafios requerem que a temática das compras públicas esteja consolidada dentro da agenda política e tratada como prioridade pelos gestores públicos.

O caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos, normatização e modo de operação, mas sim tratando o tema a partir de uma visão multidimensional e abordando todo o ciclo de compras públicas. A partir dessa forma de tratar a temática das compras públicas, espera-se alcançar um ganho sistêmico e mais duradouro dentro da atividade.

Portanto, analisar as melhores práticas, verificar os entraves, identificar os retrocessos e dificuldades e, principalmente, propor alternativas, ações e modelos estratégicas para que os gestores possam aperfeiçoar as compras públicas, entende-se como uma contribuição essencial para a efetivação desse instrumento de gestão e de política pública que tem papel tão importante dentro da Administração Pública e, conseqüentemente para o Estado e a sociedade. Cabe destacar que, para fins deste trabalho, ao abordar o termo “compras públicas”, se inclui tanto a aquisição de bens, como os materiais, bem como a contratação de prestação de serviços e serviços de locações.

1.1 Problema de pesquisa

A partir da análise da temática das compras públicas, realizada por meio de uma revisão da literatura deste objeto, pergunta-se: como proporcionar melhorias neste processo dentro de uma organização pública, adequando a atividade de compras públicas para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que se apresentam dentro da Administração Pública?

1.2 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é propor, a partir do conceito de compras públicas inteligentes, um modelo (mapa) de análise estratégica da atividade de compras dentro das

organizações públicas, visando abordar de forma inteligente o processo de compras governamentais.

1.3 Objetivos Específicos

Visando ao alcance do objetivo geral deste trabalho, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. Propor um conceito de Compras Públicas Inteligentes - CPI;
2. Identificar quais as melhores práticas e os entraves (elementos contraproducentes) da atividade de compras públicas;
3. Propor um modelo, a partir de uma análise do ciclo de gestão e de uma visão multidimensional sobre as compras públicas, para o levantamento do estágio de amadurecimento da atividade de compras em organizações públicas, vinculado ao conceito de compras públicas inteligentes;
4. Indicar estágios de maturidade das compras públicas inteligentes; e
5. Aplicar o modelo no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, realizando um diagnóstico e propondo medidas de intervenção visando a melhoria da atividade de compras públicas dentro da Instituição.

1.4 Justificativa

As compras públicas movimentam entre 10 e 20% do Produto Interno Bruto – PIB nos países latino-americanos, segundo dados da Rede Interamericana de Compras Governamentais – RICG. No Brasil, conforme dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, entre janeiro e dezembro de 2014, as compras governamentais movimentaram R\$ 62,1 bilhões na aquisição de bens e serviços. Conforme dados do Governos Locais pela Sustentabilidade – ICLEI, as compras públicas representam em média entre 18% (em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE) e 30% do PIB nacional (em países em desenvolvimento). Em 2012, no Brasil, as compras públicas representaram 21,5% do PIB nacional. Tais informações demonstram o potencial e a força que deve ser explorada pelo uso do poder de compra do Estado para que esta atue de forma estratégica indo ao encontro das políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável. (RICG, 2016; MPOG, 2016; ICLEI 2016; A3P, 2016)

Segundo Lima (2015), a área de compras governamentais é um mercado estimado em cerca de meio trilhão de reais por ano – somados os valores utilizados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, que envolvem a administração direta, indireta, empresas mistas, autarquias e fundações. Isto mostra a força e as inúmeras oportunidades em que o poder de compra do Estado pode atuar.

O uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado. (LIMA, 2015)

Ferrer (2015) destaca que o processo de compras públicas é um dos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas.

Assim, considerando este caráter transversal das compras públicas, com um único esforço governamental é possível reformular a estrutura do Estado, ampliando a eficiência e eficácia do governo. Desta forma, é fundamental trabalhar na melhoria da gestão das compras públicas, destaca Ferrer (2015). A autora destaca ainda a importância de se implementar políticas de melhoria da qualidade do gasto público, identificando desperdícios que podem ser transformados em maior capacidade de investimento.

O tipo de abordagem que se faz sobre o tema de compras públicas é um dos pontos fundamentais para poder produzir resultados concretos e de médio e longo prazo dentro da atividade de compras e na Administração Pública. De tal modo, este trabalho aborda as compras públicas se referindo a um ciclo completo, que começa desde o dimensionamento da demanda e termina na sua avaliação, propondo melhorias para o processo. Pesando a atividade por meio deste ciclo e tendo um olhar sistêmico sobre as compras públicas, percebe-se que a temática de compras governamentais incorpora temas legais, jurídicos, fiscais, de governança e gestão, de logística, de política de incentivos, de controle, de sustentabilidade, de inovação, entre outros tantos.

Ferrer (2015) ressalta que este tipo de abordagem, pensando as compras públicas como um ciclo e de maneira sistêmica, está circunscrito a alguns poucos casos no país. Assim, falta uma visão mais integrada da gestão de compras e contratações nas organizações públicas. (TEIXEIRA et al., 2015)

Quando se tem um olhar estratégico sobre a área de compras públicas, percebe-se o enorme potencial que esta atividade possui na indução de políticas públicas, atuando na área finalística do Estado. Teixeira et al. (2015) destacam que a definição da fronteira entre atividade-fim e atividade-meio não é nada precisa atualmente, dada à crescente complexidade dos projetos e processos existentes nas organizações públicas e privadas.

Esta interseção e complexidade presente na Administração Pública podem ser vislumbradas na área de compras públicas a partir do aflorar de que o Estado deve buscar um desenvolvimento sustentável, o que trouxe um novo paradigma para a área de compras públicas. Assim, no momento em que um determinado órgão público, de qualquer esfera de governo, elabora um edital com critérios de sustentabilidade, demonstra o início de um novo paradigma nas compras públicas, na medida em que o Estado passa a adquirir produtos sustentáveis, atuando como um consumidor comum. (CADER; BARKI, 2012)

Apesar de avanços, em virtude do novo paradigma que se impôs à área de compras públicas, programar compras públicas de forma inteligente, eficiente e sustentável ainda é um grande desafio. Este desafio deve ser enfrentado, visto o grande poder transformador que a atividade pode gerar. Para tanto, tratar as compras públicas como meramente uma atividade-meio é destituí-la de sua capacidade transformadora, inutilizando o poder de compra do Estado na indução de políticas públicas e na promoção do desenvolvimento sustentável. (FERRER, 2015)

É necessário, portanto, vislumbrar as diferentes possibilidades e alternativas por meio das quais o Estado pode suprir suas demandas por materiais, bens e serviços e gerir a atividade de compras públicas de forma inteligente e inovadora.

Entretanto, pensar a respeito de um modelo de gestão de suprimentos é uma questão ampla e mais complexa do que pode parecer à primeira vista. Por seu caráter, deveria ser sempre tratada a partir de um enfoque mais sistêmico e contingencial, mas, infelizmente, vem sendo tratada de forma fragmentada e a partir de visões parciais e, muitas vezes, dogmáticas.

Na maioria das vezes a temática das compras públicas é tratada por um único viés (questão jurídica, fonte de desperdícios, sob o ângulo exclusivo da corrupção, como razão da baixa qualidade do serviço público, como política de fomento à empresa local). Desta forma, os suprimentos de bens, serviços e obras para o setor público não têm sido abordados por meio de uma análise mais abrangente e sistêmica. (TEIXEIRA et al., 2015)

Portanto, o presente trabalho procura discutir as compras públicas (ou compras governamentais) para além de uma visão restrita, sejam de etapas específicas do processo, sejam de áreas do conhecimento, buscando assim um enfoque mais amplo e integrado. Entende-se que é justamente aí que reside o embasamento que pode contribuir para que a atividade de compras públicas possa impactar de forma positiva e contínua, bem como colaborativa, nas políticas públicas e no desenvolvimento nacional sustentável (fomentando a inovação, promovendo o desenvolvimento local ou regional ou nichos econômicos, promovendo igualmente o tripé da sustentabilidade (área ambiental, econômica e social)).

Entende-se que inúmeros elementos e dimensões contribuem e afetam as compras públicas. Evidentemente muitos trabalhos que focam determinada área ou processo dentro da atividade de compras públicas produzem efeitos muito positivos. Entretanto, nos estudos realizados percebemos que muitos entraves, problemas e dificuldades que assolam a atividade de compras públicas somente podem ser minimizados ou superados mais facilmente se houver uma visão estratégica e sistêmica do gestor público sobre todas as dimensões e o ciclo de compras públicas.

Ademais, igualmente para se alcançar resultados e impactos positivos junto às políticas públicas e ao desenvolvimento sustentável deve-se abordar todo o processo de compra pública, buscando o Estado possuir diretrizes e políticas voltadas para a área de compras governamentais. Corroborar o seguinte entendimento:

Assim, o que é estratégico na gestão de suprimentos é a modelagem de um “sistema de inteligência de compras” que permita a construção de árvores estratégicas de decisão que levem à melhor estrutura, especificação, tipo de contrato e modalidade de contratação para cada objeto, organização e contexto. Em suma, um modelo estratégico, sistêmico e contingencial de compras e contratações.

Para tanto, há a necessidade permanente de revisões abrangentes, que incluam não somente a técnica específica de compras, mas também a logística, a gestão de suprimentos, a integração dos processos internos, as estruturas e, com grande ênfase, a formação do pessoal e o fortalecimento das carreiras técnicas no setor público. (JANNY et al., 2011, p. 4-5)

Entende-se então, a partir das referências levantadas, que se faz relevante identificar as dimensões e as etapas que compõem a dinâmica das compras públicas realizadas de forma inteligente, bem como identificar as melhores práticas e, os impedimentos que impactam negativamente no processo, para a partir desses achados, encaminhar uma proposta de melhoria que possa contribuir para o aperfeiçoamento da atividade e da gestão de compras governamentais dentro na Administração Pública.

[...] não se identificam desenvolvimentos comparáveis na abordagem da gestão das compras e contratações, a partir de conceitos, modelos e suposições do campo teórico e prático da administração. A construção e disseminação de visões sobre a

área chama atenção pela relativa pobreza do debate e mesmo do conhecimento a respeito de orientações, modelos, instrumentos, bem como da pesquisa na área. (FERNANDES, 2014, p. 26)

Dessa forma, a partir da ideia de compras públicas inteligentes, entende-se que a elaboração de um modelo (mapa) mapa de análise estratégica de compras públicas é possível e necessário que haja um exame da atividade de compras dentro das organizações públicas. Este modelo, criado a partir de uma análise multidimensional e englobando todo o ciclo de compras, poderá contribuir para que se possa visualizar os entraves, falhas e as adequações que são necessárias para a melhoria dos resultados da atividade de compras públicas.

Assim, entende-se que deve se aprofundar e disseminar as abordagens, estudos e trabalhos que contribuam para aperfeiçoar a atividade de compras públicas, principalmente aqueles que abordam o processo de compras públicas de forma sistêmica e estratégica. Assim, este trabalho procura justamente contribuir com uma proposta de análise estratégica da atividade de compras dentro das organizações, montada a partir de uma análise gabaritada do referencial teórico sobre a temática das compras públicas inteligentes.

1.5 Estrutura do Trabalho

Visando o alcance dos objetivos propostos, o referencial teórico foi organizado em três capítulos. No primeiro capítulo, é analisado o tema das compras públicas a partir da perspectiva das políticas públicas e do desenvolvimento sustentável, apresentando-se o papel do Estado frente ao desenvolvimento e a sustentabilidade. Ainda neste capítulo aborda-se o poder de compra do Estado e como este pode ser utilizado via compras públicas na indução de políticas públicas.

No segundo capítulo, aprofunda-se o tema das compras públicas, onde são apresentados os conceitos e critérios que envolvem as compras públicas e o seu ciclo de atuação. Este capítulo traz, também, um panorama nacional das compras públicas e apresenta alguns avanços em âmbito internacional, discutindo ainda sobre os principais marcos regulatórios, sobre a governança, a gestão e a eficiência das compras governamentais, como forma de extrair lições sobre o tema.

No capítulo terceiro, em virtude deste novo paradigma que se apresenta para a área de compras governamentais, são analisadas as compras públicas sustentáveis e inovadoras, seus aspectos legais e normativos, expostas as atuais iniciativas governamentais

que foram ou estão sendo implementadas, identificando-se ainda entraves e dificuldades que se apresentam.

Por fim, concluindo o aporte teórico já dentro da metodologia do trabalho, o capítulo quatro entra no tema das compras públicas inteligentes, apresentando uma definição desta. Além disso, apresentam-se as dimensões e o ciclo das compras públicas, os principais entraves, problemas e dificuldades que se enfrenta e finaliza-se identificando melhores práticas e os elementos e ações que se entende devem estar presentes para o alcance de resultados positivos na condução da atividade de compras públicas.

Na sequência do trabalho, é apresentada a metodologia escolhida, onde é montado uma proposta de melhoria para a área de compras públicas, sendo então diagnosticada, a partir da modelagem proposta, a situação do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal.

Os três capítulos anteriores à metodologia apresentaram uma análise a respeito do contexto, de questões teóricas e práticas sobre o tema das compras públicas, que servem justamente para formar o embasamento necessário para a proposta metodológica e a contribuição prática a qual se propõe este projeto.

Assim, contribuindo para as etapas propostas para o alcance dos objetivos do presente estudo, na etapa metodológica foram explorados o ciclo de compras públicas e uma visão multidimensional da área, juntamente com a definição de compras públicas inteligentes que formam a base para a apresentação do modelo de análise estratégica da atividade de compras públicas. A partir deste modelo foram realizados os passos seguintes, fazendo-se um diagnóstico do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal e propondo-lhe alternativas de melhoria para a atividade de compras dessa Instituição.

2 O ESTADO COMO CONSUMIDOR (COMPRADOR)

Primeiramente entende-se que seja necessário, antes de abordar as compras públicas diretamente, que se faça uma reflexão sobre o uso do poder de compra do Estado e sobre o seu papel quanto ao desenvolvimento sustentável, destacando-se por fim como o poder de compra do Estado pode ser utilizado via compras governamentais na indução de políticas públicas e de outros objetivos governamentais.

2.1 Comprando “melhor”: o Desenvolvimento Sustentável e o Papel do Estado

O desenvolvimento sustentável é um conceito que tem característica multidisciplinar, envolvendo diversas dimensões e que vem sendo explorado desde o final da década de 60. Os debates a respeito da sustentabilidade e do desenvolvimento ganharam força na década de 1970, com o Relatório Limites do Crescimento, que coloca em evidência a escassez de recursos naturais para acompanhar os padrões de crescimento vigentes à época. (MEADOWS et al., 1978)

Em 1972, durante a Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente Humano das Nações Unidas, ocorreu um debate em nível mundial sobre os problemas ambientais globais. O conceito de desenvolvimento sustentável foi cunhado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on Environment and Development* — WCED), cujo relatório *Our common future*, conhecido como Relatório de Brundtland, de 1987, apresentou a necessidade de repensar os modelos de desenvolvimento socioeconômicos vigentes, definindo um padrão de desenvolvimento sustentável. A referida definição busca conceituar o desenvolvimento sustentável como aquele que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (CMED, 1991)

Segundo Szanto (1998), este significado passou a ser amplamente adotada, embora com algumas críticas. Para o autor, a sustentabilidade é atingida quando se respeita a capacidade de renovação dos recursos, pensando-se no bem estar coletivo e no respeito pela dignidade humana e pela natureza.

O pesquisador Ignacy Sachs (2009), um dos principais autores sobre a temática do desenvolvimento sustentável, adiciona mais um aspecto aos três pilares do desenvolvimento sustentável. Uma das suas contribuições mais importantes é a expansão da visão de eficiência social, a qual é avaliada pela capacidade de proporcionar trabalho de qualidade, bem-estar social e dignidade para todos os envolvidos no processo, e ainda incorporar a ecoeficiência, ou seja, produzir mais e melhor com o menor uso de recursos naturais e menos emissão de resíduos.

Segundo Biderman (2008) a complexidade e a quantidade de interesses ambientais nos tempos modernos exigem que nos voltemos às causas reais da degradação ambiental: os padrões de desenvolvimento econômico e o comportamento humano. Em 1992, a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro, estimulou a adoção de um plano de ação para promover o desenvolvimento sustentável, através da publicação da Declaração do Rio e da Agenda 21. A Agenda 21 é um plano formulado para ser adotado em todos os níveis de governo e por todos os atores sociais relevantes, a partir da integração de objetivos econômicos, sociais e ambientais e para a promoção do atendimento das necessidades das presentes gerações sem comprometimento do atendimento das necessidades das gerações futuras, segundo preconizava o Relatório da Comissão Brundtland, em 1987.

Deste modo, o Estado tem papel fundamental neste processo, haja vista ser o principal consumidor. Assim, em termos de desenvolvimento sustentável, há que se considerar o custo-benefício, em que a “melhor compra” deve ser priorizada em detrimento do menor preço, pois neste último caso, a escolha pode levar à precariedade. Uma escolha pelo menor preço pode conduzir a um “espiral descendente com condições cada vez piores da saúde, danos ambientais e da qualidade dos produtos” (BIDERMAN, 2008, p. 22).

Em 1994, o autor John Ekington traz o conceito do *Triple Bottom Line* – TBL. O TBL tem emergido como um paradigma para o desenvolvimento sustentável, segundo o qual, atendendo às necessidades do presente e das futuras gerações são classificados em três dimensões: ambiental, econômica e social (DYLLICK; HOCKERTS, 2002). Assim, para o verdadeiro desenvolvimento sustentável ter lugar, a implementação e formulação de estratégia precisam estender ao longo da cadeia de suprimentos da organização. (GREEN et al., 1996; NATHAN, 2005 apud MEEHAN; BRYDE, 2011)

Costa, C. (2011) destaca que dentro deste novo paradigma, a licitação pública passou a ter o desafio de promover o desenvolvimento nacional sustentável. No Brasil, em

2010, a Lei de Licitações e Contratos foi alterada, sendo inserido o tema do desenvolvimento nacional sustentável na administração pública. Esta mudança obrigou o ajustamento do processo de compra pública brasileira para atender a este novo marco legal, ocasionando uma nova forma de planejar, executar e controlar as licitações, tornando o processo de compra ainda mais complexo, destaca o autor.

A partir dessa mudança legal, os editais de licitação se tornaram um agente transformador para a promoção do desenvolvimento sustentável na esfera pública, com diretas repercussões na iniciativa privada, onde estão os fornecedores do governo. (BIDERMAN, 2008)

2.2 Uso do Poder de compra do Estado

Na lição de Meneguzzi (2011), o poder de compra pode ser entendido como a regalia que tem o comprador de definir suas requisições e demandas, tornando-se indutor de qualidade, produtividade e inovação tecnológica (e do desenvolvimento sustentável). Neste sentido, o Estado sendo um dos grandes compradores tem condições de usar este poder de compra para fomentar o desenvolvimento socioambiental, destaca o autor.

A **Figura 3** apresenta este uso de poder de compra do Estado.

Figura 3 – Objetivos estratégicos das compras públicas



Fonte: BRAGA, Carlos (2015).

Atualmente, as compras e contratações públicas movimentam enormes cifras, o que demonstra a força e as inúmeras oportunidades em que o poder de compra do Estado pode atuar. Desta forma, o poder público pode direcionar este poder de compra para induzir as políticas públicas, como a questão da sustentabilidade. No Brasil, a partir da instituição das compras sustentáveis pelo governo federal, registrou-se um aumento de 236% nessas compras. (A3P, 2016; MPOG, 2016)

Apesar deste aparente expressivo aumento, as compras públicas sustentáveis ainda são incipientes no país. O uso do poder de compra, especialmente junto aos micros e pequenos negócios, é um eficaz instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. Ao utilizar esta estratégia, o Estado cumpre o seu papel de induzir esse processo e o resultado é positivo para todos: empresas, sociedade e país. (LIMA, 2015)

O uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Além disso, também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, condições para ser fornecedoras do Estado. (FERRER, 2015)

Assim, o Estado pode e deve valer-se do seu poder econômico (poder de compra) para interferir nas relações sociais e econômicas. O Poder de compra do Estado é indiscutivelmente forte, e desse poder decorre o dever de utilizar-se dele com vistas a atender ao interesse coletivo. Nesse sentido, “é enorme a responsabilidade do gestor público encarregado de definir regras do jogo para assegurar a livre-concorrência, sem perder de vista o interesse do governante em dispor do melhor produto/serviço, pelo menor preço”. (BIDERMAN, 2008, p. 13)

Corroborando com esta afirmação a percepção descrita no Manual do RICG (2015):

As compras públicas sustentáveis (CPS) buscam assegurar que os produtos e serviços adquiridos pelos governos sejam mais sustentáveis possíveis, tanto para gerar um menor impacto ambiental, assim como para também produzir um melhor impacto social. Ao redesenhar políticas e procedimentos, os governos podem criar benefícios multiplicadores a nível interno e em toda a sociedade que incrementem eficiências, gerem poupança de energia e de finanças, melhorem o acesso a serviços públicos e criem melhores condições de trabalho. As CPS servem como um promotor chave de políticas que permitem aos governos reformar os mercados através de seu poder de compra e da influência em sua regulação (RICG, 2015, p. 2, tradução nossa)

Conforme Barcessat (2011, p. 78), a licitação sustentável “tem como objetivo precípua utilizar o poder de compra do Estado para intervir indiretamente e de maneira

profunda na economia” visando à preservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Ao inserir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades legais da licitação, legitima-se, também, o uso do poder de compra do Estado como ferramenta voltada à difusão de políticas públicas. Com isso, mais do que apenas satisfazer as necessidades da Administração, o contrato administrativo também servirá como indutor de políticas públicas, em especial aquelas voltadas ao fomento e ao desenvolvimento de segmentos econômicos reputados estratégicos. (SAMPAIO apud COSTA, C., 2011)

Considerando que os governos são, muitas vezes, os maiores compradores individuais de bens e serviços, podem utilizar esse poder de compra para promoção do desenvolvimento sustentável em nível local, regional, nacional e internacional por meio das compras públicas.

Para que se possa realmente utilizar o poder de compra do Estado de forma integral, deve-se ter um alinhamento das diretrizes de compra do Estado, para que este consiga influenciar o mercado. Este alinhamento, ou sinergia, deve ser trabalhado dentro da governança e da gestão das compras públicas. Entretanto, caso não haja este alinhamento, a Administração Pública reduz seu impacto e poder para promover mudanças nos padrões de produção rumo a modelos mais sustentáveis (BETIOL et al., 2012; ERDMENGER, 2003).

Fenili (2016) destaca que, ainda que tardiamente, o governo tem mostrado indícios de ter tomado ciência da capacidade de as compras públicas agirem como ferramental para a execução de determinadas políticas públicas. Destaca o autor que o vulto inerente às compras públicas surge como um vetor mercadológico contundente, haja vista que o governo pode atuar no papel de protagonista na injeção de capital no mercado, tendo certo poder para transformá-lo.

2.3 Compras Públicas: contribuições na indução de políticas públicas

As compras públicas podem desempenhar um importante papel na implementação das políticas públicas de sustentabilidade, uma vez que o poder de compra do Estado passa a ser utilizado como um instrumento estratégico de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social. (A3P, 2016)

Desta forma, fazendo-se uso de uma gestão estratégica de compras públicas, é possível que os governos induzam o desenvolvimento de políticas públicas e proporcionem um desenvolvimento nacional mais sustentável. A força do poder de compra do Estado é uma

ferramenta, um instrumento estratégico que permite aos governos estimular e direcionar novos padrões de consumo e produção, bem como de prestação de serviços mais sustentáveis, contribuindo assim para o atingimento de objetivos governamentais.

A gestão pública possui inúmeros instrumentos para que possa atingir os objetivos governamentais. Um desses instrumentos são as compras públicas, tarefa integrante da atividade meio das instituições públicas, mas que tem grande potencial de induzir políticas públicas em virtude do alto poder de compra do Estado. (A3P, 2016)

Antes de abordar as compras públicas como um instrumento de desenvolvimento de políticas públicas, é importante destacar como são definidas as políticas públicas e quais os objetivos perseguidos por elas, delimitando assim o universo em que estão inseridas as compras públicas.

Além das diretrizes estabelecidas pelo governo e da atuação do poder público no intuito de atender aos direitos sociais, as políticas públicas visam atingir também os fundamentos e objetivos da República, os quais estão descritos na Constituição Federal - CF. Para conseguirmos visualizar de maneira mais clara a importância das compras públicas como um instrumento de gestão que contribui para a execução de políticas públicas, vale destacar também alguns dos fundamentos, princípios e objetivos constantes na CF que direcionam as políticas públicas e onde as compras públicas atuam de maneira mais visível.

O uso do poder de compra do Estado pode então ser utilizado para contribuir com o desenvolvimento nacional sustentável, para reduzir as desigualdades sociais e regionais, para promover a defesa do meio ambiente e da saúde, no incentivo a tecnologia e a inovação nacional e também ao empreendedorismo e a agricultura familiar. O uso do poder de compra, especialmente junto aos micro e pequenos negócios, é um eficaz instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. Ao utilizar essa estratégia, o Estado cumpre o seu papel de induzir esse processo e o resultado é positivo para todas as empresas, para a sociedade e para o país. (LIMA, 2015)

As aquisições e contratações públicas constituem-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes do processo logístico que movimenta a Administração Pública. Diante dos desafios que se impõem aos governos e instituições públicas, como a contenção de recursos públicos e as crescentes demandas sociais, a gestão da qualidade com os gastos públicos, incluindo compras e contratações, está cada vez mais presente na agenda pública. Assim, o papel das compras e contratações públicas como indutora de transformações que contribuam para a promoção de um desenvolvimento sustentável e de políticas públicas

apresenta-se cada vez de forma mais clara. “Ao se engajar em uma proposta de desenvolvimento sustentável, o poder público deve interceder para transformar padrões produtivos e as formas de se comprar e consumir.” (BETIOL et al., 2012, p. 24)

Além dos direcionamentos citados acima, os quais se constituem em objetivos nacionais constantes na CF, a atuação das compras públicas também pode ser direcionada para o atingimento de outros objetivos, pois sua abrangência é ampla e atinge inúmeras cadeias produtivas e os mais diferentes mercados. (LIMA, 2015)

Os gestores públicos enfrentam um enorme desafio na condução das políticas públicas, onde existe um quadro de diminuição dos recursos públicos, excesso de burocracia e enormes demandas da sociedade. Assim, a administração pública deve utilizar todos os instrumentos que possui para produzir resultados satisfatórios, e as compras públicas possuem um grande potencial para contribuir nessa busca por resultados positivos das políticas públicas. (FERRER, 2015)

Embora um processo de compra pública esteja quase sempre direto ou indiretamente relacionado com alguma política pública, sua atuação deve se dar de maneira transversal e não apenas com a política pública com que está relacionado. Assim, para atuar como um instrumento de gestão, contribuindo para o alcance de políticas públicas, as compras do Estado devem ser vistas e executadas de forma estratégica, fazendo-se uso do poder de compra do Estado. (LIMA, 2015)

Desta forma, este novo modelo das compras públicas envolve primeiramente que a compra seja realizada atendido ao princípio da eficiência, um dos pilares que regem a Administração Pública. Juntamente com a eficiência, usasse então o poder de compra do Estado para se realizar uma compra pública que contribua na indução de políticas públicas.

A atividade de compra neste novo paradigma passa de mera atividade meio para exercer parte das atividades finalísticas do Estado. Deste modo, a missão das compras públicas não é mais simplesmente apenas atender a uma demanda organizacional que necessita de determinados bens ou da contratação de um serviço para exercer suas atividades e atribuições, mas sim a de buscar como objetivo maior o desenvolvimento nacional sustentável e a indução de políticas públicas. (TEIXEIRA, M., 2013)

As compras públicas, muitas vezes, relacionam-se com a implementação de determinadas políticas públicas gerais, como o fortalecimento das micro e pequenas empresas (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006) e de determinados setores produtivos, como na dispensa de licitação para a contratação de instituição brasileira

incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos (art. 24, XII, Lei Federal nº 8.666/1993). Com efeito, a licitação também é um instrumento governamental para viabilizar políticas públicas e, neste sentido, insere-se a licitação sustentável. (SANTOS; BARKI, 2011)

Ekroos apud AlenCastro et al. (2014) ressalta a atenção que o setor público passou a receber nos últimos anos, considerando seu perfil de grande consumidor de bens e serviços. Os autores afirmam que é papel das autoridades públicas atuar como líderes no processo de mudança dos padrões de consumo. Brammer e Walker (2011) relatam que as contratações públicas têm figurado no centro de recentes discussões sobre inovações políticas na seara ambiental. (ALENCASTRO et al., 2014)

Desta forma, as aquisições públicas podem auxiliar na criação de um grande mercado para negócios sustentáveis, aumentando as margens de lucro dos produtores através de economias de escala, e reduzindo seus riscos. Por outro lado, as autoridades públicas, como consumidores de grande escala, podem incentivar a inovação, estimular a competição na indústria, garantindo, aos produtores, retornos pelo melhor desempenho ambiental de seus produtos, através da demanda do mercado ou de incentivos concretos (ICLEI, 2015).

Considerando-se o grande vulto de recursos públicos envolvidos nas compras governamentais, vislumbra-se a possibilidade de utilizar as compras públicas como instrumento de política pública ambiental. Entretanto, a responsabilidade pela escolha de determinado bem, serviço ou obra continuou a cargo do gestor público, que atua de forma discricionária e, muitas vezes, não dispõe de ferramentas objetivas suficientes para poder valorar os ganhos ou danos ambientais de suas escolhas e, por conseguinte, para conduzir a implementação da política pública. (COUTO; COELHO, 2015)

Segundo a *Red Interamericana de Compras Gubernamentales* – RICG, as compras são uma poderosa ferramenta para os governos que querem criar mercados, economias e sociedades dinâmicas, inovadoras e sustentáveis. O impacto das Compras Públicas Sustentáveis – CPS não se limita a organização contratante, ele se transmite por meio da cadeia de suprimentos. Desta forma, a inclusão de outros elementos e objetivos, como o atingimento de políticas públicas e da sustentabilidade, para além do simples atendimento de demandas por bens e serviços, demonstra a expansão dos critérios tradicionais das compras

públicas, incorporando outros elementos potencializadores para as compras públicas. (OLIVEIRA; SANTOS, 2015; RICG, 2016)

Consequentemente, dentro deste novo contexto das compras públicas, a responsabilidade do gestor público é ainda maior, haja vista o efeito multiplicador e os impactos que o poder de compra do Estado pode provocar no mercador fornecedor e na sociedade. (SOUZA; OLIVERO, 2010 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015)

Em termos legais, as compra públicas, conforme determina a Constituição Federal – CF, devem ser realizadas mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos especificados na legislação. A Lei Federal nº 8.666/1993, que trata das normas de licitação e de contratação da Administração Pública foi sabiamente alterada recentemente pela Lei Federal nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, passando assim a determinar que a licitação se destine a garantir não somente a observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, mas também de buscar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. (BETIOL et al., 2012)

Assim, estas modificações trazem para dentro da legislação e para a prática das compras públicas esta nova dinâmica que a insere na indução de políticas públicas e do desenvolvimento sustentável. Percebe-se aqui o papel que o gestor e os servidores públicos que atuam na área de compras devem assumir, pois eles possuem também uma responsabilidade social que hoje é mais visível e começa a ser alvo de controle e fiscalização, tanto pelos órgãos de controle externo como pela própria sociedade. É claro que a administração pública brasileira ainda necessita percorrer um longo caminho para o ideal uso do poder de compra do Estado, mas os primeiros passos já foram dados e existem bons exemplos de iniciativas governamentais que estão produzindo resultados que visam contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e de outras políticas públicas. (FERRER, 2015)

A busca da promoção do desenvolvimento nacional sustentável e da contribuição em outras políticas públicas por meio das compras públicas já é uma realidade que não pode mais ser contestada. Deve-se agora investir para que se consiga na prática o alcance desses resultados pelas unidades e profissionais que atuam na área de compra a contratação pública. (TEIXEIRA, M., 2013)

No próximo capítulo aprofunda-se o tema das compras públicas, onde são apresentados os conceitos e critérios que envolvem as compras públicas e o seu ciclo de atuação. Este capítulo traz, também, um panorama internacional das compras públicas e

discute os instrumentos utilizados e as principais barreiras e soluções identificadas, como forma de extrair lições para uma implementação na administração pública brasileira.

3 COMPRAS PÚBLICAS

Conforme visto no capítulo anterior, o uso do poder de compra pelo Estado, bem como o papel que este exerce como principal consumidor, podem induzir as políticas públicas por meio das compras públicas visando contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável.

Para abordar a temática das compras públicas, é importante trazer seus conceitos e critérios para que se possa discutir sobre a atividade. A partir destes elementos, é possível discutir os instrumentos utilizados nas compras públicas, bem como interessante apresentar um panorama nacional e internacional, citando alguns exemplos de como países tem abordado e desenvolvimento o tema das compras públicas.

3.1 Contextualização das compras públicas

A área de compras públicas, conforme visto, está passando por inúmeras mudanças, desde o redesenho de seu papel e de seus objetivos, elevando-se assim sua função estratégica dentro das organizações públicas. Segundo Costa, A. (2000), o setor público passa por um processo de transformação e reestruturação administrativa. Ressalta ainda o autor que existe certo consenso quanto à necessidade de mudança no sistema de compras públicas, no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público.

Costa, A. (2000) faz uma interessante comparação entre o sistema de compra pública e o privado, destacando as diferenças que existem entre eles, para que se possam avaliar as possibilidades de se incorporar algumas iniciativas do sistema privado dentro do público, tornando-o mais eficiente.

Segue no **Quadro 1** o comparativo do mapa sinóptico demonstrativo das diferenças entre os modelos de compras do setor público e privado, elaborado por Costa, A. (2000).

Quadro 1 – Demonstrativo das diferenças entre os modelos de compras do setor público e privado

Parâmetro	Compras	Licitação
Seleção de Fornecedores	• Critério de seleção centrado no fornecedor • Negociação • Possibilidade de parcerias • Critério de seleção com base no custo do ciclo de vida	• Critério de seleção centrado no produto • Cotação • Impossibilidade de parcerias • Critério de seleção com base no preço
Avaliação dos Fornecedores	• Facilidade de usar como critério os fornecimentos passados	• Dificuldade de usar como critério os fornecimentos passados
Custo de Pedido	• Pequenos custos de pedidos; as parcerias fazem tender a zero	• Grandes custos de pedidos; alto custo de vendas para o fornecedor
Tamanho do Lote de Compra	• Pequenos lotes de produtos • Entregas constantes (JIT)	• Grandes lotes de produtos • Entregas constantes só com Registro de Preços ou Padronização
Tempo de Reposição	• Pequeno • Tende a zero com os sistemas eletrônicos, Kanban e JIT	• Grande • Processo obedece a lógica cronológica • Apelação jurídica dos participantes pode estender o tempo ainda mais
Preço e Concorrência	• Concorrência centrada em qualidade, entrega, serviços, preços, tempo de vida do produto	• Concorrência centrada no preço
Especificação do Produto	• Especificação mais flexível • Fornecedor pode participar do projeto do produto (JIT) • Modificação na especificação com curva de aprendizado de fabricação	• Comprador fornece especificação formal no início do processo de compra que tende, em regra, a ser seguida rigorosamente
Inspeção de Qualidade	• Pode ser no próprio fornecedor, qualidade garantida (JIT) • Inspeção de recebimento feita pelo Controle de Qualidade	• Dificuldade de trabalhar com qualidade garantida • Recebimento feito por uma comissão
Contratos	• Longa duração (JIT) • Flexível na especificação do produto • Incorpora melhoria técnica e qualidade • Modificações por negociação • Troca de informação técnica durante o contrato	• Curta duração • Na prática, mais rígido • Especificação formal • Dificuldade para incorporar melhorias técnicas • Dificuldade na troca de informação técnica
Controle sobre a Função	• Pequeno nível de formalismo • Controle genérico sobre a função	• Grande nível de formalismo; tudo deve ser documentado • Controle sobre cada processo

Fonte: Costa, A. (2000, p. 121).

A partir do comparativo feito por Costa, A. (2000) pode-se perceber alguns entraves e falhas que ocorrem no setor público e, também, melhores práticas do setor privado que podem ser discutidas e incorporados para dinamizar as compras públicas.

Dentro desta mesma narrativa, Motta apud Teixeira et al., (2015) apresenta um comparativo entre as compras privadas e públicas, o que consideramos também de grande relevância para melhor entender a dinâmica do setor de compras públicas e identificar onde estão os maiores entraves que dificultam o desempenho e o alcance de melhores resultados na área pública.

Tabela 1 – Comparativo entre as compras privadas e públicas

	Setor Privado	Setor Público Federal Brasileiro
Sistemas	A Função de Compras é vista como estratégica e sua posição hierárquica é geralmente próxima dos níveis mais elevados de tomada de decisão.	A Função de Compras é vista como burocrática e não estratégica. Sua posição hierárquica é geralmente intermediária em relação aos níveis mais elevados de tomada de decisão.
Legislação	A Atividade de Aquisição é geralmente pouco normatizada, mas os processos são amplamente conhecidos e centrados na garantia dos resultados estratégicos esperados pela empresa	A Atividade de Aquisição é normatizada, com elevada rigidez de interpretação e pouco espaço para inovações. A prioridade é o estrito cumprimento da lei, com pouca atenção aos resultados.
Pessoas	Como a função de compras adquiriu <i>status</i> e relevância estratégica, as exigências iniciais são cada vez maiores. O processo de treinamento é mais contínuo, longo e específico	A Atividade de Aquisição é pouco valorizada, não atraindo novos quadros com facilidade. O treinamento é baseado no conhecimento da legislação e SIASG.
Foco	Resultado	Combate à Corrupção

Fonte: Teixeira; Silva; Salomão (2014, p. 18) adaptado de Motta (2010).

Batista e Maldonado (2008) destacam que existe um contrassenso dentro do setor de compras públicas, pois se contrapondo ao processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas, a Administração Pública ainda adota estruturas tradicionais, funcionais e departamentadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória.

O modelo de desenvolvimento organizacional eficiente passa, necessariamente, pela melhoria dos processos internos de gestão, e pela definição de um modelo de sistema de informação capaz de otimizar os processos e procedimentos relativos às compras realizadas que as tornem mais claras e transparentes e de fácil verificação pelos requisitantes envolvidos. Partindo desse pressuposto, esse enfoque deverá tornar as organizações mais eficazes e eficientes do ponto de vista gerencial, ou seja, eficazes na maximização dos recursos e na obtenção de resultados e eficientes na resolução de problemas e na redução dos custos. (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 686)

Outro ponto importante que está diretamente ligado a este novo modelo de gestão de compras que deve ser adotado pelas instituições é a nova visão que está aparecendo em relação às compras públicas. Bailly et al. (2000) destacou esta visão considerando uma

mudança nos papéis de compras: compra reativa para compra proativa. Segue o comparativo no **Quadro 2**.

Quadro 2 – Compra reativa versus compra proativa

Compra reativa	Compra proativa
Compras: um centro de custo	Compras: pode adicionar valor
Compras: recebe especificações	Compras (e fornecedores): contribuem para as especificações
Compras: rejeita materiais defeituosos	Compras: evita materiais defeituosos
Compras: subordina-se a finanças ou a produção	Compras: importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras: contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily et al. (2000, p. 20).

Outra perspectiva valiosa que contribui para o entendimento desta nova visão de compras pode ser observada a partir do comparativo realizado pela consultoria em gestão de suprimentos ML Procurement (2016), a qual faz uma checagem entre uma gestão de compras tradicional versus uma gestão mais estratégica. Segue na **Tabela 2** este comparativo.

Tabela 2 – Gestão de compras tradicional versus uma gestão mais estratégica

TRADICIONAL	ESTRATÉGICO
Compras são tratadas igualmente	Estruturadas por categorias
Visão de curto prazo	Participação na estratégia da organização
Modelo tamanho único (três cotações para tudo)	Estratégia de Compras.
Compras é uma função administrativa com impacto moderado	Compras é uma função estratégica com alto impacto no resultado do negócio Atuar na gestão de fornecedores. Processos de Qualificação, Seleção e Avaliação
Equipe é limitada a parte comercial, com pouca atuação junto aos usuários	Equipe é altamente capacitada técnica e comercialmente e atuando junto aos usuários.
Negociações subjetivas e baseadas no preço	Negociações baseadas em fatos. Foco no custo total - TCO
Compras como área regularizadora de processos	Comprar é atividade restrita de Suprimentos, cabendo as demais áreas apenas apoio
Baixo envolvimento da Alta Gestão	Atividades de segmento com participação ativa e permanente de todas as áreas
Suprimentos x Fornecedor ("Fornecedor deve fazer o que eu quero")	Estabelecer Termos e Condições, Níveis de Serviços e KPIs

Fonte: ML Procurement (2016).

Fechando este apanhado de visões que nos ajudam a conceber os rumos, tendências e perspectivas da gestão de compras públicas, incluímos um estudo realizado por Motta apud Teixeira et al., (2015) que apresenta as megatendências que envolvem a gestão da cadeia de suprimentos e das compras públicas.

Teixeira et al. (2015), fazendo uma análise desta mudança, lançam que muitos autores já destacavam a necessidade de mudança de perspectiva sobre a temática de compras, passando de uma atividade operacional para uma atividade estratégica da gestão de suprimentos. Os autores também destacam que esta visão de longo prazo, com aprendizado para lidar com incertezas e o envolvimento da alta gerência já eram preconizados e, pouco, foram entrando nas práticas das empresas privadas e mais recentemente nas organizações públicas. Na **Tabela 3** vislumbra-se esta mudança destacada pelos autores.

Tabela 3 – Compras: mudança de atividade operacional para estratégica

De	Para
Serviço ao consumidor	Gestão de Relacionamentos
Adversário	Colaborador
Previsão	Planejamento, Previsão e Reposição Colaborativa
Experiência	Estratégias de Transição
Valor Absoluto	Valor Relativo
Integração Funcional	Integração de Processos
Integração Vertical	Integração Virtual
Estocagem de Informação	Compartilhamento de Informação
Aprendizagem através de Treinamentos Específicos	Aprendizagem Baseada em Conhecimento
Contabilidade Gerencial	Gestão Baseada em Valor

Fonte: Motta 2010 apud Teixeira, Silva; Salomão. (2014, p. 17)

Tomando como base as referências apresentadas, é possível vislumbrarmos que a área de compras públicas se torna cada vez mais complexa e estratégica. Assim, é preciso que haja um posicionamento estratégico das compras públicas dentro das organizações, empoderada de capacidade de decisão e de gestores capacitados para exercer funções-chave dentro do processo de compra. Neste contexto, a governança e a gestão das compras públicas devem ser o foco do processo, tendo uma visão multidimensional e que envolve todo o ciclo das compras públicas, integrando-se a gestão da cadeia de suprimentos e ao planejamento organizacional.

Finalizando esta abordagem sobre tendências nas compras públicas, é importante destacar que as compras públicas sustentáveis e inovadoras surgem com grande perspectiva na área, valorizando principalmente o uso do poder de compra do Estado e com foco no desenvolvimento nacional sustentável. Pela relevância desses temas, optou-se por abrir um capítulo específico para eles dentro do trabalho. Outra questão que surge com força dentro da área de compras diz respeito a centralização e o compartilhamento das compras públicas, que iremos abordar neste momento.

As compras compartilhadas e as centrais de compra de ente federados proporcionam uma economia de esforços e recursos por meio da diminuição de processos iguais, uma redução dos valores contratados em virtude do ganho de escala com compras de maior volume, um melhor planejamento das compras rotineiras e ganhos na gestão patrimonial, com redução de custos de manutenção. Nos últimos anos, houve um movimento por uma descentralização excessiva da maior parte das práticas dos governos, inclusive a gestão pública, provocando boa parte dos problemas atuais. (FERRER, 2015)

Observa-se nesse sentido que as ideias das recentes modificações promovidas pelo MPOG são de resgatar o compartilhamento de compras e também vão no sentido de facilitar e simplificar os processos de execução das compras públicas, como por exemplo o caso da realização pesquisas de preços – processo que foi simplificado por meio da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MPOG. Desta forma, os gestores e profissionais da área de compras e contratação públicas poderão dedicar mais ao tempo no planejamento dos processos de compra, tornando este processo então mais eficiente. Esta é uma medida simples, mas que indiretamente indica o rumo que a área de compras públicas deve seguir, pensando em todo seu ciclo ao invés de um processo fragmentado. Teixeira, et al. (2015) assim entende:

A concentração de serviços administrativos capaz de padronizar procedimentos e obter ganhos de escala e de aprendizado é, hoje, um dos caminhos para combater crescimento dos custos e fragmentação, bem como déficit público dos trabalhos. Dentre os diversos serviços passíveis de concentração encontram-se as compras públicas, geralmente tratadas como mera atividade operacional, em muitos casos, compondo pequenas unidades de apoio aos diferentes órgãos. (TEIXEIRA et al., 2015, p. 4)

Karjalainen apud Teixeira et al. (2015) assinala que a centralização de compras produz benefícios concretos: sinergia, compartilhamento de recursos e *know-how*, coordenação de estratégias e o poder de negociações em *pool*. Os autores resumem em três categorias principais os benefícios das compras centralizadas: economias de escala; economias de informação e aprendizado; e economias de processo.

Fenili (2016) entende que a adoção do paradigma das compras compartilhadas posiciona a Administração Pública como ator de destaque junto ao mercado, ao passo que as compras compartilhadas podem trazer benefícios tais como a economia de escala e a racionalização processual, mas deve-se ter uma visão acurada desta prática. O autor ainda chama atenção uma possível perda de competitividade que pode ser ocasionada pelas compras

públicas, embora também ressalte que as compras compartilhadas aumentam o poder de compra do Estado.

Nesse sentido, Faes et al. apud Teixeira et al. (2015) destacam que a centralização é adequada para produtos com baixa especificidade, como materiais ou serviços padronizados. Assim, é importante identificar o que vale a pena centralizar, destaca o autor, pois também existem benefícios na descentralização de compras.

Uma das grandes preocupações com a centralização de compras é que o modelo centralizado se torne mais burocrático e menos eficiente, sendo que na descentralização ocorre ainda um melhor uso das informações sobre a qualidade dos bens e serviços adquiridos em nível local, além de maior agilidade nas aquisições e contratações. Ferrer (2015) destaca que houve nos últimos anos grande descentralização da execução das compras, e este em seu entender foi uma das lições aprendidas, já que essa descentralização excessiva acabou provocando boa parte dos problemas de hoje, em toda a gestão pública.

Fenili (2016) corrobora esta afirmação na medida em que considera como característica principal de uma central de compras a capacidade de inteligência no que se concerne ao planejamento e à organização das demandas, bem como ao relacionamento com os clientes internos.

De certo, ambos os modelos (centralização e descentralização) possuem vantagens e desvantagens, devendo haver então uma análise crítica caso a caso para decidir qual o melhor modelo que os entes e pastas devem adotar, embora se corrobore com o entendimento de que um modelo híbrido, funcionando com sinergia, é o mais adequado para os desafios das compras públicas.

A estrutura organizacional das atividades de compra e contratação pode assumir configurações variáveis, envolvendo características de centralização e descentralização com múltiplos arranjos intermediários que combinam os dois atributos (MCCUE; PITZER, 2000 apud FERNANDES, 2015, p. 4).

Fernandes (2015, p. 5) ainda destaca que o “papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir implica em adotar formatos de organização que combinem centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica.”

Uma das formas de definir o modelo que será adotado é diagnosticar o setor de compras e segmentar por itens de compra, assim, a partir de uma visão sistêmica se define junto com todos os atores qual a melhor modelo estratégico para a realização das compras públicas de um determinado Estado, Secretaria e órgãos vinculados, entre outros.

Teixeira et al. (2015, p. 10) destaca que “as estratégias de suprimentos de uma organização são delineadas para os diferentes tipos de itens que são adquiridos, na perspectiva da matriz de Kraljic (1983), orientada por dois fatores: o nível de importância estratégica das compras (ou sua relevância na agregação de valor para a organização) e a complexidade do fornecimento (riscos, baixa competitividade do mercado, dificuldade em substituição de produtos entre outros fatores a serem analisados)”.

A combinação dos dois fatores resulta em uma matriz de classificação de itens de compra com quatro quadrantes, conforme apresentado na **Figura 4**.

Figura 4 – Matriz de classificação de itens de compra



Fonte: Kraljic (1983) apud Teixeira et al. (2015, p.10).

3.2 Compras públicas: conceitos e atributos

Primeiramente, é importante destacar os elementos, componentes ou atributos que estão atrelados em uma compra pública. Considerando a finalidade e a função das compras públicas, Santana (2015) indica como elementos fundamentais de uma compra pública os seguintes: fator tempo, valor despendido (vantagem ou o menor melhor preço) e a qualidade do que se quer adquirir ou contratar.

Da mesma forma, Fenili (2016) destaca como atributos a celeridade do rito de compra, a qualidade do objeto adquirido e o preço econômico, o que implica em um menor dispêndio de recursos públicos para a consecução de determinado fim ou objetivo.

Por sua importância, entende-se que não se pode perder de vista estes elementos que compõem uma compra pública, haja vista que toda estrutura, suporte ou embasamento que sustenta o processo e a atividade de compras públicas deve buscar preservar estes elementos, sempre de forma alinhada aos princípios que regem a Administração Pública e em especial as compras públicas. Essencialmente, as compras públicas devem ser precedidas de licitação (ou outro procedimento legal), bem como seguir o que se dispõe no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a **seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os **princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos**. (LEI FEDERAL nº 8.666, 1993, grifo nosso)

No que se refere ao seu posicionamento organizacional, a área de compras está integrada junto ao processo de logística e de gestão de suprimentos das organizações públicas e privadas, tendo assim uma definição normalmente clara. Algumas definições englobam no termo “compra pública” apenas à aquisição de bens, sendo que a área de suprimentos engloba bens, materiais, serviços e obras.

Garcia (2016) define o termo compra “como a aquisição de um produto ou serviço, pelo qual se paga determinado preço”. Já para Baily et al. (2000), a atividade de compras é um procedimento pelo qual as empresas determinam os itens a serem comprados, identificam e comparam os fornecedores disponíveis, negociam com as fontes de suprimentos, firmam contratos, elaboram ordens de compras e finalmente, recebem e pagam os bens e serviços adquiridos. Entretanto, apesar da parente simplicidade, sua atividade é bastante

complexa, principalmente no âmbito público que possui normativos e processos que devem ser seguidos, ao contrário do âmbito privado, destaca Garcia (2016).

Outra questão importante é que em âmbito público existe forte pressão política sobre a área de suprimentos, principalmente na temática das compras públicas, o que torna ainda mais desafiador a atuação e as propostas de mudanças na área de compras governamentais. (SANTANA, 2015)

Embora seja por percepções e objetivos distintos, tanto no âmbito público como no privado a atividade de compras não é mais vista como uma atividade meramente rotineira, mas sim como parte do processo de logística das organizações e instituições, sejam públicas ou privadas, pois a área de compras se inter-relaciona com todos os outros setores da organização, influenciando e sendo influenciado nas tomadas de decisões dos gestores. (MARTINS; ATL, 2001).

A Administração voltada para a iniciativa privada já identifica a mais tempo que a área de compras é uma atividade fundamental para o bom gerenciamento das empresas, estando também relacionada à competitividade e ao sucesso da organização. Os fatores quando, quanto e como comprar, passaram a ser determinantes para a continuidade das empresas no mercado competitivo (MARTINS; ATL, 2001).

[...] a atividade de compras pode ser definida como uma função administrativa, dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de controle e informação capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo. Desta definição podem ser apresentadas quatro grandes responsabilidades da função compras: 1) Redução de custo ou criação de resultado; 2) Controle dos compromissos financeiros; 3) Controle das negociações; e 4) Fornecimento de informações e assistência de campo em compras especializadas. Ainda desta definição podem ser identificadas as quatro variáveis-chave de compras, a saber: qualidade, quantidade, preço e tempo (BAILY et al. 2000 apud ALMEIDA; MACHADO; COSTA, 2002, p. 2).

No setor privado, a atividade de compras já é considerada um fator estratégico dentro das organizações, assumindo este papel e se apartando de uma visão que considera a atividade como meramente burocrática e repetitiva, afirma Garcia (2016). Assim, deve haver o alinhamento entre os objetivos estratégicos da empresa e da área de compras, esta última se alinhando aos objetivos institucionais. (MARTINS; ALT, 2001)

Desta forma, o processo de compras se aproxima cada vez mais da tomada de decisão estratégica dentro das empresas, haja vista o valor agregado que o processo de compra possibilita. (BAILY et al., 2000)

Importante destacar assim que os suprimentos governamentais possuem funções plurais que se afastam por completo do simples ser procedimentos encerrados em si mesmos. (SANTANA, 2015)

Baily et al. (2000) nota que como em outras áreas da Administração, o setor público está absorvendo algumas percepções que estão contribuindo para que a área de compras públicas possa dar um salto de qualidade e então colaborar de forma mais direta para que o governo entregue melhores serviços e proporcione benefícios para a sociedade. Os autores também citam que a partir dos processos de reengenharia, esta abordagem fez com que a área de compras tivesse foco no processo interfuncional e não apenas na função isolada de compras. Os avanços tecnológicos fizeram com que o conceito de compras fosse visto como um processo contínuo que proporciona vantagens competitivas, tais como: reduções de custos, desenvolvimento tecnológico, melhoria da qualidade e redução do tempo do ciclo de desenvolvimento dos produtos, destacam os autores.

Embora haja o entendimento desta necessidade de mudança de posicionamento em relação a área de compras, as mudanças são morosas, principalmente no setor público. Conforme Baily et al. (2000), a percepção de que a função compras não é mais uma atividade rotineira de administração de “pedidos”, está mais reconhecida, passando a ter um papel proativo em contraste com o antigo papel reativo que desempenhava.

Brites (2006) ressalta que a função de compras tende a se fortalecer, ao passo que terá um foco maior nas atividades que promovam o aumento da eficiência operacional e a redução dos custos de compra, aumentando a contribuição para a criação de valor nas organizações. Para tanto, Riggs; Robbins (2001) exaltam a importância de se repensar o processo de compras, passando para um processo mais gerencial e com foco na criação de valor e cada uma das compras realizadas.

A partir dos entendimentos citados, percebe-se que cada vez mais ocorrerá uma ênfase na gestão de compras focalizando seu papel estratégico principalmente no âmbito público que vive este novo paradigma das compras públicas. Desta forma, ao invés de olhar apenas a operacionalização das compras públicas, é necessário visualizar e administrar todo o ciclo que a envolve, bem como as dimensões que a abarca.

3.3 Marcos Regulatórios principais de compras públicas

Para fins deste trabalho, a abordagem referente aos marcos legais não se estende de maneira densa diretamente sobre as normas que tratam de temas específicos dentro das compras públicas, tais como: margens de preferência, compras públicas sustentáveis, contratações específicas (obras, passagens, publicidade), micro e pequenas empresas, além daquelas que normatizam procedimentos operacionais, de fiscalização, entre outros.

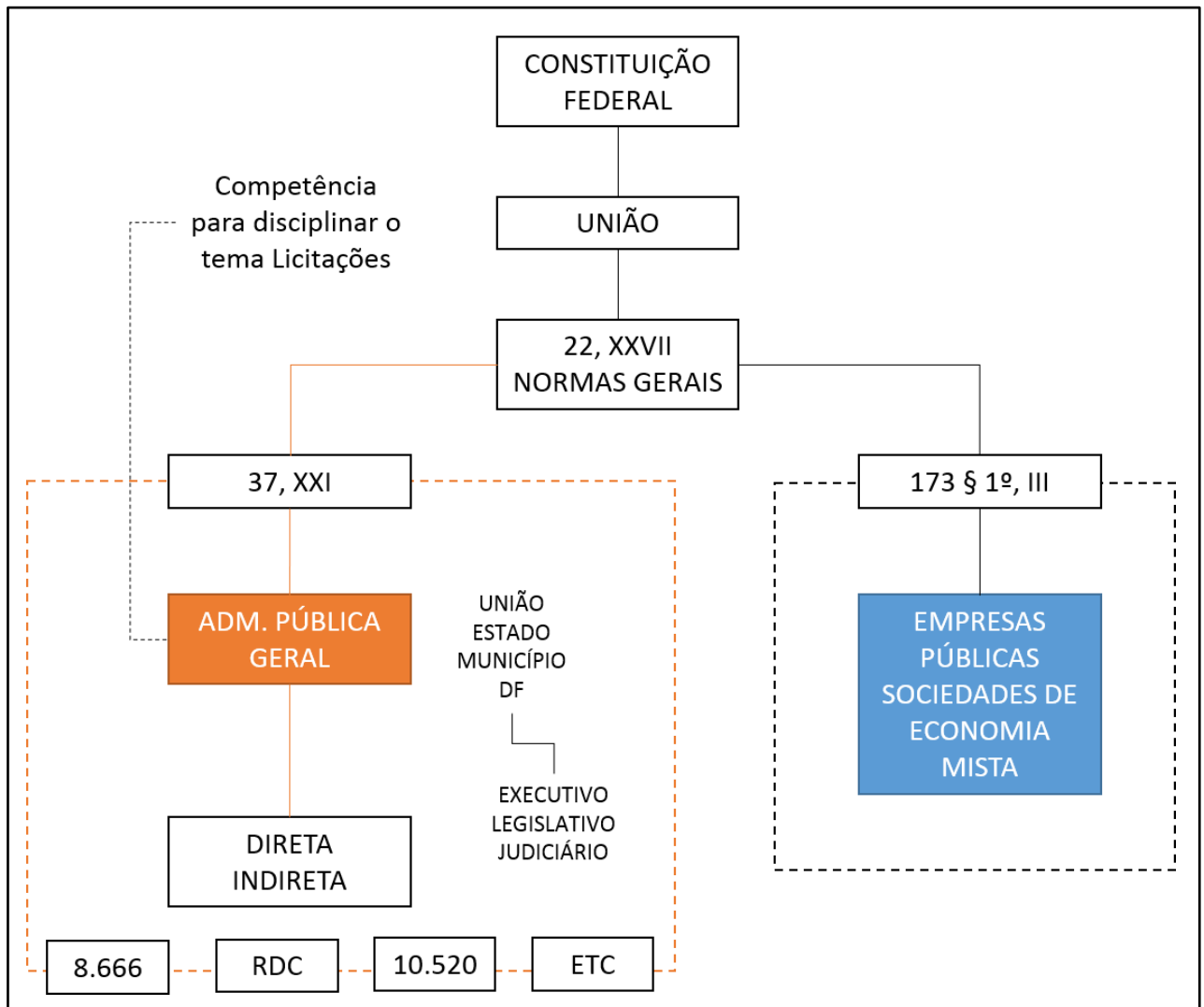
Interessa aqui apreciar, de forma geral, as normas máximas que fundamentam as compras públicas da administração pública brasileira, que consistem em:

- a) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- b) Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- c) Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a qual institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da CF, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências; e
- d) Lei Federal nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, a qual institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências.

Este conjunto de legislações específicas, que aqui se está chamando de marcos regulatório da área de compras públicas, está embasado a partir das regras e princípios expostos na vigente Constituição Federal.

Considerando todos os sujeitos que compõem a Administração Pública, a CF traz algumas considerações diferenciadas para grupo que compõe um determina regime jurídico da área de compras públicas, conforme podemos observar na **Figura 5**.

Figura 5 – Regime dual das licitações e contratações públicas



Fonte: Santana (2015, p. 28).

Conforme Santana (2015, p. 32), “o marco regulatório é determinante para se saber, no caso concreto, o caminho procedimental a ser deflagrado para que o suprimento público se materialize”. Desta feita, o autor não considera o marco regulatório como um entrave à eficiência administrativa no setor de compras públicas, que este não inibe que os procedimentos operacionais ocorram de maneira célere, nem tampouco impede que ocorra melhoria nos processos internos e se utilize o poder de compra governamental junto as políticas públicas. Registra ainda que persista a necessidade de avanços legais que possibilitem progressos, principalmente pela existência de níveis sobrepostos de normas em virtude da forma federativa de Estado, mas que o marco regulatório vigente pressupõe e traz o dever de que haja o planejamento (ou planificação segundo o autor), a gestão da área de compras públicas. Outra questão que o autor destaca é que os Estados da Federação, pela

divisão de competências, podem e devem normatizar os procedimentos específicos, os quais não são de competência da União, que legisla apenas sobre as normas gerais.

Outros autores, como Ferrer (2015) também destacam que o arcabouço jurídico das compras públicas deve ser reformulado, mas consideram que o maior entrave que aflige a atividade de compras públicas são as deficiências em termos de governança e gestão.

Embora tais argumentações sejam válidas e verdadeiras, entende-se que o marco regulatório das compras públicas no Brasil também deve ser alvo de intervenções mais profundas que adequem o arcabouço legal a uma prática mais eficiente e eficaz das compras públicas.

Fiuza (2009) aponta uma série de problemas no arcabouço institucional de compras públicas, começando pelo fato de que no Brasil, em contraste com outros, optou-se por prever em leis e decretos quase tudo que rege o processo licitatório e os contratos públicos. Por seu turno, quando a legislação é omissa, os órgãos têm grande poder discricionário. No meio do caminho, há pouca normatização infralegal – como guidelines para formulação de editais, contratos ou padronização de produtos. (FIUZA; 2012, p. 1)

Importante contribuição traz também o autor Ciro Fernandes (2003), ao destacar o contexto em que foi estabelecida a Lei de Licitações e Contratos, bem como a repercussão que isso causou dentro da formulação da própria norma.

A lei das licitações foi elaborada e aprovada em contexto histórico peculiar, marcado pela repercussão sobre a opinião pública de denúncias de corrupção no Estado. Esta circunstância, que sensibilizava particularmente o Congresso, concorreu para o detalhismo de procedimentos e o caráter exaustivo da lei, a qual deixa pouca ou nenhuma margem para a tomada de decisão pelo gestor público, para a adaptação de procedimentos a circunstâncias específicas e para a normatização autônoma, em cada órgão ou entidade. (SLTI/MP, 2001; MARE, 1998 apud FERNANDES, 2003, p. 1)

Bresser Pereira (1996) apud Herrmann (1999) contribui para este entendimento, pois percebe que ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática, regulamentando todos os passos, isto acabou retirando a autonomia e a responsabilidade do gestor público. Esta burocratização excessiva interfere para que a governança e a gestão das compras públicas ocorram de forma mais adequada.

Nesse sentido, dois importantes Projetos de Lei foram iniciados no Congresso Nacional. O primeiro, o Projeto de Lei da Câmara - PLC nº 32/2007, foi arquivado em 2015. Entretanto, cabe ressaltar importante parte da síntese de contribuições, até hoje válidas, elencadas por Fiuza e Medeiros (2013).

SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

- 1) A reforma da Lei nº 8.666 deve buscar seus principais pontos na Lei nº 12.462, que instituiu o RDC, e não no PLC nº 32/2007 nem no seu substitutivo atual.
- 2) Para além da reforma da Lei nº 8.666/93, a eficácia desejada para o tema de licitações e compras públicas depende de outros atos normativos complementares que criem:
 - a) uma agência normativa de compras;
 - b) uma agência executiva de compras centralizada; e
 - c) carreiras de níveis médio e superior especializadas na regulação e na gestão de compras públicas.
- 3) A eficácia desejada depende também do aperfeiçoamento e da integração dos sistemas eletrônicos de rastreamento das compras desde a abertura do processo de compra até o seu encerramento. Isso permitirá vários ganhos de escala, maior segurança jurídica, gestão de conhecimento, aumento do poder de compra do Estado; melhoria do monitoramento de cartéis; facilitação da padronização de produtos, editais e contratos; maior exposição das compras com a consequência de facilitar o combate à corrupção e o favoritismo. Além disso, para que o registro de preços possa funcionar melhor, ele deve ser centralizado, para acabar com o comportamento de carona. A boa compra poderá ser incentivada com uma remuneração por desempenho à central de compras, seja pelo Tesouro diretamente ou pelos órgãos usuários.
- 4) A nova legislação deverá ter como princípios não apenas a economicidade, mas também a eficiência, a inovação, a competição e a melhor relação custo-benefício para a Administração. Este é o suporte legal para a busca de resultados, tirando o foco do processo. (FIUZA; MEDEIROS, 2013, p. 3-4; 46)

O segundo, o qual atualmente tramita no Senado Federal, é o Projeto de Lei do Senado nº 559/2013, o qual possui a seguinte Ementa:

Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
 Estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações), a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (que instituiu a modalidade de pregão nas licitações) e os arts. 1 a 47 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC). (Projeto da nova lei de licitações, da Comissão Temporária de modernização da Lei de Licitações e Contratos). (PL nº 559/2013)

Percebe-se que embora exista a necessidade premente de revisão dos marcos regulatórios, é importante destacar os avanços em termos de eficiência trazidos pela lei do pregão e pela lei do RDC. Estes dois instrumentos e meios de se realizarem as compras públicas trouxeram mais agilidade e flexibilidade para uma atividade que estava engessada pela Lei nº 8.666/1993. (FERRER, 2015)

Assim, neste momento, deve-se continuar combatendo o excesso de formalismo, trazendo para dentro do arcabouço legal das compras públicas uma maior flexibilidade do processo, a busca pelo melhor preço ou invés do menor preço, bem como pela eficiência das compras públicas, destaca a autora. Corrobora o entendimento de Fiuza e Medeiros (2013):

A busca por maior eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro foi completamente negligenciada pela

legislação anterior, presa tão somente ao formalismo e ao cumprimento de ritos que, no mais das vezes, não guardam qualquer correlação com a eficiência do processo produtivo de um órgão público, muito menos com o bem-estar do cidadão e são unanimemente criticados por gestores de compras. O legislador precisa ser tão ou mais ambicioso na presente reforma; é preciso pensar “fora da caixa”. A ênfase da legislação de compras sempre se ateve aos procedimentos de formulação de editais, à contratação e ao objeto contratado. Os focos deveriam ser outros: resultados esperados com a contratação; objetivos do comprador; e condições de mercado para se comprar o que se pretende. Ora, isso requer que eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro façam parte da lista de princípios da nova lei de licitações. (FIUZA; MEDEIROS, 2013, p. 3-4)

Santana (2015) destaca que cada vez se torna mais intolerável o antigo pensar linear-cartesiano que prestigia demasiadamente o formalismo indesejado, bem como é primordial que as normas jurídicas possibilitem ganhos em termos de eficiência e governança do processo de compras públicas. Ferrer (2015) entende que é necessário de imediato uma depuração, simplificação e compilação do marco legal, o que contribuirá no encurtamento dos tempos e em maior agilidade dos processos de compra governamental. Enquanto tal reforma não é executada, deve-se desde já focar na gestão das compras públicas, na inteligência do setor, pois sem isto o processo não se aperfeiçoa.

Importante citar o entendimento da autora no que se refere ao olhar que deve ser feito sobre as compras públicas e suas normas.

Este foco excessivo na norma muitas vezes desvia o olhar do que é mais relevante: processos perfeitos podem encobrir processos desnecessários, com total adequação a norma, mas que significam um enorme desperdício de recursos públicos. (FERRER, 2015, p. 145)

Outra questão que se levanta é quanto algumas brechas na legislação que acabam corroborando para a aplicação de fraudes e conluíus nas licitações, prática que consiste em fraudar o caráter competitivo da licitação, combinando-se o resultado entre os licitantes participantes. Nas palavras de Fachetti (2011):

Não há tantas brechas na Lei das Licitações, e a grande questão é a esperteza das pessoas. Pode ocorrer por um conluio entre fornecedores e servidores públicos que atuam no processo licitatório, o que dificulta ainda mais a detecção da fraude. Quando se contrata um artista, por exemplo, não se faz uma licitação porque artista não tem concorrência similar, como no caso de materiais. (FACHETTI, 2011)

Em que pese toda a legislação que abarca as compras públicas no Brasil, cada instituição possui autonomia para ratificar dentro de seus processos internos as obrigações trazidas pelos marcos legais vigentes. Esta internalização das normas é uma etapa importante dentro deste tema, pois a partir da publicação de instruções ou portarias internas cada

organização pública ratifica o uso das normas legais, padroniza seus processos e melhora a gestão de seus processos de compras.

Outra questão importante é a etapa de emissão de parecer jurídico sobre os processos de compra, etapa fundamental para a boa gestão desses processos. A partir da emissão desses pareceres e de normativos internos a própria organização vai estabelecendo seus entendimentos e moldando seu processo de compra. Para tanto, muitas organizações públicas recorrem a consultorias jurídicas para auxiliar o trabalho das próprias assessorias jurídicas e também o trabalho dos agentes que trabalham diretamente no setor de compras. Corrobora com esta ideia o seguinte entendimento:

Diante de uma vastidão de motivos, como a maior quantidade de serviço e empresas nos diferentes ramos para contratação, assim como a falta de tempo para cuidar com mais atenção dos pormenores do processo e a necessidade evidente de capacitação dos funcionários e, para um melhor resultado, a contratação de consultoria especializada. Essa consultoria especializada é, de alguma forma, uma grande e positiva novidade na advocacia moderna, vez que é pautada na percepção e controle de risco e, principalmente, pela minimização dos prejuízos, aumentando os ganhos por meios de ações preventivas desenvolvidas por advogados especializados. (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL, 2014)

Outra questão que envolve os marcos legais é a constante capacitação que os agentes envolvidos no processo de compra devem receber, haja vista as constantes mudanças e a complexidade da legislação que envolve a área de compras. Segundo dados do Instituto Negócios Públicos do Brasil (2014), um pregoeiro deve conhecer em torno de 52 leis federais, 53 decretos, 19 portarias, 61 instruções, 74 súmulas, além de em torno de 4.000 acórdãos e decisões. A partir desse único exemplo, percebe-se aqui a importância da capacitação de todos os agentes envolvidos na atividade de compras públicas.

3.4 Instrumentos de compras públicas

A partir da descrição dos marcos regulatórios principais que regem as compras públicas no país é importante destacar os instrumentos nacionais que estão à disposição para a operacionalização das compras públicas. Primeiramente cabe a ressalva de que não se deve ter uma visão restrita da atividade de compras públicas, senão caímos no erro de desconsiderar possibilidades ou alternativas que também devem ser avaliadas pelo gestor de compras junto com o demandante (SANTANA, 2015).

Entretanto, não é tarefa fácil a de implementação das compras públicas de maneira estratégica, pois a ação perpassa diversos setores da sociedade, em especial o poder decisório

do gestor público e a adoção das políticas públicas existentes, sendo necessária, portanto, ênfase na sensibilização de gestores, servidores, empresários e da sociedade civil, a fim de porem em prática os instrumentos públicos existentes, destaca Braga, Cláudia (2012).

É justamente neste tema que reside uma das dificuldades da atividade de compras públicas, que na maioria das vezes não é vista de forma estratégica, e desta forma acaba não participando ou sendo levada em consideração na tomada de decisão (Ferrer, 2015). Esta restrição e falta de visão estratégica sobre as compras públicas acaba limitando sua atuação e deixando de considerar outras possibilidades de solução de uma determinada demanda, como por exemplo, a realização de: compras compartilhadas, registro de preços, convênios, concessão, permissão de uso, autorização de uso, cessão patrimonial de um bem, remanejamento entre almoxarifados, forma tarefa para execução de um serviço, PPP ou outra forma de parceira, entre outras possibilidades.

Evidente que parte dessas possibilidades de se atender uma demanda fazem parte de um conjunto maior em âmbito de gestão de suprimentos e de gestão pública, mas sempre devem fazer parte da visão sistêmica que engloba as compras públicas, não limitando a área de compras a uma mera operacionalização, mas sim a um meio de criar soluções para as demandas e de contribuir para o alcance de resultados do Estado.

No que se refere aos instrumentos de compras públicas, é importante fazer uma breve reflexão sobre estes instrumentos, pois certamente contribuí para a formação do embasamento da proposta deste trabalho.

Conforme postado na Constituição Federal - CF, art. 37, XXI, existe a exigência de que, para a compra ou alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, estes sejam precedidos de processo licitatório, ou seja, a licitação é o procedimento-regra que deve ser realizado obrigatoriamente, salvo exceções dispostas em legislação específica.

Seguindo os preceitos estabelecidos na CF de 88, a Lei de Licitações e Contratos estabelece as normas gerais, ou seja, as modalidades, procedimentos, critérios e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas e as normas de contratação.

A legislação brasileira estabelece as seguintes modalidades de licitação:

- a) Convite;
- b) Concorrência;
- c) Tomada de Preços;
- d) Pregão;

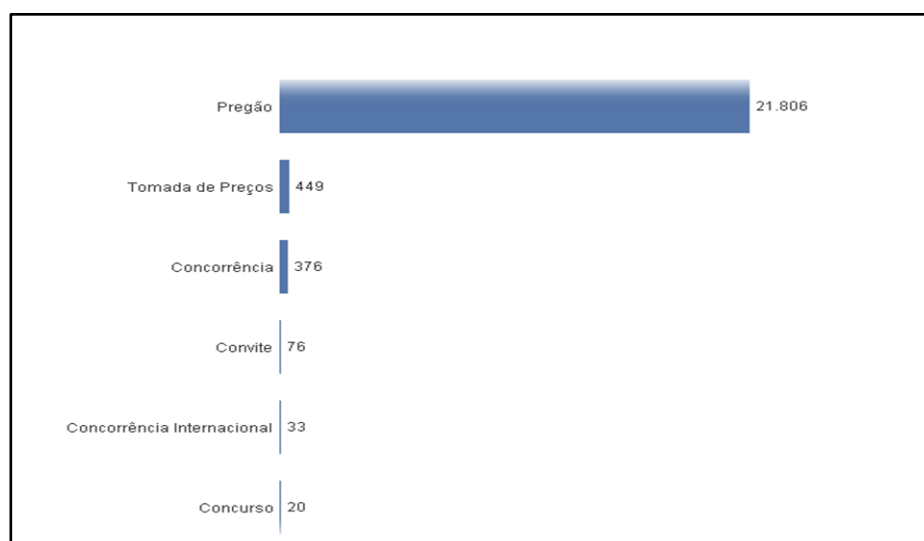
e) Concurso; e

f) Leilão.

No que se refere aos critérios de julgamento das propostas, a legislação prevê as opções de menor preço, maior oferta, melhor técnica, a combinação entre técnica e preço.

A modalidade do pregão é focada para a opção de menor preço, não cabendo os tipos de “maior oferta”, “técnica” ou “técnica e preço”. A partir da criação da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, (este que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns) a modalidade do pregão, principalmente na forma eletrônica, se expandiu e foi naturalmente sendo utilizada em larga escala. Como exemplo, segue dados da aplicação “Painel de Compras”, do site Compras Governamentais do MPOG, o qual demonstra a utilização das modalidades no ano de 2015, por número de processos realizados a partir do Sistema Comprasnet.

Figura 6 – Número de processos de licitação por modalidade, em 2015, no Sistema ComprasNet



Fonte: Painel de Compras, MPOG (2016).

Fernandes (2003) destaca que o pregão eletrônico foi um dos grandes avanços na operacionalização das compras públicas. Entretanto, o autor destaca que a aplicação do pregão só é possível para a aquisição de bens ou serviços com características de padronização, os chamados bens comuns, onde se é oportuno comparar apenas no critério de menor preço.

Entretanto, Santana (2015) destaca que em termos de planejamento de aquisições públicas, o desafio que se coloca é quando, por que e como utilizar a ferramenta, pois, por

exemplo, uma compra feita por meio de pregão eletrônico talvez não esteja aderente à determinada política pública de desenvolvimento local ou de desconcentração de renda.

Comprar por um menor preço, fora do território no qual o governo arrecada é uma falsa economia, já que as externalidades negativas provocadas impactam de forma real no preço final pago.

[...] se olharmos somente o preço final pago não veremos o emprego que se deixa de gerar, a queda na arrecadação, a falta de incentivo à produção local. Entendemos como fundamental a preservação de soluções e portais locais, que permitam, sim, utilizar o meio eletrônico, mas preservando a base local de fornecedores. (FERRER, 2015, p. 19)

Schmitt (2015) destaca que o uso indiscriminado do pregão tem acarretado problemas, tais como a participação de empresas que visam atrapalhar o processo ou mesmo aquelas despreparadas que acabam participando do processo licitatório, bem como quanto a especificação do objeto que acaba sendo descrito de maneira “comum”, quando deveria haver mais ênfase na questão da solução e da técnica envolvida na compra. O autor ainda ressalta de forma bastante lúcida os grandes avanços trazidos pelo pregão eletrônico e as plataformas de compras eletrônicas, tanto em termos de transparência, governança, economicidade, agilidade, entre outros ganhos.

Por meio da Lei Federal nº 12.462/2011, o governo federal instituiu uma nova modalidade de contratação, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Esta modalidade possibilita uma maior eficiência nas contratações públicas e aumento da competitividade, promovendo a troca de experiências e tecnologia e incentivando a inovação tecnológica. O RDC representa um avanço em relação ao modelo tradicional de licitações, pois diminui o tempo do processo e o custo dos projetos por adotar o critério de inversão de fases. Na referida Lei, o art. 4º traz importantes diretrizes que devem ser observadas:

I - **padronização do objeto** da contratação relativamente às especificações técnicas e de desempenho e, quando for o caso, às condições de manutenção, assistência técnica e de garantia oferecidas;

II - **padronização de instrumentos convocatórios e minutas de contratos**, previamente aprovados pelo órgão jurídico competente;

III - **busca da maior vantagem para a administração pública**, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

IV - **condições de aquisição, de seguros, de garantias e de pagamento compatíveis com as condições do setor privado**, inclusive mediante pagamento de remuneração variável conforme desempenho, na forma do art. 10;

V - utilização, sempre que possível, **nas planilhas de custos constantes das propostas oferecidas pelos licitantes**, de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não se produzam prejuízos à eficiência na execução do respectivo objeto e que seja respeitado o limite do orçamento estimado para a contratação;

VI - parcelamento do objeto, visando à ampla participação de licitantes, sem perda de economia de escala; e
VII - ampla publicidade, em sítio eletrônico, de todas as fases e procedimentos do processo de licitação, assim como dos contratos, respeitado o art. 6º desta Lei. (LEI FEDERAL nº 12.462, 2011, grifo nosso)

Exceções aos casos de licitação ocorrem nos processos onde é permitida a dispensa ou inexigibilidade de licitação. Existe grande variedade de dispensas previstas no art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, onde os incisos I e II permitem a ocorrência até um valor limite (R\$ 15 mil e R\$ 8 mil, respectivamente, para obras e serviços de engenharia e bens e serviços).

José dos Santos Carvalho Filho (2009) destaca que a licitação dispensável tem previsão no art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la.

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, porque aqui sequer é viável a realização do certame (FILHO, José dos Santos Carvalho. 2009, p. 238)

Já nas às hipóteses de inexigibilidade, a licitação é inviável, ou seja, impraticável de ser realizada, tendo em vista elementos que impedem a competitividade do certame.

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável. (DI PIETRO, 2002, p. 310, 320-321)

Com a emissão da Portaria do MPOG nº 306, de 13 de dezembro de 2001, foi instituído o Sistema de Cotação Eletrônica de Preços, ponderando-se a necessidade de dotar de maior transparência os processos de aquisição de bens de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento no Inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, bem como a redução de custos, em função do aumento da competitividade, além de racionalizar procedimentos, propiciando maior agilidade aos referidos processos de aquisição de bens. A cotação eletrônica de preços é uma modalidade com procedimentos similares aos do pregão eletrônico, a qual ocorre dentro do Sistema Comprasnet.

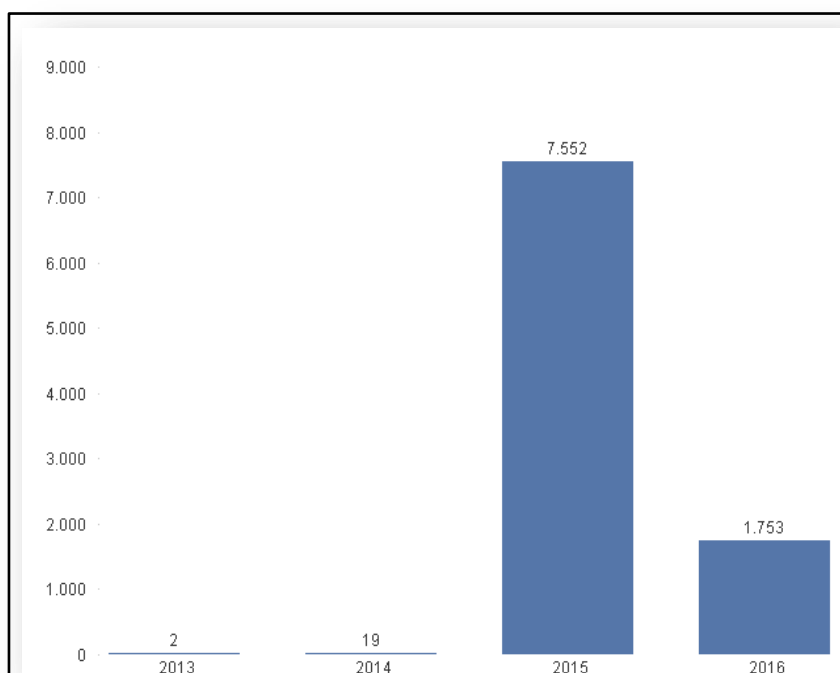
A partir da publicação do Decreto Federal nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, outro instrumento de compras públicas foi instituído, o chamado Sistema de Registro de Preços, que é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à

prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Por intermédio do Decreto Federal nº. 3.931, de 19 de setembro de 2001, foi alterada a regulamentação do Sistema de Registro de Preços e instituída a possibilidade de a proposta mais vantajosa numa licitação ser aproveitada por outros órgãos e entidades, o chamado “carona”. O registro de preços representa uma grande inovação, principalmente a versão de Sistema de Registro de Preços Permanente, que começa a ser utilizado dentro da administração pública brasileira, como por exemplo, no Estado de Minas Gerais.

Barbosa (2015) destaca que este sistema é um instrumental consistente que apresenta um avanço, fomentando uma transformação acentuada nos procedimentos de compra, pois sua execução estratégica objetiva atender às demandas em tempo hábil, potencializando a celeridade, a competitividade e a economicidade.

A utilização do registro de preços é uma das grandes alternativas da operacionalização mais ágil dentro do processo de compras, embora tenha havido uma redução de sua utilização, principalmente pela limitação aos chamados “caronas”. Como exemplo, segue dados da aplicação “Painel de Compras”, do site Compras Governamentais do MPOG, o qual demonstra a utilização das atas de registro de preços de 2013 a 2016, por número de atas realizados a partir do Sistema Comprasnet, conforme a **Figura 7**.

Figura 7 – Número de Atas de Registro de Preços, Sistema ComprasNet



Fonte: Painel de Compras, MPOG (2016).

Teixeira et al. (2015) destaca que deve haver uma revisão dos instrumentos de compras e da legislação atual, pois não existe uma flexibilidade e adequação correta para cada tipo de compra governamental.

As compras de pequenos objetos para o dia a dia e a contratação de serviços complexos estão subordinadas à mesma lei, de parafusos a tomógrafos computadorizados, de pequenos reparos a grandes projetos de engenharia. A separação existente que procura levar em conta essa complexidade é feita com base no valor e na modalidade de licitação. (TEIXEIRA; SILVA; SALOMÃO, 2015, p. 13-14)

Após esta breve visão sobre os instrumentos de compras públicas, passe-se para uma abordagem que apresente o panorama da área de compras públicas no Brasil.

3.5 Panorama da atividade de compras públicas no Brasil

Primeiramente cabe destacar que são poucos os dados e informações consistentes que estão disponíveis sobre a situação da área de compras públicas dentro das organizações governamentais, principalmente quanto aos aspectos de governança e gestão. Mais dados e informações são encontradas no que se refere à estatística da operacionalização, que por si só não nos dão um panorama da área de compras públicas.

Entretanto, alguns achados fornecem dados e informações relevantes. Dois desses trabalhos foram realizados dentro do TCU, em especial na Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – SELOG.

Em 2014, considerando que grande parte dos serviços públicos são prestados à sociedade por meio do repasse de recursos federais aos estados e municípios, o TCU decidiu realizar levantamento na área de governança pública e de governança e gestão das aquisições abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal.

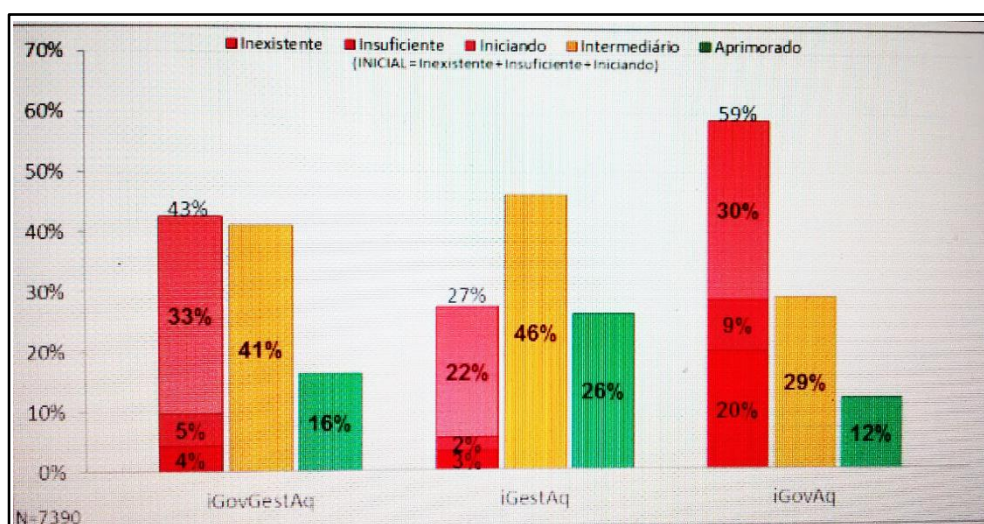
Este trabalho foi publicado por meio do relatório TC 007.891/2015-6, que buscou obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, e sobre o panorama da governança e gestão das aquisições em âmbito estadual, distrital e municipal. A avaliação teve como principais objetivos: identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas; e divulgar os temas de governança pública e governança e gestão das aquisições para as organizações participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país.

Esse levantamento se fundamentou exclusivamente em dados coletados por meio de dois questionários de autoavaliação, um sobre governança pública e outro sobre

governança e gestão das aquisições. Um total de 7.390 organizações públicas responderam ao questionário de governança e gestão das aquisições, representando cerca de 62% da amostra selecionada, que foi de 11.865 organizações.

Segundo dados do relatório, o perfil de governança e gestão das aquisições obtido neste levantamento apontou significativas deficiências na administração pública. Grande parte dos respondentes apresentou baixa capacidade em quase todas as práticas dos modelos de avaliação utilizados no trabalho. Tais limitações podem estar aumentando a exposição dessas organizações a riscos relevantes, e reduzindo a capacidade de alcance de resultados.

Figura 8 – Perfil de governança e gestão das aquisições em organizações públicas



Fonte: TCU, TC 007.891/2015-6 (2015).

A distribuição de frequência das organizações estaduais e municipais com base no iGovGestAq simplificado é apresentada na Figura 35 do relatório do TCU. Observa-se que somente 26% das organizações dispõe de uma gestão de aquisições aprimorada (26% no iGestAq), a maioria (59%) respondeu que não possui uma boa governança das aquisições. Por isso, apenas 16% dos respondentes estariam no estágio avançado de governança e gestão das aquisições.

O segundo trabalho do TCU é o relatório TC-017.599/2014-8. Trata-se de relatório de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas em 20 órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

As auditorias que fizeram parte desta FOC foram distribuídas da seguinte forma:

1. DNPM - Departamento Nacional Produção Mineral
2. TJDF - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
3. MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
4. MIN - Ministério da Integração Nacional
5. Dnit - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
6. STJ - Superior Tribunal de Justiça
7. TRT-PE - Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE
8. UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
9. UNIVASF - Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
10. TRT-CE - Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE
11. UFC - Universidade Federal do Ceará
12. CERON - Eletrobrás Distribuição Rondônia
13. INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
14. TRT-AM - Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR
15. FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz
16. Finep - Financiadora de Estudos e Projetos
17. TRF-2 - Tribunal Regional Federal da 2ª Região
18. UFPA - Universidade Federal do Pará
19. TRT-PA - Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP
20. CDP - Companhia Docas do Pará

Neste relatório, de modo geral, restou evidenciada a fragilidade da governança das aquisições nas vinte organizações auditadas. Foram constatadas deficiências em todos os três mecanismos e nas práticas a eles associadas, conforme descrito no documento. Ainda segundo o relatório, o panorama apresentado já havia sido evidenciado na pesquisa realizada em 2013 (Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013), constante do relatório TC-025.068/2013-0.

Os resultados mostraram-se consistentes com as falhas de governança e de gestão já detectadas.

Em vista dos resultados gerais obtidos neste tópico, o trabalho concluiu que as etapas de planejamento das contratações, seleção do fornecedor e de gestão de contratos de serviços de transporte, limpeza e vigilância não foram realizadas de forma adequada pelas organizações auditadas. (TCU, TC-025.068/2013-0, p. 58)

Outro achado interessante que traduz um pouco do panorama da gestão das compras públicas está baseado em estudo de Braga 2006 apud Motta (2010), que divide os sistemas de compras em quatro diferentes estágios:

- a) Estágio 1 – Reativo: nesta fase, o setor de compras funciona como mero operacionalizador (emissão de ordem de compra, recebimento do produto e escrituração do contrato) do processo de compra, que efetivamente já foi realizado pelo setor demandante (especificação do produto ou serviço e negociação dos termos do contrato). Há pouco contato entre o setor de compras e as demais unidades demandantes, colocando o setor em uma situação de reatividade em relação ao que é estabelecido pelos demandantes. Assim, em face da —(...) falta de planejamento, uma significativa parte do tempo do pessoal de Compras ou Suprimentos é empregada para —apagar incêndios (BRAGA, 2006, p. 2);
- b) Estágio 2 – Mecânico: há uma evolução em relação a fase anterior, com as aquisições passando a serem conduzidas pelo departamento de compras, que busca especializar-se nos diversos grupos de mercadorias ou serviços necessários. Com o objetivo de aperfeiçoar o processo de aquisição, o diálogo entre Compras e os clientes internos é incentivado. Surge a preocupação com o controle de custos, o que leva a diversas iniciativas de aperfeiçoamento de processos e fluxos logísticos, com destaque para a informação. Neste momento, assim como no estágio 1, a ação está voltada para o cotidiano operacional e ainda não existe uma preocupação estratégica, mas tática, conforme salienta Braga (2006). A alta gerência começa a perceber a relevância do treinamento e da qualificação dos integrantes do setor, bem como das oportunidades do desenvolvimento da função, mas ainda existe uma certa insegurança quanto ao padrão mecânico/reactivo dos profissionais do setor de Compras;
- c) Estágio 3 – Proativo: neste momento as preocupações passam a ter caráter estratégico, com a utilização de conceitos como o de custo logístico total, expresso através de aquisições de produtos e serviços que levam em consideração o ciclo de vida do produto, a qualidade dos materiais adquiridos e seus impactos no valor agregado ao produto. Os fornecedores começam a participar dos processos de desenvolvimento de novos produtos, assim como os clientes internos passam a participar ativamente dos processos de aquisição. A prática da formação de equipes multifuncionais é disseminada. Compras ou Suprimentos passam a integrar a estratégia competitiva da empresa. Os profissionais de Compras e Suprimentos passam a ser reconhecidos como recursos valiosos para a empresa em face de sua capacidade de interconexão da ação operacional com a visão estratégica da empresa;
- d) Estágio 4 – Gerência Estratégica de Suprimentos: —(...) acontece a total integração de Compras ou Suprimentos e a estratégia competitiva da empresa com a real caracterização de seu papel estratégico na organização (BRAGA, 2006, p. 5). A função de Compras e Suprimentos passa a ter acesso direto à alta gerência, facilitando o fluxo de informações, o que implica em maior agilidade e qualidade de sua atuação. (BRAGA, 2006 apud MOTTA, 2010, p. 29-30)

Segundo Braga (2006), o sistema de compras brasileiro ainda se encontra no estágio 1, embora existem excelentes iniciativas e avanços pontuais em alguns entes federados e órgãos públicos. Se analisarmos os achados dos relatórios do TCU com este estudo de Braga, A. (2006) podemos perceber que tais estudos chegam a uma conclusão muito próxima, diagnosticando as compras públicas em um estágio inicial com alguns avanços, mas tendo ainda muito que se desenvolver.

Outro trabalho que nos ajuda a compreender o panorama das compras públicas é o estudo realizado por Teixeira; Silva; Salomão (2014), que listaram os elementos mais importantes dos Estados brasileiros que mais realizaram licitações no ano de 2013.

Quadro 3 – Elementos mais importantes da avaliação realizada sobre o setor de compras dos Estados brasileiros que mais realizaram licitações no ano de 2013

ESTADO	AVALIAÇÃO GERAL
São Paulo	Possui diversas ações implantadas e funcionando que podem servir de benchmark, mas tem dificuldade em reunir e integrar todos os esforços de no que poderia compor uma área de inteligência em compras e gestão de suprimentos do estado.
Minas Gerais	É, sem dúvida, o benchmark brasileiro na área, inclusive como política pública integrada, gestão estratégica de suprimentos e inteligência em compras.
Rio Grande do Sul	Busca elevar o esforço de inteligência em compras, inclusive com mudanças estruturais para a centralização das licitações.
Paraná	Possui o mínimo básico em termos de orientações ao fornecedor, cadastro, informações sobre licitações, compras eletrônicas.
Bahia	O avanço maior e mais antigo do estado é no conhecido SAC. Em compras, possui o mínimo básico em termos de orientações ao fornecedor, cadastro, informações sobre licitações, compras eletrônicas.
Rio de Janeiro	Tem um sistema integrado de gerenciamento de compras que inclui desde as requisições de materiais até a realização dos pregões eletrônicos e emissão de relatórios gerenciais, incluindo, por exemplo, o gerenciamento de editais, sob a tutela da Secretaria de Planejamento e Gestão.
Santa Catarina	Tem um sistema de licitações e compras (LIC) que apoia os gestores públicos desde a autorização e montagem do edital até a autorização de fornecimento, com sistemas de ajuda bastante claros e completos, sob a coordenação de uma Gerência de Licitações da Secretaria de Estado da Administração.
Ceará	Possui o mínimo básico em termos de orientações ao fornecedor, cadastro, informações sobre licitações, compras eletrônicas.
Pará	Possui o mínimo básico em termos de orientações ao fornecedor, cadastro, informações sobre licitações, compras eletrônicas.
Goiás	Além do mínimo básico em termos de orientações ao fornecedor, cadastro, informações sobre licitações, compras eletrônicas, declara a intenção firme, pois já normatizada, de integrar um sistema de logística e gestão de suprimentos, com os objetivos, entre outros, de aprimorar e integrar os sistemas de planejamento e gestão da cadeia de suprimentos e logística; e de otimizar a articulação e integração com os sistemas estaduais de orçamento e finanças e de controle interno.
Pernambuco	Além do mínimo básico em termos de orientações ao fornecedor, cadastro, informações sobre licitações, compras eletrônicas, possui algum grau inicial de padronização nas atividades de inteligência e apoio aos compradores e gestores de contratos, como um Plano Anual de Compras, um sistema de gerenciamento de contratos e a centralização de processos na Secretaria de Administração (SAD), o que tende a aprimorar, ao menos, os mecanismos de inteligência.
Espírito Santo	Além do mínimo básico em termos de orientações ao fornecedor, cadastro, informações sobre licitações, compras eletrônicas, possui algum grau inicial de padronização nas atividades de inteligência e apoio aos compradores e gestores de contratos, como catálogo de materiais e orientações de como atualizar e usar TI na gestão de contratos.

Fonte: Elaborado pelo Autor, baseado em Teixeira; Silva; Salomão (2014).

Fernandes (2014) descreve, de forma geral, que a trajetória da área de compras e contratações no Brasil é um caso de exemplar fragilidade das capacidades estatais e da

estruturação da administração pública, como resultado de condições difíceis e de descontinuidades, a despeito de alguns notáveis avanços.

3.6 Avanços em âmbito internacional das compras públicas

No que tange a planos anuais de contratações públicas, Santana (2015) destaca que a maioria dos Países da América Latina possui este instrumento, bem como ocorre na América do Norte e Europa, diferentemente do Brasil, o qual ainda não possui um planejamento mínimo, exceto algumas iniciativas pontuais. Ressalta ainda, o autor, que países como os EUA, Reino Unido e a União Europeia já discutiram e hoje conduzem o setor de compras governamentais de forma organizada.

Em termos de inovações e uso de meios eletrônicos, Ferrer (2012) destaca que o Brasil é, sem dúvida, um dos países mais avançados no mundo no que se refere à inovação em compras públicas.

A supervalorização dos meios eletrônicos de compras é um problema não só para o Brasil, senão para a maior parte dos países. Muitos consideram que incorporar tecnologia é a solução para maioria dos problemas, e depois da implementação, consideram que a maior parte das ações para melhoria da eficiência e da eficácia das compras está resolvida. Mas a transação, ou o processo eletrônico, é só uma parte do problema. No Brasil, que foi um dos primeiros países do mundo a generalizar essa prática, verificamos que os sistemas já implementados, muitas vezes, não têm a visão integral do processo como um todo, resolvendo apenas o momento das fases externas do processo de compra. (FERRER, 2012)

Entretanto, a autora destaca ainda justamente que no plano de gestão, nos países anglo-saxões há pouca burocratização dos processos, que cada vez mais se assemelham aos eficientes processos de compra do setor privado. Destaca por fim que a política de compra está orientada ao desenvolvimento econômico e ao fomento da diversificação da matriz produtiva, bem como cada vez mais estes países utilizam centros de serviços compartilhados e prática de contratos macro, ou registros de preços, de forma permanente.

Sobressaem ainda as iniciativas que buscam a simplificação dos processos, prezam pela negociação entre a administração pública e os fornecedores e utilizam sistemas informatizados dentro do processo de compra pública. Bons exemplos são as iniciativas implementadas no Chile e no Equador. O primeiro criou em 2003 o portal *ChileCompra*, já o Equador vem aperfeiçoando o *Sistema Oficial de Contratación Pública* juntamente com o *Servicio Nacional de Contratación Pública - SERCOP*. Ambos os portais possuem

ferramentas que auxiliam em uma melhor gestão e maior transparência das compras públicas. (FERRE, 2015)

Contudo, Santana (2015) ressalta que a utilização de ferramentas ou meios eletrônicos deve ser feita com cautela e de forma planejada e se tenha uma visão sistêmica e estratégica, incorporando inteligência ao processo e não apenas informatizando.

Outro avanço importante se refere a responsabilidade social e ambiental nas contratações públicas, onde em muitos países, como acontece na União Europeia, já ocorrem boas práticas nessa questão. Exemplo disso são as iniciativas expostas no estudo realizado em 2012 pelo Projecto Landmark em parceria com o ICLEI, intitulado “*Boas práticas de contratação pública socialmente responsável, abordagens aos processos de verificação na Europa*”. Este estudo elencou alguns pontos importantes para a implementação de Contratações Públicas Socialmente Responsável – CPSR:

- A cooperação entre autoridades públicas e no seio das autoridades públicas reforça a CPSR.
- Monitorizar e acompanhar a prática dos fornecedores é essencial para uma implementação bem-sucedida.
- Trabalho construtivo e motivante com os fornecedores, que os mantenha bem informados e que assegure que a sua participação apoia a adesão à CPSR.
- A integração de abordagens aos sistemas de verificação por uma autoridade pública ajuda a informar e a conduzir o mercado de uma forma mais eficaz.
- Estabelecer uma unidade de apoio e um ponto de contato para os funcionários da contratação dentro da autoridade pública é essencial para implementar uma estratégia global. (ICLEI, 2012, p. 31)

Atualmente, também se vislumbram iniciativas no âmbito das compras governamentais no país que vão justamente ao encontro dessas que já são praticadas em outros países, mas ainda necessitam de muitos avanços em termos de governança e gestão, como também inclusive legais para serem efetivamente adensados.

Um dos países que tem avançado rapidamente é o Peru, que já em 2008 criou a Central Compras Públicas - *Peru Compras*, a qual tem personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, funcional, administrativa, econômica e financeira. Países europeus, assim como boa parte do leste asiático, em especial o Japão e a Coreia do Sul já atingiram este nível, focando esforços para a ideia de melhoria da qualidade do gasto público. Um aspecto que chama a atenção, segundo Ferrer (2015) é uma tendência de centralização na inteligência e uma descentralização coordenada da execução das compras públicas. A autora destaca o avanço das Parcerias Público Privadas (PPP) onde o caso da Coreia do Sul se sobressai, pois em 2013 houve uma reforma de seus marcos regulatórios e todas as compras

públicas são realizadas de micro e pequenas empresas, já com as grandes empresas o governo realiza diferentes formas de PPP.

Outra questão interessante no âmbito internacional se refere a aproximação entre as empresas de inovação (exemplo das “*startups*”) e os governos, por meio das compras governamentais inovadoras. Assim, os governos passaram a demandar soluções específicas para suas necessidades, ao invés de contratar serviços ou realizar a simples compra de bens que não solucionavam de forma eficiente e inteligente sua demanda, principalmente no que se refere a prestação de serviços públicos. Outra questão importante é o incentivo a inovação, onde um bom exemplo foi a criação em 2013 da Plataforma (innovation-procurement.org) PPI – *Procurement for Innovation* (Compras pela Inovação) na Europa, realizada pelo ICLEI Europe. (ICLEI, 2016)

Neste contexto internacional, o paradigma das compras públicas sustentáveis talvez seja um dos aspectos que contenha mais avanços em termos internacionais, com inúmeras iniciativas em diversos países. Uma questão interessante são as práticas sustentáveis que levam em apreço a cadeia produtiva de um bem, além do pensamento do ciclo de vida (*Life Cycle Thinking*). (ICLEI, 2016)

No que se refere à sustentabilidade enfocando a questão social e econômica, afloram iniciativas de compras locais e de pequenas empresas, bem como voltadas para fortalecer alguma minoria ou grupo de pessoas menos favorecidas, como é o caso dos EUA e do Canadá, por exemplo. (UEHARA, 2012)

Pouco tempo atrás, Edquist e Zabala-Iturriagoitia 2012 apud Squeff (2014) chamaram atenção para o potencial do *Public Procurement for Innovation* (PPI) na mitigação dos chamados grandes desafios europeus: aquecimento global, redução no fornecimento de energia, água e alimentos, sociedades em envelhecimento, saúde pública, pandemias e segurança.

Myoken 2010 apud Squeff (2014) cita ainda casos de países que conseguiram avançar na profissionalização de compradores públicos, que assim passaram a ter orientação estratégica na gestão dos processos de aquisição sob sua responsabilidade, como a Inglaterra e a Holanda. Na Inglaterra, por exemplo, o conceito de *value for money* é considerado central pelos administradores públicos no uso dos recursos públicos derivados do pagamento de impostos, taxas ou multas pagas pelos contribuintes. Destaca que na experiência holandesa, após o aumento da corrupção nas compras públicas na década de 1990, o parlamento holandês

realizou gradualmente uma reforma no sistema de compras por meio de um plano de ação que focava a profissionalização das compras e aquisições, ressalta o autor.

Por fim, fechando este apanhado que demonstra algumas iniciativas e avanços em termos internacionais de compras públicas, citamos a atuação de duas organizações que tem entre seus objetivos os de contribuir para o avanço das compras públicas:

- a) ICLEI – *Local Governments for Sustainability*, que atua principalmente na questão da implementação de compras públicas sustentáveis.
- b) RICG – *La Red Interamericana de Compras Gubernamentales*, que é uma iniciativa dos países das Américas constituída como um mecanismo de cooperação técnica regional, integrado por instituições governamentais, chefiado por diretores nacionais, que têm a responsabilidade final sobre a regulação, gestão e modernização das compras públicas em 32 países da América Latina e do Caribe.

3.7 Governança de compras públicas

Apesar da governança já ser tema integrante dentro da área da Administração, o estudo do tema da governança com foco em compras públicas é bem restrito, por isso faremos aqui grande referência aos estudos e trabalhos que são realizados pelo TCU na área de governança em compras públicas. Em que pese este cenário, também é interessante destacar que existe uma similaridade de entendimentos dos autores que estudam as compras públicas e, principalmente seus entraves, de que a diretriz para desenvolver as compras públicas e solucionar seus problemas não está na área da operação, mas sim em uma melhor gestão e governança do processo de compras.

Segundo Santana (2015, p. 10), “os gargalos não estão (e nunca estiveram) na fase que denomino operativa (ou de execução) das aquisições governamentais. O descaso com elementos como “fornecedores”, “catálogos de materiais”, “catálogo de serviços”, “processos internos padronizados”, dentre outros (onde, por evidente, incluo a “planificação”), é dado que traz imensos prejuízos e malfeitos ao setor, carente de uma só coisa: governança. Este elemento abrange os processos internos, marco legal (normativos), relacionamento com todos os “atores envolvidos” (*stakeholders*) e comunidade em geral, bem como a administração do negócio”.

Podemos dizer que a governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2013, apud TCU (2014)). Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações.

Conjunto (sistema) de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visa a assegurar que as decisões e as ações relativas às aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas. (TCU, TC 022.577/2012-2)

Conforme o estudo do TCU (Referencial Básico de Governança, 2014), a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008:

- a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Assim, o sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter uma boa governança. Envolve, portanto, as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos, etc.), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização. (TCU, 2014)

Segundo menções do Referencial Básico de Governança elaborado pelos técnicos do TCU (2014), a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais, sendo que neste último nível a governança atua na redução dos riscos, na otimização dos resultados e para agregar valor aos órgãos ou entidades.

Figura 9 – Governança no setor público



Fonte: TCU (2014, p. 26).

Cabe destacar o entendimento do que se refere a questão da governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais.

A governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização. São exemplos típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc. (TCU, 2014, p. 21)

Partindo deste embasamento, a intenção é analisarmos a governança em compras públicas, ou seja, de uma atividade intraorganizacional, verificando os elementos que a compõem, bem como demonstrando a importância da governança de compras públicas para que existam estratégias, diretrizes, políticas e iniciativas que contribuam para que se possa obter resultados efetivos na área de aquisições governamentais e diretamente dentro de toda a gestão de suprimentos de um órgão público, por se tratar de uma ferramenta estratégico-gerencial.

Para um melhor entendimento do tema, buscaram-se no estudo do TCU (2014) as funções básicas da governança, que podem ser atribuídos para os quatro tipos de governança existem no serviço público. São funções da governança:

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;

- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

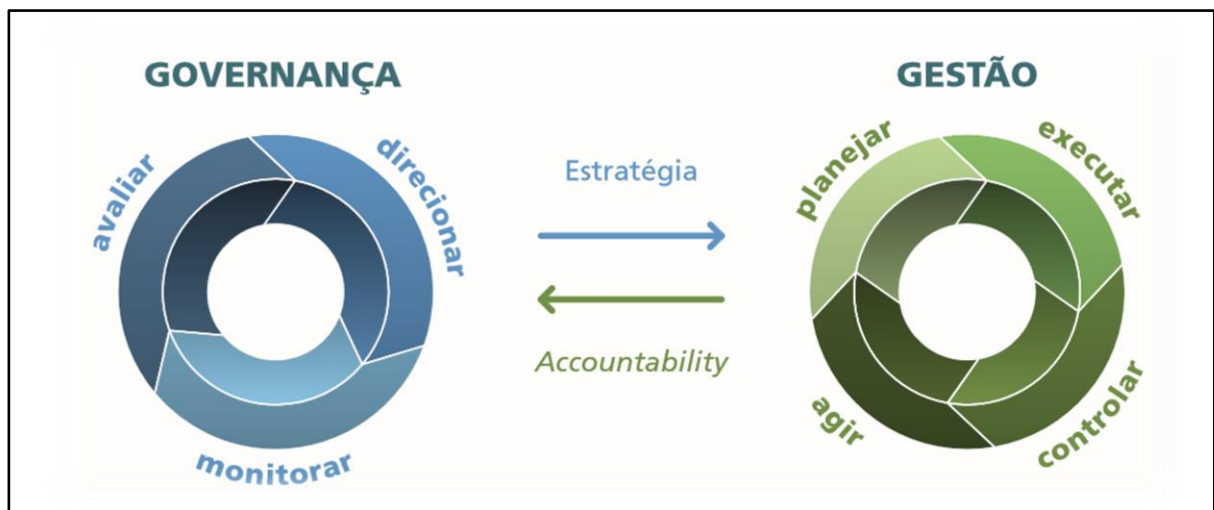
Importante apresentar o entendimento do TCU quanto ao sentido da governança, bem como sua abrangência e aspectos.

Governança, neste sentido, relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas.

Enquanto a **gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação**, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, **a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão**. (TCU, 2014, p. 35, grifo nosso)

Apesar de não haver muito consenso, optamos por fazer uma separação entre as funções de governança e gestão, seguindo o mesmo entendimento dos autores do estudo do TCU (2014). É importante essa segregação no trabalho, pois assim é possível um olhar mais objetivo sobre para uma dessas dimensões que atuam dentro da atividade de compras públicas.

Figura 10 – Governança versus gestão



Fonte: TCU (2014, p. 32).

No Relatório do TCU, TC 024.195/2014-6, é feita distinção entre governança e gestão das aquisições públicas:

[...] cabe frisar: não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como se executa. Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. **Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.** (TCU, TC 024.195/2014-6, grifo nosso)

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados, entre eles: a liderança, a estratégia e o controle. Estes elementos abarcam componentes que influenciam e são de extrema importância para o desempenho de todo o ciclo de gestão das compras públicas. Sales (2014) sabiamente entende que o governo deve ampliar o controle e a governança em todas as fases do ciclo das compras públicas, além da gestão de materiais e do patrimônio público, ou seja, do processo logístico.

Governança pública é definida por Santana (2015) como um conjunto de ações sistêmicas, compartilhadas, sincronizadas (entre governo, sociedade e mercado), executadas de maneira eficaz e transparente, visando a soluções inovadoras para as demandas comunitárias dentro de ambiente do qual resulte possibilidade para o desenvolvimento humano sustentável. Ao se aplicar os elementos da governança pública focando o pilar das compras públicas se ganha demasiadamente em resultados porque se visualiza a relação existente entre as ações ali perpetradas e aquelas que são as próprias finalidades governamentais. Ainda segundo o autor, a governança pública, aplicada as aquisições governamentais, possibilita a visualização e compreensão mais “inclusiva” de todos os temas que as ações suportadas por tal “pilar” pode gerar. Assim, não se podem reduzir compras públicas a ideia que esta atividade é apenas um conjunto de procedimentos formais, pois isso limita a visão de as compras públicas serem exploradas como possibilitadores e ferramentais de políticas públicas.

A Resolução TCU nº 247, de 07 de dez. de 2011, art. 2º, II, define governança das aquisições como um conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas às aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

Além dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, o Referencial Básico de Governança elaborado pelos técnicos do TCU (2014) traz também os componentes que se incluem em cada um desses mecanismos de governança.

Figura 11 – Componentes do mecanismo de governança no setor público



Fonte: TCU (2014, p. 39).

Nesta mesma linha de raciocínio, o Relatório TC-017.599/2014-8 do TCU traz a seguinte definição de governança em aquisições públicas:

Governança das aquisições pode ser definida como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (adaptado do 'Referencial Básico de Governança Aplicada a Órgãos e Entidades da Administração Pública', publicado pelo TCU em 2014). Além disso, cabe registrar excerto do relatório do levantamento do perfil de governança e gestão das aquisições - ciclo 2013, constante do TC-025.068/2013-0, o qual traz a seguinte redação: **De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo:**

- Alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- Assegurar a utilização eficiente de recursos;
- Otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;

- Mitigar riscos nas aquisições;
- Auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições; e
- Assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição. (TCU, TC-017.599/2014-8, grifo nosso)

A seguir, apresentam-se os achados do TCU, Relatório TC-017.599/2014-8, no que se refere à governança das aquisições.

Governança – Apreciação Geral

No tocante à liderança, há falhas na implementação das práticas que permitam ao nível estratégico exercer a liderança necessária para conduzir à boa governança e à consequente boa gestão do setor de aquisições.

Na maioria das organizações auditadas, observaram-se deficiências na seleção de ocupantes das funções-chaves da área de aquisições (95%), na avaliação da estrutura de recursos humanos do setor (90%), na implantação de código de ética (90%) e no exercício da liderança pela autoridade máxima quanto ao estabelecimento de objetivos para a área (85%).

Com relação à estratégia, também se verificaram deficiências nas práticas destinadas a definir e divulgar a estrutura de governança, os papéis e as responsabilidades no tocante à área de aquisições.

O mecanismo de controle foi avaliado segundo a implementação de práticas de gestão de risco, canais de denúncia, exercício da função de auditoria interna e accountability (prestação de contas em sentido amplo). Aqui, evidenciou-se que 100% das organizações auditadas possuem deficiências na gestão de riscos das aquisições e que 95% delas apresentam deficiências na função de auditoria interna e em accountability. (TCU, TC 017.599/2014-8, p. 55, grifo nosso)

Os resultados obtidos no trabalho do TCU demonstram a fragilidade que existe na governança das compras públicas, ademais ainda comprovam a importância da construção de uma cultura organizacional para o estabelecimento de práticas aplicáveis à governança e à gestão. (TCU, TC-017.599/2014-8)

Governança – Apreciação Geral

[...] para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, três mecanismos devem ser adotados: liderança, estratégia e controle.

De modo geral, restou evidenciada a fragilidade da governança das aquisições nas vinte organizações auditadas. Foram constatadas deficiências em todos os três mecanismos e nas práticas a eles associadas.

Em especial, é de se chamar à atenção o fato de que, em todas as vinte organizações, foram observadas deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições. Ou seja, nas vinte unidades auditadas, inexistem políticas de contratação de serviços e compras que direcionem as decisões operacionais das aquisições, o que aumenta o risco de descompasso entre o resultado das respectivas atividades e os objetivos estratégicos das organizações. (TCU, TC 017.599/2014-8, p. 55, grifo nosso)

Segundo o estudo, chama atenção a fragilidade na área de governança das aquisições identificada pelo TCU no referido estudo. Mais grave ainda é a situação pois as instituições públicas pesquisadas estão no nível federal, que é a esfera que apresenta um melhor resultado em comparação as esferas estaduais e municipais, conforme apresentado nos relatórios acima citados. Nos achados do TCU, 59% das instituições estaduais e municipais

pesquisadas, no que se refere à governança, ou não existente, ou é insuficiente ou então está somente sendo iniciado um processo de governança das aquisições. Apenas 12% estão em um nível aprimorado de governança.

O processo de governança é fundamental para que haja uma boa gestão e se alcance eficiência nas compras públicas. A governança influencia na tomada de decisão, nas diretrizes, na estrutura organizacional, nos processos de trabalho e nos mecanismos de controle. Sem governança as compras públicas não ficam alinhadas às necessidades da organização e não contribuem para o alcance das metas, resultados institucionais, políticas públicas e para o desenvolvimento sustentável. A partir deste estudo do TCU e dos autores destacadas podemos inferir claramente a importância da governança para a atividade de compras públicas.

Sem uma governança adequada todo o processo de compras públicas fica comprometido, impactando praticamente todo o serviço prestado por uma instituição pública. (SANTANA, 2015)

Outro dado importante, que demonstra o nível de importância que deve ser gerido as compras públicas é a sua criticidade. Em outro achado do TCU, neste mesmo estudo (TC 017.599/2014-8), caso as aquisições não ocorressem adequadamente, o negócio da instituição pública seria afetado em 96%, sendo que em 71% dos casos a atividade continuaria sendo exercida por no máximo 30 dias (em 46% pararia imediatamente). Em função desta criticidade é que deve haver uma gestão adequada das compras públicas, principalmente no que se refere aos riscos, o que ainda é incipiente.

Nesse particular, cabe ressaltar a importância de novas ferramentas legais, administrativas e tecnológicas já disponíveis, e que permitem o aumento da governança em processos de compras públicas e sobre os quais já há razoável experiência e mesmo literatura: mecanismos de transparência obrigatória (com divulgação de editais, contratos e pagamentos), sistemas de compras eletrônicas, pregão, cadernos de padronização de serviços, preços máximos de referência, pré-qualificação de fornecedores e de candidatos a concursos, entre outros. (JANNY, 2011)

Finalizando esta análise sobre a governança nas aquisições governamentais, prudente balizar o entendimento de Teixeira; Sila; Salomão (2014), os quais corretamente salientam que a governança deve colaborar para resolver os problemas das compras públicas, de maneira ágil e inteligente, não se tornando mais um entrave burocrático dentro da organização.

Além disso, “questões como as do custo da transação, teoria dos contratos e da governança institucional [...] [contribuem para] ir além das discussões simplificadoras [...]” (TEIXEIRA, et al., 2011, p.2). Contudo, tanto nas empresas privadas quanto nas organizações públicas os gestores devem seguir normas e regulamentos, dentro de estruturas hierarquizadas. As organizações públicas, assim como as grandes empresas privadas, segundo Costa (2000), podem ser entendidas como burocracias. O autor diz ainda que essas grandes empresas modernas seriam “entes quase-públicos”. Essa ideia pode estar associada, por exemplo, ao **grande incremento das práticas de governança corporativa que vemos presentemente nas empresas e que, em certo grau, “engessam” as práticas nas empresas privadas, assemelhando-as, dadas as proporções, ao processo licitatório de que trata este trabalho.** (TEIXEIRA; SILVA; SALOMÃO, 2014, p. 9, grifo nosso)

3.8 Gestão de compras públicas

Segundo Baily et al. 2000 apud Almeida; Machado; Costa (2002, p. 2) “a atividade de compras pode ser definida como uma função administrativa, dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de controle e informação capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo”.

Desta forma, a abordagem da gestão das compras públicas é feita a partir do entendimento de que a gestão inclui o planejamento, execução, controle e as ações que envolvem o ciclo e o processo de aquisições públicas, bem como todos os componentes que certam estas atividades da gestão. A partir disso, é fundamental que se tenha o foco em ampliar a qualidade da gestão administrativa dos procedimentos relacionados às aquisições, com o objetivo de melhoria processual e de maximização de eficiência. (VILHENA; HIRLE, 2013)

Em uma gestão pública que zela pelos resultados e que busca gerir seus recursos de forma eficiente deve ser incansável a procura por procedimentos que dotem a Administração Pública de meios mais efetivos para o planejamento, a execução e o controle de suas despesas com aquisições e contratações. (VILHENA; HIRLE, 2013, p. 3)

Atualmente, pela percepção do seu caráter complexo e estratégico, a gestão é tema cada vez mais presente e importante dentro da análise das compras públicas.

Uma nova abordagem à função de compras tem emergido gradualmente a partir das últimas duas décadas, fazendo com que esta função seja vista não mais somente como de natureza operacional e tática, mas como algo considerado, em muitas companhias, de importância estratégica chave (HUMPHREYS; MCIVOR; MCALEER 2000 apud ALMEIDA; MACHADO; COSTA et al., 2002, p. 1)

Corroborando com esta percepção o entendimento de Silva et al. (2012).

Esta busca de um melhor gerenciamento na Administração Pública vem sendo discutida no meio acadêmico como um desafio à gestão pública. Tem sido observada uma tendência mundial na administração pública pautada pela adoção de instrumentos de gestão, visando o incremento do desempenho de agências e órgãos públicos, bem como a racionalização de seus procedimentos. Na tentativa de adequação a este cenário, tornou-se comum, por parte das referidas organizações a elaboração e o uso de sistemas de mensuração que se propõem a conhecer melhor seus desempenhos organizacionais. (NOGUEIRA et al., 2010 apud SILVA et al., 2012, p. 46)

Como as aquisições públicas são uma das principais atividades meio de governo, sendo extremamente relevante sua capacidade como fator de gestão em impactar, fomentar e direcionar políticas públicas e os objetivos estratégicos do governo, a administração das compras públicas ganha cada vez mais destaque. (SANTANA, 2015)

Santana (2015) destaca que uma das grandes deficiências da gestão de compras públicas é a falta de indicadores, metas, índices de desempenho, avaliação de riscos, de desempenho, entre outros elementos.

Já Vilhena; Hirle (2013) destacam que um dos maiores desafios é melhorar os processos de comunicação e de relacionamento entre os setores finalísticos e de compras, aproximando essas áreas e possibilitando um trabalho conjunto, para auferir melhores resultados globais em compras públicas.

Ferrer (2015) entende que um dos grandes problemas está justamente no planejamento da demanda, no dimensionamento e nas especificações do objeto, como também na própria gestão dos contratos.

Outro destaque é dado por Vilhena; Hirle (2013) quanto a necessidade de se realizar uma gestão por processos. Melo (2012) corrobora este entendimento:

Cada vez mais se valoriza a gestão por processos, que possibilita uma visão integrada de todas as atividades da organização. Essa gestão permite a formulação de estratégias que contribuem para a promoção da qualidade, com redução de custos e maior satisfação de clientes internos e externos. (KANAANE et al., 2010 apud MELO, 2012, p. 25)

Ferrer (2015) entende que trabalhar na melhoria da gestão é uma arma central para prevenir tanto os erros humanos quanto a corrupção que ocorrem no processo de compra pública. Desta forma, programar políticas de melhoria da qualidade do gasto público, identificando desperdícios que podem ser transformados em maior capacidade de investimento, é uma ferramenta cada dia mais fundamental.

[...] gastos com compras de bens e serviços podem representar até 36% dos orçamentos das unidades governamentais. Assim, cabe ao poder público desenvolver técnicas ou adaptá-las da iniciativa privada e incorporá-las à gestão

pública para aumento da eficiência destes gastos. (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011, p. 402)

Seguindo este raciocínio, conveniente apresentar os achados do TCU no que se refere à gestão das aquisições públicas.

Neste trabalho, o Tribunal utilizou a concepção de que a gestão “é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos”. Como base nesse referencial teórico, a gestão das aquisições foi avaliada a partir do exame dos mecanismos de planejamento, de gestão de pessoas e de padronização dos processos de trabalho da área. (TCU, TC 024.195/2014-6, p. 2)

Importante então destacar as descobertas do TCU publicadas no relatório de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas em 20 órgãos e entidades da Administração Pública Federal apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013). Os resultados obtidos vão ao encontro do entendimento de que é necessário que haja iniciativas que procurem aperfeiçoar a atividade de compras públicas nas organizações governamentais.

O trabalho realizado pelo TCU se estruturou sobre três referenciais: governança, gestão e aquisições. Governança foi definida como a atividade exercida pela alta administração da organização, envolvendo as funções de avaliar, dirigir e monitorar, por meio do estabelecimento de diretrizes, políticas e controles, visando a alcançar seus objetivos estratégicos. Por sua vez, a gestão foi delimitada como a atividade realizada na execução de processos e ações, por corpo gerencial qualificado, com vistas a cumprir os objetivos estratégicos traçados. Por fim, as aquisições se referiram às contratações de bens e serviços destinados a viabilizar a execução das atividades finalísticas e das atividades meio para, em última instância, atingir os objetivos definidos pela alta administração.

A seguir apresenta-se os achados do TCU no que se refere a gestão das aquisições.

Como consequência da baixa maturidade na governança, a gestão de aquisições apresenta fragilidades em todas as vinte unidades fiscalizadas. Do ponto de vista do planejamento, (...) segundo observado nos trabalhos de campo, 85% das unidades auditadas têm deficiências no planejamento das aquisições, com

especial destaque para a ausência de plano anual de aquisições. Ademais, verificou-se que apenas uma entidade elabora o PLS.

No tocante à gestão de pessoas, foram observadas deficiências no mapeamento de competências da área de aquisições em 85% das unidades fiscalizadas e deficiências na capacitação de servidores da área em 75% das organizações.

Quanto aos processos de trabalho, (...) constatou-se que 80% das organizações auditadas não possuem processos de trabalho e apresentam deficiências de padronização. (TCU, TC-017.599/2014-8, p. 2-3)

Conforme observada a gestão das aquisições também carece de necessárias melhorias. As falhas de gestão impactam diretamente a operacionalização das compras públicas em todas as etapas de seu ciclo, gerando ineficiência do uso dos recursos públicos, retrabalho, atrasos no atendimento das demandas, entre outros impactos negativos que acabam por influenciar em uma má prestação dos serviços públicos à sociedade.

Percebe-se que existe a necessidade de se ter uma visão sistêmica da atividade de compras públicas, envolvendo todas as suas dimensões, como a governança, gestão, controle e operacionalização para que se possam obter melhores resultados na atividade. Além de trabalhar com o ciclo completo de compras públicas é preciso que todas as suas dimensões sejam encadeadas, criando sinergia e gerando um processo de inteligência que deve ser realizado na governança e na gestão na atividade de compras públicas.

Como se vê, há interdependência entre esses fatores. Quanto mais sintonizados estiverem entre si, maior será a eficiência, a eficácia e a efetividade da organização. Em outras palavras, boas práticas de governança e gestão na área de aquisições resultam em agregação de valor e minimização dos riscos atrelados ao negócio da organização. Do ponto de vista da Administração Pública, a adoção de boas práticas de governança e gestão na área de aquisições possibilitam que a ação governamental atinja seus objetivos com otimização na utilização de recursos. (TCU, TC-017.599/2014-8, p. 54)

Outro dado importante vem do relatório de auditoria realizada pelo TCU em 2011 acerca das ações de uso racional adotadas pela Administração Pública Federal, das 71 instituições entrevistadas, 73% admitiram que não realizam licitações sustentáveis afrontando a legislação. (TCU, TC 017.517/2010-9). Nos doze meses de 2014, as compras sustentáveis movimentaram R\$ 39,06 milhões na aquisição de bens, o que representa apenas 0,06% do total das compras públicas realizadas. Estas informações levantadas sobre as compras públicas sustentáveis refletem a fragilidade e contribuem para demonstrar a necessidade de uma abordagem mais global e sistêmica sobre a temática das compras públicas e, principalmente sobre os aspectos de gestão.

Uma das formas de melhorar estruturalmente o processo de compras é mudando a forma de planejar, comprar e auferir. Hoje se gasta mais tempo na execução da compra que no seu planejamento e, com isso, o Estado não usufrui das vantagens de escala e de capilaridade,

vantagens que precisam ser articuladas por meio de uma inteligência centralizada de compras. Assim, quando não se tem ganho de escala, quando não se tem diretrizes na área de compras públicas, o impacto de compras públicas sustentáveis não é duradouro e perde-se o seu poder transformador de influenciar no desenvolvimento sustentável. (FERRER, 2015)

Entretanto, Ferrer (2015) destaca que a tarefa de aperfeiçoar a gestão de compras da administração pública no Brasil, como em muitos outros países, não é um processo simples, pois envolve diversas mudanças e produz muitos impactos (cultura organizacional, estrutura organizacional, legislação, controle, governança e gestão da administração pública, mercado fornecedor, entre outros). Os processos na área pública sofrem de grande inércia e por isso são difíceis de mudar.

Uma das causas dessa dificuldade, intimamente ligada a gestão de compras públicas, é a cultura organizacional. Em um dos pouquíssimos estudos sobre cultura organizacional específica do setor de compras públicas, Fenili (2016) define os principais aspectos da cultura da área de compras:

- a) Apego à rotinização do trabalho, decorrente da rígida observância a normas legais. Em consequência, as inovações em termos de práticas do setor são de modo recorrente oriundas de alterações nos marcos legais, e não da revisão dos processos de trabalho em si.
- b) Significativo senso de responsabilidade, por lidar com o dispêndio de recursos públicos.
- c) Elevada percepção de controle, haja vista as diversas instâncias (jurídicas, controle interno e externo, ordenador de despesas, etc.) que emitem juízos sobre o processo de trabalho conduzido.
- d) Constante descontinuidade administrativa e corporativismo.
- e) Ausência de um comportamento empreendedor significativo.

Estas informações sobre a cultura organizacional do setor de compras públicas são essenciais para que os gestores possam definir as estratégias, planos e ações que envolvem a estrutura, as competências, a tomada de decisão, o posicionamento organizacional, bem como para entender os entraves e para apresentar as possíveis soluções para uma melhoria na gestão e em todo o ciclo de compras governamentais. Parte deste problema que envolve a cultura organizacional afeta justamente as áreas demandantes, que não dão a devida importância para o planejamento de compras, o que ocasiona impactos em todo o ciclo de compras públicas.

A conscientização dos servidores das áreas demandantes de que a fase interna da licitação é fundamental para o sucesso do procedimento de compra deve ser a primeira ação a ser realizada, pois, nem sempre se dá a essa fase o destaque e a importância merecida. No entanto, a falta de esmero na etapa de planejamento do processo, que muitas vezes ocorre por falta de tempo da área responsável para estudar e elaborar a descrição de forma adequada pode conduzir ao fracasso do certame ou ainda a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço que não se adéqua ao realmente demandado. (DINIZ, et al., 2012, p. 16)

Outro aspecto fundamental, que tem estreito laço com a boa gestão e o planejamento de compras públicas, diz respeito a capacitação dos compradores. Quando os compradores não estão devidamente capacitados, a tarefa de planejar, bem como de desenvolver de forma estratégica as compras públicas, fica extremamente prejudicada.

Desta forma, é importante destacar o estudo elaborado por Batista e Maldonado (2008) que traçaram o estágio de desenvolvimento ligado a capacitação dos compradores, conforme podemos observar a seguir.

Tabela 4 – Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento

Estágios de desenvolvimento	Características gerais e atribuições do responsável por compras
Primitivo	Sem qualificações especiais; abordagem burocrática; cerca de 80% do tempo é dedicado às atividades burocráticas.
Conscientização	Sem qualificações especiais; algumas rotinas básicas de compras; 60-79% do tempo dedicado às atividades burocráticas.
Desenvolvimento	Qualificações acadêmicas formais exigidas; envolvimento em negociações; reconhecimento da função compras e suprimentos; 40-59% do tempo dedicado às atividades burocráticas.
Maturação	Qualificação gerencial exigida; compradores especializados em commodities; integrados com as áreas funcionais; envolvimento com todos os aspectos do desenvolvimento de novos produtos; maior parte do trabalho dedicado à negociação e à redução do custo/desenvolvimento de fornecedores; 20-30% do tempo dedicado às atividades burocráticas.
Avançado	É necessária qualificação profissional ou pós-graduação; o comprador está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos do trabalho; mais dedicado ao custo total de aquisição, à administração da base de fornecedores etc.; menos de 20% de seu tempo dedicado às atividades burocráticas.

Fonte: Batista; Maldonado (2008, p. 689-690)

Batista e Maldonado (2008) corroboram com a ideia de que é preciso capacitar e selecionar servidores que possuam perfil adequado para trabalhar na área de compras.

Dias e Costa (2000:5) concluem que “não se pode, portanto, hoje, imaginar um comprador preocupado unicamente com a conclusão de uma compra, sem avaliar o

impacto dessa operação em relação aos demais processos integrados à cadeia produtiva ou operativa das organizações”.

Com isso, evidencia-se o papel estratégico das compras, que passa pela sua função estratégica na organização, podendo transformar-se em vantagem competitiva, desde que adequadamente desenvolvida e desempenhada na instituição.

Os compradores, independentemente se público ou privado, precisam ter um perfil vinculado às necessidades estratégicas da organização. (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 689)

Este perfil vinculado às necessidades estratégicas da organização, principalmente na área pública, é fundamental para que se possa trabalhar a cultura da área de compras. Ademais, esta nova visão sobre o setor de compras públicas exige que os compradores estejam capacitados para atuar dentro deste modelo de gestão de compras públicas que se apresenta.

Mais uma vez destacamos o entendimento de Batista e Maldonado (2008) sobre este tema:

Para que o comprador tenha um desempenho satisfatório, faz-se necessário um aprimoramento de suas competências e qualificações, que se consegue por meio do acúmulo de conhecimento e capacitação, que irá determinar a diferenciação primordial entre um comprador burocrático (reativo) ou um comprador moderno (proativo). (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 690)

Por último, importante destacar, apenas didaticamente, para que se tenha uma visão mais clara do processo de governança e da gestão de compras públicas, apresentando estes de forma apartada, conforme abordagem desenvolvida pelo TCU no documento “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.”, publicado em 2014. Segue estas diferenças entre governança e gestão, na visão de Braga, Carlos (2015) que se alinha a visão do TCU (2014).

Figura 12 – Diferenças entre governança e gestão



Fonte: Braga, Carlos (2015).

Apesar desta breve abordagem sobre a gestão das compras públicas, já podemos observar que existem muitos entraves, falhas e problemas-raízes que estão justamente ligados à gestão, por isso optamos por descrever mais detalhes quando falarmos desses elementos de forma específica, ao invés de explorá-los neste momento do trabalho.

3.9 Eficiência nas compras públicas

As organizações públicas vêm sendo cada vez mais confrontada com a necessidade de aumentar sua eficiência, diminuir seus custos, enxugar sua estrutura e aumentar sua agilidade. (FARIA, 2009)

Assim, o autor destaca a tendência de que nas últimas décadas o modelo de gestão pública vem evoluindo visando a alcançar resultados mais eficazes com custos mais racionais.

O art. 37 da Constituição Federal de 1998 traz os princípios que norteiam a Administração Pública, dentre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A reforma administrativa nos anos 90 criou a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que acrescentou o princípio da eficiência ao rol dos princípios já existentes na CF.

A inclusão expressa do princípio da eficiência na Constituição da República faz com que o bom resultado nos serviços e um melhor aproveitamento do dinheiro, sejam

condutas exigíveis do administrador pela sociedade. Poderíamos dizer que estabelecido como princípio constitucional, à eficiência passa a se constituir direito subjetivo público do cidadão.

Esse princípio é uma poderosa arma da sociedade no combate a má administração. Ele dá legitimação para o controle do exercício da atividade do agente público, tanto pelo cidadão como pela própria administração pública. E este controle abrange tanto a competência vinculada, como a discricionária dos agentes públicos, isso porque o objetivo do princípio da eficiência é a própria satisfação do interesse público. (BERWIG; JALIL, 2016)

José Afonso da Silva (2000) destaca que o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional de todos os recursos públicos, visando uma melhor prestação de serviços públicos de qualidade.

Berwig e Jalil (2016) destacam a mudança da forma de administrar a máquina pública, a qual ganhou força com a nova administração gerencial. Ao invés de uma gestão eivada de processos burocráticos, criados para evitar desvios de recursos públicos, o que a tornava pouco ágil, pouco econômica e ineficiente, a nova administração gerencial tende a simplificar a atividade do gestor público, mantendo foco nos resultados e não nos processos e no controle. Os autores destacam com propriedade algumas dessas mudanças vindas a partir da nova administração gerencial:

- a) Foco nos resultados;
- b) Políticas públicas formuladas a partir de processo de planejamento governamental;
- c) Caráter descentralizado da tomada de decisões;
- d) Flexibilização de recursos com cobrança de responsabilidade de gestores;
- e) Utilização de planejamento estratégico nas organizações públicas e otimização dos processos administrativos;
- f) Mudanças metodológicas no processo de formulação do orçamento público;
- g) Sistemas de informação que forneçam subsídios para a tomada de decisão e mensurem os recursos na obtenção dos resultados (sistemas de apuração de custos);
- h) Sistemas de monitoramento da gestão, prestação de contas e avaliação;
- i) Desenvolvimento de indicadores que permitam medir o impacto da ação governamental e indicar os desvios para introdução de medidas corretivas.

Berwig e Jalil (2016) lançam que adiante da necessidade de adequação as mudanças, o Estado vem mudando seu perfil. Tem-se visto nos agentes públicos uma

preocupação muito maior com a qualidade da Administração Pública. E estas adequações, têm que ser estabelecidas no ordenamento jurídico, em face da própria submissão da Administração e do Estado à legalidade. É este o quadro que se coloca para a inserção da eficiência como princípio constitucional.

Di Pietro (2002) afirma que uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos. E ainda, ressalta autora que o princípio da eficiência “apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação de agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.” (DI PIETRO, 2002, p. 83)

Esta busca por uma maior eficiência no setor público, um ponto importante diz respeito à eficiência voltada as compras públicas. Berwig e Jalil (2016) destacam ainda que a uma das formas de se demonstrar como se criou uma burocracia excessivamente formalizada, com baixa qualidade e que causava estagnação da eficiência do serviço público é justamente verificando os procedimentos estabelecidos pelas licitações públicas que precedem as contratações.

Importante destacar que conforme dados do Instituto Negócios Públicos do Brasil (2014), o custo para a administração pública realizar uma licitação gira em torno de R\$ 12.849,00 (doze mil e oitocentos e quarenta e nove reais). Isto demonstra como é essencial pensar na eficiência, na produtividade do processo que envolve as compras públicas.

Assim, no intuito de fazer valer a supremacia do interesse público sobre o particular, as licitações, sendo muito burocratizadas, acabaram distanciando a administração pública de seu objetivo maior: a melhor contratação, afastando-se da ideia de eficiência. Os autores destacam que uma das formas de reformular este processo, tornando-o mais ágil e eficiente foi justamente a criação da modalidade do pregão, o que certamente trouxe uma maior eficiência ao processo de licitação, sendo este um dos processos mais importantes dentro da administração pública.

A busca pela eficiência dos serviços prestados pelo Estado está cada vez mais evidente, sendo importantíssimas as mudanças em setores problemáticos, como o das licitações públicas, colaborando para o Estado alcançar seus fins.

Um dos setores mais problemáticos, quando se fala em eficiência, é justamente o das licitações públicas. Contudo, a criação do pregão vem estabelecer uma nova visão de celeridade e eficiência, demonstrando que o controle da administração não se dá totalmente em razão dos procedimentos altamente formalizados e burocratizados e

que devem ter em conta a concretização do interesse maior da coletividade, acabando por colaborar com toda a atuação administrativa. (BERWIG; JALIL, 2016)

Assim, por sua importância dentro da nova concepção de administração pública é que o tema da eficiência merece destaque dentro desta nova temática das compras públicas inteligentes, contribuindo para que o Estado alcance melhores resultados e traga um retorno mais satisfatório para o interesse coletivo.

Além da eficiência, partindo de um olhar multidimensional sobre as compras públicas, cabe destacar também a importância de outras duas dimensões, quais sejam a temática da governança e dos marcos legais, ambos tratados neste capítulo. Este olhar amplificado sobre as compras públicas é fundamental, pois a partir dele começamos a identificar quais os elementos, ou quesitos, que devem compor o mapa de análise estratégica sobre as compras públicas inteligentes. Desta forma, além dos quesitos aqui citados (eficiência, governança e os marcos legais), cabe destacar também o valor que deve ser dado a gestão do ciclo de compras de forma completa, abrangendo todas as etapas de gestão do processo de compras públicas.

Em síntese, neste capítulo foram apresentados, a partir do embasamento teórico, aspectos e elementos que formam parte do fundamento para a definição de compras públicas inteligentes e para a montagem do modelo de análise estratégica sobre as compras públicas proposto neste trabalho.

4. COMPRAS PÚBLICAS: SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO

Dentro desta análise que está se moldando em relação às compras públicas, é fundamental destacar o tema da sustentabilidade e da inovação. As compras públicas sustentáveis e as compras públicas inovadoras são dois marcos dentro do novo paradigma das compras governamentais. Desta forma, este capítulo aborda as compras sustentáveis e inovadoras, apresentando um breve contexto sobre cada uma delas, considerando a importância que estes temas possuem na área de compras públicas.

4.1 Compras Públicas Sustentáveis: conceitos, características e critérios

Incluso em toda a temática que abrange as compras públicas, as aquisições governamentais sustentáveis merecem destaque pela importância e potencial transformador que possui, sendo considerada uma realidade irrefreável. (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012)

No momento em que um determinado órgão público, de qualquer esfera de governo, elabora um edital com critérios de sustentabilidade, demonstra o início de um novo paradigma nas compras públicas, na medida em que o Estado passa a adquirir produtos sustentáveis, atuando como um consumidor comum. Ao mesmo tempo, sinaliza para o mercado que o seu foco de compras mudou: de produtos tradicionais para produtos menos agressivos ao meio ambiente, considerando a questão social, que envolve direitos humanos e trabalhistas. (SILVA; BARKI, 2012, pag. 162)

O tema da promoção da sustentabilidade, realizada por meio de compras públicas sustentáveis, vêm ganhando cada vez mais espaço e destaque na área de administração pública em todo o mundo. Corroborando com esta ideia a seguinte citação de Betiol (2012):

O poder do consumo dos setores empresarial e governamental é estratégico para a conquista de um novo patamar ecosocioeconômico. Apesar das barreiras, naturais quando se mexe em hábitos já arraigados na gestão, aos poucos a sociedade compreende as conexões existentes entre aquilo que compramos e a conservação dos recursos do planeta para o suprimento das necessidades atuais e futuras, dentro de padrões justos e equitativos. Nesse cenário multiplica-se o conceito de “compras sustentáveis”: aquelas que consideram fatores sociais e ambientais juntamente com fatores financeiros nas tomadas de decisão de compras. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), trata-se de olhar para além dos tradicionais parâmetros econômicos (preço, prazo e qualidade) ao tomar decisões com base em avaliação do ciclo de vida dos produtos, os riscos a ele associados, as medidas de sucesso e implicações para o ambiente e para a sociedade, podendo incluir aspectos como uso de água e energia, geração de resíduos e emissões de GEE, diversidade étnica e de gênero, segurança no trabalho e no transporte de cargas, direitos humanos, compras locais e de pequenas empresas. (BETIOL, 2012, p. 22)

Desta feita, a questão central e coerente com o papel do setor público comprometido com a promoção da sustentabilidade, em seu sentido mais amplo e irrestrito, é alterar o paradigma de compras públicas vigente, reduzido a critérios de preço e qualidade, desprezando critérios de promoção social e de preservação ambiental, fato que poderá impactar diretamente nos padrões de produção e impulsionar determinadas organizações que se destacam pela inclusão social e pelo cuidado ambiental. (LUZIO apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015)

Neste contexto, as compras públicas sustentáveis constituem ferramenta gerencial à disposição dos agentes públicos para fazer frente ao novo modelo de gestão da coisa pública. (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012)

As compras e contratações públicas sustentáveis podem ser consideradas instrumentos econômicos que incentivam o setor produtivo a investir em meio ambiente e são alternativas cada vez mais presentes e necessárias para mitigar o impasse entre desenvolvimento e meio ambiente, presente na relação entre os diversos atores envolvidos com as políticas ambientais. No ensinamento do MPOG (2016):

As compras e contratações públicas sustentáveis podem desempenhar um importante papel na implementação das políticas públicas de sustentabilidade, uma vez que o poder de compra do Estado passa a ser utilizado como um instrumento estratégico de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social. (MPOG, 2016)

É importante, primeiramente, observar que a sustentabilidade está relacionada com outros temas além das considerações ambientais, incluindo, entre outros, aspectos sociais e o comércio justo no mercado global. (BIDERMAN, 2008)

A partir do elevar de uma consciência para o desenvolvimento sustentável, o conceito de sustentabilidade se expandiu e começou a ser utilizado dentro da administração, relacionando-se com a chamada responsabilidade social ou socioambiental, salienta Biderman (2008). Utilizando o conceito da sustentabilidade desta forma mais ampla, a sustentabilidade passou a integrar a estratégia das organizações, ligando-se a percepção de continuidade das instituições. Conforme já abordamos, o chamado desenvolvimento sustentável introduziu um novo olhar, que então passa a modificar a forma como as organizações públicas devem atuar. Nas palavras de Betiol (2012):

A busca por soluções e estratégias para um desenvolvimento sustentável é um novo papel para o poder público. (BETIOL, 2012, p 58)

Uma das formas de aplicação da sustentabilidade na esfera pública é por meio da realização das compras públicas sustentáveis. Entretanto a sustentabilidade dentro do processo de compras públicas também deve adquirir outros contornos, haja vista que influencia toda a estratégia e atuação das instituições públicas. Em relação às compras públicas sustentáveis, tal amplitude e complexidade são susceptíveis de contribuir para a ansiedade e confusão no operacional nível, levando à inércia entre os responsáveis pela tomada de decisões de contratação. (MEEHAN; BRYDE, 2011)

O conceito de compras sustentáveis busca incorporar simultaneamente critérios de eficiência econômica, social e ambiental, algo alinhado à necessidade de se avançar de uma perspectiva seccionada e reducionista para uma visão complexa, que busca entender a realidade numa amplitude de contornos, o que tende a gerar resultados que superam as fronteiras tradicionais de cada política pública, gerando sinergia capaz de potencializá-las.

Nesse sentido, deve-se buscar consolidar o tripé da sustentabilidade nas compras públicas, esta atuando assim na área social, econômica e ambiental, o que vai ao encontro da ideia de aplicação das compras públicas como meio de gestão e como um instrumento de desenvolvimento de políticas públicas. (TEIXEIRA, M., 2013)

Podemos dizer que “as compras sustentáveis consistem em assegurar que os produtos e serviços que sua organização compra alcancem uma boa relação qualidade-preço, considerando o ciclo de vida inteiro, e gerem benefícios não somente para sua organização, mas também para o meio ambiente, a sociedade e a economia. Comprar de maneira sustentável envolve um olhar além das necessidades de curto prazo, considerando os impactos de longo prazo de cada aquisição.” (ICLEI, 2015, p.13)

Assim, a compra pública sustentável ou licitação sustentável deve considerar as consequências ambientais, sociais e econômicas dos seguintes aspectos: elaboração de projeto; utilização de materiais renováveis; métodos de produção; logística e distribuição; uso, operação, manutenção, reuso; opções de reciclagem; e o comprometimento dos fornecedores em lidar com essas consequências ao longo de toda a cadeia produtiva. (UK SUSTAINABLE PROCUREMENT TASK FORCE, 2006 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015)

Oliveira e Santos (2015) destacam que a questão social é a mais negligenciada quando se fala em compras públicas sustentáveis, que ainda tendem a se restringir a critérios estritamente ambientais, o que limita enormemente o potencial de inclusão social das políticas de compras públicas.

As compras públicas sustentáveis buscam integrar aspectos ambientais e sociais em todo o processo, estimulando que os compradores públicos se comprometam, em suas decisões de compras, a reduzir os impactos ambientais e a fomentar impactos socioeconômicos positivos para a sociedade e a instituição adquirente (BETIOL, 2013; UNEP, 2014 apud APPUGLIESE; BETIOL; RAMOS, 2014).

Santiago, 2009 apud Costa, C. (2011) conceitua licitação sustentável como sendo o método que permite a inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos nas compras públicas, o qual visa o desenvolvimento da sociedade em seu sentido amplo e a preservação de um meio ambiente equilibrado. Biderman (2008) considera a licitação sustentável como uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação.

A licitação sustentável é também conhecida como — compras públicas sustentáveis, — ecoaquisição, — compras verdes, — compra ambientalmente amigável e — licitação positiva. (BIDERMAN, 2008)

Por sua vez, o Manual Procura + do ICLEI (2007) dispõe que:

Compras públicas sustentáveis é uma compra inteligente - isso significa melhorar a eficácia dos contratos públicos e ao mesmo tempo usando o poder de mercado público para trazer importantes benefícios ambientais e sociais locais e globais. (ICLEI, 2007, p. 6)

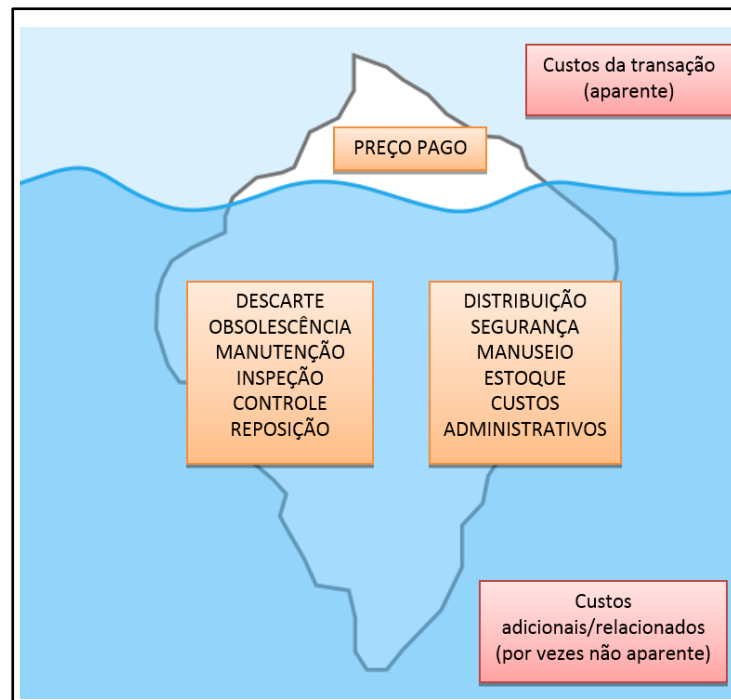
No documento Cost Benefit Analysis do Defra do Reino Unido (2006), a definição de licitação sustentável é assim proferida:

[...] um processo pelo qual as organizações tendem a satisfazer as suas necessidades de bens, serviço, obras e serviços públicos de uma forma que agregue valor para o dinheiro em uma base de toda a vida em termos de geração de benefícios, não só para a organização contratante, mas também para a sociedade e a economia, enquanto minimiza os danos para o ambiente. Compras sustentáveis devem considerar as consequências ambientais, sociais e econômicas de: projeto; utilização de materiais não-renováveis; fabricação e métodos de produção; logística; serviço de entrega; uso; operação; manutenção; reutilização; opções de reciclagem; disposição; e capacidades dos fornecedores para lidar com essas consequências em toda a cadeia de abastecimento. (DEFRA, 2006, p. 10, tradução nossa)

Partindo dessas percepções, quando se consegue olhar o processo de compra e de produção como um todo, é possível começar a dimensionar e mensurar o preço total de um bem e serviço, e não só o preço pago – este é apenas um indicador. Na compra de um produto qualquer, pode-se pagar menos no preço final, mas, na soma das despesas visíveis ou ocultas, pode ser identificado o custo total, incluindo transporte, distribuição, custos com manipulação, custos com controle (ou a falta deste), estoque, etc. (FERRER, 2015)

A figura abaixo demonstra um olhar comparativo entre uma compra que é realizada apenas considerando-se o custo de transação, mas não os custos adicionais.

Figura 13 – Custos de transação x custos totais de uma compra pública



Fonte: Ferrer (2015, p. 157).

Nos ensinamentos de Santos e Barki (2011) podemos perceber a importância de que uma licitação para ser sustentável deve abranger todas as suas etapas, desde o planejamento até a fiscalização contratual. Entretanto, Santos (2011) destaca que é preciso verificar primeiro se o mercado possui condições de atender às novas demandas da administração. Caso não seja possível, é necessário que o processo ocorra de forma gradual.

Apesar das limitações que ainda são impostas pelo despreparo do mercado, a inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações depende muito mais de uma mudança de cultura do que de uma alteração legislativa. (FREITAS apud COSTA, C., 2011)

Ferrer (2015) destaca que uma das condições essenciais para se produzir mudanças na área de compras públicas sustentáveis é a unificação, padronização, simplificação e limpeza contínua dos catálogos de produtos e serviços, ou seja, ações ligadas a gestão das compras. Couto; Coelho (2015) neste mesmo sentido entendem que o maior desafio para a implementação da política pública de compras sustentáveis reside no tabuleiro da gestão e não no âmbito jurídico.

Por ser um novo paradigma no setor público e envolver um tema de alta complexidade, as dúvidas e imprecisões são recorrentes nas compras públicas sustentáveis - CPS. Desta forma, as CPS ainda requerem um grande esforço em pesquisas e no desenvolvimento de tecnologias que garantam clareza de critérios, avaliação sistemática de seus resultados e impactos, transparência e controle público dos processos, destaca Cader; Barki (2012)

Assim, ao que tudo indica, esse segmento de compras públicas necessita ainda de um efetivo exercício do controle social e mesmo de pressão da sociedade para se transformar num efetivo mecanismo de transformação socioambiental. (ABRAMO, 2014 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015)

Atento a esta nova temática que envolve as aquisições governamentais, o Tribunal de Contas da União, desde 2010, passou a incluir nos relatórios de prestação de contas anuais dos órgãos dos poderes federais, a solicitação de indicadores socioambientais e de inclusão de critérios de sustentabilidade nos gastos realizados.

Costa, C. (2011) ressalta que ainda são incipientes as ações efetivas para colocar em prática a cultura de sustentabilidade e uso racional de recursos naturais. Em pesquisa desenvolvida pelo autor, para 64,71% dos órgãos analisados, a inserção de critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações é uma afirmação totalmente inválida ou é parcialmente inválida. Para apenas 5,88% das organizações pesquisadas, essa afirmativa é totalmente válida.

Auditoria do TCU em 2011, TC-017.517/2010-9, verificou que existem fontes de financiamento para promover a eficiência energética em prédios públicos que não têm sido utilizadas pelo Governo Federal. Além disso, foi evidenciado baixo nível de institucionalização das ações de uso racional e poucas campanhas de conscientização da importância do tema sustentabilidade. Chamou atenção o fato de que 73% dos órgãos fiscalizados não realizam licitações sustentáveis.

Embora o cenário atual não seja muito animador, as compras sustentáveis serão a regra e não a exceção. Assim, é preciso que haja o preparo dos agentes públicos. (COSTA, C., 2011)

Braga, Cláudia (2012) afirma que a sustentabilidade nas compras e contratações deve ser adotada por toda a Administração Pública, o que obrigará, de maneira eficaz, o particular a fornecer e a se adaptar aos novos padrões de consumo de bens e serviços pelo

poder público. Trata-se de um tema ainda incipiente do ponto de vista de práticas sistemáticas eficazes, destaca a autora.

Atualmente, tendo em vista ser uma recente mudança de percepção e postura dos gestores públicos e dos que trabalham com compras públicas, as compras governamentais sustentáveis ainda são encaradas como uma segmentação, um nicho dentro das compras públicas, o que entendemos deve ser passageiro, tendo em vista que as compras e contratações públicas sustentáveis podem produzir muitos ganhos para o governo e a sociedade, dentre os quais podemos destacar (ICLEI, 2015):

- Melhoria da eficiência organizacional do governo, permitindo melhor tomada de decisão sobre aquisições e contratações;
- Aumento da sensibilização sobre temas socioambientais;
- Promoção do desenvolvimento local;
- Desenvolvimento de micro e pequenas empresas;
- Melhores produtos e serviços, trazendo benefícios diretos para a população usuária dos serviços públicos (mais eficiência e eficácia);
- Movimentação do mercado e estímulo à economia, criando novos negócios e aumentando o número e a qualificação de postos de trabalho;
- Economia de recursos financeiros ao observar todos os custos associados ao ciclo de vida do produto/ serviço a adquirir;
- Redução da pobreza e cumprimento da legislação trabalhista e de segurança;
- Respeito aos direitos humanos. (ICLEI, 2015, p. 19)

A partir desta reflexão sobre a temática das compras públicas sustentáveis, seria muito otimista pensarmos que sem melhorias na parte de governança, gestão, eficiência, inovação, aspectos legais e normativos, controle, operacionalização, entre outros, poderemos produzir um impacto sistêmico e duradouro na indução de políticas públicas e no desenvolvimento nacional sustentável a partir da mera inclusão de critérios sustentáveis nas compras públicas. Assim, é importante destacar os aspectos legais e as iniciativas governamentais que existem na área de compras públicas sustentáveis.

4.1.1 Aspectos legais e iniciativas governamentais

Verifica-se que a legislação brasileira referente à questão socioambiental se modificou com o passar do tempo e tem suas primeiras movimentações na década de 1990 (BIRDEMAN, 2008), indicando uma grande oportunidade a ser trabalhada pelos governos no que tange a essa problemática de regulamentação e controle. (OLIVEIRA; SANTOS, 2015)

Quanto aos princípios que norteiem a formação da sustentabilidade na licitação pública, entende-se que eles são fundamentais para a aquisição de bens e contratações de serviços. Ressalte-se que os princípios também são normas jurídicas, pois importam a base

onde será construído o direito e de onde surgirá seu regramento basilar. (BRAGA, Cláudia, 2012)

Antes da alteração na Lei de Licitações e Contratos, que em 2010 adicionou à finalidade da licitação a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, ainda existiam dúvidas quanto à inclusão dos critérios sustentáveis. Entretanto, Santos (2011) destaca que com a alteração da referida lei, esta dúvida agora restou ultrapassado.

Cabe ressaltar que mesmo antes dessa alteração já havia a deliberação para que a sustentabilidade fosse incluída nas licitações, haja vista o Brasil ser signatário de diversos tratados internacionais relativos ao desenvolvimento sustentável, bem como a Constituição Federal e a Lei de Licitações e Contratos já autorizavam, bastava apenas uma interpretação mais elucidada. (COSTA, C., 2011)

[...] em 2002, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em Johanesburgo, foi proposta a elaboração de um conjunto de programas para apoiar e fortalecer iniciativas nacionais e regionais na busca de padrões de consumo e de produção mais sustentáveis, conhecido como Processo Marrakesh e coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA e pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas - UNDESA. O Brasil aderiu a esse Processo em 2007. (TCU, TC 017.517/2010-9, p. 5)

Com o advento da Constituição Federal de 1988, tornou-se exigência (conforme art. 37, inciso XXI) que as compras e contratações públicas sejam realizadas através de processo licitatório, salvo as exceções legais (dispensa e inexigibilidade). Registre-se que tais instrumentos públicos relativos à licitação sustentável são satisfatórios para realizar as contratações verdes, sendo necessária à sua aplicação sistêmica, visando ao fim maior da administração pública, que é o interesse da coletividade. (BRAGA, 2012)

As compras públicas sustentáveis definem-se como a aquisição de produtos ou serviços que se mostrem eficientes, incluindo aspectos socioambientais, a exemplo dos bens que se servem de menos recursos naturais: a água e energia, materiais menos tóxicos, recicláveis; com maior vida útil e que geram menos resíduos, enquadrando-se, assim, no conceito de atividade econômica e sujeita aos ditames constitucionais anteriormente referidos (SOUZA, 2014).

A licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos (BIDERMAN; MACEDO; MAZON, 2008, p. 1).

Na lição de Santos e Barki (2011), a definição de licitação sustentável considera critérios de preferências socioambientais para a escolha de bens, obras e serviços a serem

contratados pelo Poder Público, com o propósito de preservar o meio ambiente. Outros definem licitação sustentável como aquela “influenciada por parâmetros de consumo menos agressivos ao meio ambiente”. (BIM apud BRAGA, Cláudia, 2012)

Costa, C. (2011) citando o Acórdão TCU nº 1752/2011 descreve que não é discricionário ao agente público decidir se deve ou não realizar licitações sustentáveis, pois o atendimento a esta determinação não se configura como um dever moral, mas de respeito ao princípio da legalidade e da eficiência. Assim, a observância de critérios sustentáveis nas licitações é uma imposição constitucional e legal, a qual respeita aos princípios da eficiência, da economicidade e do meio ambiente equilibrado. Entretanto o autor destaca que o agente público deve preservar a isonomia e a ampla competitividade de um certame licitatório, dosando a viabilidade de inclusão dos critérios sustentáveis de acordo com a disponibilidade no mercado de produtos ou serviços com as características definidas em sua especificação.

[...] o conceito da proposta mais vantajosa, inserido no caput do artigo 3º da Lei n. 8.666/1993, não se confunde com o de "mais barato", visto que sua compreensão pressuporia o atendimento das exigências constitucionais de economicidade e eficiência; em seguida, ampara o entendimento nos ensinamentos de Antônio Carlos Cintra do Amaral, textualmente: “É comum considerar-se que a maior vantagem para a Administração está sempre no menor preço. Isso reflete o entendimento, equivocado, de que a lei consagra a tese de que o mais barato é sempre o melhor, sem contemplação com a técnica e a qualidade. Esse entendimento não corresponde ao disposto na Lei 8.666/93 e conflita com os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, que regem os atos administrativos, inclusive os procedimentos licitatórios.” (TCU, TC 006.065/2008-8, p. 9-10).

Além dos elementos apresentados até aqui, observa-se que quando se fala em compras públicas sustentáveis, estamos falando de aquisições e contratações que buscam contribuir para o alcance de políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável. Apesar das dificuldades de se implementar essa visão no planejamento e na execução das compras públicas, muitos avanços na legislação e nas normas que regem este processo estão sendo realizados, o que irá cada vez mais facilitar e também impor uma nova postura dos gestores e profissionais que atuam nestas atividades. Destaca-se abaixo um breve resumo de algumas normas e leis introduzidas no ordenamento jurídico que contribuem para o desenvolvimento e a aplicação de uma política de compras e contratações públicas sustentáveis.

Assim, segue abaixo a legislação aplicável as compras públicas que demonstram o caráter indutivo deste instrumento em relação ao atingimento de políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável.

**Quadro 4 – Principais leis federais aplicáveis
as compras públicas sustentáveis**

Desenvolvimento Nacional Sustentável
• Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei das Licitações e Contratações • Decreto Federal nº 7.746, de 05 de junho de 2012, que regulamentou o art. 3º da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.
Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
• Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera Lei 8.666, de 21 de junho de 1993; estabelecendo que as normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei. • Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Aplicação de critérios de sustentabilidade
• Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Mudança de Clima, com diretrizes ao estímulo e apoio a manutenção e promoções de padrões sustentáveis de produção e consumo e como um de seus instrumentos à adoção de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e a redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos. • Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. • Lei Federal nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.
Resíduos Sólidos
• Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que estabelece como objetivos a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.
Energia e recursos naturais
• Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que prevê critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais. • Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 04 de junho de 2014. Dispõe sobre regras para a aquisição ou locação de máquinas e aparelhos consumidores de energia pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit.
Produtos ou equipamentos que não contenham substâncias degradadoras da camada de ozônio
• Decreto Federal nº 2.783, de 17 de setembro de 1998 – proíbe as entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio.
Computadores Sustentáveis – TI Verde
• Portaria nº 2, de 16 de março de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão que dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
Alimentação e agricultura familiar
• Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre a alimentação escolar e prevê que 30% dos recursos repassados pela União para os Estados e Municípios, devem ser aplicados na compra de produtos provenientes da agricultura familiar. • Lei Federal nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 - Modalidade PAA - Compra Institucional. Autoriza a Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, com dispensa de procedimento licitatório.
Continua

Aplicação de Margem de Preferência
• Lei Federal nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 – Altera a Lei 8.666/93, Lei das Licitações, onde estabelece vantagem para determinados licitantes, em linhas gerais, visando a favorecer aqueles que forneçam produtos e serviços nacionais, bem como a fortalecer empresas atuantes em áreas relacionadas à pesquisa científica e à criação de tecnologias nacionais.
• Decreto Federal nº 7.174, de 12 de maio de 2010 – Preferência no setor de informática e automação, para fornecedores de bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País (TP) e produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB).
• Decreto Federal nº 7.546, de 02 de agosto de 2011 – Regulamenta o disposto nos §§ 5o a 12 do art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas.
• Decreto Federal nº 7.709, de 03 de abril de 2012 – Margem de preferência para motoniveladoras e retroescavadeiras.
• Decreto Federal nº 7.713, de 03 de abril de 2012 – Margem de preferência para fármacos e medicamentos.
• Decreto Federal nº 7.756, de 14 de junho de 2012 – Margem de preferência para confecções e calçados.
• Decreto Federal nº 7.767, de 27 de junho de 2012 – Margens de preferência para equipamentos médico-hospitalares.
• Decreto Federal nº 7.810, de 20 de setembro de 2012 - Margem de preferência para papel-moeda.
• Decreto Federal nº 7.812, de 20 de setembro de 2012 - Margem de preferência para veículos para vias férreas.
• Decreto Federal nº 7.816, de 28 de setembro de 2012 - Margem de preferência para caminhões, furgões e implementos rodoviários.
• Decreto Federal de nº 7.840, de 13 de novembro de 2012 – Margem de preferência para perfuratriz e patrulha mecanizada.
• Decreto Federal de nº 7.841, de 13/ de novembro de 2012 – Alteração da margem de preferência para motoniveladora e retroescavadeiras.
• Decreto Federal de nº 7.843, de 12 de novembro de 2012 – Margem de preferência para disco para moeda.
• Decreto Federal de nº 7.903, de 04 de fevereiro de 2013 – Margem de preferência para equipamentos da tecnologia e comunicação.
• Decreto Federal nº 8.002, 14 de maio de 2013 - Altera o Decreto nº 7.709, de 3 de abril de 2012, e o Decreto nº 7.840, de 12 de novembro de 2012, para dispor sobre margens de preferência na aquisição de pás carregadoras, tratores de lagarta e produtos afins, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
• Decreto Federal nº 8.167, 23 de dezembro de 2013 – Altera o Decreto nº 7.756, de 14 de junho de 2012, para dispor sobre margens de preferência na aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
• Decreto Federal nº 8.170, 23 de dezembro de 2013 - Altera o Decreto nº 7.843, de 12 de novembro de 2012, para dispor sobre margens de preferência na aquisição de disco para moeda, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
• Decreto Federal nº 8.184, 17 de janeiro de 2014 – Margem de Preferência para equipamentos de tecnologia da informação e comunicação.
• Decreto Federal nº 8.185, 17 de janeiro de 2014 – Margem de preferência para aeronaves executivas.
• Decreto Federal nº 8.186, 17 de janeiro de 2014 – Margem de Preferência para aquisição de licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos.
• Decreto Federal nº 8.194, 12 de fevereiro de 2014 – Margem de preferência para equipamentos de tecnologia da informação e comunicação.
• Decreto Federal nº 8.223, 3 de abril de 2014 – Margem de preferência para brinquedos.
• Decreto Federal nº 8.224, 3 de abril de 2014 – Margem de preferência para máquinas e equipamentos.
• Decreto Federal nº 8.225, de 3 de abril de 2014 - Altera o Decreto nº 7.713, de 3 de abril de 2012, para dispor sobre margens de preferência na aquisição de fármacos e medicamentos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Analisando este conjunto de normas e regras, percebe-se que a asserção contida no caput do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, que diz que o processo licitatório deve

garantir a seleção da “proposta mais vantajosa para a administração” deve ser entendido não apenas pelo aspecto do gasto público imediato, financeiro-orçamentário, mas de modo abrangente, com uma visão de curto, médio e longo prazo e em relação a outros aspectos, como o social, o ambiental e o econômico. É necessário assim que se selecione a proposta mais vantajosa que apresente um melhor custo-benefício tanto em termos diretos quanto indiretos, visando o desenvolvimento nacional sustentável.

Entretanto, ainda existem inúmeras dificuldades de se verificar os impactos e mesmo aspectos técnicos de um determinado produto ou serviço, mas isto não deve ser motivo para que não haja avanços e para que os profissionais que atuação na área de compras e contratações públicas não modifiquem a forma de comprar. Algumas medidas são mais simples, como incluir uma exigência ambiental em um edital, outras realmente requerem tanto um amadurecimento organizacional quanto apoio externo, como por exemplo, de institutos de pesquisa, para criação de metodologias que possam ser utilizadas, como também dos órgãos de controle externo, para estabelecer diretrizes da amplitude das exigências que podem ser inseridas nos editais e, o mais importante, para cobrar dos gestores públicos e profissionais da área que realmente passem a trabalhar de acordo com esta nova realidade das compras públicas. (TEIXEIRA, M., 2013)

A partir da referencial proposto, percebe-se que as compras públicas fazem parte diretamente da atividade-meio e indiretamente da atividade-fim das organizações públicas. Existe, portanto, uma função social das compras públicas, as quais devem estar focadas no desenvolvimento nacional sustentável e ainda ter algum outro objetivo específico, como promover a geração de emprego e renda ou contribuir na diminuição da pobreza de uma determinada região. Corrobora com este juízo o entendimento de Ferrer (2012):

Quando se trata de compras públicas e da sua importância enquanto uma das principais atividades meio de governo, um dos aspectos mais relevantes é a capacidade que esse fator de gestão possui de impactar, fomentar e direcionar o desenvolvimento econômico local. (FERRER, 2012)

Como as compras públicas podem interferir direta ou indiretamente em toda a cadeia produtiva de um determinado mercado, há, portanto, a possibilidade do Estado direcionar a economia via compras públicas, pensando no relevante interesse coletivo da sociedade. Por exemplo, se o Estado decidisse comprar ou locar veículos híbridos ou elétricos, isto certamente modificaria a cadeia produtiva deste tipo de bem. (BIRDEMAN, 2008)

O uso estratégico do poder de compra do Estado pode ser utilizado com diferentes objetivos, como para o fortalecimento do mercado interno, para o fomento de determinado nicho de mercado ou produto, para a promoção de mais qualidade dos produtos e serviços atenuando a perspectiva somente de preço, como também para o desenvolvimento de produtos e serviços ambientalmente mais corretos. Confirma com este pensamento o seguinte entendimento de Betiol (2012):

É possível, por meio da gestão de compras e suprimentos orientada à sustentabilidade, promover o desenvolvimento da instituição compradora, do profissional de compras, dos fornecedores e até contribuir para o desenvolvimento local. Isso porque inserir sustentabilidade na gestão de compras e suprimentos é ir além das premissas preço, prazo e qualidade. É pensar como a sustentabilidade pode contribuir para gerar e compartilhar valores para todas as partes envolvidas no fornecimento de produtos e serviços, tomando como premissas básicas o diálogo, a cooperação e o desenvolvimento. Para o poder público, a sustentabilidade nas compras significa ainda a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, maior eficiência na gestão pública e o bem coletivo. (BETIOL, 2012, p. 102)

Para que seja viável o uso de critérios de sustentabilidade e do atingimento de objetivos institucionais pelas compras públicas tanto do ponto de vista jurídico quanto administrativo, a legislação está sendo adequada para que o princípio constitucional da isonomia, previsto no caput do art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, seja entendido da forma que consideramos mais adequado, tratando então concorrentes iguais como iguais e concorrentes diferentes como diferentes.

É o caso da Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, que em seu art. 48 estabelece que a Administração Pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; e ainda deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Percebe-se aqui a clara intenção de conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo a inovação tecnológica, conforme descrito do art. 47 da referida Lei.

Um dos avanços mais significativos para a implementação das compras públicas sustentáveis foi a publicação do Decreto Federal nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional

sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, além de instituir a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Uma das principais competências da CISAP é a de propor a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do MPOG, critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições, contratações, utilização dos recursos públicos, desfazimento e descarte de bens. Cabe ressaltar ainda que a CISAP é uma comissão de caráter permanente, o que demonstra a intenção de se solidificar as práticas de sustentabilidade dentro da administração pública.

Consoante regulamenta o Decreto Federal nº 7.746, de 5 de junho de 2012, a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade, desde que objetivamente definidos no instrumento convocatório e preservando-se o caráter competitivo do certame. Esta norma representa um grande avanço para a intenção de se consolidar o pilar da sustentabilidade dentro da administração pública e de se implantar uma política de disseminação de uma cultura de gestão administrativa que esteja voltada para a proporção de práticas sustentáveis visando o desenvolvimento nacional equilibrado e duradouro. A partir desta norma pôde-se viabilizar de maneira mais clara a possibilidade de inclusão de critérios econômicos, sociais e ambientais nos editais das compras públicas, o que representa uma segurança para os compradores e gestores que atuam na área. (TEIXEIRA, M., 2013)

Outra importante consideração deste Decreto se refere às diretrizes de sustentabilidade trazidas para o campo das compras, contratações e obras públicas, o que permite a adoção de critérios de sustentabilidade baseados nas seguintes diretrizes, entre outras:

- a) Menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- b) Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- c) Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- d) Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- e) Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- f) Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- g) Origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Percebe-se que nos últimos anos ocorreram inúmeras modificações na legislação e nas normas que regem os processos de compras públicas no âmbito da administração pública

federal. Os Estados, em virtude desses avanços ocorridos na esfera federal, também receberam estas modificações, seja de forma integral ou com algumas alterações. Estes avanços também ocorreram no âmbito do Poder Judiciário, onde por meio Resolução nº 201, de 3 de março de 2015, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ determinou que os órgãos do Poder Judiciário relacionados nos incisos I-A a VII do art. 92 da Constituição Federal bem como nos demais conselhos, devem criar unidades ou núcleos socioambientais, estabelecer suas competências e implantar o respectivo Plano de Logística Sustentável - PLS. Um dos objetivos dessas unidades ou núcleos socioambientais é o de estimular a reflexão e a mudança dos padrões de compra, fomentando ações que estimulem o aperfeiçoamento contínuo da qualidade do gasto público e a promoção das contratações sustentáveis.

No âmbito da Administração Pública Federal, o PLS foi instituído por meio da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10, de 12 de novembro de 2012, a qual estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Os PLS são ferramentas de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública, abrangendo desde o fornecimento até o desfazimento de bens e materiais.

Além das mudanças legais, iniciativas governamentais também estão contribuindo para a disseminação de uma cultura de gestão pública onde exista o compromisso governamental da responsabilidade socioambiental nas atividades públicas. Uma delas é a Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P, que se fundamenta, conforme informações divulgadas, nas recomendações do Capítulo IV da Agenda 21, que indica aos países o “estabelecimento de programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo”, no Princípio 8 da Declaração do Rio/92, que afirma que “os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas” e, ainda, na Declaração de Johannesburgo, emitida durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que institui a “adoção do consumo sustentável como princípio basilar do desenvolvimento sustentável”.

O Programa Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P, é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente - MMA e seu objetivo é promover a internalização dos

princípios de sustentabilidade socioambiental nos órgãos e entidades públicos, podendo ser desenvolvida em todos os níveis da administração pública. Atualmente o Programa possui 111 parceiros públicos com termo de adesão assinado, conforme informação divulgada em seu site no mês de julho de 2015. A título de comparação, somente o Governo do Distrito Federal possui em torno de 90 unidades públicas, o que demonstra o quanto ainda deve ser disseminada a cultura das compras públicas para que se atinja boa parte das organizações públicas no Brasil. A A3P surgiu no ano de 1999 e vem ganhando cada vez mais espaço, mas deve ser fortalecida, pois se entende que esta iniciativa deveria receber ainda mais apoio político haja vista seu caráter impar na promoção da responsabilidade socioambiental como política governamental e no auxílio à integração do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável. Um de seus eixos de atuação é justamente na promoção de compras e licitações sustentáveis, instrumento que deve atuar de forma estratégica na busca do desenvolvimento sustentável e no alcance de resultados das políticas públicas. (A3P, 2016)

Outra excelente iniciativa que merece destaque vem do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, que promove a Campanha Procura+ onde oferece recomendações de fácil entendimento, orientação e ferramentas de apoio para qualquer autoridade pública sobre como implantar compras públicas sustentáveis e inovação na prática – independentemente de seu tamanho ou nível de experiência da organização em compras sustentáveis. O ICLEI já desenvolveu trabalhos em parcerias com inúmeros Estados brasileiros e em 2010, elaborou uma cartilha sobre compras públicas sustentáveis em parceria com o MPOG, além de promover capacitação para aproximadamente três mil servidores de todo o Brasil. (ICLEI, 2015)

No que se refere ao uso do poder de compra governamental como estratégia para o desenvolvimento local sustentável, esta é uma ação que gera resultados positivos, pois possibilita maior distribuição da arrecadação, aumenta a empregabilidade, diminui as desigualdades, entre outros benefícios socioeconômicos. Com os avanços legais, já é possível trabalhar as compras públicas nesta perspectiva, devendo agora haver ações para que os micro e pequenos empreendedores possam participar do universo das compras governamentais, bem como ações voltadas para mobilizar os gestores públicos no sentido de dinamizar a economia local por meio do uso estratégico das compras públicas sustentáveis. Diante disso, o Sebrae vem atuando de forma importante na qualificação de compradores e fornecedores, capacitando os pequenos negócios para a participação nos processos licitatórios por meio de atividades desenvolvidos no Projeto Compras Governamentais. (LIMA, 2015)

Papel não menos relevante para as compras públicas sustentáveis vem sendo desempenhado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro. Com o Programa Brasileiro de Avaliação do Ciclo de Vida, O Inmetro vem estabelecendo diretrizes no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro), visando dar continuidade e sustentabilidade às ações de Avaliação do Ciclo de Vida (ACV) no Brasil, com vistas a apoiar o desenvolvimento sustentável e a competitividade ambiental da produção industrial brasileira e a promover o acesso aos mercados interno e externo. Este programa é de extrema importância para o desenvolvimento das compras públicas sustentáveis na medida em que visa implantar no Brasil um sistema reconhecido em âmbito internacional, capaz de organizar, armazenar e disseminar informações padronizadas sobre inventários do Ciclo de Vida da produção industrial brasileira. Além deste programa, o Inmetro também desenvolve atividades para o avanço de rotulagens ambientais e de certificações que podem ser utilizadas como critérios para a seleção de propostas mais vantajosas, nas compras públicas, do ponto de vista da sustentabilidade.

A partir dessas reflexões e informações, percebe-se que o ambiente jurídico e administrativo está amadurecendo, pois já existe boa segurança jurídica e meios administrativos em vigor que permitem e embasam o comprador público para poder exercer a prática de compras públicas sustentáveis. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, já se manifestou quanto a obrigatoriedade de inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras e contratações públicas, o que demonstra que já existe embasamento sólido para a prática das licitações sustentáveis.

Costa, C. (2011) destaca que não existem empecilhos, tanto na jurisprudência dos tribunais superiores quanto na doutrina no que diz respeito à legalidade das licitações sustentáveis. Na verdade, o autor destaca justamente o contrário, onde o ordenamento jurídico impõe a sua realização a fim de atender aos princípios constitucionais da eficiência, da legalidade e da preservação do meio ambiente.

Tal verdade pode ser comprovada inclusive pela atuação dos órgãos de controle, conforme apoia o seguinte destaque:

Não obstante toda a carga legal e jurídica a embasar a adoção de critérios sustentáveis, certo é que o cotidiano de licitações públicas, enfrentado pelos agentes públicos, sejam pregoeiros, comissões de licitação, gestores e órgãos técnicos, não raro, apresenta-se sobre terreno arredio, inseguro, temerário, seja pela ausência de treinamento, pela desvalorização dos agentes de material e patrimônio, seja pelo alto grau de responsabilidade que recai sobre quem atua nesta área. Tal cenário pode prejudicar o caminho da teoria à prática necessário à consolidação das compras públicas sustentáveis, pelo que o tema tem sido exaustivamente divulgado, em

especial pelos órgãos de controle, reafirmando a importância e a necessidade de levar ao mercado tais exigências. (SILVA; GUIMARAES; SILVA, 2012, p. 58)

Desta forma, algumas questões ainda devem ser vencidas, como se obter uma definição mais clara de alguns conceitos, adequação de parâmetros dos critérios de sustentabilidade, ocorrência de mudança de mentalidade e da cultura dentro de inúmeras organizações públicas, combate a desinformação, maior segurança jurídica, conquista de maior apoio político, capacitação e aperfeiçoamento técnico, além do aperfeiçoamento de soluções tecnológicas. (ICLEI, 2015) A partir da execução dessas ações, poderemos obter um salto de qualidade na gestão pública de compras e contratações e um avanço na quantidade de compras públicas realizadas com foco na indução de políticas públicas e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Assim, neste momento é preciso demonstrar para aqueles que trabalham com compras públicas de que é possível trabalhar dentro deste novo olhar das compras públicas, até porque esta postura se constitui em um dever e não mais em uma forma alternativa de se comprar, como podemos observar a partir das normas legais apresentadas. A prática de se realizar compras públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a indução de políticas públicas é uma imposição legal e uma necessidade que se apresenta para a Administração Pública. (ICLEI, 2015)

Para tanto, deve haver a capacitação dos profissionais para exercer tal função. Além da competência técnica, estes devem possuir uma visão sistêmica, percebendo assim as vantagens e o alcance que esta atividade possui para a administração pública. Com esta visão, estes profissionais poderão alavancar as inúmeras formas de contribuição das compras e contratações públicas, como fomentar o desenvolvimento de inovações e de tecnologia nacional, estimular o mercado e a oferta de bens mais sustentáveis, a distribuição de renda e diminuição das desigualdades regionais, a prestação de serviços mais sustentáveis, entre outros objetivos que vão ao encontro das políticas públicas do governo brasileiro. Assim, é necessário que estas oportunidades sejam conhecidas pelos gestores e internalizadas nas rotinas de compras governamentais, pois ainda é incipiente esta prática nas compras públicas no Brasil. (ICLEI, 2015)

4.1.2 Principais entraves e dificuldades para as compras públicas sustentáveis

Como em toda mudança de padrão, há obstáculos a serem vencidos. O mercado, atuando sob forte ênfase no lucro tende a oferecer resistência, a qual deve ser contornada a

médio e longo prazo. O maior obstáculo, contudo, provêm da falta de vontade política dos gestores, ou ainda da ausência de capacitação dos agentes públicos que, desprovidos de um plano de ação para implantar os critérios de compras sustentáveis, não se sentem seguros para impor determinados critérios técnicos, diversos do critério econômico, dos produtos e serviços contratados, embora já exista a previsão legal. (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012)

Assim, neste momento o potencial das compras públicas sustentáveis tem sido apenas parcialmente explorado. Outra questão importante é que se levando em consideração que atender aos critérios socioambientais pode implicar, em certos casos, custos adicionais, tal fato nem sempre é facilmente acolhido dentro da lógica dominante, calcada no imediatismo e na percepção desarticulada entre as partes. (FERRER, 2015)

Em virtude amplitude e complexidade das compras públicas sustentáveis, existe certa aflição e confusão no nível operacional das compras, levando à inércia entre os responsáveis pela tomada de decisões de contratações e compras públicas. (MEEHAN; BRYDE, 2011)

Outra questão que surge é a insegurança dos agentes públicos que temem sofrer penalizações dos órgãos de controle se introduzirem critérios sustentáveis nas licitações, o que pode “quebrar” a competitividade do certame. Este temor acaba inibindo a ação dos agentes que então preferem se abster de agir e aguardar um momento melhor no qual se sintam mais seguros para tomar decisões. Normalmente a partir da publicação de deliberações dos tribunais de contas e dos demais órgãos de controle os agentes públicos se sentem respaldados a agir. (COSTA, C., 2011)

Outros entraves para a realização das compras sustentáveis também já foram mapeados: (1) o hábito e a dificuldade de mudar o comportamento de compra; (2) a falta de fornecedores de bens ou serviços “sustentáveis”; (3) a complexidade de comparar custo/valor de avaliação real do dinheiro; (4) a dificuldade de incluir fatores mais amplos que as considerações ambientais; e (5) a percepção de que o processo e os resultados são mais dispendiosos e demorados. (KORKMAZ apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015)

Preuss e Walker (2011) apresentam alguns impedimentos psicológicos ao funcionamento das compras públicas sustentáveis: (1) fatores individuais de natureza cognitiva e afetiva que interagem com (2) fatores organizacionais, tais como controle gerencial, estrutura organizacional e cultura organizacional.

Outra dificuldade de se legitimar práticas de compras públicas sustentáveis é em um contexto de descrença, ou seja, considerando a corrupção. (OLIVEIRA; SANTOS, 2015)

A transposição de alguns desafios para elaboração e inclusão de atributos de sustentabilidade nas compras e contratações públicas tem crescentemente apontado a avaliação de ciclo de vida (ACV), ao tomador de decisão, seja público ou empresarial, como ferramenta facilitadora desse processo. (APPUGLIESE; BETIOL; RAMOS, 2014)

Entretanto, há poucos estudos e iniciativas consolidadas no Brasil que dão luz à aplicabilidade da ACV e à abordagem do pensamento de ciclo de vida nas compras públicas, ferramentas vitais para sua implementação. Dessa forma, entende-se como fundamental a busca por ferramentas que dê suporte técnico ao tomador de decisão para que este tenha subsídios de avaliação sobre os impactos que circundam o ciclo de um produto ou serviço, podendo, ao final, analisar se a sua decisão foi de fato a mais vantajosa para o poder público.

Para Bim apud Braga (2012), a viabilidade jurídica da licitação sustentável sofre preconceito como reflexo da ausência da consciência ambiental, aliado ao receio do direcionamento das licitações, com prejuízo à isonomia e à busca da melhor proposta para a Administração Pública.

Vale destacar que o receio dos agentes públicos de implementar as compras sustentáveis também advinha de outros fatores, como falta de apoio e ausência de ferramentas já testadas e validadas, conforme salienta ICLEI (2007):

Atualmente, no entanto, as autoridades públicas geralmente se sentem constrangidas na aplicação de considerações ambientais e sociais aos contratos devido à falta de apoio e em segundo lugar, devido à falta de ferramentas experimentadas e testadas. (ICLEI, 2007, p. 7)

Essa e outras razões corroboram para que a aplicação das compras sustentáveis seja tão tímida até o momento. Auditoria realizada pelo TCU em 2011 trouxe como resultado a confirmação de que 73% dos órgãos pesquisados admitiram que não realizam licitações sustentáveis, afrontando a legislação vigente. (TCU, TC 017.517/2010-9)

Organizações como o IGPN - *International Green Purchasing Network* e o ICLEI (por meio da Campanha Procura+) já afirmam que o custo de uma compra sustentável não deve ser uma barreira para as autoridades públicas, haja vista o emprego dos benefícios sociais e ambientais a serem alcançados. (COSTA, C., 2011)

Dessa forma, para o verdadeiro desenvolvimento sustentável ter lugar, a implementação e formulação de estratégia precisam estender ao longo da cadeia de

suprimentos da organização. (GREEN et al., 1996; NATHAN, 2005 apud MEEHAN; BRYDE, 2011)

Entretanto, a dificuldade desta tarefa torna-se indiscutivelmente maior quando as atividades ultrapassam os limites organizacionais, como no caso dos contratos. Como resultado desta complexidade, embora muitas organizações pudessem ter sustentabilidade na sua agenda, as inerentes dificuldades de traduzir estes princípios em prática levam a inércia organizacional. (MEEHAN; BRYDE, 2011)

Segundo Preuss e Walter (2011), mudar a cultura organizacional em favor de um maior compromisso com o desenvolvimento sustentável deve levar tempo e provavelmente dependa do empenho das chefias e de servidores que atuam pela causa dentro da organização. Os autores entendem que existe a necessidade de as organizações partilharem as melhores práticas, bem como considerar como critérios de compras sustentáveis podem ser incorporados em contratos de terceirização. Finalmente, existe uma necessidade de maior colaboração entre o setor público e o mercado, envolvendo também os principais fornecedores do setor público para a partilha das melhores práticas em compras sustentáveis, o que irá facilitar sua ampliação, segundo os autores.

Assim, apesar de já existirem excelentes iniciativas na área das compras públicas sustentáveis, é preciso dinamizar a sua prática para se obter resultados expressivos e positivos que realmente produzam um impacto positivo para as políticas públicas e para o desenvolvimento nacional sustentável. Como exemplo, podemos citar as compras realizadas pelo governo federal no ano de 2014. Primeiramente cabe destacar que os dados divulgados possuem algumas distorções, haja vista que os itens de compra cadastrados como sustentáveis e não sustentáveis ainda precisam passar por uma revisão para tornar mais fidedigna sua classificação como itens sustentáveis.

Atualmente o Catálogo de Materiais – CATMAT, o qual faz parte do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais – SIASG do Governo Federal, possui 990 itens cadastrados como sustentáveis. Entretanto, dentre esses existem itens que não deveriam ser considerados como sustentáveis. Tendo por base estas considerações, verificasse que nos doze meses de 2014, as compras sustentáveis movimentaram R\$ 39,06 milhões na aquisição de bens, o que representa apenas 0,06% do total das compras públicas realizadas, conforme dados obtidos por meio da ferramenta “Painel de Compras” do site compras governamentais do MPOG. Essas informações contemplam todas as modalidades de aquisições e restringem-se ao âmbito da administração direta, autárquica e fundacional (órgãos SISG). Os bens

sustentáveis mais adquiridos em 2014 foram papel A4 (R\$ 12,9 milhões), aparelho de ar condicionado (R\$ 6,3 milhões) e microcomputador pessoal notebook (R\$ 5,2 milhões). Esses bens responderam, conjuntamente, por 62,7% do total das contratações econômica, social e ambientalmente responsáveis dos órgãos SISG. Durante o ano de 2014, 3.563 fornecedores participaram de processos de contratações sustentáveis. Deste quantitativo, 89% eram MPE. (TEIXEIRA, M., 2013; MPOG, 2016)

Outros dados importantes relacionados às compras públicas são os que apresentam o desempenho das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nas contratações públicas no período de janeiro a dezembro de 2014. A participação das MPEs nas compras e contratações públicas é interessante na medida em que traz benefícios em aspectos socioeconômicos e, por conseguinte, sustentáveis. As informações contemplam todas as modalidades de aquisições e restringem-se ao âmbito da administração direta, autárquica e fundacional (órgãos SISG). Entre janeiro e dezembro de 2014, as compras governamentais movimentaram R\$ 62,1 bilhões na aquisição de bens e serviços, dos quais, R\$ 16,7 bilhões (27%) referem-se às contratações junto as MPEs. Em 2014, nas compras de pequeno valor (até R\$ 80 mil), as micro e pequenas empresas forneceram para os órgãos SISG bens e serviços no montante de R\$ 4,54 bilhões, valor que corresponde a 71,2% dessas compras. (MPOG, 2016)

No relatório de atividades do TCU, referente ao 2º trimestre de 2011 (TC-017.517/2010-9), em auditoria realizada, chamou atenção do Tribunal o fato de que 73% dos órgãos fiscalizados não realizam licitações sustentáveis. Nota-se que as compras e contratações públicas sustentáveis têm ainda grandes possibilidades de expansão, o que demonstra a importância de se abordar o tema e discutir medidas que possam contribuir para a sua difusão e para uma gestão mais estratégica de suas atividades.

Impõem-se no atual contexto que as compras públicas devem estar direcionadas para fomentar políticas públicas de sustentabilidade, integrando assim a atuação das áreas e atividades meio com as políticas públicas implementadas pelas áreas e atividades fim do Estado. Para tanto, a seleção da proposta mais vantajosa dentro dos processos de compra deve estar pautada em atender ao interesse público não somente no preço, mas também deve estar em conformidade e considerar o objetivo maior de promover o desenvolvimento nacional sustentável e de contribuir para o alcance de resultados das políticas públicas.

O relatório do TCU, TC 017.517/2010-9, indica abertamente o modo como os gestores públicos devem agir:

Nesse cenário, insere-se a atuação governamental, que deve ser guiada por padrões sustentáveis de consumo, buscando fomentar uma economia de baixo carbono patrocinada pelo poder de compra do Estado e por sua capacidade de influenciar o setor produtivo e a sociedade civil.

O consumo mais responsável é condição indispensável para uma economia de baixo carbono, baseada na sustentabilidade, e o Estado tem o papel fundamental no fomento de um padrão de consumo mais racional, impulsionando o mercado e a sociedade a refletir e adotar novos hábitos e valores. O Brasil, como signatário de diversos acordos internacionais, como a Agenda 21, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Processo Marrakech, comprometeu-se a perseguir um padrão de consumo de recursos naturais mais sustentável e menores emissões de gases de efeito estufa.

A finalidade da Administração Pública é por em prática as políticas públicas e programas de governo. Para isso, é preciso gastar, mas deve fazê-lo de forma eficiente e sustentável, com zelo e austeridade, a fim de atender às necessidades da sociedade sem deixar de preservar o meio ambiente. Gerir bem os recursos financeiros e naturais é obrigação de todo e qualquer agente público. (TCU, TC 017.517/2010-9, p. 6; 45)

Corroborar neste sentido o relatório do TCU TC-046.616/2012-8, que traz a recomendação de que o órgão adote critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação, bem como na contratação de serviços ou obras, conforme disposto na Decisão Normativa TCU nº 108, de 24 de novembro de 2010, na Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, e na Portaria nº 02, de 16 de março de 2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Importante também citar o Relatório TC 003.405/2010-9, do Min. Benjamin Zymler, que diz ser louvável a preocupação dos gestores em contratar empresas que adotem em seus processos produtivos práticas responsáveis ambientalmente.

[...] a adoção dessas restrições ambientais deve se dar paulatinamente, de forma que os agentes do mercado possam se adaptar a essas novas exigências antes delas vigorarem plenamente. Caso contrário, estar-se-ia criando uma reserva de mercado para as poucas empresas que cumprirem de antemão essas exigências, implicando violação ao princípio constitucional da livre concorrência, maiores custos e reduzidas ofertas de produtos. (TCU, TC 003.405/2010-9)

Assim, cabe aos gestores públicos desenvolver progressivamente planos e ações estratégicas, em todos os níveis de governo e dentro das organizações públicas, focados nos pontos que estão dificultando a difusão deste novo modo de planejar e executar as compras e contratações governamentais. Ainda existem grandes desafios, por isso é necessário avançar mais para que a administração pública conquiste resultados positivos em larga escala, evitando-se que existe apenas um discurso e pouca aplicabilidade. Destaca-se que realizar compras públicas sustentáveis não é mais uma possibilidade, mas sim se impõe aos gestores o poder-dever de realizar compras e contratações sustentáveis.

As compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador, quando são inovadas e otimizadas. (FERRER, 2015)

Tal complexidade requer uma gestão profissional, feito por servidores capacitados. Importante frisar que o gestor de compras deve atuar desde o planejamento e dimensionamento da demanda até a fiscalização e gestão dos contratos. Assim, percebe-se que não adianta apenas incluir critérios de sustentabilidade em um edital de compra. A sustentabilidade começa no dimensionamento correta da compra e se estende até a fiscalização final de um contrato.

Outra iniciativa importante na área de compras sustentáveis refere-se a troca de experiências e boas práticas por meio da realização de *benchmarking* entre organizações públicas e a divulgação de experiências positivas realizadas, o que irá contribuir para a disseminação desta prática por toda administração pública. Merece destaca aqui boas práticas que estão sendo desenvolvidas pelo Estado de São Paulo e de Minas Gerais, bem como o Programa Fornecer, desenvolvido pelo Governo do Rio Grande do Sul. Além disso, é necessário que haja uma constante atualização dos catálogos de materiais e serviços, bem como sua padronização.

É importante proporcionar um ambiente e condições favoráveis para que as compras públicas possam ser realizadas dentro desta nova perspectiva. A mudança também deve ser implementada de forma gradual, pois depende também do mercado e de outros atores se adaptarem as novas exigências e critérios. Para isso, é fundamental que seja realizada uma articulação entre todos os envolvidos, onde se destaca no nível federal a importância da Secretaria-Executiva da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP e da SLTI, possibilitando assim que as compras públicas sejam consolidadas como um instrumento de avanço das políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável.

A adoção de critérios que procurem preservar mais o meio ambiente – deve ser gradual, pois a sociedade ainda está se adaptando a estas práticas novas, aliás, não apenas a sociedade como também a administração pública (MENEGUZZI, 2011 apud COSTA, Carlos, 2011, p. 20)

Corroborar este entendimento o relatório TC-003.405/2010-9 do TCU:

[...] louvável a preocupação dos gestores em contratar empresas que adotem em seus processos produtivos práticas responsáveis ambientalmente. (...) a adoção dessas restrições ambientais deve se dar paulatinamente, de forma que os agentes do mercado possam se adaptar a essas novas exigências antes delas vigorem

plenamente. Caso contrário, estar-se-ia criando uma reserva de mercado para as poucas empresas que cumprirem de antemão essas exigências, implicando violação ao princípio constitucional da livre concorrência, maiores custos e reduzidas ofertas de produtos. (TCU, TC-003.405/2010-9).

4.2 Compras Públicas Inovadoras

As organizações públicas vêm sendo cada vez mais confrontada com a necessidade de aumentar sua eficiência, diminuir seus custos, enxugar sua estrutura e aumentar sua agilidade. Nesta perspectiva é fundamental que ocorra um processo de inovação dentro das instituições públicas. (FARIA, 2009)

Esta busca descrita por Faria (2009) se reflete também no processo de compras públicas, o qual necessita também de ideias inovadoras para ser aperfeiçoado. Além da inovação dentro do processo de compra, a atividade de compra também exerce o papel de buscar induzir o mercado com vistas ao desenvolvimento da inovação, por meio do poder de compra do Estado.

Desta forma, a inovação, como a sustentabilidade, está ligada a inovação do processo como também é um dos objetivos da compra pública. Além de impulsionar o consumo sustentável, os governos podem fomentar a inovação, desempenhando um papel importante no desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias. Aqui, mais uma vez se vê o uso do poder de compra do Estado como um instrumento estratégico para fomentar a inovação, como também a sustentabilidade e o desenvolvimento nacional. O interesse no uso das licitações públicas no incentivo à inovação e nos seus desdobramentos mais amplos para o desenvolvimento tem ressurgido de forma mais intensa desde os anos 2000. (LESSA, 2014)

Rauen (2015) destaca que as compras públicas e a dimensão da inovação atuam de duas formas: a primeira é a chamada “compra pré-comercial” – PCP, enquanto a segunda é a compra pública para inovação ou PPI (*public procurement of innovation*). A PCP atua demandando a realização de pesquisa e desenvolvimento (P&D), tendo por objetivo solucionar desafios específicos por meio da contratação. Já as PPIs, muito em discussão em países desenvolvidos, envolvem a compra de produtos e/ou processos novos, mas já inseridos no mercado (ou prestes a serem), estimulando o surgimento de inovações por meio do uso do poder de compra do Estado.

As compras públicas pré-comerciais são um tipo especial de aquisição feita pelo governo, no qual contrata-se um serviço de P&D com a expectativa de gerar conhecimento aplicado à atuação do Estado ou à solução de problema específico (portanto, mais “D” do que “P”). Esse tipo de contrato não é rotineiro e depende de cada objeto contratado. Trata-se de um processo de aquisição envolto em risco e que

não se assemelha às compras tradicionais de bens comerciais disponíveis em prateleira. (RAUEN, 2015, p. 9)

Moreira e Vargas (2009) salientam que uma das formas de atuação do Estado como consumidor é justamente a partir de definições políticas e estratégicas poder induzir inovações, e, conseqüentemente, intervir de maneira proativa no ritmo e na direção do desenvolvimento empresarial e econômico. O autor ainda destaca que a utilização das compras governamentais enquanto instrumento de incentivo ao fomento de inovações teve como primeiro registro em documento produzido pela Comissão Europeia, em 2004, que reconhecia que “as compras governamentais poderiam ser utilizadas para prover mercados pioneiros para novos produtos intensivos em inovação e pesquisas” (EUROPEAN COMMISSION, 2005, apud MOREIRA; VARGAS, 2009).

Além do incentivo ao mercado, para o desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços, o próprio governo também pode se beneficiar com incentivo a produtos e serviços inovadores que podem ajudar o governo a obter melhor valor para o dinheiro público ao melhorar a qualidade dos serviços e reduzir custos permanentes (DTI, 2003, apud MOREIRA; VARGAS, 2009).

[...] as compras governamentais podem constituir instrumentos eficazes para a indução de inovações. Seu uso eficiente com essa finalidade, no entanto, depende do preparo governamental para provocar a indução nas empresas fornecedoras. Demarca-se, por fim, que a efetiva indução de inovações com a utilização das compras governamentais requer não apenas intencionalidade política, mas também capacitação governamental para a adoção de requisitos de fornecimento efetivos na indução de soluções genuinamente inovadoras. (MOREIRA; VARGAS, 2009, p. 42)

Hoje, ainda é pequeno o número de compras públicas com o invés da inovação, fato que pode mudar com as recentes mudanças legais. Existe pouca consciência sobre esse tipo de instrumento enquanto estratégia de política científica e tecnológica no país, que ainda está muito distante das políticas desenvolvidas em outros países. (RAUEN, 2015)

O baixo uso de iniciativas de investimentos governamentais em P&D via contratação não é condizente com o tamanho, posição internacional e quantidade de desafios da sociedade brasileira. (RAUEN, 2015, p. 13)

4.2.1 Aspectos legais e iniciativas governamentais

Como já dito, por meio da Lei Federal nº 12.462/2011, o Governo Federal instituiu uma nova modalidade de contratação, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Como se sabe, o RDC é aplicado somente a algumas áreas e possui objetivos

específicos, o que torna esta modalidade ainda restrita quanto ao seu uso pela Administração Pública. Em recente mudança, realizada por meio da Lei nº 13.243/2016, foi instituído que o RDC também poderá ser aplicado as ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação, justamente porque esta modalidade de licitação tem como um de seus objetivos o incentivo a inovação tecnológica. Esta mudança no RDC contribui para que as compras públicas possam promover a inovação dentro da Administração Pública.

Indo ao encontro deste ideal de incentivo a inovação por meio do uso das compras públicas, a referida Lei Federal nº 13.243/2016, a qual dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, é um dos grandes avanços na área de incentivo à inovação. A referida Lei estabelece ainda, entre as medidas e como instrumento de incentivo, de estímulo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, a utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação.

Importante destacar que pela primeira vez uma norma legal traz em seu texto de forma literal o uso do poder de compra do Estado. Isto demonstra de forma clara a importância estratégica das compras públicas dentro das políticas públicas e para a busca pelo desenvolvimento nacional, como foi destacado anteriormente. A indução de inovação por meio de compras públicas torna-se, a partir da publicação desta Lei, um instrumento estratégico formalizado, restando agora ao Estado e as organizações públicas estabelecer ações que de fato promoção este objetivo. Esta mudança de papel das compras públicas impõe de forma ainda mais visível a necessidade de que haja um aperfeiçoamento na gestão das compras públicas.

Outra importante mudança trazida pela Lei nº 13.243/2016 foi a inclusão, nos casos de dispensa de licitação, do inciso XXXIV.

Art. 6º O art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXXIV:

“Art. 24.

XXXIV - para a aquisição por pessoa jurídica de direito público interno de insumos estratégicos para a saúde produzidos ou distribuídos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da administração pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, **desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos**, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde – SUS, nos termos do inciso XXXII deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (LEI FEDERAL nº 13.243, 2016)

Das alterações ocorridas no art. 24 da Lei nº 8.666/1993, foi fundamental a que torna possível a aquisição de P&D por meio da dispensa do processo licitatório, incluído pela Lei nº 12.349/2010.

XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes. (LEI FEDERAL nº 12.349, 2010)

Importante frisar ainda que existem normas, incluindo a própria Lei nº 8.666/1993, que estabelecem margem de preferência em licitações para aqueles produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país. Segundo o ICLEI, muitos países já incentivam a inovação por meio das compras públicas, o que comumente é chamado de compras públicas para a inovação (*“procurement for innovation”*). Este papel das compras públicas vem sendo cada vez mais discutido, debatido e posto em prática.

Recentemente aconteceu uma interessante iniciativa para promover a inovação dentro da gestão pública. Promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ocorreu em 2015, a primeira edição da *Semana de Inovação em Gestão Pública – Transformando Ideias em Soluções*, onde o objetivo principal foi o de promover a cultura de inovação e empreendedorismo na Administração Pública e criar um ambiente interativo e criativo com ideias e soluções para a melhoria de processos e serviços públicos, sendo que muitos dos temas tratados envolviam justamente a área de compras públicas.

Rauen (2015) destaca que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação lançou recentemente programas de incentivo as compras públicas voltadas para a inovação, mas que ainda é prematura uma avaliação quanto aos resultados obtidos por essas iniciativas.

Embora o tema da inovação voltado para as compras públicas ainda não receba o tratamento adequado, sua importância dentro da nova concepção de compras públicas é indiscutível, sendo esta mesma ideia válida para a sustentabilidade, haja vista o potencial que ambas, inovação e sustentabilidade, possuem dentro da área de compras públicas.

Assim, da mesma forma que no capítulo anterior, partindo de um olhar multidimensional sobre as compras públicas, cabe destacar também a importância destas outras duas dimensões, quais sejam a temática da sustentabilidade e da inovação dentro das compras públicas inteligentes.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender aos objetivos propostos neste trabalho, foi realizada uma revisão da literatura, que envolve a pesquisa bibliográfica e documental – visando obter os elementos sobre a situação atual do problema pesquisado, bem como conhecer as publicações existentes sobre o tema e os aspectos que já foram abordados pelos estudiosos da área.

A pesquisa bibliográfica foi realizada com base em material já elaborado, constituído de livros, artigos científicos, material pesquisado na internet, palestras, manuais e trabalhos acadêmicos, jurisprudências e legislação sobre o tema de pesquisa. Esta revisão de literatura formou o embasamento teórico realizado nos capítulos anteriores.

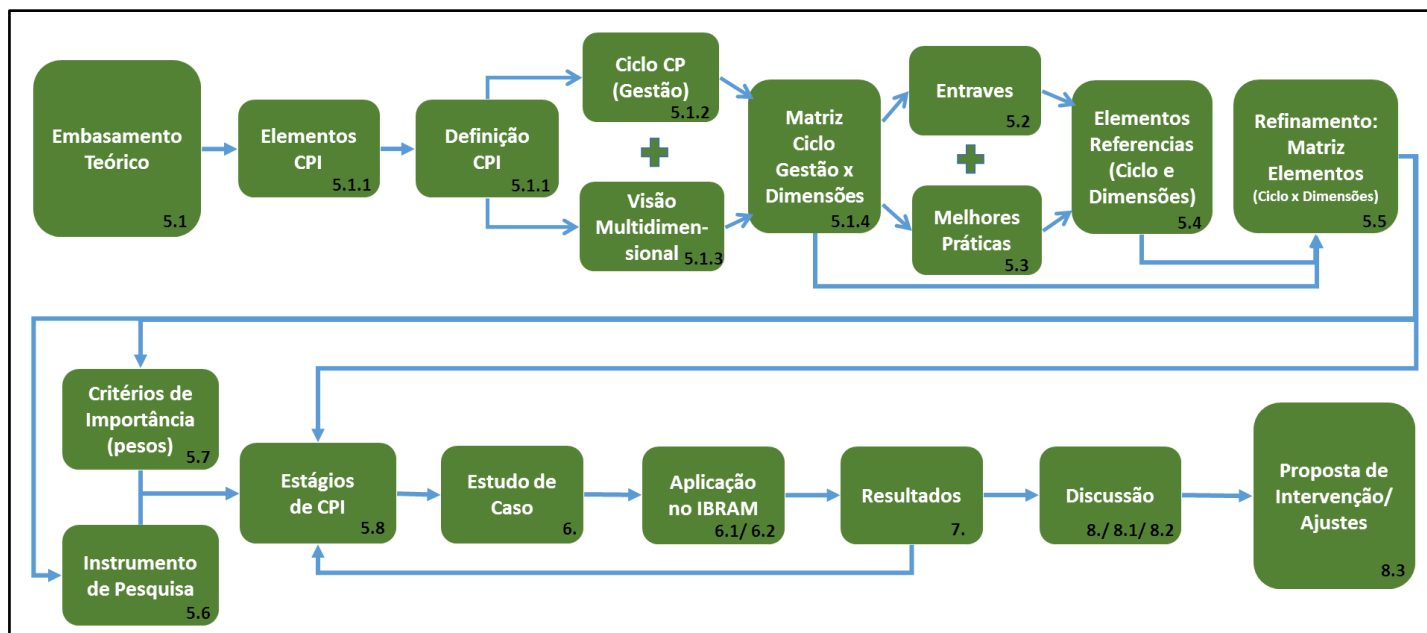
Lakatos e Marconi (2010) destacam que as pesquisas documental e bibliográfica fazem parte do processo de documentação indireta, onde a técnica de pesquisa documental tem seu foco nas fontes primárias – documento de primeira mão – e a pesquisa bibliográfica nas fontes secundárias – levantamento bibliográfico já publicado.

Considerando o formato deste trabalho, o qual tem como um de seus objetivos a apresentação de uma proposta de intervenção na área de compras no IBRAM/DF, foi desenvolvido um estudo de caso dentro dessa organização. Conforme Yin (2015), o estudo de caso é um método de pesquisa que permite que se investigue com foco em um “caso” concreto, estabelecendo-se a partir dos achados na pesquisa uma discussão e debate sobre o objeto de pesquisa. Yin (2015) ainda destaca que o estudo de caso pode ser utilizado para que o pesquisador teste uma hipótese, teoria ou mesmo um instrumento de pesquisa para depois, a partir do caso estudado, replicar para outros indivíduos ou organizações.

Assim, a partir da ideia de se apresentar uma proposta de intervenção, bem como do fato das compras públicas serem um processo complexo e que necessita ser mais investigado, o método de pesquisa de estudo de caso se mostra apropriado, indo ao encontro dos entendimentos trazidos por Yin (2015).

Partindo-se do embasamento teórico sobre as compras públicas e da proposta de se realizar o estudo de caso, foi proposto um método de trabalho, conforme a **Figura 14**, que visa, principalmente: apresentar uma definição de compras públicas inteligentes; criar um instrumento de pesquisa destinado para a análise estratégica das compras inteligentes de uma organização pública; e fixar um parâmetro de comparação entre os estágios de compras públicas inteligentes, visando o diagnóstico e o posterior aperfeiçoamento da atividade de compras dentro das organizações públicas, por meio de uma proposta de intervenção.

Figura 14 – Metodologia do trabalho de pesquisa



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Após esta apresentação da metodologia, segue-se com o detalhamento de cada uma das etapas que a compõem.

5.1 Compras Públicas Inteligentes - CPI

Considerando as reflexões até aqui realizadas, esta pesquisa visou apresentar uma definição de compras públicas inteligentes, a qual serviu de base para a elaboração do modelo (mapa) de análise estratégica da atividade de compras públicas.

Após a definição, o próximo passo foi apresentar uma visão multidimensional sobre as compras públicas, bem como um olhar estratégico sob o ciclo das compras públicas, explorando a temática das compras governamentais sob a forma das dimensões e de seu circuito de gestão.

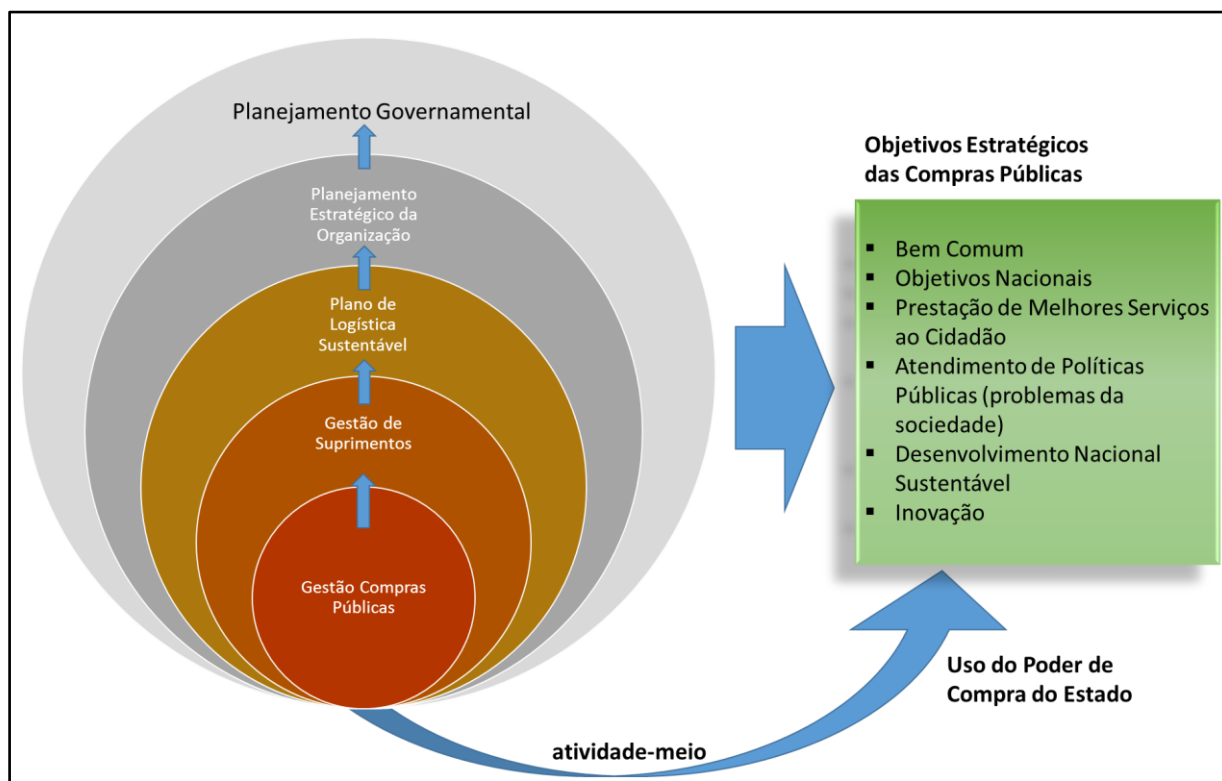
5.1.1 Definição de Compras Públicas Inteligentes

Conforme visto, a atividade de compras públicas possui uma grande complexidade, não sendo apenas um simples processo operacional (possui um ciclo de gestão; dimensões correlatas; inúmeros atores; faz parte do processo de logística e da gestão de

suprimentos; e, está vinculada com as políticas públicas e com os objetivos-chave de governo, como por exemplo, o desenvolvimento nacional sustentável).

Assim, a partir de uma abordagem estratégica, visualiza-se então esta perspectiva estratégica das compras públicas e o uso do poder de compra do Estado.

Figura 15 – Visão estratégica das compras públicas

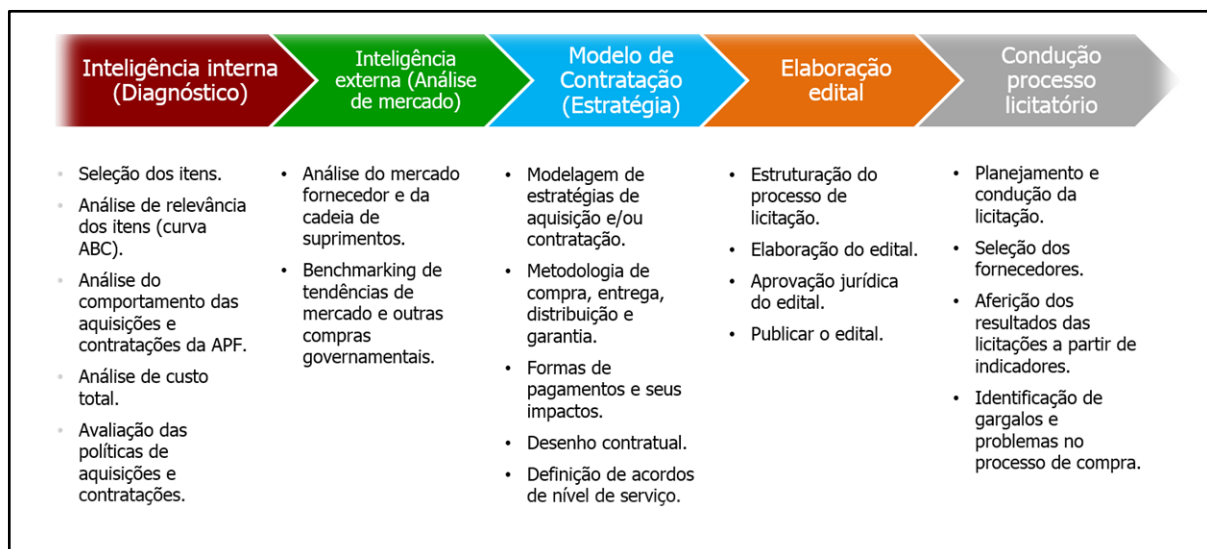


Fonte: Elaborado pelo Autor, baseado em Ferrer (2015).

Igualmente, o objetivo das compras públicas também possui uma face estratégica, que se distingue daquele pensar em apenas atender uma demanda pelo menor preço.

A qualidade do gasto e a eficiência das compras públicas do Estado apresentam-se como pressupostos importantes para o êxito de qualquer gestão. Compras públicas idealizadas, estruturadas e planejadas com excelência inevitavelmente resultam em melhores serviços e melhor qualidade de vida aos cidadãos. (BARBOSA, 2015, p. 41)

Assim, para se alcançar uma qualidade do gasto e a eficiência das compras públicas é preciso que a atividade de compras seja estruturada a partir de uma abordagem estratégica, o que pode ser visualizado na **Figura 16**.

Figura 16 – Metodologia de abastecimento estratégico

Fonte: Lopes (2015).

Desta forma, o potencial estratégico e o uso do poder das compras públicas pressupõem que sua atividade seja realizada a partir de uma governança sólida, passando pela sua gestão executada de maneira responsável e estratégica. Para tanto, as definições mais simplificadas ou primárias das compras públicas não estão de acordo com essas premissas, pois existe o entendimento de que as compras públicas operam dentro de um novo paradigma e devem assim atuar de forma estratégica, por meio de um processo inteligente.

Corroborando com este entendimento as palavras de Squeff (2014).

Ainda que as aquisições e contratações do setor público visem prioritariamente ao cumprimento das diversas missões governamentais, é inegável que uma utilização mais articulada do potencial econômico desta demanda pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento. (SQUEFF, 2014, p. 1)

Desta forma, a utilização de uma definição mais primária das compras públicas, como sendo o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor, não mais traduz a dinâmica que envolve as compras públicas.

Ademais, sabe-se que apesar de avanços, considerando o novo paradigma que se impôs à área de compras, implementar compras públicas de forma inteligente, eficiente e sustentável ainda é um grande desafio.

Assim, entende-se que é necessário que exista uma definição, um conceito de compras públicas que vá ao encontro deste novo cenário que se impõe para a atividade, embasando, portanto, um processo de inteligência que deve ser realizado na atividade de compras públicas. Para tanto, conveniamos chamar de compras públicas inteligentes – CPI este novo modelo de compras que deve ser aprimorado visando melhores resultados dentro das organizações públicas.

Fenili (2016) apoia esta afirmação na medida em que considera como característica principal de uma central de compras a capacidade de inteligência no que se concerne ao planejamento e à organização das demandas, bem como ao relacionamento com os clientes internos.

Florencia Ferrer (2015) também lança a importância deste novo pensar sobre as compras públicas, destacando que hoje se gasta mais tempo na execução da compra que no seu planejamento e, com isso, o Estado não usufrui das vantagens de escala e de capilaridade, vantagens que precisam ser articuladas por meio de uma inteligência centralizada de compras. A autora destaca ainda, como exemplo, que quando não se tem ganho de escala, quando não se tem diretrizes na área de compras públicas, o impacto de compras públicas sustentáveis não é duradouro e perde-se o seu poder transformador de influenciar no desenvolvimento sustentável.

Teixeira et al. (2015) ainda contribuem expressando que se deve buscar elevar o esforço de inteligência em compras públicas. Este esforço de inteligência não deve ser traduzido apenas como a informatização dos processos, mas sim por meio de ações de governança e gestão, tendo um olhar estratégico do ciclo de compras, de suas dimensões e da atividade como um processo estratégico dentro da organização.

Squeff (2014) também tem este mesmo entendimento:

[...] entretanto, se o objetivo dos processos de aquisição e contratação do governo é o provimento de serviços e bens necessários ao seu funcionamento, não se deve perder de foco a oportunidade para o aperfeiçoamento da ação governamental que daí decorre. Ao se tornar um cliente mais inteligente, incrementando as condições de demanda, o governo simultaneamente pode passar a ofertar serviços públicos melhores à sociedade. (SQUEFF, 2014, p. 52)

Nesse sentido, Ferrer (2015) destaca com propriedade que a utilização de ferramentas ou meios eletrônicos deve ser feita com cautela e de forma planejada e se tenha uma visão sistêmica e estratégica, incorporando inteligência ao processo e não apenas informatizando.

Janny et al. (2011) ainda corroboram acrescentando que este novo modelo de compras deve ser planejado e estruturado de forma que a tomada de decisão seja realizada a partir de um cerne inteligente dentro das compras públicas. Nas palavras do autor:

Assim, o que é estratégico na gestão de suprimentos é a modelagem de um “sistema de inteligência de compras” que permita a construção de árvores estratégicas de decisão que levem à melhor estrutura, especificação, tipo de contrato e modalidade de contratação para cada objeto, organização e contexto. Em suma, um modelo estratégico, sistêmico e contingencial de compras e contratações. (JANNY et al., 2011. p. 4)

Este novo olhar das compras públicas, sendo realizada de forma inteligente, ou seja, com tomada de decisão estratégica, com foco nos objetivos e resultados governamentais e, agregando valor ao processo, já é adotado em parte nas definições que se expressam sobre as compras públicas sustentáveis, mas traduzidos pelo enfoque da sustentabilidade, ou seja, dos objetivos e resultados que se pretende alcançar.

Compras públicas sustentáveis é uma compra inteligente - isso significa melhorar a eficácia dos contratos públicos e ao mesmo tempo usando o poder de mercado público para trazer importantes benefícios ambientais e sociais locais e globais. (ICLEI, 2007, p. 6, tradução nossa)

Em outra passagem referida no manual de compras públicas sustentáveis publicado pelo ICLEI (2007) as compras sustentáveis são descritas como aquelas que objetivam assegurar que os bens e serviços comprados alcancem uma boa relação qualidade-preço, considerando o ciclo de vida do produto, e gerem benefícios não somente para sua organização, mas também para o meio ambiente, a sociedade e a economia, envolvendo um olhar além das necessidades de curto prazo, mas considerando-se também os impactos de longo prazo de cada compra pública.

Essas definições de compras públicas sustentáveis englobam todos os elementos do tripé da sustentabilidade (impacto ambiental, social e econômico), reforçando então os objetivos de se reduzir os impactos ambientais, estimular melhorias sociais e alcançar eficiência financeira, utilizando-se do uso do poder de compra do Estado.

Certamente, um dos resultados que se espera de uma compra pública inteligente é que a Administração Pública alcance a proposta mais vantajosa, considerando como mais benéfica a compra que esteja em sintonia com o conceito deste novo paradigma que se impõe ao setor de aquisições, que é de se realizar compras públicas sustentáveis.

Entretanto, entendemos que estas definições de compras públicas sustentáveis focalizam os objetivos e nos resultados que se pretende alcançar, deixando de lado o enfoque do processo e da gestão compras públicas.

Assim, concebemos como ideal que a definição de CPI deve incorporar os elementos trazidos dos conceitos de compras sustentáveis integrando as perspectivas trazidas pelas outras abordagens contemporâneas sobre o tema, tais como os aspectos ligados ao processo e a gestão das compras públicas.

De tal modo, apresentam-se, a seguir, levantamentos trazidos a partir do embasamento teórico analisado dentro deste trabalho. Estes levantamentos são essenciais para que possamos obter um juízo sobre a temática das compras públicas.

Quadro 5 – Critérios e levantamentos sobre a temática das compras públicas

CRITÉRIOS	LEVANTAMENTOS
Elementos fundamentais de uma compra pública	• Fator tempo; • Valor despendido (vantagem ou o “menor melhor preço”); e • Qualidade do que se quer adquirir ou contratar.
Atributos das compras públicas	• Celeridade do rito de compra; • Qualidade do objeto adquirido; e • Preço econômico.
Aspectos estratégicos das compras públicas	• Uso do poder de compra do Estado; • Coopera para o alcance das políticas públicas (desenvolvimento local, distribuição de renda, meio ambiente, aspectos sociais, entre outros); • Colabora para o desenvolvimento nacional sustentável (compras sustentáveis); • Incentivo ao fomento de inovações e desenvolvimento tecnológico; • Oportunidades para o fomento à competitividade; • Deve estar alinhado junto ao mercado e fornecedores, influência da cadeia de fornecimento; e • Contribui para o desenvolvimento do mercado econômico, nichos e segmentos de mercado.
Aspectos Legais (Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e Art. 37 da Constituição Federal)	• Garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável; • Obedecer ao princípio da eficiência; • Processada e julgada em estrita conformidade com os seguintes princípios básicos: 1. Legalidade 2. Impessoalidade 3. Moralidade 4. Igualdade 5. Publicidade 6. Proibição administrativa 7. Vinculação ao instrumento convocatório 8. Julgamento objetivo
Aspectos Administrativos	• Considerada como uma função administrativa dentro da organização, integrada ao processo de logística e a gestão de suprimentos; • Atividade meio essencial para o alcance das atividades finalísticas do governo;

Continua

	• Atua também como uma atividade finalística se utilizada de forma estratégica; e • Uma das principais atividades administrativas do governo, impacta praticamente todo o funcionamento da máquina pública e das unidades dentro da organização.
Aspectos Gerenciais	• Atividade administrativa estratégica que deve atender de forma eficiente as demandas e dos clientes internos e externos (mercado, sociedade). • As compras públicas devem ser observadas de forma multidimensional: envolvendo elementos de governança, gestão, operação, controle, inovação, marcos legais, entre outros; • Existe um ciclo de compras públicas que deve ser visto de forma global e estratégica; • As compras públicas devem ser realizadas por agentes e gestores capacitados e competentes; • Deve haver o gerenciamento de riscos; • Existe uma cultura organizacional das compras públicas que deve ser observada; • Os objetivos da área de compras devem estar alinhados aos objetivos estratégicos da organização; • O processo de compras deve estar envolvido na tomada de decisões estratégicas da organização; • Deve buscar a maior vantagem para a administração pública, compra pelo “melhor preço”; • É um processo estratégico de suporte para o funcionamento da organização, visando maximizar os resultados da organização; • O processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas; e • É um processo que agrega valor e atinge resultados estratégicos.

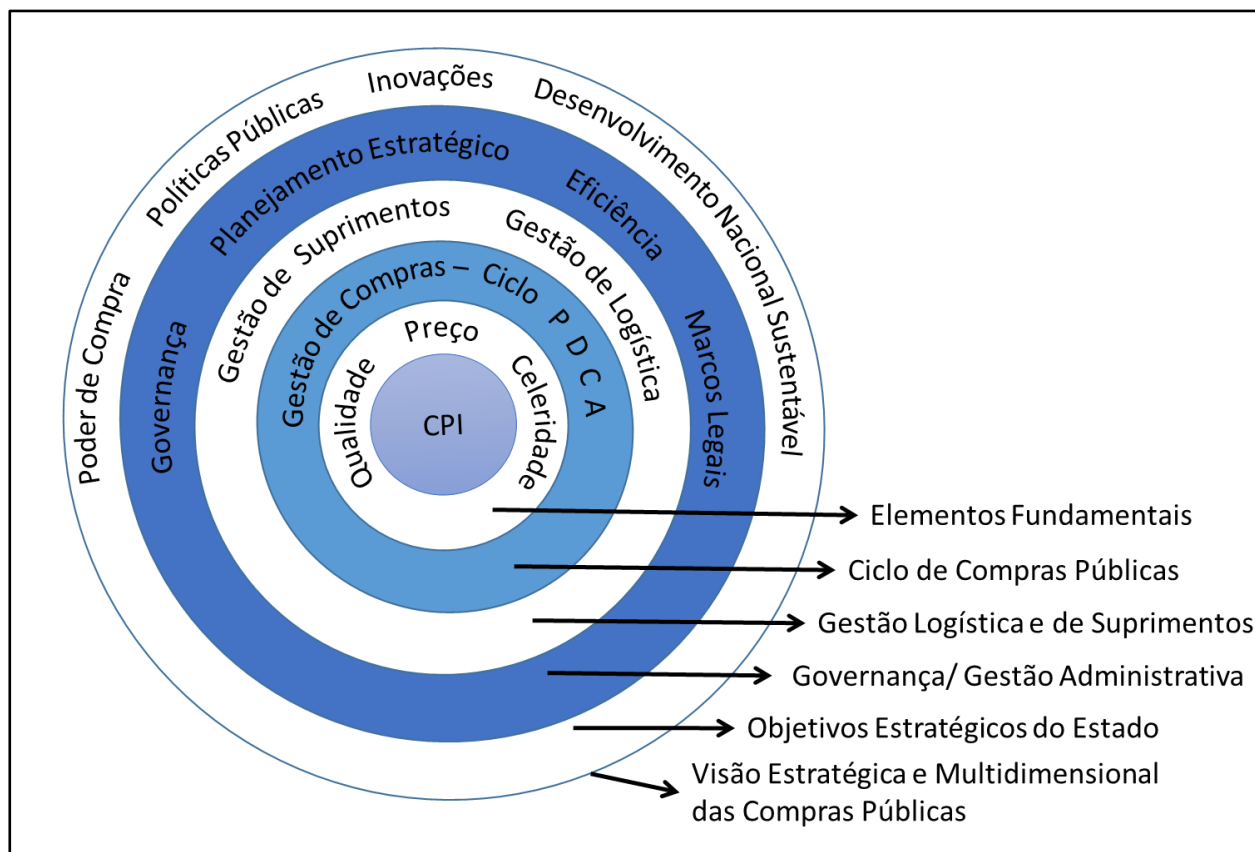
Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Por fim, a partir do contexto, das percepções e entendimentos vistos no referencial teórico, entende-se que devemos utilizar a terminologia de “compras públicas inteligentes - CPI” para se referir a esta atividade, a este processo estratégico que visa atender as demandas da organização, do governo e da sociedade. Assim, traduzindo este raciocínio, apresenta-se uma definição para CPI:

Atividade administrativa estratégica, estruturada e planejada com excelência gerencial, a qual está integrada a gestão de suprimentos e ao planejamento estratégico da organização, e que visa atender de modo legal, qualificado, célere e eficiente às demandas de aquisição de bens, serviços e obras para o adequado funcionamento da Administração Pública, ao mesmo tempo em que em tem como objetivo fundamental agregar valor à ação governamental a partir da utilização do poder de compra do Estado voltado para o alcance dos objetivos de Estado, da promoção da inovação e do desenvolvimento nacional sustentável. (ELABORADO PELO AUTOR, 2016)

Esta definição de compras públicas inteligentes é representada, em linhas gerais, conforme a **Figura 17**.

Figura 17 – Estrutura das Compras Públicas Inteligentes



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

5.1.2 Ciclo de Gestão de compras públicas

O caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos e a operacionalização das compras públicas, mas sim de forma multidimensional e abordando todo o ciclo de compras públicas. É necessário um olhar que nos permita – de modo amplificado – pensar na eficiência de ponta a ponta. (SANTANA, 2015)

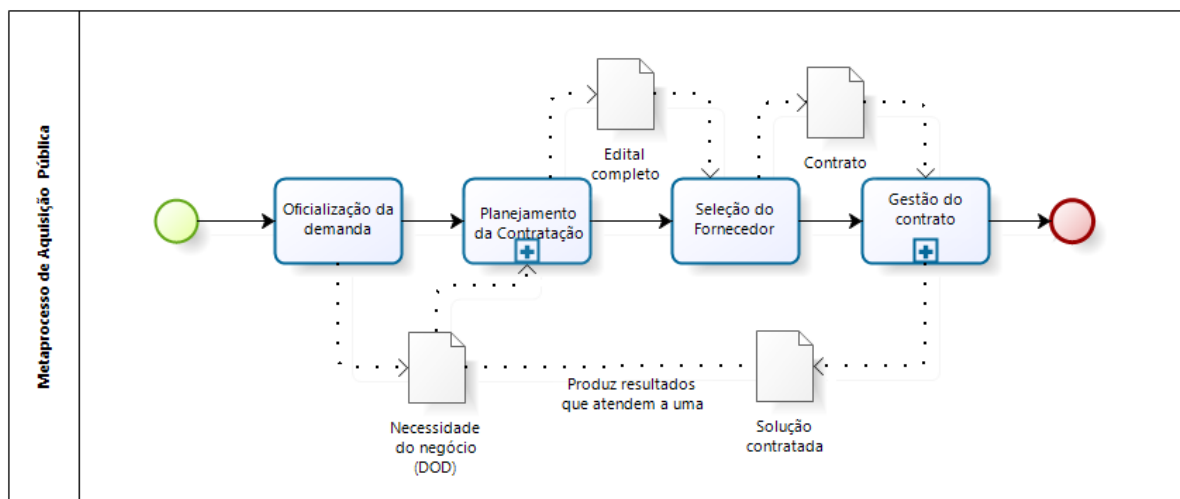
Quando pensamos em compras públicas, referimo-nos a um ciclo completo que começa no planejamento da compra e termina na proposta de ações corretivas. Ele incorpora temas legais, jurídicos, fiscais, de governança e gestão, de logística, de política de incentivos, de controle, de sustentabilidade, de inovação, entre outros tantos, que estão embutidos em cada uma de suas etapas. Santana considera que uma aquisição possui um ciclo de vida, entendida como um ciclo físico, ou seja, estágios ou etapas do processo de suprimentos, desde a origem (identificação das demandas) até a entrega final.

Quadro 6 – Visão amplificada do ciclo de aquisições governamentais

CICLO DAS AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS (VISÃO AMPLIFICADA)					
DEMANDAS ESPECÍFICAS	FAMÍLIAS	PROCEDIMENTOS DE PLANEJAMENTO	MODULAÇÃO	OPERAÇÃO/ EXECUÇÃO	GESTÃO E FISCALIZAÇÃO
ANÁLISE SOBRE: • QUALIDADE DO GASTO • DIMENSIONAMENTO DA DEMANDA • SOLUÇÕES COMPARTILHADAS • DEMANDAS EM SI • INDICADORES • ESTRATÉGIAS • POLÍTICAS • ETC.	• COMBUSTÍVEIS • TIC • MEDICAMENTOS • OBRAS • OBJETOS ESPECIAIS • COMPRAS EM GERAL • SERVIÇO DE TERCEIROS • ETC.	• FORNECEDORES • AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS • DESCENTRALIZAÇÃO OU CENTRALIZAÇÃO • FORMULAÇÃO DE INDICADORES • PADRONIZAÇÃO • MARCO REGULATÓRIO • TALENTOS HUMANOS • ETC.	• TR – TERMO DE REFERÊNCIA • PROJETO BÁSICO • RITUALÍSTICA • DECISÃO SOBRE INVESTIMENTOS • ETC.	• PORTAL DE COMPRAS • PREGÃO • COMPRAS ELETRONICAS • CONVITE • TOMADA DE PREÇOS • CONCORRÊNCIA • RDC • DISPENSA • SRP	• GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO • AVALIAÇÃO DO FORNECEDOR • SANÇÕES • RESULTADOS

Fonte: Santana (2015, p. 71).

O documento chamado “RCA - Riscos e Controles nas Aquisições” publicado no site do TCU traz também uma visão do metaprocesso de aquisições, o qual se entende como sendo o ciclo de compras públicas.

Figura 18 – Metaprocesso de Aquisições Públicas

Fonte: TCU (2016).

Teixeira et al. (2015) destaca a necessidade de apresentar todas as etapas do ciclo de compras, chamando atenção para a necessidade de uma visão integrada, não só do ciclo em si, como ir além das fronteiras da área de compras e da própria organização pública. Os autores lançam o entendimento de que os ciclos de compras públicas são bem parecidos em sua delimitação, havendo pequenas nuances entre os modelos. Para tanto, fazem um

comparativo entre o ciclo desenvolvido por Archer e Yuan (2000) e o criado por Murray (2009).

Tabela 5 – Comparativo entre o ciclo de compras desenvolvido por Archer e Yuan (2000) e o criado por Murray (2009)

Fase (Archer e Yuan, 2000)	Descrição	Etapa (Murray, 2009)	Fase genérica
1. Busca de informações	Se o cliente potencial não tem ainda uma relação estabelecida com as funções de vendas/marketing dos fornecedores para o produto/serviço necessário, é preciso buscar por fornecedores que possam satisfazer os requisitos	1. Identificar necessidades 2. Desenvolver business case	1. Levantamento das necessidades
2. Contato com fornecedores	Quando um ou mais fornecedores adequados foram identificados, solicitações de cotação (RFQ), solicitações de propostas (RFP), solicitações de informação (RFI) ou convites para concorrências (RFB) devem ser lançados, ou deve ser feito contato direto com os fornecedores.	3. Definir a abordagem de compras	2. Avaliação do mercado fornecedor
3. Revisão de experiências	Referências sobre a qualidade do produto/serviço são consultadas e quaisquer requisitos para serviços de acompanhamento, incluindo instalação, manutenção e garantia são investigados. Amostras do produto/serviço considerado devem ser examinadas ou testes devem ser feitos.	4. Avaliar o fornecedor	
4. Negociação	Negociações são empreendidas e preço, disponibilidade e possibilidades de customização são estabelecidas. O calendário das entregas é negociado e o contrato para adquirir o produto/serviço é completo.	5. Negociação e escolha 6. Fechamento da compra	3. Licitação / Negociação
5. Execução/Cumprimento do Contrato	A preparação do fornecedor, a remessa, entrega e o pagamento para o produto/serviço são completados, baseados nos termos do contrato. A instalação e o treinamento também devem ser incluídos.	7. Gerir a implementação do contrato	4. Execução do contrato
6. Consumo, manutenção e descarte	Ao longo desta fase a organização avalia o desempenho do produto/serviço e quaisquer serviços de suporte que o acompanhem na medida em que são consumidos.		
7. Renovação	Quando o produto/serviço foi consumido e/ou descartado, o contrato termina ou o produto ou serviço precisa ser recontratado. A experiência da organização com o produto/serviço é revista. Se o produto/serviço precisa ser recontratado, a organização determina se considera outros fornecedores ou se continua com o mesmo fornecedor. Isso deve levar de volta às fase 1 e 4, respectivamente.	8. Fechamento / Revisão da necessidade	5. Avaliação do processo e dos resultados

Fonte: Teixeira et al (2015, p.8).

Para que se tenha uma visão clara do ciclo de compras, Murray apud Teixeira et al. (2015) entende que é necessário o estabelecimento de estratégias, prioridades e resultados desejados pela organização, que “ativará” o ciclo de compras, visto assim como parte integrante das atividades da organização com vistas à consecução de seus objetivos estratégicos e organizacionais.

Ferrer ressalta que este tipo de abordagem, pensando as compras públicas como um ciclo, está circunscrito a alguns poucos casos no país. Assim, falta uma visão mais integrada da gestão de compras e contratações nas organizações públicas (TEIXEIRA et al., 2015).

Santana (2015) corrobora desta visão, salientando que há uma predominância do saber formal sobre o saber gerencial, este pouco ou quase nada estudado, o que se nota pela existência de centenas de livros jurídicos que tratam do tema de licitações e contratos e pouquíssimos tratando dos aspectos instrumentais do setor de compras públicas.

Esta visão restrita sobre a área de compras públicas acabou levando a prática de pensar somente nos procedimentos de transação ou operação, em seu conjunto de formalidades, ou seja, tornando a atividade de compras restrita a um setor que se preocupa com a operacionalização, deixando em segundo plano aspectos fundamentais para a atividade, como o plano de compras, o correto dimensionamento da demanda, a fiscalização dos contratos, entre outros. (SANTANA, 2015)

Um dos temas mais críticos é a gestão dos contratos, onde apesar da utilização de sistemas, ocorre inúmeras falhas na gestão dos contratos, onde ocorrer boa parte dos desvios. (FERRER, 2015)

Assim, parte do trabalho feito nas outras etapas do ciclo de compras públicas é perdido, pois a fiscalização e acompanhamento do contrato são fundamentais para que se produza os resultados esperados na gestão de compras públicas.

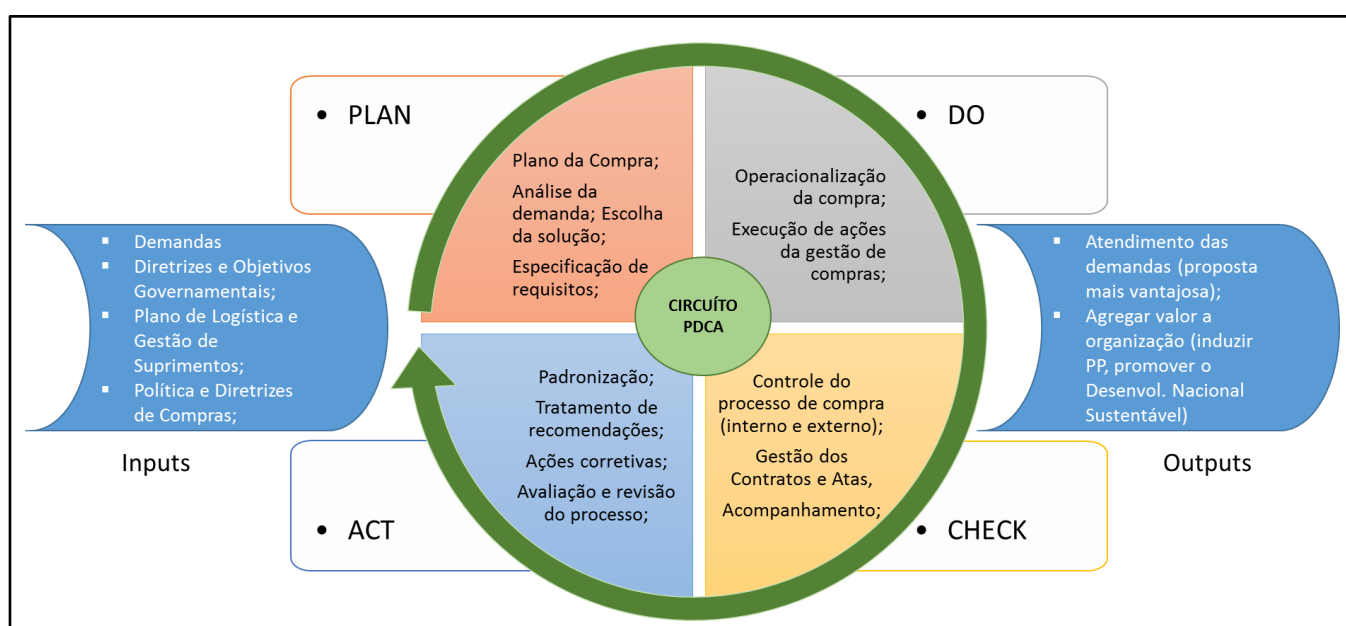
Percebe-se que é necessário que haja um núcleo de inteligência de compras dentro das organizações públicas que possa justamente acompanhar e gerenciar a área de compras de forma abrangente (ciclo) e principalmente na governança e gestão da atividade. Daí decorre a importância de se visualizar o ciclo de compras públicas, apresentando cada etapa de sua gestão para que se obtenha um entendimento sobre todo o processo, identificando onde se deve atuar e de que forma. O circuito de gestão de compras públicas percorre um caminho muito similar ao ciclo PDCA (ciclo de Deming ou ciclo de Shewhart, que é dividido entre as etapas de *Plan*, *Do*, *Check* e *Act*). Trabalhando a partir da visão do ciclo do PDCA é possível identificar com mais facilidade e promover melhorias contínuas no processo de compras públicas.

O princípio de iteração do PDCA lhe dá um sistema para realizar melhorias por etapas, executando o melhor que você pode dentro de ciclos de melhoria relativamente curtos. O PDCA é um sistema para realizar melhorias contínuas a fim de atingir o alvo ou níveis de desempenho cada vez maiores. (LIZARELLI; ALLIPRADINI, 2006).

Pereira (2012) destaca que se verifica a adoção da lógica gerencial das organizações privadas nas organizações públicas, orientando a execução de ações para obtenção de resultados, a partir do ciclo do PDCA. Sendo um ciclo, ocorrem melhorias contínuas no processo, gerando uma sucessão virtuosa de manutenção e progressão de resultados no gerenciamento e produção de trabalho. O ciclo do PDCA se aplica também a processos de rotina, onde já existem procedimentos operacionais padronizados, como é o caso de parte do processo de compras nas organizações públicas. A aplicação do sistema do PDCA pode ocorrer em todos os níveis dentro da organização, destaca o autor.

Assim, considerando a necessidade de se ter uma visão e entendimento do ciclo de compras públicas, incluímos abaixo uma perspectiva da atividade de compras públicas a partir do ciclo do PDCA, tendo em vista que esta ferramenta auxilia para que se possa obter uma melhoria contínua em todas as etapas de sua gestão, incluindo a operacionalização, controle e planejamento.

Figura 19 – Ciclo de Gestão de Compras Públicas



Fonte: Elaborado pelo Autor, baseado em Ferrer (2015).

Alinhada a esta perspectiva do ciclo de compras públicas, entende-se que deve haver um entendimento sobre as dimensões que abarcam o ciclo de compras, formando-se neste sentido um pensamento sistêmico e integrado sobre o processo e a atividade de compras governamentais.

5.1.3 Visão Multidimensional das compras públicas

A partir do estudo realizado no referencial teórico deste trabalho, bem como da definição de compras públicas inteligentes que foi proposta, foi possível olhar as compras públicas de forma multidimensional, estabelecendo as dimensões que são essenciais dentro desta concepção.

Conforme visto, é concreto que o processo de compra pública está cada vez mais complexo, tornando a tarefa de gerido ainda mais difícil e desafiador. A partir do novo paradigma que se apresenta para as compras públicas, qual seja o da sustentabilidade, inovação, uso do poder de compra, qualidade do gasto público, deve-se ter ainda mais conhecimento e uma visão amplificada e multidirecional das compras públicas. Não basta apenas a incorporação de meios tecnológicos ao processo de compras, é necessária esta mudança de percepção e entendimento sobre a sua temática na Administração Pública brasileira.

O Brasil é um dos países que mais tem avançado no mundo na incorporação de tecnologia nas compras públicas. Entretanto houve um superdimensionamento de sua importância. Hoje, há uma forte tendência a repensar a forma como as compras públicas são conduzidas, buscando uma visão sistêmica, tanto no seu planejamento como para sua execução. (FERRER, 2012)

Dito isto, é fundamental aprofundar o embasamento teórico quanto a esta necessidade de se ter um olhar sistêmico e multidimensional das compras públicas, haja vista o caráter transversal e complexo das compras públicas, onde muitas dimensões estão ligadas direta ou indiretamente a atividade.

Primeiramente, é essencial apresentar o que se entende por uma dimensão. Define-se dimensão como uma extensão em qualquer sentido, podendo também haver múltiplas dimensões, que podem concernir a níveis ou campos variados. Assim, uma visão multidimensional é aquela que enxerga uma multiplicidade de aspectos a considerar, haja vista a complexidade e o contexto de uma área ou de um tema, que neste trabalho é o das compras públicas. Entretanto, este tipo de análise multidimensional é pouco aplicado ao tema.

A ênfase atual nas decisões da Administração é colocada principalmente no processo de compras em si, mais do que numa visão mais ampla e integrada de logística e gestão de suprimentos. (TEIXEIRA et al, 2015, p. 13)

Santana (2015) afirmar que as aquisições governamentais nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, que

visam ao mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas. De acordo com Janny et al. (2011), o tema dos suprimentos de bens para organizações públicas tem sido, em geral, tratado de maneira fragmentada ou com visões parciais, o que envolve a área de compras públicas.

A definição de um modelo de gestão de suprimentos é uma questão ampla e mais complexa do que pode parecer à primeira vista. Por seu caráter, deveria ser sempre tratada a partir de um enfoque mais sistêmico e contingencial, mas, infelizmente, vem sendo tratada de forma fragmentada e a partir de visões parciais e, muitas vezes, dogmáticas. (JANNY et al, 2011, p. 2)

Entende-se que a partir de uma visão multidimensional e estratégica sobre a área de compras públicas pode-se atingir melhores resultados e gerar maiores impactos. É necessário que haja sinergia e alinhamento tanto no nível institucional, envolvendo unidades de governo, quanto no nível organizacional. Especificamente na área de compras públicas, é também essencial que ocorra esta sinergia e alinhamento. (FERRER, 2015)

Janny et al (2011) expõe que os suprimentos de bens, materiais e serviços para as organizações públicas têm sido tratados de forma fragmentada e a partir de visões parciais. Ora tratados como questão jurídica, ora como fonte de desperdícios, ora sob o ângulo exclusivo da corrupção, ora como razão da baixa qualidade do serviço público, ora como política de fomento à empresa local.

Santana (2015) afirma que há uma predominância do saber formal sobre o gerencial, este pouco ou quase nada estudado, o que acarreta uma visão minimizada sobre o ciclo e as dimensões das licitações e contratações públicas. Na visão do autor, a inquietação mais voltada para a formalidade e a legalidade dos procedimentos operacionais acaba limitando uma visão mais finalística e de resultados, bem como um olhar mais específico sobre a gestão e a governança das compras públicas.

Desta forma, quanto às aquisições governamentais são reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, a visão fica limitada ao mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas, ressalta Santana (2015). Assim, percebe-se que não se pode reduzir as compras públicas a ideia que esta atividade é apenas um conjunto de procedimentos formais, pois isso limita a visão de as compras públicas serem exploradas como possibilitadores e ferramentais de políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável.

Uma questão que corrobora com esta visão é a supervalorização da implementação dos meios eletrônicos nas compras públicas, que muitas vezes não tem a

abrangência e a visão do processo como um todo. “O uso indiscriminado do pregão mostra uma simplificação exagerada no entendimento das compras como políticas públicas”, destaca Ferrer (2012). A autora ainda descreve que a visão sobre a área de compras não deve se dar somente no aspecto normativo, ou tecnológico ou de gestão. Deve-se ter um olhar sobre a área que integre os componentes de gestão, de modernização tecnológica, de normatização e de política pública.

No Brasil existem destacam-se alguns casos estaduais que estão avançando neste sentido de visão sistêmica e dimensional sobre a área de compras, mas algumas dessas iniciativas acabam esbarrando principalmente na Lei Federal nº 8.666/1993, que engessa a forma de comprar e dificulta a gestão estratégica de suprimentos. De tal modo, uma depuração, simplificação e compilação contribuiria sobremaneira no encurtamento dos tempos e na obtenção da tão anelada agilidade no processo de abastecimento do Estado, ressalta o autor Renato Fenili (2016).

Outra questão importante é que uma visão global do processo de aquisições, bem como das dimensões que cercam a atividade, é mais viável quando existe uma unidade que possua capacidade, competência e tenha a atribuição de atuar dentro da área de compras públicas com este objetivo.

Por fim, este novo papel que as compras públicas assumem revela a importância de se ter um olhar multidimensional de todas as etapas do ciclo de compras e das dimensões que envolvem a atividade de compras públicas. A partir desta visão é que direcionamos este trabalho abordando as compras públicas de forma multidimensional, pois entendemos que este olhar é o que pode produzir maiores benefícios para o aperfeiçoamento das compras públicas visando uma melhor gestão e resultados, bem como a indução de políticas públicas e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, dentre outros objetivos.

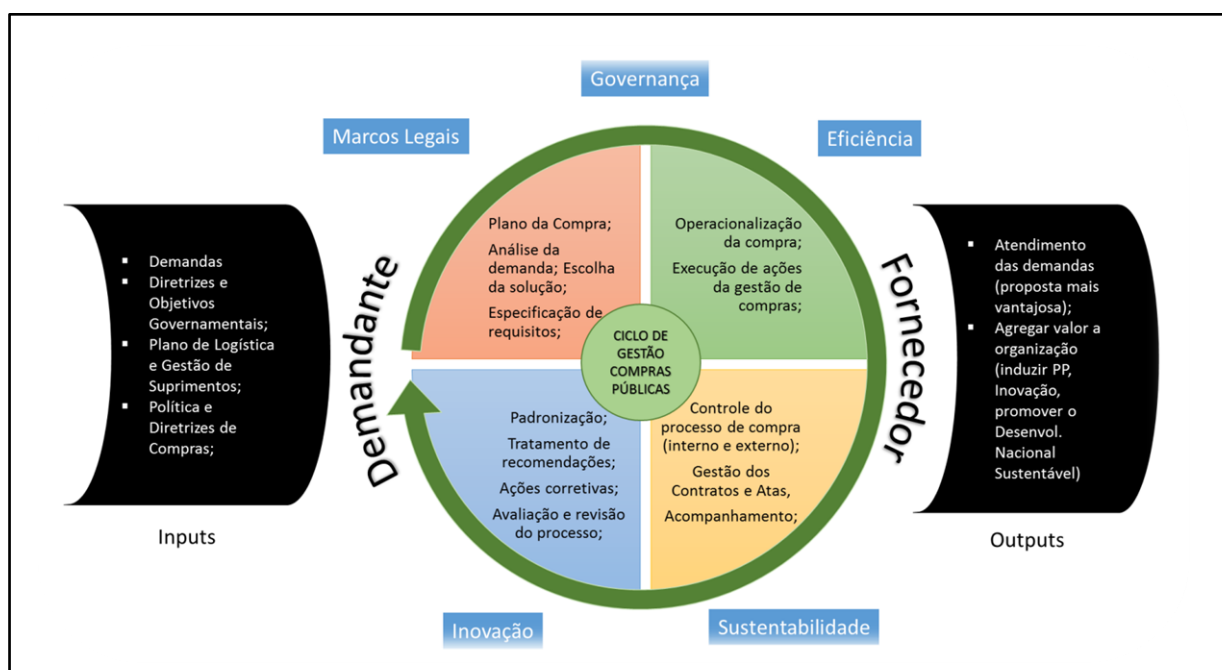
Figura 20 – Visão multidimensional das compras públicas



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Concluindo a ideia de compras públicas inteligentes – CPI, a **Figura 21** apresenta uma síntese da ideia de compras públicas inteligentes, onde podemos observar o ciclo de gestão de compras públicas e as dimensões que envolvem a área de compras, bem como os demais elementos que contribuem para a formação do conceito de CPI.

Figura 21 – Visão dos elementos das compras públicas inteligentes



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

A partir da proposta de definição de CPI, podemos vislumbrar que esta retrata o ciclo de gestão de compras públicas, onde existe um demandante e um fornecedor, atores-chave do processo, os inputs e outputs da atividade de compras públicas, juntamente com as dimensões propostas. Assim, estes elementos integram o procedimento que chamamos de compras públicas inteligentes. Um dos principais objetivos dessa ideia é dar inteligência ao processo de compras, alinhando todas as etapas do ciclo de compras governamentais. Esta inteligência das compras promove a criação de um processo integrado de logística, possuindo uma visão crítica e estratégica das compras públicas, ou seja, tendo um olhar sobre o custo total de uma compra e não apenas do preço pago, bem como a percepção dos objetivos estratégicos das compras, quais sejam o de induzir a execução das políticas públicas, contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável e a inovação.

5.1.4 Matriz: Ciclo de Gestão de Compras x Dimensões de Compras

A partir do entendimento que trabalhar com compras públicas inteligentes pressupõe uma visão ampla e estratégica que englobe tanto o ciclo de gestão de compras como as múltiplas dimensões que abarcam a área de compras, foi estabelecida uma matriz que vincula estes dois elementos. Esta matriz é basicamente uma estrutura conceitual básica, podendo também ser caracterizada como um *framework*, na medida em que contribuí para a busca de uma solução, que neste caso é a montagem do modelo (mapa) de análise estratégica das compras públicas inteligentes.

Quadro 7 – Visão dos elementos das compras públicas inteligentes

Matriz – Ciclo PDCA x Dimensões de Compras Públicas					
Dimensões de Compras Públicas	Etapas do Ciclo (PDCA) de Compras Públicas				
		Planejamento	Execução	Controle	Ações Corretivas
	Governança				
	Eficiência				
	Marcos Legais				
	Inovação				
	Sustentabilidade				

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Cabe o destaque que a estrutura foi montada vinculando-se uma etapa do ciclo de gestão de compras as cinco dimensões estabelecidas, de forma agrupada, evitando-se assim uma grande repetição de elementos caso a estrutura fosse montada vinculando-se cada etapa do ciclo com cada uma das dimensões de forma individual.

Seguindo a metodologia proposta, para que possamos montar o modelo (mapa) de análise estratégica da área de compras públicas inteligentes, é fundamental apresentarmos ainda os principais entraves e barreiras que dificultam o aperfeiçoamento do processo de compras governamentais, bem como as melhorias que estão sendo implementadas no setor de compras públicas.

5.2 Principais apontamentos contraproducentes no setor de compras públicas

A partir das referências bibliográficas estudadas, inúmeros elementos foram expostos pelos autores como sendo aqueles que dificultam o correto andamento das compras públicas, bem como foram apresentadas as principais falhas e erros que são cometidos dentro das organizações públicas em relação a atividade de compras governamentais.

Importante destacar o documento intitulado “RCA - Riscos e Controles nas Aquisições” produzido pelo TCU, o qual possui caráter doutrinário, tendo sido construído a partir de 214 outros documentos possuindo 370 afirmativas, sendo 117 riscos, 150 possíveis controles internos para mitigá-los e 103 outras (definições, considerações etc.), distribuídos pelas fases, etapas e tarefas do metaprocesso de contratação proposto pelo TCU. O foco deste trabalho concentrou-se prioritariamente na fase de planejamento das compras públicas. Este trabalho também serve de base para a pesquisa que foi realizada para o levantamento dos principais apontamentos contraproducentes na área de compras públicas.

Assim, é fundamental apresentar estes apontamentos, que serviram de base para a montagem do modelo (mapa) de análise estratégica que foi gerado neste trabalho.

O **Quadro 8** traz os apontamentos que se referem à gestão do ciclo de compras públicas inteligentes e que envolvem todo este circuito.

Quadro 8 – Apontamentos contraproducentes Gestão de Compras Públicas

GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS	APONTAMENTOS (aspectos, elementos, entraves e problemas levantados que alcançam a gestão de compras)
GESTÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS PÚBLICAS - etapas de planejamento, execução, controle e ações corretivas, além da atividade de compras (estabelecimento e acompanhamento de indicadores, metas e resultados; tomada de decisão; estruturação; capacitação; posicionamento organizacional; visão crítica do processo, melhorias de fluxos; normatizações; gestão de equipes, processos e recursos; informatização; entre outras ações)	• Ausência de uma unidade que possua a competência de realizar as atividades de gestão e inteligência das compras públicas; • Prevalência das estruturas sobre os processos; Estrutura muito vertical; • Uso incipiente de indicadores de desempenho e avaliação de performance; • Não realiza a identificação de prioridades e dos riscos nas compras públicas; • Ausência de normatização interna quanto as etapas do ciclo de compras; • Não têm processos de trabalho e apresentam deficiências de padronização; • Ocorrência de retrabalho, demora e fracasso no andamento de muitas compras públicas; • Falta de sentido lógico de algumas etapas e do excesso de etapas burocráticas no processo de compras; • Excesso de etapas manuais e por vezes desnecessárias; • Dificuldade em informatizar e repensar o fluxo processual; • Falta de uma visão sistêmica e estratégica, tanto no seu planejamento como para sua execução das compras públicas; Foco maior na execução do que no planejamento; • Preenchimento de cargos-chave de gestão de compras a partir de critérios exclusivamente político-eleitorais; • Necessidade de formação de gestores e membros de equipe mais capacitados na gestão estratégica e não apenas na operacionalização das compras públicas; • Deficiência no mapeamento de competências da área de compras Deficiências na capacitação de servidores da área de compras • Falta de integração e interação adequada entre os setores organizacionais envolvidos no processo de compra, principalmente entre os demandantes e a área meio. (deficiências nos processos de comunicação e de relacionamento); • Dificuldade de entendimentos com as unidades jurídicas e órgãos de controle; • Inexistência de uma rede governamental de interação entre compradores.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Seguindo, o **Quadro 9** traz os apontamentos que se referem a cada uma das etapas do ciclo de gestão de compras públicas inteligentes.

Quadro 9 – Apontamentos contraproducentes – etapas do Ciclo de Gestão de Compras Públicas

ETAPA DO CICLO DE GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS	APONTAMENTOS (aspectos, elementos, entraves e problemas levantados que alcançam cada uma das etapas)
PLANEJAMENTO (dimensionamento da demanda; escolha das melhores soluções e da forma de viabilização; especificação do objeto; contato com demandante e fornecedores – mercado; gestão de riscos dos suprimentos; plano de compras; vinculação com as diretrizes e políticas de compras; entre outras ações)	• Complexibilidade para a montagem do planejamento de compras, ocasionando a carência de um plano anual de compras públicas dentro das organizações; • Não realiza estudos técnicos preliminares e uma discussão da melhor solução; • Dificuldade na identificação correta da demanda; • Ausência de embasamento adequado no dimensionamento da demanda; • Falhas na análise e avaliação correta do dimensionamento da demanda; • Não realiza a correta avaliação dos custos totais, diretos e indiretos; • Inconsistências na elaboração do Termo de Referência e Projeto Básico. Não estabelece ANS; • Estudos ainda incipientes quanto a padronização de especificações; • Distanciamento entre demandante, compradores e o mercado (fornecedores); • Dificuldade de entendimento e desconhecimento do demandante sobre a atividade de compras públicas, bem como não dão a devida importância para o planejamento de compras; • Realização de compras dispersas dos mesmos itens; • Contratações desalinhadas com os planos da organização; • Planejamento da contratação não considera uma solução completa; • Ausência de estudos técnicos preliminares; • Ausência de designação da gestora da solução (área demandante); • Inexistência de avaliação da necessidade de adequação da organização quanto da escolha da solução; • Intempestividade na adequação do ambiente da organização para recepcionar a compra ou contratação; • Inexistência ou deficiência de análise de riscos da contratação e da gestão contratual; • Falta de abrangência da análise de viabilidade da contratação; • Ausência de plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima da organização; • Termo de referência ou projeto básico incompleto ou inconsistente; • Declaração imprecisa do objeto; • Justificativa da contratação não é explicitada em nível de detalhe adequado; • Celebração de contratos de curta duração para demandas de caráter contínuo.
EXECUÇÃO (operacionalização das compras: instrução processual, pesquisa de preços; escolha da modalidade de compra, execução do certame; entre outras ações)	• Necessidade de uma melhor padronização de documentos e checklist; • Inadequada segregação de funções (equipe, pregoeiro, fiscal de contrato, etc.); • Estimativa de preços – ocorrência de demora e má qualidade da pesquisa realizada;

Continua

	• Erros ou ausência de metodologia para realização da pesquisa de preços; • Não utilização de ferramenta para execução da pesquisa de preços; • Contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) sem que haja modelos adequados de execução do objeto e de gestão do contrato; • Banco de preços e de fornecedores deficientes; • Uso indiscriminado do pregão, desfavorecendo contratações mais qualificadas; • Estimativas inadequadas de quantidades; • Análise de mercado inadequada; • Opção indevida pela locação em detrimento da compra; • Estimativas inadequadas de preços; • Dificuldade de obtenção de informações para realizar a estimativa; • Não parcelar o que deve ser parcelado, usar método de parcelamento inadequado e parcelar o que não deve ser parcelado; • Indefinição de materiais que são de mesma natureza para a instrução de processos de dispensa, ocorrendo fracionamento de despesa.
CONTROLE (avaliação e verificação do processo; acompanhamento e fiscalização de serviços; execução dos contratos; gestão de contratos e atas; entre outras ações)	• Necessidade de uma melhor padronização de documentos e checklist; • Uso incipiente de indicadores de desempenho e avaliação de desempenho e de resultados; • Falhas operacionais na gestão e fiscalização de contratos; • Carências na informatização da gestão e fiscalização de contratos; • Gestão contratual conduzida sem estabelecimento de processo de trabalho padronizado, levando a erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de gestão do contrato. (planejamento da contratação e seleção do fornecedor); • Não estabelecimento de limites de competência para a prática de atos de contratação e de gestão contratual; • Capacitação inadequado dos gestores e fiscais de contratos; • Elevado número de contratos por servidor (executor, gestor ou fiscal do contrato); • Ausência de acompanhamento e fiscalização concomitante à execução do contrato; • Reunião de iniciação do contrato não realizada; • Responsável pela gestão do contrato não detém as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade; • Ausência de protocolo de comunicação formal entre partes contratantes; • Método subjetivo para avaliação da conformidade do objeto; • Cláusulas de penalidades genéricas, levando a impossibilidade de aplicação de penalidades, com consequente impossibilidade de induzir o contrato a voltar à normalidade em caso de desconformidades na execução; • Pagamento não é feito por resultado – acordo de resultados; • Não aplicação correta sanções quando devido.
AÇÕES CORRETIVAS (ajustes em especificações; padronizações;	• Não realiza uma avaliação estruturada após a conclusão da etapa de controle;

Continua

identificação de novas soluções e melhorias; novo acordo de nível de serviço)	• Catálogos de materiais e serviços desatualizados; • Não extrai informações gerenciais para alimentar o ciclo de compras; • Não faz avaliação dos resultados do ANS; • Não realiza a implementação de melhorias contínuas no processo de compras públicas.
---	--

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Após a apresentação dos apontamentos referente às etapas do ciclo de gestão de compras públicas, apresentam-se os apontamentos que se referem a cada uma das dimensões que envolvem as compras públicas inteligentes, conforme o **Quadro 10**.

Quadro 10 – Apontamentos contraproducentes Dimensões de Compras Públicas

DIMENSÕES	APONTAMENTOS (aspectos, elementos, entraves e problemas levantados que alcançam cada uma das dimensões)
GOVERNANÇA	• Trata-se a atividade de compras de forma operacional e como um processo paralelo, não de forma transversal e estratégica. Visão restrita da atividade; • Desalinhamento com a gestão de estoques (almoxarifado) e a gestão orçamentária; • Baixo envolvimento da alta gestão na atividade de compras; • Pressão política sobre a área de suprimentos, principalmente na temática das compras públicas; • Dificuldade de reger o processo de compras pois a ação perpassa diversos setores internos e externos; • Tomada de decisão baseada em modismos (princípios administrativos); • Setor de compras não ocupa posição elevada na tomada de decisão; • Falta de alinhamento entre os objetivos da área de compras e os objetivos estratégicos da organização; • Realização de compras que não agregam valor e não estão alinhadas com políticas públicas e com a promoção do desenvolvimento nacional sustentável; • Auditoria interna e externa pouco eficiente, em muitos casos; • Escassez de planos e ações voltados para os fornecedores, ocasionando um afastamento entre mercado e o governo; • Necessidade de um processo de mudança cultural sobre o setor de compras públicas; • Liderança: deficiências na seleção de ocupantes das funções-chaves da área de compras e no exercício da liderança pela autoridade máxima quanto ao estabelecimento de objetivos para a área; • Estratégia: deficiências nas práticas destinadas a definir e divulgar a estrutura de governança, os papéis e as responsabilidades no tocante à área de compras; • Controle: deficiências na gestão de riscos das compras públicas;

Continua

	• Deficiências na função de auditoria interna e em <i>accountability</i> voltada as compras públicas; • Decisões sobre as aquisições dispersas na organização, levando a ausência de priorização das aquisições que apoiam a implementação das ações organizacionais mais relevantes, com consequente diminuição do impacto da atuação da organização para a sociedade; • Contratação conduzida sem estabelecimento de processo de trabalho padronizado, levando a erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação. (planejamento da contratação e seleção do fornecedor); • Inexistência de políticas de contratação de serviços e compras que direcionem as decisões operacionais das compras;
EFICIÊNCIA	• Retrabalho nos processos, demora nas instruções processuais; • Processos instruídos com erros. (gerando uma má utilização dos recursos públicos por desperdício, sobrepreço, estoques elevados, subaproveitamento de bens e serviços) • Foco no menor preço e não no melhor menor preço. Peca-se na qualidade das compras; • Excesso de formalismo e etapas burocráticas no processo de compra pública.
MARCOS LEGAIS	• Inflexibilidade e excesso de exigências legais; • Prioridade é o cumprimento legal de forma exata, com pouca atenção para a eficiência e os resultados da compra pública; • Normas que dão pouca autonomia ao gestor público; • Necessidade de avanços legais – minimizar a burocratização excessiva, unificar normas, dar maior flexibilidade; • Excesso de formalismo e cumprimento de ritos no processo de compra; • Dúvidas entre as definições de competência para legislar sobre as compras públicas; • Pouca normatização infralegal – como diretrizes para a formulação de editais e contratos, a padronização de materiais e serviços.
SUSTENTABILIDADE	• Ausência de um suporte governamental para a realização de compras sustentáveis; • Dificuldade na disponibilidade de informações, modelos e especificações para a correta realização de compras sustentáveis; • Dificuldade de entendimento e aplicação de critérios sustentáveis; • Falta de vontade política dos gestores e ausência de capacitação dos agentes para implementar as compras sustentáveis de forma abrangente; • Ausência de um plano de ação para implantar os critérios de compras sustentáveis; • Compradores ainda sentem uma falta de segurança para impor determinados critérios sustentáveis, embora já previsto legalmente e sendo cobrados pelos órgãos de controle; • Pensamento ainda no imediatismo da compra, para ocorrer de forma menos trabalhosa. (percepção de que o processo e os resultados são mais dispendiosos e demorados);

Continua

	• Em virtude da amplitude e complexidade das compras públicas sustentáveis, existe certa aflição e confusão no nível operacional das compras, levando à inércia entre os responsáveis pela tomada de decisões de contratações e compras públicas. • Barreira imposta pelo hábito e a dificuldade de mudar o comportamento de compra; • Falta de fornecedores de bens ou serviços sustentáveis em determinados segmentos; • Complexidade de comparar custo/valor de avaliação real do dinheiro; • Dificuldade de incluir fatores mais amplos que as considerações ambientais; • Contexto de descrença na administração pública. (corrupção); • Existência de poucos estudos e iniciativas consolidadas no Brasil sobre a aplicabilidade da ACV e à abordagem do pensamento de ciclo de vida nas compras públicas; • A ausência da consciência ambiental, aliado ao receio do direcionamento das licitações, com prejuízo à isonomia e à busca da melhor proposta para a Administração Pública; • Ausência de um plano de introdução gradativa das compras públicas sustentáveis; • Necessidade de aproximação entre o setor público e o mercado de bens e serviços sustentáveis;
INOVAÇÃO	• Existência de pouca consciência sobre esse tipo de instrumento enquanto estratégia de política científica e tecnológica; • Necessidade de intencionalidade política, mas também capacitação governamental para a adoção de requisitos de fornecimento efetivos na indução de soluções genuinamente inovadoras; • Necessidade de aproximação entre o setor público e o mercado de inovações; • Ausência de um suporte (plano) governamental para a realização de compras inovadoras; • Ausência de internalização do conhecimento (tecnológico principalmente); • Despreparo e desconhecimento dos gestores e compradores sobre as compras inovadoras.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

5.3 Melhores práticas no setor de compras públicas

Após a identificação dos apontamentos que dificultam e interferem no processo de compras públicas, identificados a partir das referências bibliográficas estudadas, é importante apresentar as melhores práticas e soluções que são destacadas pelos autores que contribuem para a melhoria da atividade de compras dentro das organizações públicas. É fundamental apresentar estes elementos, pois estes também serviram de base para a montagem do modelo (mapa) de análise estratégica que foi gerado neste trabalho.

Por certo, não existe uma receita padrão para a atividade de compras, pois cada organização possui um contexto e características próprias, mas a atividade de compras é guiada por regras e normativos gerais que englobam todas as organizações públicas, bem como possui uma sistemática semelhante. Assim, as melhores práticas que estão sendo executadas em diversas organizações públicas e soluções apontadas no referencial teórico podem ser adequadas nas organizações públicas, sendo importante serem conhecidas e justapostas para a melhoria do processo de compras públicas nas organizações governamentais.

O **Quadro 11** traz as melhores práticas que se referem à gestão do ciclo de compras públicas inteligentes e que envolvem todo este circuito.

Quadro 11 – Melhores Práticas, soluções de Gestão de Compras Públicas

GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS	MELHORES PRÁTICAS, SOLUÇÕES APONTADAS
GESTÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS PÚBLICAS - etapas de planejamento, execução, controle e ações corretivas, além da atividade de compras (estabelecimento e acompanhamento de indicadores, metas e resultados; tomada de decisão; estruturação; capacitação; posicionamento organizacional; visão crítica do processo, melhorias de fluxos; normatizações; gestão de equipes, processos e recursos; informatização; entre outras ações)	• Formação de uma unidade de inteligência de compras; • Formação técnica dos compradores; • Padronização de documentos e processos; • Publicação de normativas internas (instrução de compras); • Tomada de decisão com base de eficiência administrativa; • Gestão com foco em resultados, com uso de indicadores, metas, objetivos; • Gestão integrada (com estoque, orçamento); • Mapeamento de processos de compras; • Implementar gestão de riscos, gestão por tipo de itens; • Uso de ferramentas de TI; • Práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições; • Processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições; • Gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições; • Investir em informações gerenciais e processo gerencial simples; e • Focar no processo interfuncional.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Seguindo, o **Quadro 12** traz as melhores práticas que se referem a cada uma das etapas do ciclo de gestão de compras públicas inteligentes.

Quadro 12 – Melhores Práticas, soluções de cada etapa do Ciclo de Gestão de Compras Públicas

ETAPA DO CICLO DE GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS	MELHORES PRÁTICAS, SOLUÇÕES APONTADAS
PLANEJAMENTO (dimensionamento da demanda; escolha das melhores soluções e da forma de viabilização; especificação do objeto; contato com demandante e fornecedores – mercado; gestão de riscos dos suprimentos; plano de compras; vinculação com as diretrizes e políticas de compras; entre outras ações)	• Montar plano anual de compras, vinculado a uma política e as diretrizes de compras; • Estimular a realização de estudos técnicos preliminares; • Dedicar mais esforço para o planejamento de cada compra; • Ter modelos de documentos utilizados na instrução processual; • Trabalhar por gestão de processos; • Capacitação dos gestores, compradores e demandantes; • Benchmarking entre setores de compras; • Utilizar ATA de SRP e SRPP; • Realizar a padronização de itens, de forma gradual; e • Realizar Compras Compartilhadas.
EXECUÇÃO (operacionalização das compras: instrução processual, pesquisa de preços; escolha da modalidade de compra, execução do certame; entre outras ações)	• Utilizar ferramenta de TI para a pesquisa de preços; • Padronizar metodologia para a pesquisa de preços; • Definir competências e atribuições dos atores; • Avaliar o uso do pregão, conforme o caso concreto; • Possuir metodologia de definição de materiais de mesma natureza; • Compartilhamento de recursos e <i>know-how</i>; • Uso da Cotação Eletrônica e SRPP; • Realizar mapeamento do fluxo e dos processos de compra na etapa operacional; e • Realização de inversão de fases – normativo estadual.
CONTROLE (avaliação e verificação do processo; acompanhamento e fiscalização de serviços; execução dos contratos; gestão de contratos e atas; entre outras ações)	• Padronização de documentos e checklist; • Gestão por resultados; • Investir na gestão dos contratos, capacitação dos servidores; • Definir número máximo de contratos por servidor; • Mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições; • Plano de aplicação de sanções; e • Acompanhamento de ANS.
AÇÕES CORRETIVAS (ajustes em especificações; padronizações; identificação de novas soluções e melhorias; novo acordo de nível de serviço)	• Limpeza no catálogo de matérias e serviços; • Padronização de documentos e checklist; • Investir na melhoria contínua do processo de compras; • Ampliação do uso do Acordo de Nível de Serviço – ANS; e • Realizar de ações corretivas no processo.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Após a apresentação das melhores práticas referente às etapas do ciclo de gestão de compras públicas, apresentam-se no **Quadro 13** as melhores práticas e soluções que se referem a cada uma das dimensões que envolvem as compras públicas inteligentes.

Quadro 13 – Melhores Práticas, soluções de Gestão de Compras Públicas

DIMENSÕES	MELHORES PRÁTICAS, SOLUÇÕES APONTADAS
GOVERNANÇA	• Centrais de Compras capacitadas e trabalhando com itens selecionados, juntamente com as áreas de compras de cada um dos órgãos; • Estruturar a área de compras, estabelecendo posicionamento e tomada de decisão estratégica; • Formação de uma unidade central de inteligência de compras na organização; • Formação técnica dos gestores e dirigentes; • Profissionalização de compradores públicas (carreira); • Dar ênfase na sensibilização dos atores de compras; • Programa de Compras Públicas, com políticas e diretrizes de compras; • Monitorar os resultados e riscos; • Rede governamental de interação entre gestores, compradores e destes com o mercado; • Órgão superior de compras Estadual e dentro da União; e • Investir no mecanismo de controle.
EFICIÊNCIA	• Investir na padronização dos instrumentos; • Investir na capacitação dos atores; • Rever os fluxos de trabalho; e • Foco na qualidade das compras.
MARCOS LEGAIS	• Contribuir para rever as normas legais; • Publicar normas internas; • Sugerir atualizações; e • Investir em uma visão com foco menos legalista e mais eficiente.
SUSTENTABILIDADE	• Montar plano de compras públicas sustentáveis dentro da organização; • Investir na capacitação e na sensibilização dos atores; • Iniciar de forma seletiva, por itens de maior impacto e que possuem fornecedores; • Investir em parcerias com instituições privadas; • Partilhar as melhores práticas realizadas; • Dinamizar a sua prática para se obter resultados expressivos e positivos que realmente produzam um impacto positivo para as políticas públicas e para o desenvolvimento nacional sustentável; • Investir na aproximação entre o setor público e o mercado de bens e serviços sustentáveis; e • Obter apoio governamental para a realização de compras sustentáveis.
INOVAÇÃO	• Expandir o conhecimento e capacitar os compradores; • Plano para a realização de compras inovadoras; e • Investir em ideias inovadoras que contribuem para a melhoria da nova gestão pública.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

5.4 Elementos referenciais para o modelo (mapa) de análise de compras públicas inteligentes

Os tópicos apresentados até este momento ofereceram uma análise a respeito da temática das compras públicas, que formam o embasamento necessário para que fosse possível a montagem do modelo (mapa) de análise de gestão das compras públicas inteligentes.

Assim, complementando os passos para o alcance dos objetivos do atual estudo, foram elencados os elementos referenciais que irão compor o mapa de análise escolhido. Estes elementos foram divididos com base no ciclo de gestão e nas dimensões propostas para as compras públicas inteligentes.

Estes elementos foram elencados com base no referencial teórico, o qual desta forma subsidiou a elaboração dos questionamentos, ou seja, dos critérios de análise que constam no referido modelo de diagnóstico (análise) de CPI.

5.5 Matriz consolidada

A partir do *framework* proposto e da identificação dos principais elementos que compõem as etapas e as dimensões de compras públicas inteligentes, foi montada a matriz que consolida os elementos à estrutura elaborada dentro da metodologia proposta neste trabalho, ou seja, realizado o refinamento da matriz, conforme pode ser visto no **Quadro 14**.

Quadro 14 – Matriz – Ciclo PDCA x Dimensões de Compras Públicas

Matriz – Ciclo PDCA x Dimensões de Compras Públicas					
Dimensões de Compras Públicas	Etapas do Ciclo (PDCA) de Compras Públicas				
		Planejamento	Execução	Controle	Ações Corretivas
	Governança	Alinhamento Estratégico (Políticas, diretrizes, planos) Análise de riscos e prioridades Tomada de decisão estratégica Gestão por processos Gestão por resultados • Acordo Nível de Serviço Gestão Integrada	Estrutura organizacional • Fluxo processual (- verticalizado) Empoderamento da área de compras • Delegação de competências Segregação de funções • Gestores		
	Eficiência	• Orçamento e Finanças • Estoques e Almoxarifado • Suprimentos e Logística Instrução processual qualificada Padronização do processo de compra (fluxo) Gestão de Atas de SRP e Compras Compartilhadas Gestão de Contratos Gestão de equipes	• Compradores Capacitação e treinamento • Gestão de equipes/ liderança • Análise de riscos e prioridades • Gestão por competências Gestão de equipes e liderança Gestão por resultados Gestão por processos Gestão da qualidade	Accountability Aplicação de Sanções e Penalidades Atualização de Dados Comunicação Gestão de Ata de SRP Gestão de Contratos Gestão de Riscos Gestão Estratégica	Melhoria Contínua: • Capacitação e treinamento • Normatização interna • Fluxo de Informações/ processual • Demandado x contratado Melhorias processuais específicas: • Acordo de Nível de Serviço – ANS • Avaliação das Sanções e
	Marcos Legais	Normatização do processo de compra Segregação de funções Plano Anual de Compras Diálogo com o Mercado Transparência Relações intersetoriais Comunicação Interna e externa Participação Alta Direção	Relações intersetoriais (estrutura organizacional) Comunicação Interna e externa Normatização interna Padronização • Publicações • Editais, Contratos • Documentos	Gestão de Conhecimento Informações Gerenciais Normatização interna Padronização processual Transparência Capacitação e treinamento Monitoramento de indicadores e resultados	Penalidades • Avaliação de Fornecedores • Avaliação de Compras Inovadoras • Avaliação de Compras Sustentáveis • Avaliação das especificações do objeto
	Inovação	Delegação de competências Liderança e gestão de equipes Cultura Organizacional Empreendedora Atuação em Rede	Cotação Eletrônica Metodologia – pesquisa e estimativa de preços Informatização - ferramentas de TI Banco de dados Compras Compartilhadas e RP Foco eficiência (- burocracia) Instrução processual adequada as normas legais	Auditoria e Controle Interno Informatização controles processuais Acompanhamento das normas legais Acompanhamento dos ANS	Atualização de dados pós-compra: • Banco de preços • Banco de fornecedores • Catalogação • Padronização e Classificação • Inventário de bens e serviços
	Sustentabilidade	Estrutura organizacional flexível Capacitação e treinamento • Governança • Gestão e Planejamento Integração Ação Governamental Ambiente empreendedor (criar, experimentar e ter novas ideias) Plano de Compras Sustentáveis e Compras Inovadoras Avaliação custos (total x transação)	Gestão de Atas de SRP Gestão de Contratos Modelos de referência Fluxo do processo licitatório Parceria Institucional		

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Tendo como embasamento principal essa matriz que dispõe dos aspectos ou elementos referenciais dentro de cada uma das etapas do ciclo de gestão de compras vinculados as dimensões estabelecidas, foi elaborado o instrumento de pesquisa.

Este instrumento consiste em um grupo de questionamentos para cada um dos quesitos (dimensão ou etapa do ciclo de gestão de compras) que compõem o que chamamos de modelo (ou mapa) de análise estratégica das compras públicas inteligentes.

5.6 Modelo de análise estratégica de compras públicas inteligentes

A partir da matriz gerada entre o cruzamento das etapas do ciclo de gestão de compras e das dimensões propostas, foram elencados os elementos que compõem estes quesitos, sendo então elaborado o instrumento de pesquisa que consiste em um quadro de questionamentos para cada um desses quesitos.

Antes de ser finalizado, este instrumento de pesquisa foi testado junto a dois servidores que atuam na área de compras do IBRAM/DF, tendo sido realizadas adequações antes da elaboração da versão final do instrumento.

O referido instrumento de pesquisa encontra-se no **Apêndice A** deste trabalho. Usou-se como referência o modelo de pesquisa que é realizada pelo TCU para diagnosticar perfil de governança e gestão das aquisições em organizações públicas. (Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, constante do relatório TCU, TC-025.068/2013-0).

O instrumento é composto por um total de 206 questionamentos, distribuídos entre os nove quesitos que o compõem (04 etapas do ciclo de gestão de compras e 05 dimensões de compras). No que se refere aos questionamentos (perguntas), estes foram elaborados vão no sentido de abordar os principais pontos de cada quesito. Embora haja diferença entre o número de questões entre cada um deles, a ideia é visualizar cada quesito de forma agrupada para formar a análise completa de compras públicas inteligentes de uma organização.

Assim, a ferramenta (instrumento) de pesquisa consiste em um questionário de autoavaliação que permite, a partir da análise de seus resultados, realizar o diagnóstico do andamento das compras públicas inteligentes em uma instituição pública.

A escolha pelo processo de autoavaliação se deu em virtude da compreensão de que este modelo compreende um fator relevante para a organização no estabelecimento do sistema de aprendizado organizacional, bem como porque este modelo permite que o servidor pesquisado faça uma reflexão sobre o tema, o que por si só já contribui para o processo de melhoria da organização. Cabe destacar que este modelo de autoavaliação é o mesmo utilizado pela TCU para a avaliação do perfil de gestão e governança de aquisições (TC-025.068/2013-0). junto aos órgãos públicos, bem como é também utilizado pela Fundação Nacional da Qualidade na pesquisa realizada para a seleção do Prêmio Nacional da Qualidade – PNQ. (FNQ, 2007)

Cabe descrever ainda que esta técnica de autoavaliação por meio de questionário é a que exige menos recursos e pode ser concluída em menor tempo possível, por isto foi a escolhida para ser aplicada neste estudo. O questionário é um instrumento que permite um trabalho individual para a autoavaliação, colhendo-se dessa forma, a percepção de cada indivíduo acerca do tema pesquisado. (FNQ, 2007)

Para a elaboração das questões utilizou-se da revisão de literatura realizada neste trabalho, que serviu de base para a elaboração do modelo (mapa) de análise estratégica das compras públicas inteligentes, feito a partir dos elementos apresentados na matriz constante no **Quadro 14**, das melhores práticas e dos apontamentos contraproducentes identificados.

A escolha dos itens/ questões foi feita com base em critérios como simplicidade, importância e aplicabilidade em organizações públicas. Por fim, destaca-se que o instrumento é composto por questões objetivas, tipo “única escolha”, a qual é sinalizada com uma lista de alternativas mutuamente exclusivas que permitiam ao usuário a escolha de apenas uma resposta entre as disponíveis, conforme descrito no **Quadro 15**.

Quadro 15 – Categorias de respostas do mapa de diagnóstico estratégico das CPI

CATEGORIA DE RESPOSTAS	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	ESTÁGIOS
Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	0	INSUFICIENTE
Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	-	NEUTRO
Decidiu realizar/ possuir/ adotar (mas ainda não implantou)	1	INSUFICIENTE
Atende em menor parte (até 49%)	2	INICIANTE
Atende em parte (50% a 74%)	3	INTERMEDIÁRIO
Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	4	AVANÇADO
Não realiza/ não atende/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)	4	AVANÇADO
Não sabe responder (desconhece sobre o tema)	-	NEUTRO

Fonte: Elaborado pelo Autor, adequado do TCU (2016).

Para cada categoria de resposta foi atribuída uma pontuação, a qual reflete o estágio de compras públicas inteligentes da organização pesquisada. Caso haja o mesmo número de resposta obtida quando de sua aplicação, é considerada a resposta de maior pontuação. Por exemplo, foi realizada a pesquisa com 10 servidores, sendo que para a questão nº 01 do quesito Inovação, foram dadas 05 respostas “Atende em parte (50% a 74%)”, que equivale a 03 pontos, e 05 respostas “Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)”,

que equivale a 04 pontos. Neste caso é considerada a resposta de maior pontuação, ou seja, 04 pontos.

Todas as assertivas do questionário apresentam boas práticas que podem ser adotadas para desenvolver uma melhor gestão das compras públicas, realidade de maneira inteligente. Assim, a maior adesão a essas práticas indicaria a possibilidade de também haver mais aderência as compras públicas inteligentes. Dessa forma, atribuiu-se maior valor aos quesitos que indicam maiores possibilidades de ganhos para o processo de compras públicas inteligentes.

Dentre as respostas “Decidiu realizar/ possuir/ adotar (mas ainda não implantou)” e “Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito”, entende-se que a primeira opção indica, comparativamente a esta última, um avanço maior, tendo em vista declarar que foi tomada uma decisão formal de aderir à boa prática.

Para a resposta “Não realiza/ não atende/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)” foi atribuído valor semelhante ao da opção “Atende em grande parte ou totalmente”, pois se considerou que, para a primeira resposta a organização realizou adequadamente a prática, mas optou tecnicamente por não adotar. Assim, a não adoção dessa prática contribuí efetivamente dentro do processo, evitando-se ações desnecessárias e o consequente desperdício de recursos.

Já para a resposta “Não realiza/ não atende/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo” foi atribuído um valor neutro, pois é questão que não depende da organização, que se limita o seu cumprimento em virtude de um marco legal que impede sua execução. O mesmo ocorreu para a resposta “Não sabe responder (desconhece sobre o tema)”, a qual também foi atribuído o “valor” neutro em virtude desta resposta não informar qual o estágio que a organização possui para aquele dada questionamento.

De forma exemplificativa, segue abaixo o instrumento de pesquisa que foi elaborado para a dimensão da inovação, sendo que o instrumento completo se encontra no **Apêndice A**.

Quadro 16 – Modelo do mapa de diagnóstico estratégico das compras públicas inteligentes - Inovação

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES								
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – INOVAÇÃO								
Nº	QUESTÕES	RESPOSTAS						
		Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possui/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)
1	Organização incentiva ações que procuram encontrar soluções inovadoras para aperfeiçoar o processo de compra?							
2	Possui programa de capacitação dos compradores e demandantes na área de compras públicas inovadoras?							
3	A organização participa, por meio de representantes, de fóruns de discussão de compras públicas inovadoras?							
4	Organização possui canais de interação com o mercado, voltado para a área de inovação?							
5	O planejamento estratégico de compras da organização possui planos de compras inovadoras?							
6	Possui ações programadas para a realização da internalização do conhecimento sobre a solução contratada, minimizando a dependência excessiva em relação à contratada e a consequente perda de capacidade de gerir as soluções contratadas?							
7	Inclui no contrato cláusula que determine o repasse de conhecimento, naquelas contratações em que isto é justificado e pertinente?							
8	Possui inventário contendo a identificação de possibilidades de realização de compras públicas voltadas para a inovação?							
9	Alta administração impulsiona a realização de compras públicas inovadoras, por meio de ações de governança de compras?							
10	Realiza ações de benchmarking em órgãos públicos que sejam referência em inovação?							

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

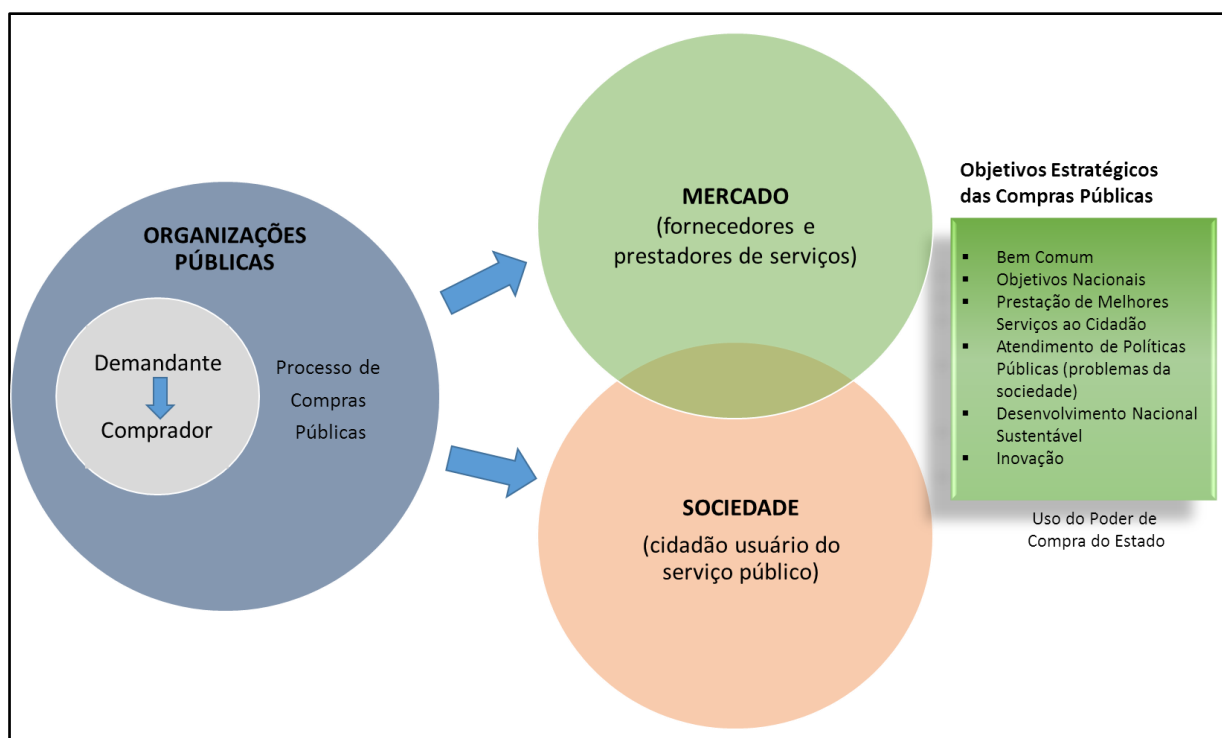
5.7 Critérios de importância (pesos) – Ciclo de Gestão e Dimensões de compras públicas

Como as CPI envolvem todo o ciclo de gestão de compras públicas, seus diversos atores e uma visão multidimensional, cada um dos quesitos analisados possui certa relevância e produz um determinado impacto direto, bem como possui uma determinada abrangência dentro das CPI e junto aos grupos de interesse que estão atrelados ao processo de compra pública. Assim, foi aplicado um critério de importância para cada um dos nove quesitos que compõem o mapa de análise estratégica das compras públicas inteligentes.

O peso atribuído para cada um desses quesitos foi idealizado a partir da percepção do impacto e do alcance que cada um deles possui junto aos grupos de interesse selecionados. Por se tratar este estudo da temática de compras públicas inteligentes, entende-se que é pertinente esta aplicação de peso para cada um desses nove quesitos na medida em que quanto maior seu impacto e abrangência junto aos públicos de interesse, maior será sua importância dentro do processo de CPI.

Foram selecionados os principais grupos que entendemos serem os mais importantes dentro do processo de compra, conforme se demonstra na **Figura 22**.

Figura 22 – Categorias de atuação das compras públicas inteligentes



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

A partir da análise realizada, definiram-se como grupos (atores) mais importantes: a organização, o mercado e a sociedade. A escolha da organização se deve ao papel primordial que esta exerce em virtude de ser a peça que dá início e executa o processo de compra, pois o processo só se inicia se existir uma demanda, uma necessidade de compra da organização.

Já a escolha do mercado se deve ao fato deste ser o provedor do produto ou serviço que atende a uma determinada demanda, assim, sem o mercado fornecedor não haveria o atendimento da demanda. E por fim, a sociedade, que é o maior interessado no

processo de compra, tanto em termos do uso correto dos recursos públicos nos processos de compra, como também como beneficiária da atuação das organizações públicas.

Assim, a partir dessas demarcações, para cada quesito foi atribuído um peso que é o fator de multiplicação de cada um deles, valorando a importância de cada um dos quesitos. A definição dos pesos para os quesitos elaborados foi realizada a partir da percepção do impacto direto que cada um dos quesitos produz nos três atores selecionados (organização, mercado e sociedade). Essa impressão foi obtida a partir do entendimento do referencial teórico, o qual evidenciou a importância e os impactos (efeitos) diretos que são gerados dentro de cada um dos atores. Dessa forma, esta proporção de pesos demonstra a importância de cada um dos quesitos dentro da análise estratégica proposta para as compras públicas inteligentes.

Quadro 17 – Peso dos quesitos das compras públicas inteligentes

	Matriz – Importância dos quesitos nas CPI				
	QUESITOS	PESOS ATRIBUÍDOS			PESO TOTAL
		Organização	Mercado	Sociedade	Total
Ciclo PDCA	Planejamento	1	1	1	3
	Execução	1	1		2
	Controle	1	1		2
	Ações Corretivas	1			1
Dimensões	Governança	1	1	1	3
	Eficiência	1	1		2
	Marcos Legais	1	1		2
	Inovação	1	1	1	3
	Sustentabilidade	1	1	1	3

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Após a definição dos pesos, foi gerada a tabela a seguir que apresenta a memória de cálculo para se estabelecer a pontuação total das CPI, que representa o valor máximo de pontos que podem ser obtidos, considerando-se todas as questões válidas e a obtenção da maior pontuação, que é de 04 pontos por questão.

Quadro 18 – Pontuação – Mapa de Análise Estratégica das CPI

QUESITOS	PESO ATRIBUÍDO	Nº DE QUESTÕES	TOTAL POR QUESITO COM PESO	PONTUAÇÃO MÁXIMA (ESTÁGIO DE CPI)	TOTAL POR QUESITO
CICLO - ETAPA: PLANEJAMENTO	3	38	114	4	456
CICLO - ETAPA: EXECUÇÃO	2	49	98	4	392
CICLO - ETAPA: CONTROLE	2	30	60	4	240
CICLO - ETAPA: AÇÕES CORRETIVAS	1	16	16	4	64
GOVERNANÇA	3	22	66	4	264
EFICIENCIA	2	15	30	4	120
MARCOS LEGAIS	2	13	26	4	104
SUSTENTABILIDADE	3	13	39	4	156
INOVAÇÃO	3	10	30	4	120
PONTUAÇÃO TOTAL DAS CPI					1916

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

5.8 Estágios de Compras Públicas inteligentes

Para uma avaliação estratégica do estágio das compras públicas inteligentes dentro das organizações governamentais, foi adotada uma escala com quatro estágios das CPI, sendo atribuída a partir da pontuação geral. Esta avaliação de estágios dentro de um processo evolutivo foi proposta no presente trabalho a partir da perspectiva de Braga, A. (2006), que descreveu a evolução da função de compras nas organizações, o qual também apresentava quatro estágios de desenvolvimento conceitual e operacional das compras. Os estágios correspondem cada um a uma faixa de evolução, atribuindo-se assim um valor % igual para cada um dos estágios de CPI.

Quadro 19 – Estágios das compras públicas inteligentes em %

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES	
ESTÁGIOS	VALOR %
Estágio 1 – INSUFICIENTE	0% A 24,99%
Estágio 2 – INICIANTE	25% A 49,99%
Estágio 3 – INTERMEDIÁRIO	50% A 74,99%
Estágio 4 – AVANÇADO	75% A 100%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Os quatro estágios forma definidos a partir de características gerais, assim, é certa que a indicação de cada estágio é apenas uma forma de se averiguar em linhas gerais a maturidade da organização em relação as suas compras públicas inteligentes, apresentando

uma visão geral de algumas características que podem ser encontradas em cada estágio de CPI.

Estágio 1 – INSUFICIENTE: Compras Públicas Inconsequentes

Características/ traços gerais:

- a) Gestão e governança são inexistentes ou muito precárias na área de compras;
- b) Planejamento das compras de demandas rotineiras é inexistente ou ignorado;
- c) Utiliza de pouquíssimas ferramentas gerenciais na gestão das compras, atua com uma visão restrita de gestão;
- d) Setor de compras não estruturado, sem a adequada segregação de funções;
- e) Normatizações internas inexistentes ou falhas. Não conhece a legislação vigente e as jurisprudências de forma tangível;
- f) Servidores despreparados e sem apoio institucional;
- g) Atua com foco exclusivo na operação;
- h) Operacionalização sem padronização, com fluxos indefinidos e não consegue atender na maioria das vezes as demandas de modo qualificado, célere e eficiente;
- i) Quase não investe na capacitação;
- j) Não está integrada aos planos e processos da organização e a atuação junto aos demandantes e o mercado ocorre somente quando estritamente necessário e de forma precária;
- k) Não realiza estudos técnicos preliminares;
- l) Compras é visto como uma mera função administrativa sem valor estratégico, desarticulada dos planos da organização e dos outros setores;
- m) Ignora a questão da sustentabilidade e da inovação no processo de compra;
- n) Processo de melhoria contínua do processo de compra quase não é executado;
- o) Sistemas que dão suporte a área de compras inexistem ou são muito precários;
- p) Compras não está integrada ao planejamento da organização e não se reconhece o poder de compra como um instrumento que agregue valor a ação governamental.

Estágio 2 – INICIANTE: Compras Públicas Imaturas

Características/ traços gerais:

- a) A atividade de compras está evoluindo para uma atuação na gestão e governança;

- b) Conhece as demandas rotineiras, mas não possui um Plano Anual de Compras;
- c) Utiliza de algumas ferramentas gerenciais na gestão das compras, mas necessidade de melhor acompanhamento, atuação com foco maior no processo, na operação e no controle, do que no resultado;
- d) Normatizações internas de compras estão sendo planejadas;
- e) Visualiza o ciclo de compras, mas atua com foco maior na operação;
- f) Operacionalização semipadronizada, com fluxos ainda indefinidos e não consegue atender na maioria das vezes as demandas de modo qualificado, célere e eficiente;
- g) Investe na capacitação, mas somente sob demanda e com foco somente na operacionalização;
- h) Processos com um formalismo exagerado, com um fluxo de trabalho ainda redundante;
- i) Não está integrada aos planos e processos da organização e a atuação junto aos demandantes e o mercado ocorre somente quando estritamente necessário;
- j) Realiza estudos técnicos preliminares de forma incipiente;
- k) Está descobrindo o papel estratégico e a atuação das compras de forma a agregar valor à ação governamental a partir da utilização do poder de compra do Estado voltado para a indução de políticas públicas, inovação e promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mas isto ocorre de forma dispersa dentro da organização;
- l) Entende a importância da questão da sustentabilidade e da inovação no processo de compra, embora ainda pouco execute;
- m) Considerada o processo de melhoria contínua do processo de compra como uma etapa importante do ciclo de compras;
- n) Sistemas que dão suporte a área de compras funcionam, embora necessitem de aperfeiçoamento; e
- o) Compras está sendo integrada ao planejamento da organização e sendo reconhecido o poder de compra como um instrumento que agrega valor a ação governamental.

Estágio 3 – INTERMEDIÁRIO: Compras Públicas Acertadas

Características/ traços gerais:

- a) A atividade de compras possui uma gestão e governança, mas que necessita de ajustes;
- b) Existe um esboço do Plano Anual de Compras, não formalizado ou incompleto;
- c) Utiliza de algumas ferramentas gerenciais na gestão das compras, mas necessidade de melhor acompanhamento, bem como procura atuar com foco nos resultados;
- d) Possui algumas normatizações internas, mas necessitam de adequações;
- e) Melhoria contínua do ciclo de compras ainda é dispersa, com gestão mediana em todas as suas fases;
- f) Possui certo padrão de operacionalização que consegue atender razoavelmente de modo qualificado, célere e eficiente os demandantes;
- g) Investe na capacitação, mas não de forma continuada e planejada e com foco maior na operacionalização;
- h) Processos e fluxos de trabalho sendo revistos e aperfeiçoados;
- i) Está semi-integrada aos planos e processos da organização e atua junto aos demandantes e o mercado de forma tímida;
- j) Realiza estudos técnicos preliminares somente de objetos mais complexos;
- k) Procura assumir um papel estratégico e atuar de forma a agregar valor à ação governamental a partir da utilização do poder de compra do Estado voltado para a indução de políticas públicas, inovação e promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mas isto ocorre de forma esporádica e sem uma visão estratégica e sistêmica adequada;
- l) Entende a importância da questão da sustentabilidade e da inovação no processo de compra, e executa algumas ações neste sentido;
- m) Considerada o processo de melhoria contínua do processo de compra como uma etapa importante do ciclo de compras, realizando algumas ações de correção;
- n) Sistemas que dão suporte a área de compras funcionam de maneira adequada; e
- o) Compras está integrada ao planejamento da organização e sendo reconhecido o poder de compra como um instrumento que agrega valor à ação governamental, mas falta aperfeiçoar este processo.

Estagio 4 – AVANÇADO: Compras Públicas Inteligentes

Características/ traços gerais:

- a) A atividade de compras possui uma gestão e governança planejada, estruturada e sendo executada;
- b) Existe um Plano Anual de Compras definido e seguido;
- c) Utiliza ferramentas gerenciais na gestão das compras e atua com foco nos resultados;
- d) Possui normatizações internas adequadas, contribui para mudanças legais;
- e) Existe a melhoria contínua do ciclo de compras, com gestão em todas as suas fases;
- f) Processos simplificados, com um fluxo de trabalho coerente;
- g) Possui um padrão de operacionalização que consegue atender de modo qualificado, célere e eficiente os demandantes;
- h) Investe na capacitação, incluindo gestão e governança, de forma continuada e planejada;
- i) Está integrada aos planos e processos da organização e atua junto aos demandantes e o mercado;
- j) Realiza-se estudos técnicos preliminares e se escolhe a melhor solução, incluindo critérios de sustentabilidade na análise;
- k) Assume um papel estratégico e atua de forma a agregar valor à ação governamental a partir da utilização do poder de compra do Estado voltado para a indução de políticas públicas, inovação e promoção do desenvolvimento nacional sustentável;
- l) Entende a importância da questão da sustentabilidade e da inovação no processo de compra, e executa ações neste sentido;
- m) Considera o processo de melhoria contínua do processo de compra como uma etapa importante do ciclo de compras, realizando as ações de correção;
- n) Sistemas que dão suporte a área de compras funcionam de maneira adequada e são atualizados; e
- o) Compras está integrada ao planejamento da organização e sendo reconhecido o poder de compra como um instrumento que agrega valor à ação governamental.

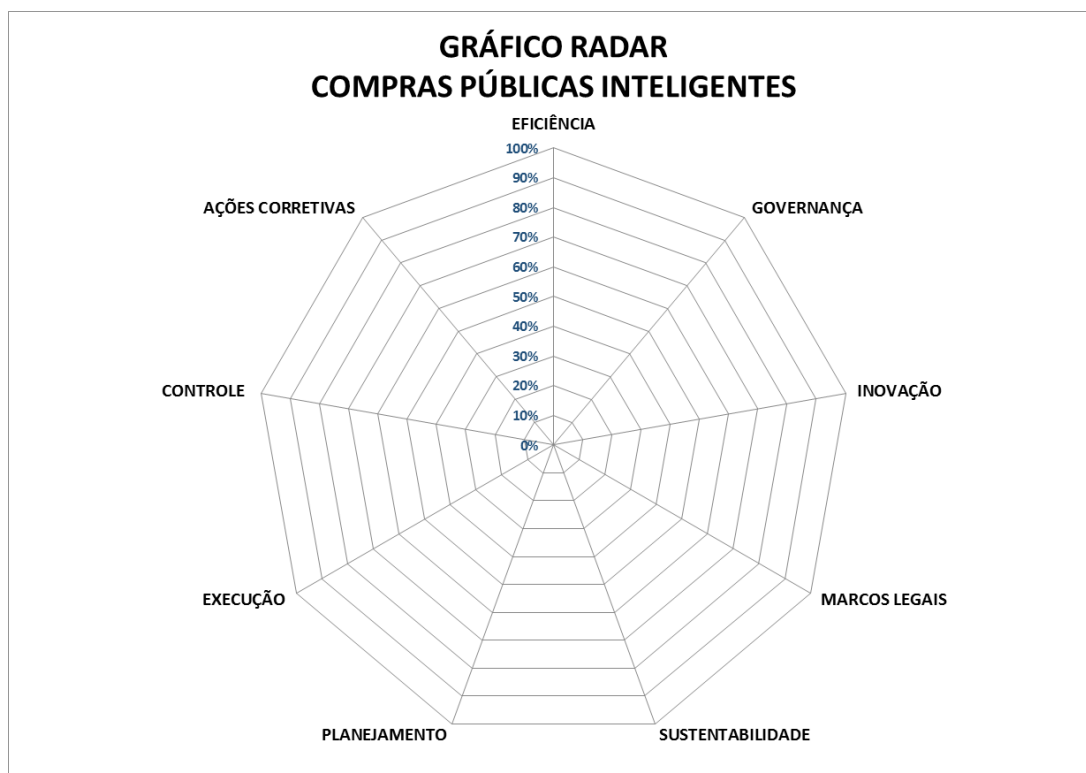
Por fim, tem-se o quadro que indica a pontuação e o valor percentual de cada estágio das compras públicas inteligentes dentro da organização.

Quadro 20 – Estágios das compras públicas inteligentes

ESTÁGIO DAS CPI	PONTUAÇÃO GERAL	VALOR %
Estágio 1 – INSUFICIENTE: Compras Públicas Inconsequentes	0 A 478	0% A 24,99%
Estágio 2 – INICIANDO: Compras Públicas Imaturas	479 A 957	25% A 49,99%
Estágio 3 – INTERMEDIÁRIO: Compras Públicas Acertadas	958 A 1436	50% A 74,99%
Estágio 4 – AVANÇADO: Compras Públicas Inteligentes	1437 A 1916	75% A 100%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Além da percepção sobre o estágio atual das compras públicas inteligentes contemplando todo o modelo proposto, cada um dos quesitos diagnosticados também gera informações importantes que são trabalhadas a partir de um modelo de gráfico radar, conforme segue a **Figura 23**, onde podem ver visto o estágio de cada um dos quesitos e, como consequência, serem realizadas ações específicas para cada um desses quesitos.

Figura 23 – Gráfico Radar das compras públicas inteligentes

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Seguindo o trabalho proposto, a partir da metodologia apresentada até aqui, a próxima etapa é a descrição do estudo de caso, método de pesquisa escolhido para ser aplicado no IBRAM/DF.

6. ESTUDO DE CASO – IBRAM/DF

Para a realização deste estudo de caso foi escolhida uma organização pública, no caso o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM/DF, para ser diagnosticada e, posteriormente, apresentada uma proposta de melhoria de sua área de compras públicas. A partir desse estudo de caso, abre-se a possibilidade de aplicação do instrumento a outras organizações, contribuindo para o avanço do conhecimento e a construção de soluções e melhorias na área de compras dentro da Administração Pública.

Além da aplicação do instrumento de pesquisa sobre compras públicas inteligentes no IBRAM/DF, foi buscado junto a Instituição informações sobre a área de compras da organização, conforme segue, o que contribuiu para uma melhor proposta de intervenção na organização.

6.1 Contexto das compras no IBRAM/DF

Para qualquer organização, o setor de compras se constitui como um dos segmentos principais para o alcance dos objetivos a serem atingidos. É por meio de uma aquisição de bens e serviços eficiente que a administração pública conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros, tendo por outro lado a satisfação da sociedade.

Dentro do IBRAM/DF, as compras e contratações de serviços constituem-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta o andamento das ações, projetos e programas para o alcance dos objetivos do Instituto Brasília Ambiental.

O Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental, criado pela Lei Distrital nº. 3.984, de 28 de maio de 2007, é uma entidade autárquica com personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (atualmente Secretaria de Meio ambiente – SEMA).

Embora possua autonomia administrativa, sua atuação na área de licitações é limitada em virtude do disposto na Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999, alterada pela Lei nº 2.568, de 20 de julho de 2000, que criou na estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal a Central de Compras do DF, com a finalidade de centralizar as licitações de compras,

obras e serviços da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, e das Empresas Públicas do Distrito Federal.

Durante o ano de 2012, o IBRAM/DF encaminhou pedido (Processo nº 391.000.180/2012) solicitando a exclusão do regime de centralização das licitações de compras, obras e serviços de que trata o art. 2º da Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999, dos procedimentos licitatórios de interesse do Instituto. Apesar do pedido de exclusão, este não impossibilitaria, após análise da conveniência administrativa, que o IBRAM/DF adotasse o regime de centralização nos procedimentos licitatórios de seu interesse, bem como participasse das Atas de Registro de Preços assinadas pela Subsecretaria de Compras Governamentais - SCG/SEPLAG, principalmente naqueles itens comuns. Tal solicitação é idêntica aos requerimentos de outras unidades que compõem a Administração Indireta do GDF, que foram encaminhados em período similar, mas que de forma diversa lograram êxito, conforme segue no **Quadro 21**.

Quadro 21 – Administração Indireta GDF – Licitações

ORGANIZAÇÃO PÚBLICA	AUTONOMIA	LEGISLAÇÃO	QUALIFICAÇÃO DA ENTIDADE
Departamento de Estrada de Rodagem do DF (DER)	SIM	DECRETO Nº 32.506/2010	Autarquia
Departamento de Trânsito do DF (DETRAN)	SIM	DECRETO Nº 32.227/2010	Autarquia
Transporte Urbano do DF (DFTRANS)	SIM	DECRETO 28.437/2007	Autarquia
Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP)	SIM	DECRETO Nº 28.760 E Nº 29.633/2008	Empresa Pública
Companhia de Planejamento do DF (CODEPLAN)	SIM	DECRETO Nº 27.852/2007, DECRETO Nº 27.457/2006	Empresa Pública
Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP)	SIM	DECRETO Nº 32.566/2010	Empresa Pública
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)	SIM	DECRETO Nº 33.743/2012	Empresa Pública
Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (METRÔ)	SIM	DECRETO Nº 22.439/2001	Empresa Pública
Fundação Hemocentro de Brasília	SIM	DECRETO Nº 35.098/2014	Fundação Pública
Procuradoria Geral do Distrito Federal	SIM	DECRETO Nº 32.985/2011	Órgão especializado da Administração Direta
Polícia Civil do Distrito Federal	SIM	DECRETO Nº 33.499/2012	Órgão especializado da Administração Direta
Polícia Militar do Distrito Federal	SIM	DECRETO Nº 33.598/2012	Órgão especializado da Administração Direta
Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal	SIM	DECRETO Nº 33.599/2012	Órgão especializado da Administração Direta

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

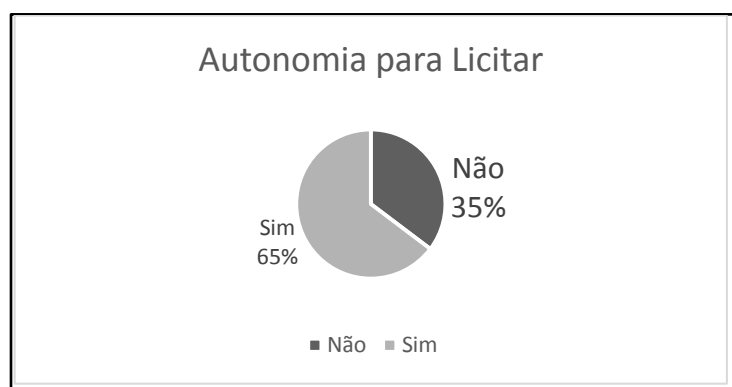
Outro detalhe importante é que o IBRAM/DF se constitui na única entidade qualificada como Autarquia que não possui a prerrogativa de realizar licitações dentro do GDF.

Quadro 22 – Administração Indireta GDF – Licitações das Autarquias

ORGANIZAÇÃO PÚBLICA	AUTONOMIA	LEGISLAÇÃO	QUALIFICAÇÃO DA ENTIDADE
Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (IBRAM)	NÃO		Autarquia
Departamento de Estrada de Rodagem do DF (DER)	SIM	DECRETO Nº 32.506/2010	Autarquia
Departamento de Trânsito do DF (DETRAN)	SIM	DECRETO Nº 32.227/2010	Autarquia
Serviço de Limpeza Urbana do DF (SLU)	SIM	Verificado no site institucional que a unidade realiza licitações próprias	Autarquia
Transporte Urbano do DF (DFTRANS)	SIM	DECRETO 28.437/2007	Autarquia

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Ainda no que se refere à política de autorizações de exclusões que são concedidas pela SEPLAG, das entidades que não compõem a Administração Direta (Secretarias e Administrações Regionais), 65% delas já possuem autonomia para realizar licitações de forma autônoma.

Figura 24– Unidades do GDF – Autonomia para licitar em %

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Segue o **Quadro 23** que detalha as unidades, a situação e a legislação que envolve cada uma delas.

Quadro 23 – Autonomia GDF – Licitações

ORGANIZAÇÃO PÚBLICA	AUTONOMIA	LEGISLAÇÃO	QUALIFICAÇÃO DA ENTIDADE
Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (IBRAM)	NÃO		Autarquia
Agência de Fiscalização do DF (AGEFIS)	NÃO		Autarquia de regime especial
Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do DF (INAS)	NÃO	VINCULADO A SEPLAG	Autarquia de regime especial
Instituto de Defesa do Consumidor do DF (PROCON)	NÃO		Autarquia de regime especial
Instituto de Previdência dos Servidores do DF (IPREV)	NÃO	VINCULADO A SEPLAG	Autarquia de regime especial
Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal (FUNAP)	NÃO		Fundação Pública
Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP)	NÃO		Fundação Pública
Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (Fepecs)	NÃO		Fundação Pública
Fundação Jardim Zoológico de Brasília	NÃO		Fundação Pública
Arquivo Público do Distrito Federal	NÃO		Órgão relativamente autônomo da Administração Direta
Fundação Jardim Botânico	NÃO		Órgão relativamente autônomo da Administração Direta
Controladoria-Geral do Distrito Federal	NÃO		Órgão especializado da Administração Direta
Departamento de Estrada de Rodagem do DF (DER)	SIM	DECRETO Nº 32.506/2010	Autarquia
Departamento de Trânsito do DF (DETRAN)	SIM	DECRETO Nº 32.227/2010	Autarquia
Serviço de Limpeza Urbana do DF (SLU)	SIM	Verificado no site institucional que a unidade realiza licitações próprias	Autarquia
Transporte Urbano do DF (DFTRANS)	SIM	DECRETO 28.437/2007	Autarquia
Agência Reguladora de Águas e Saneamento do DF (ADASA)	SIM	Verificado no site institucional que a unidade realiza licitações próprias	Autarquia de regime especial
Central de Abastecimento do DF (CEASA)	SIM	Verificado no site institucional que a unidade realiza licitações próprias	Empresa Pública
Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB)	SIM	Verificado no site institucional que a unidade realiza licitações próprias	Empresa Pública
Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP)	SIM	DECRETO Nº 28.760 E Nº 29.633/2008	Empresa Pública
Companhia de Planejamento do DF (CODEPLAN)	SIM	DECRETO Nº 27.852/2007, DECRETO Nº 27.457/2006	Empresa Pública
Companhia de Saneamento Ambiental do DF (CAESB)	SIM	Verificado no site institucional que a unidade realiza licitações próprias	Empresa Pública
Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP)	SIM	DECRETO Nº 32.566/2010	Empresa Pública
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)	SIM	DECRETO Nº 33.743/2012	Empresa Pública
Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (METRÔ)	SIM	DECRETO Nº 22.439/2001	Empresa Pública
Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília (TCB)	SIM	Verificado no site institucional que a unidade realiza licitações próprias	Empresa Pública
Fundação Hemocentro de Brasília	SIM	DECRETO Nº 35.098/2014	Fundação Pública
Defensoria Pública do Distrito Federal	SIM	NÃO INCLuíDO NA CENTRALIZAÇÃO	Órgão autônomo ao Governo do Distrito Federal
Procuradoria Geral do Distrito Federal	SIM	DECRETO Nº 32.985/2011	Órgão especializado da Administração Direta
Polícia Civil do Distrito Federal	SIM	DECRETO Nº 33.499/2012	Órgão especializado da Administração Direta
Polícia Militar do Distrito Federal	SIM	DECRETO Nº 33.598/2012	Órgão especializado da Administração Direta
Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal	SIM	DECRETO Nº 33.599/2012	Órgão especializado da Administração Direta
Banco de Brasília (BRB)	SIM	NÃO INCLuíDO NA CENTRALIZAÇÃO	Sociedade de Economia Mista
Companhia Energética de Brasília (CEB)	SIM	NÃO INCLuíDO NA CENTRALIZAÇÃO	Sociedade de Economia Mista

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Em análise das entidades que ainda não possuem autonomia para licitar, percebe-se que a maioria dessas exerce funções ligadas a gestão administrativa do governo, o que não é o caso do IBRAM/DF, pois este realiza atividades que envolvem a execução das políticas ambiental e de recursos hídricos do Distrito Federal, bem como de controlar e fiscalizar, com poder de polícia, o manejo dos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal, além de toda e qualquer atividade ou empreendimento que cause ou possa causar poluição ou degradação do meio ambiente e dos recursos hídricos. Para execução dessas atividades o Instituto necessita que se realizem licitações de compras e serviços específicos para que possa cumprir com suas atribuições legais.

Um dos desafios da área de gestão de suprimentos do Instituto Brasília Ambiental é justamente atender de maneira mais rápida as demandas de aquisição de materiais, bens e a contratação de serviços que tem impacto direta ou indiretamente no andamento de suas atividades finalísticas. A demora em atender tais pedidos acarreta inúmeros transtornos internos, como por exemplo, nas operações de monitoramento e de fiscalização, nos projetos da organização e na gestão dos parques públicos e unidades de conservação. Além do IBRAM/DF possuir demandas específicas para o cumprimento de suas atividades-fim, também existe a necessidade de atendimento a demanda de suas unidades externas, como os parques e unidades de conservação, que estão mais sujeitos a atos de vandalismo, invasões, intempéries e necessidade de execução de ações por vezes imediatas em virtude de suas características e uso.

Outra questão importante que merece destaque é que o Instituto Brasília Ambiental atua no desenvolvimento de ações de assistência e apoio às instituições públicas e à sociedade em questões de acidentes e emergências ambientais e de recuperação e melhoria da qualidade ambiental. Em decorrência, pedidos de aquisição de equipamentos, materiais e a contratação de serviços também devem ser feitos com maior brevidade possível, não sendo possível que se realize o planejamento adequado para determinadas demandas.

Neste mesmo sentido ocorre a necessidade de aquisições de matérias e equipamentos para a utilização pela brigada de incêndio, selecionada todo ano por meio de concurso temporário. Em cada ano, para diminuir o número de queimadas que se multiplicam em virtude dos períodos de seca, é necessário que o Instituto monte uma brigada de incêndio, o que também requer o atendimento de demandas que por vezes não conseguem serem definidas e encaminhadas com antecedência em virtude da complexidade que envolve todo o trâmite para que se contratem temporariamente os brigadistas.

Cabe salientar ainda que o Instituto em virtude de suas competências técnicas possui demandas muito específicas, o que não gera ganho de escala se estas licitações forem conduzidas via SCG/SEPLAG. Ao contrário, tendo o IBRAM/DF a autonomia de licitar, pode este realizar licitações compartilhadas com outros órgãos que possuem os mesmos interesses específicos.

Apesar dos progressos internos do fluxo de trabalho da área de suprimentos do IBRAM/DF e dos nítidos avanços que vem sendo implementados na SCG/SEPLAG, é necessário que a limitação (em não poder realizar licitações de forma própria) hoje imposta ao Instituto seja flexibilizada e idealmente afastada. Esta limitação precisa ser sobrepujada, sendo assim necessário que a SEPLAG adote a exclusão do IBRAM/DF da obrigatoriedade de atuar somente por meio do regime centralizado de licitações de compras e serviços da SCG/SEPLAG.

Dentro deste contexto do IBRAM, é fundamental que a organização disponha de todos os meios cabíveis e legais que ampliem a margem de efetivação de seu desempenho no atendimento de suas demandas internas de pedidos de compra e contratação de serviços. A melhoria de desempenho e alcance de resultados mais positivos e duradouros na área de suprimentos do IBRAM/DF passa pela sua autonomia em conduzir licitações. Alcançando este patamar de autonomia, o Instituto terá a oportunidade de desenvolver de forma gradual sua área de licitações, desonerando a SCG de demandas específicas e intempestivas, bem como contribuindo de forma ainda mais positiva para o alcance dos objetivos do IBRAM/DF e do Governo Distrital.

Um dos objetivos estratégicos do atual Governo do Distrito Federal é tornar Brasília um modelo de cidade sustentável. Para tanto, conforme consta no mapa estratégico do Governo, é preciso dotar o Governo de mecanismos que ampliem a capacidade de execução e de gestão para resultados, visando garantir a proteção e o uso sustentável do meio ambiente, bem como promover o planejamento, ordenamento e regularização territorial de forma integrada e sustentável.

Cabe destacar de forma mais clara as finalidades e atribuições do IBRAM/DF, conforme a Lei Distrital nº 3.984, de 28 de maio de 2007, que criou o Instituto.

Art. 2º O Instituto Brasília Ambiental tem como finalidades:

I – executar e fazer executar as políticas ambiental e de recursos hídricos do Distrito Federal;

II – controlar e fiscalizar, com poder de polícia, o manejo dos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal, bem como toda e qualquer atividade ou empreendimento que cause ou possa causar poluição ou degradação do meio ambiente e dos recursos hídricos.

Art. 3º Compete ao Instituto Brasília Ambiental:

- I – propor normas e padrões de qualidade ambiental e dos recursos hídricos;
- II – definir normas e padrões relativos ao uso e manejo de recursos ambientais;
- III – propor e desenvolver ações de promoção, proteção, conservação, preservação, recuperação, restauração, reparação e vigilância dos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal;
- IV – propor a definição e executar o controle do zoneamento ambiental e do zoneamento ecológico e econômico;
- V – proceder à avaliação de impactos ambientais;
- VI – promover o licenciamento de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, em todo o território do Distrito Federal;
- VII – propor a criação e promover a gestão das unidades de conservação, parques e outras áreas protegidas;
- VIII – implantar e operacionalizar sistemas de informações e de monitoramentos ambientais e de recursos hídricos;
- IX – fiscalizar e aplicar penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental;
- X – planejar e desenvolver programas de educação ambiental;
- XI – promover a proteção e o manejo integrado de ecossistemas, de espécies, do patrimônio natural e genético de representatividade ecológica do Distrito Federal;
- XII – disciplinar, cadastrar, licenciar, autorizar, monitorar e fiscalizar atividades, processos e empreendimentos, bem como o uso e o acesso aos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal;
- XIII – regulamentar, analisar, registrar e controlar a produção, armazenamento, transporte, comercialização e utilização de substâncias químicas em atividades agrossilvopastoris, industriais, comerciais e de prestação de serviços, conforme legislação em vigor;
- XIV – desenvolver ações de assistência e apoio às instituições públicas e à sociedade, em questões de acidentes e emergências ambientais e de recuperação e melhoria da qualidade ambiental;
- XV – promover o uso sustentável dos recursos naturais renováveis e o apoio à adoção de tecnologias limpas e ao extrativismo;
- XVI – aplicar, no âmbito de sua competência, os dispositivos e acordos nacionais e internacionais relativos à gestão ambiental e dos recursos hídricos;
- XVII – monitorar, prevenir e controlar desmatamentos, queimadas e incêndios florestais;
- XVIII – julgar, em primeira instância, os recursos interpostos aos autos de infração oriundos do exercício do poder de polícia administrativa do Instituto;
- XIX – fazer recolher, junto à conta da autarquia, preços públicos de licenciamento ambiental e dos recursos hídricos, multas, taxas de fiscalização ambiental e de recursos hídricos e recursos oriundos de compensações ambientais, entre outros, nos termos da legislação vigente;
- XX – promover e executar atividades afins e correlatas necessárias à plena consecução de sua finalidade. (LEI DISTRITAL nº 3.984, 2007, grifo nosso)

Percebe-se que o IBRAM/DF, em virtude de suas finalidades e competências legais, tem papel importante e fundamental dentro destes eixos e no alcance destes objetivos estratégicos. Para o alcance desses fins o Instituto Brasília Ambiental deve dispor de condições técnicas e administrativas que possibilitem um andamento efetivo de suas atividades finalísticas, tais como o licenciamento e a fiscalização ambiental, a gestão de parques públicos e unidades de conservação, a atividade de educação e monitoramento

ambiental, entre outras. Além dessas atividades, o Instituto também executa função ativa dentro do projeto de desocupação da Orla do Lago Paranoá.

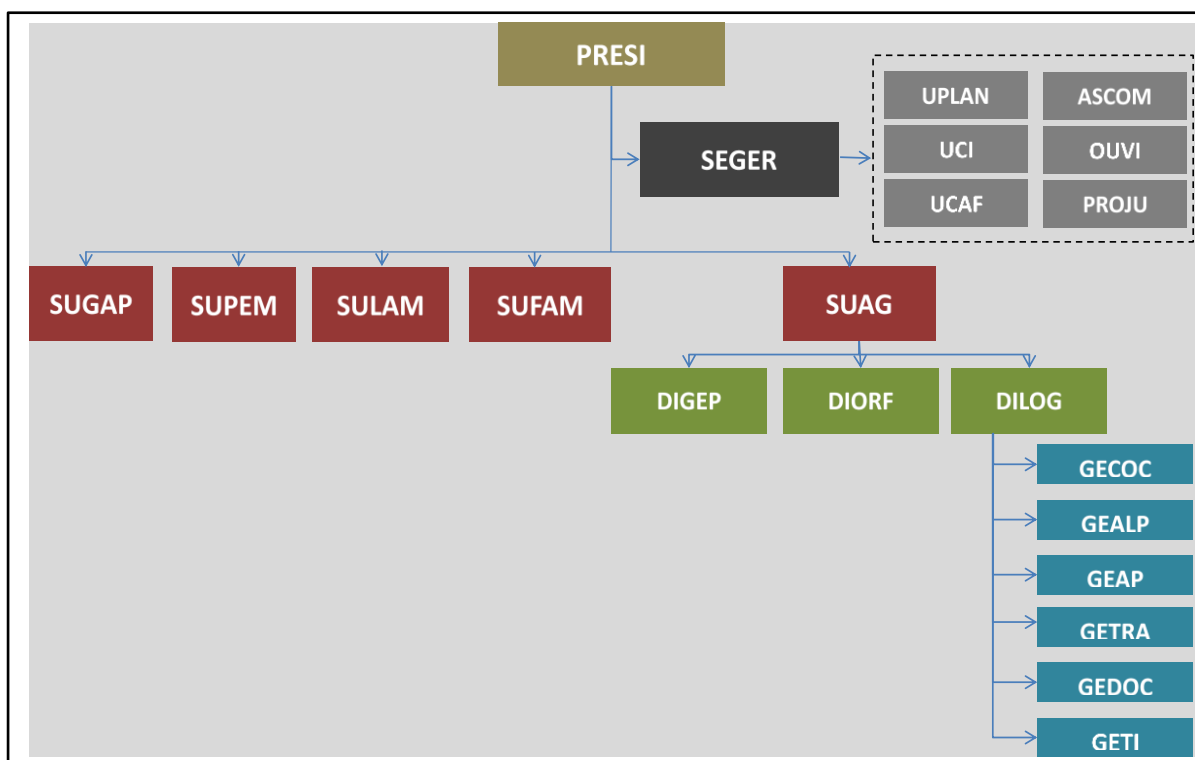
Para que haja uma ampliação da capacidade do IBRAM/DF na execução de suas atividades finalísticas, é preciso que o Instituto esteja empoderado e possua maior autonomia administrativa para dinamizar os processos logísticos e de gestão de suprimentos (incluindo compras e contratações de serviços) que são necessários para o cumprimento de suas atividades finalísticas.

A partir da visualização das atividades e da estrutura do Instituto Brasília ambiental e, principalmente, da dinâmica de seu funcionamento e de como surgem e devem ser atendidas de forma mais tempestiva suas demandas (de compras e contratação de serviços), percebe-se a necessidade do IBRAM/DF em dispor de conveniência administrativa e da oportunidade de suprir suas demandas de aquisições e contratações de serviços de forma rápida e autônoma.

Outro ponto que merece apresentação é que o Instituto apesar de novo, criado em 2007, já possui quadro de pessoal próprio, possuindo dentro da carreira e em atividade analistas e técnicos de atividades de meio ambiente, com atuação na especialidade administrativa, conforme previsto na Lei Distrital nº. 4.302, de 27 de janeiro de 2009, podendo assim atuar na área de licitações do Instituto.

A estrutura administrativa do IBRAM/DF passou por recente mudança, tornando-se menos verticalizada e com uma estrutura mais funcional, conforme pode ser visto na figura abaixo, o que vem contribuindo para a melhoria de seus fluxos processuais na área de compras, que são conduzidos pela Gerência de Compras e Contratações - GECOC.

Figura 25 – Estrutura Organizacional – área de Compras do IBRAM/DF



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

A GECOC atua na parte de instrução operacional das compras e na gestão dos contratos, não incluindo aqui a fiscalização destes, que fica a cargo de executor e suplente da área demandante da solução. No que se refere à gestão de compras dentro do IBRAM, esta não tem uma competência regimental definida. Na proposta do novo regimento interno, a GECOC assume um papel mais próximo junto a gestão de compras, embora esta função seja mais adequada a DILOG. Segue as novas competências da proposta encaminhada para o novo regimento.

Competências da Gerencia de Compras e Contratações – GECOC (proposta – novo regimento):

- I. Auxiliar no planejamento de compras e contratações do IBRAM, nos limites de sua competência;
- II. Contribuir, por meio de compras e contratações, para a promoção da sustentabilidade no âmbito da administração pública;
- III. Gerenciar, orientar e controlar os procedimentos administrativos da fase interna de licitações para aquisições e contratações de serviços no âmbito do Instituto;

- IV. Auxiliar, no que couber, as demais áreas do IBRAM na elaboração de termos de referência voltados para a aquisição ou contratação de serviços;
- V. Gerenciar e executar os procedimentos administrativos de adesão e participação em ata de registro de preços, cotação eletrônica, dispensa e inexigibilidade de licitação para aquisições e contratações no âmbito do Instituto;
- VI. Gerenciar e executar a emissão de SC, preenchimento de PLS, PAM, PES e demais procedimentos junto à unidade central de licitações do GDF;
- VII. Auxiliar, no que couberem, os executores de contratos administrativos no âmbito do Instituto;
- VIII. Instruir e executar procedimentos para aquisição de materiais de consumo, bens permanentes, contratação de fornecedores e demais contratos administrativos no âmbito do Instituto;
- IX. Elaborar, formalizar e encaminhar para registro os contratos administrativos e demais instrumentos decorrentes de contratações;
- X. Encaminhar, acompanhar e enviar para registro a designação ou modificação dos executores e suplentes dos contratos administrativos, prestando auxílio para a adequada execução dos contratos, no que se refere às obrigações dos executores e suplentes;
- XI. Acompanhar e executar os procedimentos de sua competência quanto à suplementação, renovação, prorrogação, reajuste, repactuação, rescisão e encerramento dos contratos administrativos do IBRAM;
- XII. Encaminhar de Notas de Empenho e Contratos aos fornecedores, bem como acompanhar junto aos demandantes a execução dos serviços não continuados e a entrega de material junto à área responsável pelo recebimento;
- XIII. Encaminhar para os devidos registros os contratos formalizados, seus aditivos e apostilamentos, bem como as garantias contratuais e demais publicações pertinentes;
- XIV. Manter e fornecer as informações atualizadas referentes aos contratos administrativos e aquisições realizadas pelo Instituto;
- XV. Arquivar documentos e processos de sua competência; e
- XVI. Executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

No que se refere à governança de compras, não existe um fórum ou espaço ou mesmo plano de sua atuação, havendo pouca participação da alta direção. Percebe-se que a

realidade do IBRAM é muito próxima daquela encontrada pelos achados do TCU, descritos anteriormente no trabalho, com limitações na gestão e governança de compras, mas com uma operacionalização um pouco mais ajustada.

Uma das formas de atendimento das demandas do IBRAM, considerando sua limitação em licitar, é a partir de um PLS - Plano de Suprimentos. Frequentemente a SCG/SEPLAG envia circular as diversas unidades organizacionais que compõem o GDF questionando a unidade quanto ao dimensionamento de sua demanda para compor uma futura Ata de Registro de Preços de itens de um determinado grupo de despesa.

Ao receber a circular, a GECOC/IBRAM encaminha as áreas do IBRAM que são identificadas como potenciais demandantes daquele tipo de item (bem ou serviço) para estas informarem suas demandas que irão compor a participação do IBRAM como órgão participante na futura Ata de RP que será formalizada pela SEPLAG após a realização da licitação pela SCG/SEPLAG.

Ressalta-se que normalmente a SCG/SEPLAG impõe um prazo de 07 dias corridos, impreterivelmente, para que as unidades do GDF façam o devido preenchimento e encaminhem a resposta. Deve-se considerar que, caso não haja resposta tempestiva, o órgão demandante não figurará como participante da Ata de SRP, restando como alternativa a instrução de processo à Adesão a Ata ou remanejamento dos itens dimensionados, nos termos do Decreto Distrital nº 36.519, de 28 de maio de 2015.

Pondera-se, ainda, a importância do encaminhamento tempestivo das respostas dos Planos de Suprimentos - PLS dos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal. Faz-se imperioso destacar que é vedado instaurar processo de licitação cujo objeto coincida com item registrado em ata vigente, nos termos §3º do art. 3º do Decreto supracitado.

Importante também frisar que uma Ata de RP fica vigente pelo período de 12 meses, podendo o IBRAM utilizar de forma gradual os quantitativos informados no PLS. Cada pedido de aquisição ou contratação de serviço de um item firmado em uma Ata de RP é realizado por um procedimento rápido, simples e vantajoso, chamado de Solicitação de Compras – SC. O IBRAM apenas encaminha o pedido de autorização à SCG/SEPLAG e após a sua autorização já pode emissão a Nota de Empenho e, se necessário, formalizar o contrato.

Este procedimento traz diversos benefícios ao Instituto, como a realização de compra de forma mais racional e planejada, redução dos custos administrativos de realização de novas instruções processuais, redução do estoque de produtos, flexibilidade na utilização

da quantidade adquirida, maior flexibilidade orçamentária, agilidade no atendimento das demandas, entre outros benefícios.

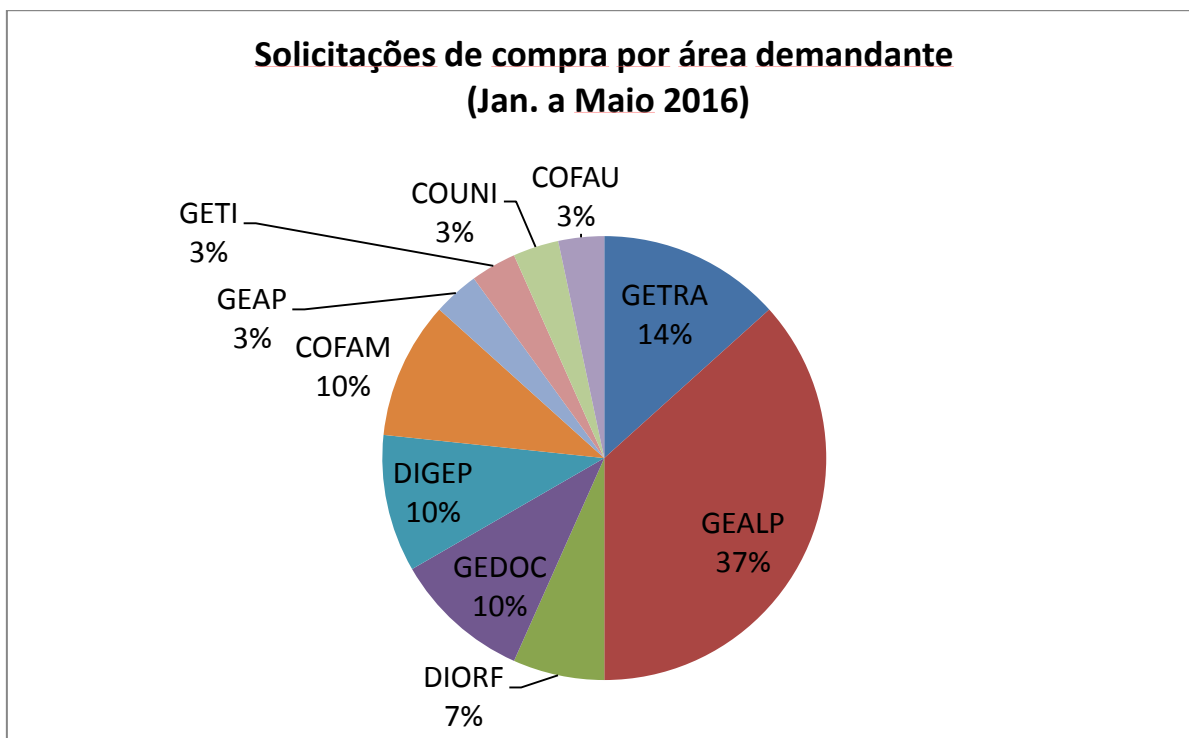
Antes de listar os outros meios que o IBRAM possui para atender as suas demandas, além do PLS, é importante destacar mais uma vez que o IBRAM/DF não possui autonomia para licitar. Embora possua autonomia administrativa, sua atuação na área de licitações é limitada em virtude do disposto na Lei Distrital nº 2.340, de 12 de abril de 1999, alterada pela Lei Distrital nº 2.568, de 20 de julho de 2000, que criou na estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal a Central de Compras do DF, com a finalidade de centralizar as licitações de compras, obras e serviços da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, e das Empresas Públicas do Distrito Federal.

Tendo este entendimento, segue abaixo os outros meios que o IBRAM dispõe para atender suas demandas internas, haja vista sua impossibilidade de realizar licitações de aquisição de bens ou contratação de serviços. Ressalta-se que a instrução de procedimentos licitatórios referentes a obras e serviços de engenharia, inclusive projetos e reformas, cujos valores não ultrapassem o teto máximo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), vedada a contratação de forma emergencial, estão excluídos do regime centralizado, podendo assim o IBRAM realizar estas licitações.

- a) Remanejamento de itens de uma Ata de SP da SCG/SEPLAG, quando o IBRAM é participante, mas já utilizou toda sua cota;
- b) Adesão a Ata de SRP da SCG/SEPLAG;
- c) Adesão a Ata de SRP do GDF ou da Esfera Federal;
- d) Utilização de um contrato de outra unidade do GDF, realizando a descentralização de crédito;
- e) Pedido de Transferência de Material – PTM (entre almoxarifados);
- f) Dispensa ou Inexigibilidade (credenciamento) de Licitação;
- g) Suprimento de Fundos;
- h) Compensação Ambiental;
- i) Cumprimentos de Condicionantes (licenças ambientais);
- j) Cessão de uso ou doação de um bem;
- k) Medida Alternativa;
- l) Parcerias (PPP), entre outros instrumentos.

No que se refere às áreas que demandam compras e contratações, percebe-se que os maiores demandantes atualmente do IBRAM encontram-se dentro da SUAG, que é a área meio. Existe uma carência de interação e capacitação junto às áreas finalísticas que contribui para que ocorram poucos pedidos de compra dessas áreas.

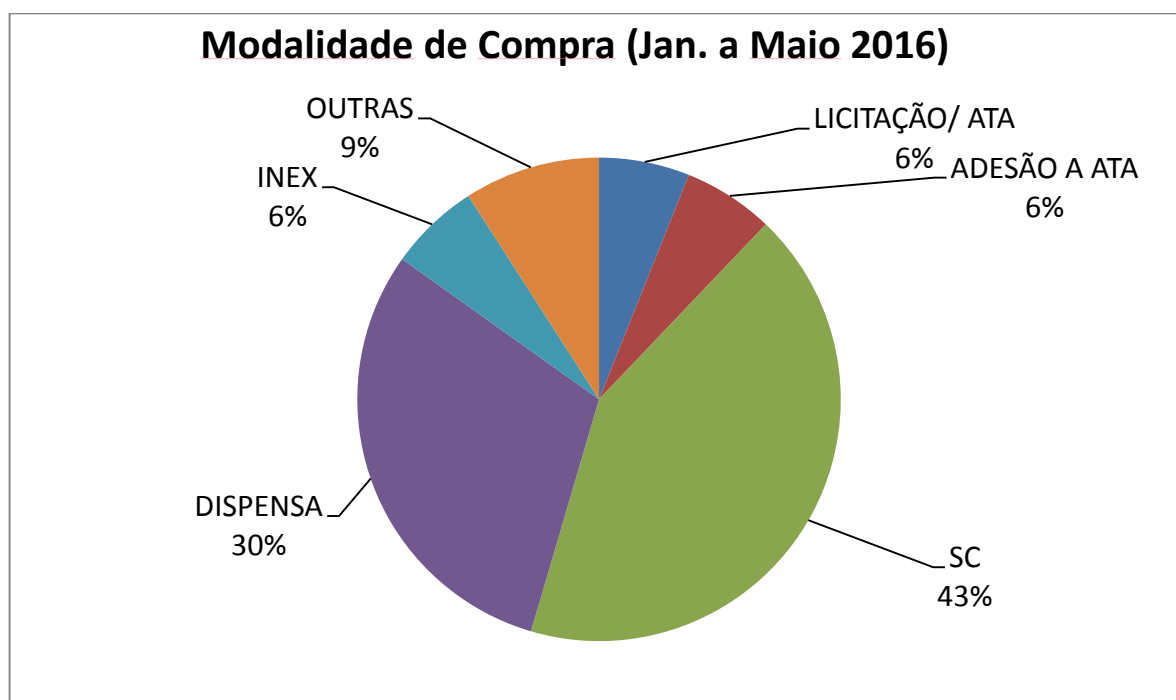
Figura 26 – Estrutura Organizacional – área de Compras do IBRAM/DF



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

No que se refere às modalidades de compra mais adotadas pelo IBRAM, as Solicitações de Compra – SC e a dispensa de licitação são as que mais foram utilizadas neste período. O uso de SC demonstra grandes benefícios, haja vista que nesta modalidade o IBRAM é um órgão participante de uma Ata de SRP e o tramite de compra se torna muito mais célere e econômico. Já o uso de dispensa deve ser feito com cautela, para que não se incorra em um fracionamento de dispensa, o que é vedado pela legislação vigente. Entretanto, esta é uma alternativa vantajosa, haja vista que o Instituto não possui autonomia para licitar e possui demandas de pequeno valor.

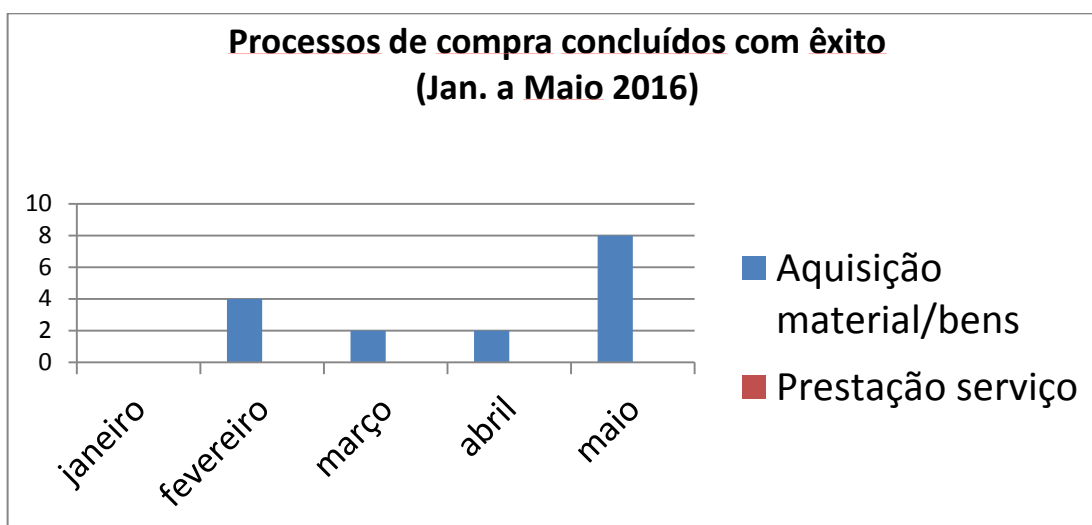
Figura 27 – Modalidade de Compras do IBRAM/DF



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Outra informação relevante é que o IBRAM realiza com maior frequência a compra de materiais e bens do que de serviços e obras, o que facilita a operacionalização das compras. Hoje o Instituto possui em torno de 30 contratos continuados de prestação de serviços, número pequeno, e ainda possui sistema informatizado para sua gestão. No período de janeiro a maio deste ano o número de processos concluídos com êxito foi de 100% de aquisição de bens e materiais. Isso se justifica em parte porque os processos de contratação de serviços são geralmente mais complexos e demorados.

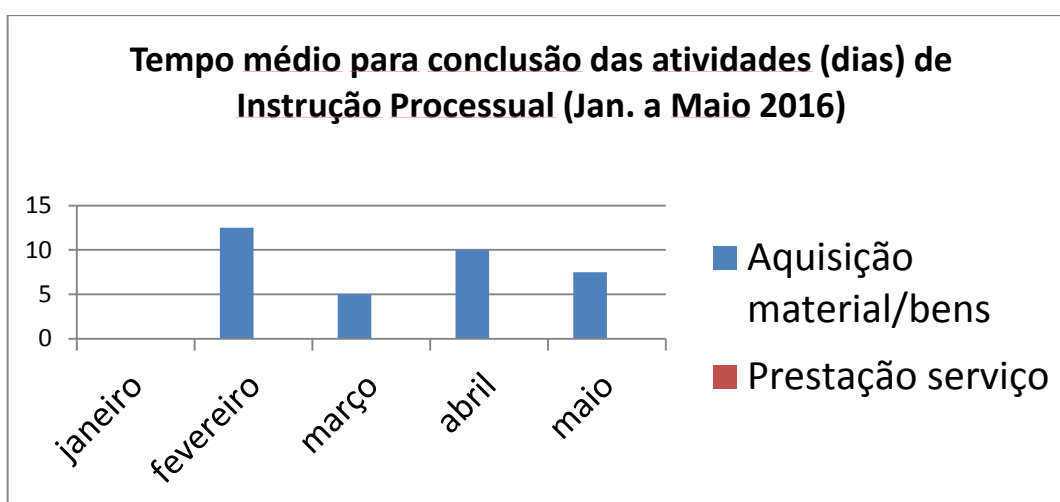
Figura 28 – Processos de Compras do IBRAM/DF



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Outro dado interessante é o tempo médio de instrução processual da GECOC, que é baixo. Isto se justifica pela competência de sua equipe e também em virtude das modalidades de compra realizadas, pois a SC e a dispensa são processos muito mais rápidos de se realizar do que uma adesão a ata ou licitação, por exemplo. Outro dado interessante é o uso da cotação eletrônica nos processos de dispensa por valor, que torna o processo mais célere, isonômico e econômico.

Figura 29 – Tempo média de Compras do IBRAM/DF



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Uma das questões cruciais que se destaca é que o IBRAM ainda não possui um plano anual de compras. A obrigatoriedade de a Administração Pública planejar suas compras é fato conhecido dentro dos deveres e princípios que regem a atividade governamental. Contudo, o GDF publicou o Decreto Distrital nº 35.592, de 02 de julho 2014, o qual estabelece regras para a elaboração do Plano Anual de Contratações Públicas visando alcançar o objetivo de ampliar a participação das denominadas entidades preferenciais. Ou seja, visa a possibilitar que as microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais se preparem adequadamente para ampliar sua participação nas contratações públicas. Por meio da publicação da Portaria nº 184, de 1º de agosto de 2014, o GDF disciplinou como deve ser realizado e enviado a SEPLAG, todo ano, o Plano Anual de Compras e Contratações Públicas de cada uma das unidades.

O planejamento anual das compras e serviços é essencial para que o IBRAM possa melhor suprir suas demandas e consequentemente prestar melhores serviços à sociedade. Além de aperfeiçoar o planejamento de suas demandas, o IBRAM está também realizando melhores em outras variáveis que interferem em seu processo de compras. Alinhando estas ações ao melhor planejamento de suas demandas, espera-se que o Instituto alcance melhores resultados na sua gestão de compras.

É fundamental que o IBRAM adote as medidas cabíveis para garantir os meios para atender tempestivamente às suas necessidades, observando o princípio da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento sustentável.

6.2 Aplicação da Pesquisa – análise de compras públicas inteligentes

A partir das informações colhidas junto ao IBRAM/DF, principalmente no que se refere a sua estrutura organizacional voltada para a área de compras, foi identificado os servidores que deveriam responder a pesquisa. Foram então distribuídos os instrumentos de pesquisa para 11 servidores que atuam diretamente com a atividade de compras dentro da organização, tendo sido abarcada as três instancias de atuação (governança, gestão e a operacionalização das compras). Na parte de governança foram 03 servidores, na área de gestão 04 servidores e da parte de execução (operacionalização) mais 04 servidores. Cabe ressaltar que em virtude do atual volume e do contexto de compras que são realizados no IBRAM/DF, sua área de compras possui um número pequeno de servidores, em torno de 13

servidores, o que facilitou para que a pesquisa abrangesse toda a atividade de compras da Instituição.

Todos os servidores responderam à pesquisa, tendo sido entregue, junto com o instrumento de pesquisa, instruções para o correto entendimento do questionário e de seu preenchimento, conforme **Apêndice C**.

O teste do instrumento realizado contribuiu sobremaneira para que a versão final do instrumento já contemplasse os ajustes necessários para uma melhor compreensão e clareza, tendo este refinamento do instrumento colaborado para que não tenham ocorrido dúvidas por parte dos servidores que responderam à pesquisa.

Na etapa seguinte, foi realizada a tabulação das respostas obtidas, que geraram os resultados que são apresentados no capítulo seguinte.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da aplicação da pesquisa realizada junto ao IBRAM/DF, foram obtidos os seguintes resultados:

Quadro 24 – Resultado CPI IBRAM/DF

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES - IBRAM/DF								
Nº	DIMENSÃO/ ETAPA	PTS OBTIDOS	PTS TOTAIS	PESO	PTS OBTIDOS COM PESO	PTS TOTAIS COM PESO	%	ESTÁGIO
1	EFICIÊNCIA	43	56	2	86	112	57%	3 - INTERMEDIÁRIO COMPRAS PÚBLICAS ACERTADAS
2	GOVERNANÇA	28	88	3	84	264		
3	INOVAÇÃO	8	36	3	24	108		
4	MARCOS LEGAIS	33	52	2	66	104		
5	SUSTENTABILIDADE	5	52	3	15	156		
6	CICLO DE COMPRAS - PLANEJAMENTO	96	148	3	288	444		
7	CICLO DE COMPRAS - EXECUÇÃO	126	164	2	252	328		
8	CICLO DE COMPRAS - CONTROLE	99	120	2	198	240		
9	CICLO DE COMPRAS - AÇÕES CORRETIVAS	24	64	1	24	64		
PONTUAÇÃO TOTAL		462	780		1037	1820		

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

No que se refere ao estágio das CPI do IBRAM/DF, a Instituição obteve a pontuação de 1037 pontos, o que equivale a 57% do total. Desta forma, o IBRAM/DF está enquadrado no Estágio 3 – Intermediário: Compras Públicas Acertadas.

Quadro 25 – Estágio CPI IBRAM/DF

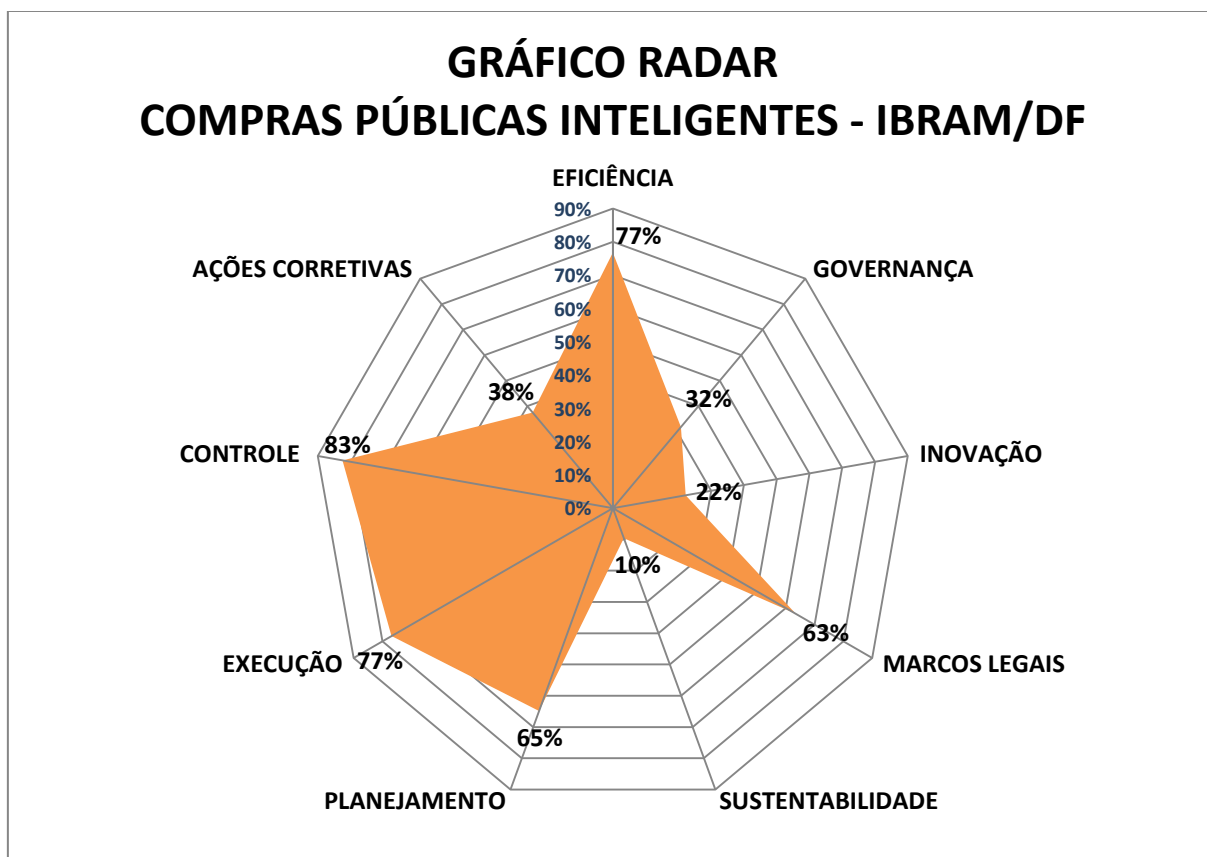
ESTÁGIO DAS CPI	VALOR %	% TOTAL IBRAM/DF
Estágio 1 – INSUFICIENTE: Compras Públicas Inconsequentes	0% A 24,99%	57%
Estágio 2 – INICIANDO: Compras Públicas Imaturas	25% A 49,99%	
Estágio 3 – INTERMEDIÁRIO: Compras Públicas Acertadas	50% A 74,99%	
Estágio 4 – AVANÇADO: Compras Públicas Inteligentes	75% A 100%	

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Quanto aos resultados obtidos por quesito pesquisado, ou seja, para cada uma das etapas do ciclo e das dimensões de compras, segue abaixo os resultados dispostos de forma individual, o que contribui para uma melhor análise das compras públicas inteligentes do IBRAM/DF. Cabe ressaltar que, para os resultados individuais, não se aplica o critério de peso, haja vista que este corresponde a uma perspectiva do quesito em comparação aos

demais e dentro do olhar amplificado de compras públicas inteligentes. O resultado detalhado encontrasse no **Apêndice B**, sendo que na **Figura 30** apresenta-se o gráfico radar que projeta o desempenho do IBRAM/DF em cada um de seus quesitos de CPI.

Figura 30 – Gráfico Radar CPI IBRAM/DF



Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

A partir dos resultados obtidos, foi realizada a discussão e elaborada a proposta de intervenção na área de compras do IBRAM/DF, conforme apresentado no próximo capítulo deste trabalho.

7.1 Discussão

A partir da apresentação dos resultados, foi proposta neste capítulo a discussão das evidências apresentadas visando embasar uma proposta de intervenção na atividade de compras públicas do IBRAM/DF.

Os estágios das CPI foram divididos em quatro práticas, sendo que o percentual atingido pelo IBRAM/DF, de 57%, o coloca dentro do Estágio 3 – Intermediário, realizando Compras Públicas Acertadas.

De modo geral, o resultado obtido pelo IBRAM/DF se encaixa nos achados que foram descritos no item 3.5 deste trabalho, o qual descreve o panorama da área de compras públicas no Brasil.

Em breve retomada, cabe destacar que são poucos os dados e informações consistentes que estão disponíveis sobre a situação da área de compras dentro das organizações governamentais, principalmente quanto aos aspectos de governança e gestão. Exceção são as pesquisas realizadas pelo TCU. A maioria dos dados e informações são encontradas no que se refere à estatística da operacionalização, que por si só não nos dão uma visão global da área de compras públicas.

Na pesquisa realizada pelo TCU (TC 007.891/2015-6), com organizações estaduais e municipais com base no iGovGestAq., modelo de pesquisa criada para avaliar o perfil de gestão e governança na área de aquisições, foi constatado que somente 26% das organizações dispõem de uma gestão de aquisições aprimorada (26% no iGestAq), sendo ainda que a maioria (59%) respondeu que não possui uma boa governança das aquisições. Apenas 16% dos respondentes estariam no estágio avançado de governança e gestão das aquisições.

Outro achado interessante que traduz um pouco do panorama da gestão das compras públicas está baseado em estudo de Braga, A. (2006), que divide os sistemas de compras em quatro diferentes estágios. Para o autor, a área de compras públicas no país encontra-se no Estágio 1 – Reativo, sendo que nesta fase, o setor de compras funciona como mero operacionalizador do processo de compra, que efetivamente já foi realizado pelo setor demandante; há ainda pouco contato entre o setor de compras e as demais unidades demandantes, colocando o setor em uma situação de reatividade em relação ao que é estabelecido pelos demandantes. Em comparação, vemos que este o IBRAM já começa a demonstrar uma evolução no seu processo de compra.

Verificando o gráfico radar gerado a partir do resultado alcançado pelo IBRAM/DF, percebemos que o Instituto também apresenta deficiências na área de governança e em elementos ligados a gestão das compras. Outra verificação que chama atenção foram as deficiências encontradas na área de inovação e sustentabilidade, bem como na etapa de ações corretivas do ciclo de gestão de compras – PDCA. Em resumo, os quesitos que apresentaram maiores deficiências foram: governança (32%), inovação (22%), sustentabilidade (10%) e ações corretivas (38%).

Os quesitos de planejamento e marcos legais também apresentaram deficiências, mas de forma mais branda, obtendo o percentual de 65% e 63%, respectivamente. Os demais quesitos, sendo eles: eficiência (77%), execução (77%) e controle (83%), obtiveram uma avaliação em nível elevado.

Em que pese à segmentação dos quesitos, demonstrando um diagnóstico individualizado, é importante frisar que existem inúmeros inter-relacionamentos e interdependências entre eles. Desta forma, cabe uma apreciação de todo o mapa de análise que forma as compras públicas inteligentes, focando nos itens que geram maiores impactos dentro e fora de cada quesito, bem como uma abordagem mais aprofundada sobre cada uma das áreas que obtiveram os resultados mais deficientes.

7.1.1 Ciclo de Gestão de Compras Públicas Inteligentes IBRAM/DF

Em análise sobre os resultados obtidos do ciclo de gestão das compras do IBRAM/DF, identifica-se que a fase de planejamento, a qual dá início ao ciclo e a fase de ações corretivas, que retroalimenta o ciclo de compras, são as etapas que apresentaram resultados mais baixos. As etapas de execução e controle apresentaram resultados que mostra um estágio avançado destas fases. A partir dessa visualização podemos identificar que a atividade de compras da Instituição consegue conduzir bem a operacionalização das compras, bem como a gestão dos contratos, entre outros elementos que compõem as etapas de execução e de controle. Entretanto, alguns pontos merecem destaque, já que causam um impacto significativo no processo de compra do Instituto. O primeiro ponto é a ausência de autonomia para a organização realizar licitações próprias, o que gera atrasos para o atendimento das demandas, bem como reduz a autonomia para incluir critérios de sustentabilidade e inovação nos processos licitatórios do Instituto, uma vez que o edital dessas licitações é elaborado pela

SCG/SEPLAG. Outra questão que merece destaque é o tema de gestão de riscos e de indicadores de desempenho que devem ser aprimorados.

No que se refere à etapa de planejamento, os principais pontos que devem ser aprimorados são: avaliação de riscos; relacionamento com os demandantes; capacitação dos gestores e demandantes; integração de compras com as demais áreas; plano anual de compras, padronização das compras e a definição de competências dentro da estrutura organizacional do Instituto. Realizando uma análise mais aprofundada, percebe-se que o Instituto ainda carece de uma postura que foque seus esforços para a área de planejamento e gestão das compras. Cabe ressaltar que a falta de um plano anual de compras gera consequências negativas dentro de todo processo de compra pública inteligente. Por outro lado, a ausência deste plano tem vinculação com as deficiências que são apresentadas no processo de gestão e governança das compras do Instituto.

Em relação à etapa de ações corretivas, as maiores deficiências estão relacionadas às ações de avaliação e de atualização de elementos/ ações que compõem o processo de compra. Esta última etapa do ciclo de compras é por vezes ignorada, ocorrendo de forma esporádica e não sistematizada, o que prejudica o processo de melhoria contínua da atividade de compras do Instituto.

No que se refere a etapa de operacionalização (ou execução), a boa performance do IBRAM/DF encontra respaldo no embasamento teórico deste trabalho, já que como vimos a maior para da capacitação, estudos publicados e dedicação das compras se volta para esta etapa do ciclo de gestão de compras públicas, que abrange também parte da etapa de controle.

No que se refere a etapa de operação, especificamente, importante destacar o posicionamento de Santana (2015), que ressalta que “os gargalos não estão (e nunca estiveram) na fase que denomino operativa (ou de execução) das aquisições governamentais”. Este entendimento reflete o diagnóstico que foi realizado junto ao IBRAM/DF, onde a etapa de execução foi bem avaliada.

De maneira geral, a disparidade entre as etapas do ciclo de gestão que foram diagnosticadas no IBRAM/DF está embasada por Ferrer (2015), que ressalta que este tipo de abordagem, pensando as compras públicas como um ciclo, está circunscrito a alguns poucos casos no país. Assim, falta uma visão mais integrada da gestão de compras e contratações nas organizações públicas, contribui o entendimento de Teixeira et al. (2015).

Ferrer (2015) também destaca que o arcabouço jurídico das compras públicas deve ser reformulado, mas considera que o maior entrave que aflige a atividade de compras públicas são as deficiências em termos de governança e gestão.

Pesquisa do TCU (TC-017.599/2014-8) também destaca que 85% das unidades auditadas têm deficiências no planejamento das aquisições, com especial destaque para a ausência de plano anual de aquisições. Este mesmo achado foi visto no diagnóstico realizado junto ao IBRAM/DF.

7.1.2 Dimensões de Compras Públicas Inteligentes IBRAM/DF

No que se refere às dimensões do processo de compras públicas inteligentes, cabe também uma apreciação de cada uma delas de forma individual. A dimensão da eficiência foi a que obteve melhores resultados, sendo que parte desse avanço se deve ao trabalho técnico e as iniciativas que o Instituto vem desenvolvendo para dinamizar o processo de compra e para realizar o uso adequado dos recursos públicos. Percebe-se, por meio do contexto que foi apresentado da organização, que o setor de compras do Instituto possui uma execução do processo de compras sendo realizada de forma adequada, o que reflete na esfera da eficiência.

Estas iniciativas, quanto em âmbito institucional quanto dentro do processo de compras, têm possibilitado que a atividade de compras do Instituto se distancie de uma burocracia excessivamente formalizada que é característica das compras públicas, principalmente em virtude da legislação e do modelo de gestão, conforme destacamos anteriormente por meio dos autores Berwig e Jalil (2016).

Quanto a dimensão dos marcos legais, as deficiências apontadas se referem a necessidade de ajustes internos entre o setor de compras e a área jurídica, bem como com a elaboração de normativos internos que tragam a segurança e a determinação dos procedimentos que devem ser seguidos dentro do processo de compra.

Esta internalização das normas legais é uma etapa importante dentro do processo de compras, pois a partir da publicação de instruções ou portarias internas cada organização pública ratifica o uso das normas legais, padroniza seus processos e melhora a gestão de seus processos de compras.

Outra questão que envolve os marcos legais é a constante capacitação que os agentes envolvidos no processo de compra devem receber, haja vista as constantes mudanças e a complexidade da legislação que envolve a área de compras, mas que ainda é frágil dentro

do IBRAM/DF. Outra questão importante é a etapa de emissão de parecer jurídico sobre os processos de compra, etapa fundamental para a boa gestão desses processos, tema que ainda merece atenção da Instituição, bem como a questão de se contratar ou não uma consultoria jurídica – tema que merece destaque conforme entendimento do Instituto Negócios Públicos do Brasil (2014).

No que se refere à governança de compras do IBRAM/DF, existem deficiências importantes que devem ser avaliadas. A ausência de um maior envolvimento da alta direção e de uma instância de governança de compras do Instituto traz claras consequências, como a falta de um plano de governança e de um alinhamento mais apurado entre os demandantes e os compradores, bem como entre a atividade de compras, orçamento e o planejamento estratégico da organização. Este desalinhamento também é reflexo da falta de sistemas integrados, o que prejudica a sua gestão e governança. Outra questão importante que surge a partir das deficiências de governança é a desatenção com o setor de compras, principalmente do que se refere aos recursos humanos, pois não existe uma política para retenção de talentos na área de compras nem ações voltadas para a gestão de pessoas nessa área.

Essas deficiências na área de governança já eram anunciadas. Corrobora com esta percepção o entendimento de Santana (2015), o qual novamente é apresentado:

[...] os gargalos não estão (e nunca estiveram) na fase que denomino operativa (ou de execução) das aquisições governamentais. O descaso com elementos como “fornecedores”, “catálogos de materiais”, “catálogo de serviços”, “processos internos padronizados”, dentre outros (onde, por evidente, inclui a “planificação”), é dado que traz imensos prejuízos e malfeitos ao setor, carente de uma só coisa: governança. (SANTANA, 2015, p. 10)

Nos achados do TCU (TC 017.599/2014-8), 59% das instituições estaduais e municipais pesquisadas, no que se refere a governança, ou não existente, ou é insuficiente ou então está somente sendo iniciado um processo de governança das aquisições. Apenas 12% estão em um nível aprimorado de governança.

Por fim, cabe discutir os resultados obtidos nas áreas da inovação e da sustentabilidade. Alguns aspectos que embasam os baixos resultados dessas dimensões são comuns. Primeiramente destaca-se que tanto a inovação quanto a sustentabilidade são temas recentes dentro do processo de compra, assim o tempo de amadurecimento dessas dimensões tende a ser um pouco mais lento, requerendo ainda uma mudança cultural da organização. Outra questão que impacta estas dimensões é a falta de autonomia do IBRAM/DF em realizar licitações o que inibe o desenvolvimento de critérios de inovação e de sustentabilidade dentro

de seus processos licitatórios. Junto a isso, as deficiências na parte de gestão e governança também contribuem para a baixa aderência dessas dimensões.

Entretanto, cabe a ressalva de que esta realidade, nestas duas dimensões, não é exclusiva do IBRAM/DF, já que boa parte das instituições públicas ainda apresentam carências nesses quesitos, que dependem também de uma política e de iniciativas de compra pública em nível governamental para se desenvolverem.

Em virtude de sua missão institucional, é fundamental que o Instituto reúna esforços para melhorar a temática da sustentabilidade, principalmente na questão ambiental, dentro de seu processo de compra. Haja vista que o Instituto tem papel de proteger e promover o meio ambiente, é necessário que ocorra o uso estratégico do poder de compra do Governo do Distrito Federal, o que deve ser impulsionado também pelo IBRAM dentro do GDF.

Para tanto, a partir dos resultados obtidos, três pontos merecem destaque: a falta de um plano de compras sustentáveis, a fraca atuação da comissão da A3P ou de uma organização parceira na área de compras sustentáveis do Instituto e a necessidade de melhoria no processo de gestão e governança.

A situação enfrentada pelo IBRAM/DF no que diz respeito à dimensão da sustentabilidade, como também da inovação, é um achado que se encontra dentro dos padrões que foram vistos no referencial teórico.

Pesquisa do TCU em 2011 revelou que 73% das instituições pesquisadas admitiram que não realizam licitações sustentáveis afrontando a legislação. (TCU, TC 017.517/2010-9). Além deste achado do TCU, corrobora com o resultado encontrado em nossa pesquisa os ensinamentos de Costa, C. (2011), o qual ressalta que ainda são incipientes as ações efetivas para colocar em prática a cultura de sustentabilidade e uso racional de recursos naturais. Assim, a inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações depende muito mais de uma mudança de cultura do que de uma alteração legislativa, destaca o autor.

No que se refere à dimensão da inovação, os achados do trabalho também encontram respaldo no referencial teórico. Conforme destacou Rauhen (2015), ainda é pequeno o número de compras públicas com o viés da inovação, fato que pode mudar com as recentes mudanças legais.

Outra questão vinculada à inovação é esta dentro do processo de compras públicas, o que ainda é incipiente, pois é preciso promover a cultura de inovação e

empreendedorismo na Administração Pública e criar um ambiente interativo e criativo com ideias e soluções para a inovação. (MPOG, 2016)

8 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA O IBRAM/DF

A partir da discussão proposta sobre os resultados obtidos sobre o estágio de compras públicas inteligentes do IBRAM/DF, foi montada uma proposta de intervenção para o Instituto.

O escopo da proposta de intervenção foi definido a partir de uma linha de corte onde foram considerados os quesitos que obtiveram uma pontuação enquadrada nos dois estágios iniciais de CPI, que foram os seguintes: governança (32%), inovação (22%), sustentabilidade (10%) e ações corretivas (38%). A partir da definição do escopo, foram analisadas as práticas que compõem cada uma dessas áreas e os resultados apresentados na pesquisa, definindo-se assim as ações de melhoria que devem ser implementadas.

Em virtude do inter-relacionamento e da interdependência que existe entre cada um dos quesitos, algumas práticas que foram propostas podem ser derivadas de um outro quesito, mas possuem impacto dentro da ideia de se atingir uma maior maturidade dentro da concepção de compras públicas inteligentes.

Outra questão é que em virtude da capacidade da organização em realizar as ações propostas, haja vista a limitação de recursos e a necessidade de que sejam implementadas mudanças de forma gradual, sugere-se que a organização inicie a intervenção focando em apenas um quesito de CPI. A escolha do quesito deve considerar o impacto que esta gera em todo o processo de compra e, principalmente junto aos grupos de interesse. Esta avaliação deve ser feita a partir do peso de importância atribuído para cada um dos quesitos, conforme estabelecido no item 5.7 deste trabalho.

Desta forma, segue a proposta de intervenção para as quatro áreas que apresentaram os resultados mais críticos: governança (32%), inovação (22%), sustentabilidade (10%) e ações corretivas (38%). A proposta consiste em apresentar práticas ou ações que devem ser realizadas para que a atividade de compras do IBRAM/DF atinja melhores resultados dentro da concepção de compras públicas inteligentes, a partir de objetivos pré-estabelecidos.

O estabelecimento dos objetivos propostos foi concebido a partir da identificação das fragilidades encontradas dentro da pesquisa de cada um dos quesitos que obtiveram os

resultados mais críticos, bem como das informações coletadas da organização e de uma análise com foco em uma visão sistêmica do processo de compras públicas inteligentes do IBRAM/DF, realizada com base no mapa de análise estratégica que foi aplicado.

A definição destas práticas ou ações encontra embasamento na pesquisa realizada e no contexto de compras do IBRAM que foi levantando, formando este estudo de caso. Para cada uma das práticas ou ações estabelecidas, foi elaborado um quadro de detalhamento que descreve a prática ou ação proposta, conforme o quadro a seguir.

Quadro 26 – Modelo Descrição de Intervenção

Objetivo Proposto:
Descrição:
Ações Previstas:

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Assim, segue abaixo a proposta de intervenção para o processo de compras do IBRAM/DF.

1) Governança

1. Objetivo Proposto:
Maior envolvimento da alta direção na área de compras, por meio da governança.
Descrição:
O envolvimento da alta direção é fundamental para a melhoria da governança de compras do Instituto, haja vista que estes dirigentes devem exercer de fato a liderança e realizar a governança das compras do Instituto.
Ações Previstas:
Definição regimental das competências de governança de compras do Instituto, indicando dentro da estrutura organizacional as atividades de governança que devem ser desenvolvidas por cada um dos envolvidos.
Criação de uma instância colegiada de governança na área de compras do Instituto.
Elaboração do plano de governança de compras do Instituto, contendo o para estratégico do processo de compra da organização, as políticas, objetivos, diretrizes e metas para a área de compras.

2. Objetivo Proposto:
Melhoria da integração entre setores e entre os processos que envolvem a área de compras.
Descrição:
É necessário que haja uma adequada integração e alinhamento entre demandantes e compradores, o que irá gerar grande impacto dentro do processo de compra do Instituto. Outra necessidade é a melhoria da integração e do alinhamento entre compras, orçamento e o planejamento estratégico da organização, o que também irá gerar enormes benefícios para o processo de compra.
Ações Previstas:
Realização de curso de capacitação dos demandantes do Instituto.
Criação de novos canais de comunicação entre os atores (gestores, demandantes e compradores).
Incorporação de sistemas integrados que envolvam a área de compras e os atores do processo.
Elaboração do Plano Anual de Compras, que irá subsidiar o orçamento e deve estar integrado ao planejamento organizacional.

3. Objetivo Proposto:
Melhoria da estrutura da área de compras, com foco na gestão de pessoas do setor de compras.
Descrição:
É necessário que a organização retenha os talentos da área de compras, bem como amplie o número de servidores capacitados para atuar na área.
Ações Previstas:
Criação de uma política de retenção de talentos na área de compras.
Criação de um plano de capacitação focado para os compradores.

2) Inovação

1. Objetivo Proposto:
Divulgar o tema da inovação de compras dentro da organização.
Descrição:
É necessário que haja um nivelamento de informação e conhecimento sobre o tema dentro da organização, principalmente junto aos gestores, compradores e os demandantes.
Ações Previstas:
Participação em cursos de capacitação que tratam do tema de compras inovadoras.
Participação em fóruns de discussão sobre esta temática.
Mapeamento de compras da organização em que haja o envolvimento da inovação e criação de um plano de compras inovadoras.

2. Objetivo Proposto:
Incentivo a ideias inovadoras dentro da atividade de compras.
Descrição:
Para vencer os desafios que se impõem dentro da rotina de compras públicas da organização e suprir as deficiências e os entraves que existem no processo, é necessário que seja incentivado a promoção de ideias inovadoras que contribuam para a melhoria do processo de compra da organização.
Ações Previstas:
Realização de encontros dirigidos para a busca de soluções de melhoria.
Mapeamento do processo de compra e criação de plano de soluções de melhoria processual.
Realização de benchmarking junto a outras organizações públicas.

3) Sustentabilidade

1. Objetivo Proposto:
Incorporação do tema da sustentabilidade nas compras da organização.
Descrição:
É necessário que haja um nivelamento de informação e conhecimento sobre o tema dentro da organização, principalmente junto aos gestores, compradores e os demandantes, bem como haja a incorporação desta temática na prática de compras do Instituto.
Continua

Ações Previstas:
Participação em cursos de capacitação que tratam do tema de compras sustentáveis.
Participação em fóruns de discussão sobre esta temática.
Participação de demandantes e compradores na Comissão da A3P do Instituto.
Realização de encontros dirigidos para a busca de soluções de sustentabilidade.
Realização de benchmarking junto a outras organizações públicas.
Criação de normativo interno incorporando a sustentabilidade dentro da área administrativa e principalmente dentro das compras da organização.

2. Objetivo Proposto:
Desenvolvimento de ações práticas que dinamizem as compras sustentáveis da organização.
Descrição:
Para vencer os desafios que se impõem dentro da rotina de compras públicas da organização e suprir as deficiências e os entraves que existem no processo de compras sustentáveis, é necessário que seja realizada ações tanto no planejamento quanto na execução do processo de compra da organização.
Ações Previstas:
Mapeamento das compras que devem incluir critérios de sustentabilidade, incorporando de forma gradativa.
Criação do Plano de Logística Sustentável incluindo compras sustentáveis da organização.
Elaboração de modelos de Projeto Básico com critérios de sustentabilidade, com foco em itens padronizados.
Envolvimento do IBRAM junto à Subsecretaria de Compras Governamentais – SCG/SEPLAG para o desenvolvimento das compras sustentáveis para todo o GDF.
Avaliação quanto a possibilidade de aderir aos programas de compras sustentáveis do ICLEI ou de outra instituição.

4) Ciclo de Gestão de Compras – Etapa de Ações Corretivas

1. Objetivo Proposto:
Sistematizar a etapa de ações corretivas.
Descrição:
As maiores deficiências da etapa de ações corretivas estão relacionadas as ações de avaliação e de atualização de elementos/ ações que compõem o processo de compra. Esta última etapa do ciclo de compras é por vezes esquecida, ocorrendo de forma esporádica e não sistematizada, o que prejudica o processo de melhoria contínua da atividade de compras do Instituto.
Ações Previstas:
Mapeamento de todos os bancos de dados, inventários, entre outros, que devem ser alimentados após a conclusão dos processos de compra ou de contratos finalizados.
Criação de <i>check list</i> para sistematizar as atualizações que envolvem o processo de compra.
Criação de modelos de avaliação para os seguintes casos: avaliação da compra e/ contrato, avaliação do fornecedor e pesquisa para que o demandante possa avaliar a área de compras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na etapa final deste trabalho, faz-se importante primeiramente relembrar os objetivos específicos que foram traçados, os quais são:

1. Propor um conceito de Compras Públicas Inteligentes - CPI;
2. Identificar quais as melhores práticas e os entraves (elementos contraproducentes) da atividade de compras públicas;
3. Propor um modelo, a partir de uma análise do ciclo de gestão e de uma visão multidimensional sobre as compras públicas, para o levantamento do estágio de amadurecimento da atividade de compras em organizações públicas, vinculado ao conceito de compras públicas inteligentes;
4. Propor estágios de maturidade das compras públicas inteligentes; e
5. Aplicar o modelo no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, realizando um diagnóstico e propondo medidas de intervenção visando à melhoria da atividade de compras públicas dentro da Instituição.

No que se refere a definição de CPI, a partir do embasamento teórico foi apresentado uma proposta de definição, a qual balizou o restante deste trabalho. A partir dessa definição foram criados 04 estágios de compras públicas inteligentes, os quais servem de base para a análise proposta pelo modelo de diagnóstico de CPI elaborado. A identificação das melhores práticas e dos elementos contraproducentes que abarcam a atividade de compras públicas se constituiu em um passo essencial para a criação do modelo de análise estratégica criando a partir do ciclo de gestão de compras públicas e da visão multidimensional proposta, a qual abarcou cinco dimensões (sustentabilidade, inovação, marcos legais, governança e eficiência). Elaborado o modelo, este foi aplicado, por meio de um estudo de caso, no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, realizando então o diagnóstico da organização e em seguida sendo proposta medidas de intervenção visando a melhoria da atividade de compras públicas dentro da Instituição, a partir de seu estágio de CPI.

Passando-se para uma análise do tema geral deste trabalho, entende-se que as compras públicas se constituem em uma das áreas mais sensíveis e importantes da gestão logística que movimenta a administração pública, haja vista seu valor estratégico, pois o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico de um ambiente ou de um setor, por meio do poder de compra do Estado.

Desta forma, considerando ainda o seu caráter complexo e sua abrangência, a gestão das compras públicas é tema cada vez mais presente e importante dentro da Administração Pública.

Entender e discutir as compras públicas a partir de um olhar sistêmico é fundamental. Vive-se um momento de transformação e de consolidação de um novo paradigma na área de compras públicas, o qual impõe a execução de compras públicas inteligentes, o que inclui que as compras sejam mais eficientes e sustentáveis, utilizando-se o poder de compra do Estado para contribuir para o alcance das políticas públicas, tais como o desenvolvimento socioeconômico local e regional, a melhoria da distribuição de renda, o incentivo a inovação, ao meio ambiente, entre outras questões.

Muitas limitações ainda precisam ser sobrepujadas e é preciso que a Administração Pública adote práticas e modelos que permitam utilizar as compras públicas de forma estratégica. Assim, são fundamentais o surgimento e a efetivação de iniciativas que busquem contribuir para a melhoria do desempenho e alcance de resultados positivos na área de compras públicas.

Ademais, os atuais desafios requerem que a temática das compras públicas esteja consolidada dentro da agenda política e tratada como prioridade pelos gestores públicos.

Como visto, o caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos, normatização e operacionalização das compras públicas, mas sim tratando o tema de forma multidimensional, abordando todo o ciclo de compras públicas e buscando um ganho sistêmico e mais duradouro dentro da atividade das compras governamentais.

Dentro da área de compras públicas é precisa que se elaborem estudos e propostas que proporcione melhorias e soluções, adequando a área de compras públicas para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que se apresentam dentro da Administração Pública.

Deste modo, o objetivo geral deste trabalho foi de apresentar uma nova abordagem sobre a temática das compras governamentais, qual seja o de tratar o processo de compras a partir de uma abordagem focando a inteligência, possibilitando assim uma melhoria deste processo dentro das organizações públicas.

Para tanto, foi proposta uma definição de Compras Públicas Inteligentes – CPI, formada a partir do embasamento teórico que foi estudado. O entendimento abstraído é de que as CPI são uma atividade administrativa estratégica, estruturada e planejada com excelência gerencial, a qual está integrada a gestão de suprimentos e ao planejamento estratégico da

organização, e que visa atender de modo legal, qualificado, célere e eficiente às demandas de aquisição de bens, serviços e obras para o adequado funcionamento da Administração Pública, ao mesmo tempo em que em tem como objetivo fundamental agregar valor à ação governamental a partir da utilização do poder de compra do Estado voltado para o alcance dos objetivos de Estado, da promoção da inovação e do desenvolvimento nacional sustentável.

Importante destacar nessas considerações finais uma visão comparativa que trás a discriminação entre uma abordagem de compras públicas vista de forma trivial e as compras públicas inteligentes, tendo em vista a importância deste olhar sobre a temática que foi aqui proposta.

Tabela 6 – Visão Comparativa das Compras Públicas

	COMPRAS PÚBLICAS (VISÃO COMUM)	COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES
Atividade	Mera função administrativa	Função administrativa estratégica (transversal)
Elemento fundamental	Preço (custo imediato)	Preço-Qualidade-Padrão (Custo Total)
Envolvimento da organização	Área Administrativa (setor de compras)	Toda organização (demandantes, compradores, demais áreas administrativas, gestores, alta administração)
Planejamento da Demanda	Executado de forma precária	Constitui-se em uma das etapas mais importantes do processo
Gestão de Riscos	Desconsiderada	Considerada dentro do processo
Gestão dos Contratos	Etapas secundária e menosprezada	Profissionalizada e produz impactos positivos
Etapas Central	Foco na Operacionalização	Foco no Ciclo de Gestão
Foco da Atuação	Operacionalização	Governança, Gestão e Operacionalização
Instrução Processual	Foco na legalidade e controle processual excessivo, com etapas burocráticas sendo cumpridas	Foco da eficiência processual, gestão do processo e descarte de etapas e documentos contraproducentes
Controle processual	Excesso de formalismo, elevada rigidez processual e legal com pouco espaço para inovação	Menos formal, preza pela inovação do processo
Estrutura de Compras	Rígida	Flexível
Fornecedores	Existe um distanciamento com o mercado	Possui atuação próxima ao mercado
Visão	Restrita e limitada do processo	Multidimensional e sistêmica
Compradores	Servidores sem preparo, com corriqueira descontinuidade na área	Equipe formada e capacitada
Compras Inovadoras	Ainda não são executadas	É adimplida
Compras Sustentáveis	Ainda não são executadas	É executada e pensada em sua plenitude
Planejamento Estratégico Institucional	Não está alinhado ao processo de compra	Está alinhado e integrado com o processo de compra e com a gestão de suprimentos
Poder de Compra	Não é desempenhado	Utilizado de forma estratégica
Principal entrave	Legislação de Compras	Gestão de Compras
Principal resultado	Atender uma demanda específica	Agregar valor à ação governamental

Fonte: Elaborado pelo Autor (2016).

Outro ponto importante para o desenvolvimento da metodologia seguida no trabalho foi a identificação das melhores práticas e dos aspectos contraproducentes de compras públicas, que abrigou a base para a elaboração da matriz, a qual por sua vez foi utilizada para a montagem do mapa de análise de compras públicas inteligentes, ou seja, o instrumento de pesquisa que foi elaborado para a realização do estudo de caso do IBRAM/DF.

A partida da definição de CPI foi proposta uma demarcação de quatro estágios de maturidade das compras públicas inteligentes, aplicando o instrumento de pesquisa para se analisar o processo de compras públicas do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, realizando um diagnóstico e propondo medidas de melhoria para a gestão das compras públicas do Instituto.

Em virtude da abrangência e da complexidade que envolve a temática das compras públicas, o foco deste trabalho foi observar este tema a partir de uma visão macro, trabalhando todo o processo de compras. Desta forma, apesar de expor de forma segmentada cada um dos elementos que formam as compras públicas, como por exemplo, a questão da sustentabilidade, não era viável dentro deste estudo aprofundar cada subtema de forma muito detalhada.

Haja vista que existem inúmeros estudos tratando de cada um dos segmentos de compras públicas, a ideia foi justamente propor um olhar sobre o tema de forma sistêmica, pois se percebe uma carência deste tipo de abordagem sobre a área de compras públicas.

Assim, apesar da abordagem e do aprofundamento pretendido pelo presente estudo, persiste a necessidade de serem realizados futuros trabalhos dentro desta mesma linha de pesquisa.

Uma questão importante que pode ser abordada é a interdependência entre os quesitos de CPI, bem como uma abordagem sobre os *stakeholders* que atuam no processo de compras, temas que se apresentam como propostas para futuras investigações. Outra questão é a aplicação do modelo (mapa) de análise estratégica de compras públicas inteligentes em outras instituições públicas, buscando apurar a ferramenta de pesquisa e transformando esta em um instrumento que possa servir de base para uma análise perene e comparativa da atividade de compras inteligentes em organizações públicas.

Por fim, cabe ressaltar que o presente estudo não pretendeu esgotar o assunto, mas sim trazer uma perspectiva de abordagem a partir da ideia de compras públicas inteligentes e da formulação de seu modelo de análise estratégica.

Ao trata do tema de compras públicas percebemos a importância de que haja cada vez mais estudos voltados para este objeto. Desta forma, espera-se que as análises e as considerações apresentadas neste estudo possam contribuir para realização de outros estudos e, principalmente, para a melhoria do processo de compras dentro da Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

_____. **Decreto Distrital nº 36.519**, de 28 de maio de 2015.

_____. **Decreto nº 2.783**, de 17 de setembro de 1998.

_____. **Decreto nº 7.546**, de 02 de agosto de 2011.

_____. **Decreto nº 7.709**, de 03 de abril de 2012.

_____. **Decreto nº 7.713**, de 03 de abril de 2012.

_____. **Decreto nº 7.746**, de 05 de junho de 2012.

_____. **Decreto nº 7.756**, de 14 de junho de 2012.

_____. **Decreto nº 7.767**, de 27 de junho de 2012.

_____. **Decreto nº 7.810**, de 20 de setembro de 2012.

_____. **Decreto nº 7.812**, de 20 de setembro de 2012.

_____. **Decreto nº 7.816**, de 28 de setembro de 2012.

_____. **Decreto nº 7.840**, de 13 de novembro de 2012.

_____. **Decreto nº 7.841**, de 13 de novembro de 2012.

_____. **Decreto nº 7.843**, de 12 de novembro de 2012.

_____. **Decreto nº 7.903**, de 04 de fevereiro de 2013.

_____. **Decreto nº 2.743**, de 21 de agosto de 1998.

_____. **Decreto nº 35.592**, de 02 de julho 2014.

_____. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005.

_____. **Decreto nº 7.174**, de 12 de maio de 2010.

_____. **Decreto nº 7.746**, de 5 de junho de 2012.

_____. **Decreto nº 8.002**, de 14 de maio de 2013.

_____. **Decreto nº 8.167**, de 23 de dezembro de 2013.

_____. **Decreto nº 8.170**, de 23 de dezembro de 2013.

_____. **Decreto nº 8.184**, de 17 de janeiro de 2014.

_____. **Decreto nº 8.185**, de 17 de janeiro de 2014.

_____. **Decreto nº 8.186**, de 17 de janeiro de 2014.

_____. **Decreto nº 8.194**, de 12 de fevereiro de 2014.

_____. **Decreto nº 8.223**, de 3 de abril de 2014.

_____. **Decreto nº 8.224**, de 3 de abril de 2014.

- _____. **Decreto nº 8.225**, de 3 de abril de 2014.
- _____. **Decreto nº. 3.931**, de 19 de setembro de 2001.
- _____. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998.
- _____. **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01**, de 19 de janeiro de 2010.
- _____. **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02**, de 04 de junho de 2014.
- _____. **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10**, de 12 de novembro de 2012.
- _____. **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5**, de 27 de junho de 2014.
- _____. **Lei Complementar nº 147**, de 7 de agosto de 2014.
- _____. **Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993.
- _____. **Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, Lei Complementar 123**, de 14 de dezembro de 2006.
- _____. **Lei nº 2.340**, de 12 de abril de 1999.
- _____. **Lei nº 2.568**, de 20 de julho de 2000.
- _____. **Lei nº. 3.984**, de 28 de maio de 2007.
- _____. **Lei nº. 4.302**, de 27 de janeiro de 2009.
- _____. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009.
- _____. **Lei nº 12.187**, de 29 de dezembro de 2009.
- _____. **Lei nº 12.305**, de 02 de agosto de 2010.
- _____. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002.
- _____. **Lei nº 12.349**, de 15 de dezembro de 2010.
- _____. **Lei nº 12.462**, de 04 de agosto de 2011.
- _____. **Lei nº 12.512**, de 14 de outubro de 2011.
- _____. **Lei nº 13.243**, de 11 de janeiro de 2016.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Painel de Compras**. Disponível em:
<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=Local&anonymous=true>. Acesso em 01 de agosto de 2016.
- _____. **Projeto de Lei da Câmara nº 32**, de 2007.
- _____. **Portaria MPOG nº 306**, de 13 de dezembro de 2001.
- _____. **Portaria nº 184**, de 1º de agosto de 2014.
- _____. **Portaria SLTI/MPOG nº 02**, de 16 de março de 2010.
- _____. **Projeto de Lei do Senado nº 559**, de 2013.
- _____. **Resolução CNJ nº 201**, de 3 de março de 2015.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão Normativa nº 108**, de 24 de novembro de 2010.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **RCA - Riscos e Controles nas Aquisições**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC 007.891/2015-6**, 2015.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC 017.517/2010-9**, 2010.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC 022.577/2012-2**, 2012.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC 024.195/2014-6**, 2014.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC-017.599/2014-8**, 2014.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC-025.068/2013-0**, 2013.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC-046.616/2012-8**, 2012.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução nº 247**, de 07 de dezembro de 2011.

A3P - Agenda Ambiental na Administração Pública. **Notícias A3P**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/item/529>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

ALENCASTRO, MARIA ALICE CRUZ. ET AL. **Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo Federal**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(1):207-35, jan./fev. 2014.

ALMEIDA, Eduardo Fonseca de; MACHADO, Roseli de Oliveira; COSTA, André Lucirton. **Gestão de compras públicas: lead time e informatização**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2002/GPG/2002_GPG1940.pdf>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

APPUGLIESE, G. A.; BETIOL, L. S.; RAMOS, L. **O pensamento do ciclo de vida como abordagem sistêmica para a tomada de decisão das compras públicas**. IV Congresso Brasileiro sobre Gestão pelo ciclo de vida. 9 a 12 de novembro, São Bernardo do Campo-SP, 2014.

BAILY, P. et al. **Compras: Princípios e Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BARBOSA, Alexandre A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda - o avanço nos procedimentos licitatórios. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BARCESSAT, Lena. Papel do estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 298p.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde**. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008.

BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. **O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_%20leitura&artigo_id=4536>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

BETIOL, L. S. et al. **Compra sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. 1ª. ed. São Paulo: FGV, 2012.

BIDERMAN, R. et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2ª. ed. [S.l.]: ICLEI, 2008.

BRAGA, Ataíde. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. Disponível em: http://www.coppead.ufrj.br/pt-br/upload/publicacoes/ArtLog_AGO_2006.pdf/. Acesso em 01 de agosto de 2016.

BRAGA, Carlos Renato Araujo. **Perfil de Governança e Gestão das Aquisições**. Governança e Gestão das Aquisições. Encontro com o Controle Externo. 2ª edição, 2015. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/dialogo-publico/eventos/dialogo-publico-governanca-das-aquisicoes-encontro-com-o-controle-externo-2-edicao.htm>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

BRAGA, Cláudia. **Compras públicas sustentáveis: uma proposta à Fundação Joaquim Nabuco**. Revista dos Mestrados Profissionais. Volume 1, número 1, jun./dez. 2012.

BRAMMER, S.; WALKER, H. **Sustainable procurement practice in the public sector: An international comparative study**. University of Bath - School of Management: Claverton Down, 2011.

BRITES, P. L. **Operacionalizar a Função de Compras**. Disponível em: <http://dn.sapo.pt/2006/01/31/conomia/operacionalizar_a_funcao_compras.html>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

CADER DA SILVA, R.; BARKI, T. V. P. **Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 63, n.2, p. 157-173, 2012.

CMDs, CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Plano de Implementação de Joanesburgo**. Organização das Nações Unidas. Joanesburgo, 2002.

CNUMAD, CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Rio de Janeiro: CNUMAD, 1992.

CMED - COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COSTA, A. L. **Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil**. Revista de Administração, outubro/dezembro, 35(4), pp. 119-128, 2000.

COSTA, C. E. L. da. **As Licitações Sustentáveis na ótica do Controle Externo**. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU (Especialização em Auditoria e Controle Governamental). Brasília, 2011.

COUTO. Hugo Leonnardo Gomides do; COELHO, Cristiano. **Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(2):519-543, mar./abr. 2015.

D'AMICO, V. **Desenvolvimento Sustentável: Poder de Compra**. Brasília, III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 16/060, 2010.

DEFRA, DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. **Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force**. London: DEFRA, 2006.

DEZOLT, Ana Lúcia, et al. **Compras públicas estaduais – Boas práticas brasileiras**. CONSAD, Brasília – DF, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, Livia Colen, et al. **A criação, implantação e benefícios da instituição do modelo padronizado de planejamento anual de compras – Pré Compra – para os órgãos e entidades do poder executivo do Estado de Minas Gerais**. Brasília: V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 22 p., 2012.

DYLLICK, T. HOCKERTS, K. **Beyond the business case for corporate sustainability**. Business Strategy and Environment, Volume 11, pp. 130-141. 2002.

ERDMENGER, C. **Buying into the Environment: Experiences, opportunities and potential for eco-procurement**. 1a. ed. [S.l.]: Greenleaf Publishing Limited, 2003.

FACHETTI, Eduardo. **Onde nasce a corrupção**. Disponível em: http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/08/noticias/a_gazeta/politica/923163-licitacoes-onde-nasce-a-corrupcao.html. Acesso em 01 de agosto de 2016.

FARIA, Luciana Jacques. **Nova Administração Pública: O Processo de Inovação na Administração Pública Federal Brasileira Visto pela Experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”**. XXXIII Encontro da ANPAD, São Paulo-SP, 19 a 23 de setembro de 2009.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A centralização das compras na administração federal: lições da história**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015.

_____. **A organização da área de compras e contratações na administração pública federal brasileira: o elo frágil**. Brasília: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 33/098, 2014.

_____. **Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública - O Caso do SIASG/Comprasnet**. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV. 2003.

FERRER, Florencia. **Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro**. 2012. Disponível em: <<http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

_____. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas e a Agenda Perdida das Compras Públicas**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5375/1/Radar_n19_O%20Regime.pdf>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado**. Nota técnica IPEA, nº 8, Brasília, 2013.

FNQ. Fundação Nacional da Qualidade. **Cadernos de excelência: Auto-avaliação e gestão de melhorias**. Fundação Nacional da Qualidade. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2007.

GARCIA, Giovani Ribeiro. **A importância da função de compras nas organizações**. Disponível em: http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/541. Acesso em 01 de agosto de 2016.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital nº 35.592**, de 02 de julho 2014.

_____. **Decreto Distrital nº 36.519**, de 28 de maio de 2015.

_____. **Lei Distrital nº 2.340**, de 12 de abril de 1999.

_____. **Lei Distrital nº 2.568**, de 20 de julho de 2000.

_____. **Lei Distrital nº. 3.984**, de 28 de maio de 2007.

_____. **Lei Distrital nº. 4.302**, de 27 de janeiro de 2009.

_____. **Portaria nº 184**, de 1º de agosto de 2014.

HEIDEMANN, Francisco G & KISSLER, Leo. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Maio/Jun. 2006.

HERRMANN, Isadora. **Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_1999/AP/1999_AP1.pdf>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade. **Compras Públicas Sustentáveis**. Disponível em: <<http://sams.iclei.org/o-que-fazemos/promovemos-a-acao-local/programas/compras-publicas-sustentaveis.html>> Acesso em 01 de agosto de 2016.

_____. **Manual Procura+ Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis**. 3ª ed. São Paulo, 2015.

_____. Projecto Landmark. **Boas práticas de contratação pública socialmente responsável abordagens aos processos de verificação na Europa**. Consórcio Landmark. World Economy, Ecology & development (WEEd e.v.), 2012.

_____. The Procura+ Manual: **A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement**. 2a. ed. Freiburg: ICLEI, 2007.

INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL. **Infográficos: Compras Públicas**. Instituto Negócios Públicos do Brasil, 2014. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/novo/Infograficos2014.pdf>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

JANNY, Hélio et al. **Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública: como fortalecer uma visão integrada**. Brasília: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 17/059, 2011.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

LESSA, M. A. **Compras públicas como política de incentivo a inovação: uma análise institucionalista do *small business innovation research***. Dissertação de Mestrado em Ciências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2014.

LIMA, Bruno Quick L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LIZARELLI, Fabiane Letícia; ALLIPRADINI, Dário Henrique. **Investigação das relações entre Aprendizagem Organizacional e Ferramentas da Melhoria**. XIII SIMPEP - Bauru-SP, 06 a 08 de novembro de 2006.

LOPES, Virgínia Bracarense. **Central de Compras e Contratações**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/inovacao/semana-de-inovacao/apresentacoes>, Acesso em 01 de agosto de 2016.

MALHEIROS, H. A. D. A.; ASHLEY, P. A.; AMARAL, S. P. **Licitações Públicas Sustentáveis: como avaliar o comprometimento ético do órgão licitante**. V Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Niterói, 2009.

MARTINS, Petrônio Garcia; ALT, Paulo Renato Campos. **Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais**. Editora Saraiva, 2001.

MEADOWS, D. H. et al. **Limites do Crescimento: Um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MEEHAN, J.; BRYDE, D. **Sustainable Procurement Practice**. Business Strategy and the Environment, v. 20, p. 94-106, 2011

MELO, Alessandro Silveira. **Gestão de Compras Públicas: Um estudo de caso Unipampa. Especialização em Gestão Pública**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, 2012.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murilo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ML Procurement. **Estruturação da Cadeia de Valor de Suprimentos**. Disponível em: <<http://www.mlprocurement.com.br/#!/services/c1iwz>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

MOREIRA, Marina Figueiredo; VARGAS, Eduardo Raupp. **O papel das compras governamentais na indução de inovações**. Revista Contabilidade, Gestão e Governança – Brasília, v. 12, nº2, p. 35 – 43, mai/ago 2009.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP, 2010.

NGRAM VIEWER, Google. Disponível em: <<https://books.google.com/ngrams>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):189-206, jan./fev. 2015.

PEREIRA, José Ricardo. **O Ciclo PDCA na prática, a experiência da Vara Federal e JEF Criminal Adjunto de Lajeado**. In: PENTEADO, Luiz Fernando Wowk; PONCIANO, Vera Lúcia Feil (org.) Curso modular de administração da justiça: planejamento estratégico. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

PREUSS, Lutz; WALKER, Helen. **Psychological barriers in the road to sustainable development: evidence from public sector procurement**. Public Administration Vol. 89, nº 2, 2011 (493–521).

RAUEN, André Tortato. **Compras públicas de P&D no Brasil: o uso do artigo 20 da Lei de Inovação**. IPEA, Revista Radar, nº 40, agosto 2015.

RICG - Rede Interamericana de Compras Governamentais – RICG. **Compras públicas sustentáveis.** Disponível em: <<http://ricg.org/compras-publicas-sostenibles/contenido/447/es/>>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

RIGGS, David, ROBBINS, Sharon. **“Supply Management Strategies”.** In: HSM Management – Book Summary 2. São Paulo. Out-Dez, p.61-83. 2001.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

SALES, Leonildo da Silva. **Mecanismos de controle no ciclo das compras governamentais e oportunidades de racionalização do gasto público: a experiência da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco.** Brasília: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 31/093, 2014.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos.** Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, Fabrício Vieira dos. **A legalidade das compras públicas sustentáveis.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2774, 4 fev. 2011.

SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. **Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis.** 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS, R. M. T. **Compras públicas sustentáveis: a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz.** Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2011.

SCHMITT, Gérson Maurício. Uma visão estratégica sobre a história e o futuro das compras eletrônicas no setor público brasileiro. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SILVA, E. P. **O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2008.

SILVA, J. J.; GUIMARÃES, P. B. V.; SILVA, E. C. **Compras Públicas Sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação.** Registro Contábil, v. 3, n.1, p. 45-61, 2012.

SILVA, José Afonso, **Curso de Direito Constitucional Positivo.** ed. 18. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. **Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis.** Revista do Serviço Público. Brasília-DF, Vol. 63, nº 02, abr/jun de 2012. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=929>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

SOUZA, Lilian Castro de. **As compras públicas sustentáveis na visão dos Tribunais de Contas da União.** Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris, Lilian Castro de Souza (Coord.). Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SQUEF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SZANTO, Boris. **Socio-technical functioning and anthropogenic crises**. Systems Research and Behavioral Science, v. 15, n. 4, p. 297-313, jul./ago. 1998.

TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SILVA, Fernando Nascimento da; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. **A prática das compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível**. Brasília: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 33/097, 2014.

TEIXEIRA, Maria Fernanda de Faria Barbosa. **Desafios e Oportunidades para a Inserção do Tripé da Sustentabilidade nas Contratações Públicas: um estudo dos casos do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo, FERNANDES, Elton, MACHADO Waltair Vieira. **Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 45(2):401-33, mar./abr. 2011.

UEHARA, Thiago H.K. **Políticas e instrumentos de compras públicas sustentáveis aplicados ao redor do mundo**. Palestra FGV. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/arquivos.gvces.com.br/arquivos_gvces/arquivos/92/UEHARA,_Thiago._Políticas_e_instrumentos_de_compras_publicas_sustentaveis_aplicados_ao_redor_do_mundo._2012.06.19.pdf>. Acesso em 01 de agosto de 2016.

VILHENA, Renata Maria Paes de; HIRLE, Ana Luiza Camargo. **Gestão de Compras e qualidade do gasto público: a experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária**. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 14 p., 30 oct. – 2 Nov. 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. São Paulo-SP, Bookman, 5ª ed., 2015.

APÊNDICE A

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES									
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – EFICIÊNCIA									
		RESPOSTAS							
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo- benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)
1	Possui indicadores de desempenho na área de compras?								
2	Possui conhecimento dos recursos internos que são utilizados para realizar uma compra da organização?								
3	Realiza o monitoramento do tempo gasto para execução dos processos de compra?								
4	Realiza revisão periódica nos fluxos de trabalho e formas de aquisição, buscando ganhos de eficiência?								

5	Prioriza a realização de pregões eletrônicos (bens e serviços comuns) para minimizar os custos e o tempo do procedimento de licitação?								
6	Prioriza a realização do RDC para minimizar os custos e o tempo do procedimento de licitação?								
7	Realiza avaliação técnica para utilização do pregão, resguardando a qualidade de cada compra realizada?								
8	Possui fluxo processual que preza pela economia dos recursos públicos (tempo, humanos, processuais, valores)?								
9	Realiza o atendimento das principais demandas do órgão (demandas prioritários) por meio de um processo célere?								
10	O princípio da eficiência é utilizado como um balizador para que a organização alcance à melhor proposta, assim, a organização instrui seus processos de compra considerando os custos totais de suas principais aquisições e não apenas os custos da transação em si?								
11	Realiza sistematicamente a eliminação de etapas processuais e formalidades que atrapalham a eficiência do processo de compras?								
12	Possui cronograma de compras durante o ano, montado a partir do plano anual de compras?								

13	Possui cronograma que determina o prazo máximo que cada etapa do processo de compra deve ser realizada, desde a formulação da demanda até sua conclusão?								
14	Informações do almoxarifado e do controle do estoque são consideradas para embasamento dos planos (dimensionamento) de compras?								
15	Realiza os reajustes contratuais dispondo de cláusula contratual que reduz ou elimina os custos não renováveis da contratação?								

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES									
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – GOVERNANÇA									
		RESPOSTAS							
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo- benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)
1	Possui plano de governança de compras públicas, com a descrição de políticas, diretrizes e planos da organização?								
2	O plano de governança de compras da organização considera as políticas públicas, a promoção da inovação e de avanços tecnológicos e, ainda, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável?								
3	A execução das compras está alinhada com os objetivos estabelecidos nos planos da organização (ou seja, existe alinhamento estratégico entre as compras e os planos organizacionais)?								

4	Alta administração monitora se foi seguido o alinhamento entre cada uma das compras realizadas com os objetivos dos planos organizacionais e governamentais (órgão central de compras)?								
5	Possui processo de trabalho formal e estruturado para a realização das compras, o qual inclui todas as etapas da gestão de compras (planejamento, execução, controle e ações corretivas)?								
6	Possui atores designados com atribuição regimental para atuar na governança de compras?								
7	As decisões estratégicas e as que ocorrem para a formulação dos projetos, planos e ações são tomadas com a participação de representante que atua na gestão da área de compras?								
8	A auditoria interna contribui de maneira efetiva para o aprimoramento do processo de governança em compras, apontando, nas auditorias realizadas, as falhas e a necessidade de melhorias desta atividade?								
9	Possui mecanismos de divulgação que publica de forma transparente, obedecendo as normas legais, as informações sobre as compras do órgão?								
10	Dentro do programa de capacitação do órgão é realizada de forma sistemática a capacitação dos líderes da organização para exercer a função de governança das compras?								
11	A alta administração exerce a liderança organizacional da área de compras, estabelecendo objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições?								
12	A organização executa preventivamente a avaliação da estrutura de recursos humanos da área de compras, a fim de verificar se os recursos humanos estão em quantidade e com qualificação adequada às suas atribuições?								

13	A organização executa processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de compras?								
14	Dentro das diretrizes das compras, possui direcionamentos voltados para a política de terceirização (por exemplo, plano estabelecendo quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores)?								
15	Possui a definição das competências, atribuições e responsabilidades para cada uma das unidades que compõem a atividade de compras?								
16	Estabelece a segregação de funções críticas de compras?								
17	Possui instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apóiam as decisões críticas sobre as compras, mitigando o risco de decisões com viés?								
18	Possui Plano de Logística Sustentável (PLS) ou equivalente (plano contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos com compras)?								
19	Organização possui uma cultura de governança de compras? (a qual pode ser vista por meio do compartilhamento de valores, ritos, práticas, normas, condutas e aspectos de liderança que indicam a presença desta tradição)								
20	Possui o intercâmbio de informações gerenciais entre a alta administração (governança) e os gestores de compras?								
21	Possui canais de comunicação estabelecidos entre a área de governança e a área de gestão de compras?								
22	Possui algum mecanismo que contribua para a retenção de “talentos” na área de compras?								

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES									
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – INOVAÇÃO									
		RESPOSTAS							
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo- benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)
1	Organização incentiva ações que procuram encontrar soluções inovadoras para aperfeiçoar o processo de compra?								
2	Possui programa de capacitação dos compradores e demandantes na área de compras públicas inovadoras?								
3	A organização participa, por meio de representantes, de fóruns de discussão de compras públicas inovadoras?								
4	Organização possui canais de interação com o mercado, voltado para a área de inovação?								
5	O planejamento estratégico de compras da organização possui planos de compras inovadoras?								
6	Possui ações programadas para a realização da internalização do conhecimento sobre a solução contratada, minimizando a dependência excessiva em relação à contratada e a consequente perda de capacidade de gerir as soluções contratadas?								
7	Inclui no contrato cláusula que determine o repasse de conhecimento, naquelas contratações em que isto é justificado e pertinente?								
8	Possui inventário contendo a identificação de possibilidades de realização de compras públicas voltadas para a inovação?								

9	Alta administração impulsiona a realização de compras públicas inovadoras, por meio de ações de governança de compras?								
10	Realiza ações de benchmarking em órgãos públicos que sejam referência em inovação?								

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES									
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – MARCOS LEGAIS									
		RESPOSTAS							
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo- benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)
1	Possui normativos internos regulamentando os procedimentos de compras?								
2	Possui banco de legislação de compras atualizada e comentada?								
3	Possui contrato de consultoria jurídica para a área de compras?								
4	Realiza consultas as instancias superiores (Procuradoria-Geral, Tribunais de Contas, entre outros) para dirimir dúvidas da área de compras?								
5	Realiza capacitação a cada atualização relevante da legislação de compras?								
6	Todos os documentos integrantes do processo de compras são elaborados citando-se a fundamentação legal?								
7	Assessoria jurídica da organização possui lista de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados nas contratações/ licitações?								

8	Assessor jurídico emite parecer com parágrafo conclusivo, registrando a aprovação ou a rejeição das minutas avaliadas, informando, no último caso, as alterações que devem ser realizadas?								
9	Parecer jurídico aponta as adequações que devem ser feitas, sem necessidade do processo ser novamente remetido para emissão de novo parecer?								
10	Área jurídica e o setor de compras firmam entendimentos de forma colaborativa, conciliando a interpretação legal com o ganho de eficiência do processo?								
11	Dispensas por valor (inciso I e II do art. 24 da Lei 8.666/93) não necessitam de parecer jurídico (quando possuem contrato com minuta padrão)?								
12	Processos instruídos com minuta padrão de contrato e/ou edital não necessitam de análise jurídica desses instrumentos?								
13	Agentes envolvidos com a área de compras possuem conhecimento consolidado quanto a responsabilização de suas ações de acordo com os marcos legais?								

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES									
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – SUSTENTABILIDADE									
		RESPOSTAS							
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo- benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)
1	Possui plano de introdução gradativa das compras públicas sustentáveis?								

2	Inclui critérios ambientais na especificação dos itens e nas obrigações da contratada dentro dos processos de compra instruídos?								
3	Possui modelos referencias de compras públicas sustentáveis?								
4	Trabalha com Avaliação de Ciclo de Vida - ACV ou metodologia similar na realização de compras sustentáveis?								
5	Setor de compras possui representante com atuação na A3P do órgão?								
6	Possui plano de sensibilização e capacitação dos compradores e demandantes sobre a temática da sustentabilidade?								
7	Realiza ações de integração junto ao ao mercado de produtos/ serviços sustentáveis?								
8	Possui a identificação dos itens, principalmente dos que são rotineiramente adquiridos, de compra que devem conter critérios sustentáveis?								
9	Inclui nas contratações de prestação de serviços, quando compatível, a necessidade de realização de logística reversa por parte do contratado?								
10	Respeita os critérios de participação de ME e EPP?								
11	Possui parceria externa na área de compras sustentáveis, como por exemplo ICLEI ou outra instituição?								
12	Existe norma interna que regulamenta as compras públicas sustentáveis?								
13	Realiza estudos técnicos para definir a mais adequada forma de contratação que agregue os elementos da sustentabilidade (ambiental, social e econômica)?								

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES

CICLO DE GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS – PLANEJAMENTO

		RESPOSTAS							
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo- benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)
1	Trabalha com metodologia de gestão de riscos na área de compras?								
2	Possui sistema de informações que integre a área de compras com a gestão de suprimentos (sistema de informações)?								
3	Possui matriz ou outro modelo metodológico que discrimine as prioridades de compra?								
4	Possui mapeamento dos processos de compra?								
5	Possui trabalho direcionado para os principais demandantes do setor de compras?								
6	Antes da escolha da solução (objeto) que se pretende comprar/ contratar, é realizada uma avaliação das adequações que deverão ser realizadas na organização (infraestrutura, por exemplo)?								
7	Realiza publicação (diário oficial ou internet) na íntegra dos estudos técnicos preliminares para aqueles objetos mais complexos?								
8	Existe o compartilhamento interno de informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contrato da organização, realizado por meio de sistema de informações?								
9	Possui plano anual de compras, o qual contém o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano?								
10	Plano de compras é adotado?								
11	Plano de compras baliza o plano orçamentário								

	anual?								
12	Organização esquematiza suas compras, impedindo a realização de uma multiplicidade de esforços para realizar contratações semelhantes?								
13	Existem limites de competência definidos para as ações de contratação e gestão contratual dentro da organização?								
14	Contratações complexas são conduzidas e planejadas por uma equipe multidisciplinar, incluindo pelo menos os papéis de requisitante, especialista e administrativo?								
15	Equipe de planejamento da contratação avalia se a solução é divisível ou não, elaborando descrição técnica da modalidade adotada?								
16	Necessidade da contratação é expressa em termos do negócio (ou seja, a necessidade real da organização em contratar é justificada tecnicamente e com base no plano estratégico da organização)?								
17	Existe a exigência interna que de as contratações ocorram com a realização de estudos técnicos preliminares, quando este se faz necessário (exemplo: contratações de TI)?								
18	Estudos técnicos preliminares são instruídos de forma detalhada, contendo todas as exigências legais e os apontamentos da jurisprudência?								
19	Dimensionamento da demanda é realizado de modo técnico, incluindo a metodologia e memória de cálculo?								
20	Termo de Referência e o Projeto Básico são avaliados detalhadamente, por meio de checklist ou instrumento similar, pelo setor de compras antes de ser aprovado pela autoridade competente?								
21	O modelo de termo de referência contém todos os elementos básicos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou								

	a contratação?								
22	Estabelece Acordo de Nível de Serviço - ANS nas contratações de prestação de serviços?								
23	Existe uma padronização das especificações dos itens de compra, sendo realizada assim compras padronizadas?								
24	Realiza o levantamento de soluções do mercado junto a diferentes fontes (contratações públicas similares, consulta a sítios na internet, visita a feiras, consulta a publicações especializadas, pesquisa junto a fornecedores) antes de decidir qual solução irá adotar?								
25	Realiza a avaliação da economicidade da possibilidade de locação em comparação com a possibilidade de aquisição, buscando o tipo de solução mais vantajosa?								
26	Realiza a avaliação da economicidade da possibilidade de aquisição em comparação com a possibilidade de locação, buscando o tipo de solução mais vantajosa, conforme previsão legal?								
27	Prazo inicial de duração de contrato para prestação de serviços de natureza continuada é calculado de forma que o período contratual seja suficiente para que a contratada dilua adequadamente os custos iniciais da prestação dos serviços, gerando assim uma contratação mais vantajosa para a Administração Pública?								
28	Celebra contratos de longa duração (acima de 12 meses) para as demandas continuadas de prestação de serviços, gerando economia processual, recursos e esforço da Administração Pública, haja vista que diminui a ocorrência das prorrogações contratuais?								
29	Prioriza a realização de Atas de SRP ou participação em Ata de SRP para o atendimento das demandas?								

30	Prioriza a realização de compras compartilhadas para o atendimento das demandas?								
31	Licita itens específicos da organização e participa de licitações compartilhadas junto com outros órgãos para os itens comuns?								
32	Existem metas e objetivos traçados para o setor de compras?								
33	Possui regimento interno ou outra instrução definindo as atribuições de cada unidade dentro do processo de compra?								
34	Oficialização da demanda é feita pelo requisitante (demandante)?								
35	Setor de compras possui equipe em quantidade e com qualificação adequada para o atendimento das demandas de compras da organização?								
36	Existe um normativo criando obrigatoriedade de que todas as contratações da organização sejam iniciadas com a formalização da demanda por meio de documento assinado pelo requisitante (demandante)?								
37	Possui mecanismos e canais de comunicação com o mercado?								
38	As contratações "complementares" (exemplo: treinamento, seguros, manutenção, acessórios, etc.) são planejadas junto com a compra/ contratação principal?								

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES									
CICLO DE GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS – EXECUÇÃO									
		RESPOSTAS							
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)

1	Realiza atualização constante (a cada mudança legal ou processual) nos documentos de instrução processual (editais, minutas, extratos, checklist)?								
2	Possui ferramenta para a realização de pesquisa de preços?								
3	Possui acesso a banco de preços atualizado?								
4	Possui metodologia definida para a estimativa de preços?								
5	Possui normativo interno estabelecendo procedimento para elaboração de estimativas de preços?								
6	Possui banco próprio de fornecedores (para facilitar o atendimento daquelas demandas mais específicas)?								
7	Possui definição publicada sobre quais são os materiais de mesma natureza (para a realização de dispensa por valor)?								
8	Realiza inversão de fases nas licitações realizadas (além do pregão)?								
9	Utiliza o RDC, nos casos previstos em lei?								
10	A modalidade de seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?								
11	As contratações diretas são instruídas com todos os documentos e passos exigidos na legislação, como ocorre nos processos licitatórios, guardadas as exceções permitidas em lei?								
12	Utiliza os modelos de Termo de Referência contidos em outros editais/ atas realizadas por órgão distinto sempre realizando as devidas críticas e conferências?								

13	A qualidade do objeto é sempre buscada pelo binômio especificação-gestão do contrato, independentemente da forma de seleção do fornecedor (desta forma o planejamento da contratação vislumbra todo o processo de compra/ contratação)?								
14	Cria Ata de Registro de Preço sempre convidando outros órgãos para serem participantes?								
15	Responde as IRP sempre que conveniente, levando em consideração o plano de compras da organização?								
16	Autoriza adesões a Ata de SRP das quais é o órgão gerenciador (exceto nos casos em que legalmente não é possível autorizar)?								
17	Realiza julgamento pelo menor preço global por grupo/lote para disputas realizadas somente neste mesmo sistema (não mistura disputa por itens com julgamento por preço global de grupo/lote)?								
18	Exige qualificação técnica, realizando o dimensionamento de acordo com o objeto demandado, da empresa para a prestação de serviços de terceirização?								
19	Possui procedimentos definidos (descritos no edital) que são utilizados na avaliação das propostas técnicas?								
20	Realiza avaliação técnica para definir a necessidade de amostras, registrando este procedimento?								
21	Realiza avaliação técnica para definir se o agrupamento do objeto será por item ou lote, registrando este procedimento?								
22	Estabelece critérios para evitar o jogo de planilhas (fixa preços máximos para o valor global e unitário)?								
23	Obedece aos critérios de margem de preferência nas disputas?								

24	Possui padronização dos editais?								
25	Realiza com antecedência apropriada os procedimentos para prorrogação de contratos de terceirização (possui cronograma de procedimentos que devem ser adotados)?								
26	Possui padrão de publicação dos atos processuais de licitação/ contratação (extratos de contratos, designações, homologações)?								
27	As compras de bens por dispensa de licitação com base no valor são realizadas por meio de cotação eletrônica de preços no Comprasnet?								
28	Realiza a troca periódica, conforme a legislação vigente, de todos os membros da comissão permanente de licitações?								
29	Os gestores receberam capacitação para realizar a gestão de risco das aquisições?								
30	Possui unidade orgânica com atribuição regimental para executar a gestão das compras?								
31	Existe a delegação formal de competências em relação a atos que envolvem o setor de compras (tais como: emissão de atestado de capacidade técnica, encaminhamento para pagamento, etc.)?								
32	Fluxo de compras segue um caminho mais processual, mesmo dentro de uma estrutura verticalizada (ou seja, etapas muito verticalizadas foram eliminadas do fluxo)?								
33	A avaliação de desempenho subsidia a tomada de decisão quanto aos servidores que trabalham na área de compras?								
34	Área de compras possui alguma certificação ISO de qualidade?								
35	Possui padronização (modelos publicados) nos processos de compras (procedimento operacional padrão)?								

36	Utiliza ferramenta de TI para a gestão de compras, produzindo informações gerenciais que são utilizadas para a tomada de decisão?								
37	Gestores se dedicam as tarefas gerenciais, não realizando tarefas operacionais de compras?								
38	Ocupação dos cargos comissionados da área de compras ocorre de forma técnica (não por indicação política/ pessoal)?								
39	Gestores participam de cursos de capacitação em gestão de compras públicas?								
40	Responsáveis pelo planejamento das demandas (demandantes) detêm as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade de especificação dos itens?								
41	Comunicação com o mercado/ fornecedores é feita de forma documentada?								
42	Realiza contratações somente abaixo do valor previsto e somente firma aditivos contratuais previstos no orçamento?								
43	Demandantes possuem capacitação em compras?								
44	Compradores possuem capacitação em planejamento de compras?								
45	Possui normatização interna sobre o processo de compra?								
46	Servidores recebem capacitação adequada para a operacionalização das atividades de compras?								
47	Possui canais institucionais de comunicação aberta com os demandantes?								
48	Realiza ações sistemáticas de aproximação com os demandantes?								
49	Organização participa de rede de interação com outros compradores e órgãos?								

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES

CICLO DE GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS – CONTROLE

		RESPOSTAS							
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo- benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)
1	Realiza atualização nos documentos de controle (checklist, manuais, etc.)?								
2	Possui manual de gestão contratual personalizado?								
3	Realiza a oficialização da demanda de modo formal em todas as compras?								
4	Realiza o armazenamento de dados da execução contratual ou compra realizada?								
5	Realiza o acompanhamento dos indicadores de desempenho e dos resultados?								
6	Realiza a apuração da responsabilidade de gestores e fiscais quanto aos contratos que são responsáveis?								
7	Realiza capacitação constante dos gestores e fiscais de contratos?								
8	Realiza glosa nas faturas quando os serviços não são prestados ou o são de maneira incompleta?								
9	Realiza a gestão regular das Atas de SRP?								
10	Realiza a definição dos gestores e fiscais de contratos de maneira objetiva e técnica?								
11	Possui publicação normativa definindo qual é a unidade gestora de cada solução do órgão, (demandante do bem ou serviço) e quais são as obrigações deste com relação à solução contratada?								
12	Possui ferramenta de TI para a gestão e fiscalização dos contratos?								

13	Define número máximo de contratos por servidor (gestor/ fiscal)?								
14	Respeita o número máximo de contratos por servidor?								
15	Realiza a aplicação de sanções quando devido nos fornecedores?								
16	Realiza o acompanhamento dos Acordos de Nível de Serviço - ANS estabelecidos?								
17	Realiza a gestão do contrato de forma focada a contribuir para obtenção do resultado esperado em relação à demanda que originou a contratação (comparativo entre resultados esperados x realizados)?								
18	Possui mecanismos de TI disponíveis para rastrear os serviços realizados ou materiais utilizados em cada contrato?								
19	Realiza a solicitação de atualização, conforme previsto em lei, das garantias contratuais?								
20	Realiza a verificação da manutenção das condições de habilitação do contratado por ocasião das prorrogações contratuais?								
21	Realiza uma avaliação de riscos para definir a extensão da fiscalização administrativa que deve ser executada?								
22	Possui processo de trabalho formalizado e com definição clara de papéis e responsabilidades dos gestores e dos fiscais de contratos?								
23	Realiza a nomeação formal dos atores que devem atuar na fase de gestão do contrato (gestor, fiscal requisitante, fiscal especialista, fiscal administrativo, preposto)?								
24	Realiza alterações internas para que o representante da administração nomeado para atuar na fiscalização ou gestão contratual possua tempo hábil para executar esta atividade?								

25	Ocorre a expedição, pela autoridade competente, de determinações sobre a condução do processo administrativo para fins de apuração de descumprimento contratual e aplicação de penalidades?								
26	Realiza o encerramento contratual (emissão de relatório, avaliação do fornecedor, devolução da garantia, etc.) conforme previsto em lei?								
27	Possui modelo de gestão do contrato contendo método objetivo para avaliação da conformidade dos produtos e serviços entregues, definindo os parâmetros que serão utilizados para balizar a mensuração dos serviços prestados?								
28	Realiza procedimentos formais de comunicação entre as partes contratantes, evitando falhas na comunicação entre as partes?								
29	Possui publicação com a definição de mecanismos que impedem a ingerência da organização na administração da contratada?								
30	Possui transparência ativa quanto a todos os documentos de seus processos administrativos de compra?								

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES									
CICLO DE GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS – AÇÕES CORRETIVAS									
		RESPOSTAS							
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo- benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)
1	Realiza a atualização periódica dos catálogos próprios de materiais e serviços?								

2	Possui banco de preços próprio (para compra de itens específicos) atualizado periodicamente?								
3	Realiza a atualização do banco de fornecedores próprio (para compra de itens específicos) periodicamente?								
4	Realiza atualização na padronização e classificação das famílias de materiais e serviços periodicamente?								
5	Realiza uma avaliação técnica, documentada, ao final de cada processo de compra?								
6	Possui inventário dos bens e serviços contratados ao longo dos últimos anos, o qual é atualizado periodicamente?								
7	Realiza a implementação de melhorias contínuas no processo de compras públicas (possui uma dinâmica estabelecida para esta implementação, como um relatório e discussão de ideias e propostas)?								
8	Realiza revisão nas cláusulas de penalidades específicas (não genéricas), possibilitando assim a aplicação de penalidades de forma mais adequada para cada contratação?								
9	Realiza avaliação do Acordo de Nível de Serviço estabelecido com o fornecedor ao final de cada contratação?								
10	Realiza avaliação da contratação junto ao fornecedor ao final de cada contrato?								
11	Realiza avaliação da necessidade de capacitação e treinamento a partir da conclusão dos processos de compra?								
12	Realiza avaliação da necessidade de melhoria da especificação do objeto a partir da conclusão dos processos de compra?								
13	Realiza ações visando manter um ambiente organizacional satisfatório dentro da área de compras?								

14	Realiza discussão de forma aberta, visando a melhoria do processo de compra, dos resultados ruins e os erros cometidos durante as contratações concluídas?								
15	Realiza diálogo e busca de entendimentos de forma participativa e colaborativa, no que se refere as decisões de melhoria da área de compras?								
16	Realiza avaliação sobre a satisfação das áreas demandantes em relação aos serviços prestados pela área de compras?								

APÊNDICE B

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES											
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – EFICIÊNCIA											
		RESPOSTAS								PTS	PTS TOTAL
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá- lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)		
PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA		0	NEUTRO	1	2	3	4	4	0		
1	Possui indicadores de desempenho na área de compras?					X				3	4
2	Possui conhecimento dos recursos internos que são utilizados para realizar uma compra da organização?						X			4	4
3	Realiza o monitoramento do tempo gasto para execução dos processos de compra?						X			4	4

4	Realiza revisão periódica nos fluxos de trabalho e formas de aquisição, buscando ganhos de eficiência?					X				4	4
5	Prioriza a realização de pregões eletrônicos (bens e serviços comuns) para minimizar os custos e o tempo do procedimento de licitação?						X			4	4
6	Prioriza a realização do RDC para minimizar os custos e o tempo do procedimento de licitação?		X							0	0
7	Realiza avaliação técnica para utilização do pregão, resguardando a qualidade de cada compra realizada?						X			4	4
8	Possui fluxo processual que preza pela economia dos recursos públicos (tempo, humanos, processuais, valores)?						X			4	4
9	Realiza o atendimento das principais demandas do órgão (demandas prioritários) por meio de um processo célere?					X				3	4
10	O princípio da eficiência é utilizado como um balizador para que a organização alcance à melhor proposta, assim, a organização instrui seus processos de compra considerando os custos totais de suas principais aquisições e não apenas os custos da transação em si?					X				3	4
11	Realiza sistematicamente a eliminação de etapas processuais e formalidades que atrapalham a eficiência do processo de compras?				X					2	4

2	O plano de governança de compras da organização considera as políticas públicas, a promoção da inovação e de avanços tecnológicos e, ainda, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável?	X								0	4
3	A execução das compras está alinhada com os objetivos estabelecidos nos planos da organização (ou seja, existe alinhamento estratégico entre as compras e os planos organizacionais)?				X					2	4
4	Alta administração monitora se foi seguido o alinhamento entre cada uma das compras realizadas com os objetivos dos planos organizacionais e governamentais (órgão central de compras)?				X					2	4
5	Possui processo de trabalho formal e estruturado para a realização das compras, o qual inclui todas as etapas da gestão de compras (planejamento, execução, controle e ações corretivas)?				X					2	4
6	Possui atores designados com atribuição regimental para atuar na governança de compras?	X								0	4
7	As decisões estratégicas e as que ocorrem para a formulação dos projetos, planos e ações são tomadas com a participação de representante que atua na gestão da área de compras?				X					2	4
8	A auditoria interna contribui de maneira efetiva para o aprimoramento do processo de governança em compras, apontando, nas auditorias realizadas, as falhas e a necessidade de melhorias desta atividade?					X				3	4
9	Possui mecanismos de divulgação que publica de forma transparente, obedecendo as normas legais, as informações sobre as compras do órgão?				X					2	4

18	Possui Plano de Logística Sustentável (PLS) ou equivalente (plano contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos com compras)?	X								0	4
19	Organização possui uma cultura de governança de compras? (a qual pode ser vista por meio do compartilhamento de valores, ritos, práticas, normas, condutas e aspectos de liderança que indicam a presença desta tradição)	X								0	4
20	Possui o intercâmbio de informações gerenciais entre a alta administração (governança) e os gestores de compras?				X					2	4
21	Possui canais de comunicação estabelecidos entre a área de governança e a área de gestão de compras?	X								0	4
22	Possui algum mecanismo que contribua para a retenção de “talentos” na área de compras?	X								0	4
PONTUAÇÃO TOTAL OBTIDA (Nº QUESTÕES VÁLIDAS X PONTUAÇÃO OBTIDA)										28	88
ESTÁGIO DE CPI - GOVERNANÇA (PONTOS OBTIDOS/ TOTAL DE PONTOS VÁLIDOS)										32%	
										ESTÁGIO 2 - INICIANTE	

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES			
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – INOVAÇÃO			
	RESPOSTAS	PTS	PTS

9	Alta administração impulsiona a realização de compras públicas inovadoras, por meio de ações de governança de compras?	X								0	4
10	Realiza ações de benchmarking em órgãos públicos que sejam referência em inovação?				X					2	4
PONTUAÇÃO TOTAL OBTIDA (Nº QUESTÕES VÁLIDAS X PONTUAÇÃO OBTIDA)										8	36
ESTÁGIO DE CPI - INOVAÇÃO (PONTOS OBTIDOS/ TOTAL DE PONTOS VÁLIDOS)										22%	
										ESTÁGIO 1 - INSUFICIENTE	

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES											
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – MARCOS LEGAIS											
			RESPOSTAS							PTS	PTS TOTAL
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá-lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)		
PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA		0	NEUTRO	1	2	3	4	4	0		
1	Possui normativos internos regulamentando os procedimentos de compras?			X						1	4
2	Possui banco de legislação de compras atualizada e comentada?						X			4	4
3	Possui contrato de consultoria jurídica para a área de compras?	X								0	4
4	Realiza consultas as instancias superiores (Procuradoria-Geral, Tribunais de Contas, entre outros) para dirimir dúvidas da área de compras?						X			4	4
5	Realiza capacitação a cada atualização relevante da legislação de compras?				X					2	4

6	Todos os documentos integrantes do processo de compras são elaborados citando-se a fundamentação legal?						X			4	4
7	Assessoria jurídica da organização possui lista de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados nas contratações/ licitações?						X			4	4
8	Assessor jurídico emite parecer com parágrafo conclusivo, registrando a aprovação ou a rejeição das minutas avaliadas, informando, no último caso, as alterações que devem ser realizadas?						X			4	4
9	Parecer jurídico aponta as adequações que devem ser feitas, sem necessidade do processo ser novamente remetido para emissão de novo parecer?						X			4	4
10	Área jurídica e o setor de compras firmam entendimentos de forma colaborativa, conciliando a interpretação legal com o ganho de eficiência do processo?				X					2	4
11	Dispensas por valor (inciso I e II do art. 24 da Lei 8.666/93) não necessitam de parecer jurídico (quando possuem contrato com minuta padrão)?	X								0	4
12	Processos instruídos com minuta padrão de contrato e/ou edital não necessitam de análise jurídica desses instrumentos?	X								0	4
13	Agentes envolvidos com a área de compras possuem conhecimento consolidado quanto a responsabilização de suas ações de acordo com os marcos legais?						X			4	4
PONTUAÇÃO TOTAL OBTIDA (Nº QUESTÕES VÁLIDAS X PONTUAÇÃO OBTIDA)										33	52
ESTÁGIO DE CPI - MARCOS LEGAIS (PONTOS OBTIDOS/ TOTAL DE PONTOS VÁLIDOS)										63%	
										ESTÁGIO 3 - INTERMEDIÁRIO	

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES											
DIMENSÕES DE COMPRAS PÚBLICAS – SUSTENTABILIDADE											
		RESPOSTAS								PTS	PTS TOTAL
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá- lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)		
PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA		0	NEUTRO	1	2	3	4	4	0		
1	Possui plano de introdução gradativa das compras públicas sustentáveis?	X								0	4
2	Inclui critérios ambientais na especificação dos itens e nas obrigações da contratada dentro dos processos de compra instruídos?	X								0	4
3	Possui modelos referencias de compras públicas sustentáveis?	X								0	4
4	Trabalha com Avaliação de Ciclo de Vida - ACV ou metodologia similar na realização de compras sustentáveis?	X								0	4
5	Setor de compras possui representante com atuação na A3P do órgão?	X								0	4
6	Possui plano de sensibilização e capacitação dos compradores e demandantes sobre a temática da sustentabilidade?	X								0	4
7	Realiza ações de integração junto ao ao mercado de produtos/ serviços sustentáveis?	X								0	4
8	Possui a identificação dos itens, principalmente dos que são rotineiramente adquiridos, de compra que devem conter critérios sustentáveis?	X								0	4
9	Inclui nas contratações de prestação de serviços, quando compatível, a necessidade de realização de logística reversa por parte do contratado?				X					2	4

10	Respeita os critérios de participação de ME e EPP?					X				3	4
11	Possui parceria externa na área de compras sustentáveis, como por exemplo ICLEI ou outra instituição?	X								0	4
12	Existe norma interna que regulamenta as compras públicas sustentáveis?	X								0	4
13	Realiza estudos técnicos para definir a mais adequada forma de contratação que agregue os elementos da sustentabilidade (ambiental, social e econômica)?	X								0	4
PONTUAÇÃO TOTAL OBTIDA (Nº QUESTÕES VÁLIDAS X PONTUAÇÃO OBTIDA)										5	52
ESTÁGIO DE CPI - SUSTENTABILIDADE (PONTOS OBTIDOS/ TOTAL DE PONTOS VÁLIDOS)										10%	
										ESTÁGIO 1 - INSUFICIENTE	

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES											
CICLO DE GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS – PLANEJAMENTO											
		RESPOSTAS								PTS	PTS TOTAL
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá- lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)		
PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA		0	NEUTRO	1	2	3	4	4	0		
1	Trabalha com metodologia de gestão de riscos na área de compras?	X								0	4
2	Possui sistema de informações que integre a área de compras com a gestão de suprimentos (sistema de informações)?				X					2	4
3	Possui matriz ou outro modelo metodológico que discrimine as prioridades de compra?				X					2	4

4	Possui mapeamento dos processos de compra?			X						1	4
5	Possui trabalho direcionado para os principais demandantes do setor de compras?			X						1	4
6	Antes da escolha da solução (objeto) que se pretende comprar/ contratar, é realizada uma avaliação das adequações que deverão ser realizadas na organização (infraestrutura, por exemplo)?					X				3	4
7	Realiza publicação (diário oficial ou internet) na íntegra dos estudos técnicos preliminares para aqueles objetos mais complexos?	X								0	4
8	Existe o compartilhamento interno de informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contrato da organização, realizado por meio de sistema de informações?						X			4	4
9	Possui plano anual de compras, o qual contém o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano?			X						1	4
10	Plano de compras é adotado?			X						1	4
11	Plano de compras baliza o plano orçamentário anual?	X								0	4
12	Organização esquematiza suas compras, impedindo a realização de uma multiplicidade de esforços para realizar contratações semelhantes?				X					2	4
13	Existem limites de competência definidos para as ações de contratação e gestão contratual dentro da organização?						X			4	4
14	Contratações complexas são conduzidas e planejadas por uma equipe multidisciplinar, incluindo pelo menos os papéis de requisitante, especialista e administrativo?						X			4	4

15	Equipe de planejamento da contratação avalia se a solução é divisível ou não, elaborando descrição técnica da modalidade adotada?					X				3	4
16	Necessidade da contratação é expressa em termos do negócio (ou seja, a necessidade real da organização em contratar é justificada tecnicamente e com base no plano estratégico da organização)?						X			4	4
17	Existe a exigência interna que de as contratações ocorram com a realização de estudos técnicos preliminares, quando este se faz necessário (exemplo: contratações de TI)?					X				3	4
18	Estudos técnicos preliminares são instruídos de forma detalhada, contendo todas as exigências legais e os apontamentos da jurisprudência?						X			4	4
19	Dimensionamento da demanda é realizado de modo técnico, incluindo a metodologia e memória de cálculo?					X				3	4
20	Termo de Referência e o Projeto Básico são avaliados detalhadamente, por meio de checklist ou instrumento similar, pelo setor de compras antes de ser aprovado pela autoridade competente?						X			4	4
21	O modelo de termo de referência contém todos os elementos básicos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?						X			4	4
22	Estabelece Acordo de Nível de Serviço - ANS nas contratações de prestação de serviços?	X								0	4
23	Existe uma padronização das especificações dos itens de compra, sendo realizada assim compras padronizadas?				X					2	4

24	Realiza o levantamento de soluções do mercado junto a diferentes fontes (contratações públicas similares, consulta a sítios na internet, visita a feiras, consulta a publicações especializadas, pesquisa junto a fornecedores) antes de decidir qual solução irá adotar?						X			4	4
25	Realiza a avaliação da economicidade da possibilidade de locação em comparação com a possibilidade de aquisição, buscando o tipo de solução mais vantajosa?						X			4	4
26	Realiza a avaliação da economicidade da possibilidade de aquisição em comparação com a possibilidade de locação, buscando o tipo de solução mais vantajosa, conforme previsão legal?						X			4	4
27	Prazo inicial de duração de contrato para prestação de serviços de natureza continuada é calculado de forma que o período contratual seja suficiente para que a contratada dilua adequadamente os custos iniciais da prestação dos serviços, gerando assim uma contratação mais vantajosa para a Administração Pública?								X	0	0
28	Celebra contratos de longa duração (acima de 12 meses) para as demandas continuadas de prestação de serviços, gerando economia processual, recursos e esforço da Administração Pública, haja vista que diminui a ocorrência das prorrogações contratuais?					X				3	4
29	Prioriza a realização de Atas de SRP ou participação em Ata de SRP para o atendimento das demandas?						X			4	4
30	Prioriza a realização de compras compartilhadas para o atendimento das demandas?						X			4	4

31	Licita itens específicos da organização e participa de licitações compartilhadas junto com outros órgãos para os itens comuns?						X			4	4
32	Existem metas e objetivos traçados para o setor de compras?			X						1	4
33	Possui regimento interno ou outra instrução definindo as atribuições de cada unidade dentro do processo de compra?			X						1	4
34	Oficialização da demanda é feita pelo requisitante (demandante)?						X				4
35	Setor de compras possui equipe em quantidade e com qualificação adequada para o atendimento das demandas de compras da organização?					X				3	4
36	Existe um normativo criando obrigatoriedade de que todas as contratações da organização sejam iniciadas com a formalização da demanda por meio de documento assinado pelo requisitante (demandante)?						X			4	4
37	Possui mecanismos e canais de comunicação com o mercado?						X			4	4
38	As contratações "complementares" (exemplo: treinamento, seguros, manutenção, acessórios, etc.) são planejadas junto com a compra/ contratação principal?						X			4	4
PONTUAÇÃO TOTAL OBTIDA (Nº QUESTÕES VÁLIDAS X PONTUAÇÃO OBTIDA)										96	148
ESTÁGIO DE CPI - CICLO DE COMPRAS - PLANEJAMENTO (PONTOS OBTIDOS/ TOTAL DE PONTOS VÁLIDOS)										65%	
										ESTÁGIO 3 - INTERMEDIÁRIO	

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES			
CICLO DE GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS – EXECUÇÃO			
	RESPOSTAS		
		PTS	PTS

Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá- lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)		TOTAL
PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA		0	NEUTRO	1	2	3	4	4	0		
1	Realiza atualização constante (a cada mudança legal ou processual) nos documentos de instrução processual (editais, minutas, extratos, checklist)?						X			4	4
2	Possui ferramenta para a realização de pesquisa de preços?						X			4	4
3	Possui acesso a banco de preços atualizado?						X			4	4
4	Possui metodologia definida para a estimativa de preços?						X			4	4
5	Possui normativo interno estabelecendo procedimento para elaboração de estimativas de preços?	X								0	4
6	Possui banco próprio de fornecedores (para facilitar o atendimento daquelas demandas mais específicas)?								X	0	0
7	Possui definição publicada sobre quais são os materiais de mesma natureza (para a realização de dispensa por valor)?			X						1	4
8	Realiza inversão de fases nas licitações realizadas (além do pregão)?								X	0	0
9	Utiliza o RDC, nos casos previstos em lei?								X	0	0
10	A modalidade de seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?					X				3	4
11	As contratações diretas são instruídas com todos os documentos e passos exigidos na legislação, como ocorre nos processos licitatórios, guardadas as exceções permitidas em lei?						X			4	4

12	Utiliza os modelos de Termo de Referência contidos em outros editais/ atas realizadas por órgão distinto sempre realizando as devidas críticas e conferências?						X			4	4
13	A qualidade do objeto é sempre buscada pelo binômio especificação-gestão do contrato, independentemente da forma de seleção do fornecedor (desta forma o planejamento da contratação vislumbra todo o processo de compra/ contratação)?						X			4	4
14	Cria Ata de Registro de Preço sempre convidando outros órgãos para serem participantes?	X								0	0
15	Responde as IRP sempre que conveniente, levando em consideração o plano de compras da organização?						X			4	4
16	Autoriza adesões a Ata de SRP das quais é o órgão gerenciador (exceto nos casos em que legalmente não é possível autorizar)?	X								0	4
17	Realiza julgamento pelo menor preço global por grupo/lote para disputas realizadas somente neste mesmo sistema (não mistura disputa por itens com julgamento por preço global de grupo/lote)?								X	0	0
18	Exige qualificação técnica, realizando o dimensionamento de acordo com o objeto demandado, da empresa para a prestação de serviços de terceirização?						X			4	4
19	Possui procedimentos definidos (descritos no edital) que são utilizados na avaliação das propostas técnicas?						X			4	4
20	Realiza avaliação técnica para definir a necessidade de amostras, registrando este procedimento?						X			4	4
21	Realiza avaliação técnica para definir se o agrupamento do objeto será por item ou lote, registrando este procedimento?						X			4	4

22	Estabelece critérios para evitar o jogo de planilhas (fixa preços máximos para o valor global e unitário)?							X	0	0
23	Obedece aos critérios de margem de preferência nas disputas?							X	0	0
24	Possui padronização dos editais?					X			4	4
25	Realiza com antecedência apropriada os procedimentos para prorrogação de contratos de terceirização (possui cronograma de procedimentos que devem ser adotados)?					X			4	4
26	Possui padrão de publicação dos atos processuais de licitação/ contratação (extratos de contratos, designações, homologações)?					X			4	4
27	As compras de bens por dispensa de licitação com base no valor são realizadas por meio de cotação eletrônica de preços no Comprasnet?					X			4	4
28	Realiza a troca periódica, conforme a legislação vigente, de todos os membros da comissão permanente de licitações?							X	0	0
29	Os gestores receberam capacitação para realizar a gestão de risco das aquisições?	X							0	4
30	Possui unidade orgânica com atribuição regimental para executar a gestão das compras?					X			4	4
31	Existe a delegação formal de competências em relação a atos que envolvem o setor de compras (tais como: emissão de atestado de capacidade técnica, encaminhamento para pagamento, etc.)?					X			4	4
32	Fluxo de compras segue um caminho mais processual, mesmo dentro de uma estrutura verticalizada (ou seja, etapas muito verticalizadas foram eliminadas do fluxo)?				X				2	4

33	A avaliação de desempenho subsidia a tomada de decisão quanto aos servidores que trabalham na área de compras?	X								0	4
34	Área de compras possui alguma certificação ISO de qualidade?	X								0	4
35	Possui padronização (modelos publicados) nos processos de compras (procedimento operacional padrão)?						X			4	4
36	Utiliza ferramenta de TI para a gestão de compras, produzindo informações gerenciais que são utilizadas para a tomada de decisão?						X			4	4
37	Gestores se dedicam as tarefas gerenciais, não realizando tarefas operacionais de compras?						X			4	4
38	Ocupação dos cargos comissionados da área de compras ocorre de forma técnica (não por indicação política/ pessoal)?						X			4	4
39	Gestores participam de cursos de capacitação em gestão de compras públicas?						X			4	4
40	Responsáveis pelo planejamento das demandas (demandantes) detêm as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade de especificação dos itens?				X					2	4
41	Comunicação com o mercado/ fornecedores é feita de forma documentada?						X			4	4
42	Realiza contratações somente abaixo do valor previsto e somente firma aditivos contratuais previstos no orçamento?						X			4	4
43	Demandantes possuem capacitação em compras?			X						1	4
44	Compradores possuem capacitação em planejamento de compras?						X			4	4
45	Possui normatização interna sobre o processo de compra?			X						1	4

46	Servidores recebem capacitação adequada para a operacionalização das atividades de compras?				X					2	4
47	Possui canais institucionais de comunicação aberta com os demandantes?						X			4	4
48	Realiza ações sistemáticas de aproximação com os demandantes?						X			4	4
49	Organização participa de rede de interação com outros compradores e órgãos?				X					2	4
PONTUAÇÃO TOTAL OBTIDA (Nº QUESTÕES VÁLIDAS X PONTUAÇÃO OBTIDA)										126	164
ESTÁGIO DE CPI - CICLO DE COMPRAS - EXECUÇÃO (PONTOS OBTIDOS/ TOTAL DE PONTOS VÁLIDOS)										77%	
										ESTÁGIO 4 - AVANÇADO	

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES											
CICLO DE GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS – CONTROLE											
		RESPOSTAS								PTS	PTS TOTAL
Nº	QUESTÕES	Não realiza/ não possui/ não adota e não deliberou a respeito	Não realiza/ não possui/ não adota porque não há possibilidade legal de adotá- lo	Decidiu realizar/ possuir/ adotar, mas ainda não implantou	Atende em menor parte (até 49%)	Atende em parte (50 a 74%)	Atende em grande parte ou totalmente (mais de 75%)	Não realiza/ não possui/ não adota porque o custo-benefício é desfavorável (fez avaliação)	Não sabe responder (desconhece sobre o tema)		
PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA		0	NEUTRO	1	2	3	4	4	0		
1	Realiza atualização nos documentos de controle (checklist, manuais, etc.)?						X			4	4
2	Possui manual de gestão contratual personalizado?			X						1	4
3	Realiza a oficialização da demanda de modo formal em todas as compras?						X			4	4
4	Realiza o armazenamento de dados da execução contratual ou compra realizada?						X			4	4

19	Realiza a solicitação de atualização, conforme previsto em lei, das garantias contratuais?						X			4	4
20	Realiza a verificação da manutenção das condições de habilitação do contratado por ocasião das prorrogações contratuais?						X			4	4
21	Realiza uma avaliação de riscos para definir a extensão da fiscalização administrativa que deve ser executada?						X			4	4
22	Possui processo de trabalho formalizado e com definição clara de papéis e responsabilidades dos gestores e dos fiscais de contratos?						X			4	4
23	Realiza a nomeação formal dos atores que devem atuar na fase de gestão do contrato (gestor, fiscal requisitante, fiscal especialista, fiscal administrativo, preposto)?						X			4	4
24	Realiza alterações internas para que o representante da administração nomeado para atuar na fiscalização ou gestão contratual possua tempo hábil para executar esta atividade?					X				3	4
25	Ocorre a expedição, pela autoridade competente, de determinações sobre a condução do processo administrativo para fins de apuração de descumprimento contratual e aplicação de penalidades?						X			4	4
26	Realiza o encerramento contratual (emissão de relatório, avaliação do fornecedor, devolução da garantia, etc.) conforme previsto em lei?						X			4	4
27	Possui modelo de gestão do contrato contendo método objetivo para avaliação da conformidade dos produtos e serviços entregues, definindo os parâmetros que serão utilizados para balizar a mensuração dos serviços prestados?						X			4	4

4	Realiza atualização na padronização e classificação das famílias de materiais e serviços periodicamente?				X					2	4
5	Realiza uma avaliação técnica, documentada, ao final de cada processo de compra?	X								0	4
6	Possui inventário dos bens e serviços contratados ao longo dos últimos anos, o qual é atualizado periodicamente?	X								0	4
7	Realiza a implementação de melhorias contínuas no processo de compras públicas (possui uma dinâmica estabelecida para esta implementação, como um relatório e discussão de ideias e propostas)?						X			4	4
8	Realiza revisão nas cláusulas de penalidades específicas (não genéricas), possibilitando assim a aplicação de penalidades de forma mais adequada para cada contratação?					X				3	4
9	Realiza avaliação do Acordo de Nível de Serviço estabelecido com o fornecedor ao final de cada contratação?	X								0	4
10	Realiza avaliação da contratação junto ao fornecedor ao final de cada contrato?	X								0	4
11	Realiza avaliação da necessidade de capacitação e treinamento a partir da conclusão dos processos de compra?	X								0	4
12	Realiza avaliação da necessidade de melhoria da especificação do objeto a partir da conclusão dos processos de compra?					X				3	4
13	Realiza ações visando manter um ambiente organizacional satisfatório dentro da área de compras?						X			4	4
14	Realiza discussão de forma aberta, visando a melhoria do processo de compra, dos resultados ruins e os erros cometidos durante as contratações concluídas?						X			4	4

15	Realiza diálogo e busca de entendimentos de forma participativa e colaborativa, no que se refere as decisões de melhoria da área de compras?						X			4	4
16	Realiza avaliação sobre a satisfação das áreas demandantes em relação aos serviços prestados pela área de compras?	X								0	4
PONTUAÇÃO TOTAL OBTIDA (Nº QUESTÕES VÁLIDAS X PONTUAÇÃO OBTIDA)										24	64
ESTÁGIO DE CPI - CICLO DE COMPRAS - AÇÕES CORRETIVAS (PONTOS OBTIDOS/ TOTAL DE PONTOS VÁLIDOS)										38%	
										ESTÁGIO 2 - INICIANTE	

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Você/Sr./Sra. está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada ““COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: uma proposta de análise para a Gestão de Compras Públicas – Estudo de Caso do Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal”. Meu nome é ANTONIO CARLOS PAIM TERRA, sou o pesquisador responsável e minha área de atuação é na área de Administração Pública.

Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, se você aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está impresso em duas vias, sendo que uma delas é sua e a outra pertence ao pesquisador responsável. Esclareço que em caso de recusa na participação você não será penalizado(a) de forma alguma. Mas se aceitar participar, as dúvidas *sobre a pesquisa* poderão ser esclarecidas pelo pesquisador responsável, via e-mail (antoniocarlos.terra@hotmail.com) e, inclusive, sob forma de ligação a cobrar, através do seguinte contato telefônico: (61) 98189-9331.

Ao persistirem as dúvidas *sobre os seus direitos* como participante desta pesquisa, você também poderá fazer contato com o **Comitê de Ética em Pesquisa** da Universidade Federal de Goiás, pelo telefone (62) 3521-1215.

1. Informações Importantes sobre a Pesquisa:

1.1 Trabalho de pesquisa: “COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: uma proposta de análise para a Gestão de Compras Públicas – Estudo de Caso do Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal”.

Instrumento de pesquisa: Questionário aplicado.

1.2 Está garantido o sigilo que assegura a privacidade e o anonimato dos/as participante/s.

1.3 Fica garantida a liberdade do/a participante de se recusar a participar ou retirar o seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma;

1.4 Fica garantida a liberdade do/a participante de se recusar a responder questões que lhe causem constrangimento;

1.5 Informa-se sobre o direito de pleitear indenização (em virtude da reparação a danos imediatos ou futuros), garantida em lei, decorrentes da participação na pesquisa;

1.6 No caso de nova pesquisa, esta será feita após ser submetida para aprovação do CEP da instituição.

1.2 Consentimento da Participação na Pesquisa:

Eu,, inscrito(a) sob o CPF....., abaixo assinado, concordo em participar do estudo intitulado “COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES: uma proposta de análise para a Gestão de Compras Públicas – Estudo de Caso do Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal”.

Informo ter mais de 18 anos de idade e destaco que minha participação nesta pesquisa é de caráter voluntário.

Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pelo pesquisador responsável ANTONIO CARLOS PAIM TERRA sobre a pesquisa, os procedimentos e métodos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação no estudo. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade.

Declaro, portanto, que concordo com a minha participação no projeto de pesquisa acima descrito.

Brasília, de de 2016.

Assinatura por extenso do(a) participante

Assinatura por extenso do pesquisador responsável

QUESTIONÁRIO APLICADO

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES - Pesquisa de Mestrado

Obrigado por aceitar participar da minha pesquisa sobre COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES (CPI). Sua participação é muito importante para que se possa realizar este diagnóstico.

Este questionário tem o objetivo de identificar as práticas de compras públicas inteligentes que a organização adota, a partir da percepção do servidor que atua de alguma forma com a prática de compras da instituição.

Esclareço que as informações obtidas por meio deste questionário não serão utilizadas na pesquisa de forma individualizada.

As respostas recebidas serão agregadas, de modo que não será possível identificar os participantes.

Segue algumas orientações para melhor entendimento da pesquisa:

- 1) A pesquisa contém 09 questionários:
 - 01 questionário para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Compras Públicas Inteligentes: Planejamento; Execução; Controle; e Ações Corretivas.
 - 01 questionário para cada uma das dimensões das Compras Públicas Inteligentes: Governança, Eficiência, Marcos Legais, Sustentabilidade e Inovação.
 - 2) Para simplificar, o termo “compras” significa tanto a aquisição de bens e materiais quanto à contratação de prestação de serviços/ locações.
 - 3) Você deve marcar **apenas uma resposta** para cada questão.
 - 4) Caso você não trabalhe diretamente/ indiretamente com alguma das práticas descritas e, conseqüentemente, não saiba responder a uma questão, você deve marcar a opção “*Não sabe responder (desconhece sobre o tema)*”.
 - 5) Não faça nenhuma identificação no questionário.
 - 6) Responda de acordo com a prática que é realizada dentro da organização, enquadrando sua resposta o mais próximo da ocorrência com que é praticado/ estabelecido na instituição.
-