

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

GRICE BARBOSA PINTO DE ARAÚJO

**O MODELO CENTRALIZADO DE COMPRAS COMO POTENCIALIZADOR
DA MELHORIA DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÕES: ESTUDO DE CASO DA
CENTRAL DE COMPRAS DO DISTRITO FEDERAL**

**BRASÍLIA-DF
2017**

GRICE BARBOSA PINTO DE ARAÚJO

**O MODELO CENTRALIZADO DE COMPRAS COMO POTENCIALIZADOR
DA MELHORIA DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÕES: ESTUDO DE CASO DA
CENTRAL DE COMPRAS DO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Dissertação apresentado
ao Curso de Pós-Graduação em
Administração Pública como requisito
parcial para obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Professora Doutora
Leany Lemos

**BRASÍLIA-DF
2017**

GRICE BARBOSA PINTO DE ARAÚJO

**O MODELO CENTRALIZADO DE COMPRAS COMO
POTENCIALIZADOR DA MELHORIA DOS PROCESSOS DE
AQUISIÇÕES: ESTUDO DE CASO DA CENTRAL DE COMPRAS
DO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Dissertação apresentado
ao Curso de Pós-Graduação em
Administração Pública como requisito
parcial para obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Professora Doutora
Leany Lemos

Brasília-DF, ____de novembro de
2017

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Leany Lemos
Orientadora

Professor Doutor Humberto Falcão Martins

Professor Doutor Francisco Gaetani

Dedico este trabalho a minha família
pelo apoio incondicional ao longo
dessa jornada.

A concretização do sonho de cursar um mestrado nunca será o resultado de um esforço individual. Este sonho teve início com o sacrifício de meus pais, que garantiram minha formação. Um esforço conjunto de meu esposo e filhas, que abdicaram do precioso tempo em família para que eu pudesse me dedicar ao estudo. Obrigada sempre pelo constante incentivo.

Agradeço imensamente a minha família, minhas irmãs que me deram força e apoio sempre que precisei no decorrer do meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Agradeço também aos meus colegas de curso pelo apoio, aprendizados e crescimento profissional.

Quero agradecer a importante colaboração e paciência da minha orientadora, a professora Leany Lemos, sempre solícita e precisa em suas ponderações e intervenções que contribuíram para o aprimoramento do trabalho e que trabalha incansavelmente para a melhoria da gestão pública.

Um agradecimento especial aos meus amigos da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG), onde eu realizei a pesquisa e a todos que nesses 11 anos de GDF contribuíram para minha formação e crescimento, colaborando para a conclusão deste sonho.

A Deus, pois Ele é o responsável maior por tudo isso.

"Não temos escolhas: temos de chamar as pessoas para o processo de repensar, reprojeter e reestruturar a organização... Se elas estiverem envolvidas, vão criar um futuro do qual elas mesmas fazem parte."

Fritjof Capra (1995)

RESUMO

Nos dias atuais, a simples aplicação correta dos recursos públicos não basta para atingir um bom resultado. É necessário que o Governo e seus gestores envidem esforços para que os escassos meios disponíveis sejam empregados de forma eficiente e eficaz, buscando, para isso, suporte em modelos de gestão que possam trazer melhores resultados para a Administração. Este estudo tem como objetivo analisar o modelo de compras utilizado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, como órgão central de compras e de caráter normativo, permitindo assim, diagnosticar a atual situação do modelo adotado. A metodologia adotada baseou-se em um estudo de caso, auxiliado por meio de uma observação participativa, possibilitando-se captar uma variedade de situações, às quais seriam inacessíveis por meio de simples questionamentos aos servidores, bem como na coleta de dados primários em sistemas institucionais, complementada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado, apurou-se a identificação de características do modelo parcialmente centralizado. Tornando-se necessário ainda uma redefinição de processos e procedimentos embasados em sistemas integrados para execução e gerenciamento de todo o ciclo de compras com a identificação dos resultados alcançados.

Palavras Chave: Compras públicas. Gestão de compras. Centralização. Central de compras e contratações. Gestão de suprimentos.

ABSTRACT

Nowadays, the simple correct application of public resources is not enough to achieve a good result. It is necessary that the Government and its managers make efforts so that the limited resources available are used efficiently and effectively, seeking to do so, support in management models that can bring better results to the Administration. This study aims to analyze the purchasing model used by the Department of Planning, Budget and Management of the Federal District, as the purchase central organ and normative character, thus allowing to diagnose the current situation of their models. The methodology adopted was based on a case study, aided by a participatory observation, allowing to capture a variety of situations, which would be inaccessible through simple queries to servers, as well as in the collection of primary data in institutional systems, added by bibliographical and documentary research. It is also necessary to redefine processes and procedures based on integrated systems to execute and manage the entire purchasing cycle with the identification of the results achieved.

Keywords: Public procurement. Purchasing management. Centralization. Central purchasing and contracting. Supply management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP: Ata de Registro de Preços

BI: Business Inteligent

CAESB: Companhia de Abastecimento e Esgoto de Brasília

CEB: Companhia Energética de Brasília

CECOM: Central de Compras

DF: Distrito Federal

e-Compras: Sistema Eletrônico de Compras

GDF: Governo do Distrito Federal

MP: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PNAGE: Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal

PGDF: Procuradoria Geral do Distrito Federal

REDECONT: Rede de Gestores de Contratos

REDESIGA: Rede de Gerenciadores do SIGA

REDETRANS: Rede Gerenciadores de Transportes Oficiais

REDPREG: Rede de pregoeiros

SAD: Secretaria de Administração

SCG: Subsecretaria de Compras Governamentais

SEAD: Secretaria de Estado de Administração

SEF: Secretaria de Fazenda

SEGAD: Secretaria de Gestão Administrativa

SEGER: Secretaria de Gestão de Recursos Humanos

SEGPLAN: Secretaria de Gestão e Planejamento

SEPLAG: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão

SEPLAN: Secretaria de Planejamento

SGCC: Superintendência Geral de Compras Centralizadas

SIGA: Sistema Integrado de Gestão de Aquisições

SIGGO: Sistema Integrado de Gestão Governamental

SIGMA.NET: Sistema integrado de Gestão de Materiais

SLTI: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento

SIASG: Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SINJ - DF: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF

SIGESPAT: Sistema de Gestão de Patrimônio

SISLOG: Sistema Logístico do Estado do Rio de Janeiro

SRP: Sistema de Registro de Preço

SUBLO: Subsecretaria de Logística

SUCL: Subsecretaria de Compras e Licitações

SULIC: Subsecretaria de Licitações

SUBLOG: Subsecretaria de Logística

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Matriz de classificação dos itens de Compras.....	17
Figura 2. Valor das aquisições, em reais, no período de 2000 a 2005.	52
Figura 3. Procedimentos licitatórios e valores licitados pelo sistema e-Compras.	53
Figura 4. Licitações realizadas pelo sistema e-Compras.	54
Figura 5. Valores pagos em material de consumo por modalidade de licitação.....	56
Figura 6. Gastos com material de consumo por tipo de órgão.....	57
Figura 7. Participação dos órgãos no diagnóstico.	59
Figura 8. Realiza planejamento anual de compras.....	59
Figura 9. Quem realiza a licitação?.....	60
Figura 10. Sistemas utilizados pelo órgão para realizar licitações.....	61
Figura 11. Organograma com estrutura específica para realizar licitações.	61
Figura 12. Participação no SRP da Central.....	62
Figura 13. Participação em SRP Federal.	63
Figura 14. Licitações realizadas em 2016 pela SCG.....	64
Figura 15. Valor Autorizado em Atas de Registro de Preços.....	66
Figura 16. Órgãos atendidos pelo SRP.....	68
Figura 17. Valores licitados e a execução orçamentária para material de consumo.....	70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Diferenças entre os modelos de compras.....	19
Quadro 2. Benefícios dos modelos de compras.....	31
Quadro 3. Materiais e serviços mais demandados nas ARP – 2015 a 2017.....	69

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS	16
2.1 Logística, cadeia de suprimentos e sua gestão.....	16
2.2 Compras públicas	18
2.3 Legislação de compras no Brasil	21
3. COMPRAS: DESCENTRALIZAR OU CENTRALIZAR?	28
3.1 A central de compras do Governo Federal	31
3.2 As compras públicas nos estados brasileiros.....	34
3.2.1 Minas Gerais	37
3.2.2 Pernambuco	38
3.2.3 Sergipe.....	41
3.2.4 Rio de Janeiro	43
4. AS COMPRAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL.....	46
4.1 Histórico da Central de Compras.....	47
4.2 Central de Compras em números.....	51
4.3 Diagnóstico de compras no DF por questionários	58
4.4 O papel do Sistema de Registro de Preços na Central de Compras.....	65
4.5 Considerações finais	71
CONCLUSÕES.....	74
RECOMENDAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	80

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho está dirigido ao aprofundamento de um tema muito em voga na atualidade, discutido pelos estados e alguns setores da sociedade, mas, que ainda provoca discussões no âmbito do Distrito Federal: afinal, qual a forma mais eficiente para o governo realizar suas aquisições de bens e serviços para o atendimento de suas demandas?

Nesta esteira, este estudo buscou, como seu objetivo geral, a análise do modelo atualmente adotado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG), órgão normativo e centralizador de compras, no Governo do Distrito Federal (GDF).

Diante de tal desafio, o estudo foi desdobrado, visando o alcance do objetivo acima exposto em objetivos específicos assim definidos:

- a) diagnosticar o modelo de compras adotado no âmbito da Administração Pública Distrital;
- b) inferir, com auxílio de autores que labutam sobre o tema, possibilidades de melhoria do uso dos recursos públicos na obtenção de bens e serviços;
- c) levantar o histórico da Central de Compras;
- d) estudar as compras públicas nos estados brasileiros.

Para a consolidação deste estudo, além da realização de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema eram necessários diversos dados sobre as compras governamentais distritais, os quais, infelizmente, não se encontram reunidos em um único sistema. Desta maneira, o Portal da Transparência do Distrito Federal apresentou-se como uma opção viável de consulta e extração destes dados, em que pese não existir uma integração entre os sistemas de compras públicas e o sistema de pagamento.

Assim, foi necessário coletar dados do Sistema de Compras Eletrônicas (e-Compras), no que resultou em uma planilha com aproximadamente 12 mil registros. Outra base construída decorreu do Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO), resultando na construção de 9 planilhas, com uma média de 16 mil registros por planilha, as quais foram trabalhadas em planilhas eletrônicas do Excel.

Complementando essa base de dados, também foi necessário o valor autorizado de compras das atas de registros de preços, no período de 2009 a 2017, o qual só foi

possível, mediante extração de dados do *Business Inteligent* (BI), ferramenta de tecnologia da informação, disponível no âmbito da SEPLAG.

A partir do tratamento dos dados coletados, foi possível seu o cruzamento, permitindo assim, de forma inédita, a análise de informações antes indisponíveis.

A pesquisadora também usou dados primários obtidos, por meio de um questionário, o qual constava 93 (noventa e três) quesitos, aplicado a todos os órgãos do Administração Pública local, pela Subsecretaria de Compras Governamentais, atual responsável pela Central de Compras, que buscou identificar, juntos aos órgãos, o atual cenário em que as compras se encontram.

Em complemento à metodologia, a pesquisadora utilizou-se da observação participativa, permitindo a captação de uma variedade de situações, às quais não se teria acesso por meio de perguntas realizadas aos atores envolvidos. Uma das vantagens da observação participativa foi o contato pessoal da pesquisadora com o objeto de investigação, que permitiu acompanhar as experiências diárias dos atores e apreender o significado que atribuem à realidade e às suas ações.

A pesquisa alicerçou-se na taxionomia apresentada por Vergara (2008), permitindo qualificá-la, inicialmente, em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios de investigação. Quanto aos fins, a pesquisa caracterizou-se como descritiva porque estudou o modelo de compras do GDF e expôs suas características. Quanto aos meios, ela foi bibliográfica e documental, porque teve sua fundamentação teórico-metodológica realizada por uma investigação na literatura existente do tema, bem como, valeu-se de normas e regramentos emitidos pelo GDF.

Atualmente, promover a eficiência da Administração Pública é um dos maiores desafios do Brasil e não poderia ser diferente no DF. Infelizmente, o caminho da eficiência não é uma autoestrada sem sinalização. São muitas as normas impostas ao Estado pela legislação vigente. A começar pela própria Constituição Federal, em seu art. 37, que impõe ao gestor público o dever de pautar as suas ações pelos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e também o da própria eficiência.

Certamente que há inúmeras abordagens possíveis para se aumentar a eficiência do Estado, apesar das limitações impostas. No presente caso, a pesquisadora se debruçou sobre o modelo de compras, tema que vem ganhando notoriedade em algumas unidades da federação, como Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo e no próprio Governo Federal, cujo potencial ainda se encontra pouco investigado no âmbito do Distrito Federal.

As compras públicas devem garantir ao governo o suprimento de bens ou a prestação de serviços necessários ao seu funcionamento, o uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho do governo nas ações sob sua responsabilidade e garantir mais rapidez na consecução de determinados projetos, com melhoria da qualidade do serviço público.

O estudo desenvolvido é cercado de relevância, uma vez que permitiu um mergulho em áreas e rotinas administrativas do GDF que estão afastadas do cidadão comum, permitindo, a partir do conhecimento gerado, uma melhor compreensão do funcionamento do ente estatal.

É relevante ainda, pois permitiu estudar uma problemática que, infelizmente, desconstrói a capacidade de agir do Estado, bem como buscar novas possibilidades para o aprimoramento do processo de compras.

O Estado brasileiro, para promover o atendimento das demandas sociais, desempenha, por intermédio da Administração Pública, inúmeras atividades. Para tanto, deve fazê-lo com eficiência, de modo que tem sido atualmente desafiado para o seu aprimoramento, o que não poderia ser diferente no Distrito Federal. Uma maior eficiência da máquina estatal implica, em linhas gerais, em uma melhor aplicação dos recursos retirados da sociedade no atendimento das demandas. Para tanto, é imprescindível gerir seus recursos, buscando procedimentos para dotar a administração de meios efetivos de planejamento, execução e controle.

Segundo a Agência Brasil (2016), a economia brasileira viveu, em 2016, mais um ano de recessão. Este cenário impactou diretamente na queda na arrecadação, no aumento da previsão de déficit, na crise das contas dos estados, que tiveram dificuldades em honrar compromissos, o que se refletiu em atrasos no pagamento de salários a servidores públicos e na prestação de serviços básicos.

Nesse contexto, fez-se necessária uma reavaliação das formas de gestão utilizadas, especialmente na SCG, com vistas a possibilitar a otimização dos recursos disponíveis e maior eficiência na tomada de decisão.

Segundo Tridapalli (2008), o governo federal tem se preocupado com o uso de iniciativas voltadas para o controle das despesas com compras e contratações, visando o uso eficiente dos recursos públicos. Embora essas despesas representem uma parcela menor no orçamento, relativamente às despesas com pessoal, o bom gerenciamento dos recursos aplicados em custeio, constitui uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na

utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE (2016), em 2014, os governos da região da América Latina e o Caribe alocaram, em média, 21,9% do total de gastos públicos para contratações públicas; em comparação com um nível médio de 25,2% em 2009 e 23,2% em 2007. Tendo em conta a quantidade de recursos financeiros dedicados às aquisições governamentais, alcançar ganhos de eficiência é crucial para gerar espaço fiscal adicional, o que se traduz em maior capacidade para implementar políticas públicas.

No GDF, conforme Balanço Geral do ano de 2016, as aquisições de bens, serviços e obras, compreenderam 19,48% de todas as despesas empenhadas naquele ano, correspondendo a 5,1 bilhões de reais. Isto por si só já demonstraria a relevância do tema.

O maior desafio atual relacionados ao tema compras, conforme Ferrer (2015), é a necessidade de um melhor aproveitamento dos recursos existentes, alinhado à necessidade crescente de atendimento às demandas da sociedade, além de exercer seu papel de indução na promoção da eficiência no Estado na execução das políticas públicas.

Este trabalho foi estruturado em quatro capítulos, sendo o primeiro destinado a realizar uma breve introdução sobre o estudo realizado, apresentando o problema de pesquisa, o objetivo geral e objetivos específicos, a metodologia utilizada e a relevância do tema.

No segundo capítulo, apresenta-se o referencial teórico sobre os conceitos de Administração Pública e a gestão da cadeia de suprimentos, fazendo ainda uma análise na legislação que regulamenta as licitações públicas.

O terceiro capítulo tratou das referências que estudam os modelos de compras sob a égide de centralização versus descentralização, trazendo à baila as vantagens e desvantagens de cada modelo e ainda discussões sobre modelos híbridos de acordo com cada realidade de gestão.

Este capítulo trouxe, ainda, uma seção sobre os modelos de compras no âmbito do governo federal, com as implicações que fizeram optar pela centralização como também a abordagem sobre a centralização nos estados brasileiros, identificando as vantagens e desvantagens dos principais estados de acordo com a experiência de cada um.

O quarto capítulo aborda as compras públicas no Distrito Federal, a história da Central de Compras e os resultados, além da análise do questionário aplicado aos órgãos da Administração Pública distrital.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS

2.1 Logística, cadeia de suprimentos e sua gestão

A cadeia de suprimentos e seu gerenciamento fazem parte de um macroprocesso denominado logística, o qual Moura (2006) define como um processo de gestão de fluxos, sejam produtos, serviços ou informações entre os seus extremos: fornecedores e clientes. Assim, conforme o autor, o fim da logística é levar aos seus clientes, onde quer que estejam, os produtos e serviços de que necessitam, nas melhores condições.

Já a cadeia de suprimentos é definida por Christopher (2007) como sendo “uma rede de organizações envolvidas, por meio de vínculos, nos diferentes processos e atividades que produzem valor na forma de produtos e serviços destinados ao consumidor final”.

Ainda segundo o autor, o gerenciamento da cadeia de suprimento não seria mais do que uma extensão do fundamento da logística, de modo que a seu objetivo essencial seria a coordenação das relações (vínculos) existentes entre a organização e seus fornecedores e clientes.

Por outro lado, Tridapalli (2011), com uma visão mais aproximada do setor público, entende que a gestão da cadeia de suprimento impõe a necessidade de coordenação dos fluxos de materiais e de informações desde os fornecedores até o usuário final, o que certamente requer o gerenciamento de processos relacionados à demanda interna e fornecedores externos.

A relação com os fornecedores, seja no setor privado ou no público, constitui em um elo fundamental da cadeia de suprimento. Este elo advém, fundamentalmente, de um processo de compras realizado pela organização, que, devido aos ritos impostos pela lei no setor público, constitui-se de grande relevância para a garantia da continuidade das ações governamentais.

Ferrer (2013), por sua vez, alerta que a gestão estratégica de suprimentos pode ficar comprometida por inesperadas alterações no arcabouço jurídico, de modo que defende a consolidação de uma “inteligência centralizada de compras”, permitindo uma visão única do processo.

Para promover os principais objetivos da organização, a contratação deve ser usada de forma estratégica, diferenciando-se da forma tradicional que considera a contratação como função administrativa secundária. Segundo Kelman (2009), a gestão

estratégica da contratação precisa se tornar preocupação central dos executivos públicos no nível mais elevado, sejam eles provenientes de nomeações políticas ou de carreira.

Já Kraljic apud Teixeira et al. (2015), ainda na década de 80, propôs a matriz de complexidade *versus* importância para avaliar qual foco de compras deveria ser dado aos diferentes itens necessários ao funcionamento da organização.

Kraljic defendia as compras como uma atividade estratégica, ao invés de atividades operacionais. Entretanto, essa construção estratégica das compras se daria por meio de um processo, o qual o autor dividiu à época em quatro etapas: classificação, análise de mercado, posicionamento estratégico e planos de ação (2015).

Para o autor, as estratégias de suprimentos de uma organização são orientadas por dois fatores: o nível de importância estratégica das compras e a complexidade do fornecimento. A combinação dos dois fatores resulta na matriz abaixo, na qual cada quadrante representa uma categoria de produtos, sejam eles itens não críticos, de gargalo, de alavancagem e estratégicos.



Figura 1. Matriz de classificação dos itens de Compras.
Fonte: Kraljic apud Teixeira et al. (2015)

Para Tridapalli (2008), em sua pesquisa realizada no final de 2006, revelou que os estados brasileiros estão se preocupando com os sistemas de compras e na gestão da cadeia de suprimento, cujas funcionalidades implementadas são muito similares, seguindo uma mesma linha básica que podem apontar para a definição de vários componentes. Um dos componentes abordados foi a utilização de sistemas de compras, a pesquisa concluiu que entre os 26 estados brasileiros, 10 já possuíam um sistema de compras que funcionava como um sistema integrado para atender toda a cadeia de

suprimento, ou seja, desde as requisições, passando pelo processo de compras até controle de estoque dentro dos órgãos governamentais. Existe, portanto, um grande espaço para desenvolvimento e melhoria do processo de compras de governo.

Segundo o mesmo autor outro componente pesquisado foi a integração dos sistemas de estoques ao processo de compras. Naquele ano, em 2006, a pesquisa demonstrava uma grande deficiência dos sistemas brasileiros. Esta integração é necessária para permitir melhor gestão das requisições com identificação de forma automática do ponto de pedido de grande parte dos itens comprados pelo estado. E apenas 2 estados executavam esta funcionalidade ainda sem integralidade, o Amazonas e o Distrito Federal.

2.2 Compras públicas

Thai apud Zylberman (2015) destaca que a importância da função de compras está entre as principais atividades econômicas de um governo e expõe que as mesmas constituem papel fundamental na estruturação de recursos para viabilizar as políticas públicas. Ainda segundo seu entendimento, as compras públicas devem estar entrelaçadas com o processo de políticas públicas, não podendo ser compreendidos como uma simples rotina administrativa.

Segundo a OCDE (2016), tendo em conta a quantidade de recursos financeiros dedicados às aquisições governamentais, alcançar ganhos de eficiência é crucial para gerar espaço fiscal adicional, o que se traduz em maior capacidade para implementar políticas públicas.

O Estado para executar as suas atribuições, necessita buscar na iniciativa privada bens e serviços, por meio do que se costuma denominar de compras públicas. Estas são conceituadas por Schmidt e Assis (2011) como sendo um processo no qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos, nos quais são necessários às suas atividades fins e meios, devendo ser observado a conformidade com as leis e as normas em vigor.

No que se refere ao caráter estratégico da atividade de compras, Chunawalla apud Gigante (2014), ele está presente em diversos tipos de organização, entre os quais, os órgãos públicos, e que os princípios aplicáveis à atividade de compras são os mesmos em ambos os contextos, público e privado. Segundo o autor, o principal objetivo, em ambos os casos, é comprar de forma eficiente.

No quadro abaixo encontra-se esquematizado as principais diferenças entre os modelos do setor público e privado, elaborado por Costa (2000). De acordo com o autor, não existe um modelo único de compra nas empresas privadas.

Parâmetro	Compras em Empresas Privadas	Licitações
Seleção de Fornecedores	Critério de seleção baseado no fornecedor Negociação Possibilidade de parcerias Critério de seleção com base no custo do ciclo de vida	Critério de seleção centrado no produto Cotação 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 do 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 ou com intervalos menores	Grandes lotes de produtos Entregas constantes só com registro de preços
Tempo de reposição	Pequeno Tende a zero com os sistemas eletrônicos, Kanban e sistema Just in Time	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 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 Inspeção de recebimento feita pelo Controle de Qualidade	Dificuldade de trabalhar com qualidade garantida Recebimento feito por uma comissão
Contratos	Longa duração 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

Quadro 1. Diferenças entre os modelos de compras.

Fonte: Costa (2000).

Quando comparamos, segundo Viana (2000), podemos perceber nas características que a ideia central do fluxo é a mesma, pois, nas duas situações, o fluxo da fase inicial consiste na preparação do processo, definindo objeto e recursos disponíveis para a compra. No segundo momento, inicia-se a busca pelo fornecedor que melhor atenda aos critérios estipulados. Depois de avaliar as propostas e escolher a mais vantajosa, realiza-se o contrato entre as partes.

O ponto crucial que determina as diferenças nesses processos, ainda de acordo com Viana (2000), é a formalidade, exigida por lei, para as atividades no âmbito público, contrastando com a informalidade nas organizações privadas. Cabe ressaltar que o autor não defende ser melhor opção a substituição do modelo de compras públicas pelo modelo adotado no setor privado.

A partir deste comparativo percebe-se o que pode ser adaptado para o setor público, identificando as melhores práticas que podem ser discutidas e adaptadas para dinamizar as compras públicas.

Para funcionar bem e atingir objetivos públicos, o governo precisa ser um “comprador esperto” (Kettl,1993). Segundo Kelman (2009), como muito do que os órgãos públicos fazem, depende cada vez mais de terceiros, a contratação correta se tornou um ingrediente central do seu sucesso e a capacidade de gerenciar a contratação deve ser considerada competência essencial da organização.

No emaranhado de processos que estão contidos no seio da Administração Pública, o processo de compras é certamente um dos mais sensíveis, pois permeia uma grande parcela das ações públicas. Baily et al. (2000) afirma que a área de compras possui um relevante papel na realização dos objetivos estratégicos de uma organização, em virtude de sua capacidade de influenciar na qualidade e entrega de bens e serviços essenciais que serão utilizados para sua atividade fim.

Segundo Raposo et al. (2016), o novo paradigma das compras públicas é aliar a eficiência ao uso do poder de compras do Estado, traduzindo como eficiência comprar melhor pelo menor custo para a efetivação das políticas, de tal forma, que as análises realizadas durante os processos de compras assegurem a garantia, além de eficiência, de que os resultados obtidos sejam os melhores.

Os esforços para a modernização dos processos na gestão pública não podem estar restritos a mudanças nos sistemas de compras, o sistema é apenas uma parte do processo. Tridapalli (2008), identificou que os sistemas de compras no âmbito estadual brasileiro apresentavam a seguinte situação: os estados não priorizaram os sistemas e não

estava presente na sua gestão diária, pois até 2002 segundo dados do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) os três sistemas mais citados em nível de utilização e considerados como importantes foram os sistemas: financeiro, folha de pagamento e protocolo, sendo o sistema de compras com pouca presença.

Segundo Tridapalli et al. (2011), a grande maioria das unidades governamentais não utiliza técnicas adequadas de planejamento alinhadas com o plano estratégico, ao desenvolvimento de fornecedores, ao processo virtual, a gestão de estoques e a gestão estratégica. Os autores enfatizam que a melhoria da qualidade dos gastos passa, necessariamente, pela modernização da cadeia de suprimentos. A estratégia de modernização da cadeia de suprimento deve ser integrada à estratégia de cada unidade de governo para não ficar divergente dos objetivos gerais e, com isto, sem o apoio político para execução das mudanças necessárias.

Ao se optar por este modelo, é evidente que é necessário a criação de um sistema que permita a interação entre os diversos segmentos da Administração Pública, de modo a conhecer as suas demandas, priorizá-las, adquiri-las e disponibilizá-las. Certamente, esse ambiente guarda nuances que podem contribuir para a existência ou não de *trade-offs* entre o nível de serviço e o modelo de gestão.

Como destaque do que pode ser proposto a este assunto, apresenta-se o apresentamos o conceito defendido por Fernandes (2002):

Abandonar a velha idéia de que cada aquisição é um processo único; introduzir, no setor público, o conceito de gerenciamento integral do processo de compras (supply chain management); buscar associações estratégicas de longo prazo com o setor privado no desenvolvimento de portais e outras soluções; buscar associações permanentes e/ou ocasionais com outros níveis de governo ou mesmo com outros países para agregar demanda e reduzir custos; treinar e atualizar continuamente os funcionários encarregados dos processos de compra; aperfeiçoar a legislação vigente para adequá-la às novas possibilidades e à nova realidade das compras eletrônicas: estas são tarefas sobre os quais administradores públicos de todo mundo terão de se debruçar nos próximos anos.

2.3 Legislação de compras no Brasil

No Brasil, optou-se por prever em leis e decretos tudo aquilo que rege os procedimentos relativos às aquisições, de forma que possui, segundo Motta (2002), um excessivo caráter normativo, muitas vezes implicando em um distanciamento entre a

legislação e a sua viabilidade prática, dificultando seu entendimento e consequente implementação.

Fiuzza (2009) é um pouco mais enfático, ao afirmar que o processo de compras no Brasil é “engessado diante de tantas formalidades burocráticas”, resultando em dificuldades na aquisição de insumos essenciais em tempo hábil e na qualidade desejável. Diante desse cenário, é natural que o gestor busque “caminhos alternativos”, por meio de estratégias defensivas, muitas vezes ineficientes, como por exemplo, a manutenção de estoques excessivos.

No Brasil, a lei que rege as compras é a Lei nº 8.666/93, também conhecida como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que segundo Miguel (2015) é fruto da junção do que tinham de melhor outros diplomas, tais como: Código de Contabilidade Pública – Decreto nº 4.536/22, Decreto-Lei nº 200/67, Decreto-Lei nº 2.300/86. Entretanto, segundo o autor, o momento peculiar que passava o Brasil, com uma crise política, econômica e sérios problemas de corrupção, foi a tônica da legislação de cercear, ao máximo, atuações discricionárias do administrador público.

Ao destacar o contexto em que a lei de licitações e contratos foi estabelecida, outra importante colaboração traz Fernandes (2003), bem como a repercussão que causou na formulação da 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.

A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública. A razão de existir dessa exigência reside, conforme destaca Mazza (2014), no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas.

A Lei de Licitações estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Meirelles (2007) define licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Para Di Pietro (2014) trata-se de:

Procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

A realização do procedimento licitatório, nos termos do que dispõe a redação original da Lei nº 8.666/93 (art. 3º), serve a três finalidades fundamentais: 1) buscar a melhor proposta, estimulando a competitividade entre os potenciais contratados, a fim de atingir o negócio mais vantajoso para a Administração; 2) oferecer iguais condições a todos que queiram contratar com a Administração; e 3) promover o desenvolvimento nacional sustentável, gerando, em nome da isonomia, a possibilidade de participação no certame licitatório de quaisquer interessados que preencham as condições previamente fixadas no instrumento convocatório.

No entendimento de Fernandes (1998) “a forma como vêm sendo realizadas as contratações no âmbito da Administração Pública constitui muitas vezes um complicador para o bom desenvolvimento das atividades administrativas”.

De acordo com Pimenta (1998), “o excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos desta Lei leva a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra, além de se apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa”.

A temática de licitações públicas configura-se numa seara repleta de dificuldades e peculiaridades que giram em torno da aplicação da lei. Tal afirmação baseia-se, de acordo com Fiuza (2013), no fato de que boa parte daqueles que com ela lidam não dominam a interpretação dos preceitos de Direito Público, gerando procedimentos mal formalizados, e ocasionando deliberações frequentes pelos órgãos de controle.

A legislação brasileira divide boa parte de seus procedimentos de compras de acordo com o valor da licitação, não focando na natureza do bem a ser comprado, fortalecendo caráter burocrático das compras. Isto abre brecha para a divisão das aquisições e incentiva, também, a fuga a esses procedimentos, fazendo com que parte significativa das compras seja feita sem licitação.

A licitação fixa quatro procedimentos para a seleção da proposta mais vantajosa. São eles, conforme dispõe os arts. 45 e 46, da Lei 8.666/93: menor preço (que é mais comum); melhor técnica; técnica e preço; e maior lance ou oferta. Esses tipos estão associados às modalidades de licitação, as quais definem o grau de concorrência e o rito a ser observado nos processos licitatórios. Estas modalidades compreendem:

concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Já o pregão, inserido no âmbito das compras por intermédio da Lei nº 10.520, de 17/07/2002, veio para dar maior celeridade e simplificação dos processos, já que ocorre em sessão pública como um leilão reverso. Ele pode ser utilizado apenas para aquisição de bens e serviços comuns.

Segundo Teixeira et al. (2015), a licitação é vista como um meio técnico-legal, um procedimento administrativo, ou seja, uma sucessão de etapas ordenadas. Segundo o autor, a Lei de Licitações deixa claro a opção do legislador pelo princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, ao mesmo em que procura assegurar a isonomia dos participantes no certame. No entanto, continua o autor, por simplicidade, falta de pensamento crítico, carência de uma visão integrada nas compras públicas, acaba-se optando por fazer a maioria dos processos licitatórios com base no menor preço.

Ao longo de 25 anos de vigência, a Lei de Licitações passou por inúmeras alterações com intuito de torná-la mais adequada aos fins para os quais de propõe. Neste contexto, conforme expõe Delzot e Barbosa (2017), foram 61 Medidas Provisórias e 19 leis, totalizando 80 normas, as quais buscaram oportunidades de melhoria no atendimento das necessidades das políticas públicas e de seus beneficiários.

Essa infinidade de alterações veio, pouco a pouco, alterando a feição da lei. Segundo Miguel (2015), algumas alterações promoveram mudanças insignificantes, entretanto, outras trouxeram mecanismos importantes, capazes de proporcionar uma maior aproximação das contratações públicas à sistemática privada, mas, ainda assim, incapazes de torná-las tão eficientes quanto necessário.

Em busca da tão sonhada eficiência e diante da incapacidade da Lei nº 8.666/93 de possibilitar aquisições em condições ao menos semelhantes à da iniciativa privada, conforme expõe Miguel (2015), a Administração buscou alternativas, dentre as mais relevantes, destaca-se a instituição de uma nova modalidade de licitação, denominada pregão, por meio da Lei nº 10.520/2002.

Dentre as principais inovações, a Lei nº 10.520/2002, trouxe a possibilidade da realização de pregão por meio eletrônico; a inversão das fases de classificação das propostas comerciais e de habilitação; a previsão de formulação de lances e de barganha; além de ter unificado em uma só sessão, nos casos de pregão presencial, a apreciação de preços e do acervo habilitatório.

Com isso, criou-se o ambiente propício para o aprimoramento e difusão do Sistema de Registro de Preços (SRP), definida pelo art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e regulamentada no âmbito Federal pelo Decreto nº 7.892, de 23 de

janeiro de 2013, permitindo a redução da burocracia e os elevados custos de transação nas contratações, tornando assim, segundo Ferrer (2013), o Brasil em um dos países mais avançados no mundo no que se refere à inovação em compras públicas.

O sistema trata de um conjunto de procedimentos que após o levantamento das necessidades e estimativas de custos e quantidades, são formalizados através de um processo licitatório na modalidade pregão e via de regra na sua forma eletrônica, destinados ao registro formal de preços de bens e serviços para contratações futuras.

Este procedimento licitatório, em cujo instrumento convocatório consta explícita a sua destinação de formar registro de preços para contratações futuras, origina uma ata de registro de preços a qual se trata de um documento vinculativo e obrigacional com característica de compromisso para futuras contratações. Ela é gerenciada por um denominado “órgão gerenciador” integrante da administração pública que permanecerá responsável pela condução do conjunto de procedimentos destinados à sua administração e gerenciamento dos itens destinados aos órgãos participantes.

Com a inversão de fases, trazidas pelo pregão, e a implementação do SRP essas sistemáticas de contratação aproximaram a Administração do setor privado. Segundo Miguel (2015), é normal empresas de grande porte já terem em seus arquivos um cadastro de diversos fornecedores de seus insumos e, quando necessário, apenas solicitam uma nova remessa. Não há necessidade de elaboração de novo edital nem da observância dos prazos legais. Todavia, apesar de ainda um pouco burocrática, a utilização desse registro traz ganhos exponenciais de eficiência nas compras da Administração. Nas lições de Marçal Justen Filho (2012):

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocadas à disposição da Administração Pública. As vantagens propiciadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de uma mera escolha discricionária.

Segundo Raposo et al. (2016), o SRP apresenta uma série de vantagens, possibilita uma maior agilidade no processo de contratações, um melhor gerenciamento e controle de estoques, uma melhor execução orçamentária com consequente redução de custos, redução do número de processos licitatórios, melhor poder de compras de bens e serviços, padronização dos bens e serviços comuns, possibilitando a participação conjunta

dos órgãos e entidades que tem a mesma demanda, tendo em vista que sua principal atuação é poder atender a mais de um órgão que planeja comprar os mesmos itens.

Sucintamente, conforme o artigo 3º da Decreto nº 7.892/2013, podemos elencar as seguintes hipóteses de aplicabilidade do SRP: a) conveniência da aquisição de forma parcelada; b) destinação do bem ou prestação do serviço para mais de um órgão ou entidade; c) necessidade de aquisições frequentes para um mesmo objeto; d) dificuldade de precisar o quantitativo a ser contratado, bem como a previsão de recebimento. Quanto à natureza do bem ou serviço, podemos exemplificar os bens em geral como medicamentos, materiais de expediente, de limpeza, artigos de informática e serviços como passíveis de serem contratados por meio do SRP.

Ainda segundo Raposo et al. (2016), o SRP assegura uma considerável otimização de procedimentos e de redução de custos operacionais para a Administração Pública, à medida que em que a Administração não é compelida a realizar toda a despesa estimada inicialmente, mas o fornecedor é obrigado a fornecê-los. É importante, também, quando a Administração desconhece a demanda de um objeto, ou mediante as variações no aumento do consumo de um objeto já previsto. Há ainda o ganho de escala, resultado do aglutinamento de diversas demandas dos órgãos participantes, que estimula os licitantes a competirem com valores mais baixos na licitação, em função da grande demanda que se espera ser adquirida.

Segundo Fernandes (2001), a utilização da licitação por Registro de Preços poderia ser fomentada em vistas de seu potencial de agilização de procedimentos e concentração de demandas comuns. Entretanto, o autor sugere algumas propostas de aperfeiçoamento, como por exemplo, a permissão de adesão à licitação por fornecedores que não participaram do certame, considerando a criação de uma modalidade de licitação de cotação permanente, que se caracterizaria pela publicação permanente de edital, com participação aberta a qualquer fornecedor habilitado, direcionando para fornecimento de demanda contínua e rotinizada.

É interessante destacar que mudanças nos processos licitatórios vêm sendo propostas pelo governo federal pelo Anteprojeto da Lei Geral de Contratações da Administração Pública, para uma lei que deve substituir a Lei nº 8.666/93.

Segundo o anteprojeto, a nova lei não deverá abranger as obras e serviços de engenharia, que continuarão regidas pela Lei 8.666/93 e deverão ser objeto, no futuro, de uma legislação específica. Ela prevê a substituição dos atuais tipos de licitação por outros, baseados nas características dos bens e serviços, e não nos seus valores, propõe também

o incentivo no setor público, de práticas avançadas de gestão de compras (conhecidas como *supply chain management*) e a possibilidade de órgãos e entidades, mesmo de diferentes poderes e níveis de governo, agregarem suas compras de forma a fazerem contratações de volumes maiores. Isto é essencial para que se consiga melhores condições de negociação, constituindo um passo fundamental na constituição de uma política de compras governamentais que use efetivamente o poder de barganha do governo para reduzir custos.

De acordo com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento - SLTI/MP, (BRASIL, MP, 2015), a principal justificativa apresentada para a adoção da nova lei reporta-se ao objetivo de agilizar o processo de compras por meio da utilização intensiva das tecnologias de informação e comunicação. Pretende-se substituir as modalidades de licitação atuais, incorporando-se o Pregão, já em utilização, e introduzindo a Cotação Permanente e a Consulta. Os novos procedimentos, como Convocação Geral, Pregão, Cotação Permanente, Leilão de Bens, Seleção Emergencial, Consulta e Justificação terão características diferentes e situações de aplicação nos procedimentos.

O que mais se difere do modelo atual é a Cotação Permanente, para bens e serviços comuns, rotineiramente adquiridos pelo SRP, onde a contratação se dará pelo fornecedor da melhor proposta no momento da requisição do bem ou serviço pela administração. O recebimento permanente propostas será restrita aos previamente cadastrados.

Fiuza e Medeiros (2013), demonstram um crescimento das compras com registro de preços, mas por outro lado, o número atual de compras com esse sistema ainda é baixo, sendo um décimo do total, o que significa uma excessiva replicação dos custos de processos de compras. Afirma ainda que a agregação das compras é ainda insuficiente, e isso se deve ao baixo grau de padronização de produtos, com um número excessivo de categorias e um número baixo de compras por produto.

3. COMPRAS: DESCENTRALIZAR OU CENTRALIZAR?

Fernandes (2009) ensina que as compras descentralizadas são “aquelas realizadas de forma autônoma pelos próprios órgãos ou entidades da Administração que serão usuários dos mesmos”, em contrapartida, as compras centralizadas seriam “aquelas realizadas em uma unidade designada pela administração para tal finalidade”, como por exemplo, uma central de compras encarregada de executar todas as aquisições do Estado.

No que se refere ao modelo de compras adotado no âmbito da Administração Pública, impõe-se, conforme Ferrer (2013), mudar a forma de planejar, comprar e auferir o resultado. Atualmente, gasta-se mais tempo na execução da compra que no seu planejamento e com isso não se extrai as vantagens de escala e capilaridade, características estas que precisam ser articuladas por meio de uma inteligência centralizada.

Segundo Ferrer (2013), o setor privado estrutura-se em um modelo organizacional em forma de rede e sugere que o setor público siga na mesma direção. O Estado precisa aprender a flexibilizar sua gestão, buscando alternativas que permitam a máquina pública centralizar ou descentralizar o que for necessário, valendo-se desse conceito aplicável tanto para compras como para a gestão pública.

Segundo Vieira (2012), a discussão sobre o dilema centralização *versus* descentralização da gestão pública será sempre oportuna e atual, podendo ser abordada na área administrativa, quando se discutem estratégias, implantação, obstáculos e consequências da descentralização administrativa. Evidentemente, há diferentes graus e possibilidades entre os dois extremos, o que permite, segundo o autor, a adoção de vários sistemas político-administrativos em função do grau apresentado.

Para Moreira e Ribeiro (2016) deve-se sempre considerar que não há um só modelo certo e outros errados. Não existe modelo absoluto universal para as contratações públicas capaz de revelar a combinação pronta e acabada de ferramentas que funcionará diante de todo e qualquer cenário, nem as compras públicas centralizadas, nem as descentralizadas seriam respostas preconcebidas bastantes a solucionar, individualmente, todo e qualquer problema.

Nesse sentido, é mais produtivo analisar as alternativas, suas vantagens e desvantagens, para que esse exercício permita buscar modelos aprimorados, ainda que híbridos, que serão tanto melhores quanto mais adaptados à realidade de cada contexto

de aplicação. Dito isto, é preciso investigar os protótipos descentralizados e centralizados de compras públicas, bem como suas principais características.

Sob uma expectativa de economia de custos, segundo Karjalainen (2009), a centralização tem sido uma tendência nas organizações públicas e privadas, pois permite a obtenção de preços mais baixos devido a economia de escala e maior eficiência dos processos inerentes às compras.

Fiuza (2015) acrescenta, como vantagens da centralização, a possibilidade de maior padronização de itens e rotinas, melhor monitoramento pela sociedade e pelos órgãos de controle, maior segurança jurídica e transparência, ganhos com economia de escala e racionalização dos recursos, dentre outros benefícios.

Em que pese os dados positivos apresentados, devemos também ensejar em desvantagens do modelo centralizado, como destaca Fiuza et al. (2013), tais como: excessiva demanda concentrada, risco de lentidão nos processos licitatórios, redução da autonomia administrativa, distanciamento dos demandantes das compras, atrasos na entrega podem repercutir por toda a Administração e a necessidade de organização orçamentária para garantir a escala das contratações.

Segundo Silva (2016) a centralização permite uniformização de ações e adoção de um procedimento padrão para todas as compras, como também, um atendimento mais eficiente em caso de falta de algum item em qualquer unidade. Este modelo também apresenta uma melhor gestão dos estoques, com maior eficiência no controle.

Acrescenta Fiuza (2015), que a adoção da descentralização de compras no processo de aquisições públicas traz consigo algumas vantagens, tais como, o fortalecimento da economia local, redução de deslocamentos dos vendedores, reduz os custos de transporte. Em contrapartida, adverte o autor, as compras centralizadas favorecem o aumento da concentração de mercado, dificultam o acesso das pequenas e médias empresas ao mercado das licitações e traz um risco para a Administração Pública na hipótese de encalhe de seus estoques por causa de alguma inadequação do produto selecionado às demandas dos órgãos.

Todavia, segundo o autor, seriam desvantajosas sob outros aspectos, tendo em vista a possibilidade das compras culminarem em fragmentação, perdendo economia de escala; demandarem a replicação de muitas estruturas institucionais e funcionais para o mesmo fim, em cada ente contratante; e, com isso importarem a baixa capacidade técnica dos servidores encarregados das compras, diante da ausência de uma carreira unificada e mais qualificada de analistas de compras.

Para Silva (2016), muitos outros autores sugerem combinação de ambos modelos ao observar que determinados benefícios de um modelo remetem a uma deficiência de outro, ou seja, um sistema híbrido que permite maximizar as qualidades e atenuar os defeitos dos modelos. Os formatos que combinem a centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, deverão estar apoiados na utilização intensiva das tecnologias de informação e comunicação eletrônica.

De acordo com Tridapalli et al. (2011), a grande discussão das compras governamentais é como conseguir o melhor preço, com estimulação da competição e a eliminação da corrupção. Os autores afirmam que a centralização é mais eficiente como efetivação de processos de compras para o SRP, pois permite agregar várias demandas em um único processo.

Assim, alguns estados brasileiros institucionalizaram, conforme Cartaxo e Marini (2010), a partir da década de 2000, entre diversas ações modernizadoras implantadas na área, as centrais de compras (SP, RJ, BA, CE, MG, SC, PE, RS, RN, PR, PI), visando a possibilidade de reduzir os preços pela economia de escala, monitorar e controlar mais facilmente os processos e padronizar os itens adquiridos. Os autores inferem ainda que a própria gestão dos portais eletrônicos e sistemas informatizados de compras levou aos Estados a optarem por centralizar, em maior ou menor grau, pelo menos parte dos processos de suas compras em um órgão gerenciador.

A estrutura centralizada de compras, segundo Moreira apud Silva (2016), justifica-se naquelas situações em que os mesmos materiais são adquiridos por várias unidades, onde a centralização permite obtenção de melhores preços, custos, qualidade, centralizando as tomadas de decisões relativas a especificação do produto procedimentos da contratação.

Desse modo, apresentamos no quadro abaixo, os benefícios identificados na centralização e descentralização por ocasião da revisão feita pelos autores.

Benefícios do modelo centralizado	Benefícios do modelo descentralizado
Economia de escala	Compras realizadas com maior rapidez
Uniformização do preço de mercado dos itens	Maior autonomia e responsabilidade do gestor local
Melhor gestão de estoques e maior controle	Processo de tomada de decisão local mais ágil
Uniformização de produtos e serviços	Aumento da motivação do pessoal local
Maior poder de negociação	Conhecimento pela equipe das necessidades locais
Eficiência nos processos	Redução com gastos de coordenação
	Tratamento personalizado pelos fornecedores locais

Quadro 2. Benefícios dos modelos de compras.
Fonte: Silva (2016).

3.1 A central de compras do Governo Federal

De acordo com Ministério de Planejamento (2016), desde 2012 o governo federal vem desenvolvendo uma estratégia de centralização das compras públicas, no sentido de aperfeiçoar os processos de compras. Considerando o grande volume de trabalho que envolvem e o impacto significativo que causam na estrutura de custos dos órgãos, as funções de compras apresentavam boas oportunidade de melhorias em seus processos, em especial, aqueles relacionados às aquisições de bens e serviços de uso comum, ou seja, necessidades demandadas por mais de um órgão e que não se destinam as atividades finalísticas.

Com a identificação da necessidade de compras dos diferentes órgãos da administração pública, as atividades acabam sendo replicadas nas diversas estruturas administrativas, onerando os processos e diminuindo a capacidade do uso do poder de compras do estado e ganhos de escala. Isto, além da sobrecarga de trabalho na condução de inúmeros processos licitatórios, reduz a capacidade de planejamento estratégico.

Com esse cenário tornou-se imprescindível o desenvolvimento de um projeto para a criação de uma estratégia de compras centralizada que proporcionasse ao governo federal maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

Segundo Ministério do Planejamento (2016), além dos ganhos econômicos, processuais, de qualidade e eficiência, o objetivo do projeto era desonerar as áreas-meio da execução de atividades comuns e rotineiras, imprimindo maior grau de especialização e análise das estratégias utilizadas nas aquisições e contratações.

A estratégia desenvolvida pelo governo federal, desde 2012, busca repensar os modelos de contratações instituídos, otimizar processos, focar na qualidade, avaliar as vantagens das relações de compras e fornecimento que envolvem o poder público e fomentar práticas inovadoras. Ela está baseada na metodologia de *Strategic Sourcing* e tem objetivo de estabelecer novos modelos de aquisição e contratação que representem gastos expressivos ou são adquiridos por vários órgãos.

A Central de Compras do Governo Federal foi criada para funcionar como um filtro qualificado da demanda de toda Administração para o mercado, ela busca realizar

os mapeamentos dos processos de famílias de compras, buscando internalizar inteligência interna e externa, junto ao mercado fornecedor, a fim de avaliar oportunidades de novas sistemáticas de contratações.

Ainda de acordo com Ministério do Planejamento (2016), várias iniciativas estavam sendo analisadas, sob o ponto de vista técnico, que serviram de *benchmarking* para a centralização pretendida, tais como: contratações centralizadas para serviços de tecnologia da informação para todos os órgãos da Administração Pública Federal, aquisições centralizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para atender as necessidades das escolas, como também do Ministério da Defesa com a execução de processos de trabalhos que atendem toda a sua estrutura regionalizada, o uso do registro de preços com ferramenta de compartilhamento de compras entre os órgãos, tudo isso promovendo padronização de bens e serviços, ganho de escala, economia processual e financeira.

Além de racionalizar e automatizar os processos referentes às funções compras, as diversas áreas do Ministério do Planejamento, contando também com a experiência de compras compartilhadas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, tinha como objetivo desenvolver uma estrutura administrativa e um corpo técnico especializado e exclusivamente dedicado ao planejamento, execução e gestão das funções de compras de bens e serviços de uso comum, além de planejar, coordenar, controlar e operacionalizar as atividades relacionadas à inteligência e à estratégia de licitação, aquisição e contratação de bens e serviços, a partir da demanda estimadas pelos órgãos e entidades.

No público-alvo da iniciativa constavam a adesão obrigatória da administração direta e facultativa para a indireta, tendo como interlocutores, os principais *stakeholders*, as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração¹.

Foram necessárias quatro etapas para a estruturação de implantação do projeto - primeiramente a iniciação do projeto com a proposição de abertura de Projeto definindo escopo, principais atores, riscos e oportunidades cuja aprovação foi submetido aos patrocinadores, resultando na criação de um grupo de trabalho.

Depois como atividades da segunda etapa foram realizados mapeamentos das funções de apoio comuns aos órgãos, a fim de levantar características da cada função e identificar boas práticas, sua forma de operacionalização e aplicabilidade à realidade do Poder Executivo federal.

¹ No GDF seriam equivalentes aos Subsecretarias de Administração Geral das Secretarias de Estado.

Na terceira etapa, a de proposição, contou com a construção do modelo de negócios jurídico-organizacional da central e da definição dos processos e força de trabalho, plataforma tecnológica e identificação dos primeiros bens e serviços que seriam desenvolvidos pela nova unidade administrativa. Esta etapa contou com a colaboração de consultores, por meio da cooperação internacional Diálogos Setoriais.

A última etapa foi a de implantação da Central de Compras, a qual se deu no início de 2014, tendo seus objetivos definidos inicialmente pelo art. 31 do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, nos seguintes termos:

- I - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades;
- II - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar as atividades relacionadas à inteligência e à estratégia de licitação, aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum a partir da demanda estimada pelos órgãos e entidades;
- III - coordenar o processo de padronização e catalogação de itens sob sua responsabilidade no catálogo de materiais e serviços;
- IV - gerenciar os preços praticados nas licitações e contratações sob sua responsabilidade;
- V - gerir fornecedores associados aos bens e serviços de uso em comum sob sua responsabilidade quanto aos atos de sua competência;
- VI - realizar as licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum sob sua responsabilidade;
- VII - instruir os processos de aquisição e contratação direta dos bens e serviços de uso em comum sob sua responsabilidade;
- VIII - gerenciar as atas de registro de preço referentes aos bens e serviços sob sua responsabilidade;

Os principais resultados quantitativos aferidos pela Central se deram por meio da implantação da nova metodologia de aquisição de passagens aéreas, automatizando atividades administrativas e eliminando etapas no processo de solicitação de passagens dentro dos órgãos e entidades e registrando um desconto médio na compra da passagem de 21,70% e uma economia que representa 10,72% aferidos pelo Ministério entre setembro de 2014 e março de 2015. Um segundo processo que já apresentou resultados foi a contratação centralizada de telefonia, para a telefonia fixa houve uma economia efetiva de 47,48%, correspondente a 21,6 milhões e para a telefonia móvel teve percentual de redução de 52,59% acarretando também uma redução de 43,56% sobre os contratos vigentes.

Entretanto, ainda segundo Ministério do Planejamento (2016), foram encontradas algumas barreiras tais como: barreiras culturais dos órgãos com resistência devido a perda de atribuições e autonomia, que foram minimizadas com a realização de oficinas e palestras objetivando sensibilizar os órgãos quanto as vantagens e benefícios dessa nova forma de atuação, já as barreiras de adaptação dos órgãos foram desenvolvidas

ações desde a elaboração de manuais e guias, até treinamento e capacitação dos servidores envolvidos nas compras. Pressões do mercado também foram enfrentadas com reuniões para esclarecer o papel de atuação da central em construir um modelo benéfico a todas as partes envolvidas com disponibilização de informações necessárias para eliminar dúvidas quanto aos benefícios gerados e por último e não menos importante barreira na captação de profissionais especializados nas atividades, cujo encaminhamento se deu na busca junto as instituições públicas que possuíam experiência na área.

Como sucesso, Ministério do Planejamento (2016) destacou alguns fatores importantes, tais como primeiramente, o apoio integral das autoridades responsáveis pelo projeto e, segundo, o importante diálogo com atores estratégicos na construção do projeto, com uma comunicação efetiva entre os membros da equipe com outros servidores e demais órgãos clientes do projeto e também a dedicação exclusiva dos técnicos indicados para compor a equipe que executou o projeto. E outro fator importante foi o pensamento de longo prazo, uma vez que o foco foi o desenvolvimento contínuo da equipe, confirmando a estratégia como acertada e um frutífero investimento para a Administração Pública.

A modelagem institucional da Central de Compras públicas federal chama atenção por delimitar seu objeto de esforço em bens e serviços comuns, bem como por adotar estratégia de implantação gradual. Desse modo, o mecanismo federal de centralização de compras públicas parece bem postado quanto a seus objetos, bens e serviços comuns, e quanto à paulatina efetivação, que passa por fase de adoção prioritária e respectivos testes práticos até se tornar de operação exclusiva para itens que venham a ser definidos em ato do Ministro do Estado de Planejamento e Gestão.

3.2 As compras públicas nos estados brasileiros

Para o estabelecimento de um entendimento sobre as compras públicas realizadas pelos estados brasileiros, este estudo baseou-se em diagnósticos realizados em 2015 por Florencia Ferrer e Ana Lucia Paiva Delzot em parceria com Gilberto Porto Barbosa sobre as práticas administrativas adotadas pelos entes federados.

Em seu diagnóstico, Delzot e Porto (2015) contaram com a participação de 21 estados e visaram a identificação do modelo de compras utilizado, tamanho e ações de qualificação da unidade de central de compras, problemas recorrentes e o sistema eletrônico de compras. Já em seu diagnóstico, Ferrer (2015) contou com a participação

de 10 estados, tendo seu diagnóstico dividido em 6 módulos, sendo o de compras, o mais relevante ao presente estudo.

Na pesquisa realizada, Delzot e Porto (2015), conseguiram identificar três diferentes modelos de gestão adotados pelos estados: centralizado, parcialmente centralizado e terceiro modelo. O primeiro, com uma adesão aferida em 25%, tem como principal característica a concentração de todas as fases do processo licitatório em um único órgão do governo. Assim esse órgão é o responsável por identificar as demandas, comparar preços, preparar os termos de referência, definir a melhor modalidade de licitação.

No segundo modelo, com uma adesão de 70%, o estado possui um órgão central para controle dos processos de compras, assim como no centralizado, porém admite, em algumas situações, que o departamento demandante conduza seus próprios procedimentos licitatórios, principalmente quando se tratar de itens ou serviços que necessitem de conhecimento especializado das especificações necessárias. Já no terceiro modelo, contando com apenas 5% dos estados, os processos de compras são executados pelas entidades demandantes de forma independente.

Os autores constataram, a partir da análise dos questionários, que cinco estados declararam a utilização do modelo centralizado, entretanto, em função das respostas dos demais itens do questionário, percebeu-se que de fato estes estados se utilizavam de um modelo parcialmente centralizado.

Ferrer (2015) buscou indagar aos participantes de sua pesquisa se as compras eram centralizadas ou descentralizadas em termos de sua execução, seu controle ou seu marco regulatório. Os resultados obtidos, demonstraram a predominância do modelo descentralizado em 70% dos participantes.

Segundo a autora, apenas 30% dos estados alocam as compras na Secretaria e Planejamento e ou Gestão, destacando que são estas secretarias as que tem competência para conduzir processos comuns de gestão e são melhor aparelhadas. Ainda segundo a Ferrer (2015), há uma considerável melhoria do gasto público quando os processos são liderados pelas secretarias adequadas, já que a política de compras não se refere apenas a aquisição de bens ou serviços, mas sim a condução como umas das principais funções meio para conduzir as políticas públicas de forma eficiente e efetiva, controlando indicadores de impacto e verificando a necessidade de inovação permanente.

Entretanto, Ferrer (2015) observou que a forma como a centralização era adotada entre os estados apresentava algumas diferenças. No Ceará, por exemplo, a central de

licitações está na estrutura da Procuradoria Geral do Estado. Em Alagoas, é uma agência executiva autônoma, a responsável pelas licitações. No Distrito Federal fica na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Já no Amazonas, a central fica na estrutura da Secretaria de Fazenda. No Espírito Santo, esse órgão é a Subsecretaria de Administração da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), e em Goiás, é a Superintendência de Suprimentos e Logística da Secretaria de Gestão e Planejamento (SEGPLAN).

Contudo, na maioria dos estados, predominou a ideia de que a responsabilidade pelas licitações deva ser de um órgão encarregado especificamente pela gestão, como uma Secretaria de Administração, ou uma Secretaria de Planejamento e Gestão. Um único órgão que gerencie os contratos corporativos, as atas de registro de preços e um portal eletrônico com orientações ao fornecedor, cadastro e informações sobre licitações.

Um aspecto importante no diagnóstico feito por Delzot e Porto (2015) foi a investigação, mesmo sob algumas ressalvas, da relação entre a quantidade de processos licitatórios e seu valor por objeto. A partir dos dados apresentados pelos autores, é possível observar, que dos 494.918 processos licitatórios, 75,47 % correspondiam a aquisição de bens, entretanto, ao considerar a relação recurso alocado/processo, os processos relativos a obras possuíam um valor médio de R\$ 459.945, enquanto que serviços e bens, possuíam um valor médio de R\$ 185.865, 00 e R\$ 47.347,00, respectivamente.

Um ponto sensível do processo de compras, abordado por Ferrer (2015), diz respeito aos critérios de dimensionamento de demandas, pois são de fundamental importância para que haja o alcance da eficiência. Possuir critérios de análise e avaliação da demanda permite identificar e precaver a Administrar de adquirir itens em quantidades superestimadas ou subestimadas. Assim, a pesquisa realizada pela autora, apontou que 80% dos estados pesquisados responderam que possuem critérios de dimensionamento da demanda. Infelizmente, ao aprofundar a análise, a autora concluiu que os respondentes não dispunham de uma base de informações necessárias, a fim de permitir a comparação e identificação de desvios padrão, consumos excessivos, ou mesmo, a geração de estoques acima do necessário.

Uma das dimensões mais sensíveis nos processos de compras públicas é o tempo que se leva para concretizá-las, em sua análise Delzot & Porto (2015), constataram, apesar das ressalvas, que o tempo médio para realização, entre os respondentes, de uma concorrência pública era de 307 dias, enquanto que para o pregão presencial, este tempo caía para 105 dias.

Para Ferrer (2015), outro aspecto que pode impactar substancialmente a eficiência das aquisições públicas, a fim de atingir os princípios de economicidade de recursos e maximização de eficácia de processos diz respeito ao desenho do fluxo burocrático ao se efetuar cada aquisição.

O excesso de procedimento impacta diretamente a eficiência das aquisições públicas ao consumir mais recursos físicos e humanos desestimulando o fornecimento ao estado como também desperdiçando preços mais vantajoso, isso esta identificada na pesquisa como 55% dos processos burocráticos internos aos órgãos analisados contam com etapas desnecessárias em relação ao mínimo definido em Lei.

A realidade da Administração brasileira, conforme Ferrer (2015), impõe aos estados brasileiros o desafio de repensar seus processos de compras, afinal, com uma enorme quantidade de soluções eletrônicas disponíveis, não faz sentido manter processos dispendiosos de tempo e recursos.

A implantação de sistemas eletrônicos de compras, conforme Ferrer (2015), também pode ser um problema ao abarcarem principalmente a fase externa do processo de compras, o qual é mais do que isso, demandando a compreensão do processo como um todo.

Outro pilar de extrema importância na gestão de compras é a padronização e renovação permanente dos catálogos de materiais e serviços. Segundo Ferrer (2015), em 80% dos casos os estados possuíam um catálogo de produtos, porém poucos fazem uma renovação efetiva dele.

3.2.1 Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais aproxima-se do modelo de centralização do Governo Federal. O Decreto Estadual nº 46.944/2016 elege a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG como responsável para realizar os processos de compras de forma centralizada, enfocando na contratação de bens e serviços comuns e no gerenciamento dos contratos corporativos.

Segundo Vilhena e Hirle (2013), a administração pública mineira, acompanhando as tendências de reforma da gestão, implementou mudanças por intermédio do “Choque de Gestão” que ocorreu no estado buscando empreender na esfera das compras maior eficiência aos processos dos setores de compras. A aquisição centralizada ocorre com a implantação de um sistema integrado, cuja utilização torna-se

obrigatória aos órgãos e entidades do estado, mediante edição do Decreto Estadual nº 45.018/2009, resultando na padronização dos fluxos e procedimentos, como também no agrupamento, em um único processo de compras, de pedidos de compras inseridos e aprovados no Portal de Compras estadual, cuja execução será realizada de forma descentralizada por seus anuentes.

Como resultados da nova gestão, Minas Gerais possui atualmente um sistema de compras e gestão de suprimentos completo, integrado em todas as etapas da cadeia de processos relacionados e reconhecido pela qualidade e benefícios que proporcionou a gestão.

3.2.2 Pernambuco

Em se tratando do nível de centralização das licitações e de acordo com informações dos portais de compras dos estados, ela varia de estado para estado. Pernambuco, por exemplo, adotou a centralização apenas para processos acima de R\$ 200.000,00.

O estado de Pernambuco vem desenvolvendo o Modelo Integrado de Gestão implantado no estado pela Lei Complementar Estadual nº 141, de 03 de setembro de 2009, objetivando a racionalização do uso dos recursos disponíveis e ampliação do desempenho geral do estado na entrega de bens e serviços a sociedade. Esta caracterizado pela integração das atividades de planejamento, orçamento, monitoramento e intervenção, com forte liderança do Núcleo Central de Governo.

De acordo com Araújo e Gomes (2010), a metodologia para escolha da forma de aquisição parte do princípio que, dada a complexidade do universo de compras governamentais, não se torna viável a adoção de uma única prática que possa ser bem sucedida em todas as hipóteses, o estado optou então pela adoção de um modelo híbrido envolvendo aquisições centralizadas para os objetos de uso comum ao estado e descentralizados quando se trata de ações de interesse específico de um determinado órgão, porem sempre buscando atender ao principio da economicidade.

Segundo Moraes et al. (2016) o Modelo Integrado de Gestão foi criado em resposta aos desafios de alcançar resultados para os cidadãos, garantir a coesão em toda a administração e estimular a responsabilização dos gestores públicos com os resultados do governo. Também teve a participação dos gestores, especialidade administrativa, propiciando a Secretaria de Administração a ampliação de sua competência para

sistematizar a política e compras, estabelecer critérios gerenciais e disciplinadores às regras, sendo de fundamental importância na implementação da central.

Segundo Caneiro et. al. (2015), apesar do disciplinamento do registro de preços no estado, verificou-se que as aquisições eram realizadas por cada entidade do Poder Executivo, maneira isolada. Isso contribuía para compras sem critérios, sem padronização, e queda na qualidade dos serviços e bens adquiridos, foi dessa praxe que se observou que as contratações poderiam ser feitas por intermédio de um órgão central, gerenciador, cujas demandas dos órgãos seriam consolidadas por esse órgão.

Partindo deste contexto, a Central de Compras e Licitações, de maneira inovadora, percebeu que além de atuar no processamento de compras e contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Estadual deveria dar um tratamento estratégico na otimização das receitas públicas, dentro do seu escopo, corroborando com o que preconiza o modelo de gestão e alinhado com o Mapa da Estratégia do Governo.

Ante a necessidade de racionalização dos recursos materiais e humanos, visando conferir uma maior celeridade nos processos, garantindo o cumprimento do princípio da eficiência, foi publicada em 2008 a primeira Portaria nº 316 da Secretaria de Administração (SAD) a dispor sobre o processamento e a tramitação de documentos relativos aos processos de licitação e os procedimentos administrativos de dispensa e inexigibilidade centralizados na Secretaria de Administração.

De acordo com Moraes et al. (2016), somente serviços, no âmbito da Administração Direta, eram centralizados na SAD, havendo assim diversas outras comissões descentralizadas dispendo de vários profissionais encarregados de realizar os processos licitatórios.

Assim percebia-se disfunções identificadas, como a falta de padronização de editais e termos de referência, precificação diversa para produtos ou serviços semelhantes, subutilização do poder real de compra e contratação do Estado para promoção de ganhos ou economia em escala, alto índice de demandas judiciais, falta de padronização dos processos e procedimentos, fazendo assim com que fosse levantadas a ideia de centralizar progressivamente todos os processos licitatórios e procedimentos administrativos de dispensa e inexigibilidade na SAD, promovendo a extinção de todas as comissões descentralizadas a partir de 2014.

Ainda segundo o autor, o primeiro decreto de criação da Central de Licitações do Estado de Pernambuco, Decreto nº 40.441, de 28 de fevereiro de 2014, onde instituiu medidas de controle e centralização de atos nos procedimentos de compras e contratações

públicas no âmbito do Poder Executivo Estadual. Tinha a competência de autorizar previamente e realizar processos de licitação e procedimentos administrativos de dispensa e inexigibilidade, de acordo com as disposições nele prevista, aumentando assim as competências da SAD. Esse instrumento normativo foi o marco de início da primeira etapa da centralização dos processos.

A segunda etapa foi iniciada com a edição do Decreto nº 40.848, de 02 de julho de 2014, objetivando a centralização cujos procedimentos administrativos de dispensa e inexigibilidade de serviços e aquisições ultrapassem o limite global de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), mantendo-se as comissões descentralizadas para as contratações e aquisições de menor valor ou de temas excepcionados.

Finalmente a terceira e última etapa vigente até os dias atuais iniciou-se com a edição do Decreto nº 42.048, de 17 de agosto de 2015, ampliando a competência da Central de Licitações, responsável por medidas de controle e centralização de atos nos procedimentos de compras e contratações públicas no âmbito do Poder Executivo, visando padronizar e reunir, em um único sistema, os processos de compras do estado. Encontram-se no rol de obrigatoriedade, para que sejam realizadas pela Central, os processos licitatórios e procedimentos administrativos de dispensa e inexigibilidade, independentemente do valor, cujos objetos sejam temas de estudos técnicos elaborados pela SAD e que versem sobre aquisição, locação, abastecimento e manutenção de veículos, ou sobre reserva ou emissão de bilhetes aéreos, nacionais ou internacionais.

Como escopo para o projeto, ações de planejamento, execução e controle da Central de Licitações, para posterior operacionalização, foram tomadas: a primeira delas foi o dimensionamento dos processos realizados entre os anos 2010 e 2013. Observaram o volume de processos e quantitativo de pessoal envolvido nas compras, fornecendo assim subsídios para o adequado planejamento estratégico da central, auxiliando na definição de visão, da missão e objetivos do projeto.

Como segunda ação identificaram a necessidade de reestruturação organizacional considerando a execução de novos processos, agora centralizados, e a utilização adequada do novo sistema informatizado. Dentro essa estruturação teve também a terceira ação que foi selecionar comissões centrais permanentes de licitação dentre as quais identificava-se o pregoeiro, membros de apoio e lavando ainda em consideração o modelo integrado de gestão, em cada comissão continha pelo menos um gestor governamental.

A quarta ação foi a publicação/revisão de decretos, portarias estaduais relacionadas às medidas de centralização, com intuito de melhorar a eficiência do gasto público. A quinta e sexta ações se deram no âmbito de redefinição de fluxos e procedimentos, identificando os pontos críticos, riscos e limitações inerentes aos procedimentos de elaboração de termos de referencia, formação de preços, confecção de editais, análise da assessoria jurídica, autorizações necessárias, eventuais prazos de recursos, como também foram feitas ações de capacitação dos servidores de modo a melhorar sua qualificação.

Por último trataram das ações de análise as funcionalidades do módulo de licitações e identificadas as novas necessidades de melhorias e adaptações das regras de negócios da aplicação tornando-as aderentes aos processos mapeados.

De todo exposto, o estudo da centralização de compras do estado de Pernambuco mostra-se eficiente, segundo Moraes et. al. (2016) a opção pela centralização mostrou-se acertada mensurando-se uma capacidade de 60% maior que a média das demais descentralizadas, e levando em consideração também que esta central é responsável por processar e julgar os mais complexos e vultosos processos de compras do executivo estadual. Evidenciou também a significativa evolução no papel da Secretaria de Administração (SAD), confirmando sua essencialidade como um órgão consultivo e disciplinador, assumindo o protagonismo da gestão de compras e contratações estaduais.

3.2.3 Sergipe

Ainda abordando o nível de centralização das licitações nos estados, já em Sergipe, segundo Knopp et al. (2015), o estado promoveu o processo de centralização horizontal de todos os processos licitatórios, na Superintendência Geral de Compras Centralizadas da Secretaria de Estado de Administração.

Segundo Prado et. al. (2008), no último semestre de 2002, conduzido pelo sucesso da aplicação do pregão, o Governo do Estado de Sergipe organizou uma comissão destinada a pesquisar, avaliar e implementar novas práticas administrativas no intuito de alterar significativamente o modelo de compras públicas em voga, até então, no estado. Como resultado verificou-se a necessidade de empreender esforços para criação de uma unidade de compras centralizadas, subordinada à Secretaria de Estado da Administração (SEAD).

De acordo com o autor, o ano de 2004 foi importante para firmar a relevância desse novo paradigma para a Administração Pública estadual, instituindo a Lei nº 5.280, criando a Superintendência Geral de Compras Centralizadas (SGCC), tendo por finalidade a prestação de serviços de administração. Mediante procedimentos centralizados, ela tornou-se a unidade estadual responsável pela condução dos procedimentos licitatórios gerados pelos órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional de Sergipe. Dentre diversas prerrogativas, a SGCC tornou-se a gestora do Comprasnet.SE e instituiu o Catálogo de Materiais e Serviços a ser obrigatoriamente utilizado nas dispensas de licitações de pequeno valor.

De acordo com o Decreto nº 23.151, de 15 de março de 2005, que regulamenta a centralização da contratação e gerenciamento dos contratos administrativos, o art. 3º do referido decreto define a relação de objetos que são gerenciados pela Secretaria de Estado da Administração - SEAD, por intermédio da Superintendência Geral de Compras Centralizadas, sendo os seguintes serviços e materiais: limpeza e conservação; vigilância e manutenção de bens e instalações; fornecimento de combustíveis; filtros, lubrificantes e peças, manutenção de veículos e utilização de gás veicular; locação de veículos; locação e/ou manutenção de equipamentos de informática, ou prestação de quaisquer serviços relativos a área de tecnologia da informação e comunicação; serviços de malotes; serviços gráficos; aquisição de passagens aéreas e rodoviárias e hospedagem; serviços públicos concedidos - energia elétrica, água e esgoto, telefonia e correios; e fornecimento de alimentação preparada.

Segundo Neto (2011), a SGCC integrou a estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Administração (SEAD). No entanto, com o advento da Lei Estadual nº 7.116, de 25 de março de 2011, houve a unificação, sob a denominação de Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), das Secretarias de Estado da Administração (SEAD) e da Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e do Desenvolvimento Urbano (SEPLAN). Assim, desde março de 2011, que a SGCC passou a integrar a composição organizacional da SEPLAG tendo dentre as principais competências da SGCC:

- Realizar as licitações para a Administração Estadual Direta, Autárquica e Fundacional, do Poder Executivo do Estadual, ressalvando as de obras e serviços de engenharia e as de publicidade;
- Realizar análises prévias às Procuradorias sobre a instrução dos processos de dispensa de licitação (exceto por valor) e de inexigibilidade;
- Programar os registros de preços e executar a gestão de suas atas;
- Programar e gerenciar os contratos centralizados;

- Gerir a frota de veículos do Poder Executivo Estadual;
- Administrar o Portal de Compras do Estado de Sergipe;
- Gerir o Banco de Preços Referenciais, o Catálogo de Materiais e Serviços e o Cadastro de Fornecedores;
- Conduzir os processos administrativos que visam averiguar a licitude das condutas dos licitantes e contratados e a aplicação, conforme o caso, de penalidades aos infratores.

3.2.4 Rio de Janeiro

Já o Estado do Rio de Janeiro anda em movimento contrário ao encontrado nas experiências da maioria dos estados, ele vem intensificando a descentralização de suas compras públicas. Segundo Zylberman (2015), diversas ações foram adotadas no âmbito do Plano Estratégico 2007-2027 e, em seguida, do Plano Estratégico 2012-2031, de modo a descentralizar a gestão estadual em busca de eficiência, equilíbrio fiscal e melhor oferta de serviços públicos.

No diagnóstico para elaboração do primeiro Plano Estratégico foi constatado que havia um elevado grau de centralização administrativa, cujos procedimentos não eram padronizados, existia ausência de regras e normativos, faltava coordenação entre as áreas de atuação e ainda que não havia ferramentas gerenciais suficientes para a gestão. Com isso, a diretriz principal para a implantação dos projetos do Plano foi utilizar instrumentos gerenciais de transformação organizacional que apoiassem a descentralização das ações gerenciais, qualificando o processo decisório e contribuindo para o equilíbrio fiscal.

A descentralização da gestão ocorreu nas funções nos níveis: central - que tinha como atribuição estabelecer diretrizes e supervisionar a aplicação da descentralização da gestão; nível setorial - que coordenava e controlava os níveis seccionais, e o nível seccional - que executava a gestão das unidades do Estado e a adoção de sistemas de tecnologia da informação tripartidos em monitoramento de projetos, de pessoal e gestão de aquisições. A descentralização foi realizada com a justificativa da grande quantidade de órgãos e servidores estaduais e na dificuldade de chegar até a ponta da gestão para fazer frente às demandas concretas.

O modelo de descentralização traçado pelo Plano Estratégico foi editado pelo Decreto nº 42.092, de 27 de outubro de 2009 que instituiu o Sistema Logístico do Estado do Rio de Janeiro (SISLOG), destinado a programar e acompanhar as atividades de utilização e movimentação dos recursos logísticos e patrimoniais, contratação de fornecedores e aquisição de materiais e serviços, bem como propor políticas públicas. As atividades logísticas foram separadas em três níveis: um nível central responsável

planejar, normatizar e supervisionar; o nível setorial responsável por coordenar os órgãos de execução, que compõem, por sua vez, o nível Seccional, conforme estabelecido no primeiro plano.

O objetivo era descentralizar a logística de modo ao fortalecimento e institucionalização no Estado, de modo a estabelecer normas, processos padronizados e qualificando os recursos humanos, para que as funções de logística fossem exercidas com ênfase nos processos, nas pessoas e no uso da tecnologia.

Todas essas alterações de deu no âmbito da Subsecretaria de Logística (SUBLO/SEPLAG), porém em sua reorganização para atender o novo modelo ela foi reorganizada contendo paradoxalmente duas superintendências: uma com características de gestão descentralizada (nível central), e outra com características de uma central de compras (nível setorial).

Esta subsecretaria então passou, desde 2008, a alinhar a compra dentro da cadeia de suprimentos e editar normas relativas a logística para apoio ao funcionamento dos diversos órgãos do Estado. Editou o Decreto nº 42.091, de 27 de outubro de 2009, instituindo no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio de Janeiro, o Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), tornando obrigatória a sua utilização por parte dos órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações.

Com isso caracteriza-se o modelo misto entre totalmente descentralizado e o centralizado em parte, fazendo com que a SUBLO interaja de forma indireta com os processos licitatórios. O sistema proporcionou, de forma descentralizada a integração com outros sistemas, centralização das informações e com credibilidade, automação de todos os processos licitatórios num mesmo ambiente tecnológico.

Em 2012, foi criada a rede integrada de logística, que, de acordo com Zylberman (2015), tinha como intuito estabelecer diretrizes para a atuação dos pregoeiros, padronizar os procedimentos relativos às atribuições desses, promover sua certificação e sua capacitação e manter mecanismos de comunicação entre os mesmos. Com isso, ficou institucionalizado a divulgação de diretrizes e procedimentos para a promoção das boas práticas em cada atividade da área de logística e suprimentos, a capacitação e certificação dos servidores que nelas atuam e a manutenção de mecanismos de comunicação entre eles.

A Rede Integrada de Logística tem como pontos específicos: Rede de Pregoeiros (REDPREG); Rede de Gerenciadores do SIGA (REDESIGA); Rede de Gestores de Contratos (REDECONT) e Rede Gerenciadores de Transportes Oficiais (REDETRANS)

todos esses usuários se tornaram elo entre a SUBLO e os demais usuários e gerenciadores de cada órgão.

Como conclusão do pesquisador Zylberman (2015), no caso do Rio de Janeiro a decisão de descentralização da gestão teve vários fatores, dentre eles o alto índice populacional que implica em estruturas mais complexas, com maior número de órgãos, entidades e servidores públicos no intuito de prestar mais e melhores serviços para a sociedade de modo que, em tese, torna uma possível centralização de compras muita mais difícil de ser implantada.

4. AS COMPRAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL

Este capítulo tem por objetivo descrever o perfil das compras realizadas pelo Governo do Distrito Federal, desde a criação da Central de Compras (CECOM), em 1999, até os dias atuais. Na busca pelos dados necessários ao estudo, o Portal da Transparência do Distrito Federal foi de fundamental importância, pois possibilitou a reunião dos dados retirados no Sistema de Compras Eletrônicas (e-Compras) e no Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO), em planilhas Excel, onde foram consolidados e analisados, otimizando assim, os trabalhos da pesquisa.

Ademais, foram utilizados os Relatórios de Atividades, feitos pelos servidores da época e constante dos arquivos físicos do setor da Central, para a análise dos anos iniciais após a sua criação. Já a partir de 2005, foi possível a extração dos dados do Portal da Transparência do Distrito Federal com intuito de fazer uma análise temporal das informações e dos valores pagos em licitações, como veremos a seguir.

Vale ressaltar que existem, no Distrito Federal, vários sistemas que contemplam as informações pertinentes ao ciclo de compras. Além do Sistema de Compras Eletrônicas (e-Compras), e do Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO) temos também o Sistema de Gestão de Materiais (Sigma.Net) e o Sistema de Gestão de Patrimônio (SiGespat), porém, nenhum deles possui integração, causando, assim, duplicidades de lançamentos, inconsistência dos dados, impossibilitando uma visão única das informações, como também, dificultando a estruturação dos processos decisórios.

Para a elaboração das informações aqui dispostas, foram retirados no Portal da Transparência planilhas anuais com dados de licitação e de pagamentos, as quais foram trabalhadas em planilhas eletrônicas do Excel. Os dados primários são oriundos dos Sistema de Compras Eletrônicas (e-Compras), no que resultou em uma planilha com aproximadamente 12 mil registros. Outra base construída, decorreu do Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO), resultando na construção de 9 planilhas, com uma média de 16 mil registros cada. Para construção da análise foram necessários também os dados referentes aos valores autorizados de compras das atas de registros de preços, no período de 2009 a 2017, o qual só foi possível, mediante extração de dados do *Business Intelligent (BI)*, ferramenta de tecnologia da informação disponível no âmbito da SEPLAG da base de dados do sistema de compras, não estando disponibilizados no Portal de Transparência.

4.1 Histórico da Central de Compras

No Distrito Federal a Central de Compras foi instituída pela Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999, nos seguintes termos:

Art. 2º - Fica criada a Central de Compras e Licitações do Distrito Federal, vinculada à Secretaria de Fazenda e Planejamento, 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.

Assim, a partir deste marco legal foi definido um modelo de centralização das compras para toda Administração, e, ainda conforme os artigos 3º e 6º do normativo, caberia à Central manter o banco de preços das aquisições de material, obras e serviços adquiridos pelo Distrito Federal, bem como o cadastro dos fornecedores dos órgãos e empresas.

Deste modo, o modelo foi concebido para que a Central de Compras realizasse as licitações de forma exclusiva, assemelhando-se, digamos assim, a uma espécie de prestadora de serviços para os demais órgãos do Poder Executivo, atuando no planejamento e na condução das licitações, no gerenciamento das atas de registro de preços, do catálogo de materiais e serviços e do cadastramento de fornecedores.

Inicialmente vinculada à Secretaria de Administração do Distrito Federal, passou naquela época a vincular-se à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal pelo Decreto nº 20.232 de 12 de maio de 1999 e, posteriormente, à Secretaria de Fazenda e Planejamento a partir de 20 de julho de 2000 por meio da Lei nº 2.568. Neste mesmo ano foi publicada a Lei nº 2.568, de 20 de julho, onde excluiu da centralização as licitações de compras, obras e serviços realizadas pelas Administrações Regionais, até o limite máximo global mensal estabelecido no art. 24, I e II, da Lei de Licitações, ou seja, para obras e serviços de engenharia de valor até R\$15.000,00 (quinze mil reais), e para outros serviços e compras de valor até R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Já em 2002, por intermédio da publicação do Decreto 23.201, houve a inclusão da Secretaria de Saúde no regime de centralização, em decorrência da necessidade das compras de medicamentos e materiais médico-hospitalares, para reabastecimento da rede pública de saúde, tendo em vista que essas aquisições se davam por dispensa em caráter emergencial.

No que se refere às competências estabelecidas para a Central, verifica-se várias atividades relativas ao ordenamento dos fluxos visando o atendimento dos diversos órgãos. Porém, as primeiras competências da Subsecretaria foram estabelecidas em 2002

dispostas na Portaria nº 563, de 5 de setembro de 2002 que alterou o anexo único da Portaria nº 648, de 21/12/2001, o qual aprovou o regimento geral da Secretaria de Fazenda e Planejamento.

Art. 32. À Subsecretaria de Compras e Licitações - SUCL, órgão de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Fazenda e Planejamento, compete:

I – Coordenar, controlar e executar procedimentos licitatórios e processos de dispensa e inexigibilidade de licitação para a contratação de fornecimentos e serviços da administração direta, autárquica, fundacional e das empresas públicas do Distrito Federal;

II – Realizar pesquisas de preços de materiais e serviços, bem como especificar, codificar e catalogar os mesmos;

III – Organizar e operacionalizar os registros cadastrais de fornecedores e prestadores de serviços;

IV – desenvolver métodos visando à padronização na sistemática de gastos com materiais, voltados para a racionalização administrativa;

V – Promover, sempre que possível, concorrências para compras pelo sistema de registro de preços, bem como o gerenciamento das respectivas atas;

VI – Executar outras atividades inerentes à sua área de competência.

Em 2003, a SUCL teve como aprimoramento de suas atividades a edição do calendário de compras e das regras para a instrução administrativa dos processos de compras e contratações, visando uma uniformização dos procedimentos. Já em 2004, a Procuradoria-Geral do DF (PGDF) aprovou os novos modelos de editais, nas diversas modalidades, mediante a padronização dos casos juridicamente idênticos.

Assim, na busca em alcançar seus objetivos institucionais, em 2005, por meio do Decreto nº 25.966, a SUCL foi dotada do Sistema de Controle e Acompanhamento de Compras e Licitações e Registro de Preços do Distrito Federal (e-Compras), visando garantir um mecanismo adequado e eficiente no trato das informações relativas a compras e licitações de materiais e serviços adquiridos pelo GDF.

Concebido para atender a todas as unidades do complexo administrativo distrital, o sistema automatizou integralmente o fluxo do processo licitatório com as seguintes funcionalidades, segundo Relatório de Atividades do Exercício de 2005 (SEF, 2005):

- Gestão das requisições de compras de materiais e serviços;
- Módulo de Catálogo de materiais e serviços;
- Cadastro de fornecedores vinculado ao catálogo de itens;
- Criação e gerenciamento de editais e seus anexos;
- Acompanhamento e gerenciamento do processo licitatório, incluindo todas as modalidades, inclusive pregão eletrônico;
- Banco de preços com mapa comparativo;
- Plano anual de suprimentos;
- Gerenciamento do sistema de registro de preços; e
- Geração de relatórios gerenciais.

A partir de 2006, foi verificada duas alterações de estrutura. A primeira em que, por intermédio do Decreto nº 27.607 de 05/01/2007, a Central passou a integrar a Secretaria de Planejamento e Gestão, denominando-se Subsecretaria de Suprimentos. A segunda alteração veio com o Decreto nº 33.243, de 04 de outubro de 2011 onde passou a denominar-se Subsecretaria de Licitações e Compras.

Segundo Penna e Prates (2008), a estrutura do Distrito Federal em levantamento feito pelos autores em março de 2007 estava predominantemente voltada para si própria, deixando para segundo plano o atendimento ou prestação de serviços ao cidadão. Dados indicam que apenas 21% do quantitativo de cargos do governo estava voltado para a área finalística, enquanto 79% está voltado para as áreas meio, distribuídos entre cargos de assessoramento e suporte.

Esta situação denota falta de foco e de prioridade, com a absorção da máquina pública para o desenvolvimento de atividades burocráticas, auto referenciais, em detrimento do fortalecimento das estruturas finalísticas, que efetivamente “entregam” produtos e serviços aos cidadãos do Distrito Federal.

Em 2009, a Companhia de Abastecimento e Esgoto de Brasília – CAESB foi inserida no sistema com adaptações feitas no sistema para que quaisquer outros órgãos pudessem utilizar o e-Compras, logo após esse período por intermédio da Carta nº 182/2009-DD/CEB, esta empresa também solicita sua como promotora de licitação no sistema e-Compras. Por ocasião desse pedido, e ainda por já constar o Metrô no sistema, a Central de Licitações como unidade gestora do sistema, solicita estudo técnico que verificasse a possibilidade de tal inclusão, que teve como conclusão a informação de que o sistema se encontrava disponibilizado e capaz de inserir qualquer órgão como promotor de licitação dentro do GDF².

Por ocasião desta solicitação, no final de 2009, a Central de Licitações já descrevia uma série de inconsistências que eram apresentadas pelo sistema, no que resultou entre 2009 e 2010 em vários relatórios apresentados pela empresa prestadora de serviços de manutenção contendo tópicos de melhorias para o sistema e-Compras.

No ano de 2010, tanto a Subsecretaria de Suprimentos quanto a Subsecretaria de Sistemas Corporativos, produziram documentos ressaltando os problemas envolvendo a rede e falhas do sistema, que ocorriam desde 2009. Neste documento foi sugerido a migração do sistema para hospedagem na SEPLAG, como também a análise conjunta

² Memorando nº 73/2009-GESIS/UAT/SEF, acostado ao processo nº 411.000.031/2011.

entre técnicos da SEF e SEPLAG a fim de apontar possíveis soluções para os problemas identificados. Sugeriu ainda a verificação de implantação de outros sistemas que atendessem as necessidades da Central.

Em 2011, com alteração do chefe do Poder Executivo, nova estrutura foi publicada com o Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, onde a Subsecretaria de Suprimentos - Central de Compras e Licitações passou a integrar a Secretaria de Planejamento e Orçamento. Neste mesmo ano por intermédio da Portaria nº 47, de 26 de abril foi criado grupo de trabalho para realizar a transição do processo licitatório do GDF, do Sistema e-Compras, para o Sistema SIASG/COMPRASNET do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, com análise de risco de impacto na estrutura administrativa de pessoal, tecnológica, logística, envolvendo treinamento de usuários do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal³.

Como resultado dos trabalhos originou-se o Relatório da Comissão, descrevendo os fluxos do novo sistema, a identificação das rotinas automatizadas pelo sistema e-compras e que não são atendidas pelo sistema federal, e ainda os riscos de implantação, dos atores envolvidos, impacto na estrutura administrativa e procedimentos para capacitação de todos os servidores envolvidos. O grupo estimou em dezoito meses para a realização da transição e enceraram os trabalhos em 31 de maio de 2011, tendo sido encaminhado o relatório ao Secretario de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão em 13 de junho do mesmo ano⁴.

Em 2015 a Central de Compras e Licitações estava na estrutura da Secretaria de Estado de Gestão Administrativa – SEGAD, com a denominação na estrutura de Subsecretaria de Licitações - SULIC. Com o Decreto nº 36.825, a SEPLAG absorveu todas as competências da SEGAD, sem deixar de lado a função de órgão central de planejamento do governo, além do estudo e monitoramento das políticas públicas governamentais e a gestão estratégica e de projetos.

Segundo o Relatório de Atividades, ainda em 2015, investiu-se na elaboração de um novo modelo de compras com a edição dos Decretos nº 36.519 e 36.520 que previam a centralização, padronização e planejamento das compras e licitações. (SEPLAG, 2015).

A intenção, na época, era a redução de custos desde o ato de compra até a manutenção e estoque dos itens licitados. A Ata de Registro de Preços funcionaria como um almoxarifado virtual, diminuindo os custos com o estoque de produtos, e minimizando

³ Estudo descrito no bojo do processo nº 411.000.031/2011.

⁴ Memorando nº 131/2011-CELIC/SEPLAN, acostado ao processo nº 411.000.031/2011.

as perdas e obsolescências dos produtos estocados, podendo ainda fazer um melhor planejamento dos recursos, tendo em vista não ser necessário a disponibilidade orçamentária no momento do procedimento licitatório, como também são feitas aquisições de acordo com a necessidade dos órgãos da administração.

Já em 2016, os Decretos nº 37.280 e 37.484 alteram a designação da SULIC para Subsecretaria de Compras Governamentais – SCG e sua estrutura administrativa, respectivamente. A atual SCG é composta atualmente por 65 servidores, entre concursados, requisitados, comissionados e estagiários, distribuídos em 4 coordenações: Coordenação de Planejamento e Modernização, Coordenação de Gestão de Suprimentos, Coordenação de Licitação e, Coordenação de Administração de Contratos e Convênios, além da equipe de assessoria da Subsecretaria.

Neste mesmo ano, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, ao longo da atual gestão, e na busca de modernizar e implementar novo modelo de compras no DF, editou o Decreto nº 37.729, de 26 de outubro de 2016, instituindo o Programa de Gestão de Compras Governamentais – ComprasDF, aplicável às aquisições e à contratação de serviços. O objetivo foi contribuir para gestão da despesa, visando reduzir os custos e melhorar a qualidade dos gastos nas compras públicas; padronizar e racionalizar as compras governamentais; além de garantir mais transparência e participação da sociedade; e ampliar a participação das microempresas, das empresas de pequeno porte e dos microempreendedores individuais. Os objetivos do Programa COMPRASDF, são:

- I - Contribuir na gestão da despesa, visando à redução dos custos e a melhoria da qualidade dos gastos nas compras públicas.
- II - Eliminar o desabastecimento e o desperdício na distribuição de materiais adquiridos pelos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal.
- III - Padronizar e racionalizar as compras governamentais, com a centralização das compras de itens comuns e a normatização das compras descentralizadas.
- IV - Monitorar indicadores de desempenho para uma efetiva gestão por resultados, visando prestar melhores serviços ao cidadão.
- V - Garantir mais transparência e participação da sociedade no ciclo de compras pública.
- VI - Promover o desenvolvimento da economia local e a sustentabilidade nas compras públicas.
- VII - Ampliar a participação das microempresas, das empresas de pequeno porte e dos empreendedores Individuais nas compras governamentais do Distrito Federal.

4.2 Central de Compras em números

De acordo com dados extraídos dos Relatórios de Atividades relativos aos anos de 2000 a 2005, no que se refere ao volume de procedimentos licitatórios realizados pela

Central de Compras, verificou-se, nos anos iniciais, um crescimento de 70,83%, saindo de 856 procedimentos no ano 2000 para 2.800 em 2005, sendo a inclusão da Secretaria de Saúde, em 2002 e a implementação de uma nova forma de licitar por meio do pregão em 2003 fatores impulsionadores deste crescimento.

Verifica-se que nos primeiros anos da Central de Compras, as modalidades mais usuais, como convite, concorrência e tomada de preços, abarcavam a grande maioria do valor o licitado, algo em torno de 90%, entre 2000 e 2002. Já a partir de 2003, percebe-se um redirecionamento destas licitações para a modalidade pregão, recém implementada. O sucesso do pregão foi instantâneo, o que pode ser observado no gráfico abaixo, de modo que nova modalidade de licitação passou a concentrar em média 80% dos procedimentos nos três anos seguintes.

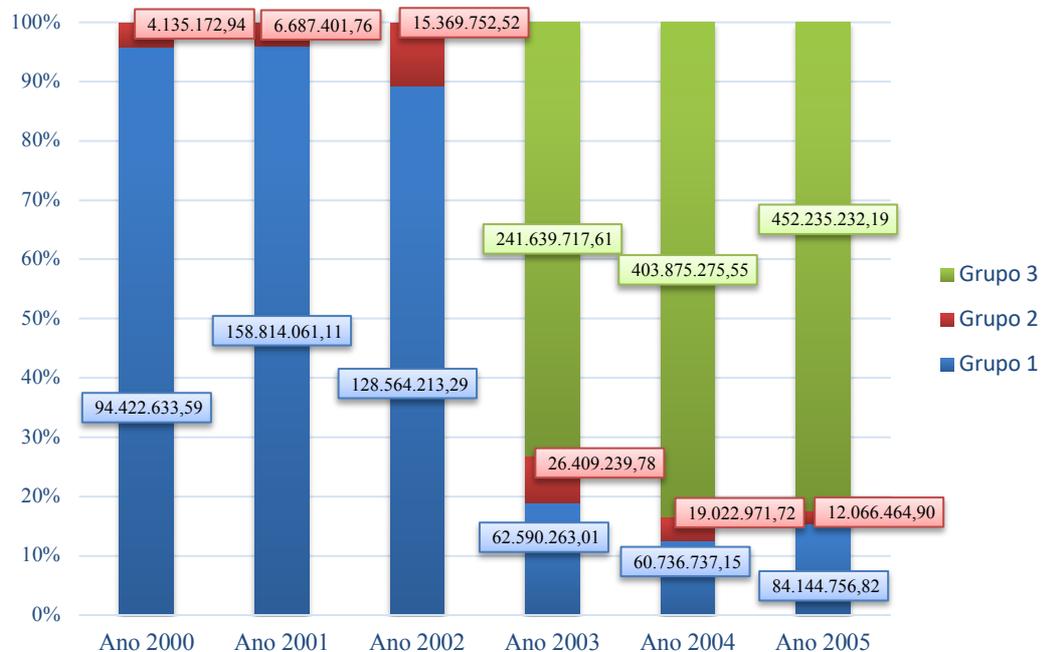


Figura 2. Valor das aquisições, em reais, no período de 2000 a 2005.

Legenda: Grupo 1: valores relativos a concorrência, tomada de preços e convites. Grupo 2: valores relativos a dispensas e inexigibilidades e Grupo 3: valores relativos a pregão e pregão por SRP.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Relatórios de Atividades - SEPLAG 2000 a 2005.

Diante de um crescente aumento da demanda e dos valores envolvidos nas aquisições, no ano de 2004 iniciou-se o projeto de informatização do sistema e-Compras com o desenvolvimento do sistema de controle e acompanhamento de compras e licitações e registro de preços, composto por módulos que vão desde catálogo de materiais, serviços e banco de preços, passando pela requisição inicial até o processamento da licitação, inclusive a sua homologação.

Com a implantação do sistema e-Compras, a partir de 2005, foi possível verificar a realização de 11.442 procedimentos até o mês de outubro de 2017, a partir dos quais, foi possível traçar um perfil das compras, observando-se o número de procedimentos e o total de recursos pagos em cada modalidade. Em 2011, já eram 9.845 usuários cadastrados, com 13.495 fornecedores e 80 mil itens registrados no catálogo.

Para obtenção destas informações foi necessário a exportação dos dados relativos a licitações realizadas no e-Compras, retirados do Portal da Transparência do DF entre os anos de 2005 a 2017, e tratando as 11 mil linhas de forma a consolidar os dados dos procedimentos na situação de adjudicado, finalizado, homologado, homologado parcial e homologado total. Com relação ao número de procedimentos todos foram contabilizados independente da situação da licitação tendo em vista que houve dispêndio de tempo e procedimentos para a realização dos mesmos.

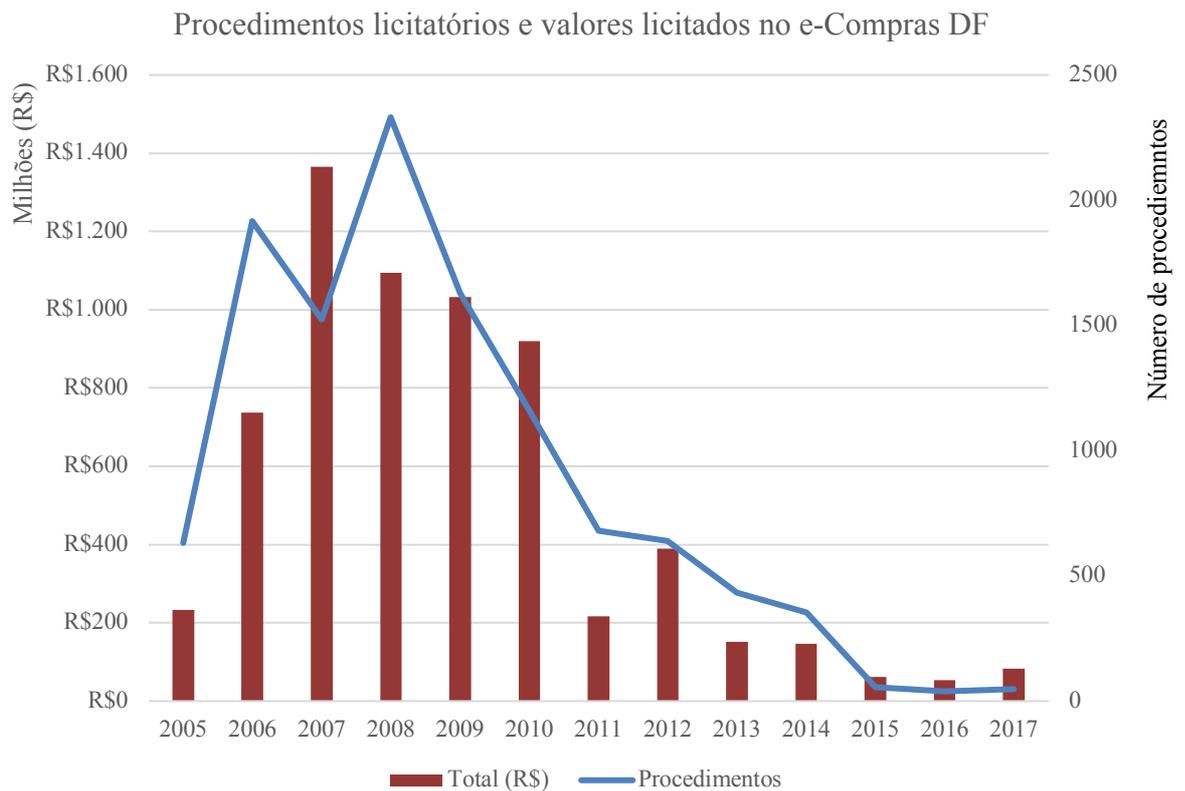


Figura 3. Procedimentos licitatórios e valores licitados pelo sistema e-Compras.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas retiradas do Portal da Transparência do DF.

No que se refere ao total homologado nas licitações, dois fatos chamam a atenção para esse período: primeiro, o número elevado de licitações de materiais entre os anos 2006 a 2010, podendo representar uma maior capilaridade da Central junto aos seus

órgãos integrantes e segundo, o expressivo decréscimo no quantitativo de licitações a partir de 2011.

Neste mesmo ano os órgãos que utilizavam o sistema como CEB, CAESB e Metrô deixaram de usar o sistema e-Compras, tendo em vista varias inconsistências, migrando para sistemas federais. Como também a Central começou a usar também o sistema do governo federal, o ComprasNet para suas licitações, ocasionando assim esse decréscimo em seus procedimentos.

Até 2010, para as licitações realizadas no sistema e-Compras, em sua grande maioria para aquisição de material, eram utilizadas todas as modalidades de licitação, tais como convite, concorrência, tomada de preços, dispensas, porém nesse período, os pregões eletrônicos já representavam em média 81%, a partir de 2011 passou a ser utilizado em 100% das licitações.

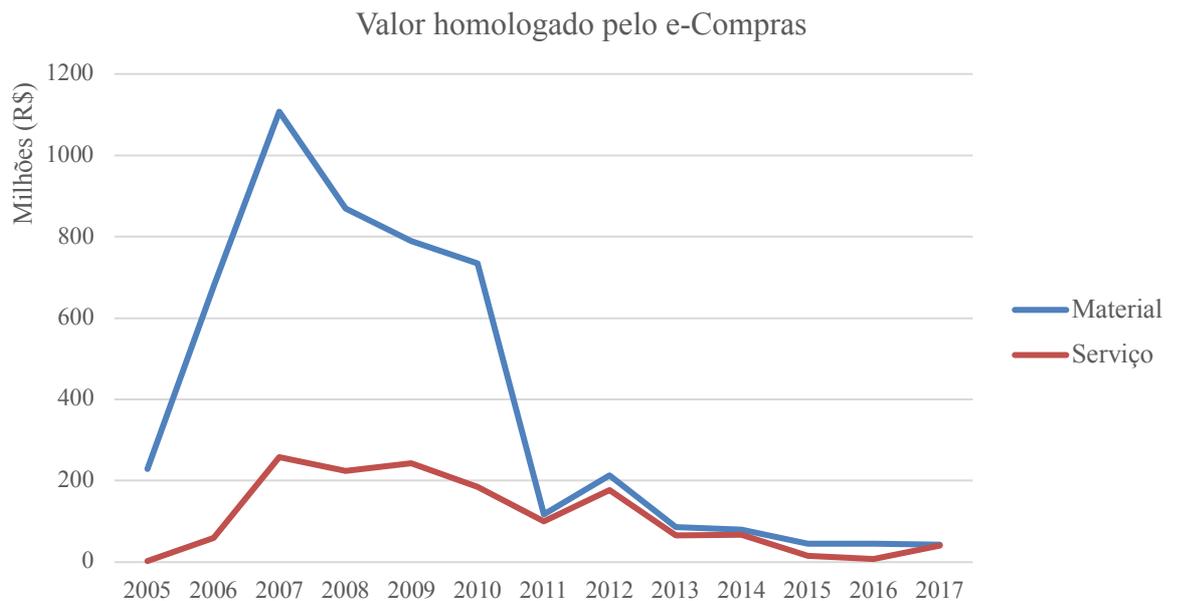


Figura 4. Licitações realizadas pelo sistema e-Compras.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas retiradas do Portal da Transparência do DF.

Em levantamento feito, pela Coordenação de Gestão de Suprimentos, nos decretos que versavam sobre descentralização publicados no Sistema de Normas Jurídicas (SINJ – DF), verificou-se que 43 órgãos possuem atualmente decretos de descentralização, algumas secretarias têm mais de um decreto publicado, chegando ao caso da Secretaria de Cultura que tem 7 decretos publicados e a Secretaria de Meio Ambiente com 5 decretos. A grande maioria destes se refere a objetos específicos ou para

atividades de cunho finalístico, totalizando 12 decretos. Do total de 72 decretos, 53% destes foram publicados entre 2012 e 2013, indicando assim, um esvaziamento dos participantes da Central de Compras.

Fatores como a troca de governo a partir de 2011, a falta de manutenção corretiva e adaptativa no sistema e-Compras combinado com uma flexibilidade no aceite das solicitações de descentralização podem ter contribuído para a redução do volume de procedimentos licitatórios realizados pela Central de Compras.

Corroborando com esse cenário um estudo realizado pela Subsecretaria de Licitações – SULIC constante do Relatório de Atividades SEPLAG (2015), o qual apontou que a descentralização das compras no governo (2011-2014) aumentou significativamente o custo médio das contratações. Em 2011, era, em média, inferior a R\$ 800 mil, e em 2016, ultrapassava a R\$ 1,2 milhão.

Outros dados foram utilizados para a realização das análises referentes as compras no DF, não somente os valores licitados, como também os valores pagos por modalidade de licitação e classificação dos órgãos. Para a obtenção destas informações foi necessário a exportação dos dados relativos os valores empenhados, liquidados e pagos escriturados no SIGGO pelos órgãos do DF para o Grupo de Natureza da Despesa - outras despesas correntes no elemento de despesa - outros serviços de terceiros - pessoa jurídica, material de consumo e material de distribuição gratuita.

Os dados primários foram retirados do Portal da Transparência do DF e estavam disponibilizados entre os anos de 2009 a 2017, totalizando 9 planilhas de *Excel*, com média de 16.040 linhas de forma a consolidar os dados. Após a retirada das planilhas, os órgãos foram classificados em secretarias de estado, administrações regionais, entidades e órgãos especializados, de acordo com a estrutura governamental baseada nas informações do Portal do Governo de Brasília⁵.

Fazendo-se uma análise restritiva, observando-se apenas os valores pagos por modalidade de licitação, escriturados no SIGGO para materiais verificou-se que entre 2009 até setembro de 2017, a modalidade pregão, incluindo também aqueles destinados à ata de registro de preços para apenas um órgão e as adesões, tiveram uma representatividade de 73,11%, enquanto que as atas de registro de preços oriundas da central tiveram 14,13%, seguidas das dispensas de licitação que representaram 12,17%. Quando acrescentamos os valores pagos também para serviços, verifica-se um

⁵ <http://www.governo.df.gov.br/index.php/category/sobre-o-governo/>.

crescimento de 77%, sendo que valores para pregão e as adesões, tiveram uma representatividade de 47%, enquanto que as atas de registro de preços oriundas da central tiveram 6%, seguidas das dispensas de licitação que representaram 22%.

Merece destaque o fato da representatividade nas compras de pequeno valor, o que proporcionam uma enorme pulverização, onerando o custo do ato de comprar e demonstrando a falta de planejamento dos órgãos governamentais e falta de coordenação da Central em atender essas demandas como também criar mecanismos que impeçam que o órgão faça uma dispensa para um item registrado em ata que poderia em tese ser atendido pelo SRP.

Vale ressaltar que as escriturações para Pregão com Ata – CECOM, como está identificado no SIGGO, só tem dados registrados a partir de 2012, esta observação pode ser inferida pelo fato desse campo não ter sido disponibilizado antes no sistema.

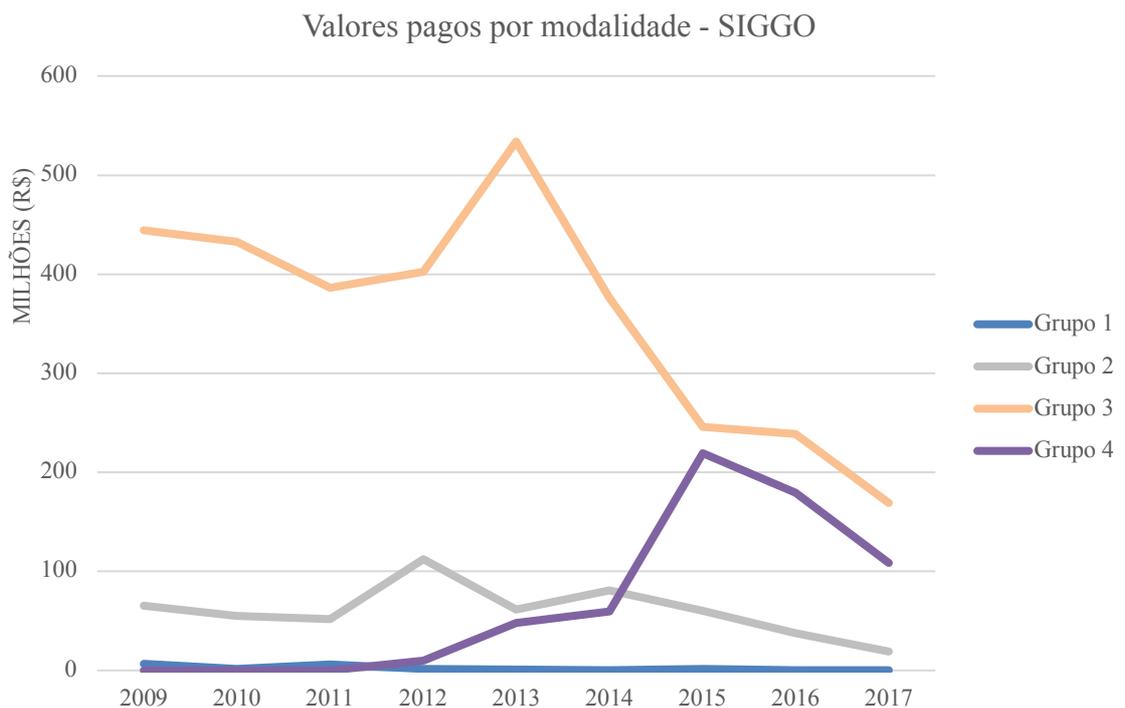


Figura 5. Valores pagos em material de consumo por modalidade de licitação - SIGGO.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas retiradas do Portal da Transparência do DF.

Legenda: **Grupo 1:** Valores relativos a concorrência, tomada de preços e convites, período de 2009 até set/2017. **Grupo 2:** valores relativos a dispensas e suprimentos de fundos no período de 2009 até set/2017. **Grupo 3:** valores relativos a pregão, pregão com ata de outros órgãos e Adesões a ARP, período de 2009 até set/2017 e **Grupo 4:** valores relativos a pregão por SRP da Central, período de 2009 até set/2017.

Entretanto ao analisar separadamente os valores do Grupo 3, relativos aos valores pagos em pregão e adesão a atas, foi verificado que as Secretaria de Saúde e

Secretaria de Educação, juntas, representam a grande maioria dos valores pagos para essas modalidades, que vieram ao longo dos anos aumentando sua representatividade, passando de 69% de representatividade em 2009, para 80% em 2013. Somente a partir de 2014, essas secretarias mesmo ainda representando uma parcela considerável teve seu percentual reduzido para 74%.

Já a representatividade do Grupo 4, relativos aos pagamentos para os pregões por SRP da Central, as Secretaria de Saúde e Secretaria de Segurança Pública e o DETRAN, compõe juntos em media 82% das aquisições.

Compreendendo esse contexto, apurou-se que as Secretarias de Estado concentraram no período em tela, 85% dos recursos destinados a material, seguido pelas Entidades, com 12%. Isso demonstra que a centralização pode atender de maneira satisfatória a grande maioria dos órgãos da administração do Distrito Federal.



Figura 6. Gastos com material de consumo por tipo de órgão.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas retiradas do Portal da Transparência do DF.

Considerando os gastos até setembro de 2017, dentre as modalidades mais escrituradas pelas Secretarias para aquisição de materiais, destaca-se a modalidade pregão com 68,74% e a modalidade Pregão com Ata CECOM com 15,30%. Pode ser observado também que, a partir de 2015 houve uma diminuição das aquisições pela modalidade pregão dando lugar a aquisições por meio das atas de registro de preços feitas pela central.

4.3 Diagnóstico de compras no DF por questionários

Em 2016, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, com a edição do Programa de Gestão de Compras Governamentais – ComprasDF, (Decreto nº 37.729/2016), realizou um diagnóstico identificando o seguinte cenário, descrito abaixo:

- Portal de Compras Públicas - desatualizado;
- Sistema Corporativo para Compras – inexistente;
- Metodologia de Compras Pública – inexistente;
- Sistema Normativo de Compras Públicas – desatualizado;
- Trilha de Capacitação - deficiente;
- Sistema Integrado de Almoxarifado – sem manutenção;
- Sistema de Distribuição de Produtos – deficiente;
- Sistema de Indicadores de Desempenho - inexistente;

Para tanto, realizou um diagnóstico do ciclo de compras junto aos órgãos setoriais como mecanismo de levantamento das informações essenciais para o sucesso da modernização do ciclo de compras do GDF. O questionário foi aplicado no período do segundo semestre de 2016, com 93 perguntas objetivas e subjetivas, a fim de identificar aspectos relacionados ao planejamento de compras, procedimentos para licitação, fases e prazos, participação no sistema de registro de preços, contratação de serviços e de material de consumo e permanente, e gestão de contratos. A orientação foi de que cada órgão respondesse ao questionário apenas uma vez, podendo ter suas respostas editadas até a data final de encaminhamento do formulário.

Entretanto, não buscaremos, neste trabalho analisar a íntegra das questões do formulário. Para fins de análise das questões, os assuntos serão agrupados levando em consideração os tópicos mais pertinentes a identificação da análise do modelo de compras.

Nas questões referentes a identificação do órgão, nome, unidade orçamentária, qual unidade organizacional de compras e servidor responsável pelas compras, pode-se observar que não há padronização dos cargos, como também falta padronização salarial referente a estrutura, ou seja, órgãos pequenos que mantêm uma estrutura organizacional com cargos altos e poucos cargos de apoio, como também órgãos grandes, com demandas altas, que mantêm uma estrutura mínima de trabalho. Não há também uma ferramenta ou sistema de cadastro e identificação dos servidores responsáveis pelos setoriais de compras de cada secretaria, dificultando muito a comunicação entre os órgãos setoriais e a central.

A estrutura governamental do Distrito Federal possui, atualmente, em sua estrutura administrativa 85 órgãos, os quais com base nas informações do Portal do

Governo de Brasília⁶, pode-se classifica-los em 20 Secretarias de Estado, 31 Administrações Regionais, 28 Entidades e 6 Órgãos Especializados. Deste total obteve-se retorno de 66% dos órgãos que responderam o questionário.

Participação em Diagnóstico de Compras - 2016

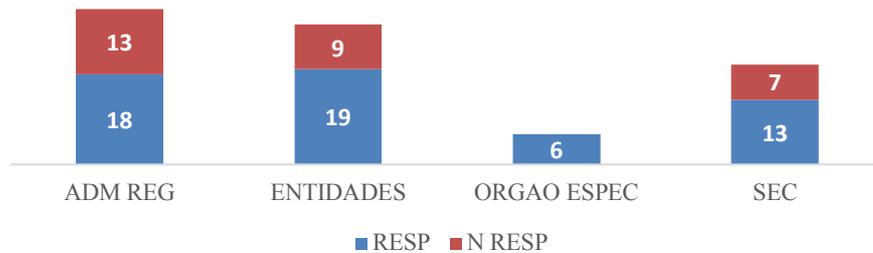


Figura 7. Participação dos órgãos no diagnóstico.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas planilhas de respostas do diagnóstico - COPLAM/SCG/SEPLAG.

A questões seguintes são referentes ao planejamento e execução das compras. No que se refere ao planejamento de compras, 53% dos órgãos declararam que não realizam, isso ocorre em maior grau nas Secretarias e Entidades. Com relação ao grau de execução atingido desse planejamento, 67% dos órgãos responderam que realizaram mais do que 50% do que foi planejado.

Realiza planejamento anual de compras

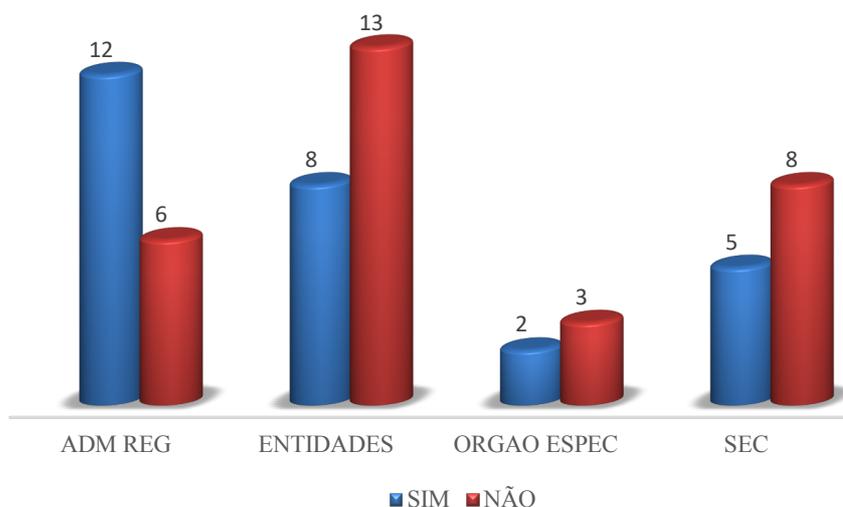


Figura 8. Realiza planejamento anual de compras.

⁶ <http://www.governo.df.gov.br/index.php/category/sobre-o-governo>. Acesso em Julho/2017.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas de respostas do diagnóstico - COPLAM/SCG/SEPLAG.

No que se refere a modelo usado para as aquisições do órgão, 7% dos que responderam o questionário afirmaram que usam o modelo misto de contratação, sendo 47% dos órgãos realizando suas próprias licitações e, 46% dos órgãos realizam as aquisições centralizado na SEPLAG. Dos 46% dos órgãos que se encontram centralizados na central 3,85% referem-se aos órgãos Especiais, e dos 47% que realizam suas próprias licitações 48% são representados pelas Entidades.

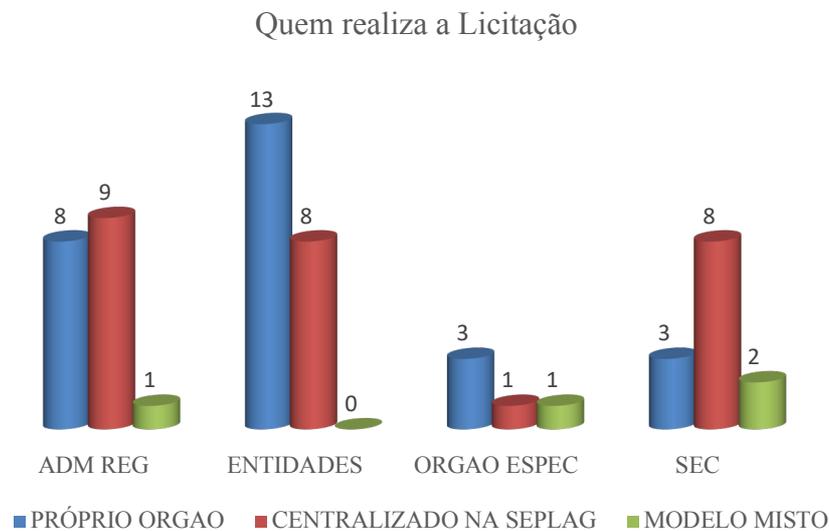


Figura 9. Quem realiza a licitação?

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas de respostas do diagnóstico - COPLAM/SCG/SEPLAG.

No que se refere aos sistemas utilizados para realizar as licitações, 53% dos órgãos/entidades informam não possuir sistema eletrônico para realizar as licitações. Atualmente, o sistema e-Compras é utilizado apenas pela Central para realizar licitações, e pelos órgãos setoriais que são participantes das atas de registro de preços para realizarem as solicitações de compras dos seus saldos registrados.

O que se observa nas respostas é que 47% dos órgãos utilizam o sistema do Banco do Brasil (e-Licitações) ou do Governo Federal, (ComprasNet), para realizarem suas licitações, acarretando, assim, uma ingerência no que diz respeito a transparência e consolidação dos dados que são licitados no DF.

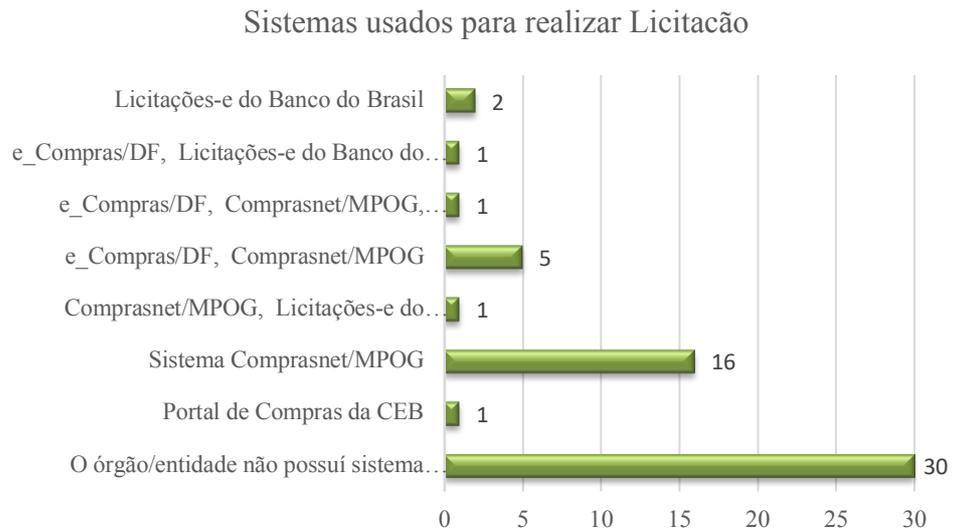


Figura 10. Sistemas utilizados pelo órgão para realizar licitações.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas planilhas de respostas do diagnóstico - COPLAM/SCG/SEPLAG.

A grande maioria dos órgãos, 54%, informaram que não possuem no organograma uma estrutura para realizar suas próprias licitações. A concentração dos que possuem estrutura estão as Entidades e os Órgãos Especiais, que de uma certa forma, possuem autonomia para suas licitações de cunho finalístico.

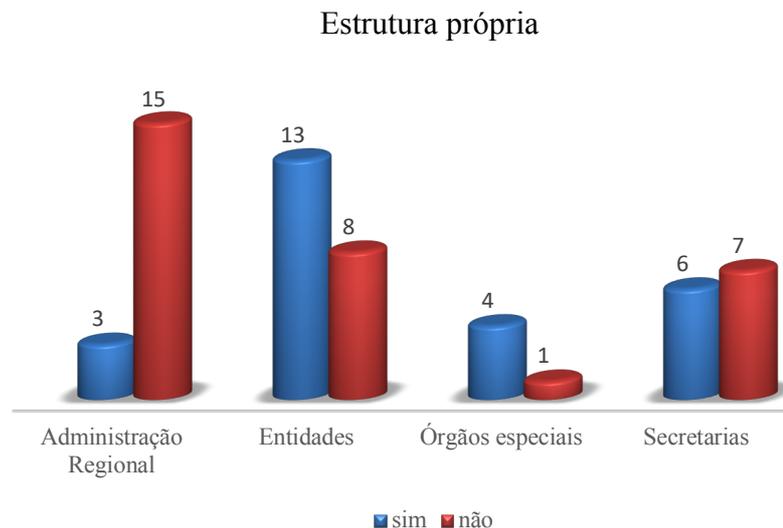


Figura 11. Organograma com estrutura específica para realizar licitações.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas de respostas do diagnóstico - COPLAM/SCG/SEPLAG.

No que diz respeito a participação dos órgãos no SRP no Distrito Federal, o resultado foi que 42,11% sempre usam o SRP, e 35,09% utilizam usualmente. Ocorre que a grande maioria dos órgãos que fazem parte da administração pública do Distrito Federal

estão centralizados nos que diz respeito ao uso do sistema institucional de almoxarifado, como também participam das atas de registro de preços licitadas pela central. Muito ainda podemos incentivar a participação dos órgãos, devemos aumentar o atendimento destes incentivando-os no planejamento das compras, dando como base de metodologia de consumo as informações que são disponibilizadas pelo sistema de material e ainda os colocando como partícipes das atas ofertadas pela Central.

Dos órgãos que informaram que nunca ou raramente usam o SRP estão 42% das Entidades, por terem uma certa independência no que diz respeito aos seus setores de compras, dentre as que responderam nesse direcionamento estão a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF – ADASA, o Banco de Brasília, a CEASA, a CEB, a CODEPLAN, o DER/DF, o PROCON/DF, a TCB e TERRACAP.

Para os órgãos que responderam usualmente ou sempre participante de atas distritais, os gerenciadores informados estão os órgãos: SSPDF, PMDF, CMBDF, PCDF E DETRANDF, SEE, SEFAZ.

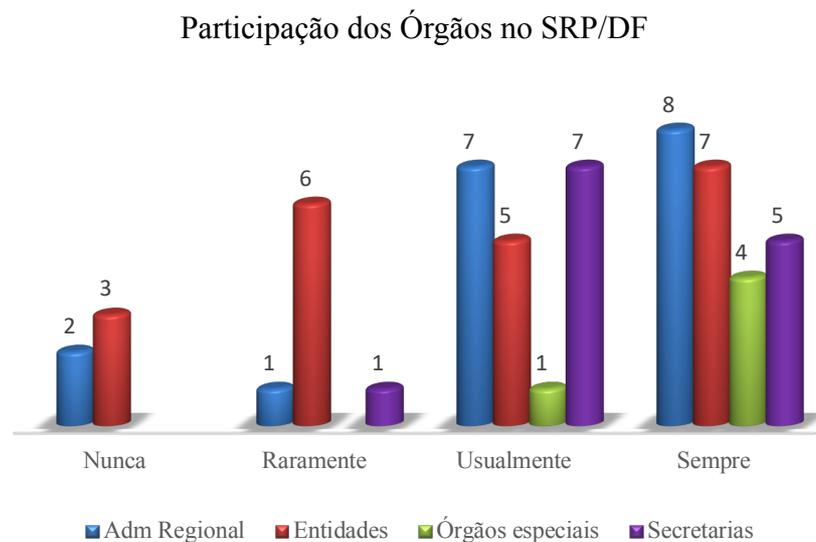


Figura 12. Participação no SRP da Central.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas de respostas do diagnóstico - COPLAM/SCG/SEPLAG.

Já com relação a participação nas licitações de Registro de Preços na esfera federal foi observado que 5% dos órgãos informam participar usualmente do SRP, e ainda que 60% nunca participaram de licitação SRP nesta esfera. Vale uma análise mais profunda acerca do objeto das participações e adesões externas a fim de analisar o atendimento aos órgãos pela própria Central de Compras.

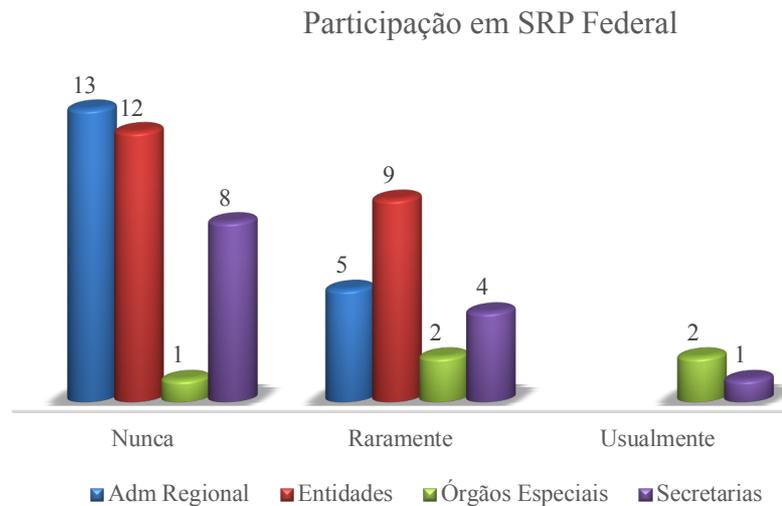


Figura 13. Participação em SRP Federal.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas de respostas do diagnóstico - COPLAM/SCG/SEPLAG.

Ainda em 2016, foi realizado um levantamento no que diz respeito as licitações feitas também pelo sistema do governo federal Comprasnet. É sabido que algumas licitações, as de maior vulto, são operacionalizadas por tal sistema, tendo em vista que o sistema e-Compras está há quase 10 anos sem manutenção.

O ano de 2016 foi também de mudanças de estrutura e de estratégia, onde a visão integrada da cadeia de suprimentos passou a fazer parte de todo o ciclo de compras, contribuindo assim para a identificação da verdadeira vocação que a central de compras deve seguir.

Com base no Relatório de Atividades da Subsecretaria de Compras Governamentais, em 2016 foram realizados 84 pregões, dentre eles 29 utilizando o SRP para mais de um órgão, 11 pregões SRP exclusivos de órgãos sem autonomia e 44 licitações comuns, para apenas um órgão ou para objetos específicos. Isso demonstra que as licitações utilizando o sistema de registro de preços para mais de um órgão representaram 63,49% do valor licitado. Ou seja, conforme demonstrado no gráfico abaixo, 35% dos procedimentos licitatórios em pregões representa 63,49% do valor total licitado, caracterizando assim a viabilidade da centralização das compras compartilhadas para atendimento das demandas dos Órgãos e Entidades do DF.

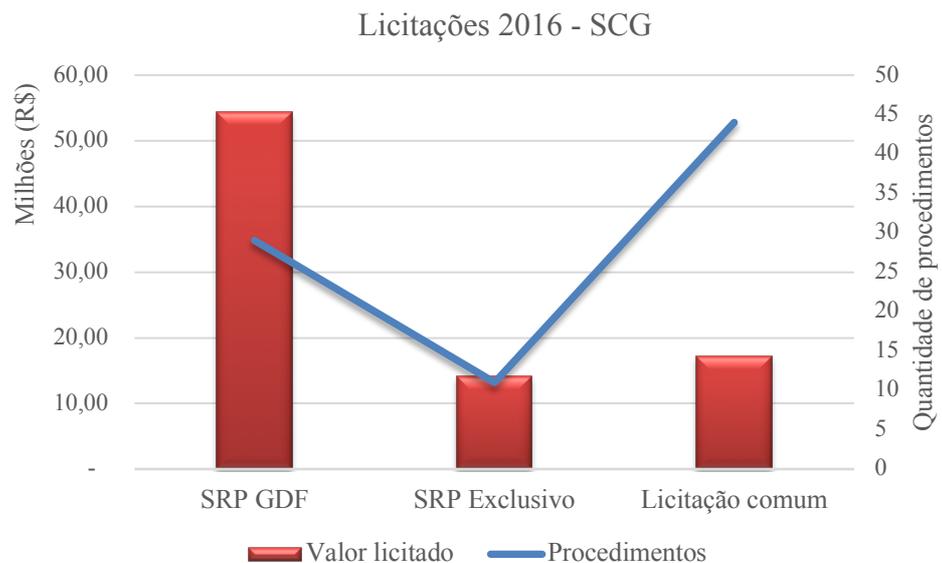


Figura 14. Licitações realizadas em 2016 pela SCG.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas de licitações da COLIC/SCG.

Diante de todo esse cenário levantado e conhecido é de suma importância identificar os desafios que o governo do Distrito Federal vem enfrentando na execução de suas atividades de compras, dá-se destaque para os seguintes problemas:

- Não há controle global e efetivo sobre as licitações do estado;
- O Sistema de Registro de Preços é pouco utilizado;
- Falta de portal de compras com todas as informações de todos os órgãos;
- Não há efetivo controle das compras sem licitação – dispensas e inexigibilidade;
- Falta mecanismo e/ou sistemas eficaz de bloqueio das requisições de compras sem lastro orçamentário;
- Falta de ferramenta integrada das bases de registro de preços e almoxarifado;
- Trabalho demasiadamente operacional e dificuldade de definir metas e indicadores;
- Falta de integração entre os sistemas institucionais;
- Falta de ferramenta para cadastro e acompanhamento dos fornecedores;
- Falta de foco na inteligência da aquisição;
- Muitos processos de compras idênticos nos órgãos setoriais que deveriam estar centralizados;
- Falta de relatórios gerenciais e executivos;
- Inexistência de avaliação dos fornecedores contratados;
- Processo manual para cadastramento, certificação e revalidação dos fornecedores;
- Comprometimento da credibilidade do DF junto aos fornecedores;
- Falta de carreira capacitada na área de aquisições;
- Falta de estrutura administrativa equilibrada entre os órgãos que proporcione maior integração entre as áreas.

4.4 O papel do Sistema de Registro de Preços na Central de Compras

O registro de preços no âmbito do Distrito Federal está regulamentado atualmente pelo Decreto nº 36.519, de 29 de maio de 2015, que estabelece a SEPLAG, como Órgão Gerenciador das licitações por essa modalidade de acordo com a norma, *in verbis*:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado quando:

I - as características do bem ou serviço ensejarem contratações frequentes;

II - a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa for conveniente;

III - a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo, for conveniente; ou

IV - a natureza do objeto impossibilitar a definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração.

§ 1º Apenas a Subsecretaria de Logística (SULOG) da Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização – SEGAD poderá adotar o Sistema de Registro de Preços para contratação:

I - de bens ou serviços de uso comum aos órgãos e entidades; ou

II - que contemple a demanda de mais de um órgão ou entidade no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal.

(...)

§ 3º Fica vedado aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal instaurar processo de licitação cujo objeto coincida com item registrado em ata vigente da Subsecretaria de Logística da Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização, exceto se se a respectiva ata tiver atingido o quantitativo máximo de adesões previsto no edital.

O referido decreto estabelece que apenas a atual SCG poderá adotar o SRP no âmbito do Distrito Federal e ainda que fica vedado aos órgãos e entidades instaurar licitação cujo objeto coincida com item registrado, isso por só já caracteriza uma centralização de procedimentos para licitação que atendam a mais de um órgão.

O procedimento de Registro de Preços inicia-se com o Plano de Suprimentos (PLS), o qual é o instrumento de planejamento sistemático e operacional que dá publicidade ao procedimento, e deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades para registro e divulgação dos itens a serem licitados. O PLS se assemelha ao instrumento da intenção do registro de preços (IRP) no âmbito federal. Seu objetivo é que os órgãos e entidades, informem, previamente, as quantidades individuais do mesmo objeto as serem contratadas, incentivando-os a planejar as aquisições de bens e serviços comuns.

Após a licitação e havendo o registro dos preços, os órgãos que participaram do PLS terão seus quantitativos atendidos por uma Solicitação de Compras cadastrada no sistema e-Compras, na qual é autorizada pelo órgão gerenciador para prosseguimento da contratação.

Nos anos iniciais da centralização, ainda que não fosse utilizado sistema informatizado, ocorria um aumento dos procedimentos para a aquisição de bens, produtos e gêneros com significativa expressão de consumo pelas diversas unidades administrativas, caracterizando assim o SRP. Segundo o Relatório de Atividades do referido ano, em 2001, o uso do SRP representou 42% do valor adquirido, saltando em 2005 para 82% do valor adquirido nos procedimentos da Central.

Após a implantação do sistema eletrônico de compras a eficácia do SRP foi constatada pela ampla utilização no âmbito das unidades administrativas que compõe o regime centralizado de compras que teve um aumento considerável com a entrada da Secretaria de Saúde no regime de centralização, pelo Decreto nº 23.201, de 02 de setembro de 2002, os itens tiveram aumento considerável no setor de registro de preços, tendo em vista a inclusão dos itens de medicamentos perfazendo em média 41% do valor autorizado entre os anos de 2006 a 2012.

Em 2010, a Secretaria de Saúde foi excluída do regime de centralização das licitações de compras, obras e serviços, por intermédio do Decreto nº 31.908 de 09 de julho de 2010, entretanto ela aparece entre os 3 maiores valores das autorizações de compras, entre os anos de 2006 e 2014 juntamente com a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização. Após este período a representatividade da central caiu consideravelmente, conforme demonstra o gráfico abaixo.

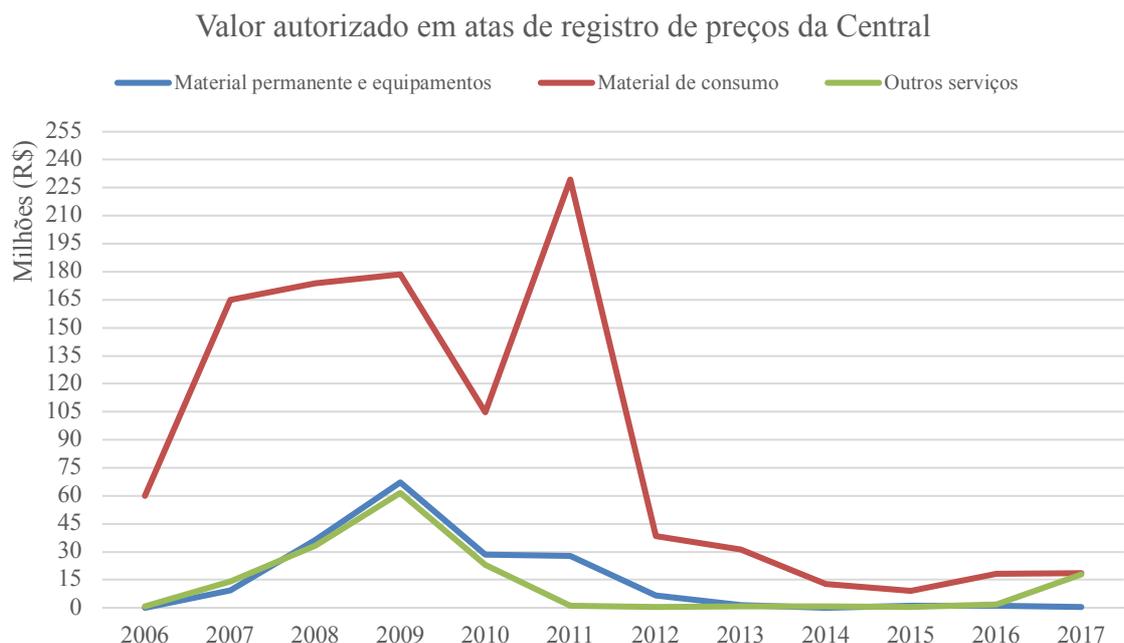


Figura 15. Valor Autorizado em Atas de Registro de Preços.

Fonte: Elaborado pela autora com base na planilha de autorizações retirados do BI do e-Compras.

A partir de 2007 o volume de autorização em termos de valores era na ordem de 180 milhões, sendo a maior parte para material de consumo. Até o ano de 2011 esses valores foram aumentando, chegando em R\$ 307 milhões em 2009 e R\$ 258 milhões em 2011.

Entre 2011 e 2015 houve uma grande queda no valor autorizado e, conseqüentemente, na quantidade de autorizações que em 2011 estava na ordem de R\$ 258 milhões, caindo, anualmente, para R\$ 10,7 milhões em 2015. Isso deve-se ao fato da queda do valor licitado em 2011, que foi o mais baixo de todos os anos. Isso pode explicar que as atas geradas em 2010, em sua grande maioria, foram utilizadas até o ano seguinte (2011) causando um número grande de autorizações neste ano, mas caindo consideravelmente a execução em 2012. Esse quadriênio entre os anos de 2011 – 2014, não houve investimento de pessoal na central, foram editadas medidas de contenção de despesas, como também não houve nenhum investimento visando a recuperação de credibilidade na prestação dos serviços da central.

A partir de 2016 houve uma recuperação no valor autorizado, que em 2015 somou R\$ 10,7 milhões, passando para R\$ 21 milhões em 2016 e já chegando até setembro de 2017 em R\$ 37 milhões. Isso reflete no trabalho de equipe em disponibilizar mais quantitativo de itens para uso dos órgãos, como também, instaurar mais procedimentos licitatórios de compras compartilhadas que atenda a mais de um órgão. Esse fato deveu-se, também, em virtude da ampla divulgação dos itens registros no site da SEPLAG, como também uma maior aproximação com os órgãos setoriais de compras com a promoção de encontros e treinamentos com os órgãos.

Em todos esses anos de utilização do sistema e-Compras 31 órgãos se destacam entre os 10 maiores que utilizam as atas de registro de preços da central. Entre os anos de 2006 e 2012, a Secretaria de Saúde detinha em média 44,67% do valor das autorizações, seguidas das Secretaria de Educação, com 17,38%, NOVACAP, com 5,54%, e Secretaria de Cultura, com 2,96%.

A partir de 2012 houve uma desconcentração dos três órgãos com os maiores valores autorizados, passando a uma média 6 órgãos, representando 65% dos valores, dentre eles: Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, SEGAD, SEPLAG, Secretaria de Esporte, Secretaria de Agricultura, SSP, PCDF, por outro lado a quantidade de órgãos atendidos, que em 2006 eram 77 órgãos, caiu de 82 órgãos em 2011 para 75 em 2016.

Entretanto o sistema de registro de preços atende atualmente 75 órgãos entre Secretarias, Administração Regional, Entidades, Órgãos Especiais e Fundações. No ano

de 2016 as 31 administrações e 19 secretarias utilizaram de itens registrados pela Central e disponibilizados em ARP representando 74%, seguidas das Entidades que representaram 26% do valor autorizado.

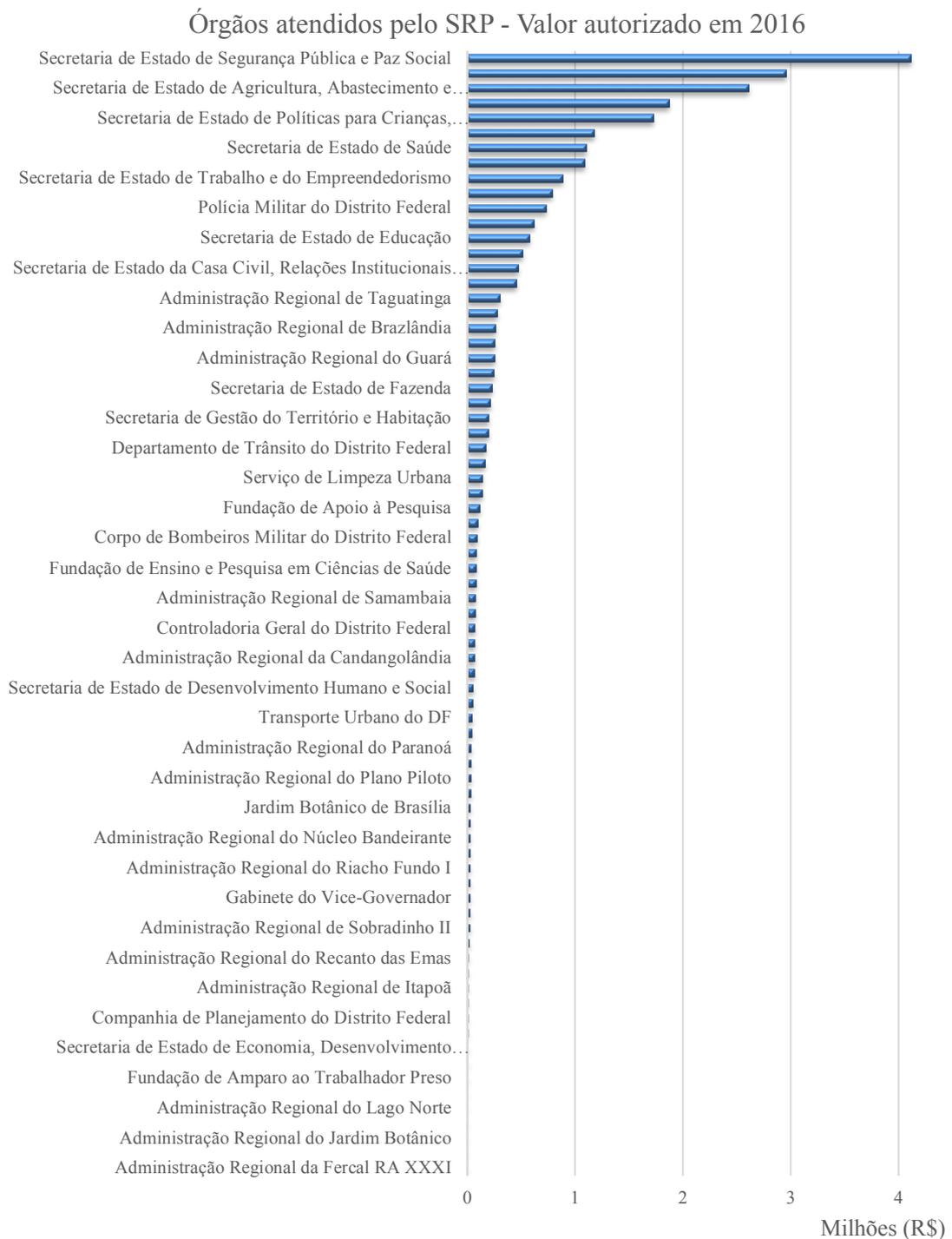


Figura 16. Órgãos atendidos pelo SRP.

Fonte: Elaborado pela autora com base na planilha de autorizações retirados do BI do e-Compras.

Entre 2016 e setembro de 2017 estiveram disponibilizados mais de 1003 itens em atas de registro de preços, dentre os quais os mais demandados nos últimos dois anos estão demonstrados abaixo, isso representa que os itens de uso comum para mais de uma secretaria pode fazer parte do SRP em atendimento as demandas dos órgãos.

Material	Serviços
<ul style="list-style-type: none"> • Café torrado e moído • Copo plástico descartável para água • Caneta esferográfica • Açúcar • Gás liquefeito de petróleo-GLP • Água • Copo plástico descartável para café • Papel cópia xerográfica • Grampeador de papel • Grampo trilho • Lâmpada fluorescente tubular • Envelope • Copo vidro • Caneta marca texto 	<ul style="list-style-type: none"> • Fornecimento de alimentação para evento • Locação de estruturas para eventos • Locação de veículos automotores • Serviço de agenciamento de viagem • Serviço de fornecimento diário de jornais • Serviços de controle de pragas urbanas • Serviços de arbitragem desportivas • Serviços de chaveiro • Serviços gráficos em geral • Serviços de fornecimento de lanches • Serviços de fornecimento de refeições preparadas

Quadro 3. Materiais e serviços mais demandados nas ARP – 2015 a 2017.

Fonte: Elaborado pela autora com base na planilha de autorizações retirados do BI do e-Compras.

A Central tem licitado, na grande maioria das vezes, por intermédio do sistema de registro de preços para os itens de material de consumo, baseado na média de consumo registrado no sistema de almoxarifado. Também para os serviços baseados na execução das atas vigentes e por intermédio do estudo das famílias constantes do catálogo de materiais, a fim de promover a centralização dos bens e serviços comuns a mais de uma unidade administrativa. Para isso, pode alicerçar-se na especificação dos bens e serviços comuns que se encontra no Decreto Federal nº 3.784, de 6 de abril de 2001.

Porém, vale ressaltar que apesar do potencial das compras, existe a necessidade de ampliar a visão da gestão integrada da cadeia de suprimentos, para que as compras sejam realizadas no momento e na quantidade certa, evitando os altos estoques, o desperdício de material e as compras pequenas de itens que podem estar constantes da cadeia das compras centralizadas.

Pode-se observar que os valores licitados estão muito superiores os valores autorizados em ata, isso representa uma baixa execução das ARP por parte dos órgãos participantes, que atualmente tem uma média de 30%, ou a estimativa da demanda

informada pelos órgãos está acima da necessidade de execução. Já o valor pago pelos órgãos setoriais para pregões com Ata da CECOM, está muito acima do valor autorizado.



Figura 17. Valores licitados e a execução orçamentária para material de consumo.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas planilhas retiradas do Portal da Transparência do DF.

Isso pode representar a baixa participação dos órgãos, fazendo com que a Central seja usada como *backup*. Isso também representa a falta de uma governança sobre as decisões de descentralização, uma falta de integração entre os sistemas e, falta de padronização no lançamento do empenho no sistema.

Em análise empírica e diária diante da Coordenação de Gestão de Suprimentos verifica-se pouco cuidado por parte dos setores de orçamento na hora do preenchimento da nota de empenho no que se refere ao campo da modalidade de licitação, muitas vezes informando equivocadamente a modalidade que realmente foi usada. Outra análise é a falta de planejamento e metodologia na mensuração da demanda dos órgãos, como também o desconhecimento nas especificações de materiais que mais tem necessidades. E o fato do uso sem controle da dispensa de licitação para itens já previsto em ata, e ainda a fragilidade da central em dar celeridade nos processos.

Essas informações só serão mais fidedignas à medida que os campos entre os sistemas forem interligados e até mesmo alimentados em uma única vez, mediante integração, servindo de base para todos os sistemas que necessitarem da mesma informação, gerando uma integração e modo a dar maior eficiência na gestão.

A falta de integração entre os sistemas, com bases não convergentes ente si dificulta a estruturação dos processos decisórios, levantamento das demandas e o

acompanhamento da execução e o controle. A integração dos sistemas que apoiam o ciclo de gestão, constitui pré-condição para uma gestão mais eficaz, onde as decisões sejam tomadas com base em informações confiáveis e tempestivas.

4.5 Considerações finais

Neste capítulo, ao fazer uma análise histórica da central, evidencia-se nesses quase 20 anos, ritmos e resultados desiguais. A Central de Compras foi instituída em 1999 com intuito de que as compras seriam realizadas de forma exclusiva, assemelhando a central a uma espécie de prestadora de serviços para os demais órgãos do Poder Executivo, atuando no planejamento e na condução das licitações. Durante esse processo consolida-se muitas alterações de estrutura, mudança de titularidade, vindo de uma trajetória de retrocessos e descontinuidade.

Nos anos iniciais atendia aos órgãos da administração com valores que passaram de R\$ 98 milhões em 2000 para R\$ 548 milhões, em 2005. Instituiu o Sistema e-Compras para controle e acompanhamento de compras e registro dos preços. A partir de sua implantação em 2005 verificou-se o crescente número de licitações, representado entre 2007 e 2010 o maior período em que a central manteve alta a sua capilaridade de atendimento junto aos órgãos. Até 2010, nas licitações para aquisição de material, eram utilizadas todas as modalidades de licitação, posteriormente o pregão se tornou a modalidade mais utilizada dentre as modalidades tradicionais.

Muitas mudanças e alterações de estrutura vieram ocorrendo ao longo dos anos, de forma que a centralização veio perdendo a capilaridade de atendimento. Muitos fatores podem ser observados, como a falta da expansão do sistema para uso da Central e dos órgãos, falta de estrutura de pessoal, o que ocasionava baixa celeridade no atendimento dos processos.

Em um segundo momento evidencia-se uma grande saída por parte dos órgãos que editavam decretos de descentralização publicados entre 2012 e 2013, indicando assim, um esvaziamento dos participantes da Central de Compras. O levantamento mostrou 43 órgãos atualmente que estão autorizados a realizar licitações referente a objetos específicos de sua pasta ou para atividades de cunho finalístico, entretanto com essa “autorização”, percebe-se vários itens sendo licitados nestes órgãos cujo registro encontra-se vigente na Central. Esse segundo momento corrobora com o Relatório de

Atividades SEPLAG (2015), o qual apontou que a descentralização das compras no governo (2011-2014) aumentou significativamente o custo médio das contratações.

Vale uma pesquisa mais profunda, no que se refere as licitações de cunho finalístico, onde algumas vezes se observa um mesmo item comum a dois órgãos, como no caso de asfalto para DETRAN e DER, como no caso de serviços para eventos da Secretaria de Cultura, que também pode atender a Secretaria de Esporte e Lazer e a Secretaria das Cidades. Outro exemplo, é medicamentos da Secretaria de Saúde que também pode atender ao CBMDF e PMDF. Medicamentos veterinários que atende a Fundação Jardim Zoológico, mas também pode atender ao próprio CBMDF e PMDF. Enfim esses objetos podem ser atendidos com o compartilhamento das compras tendo como órgão fomentador a própria Central de Compras que pode juntamente com esses órgãos realizar compras compartilhadas.

Em consoante a este período, verificou-se grande diminuição dos valores licitados pelo sistema e-Compras, como diminuição dos atendimentos por atas de registro de preços, a falta de estrutura por parte dos órgãos em realizar suas licitações, identificando assim uma necessidade por parte da central na prestação de serviços a estes órgãos. Foi verificada, também, a falta de um sistema institucional do DF que atenda as demandas, fazendo assim que vários órgãos usem dois ou três sistemas diferentes, acarretando uma ingerência no que diz respeito a transparência e consolidação dos dados que são licitados no DF, dificultando a tomada de decisão e implantação de melhorias em todo o ciclo de compras.

Um terceiro momento encontra-se em curso com a edição do Decreto nº 37.729/2016, instituindo o Programa de Gestão de Compras Governamentais – ComprasDF, com objetivo de modernizar e implementar novo modelo de compras no DF e contribuir para gestão da despesa, redução dos custos e padronização e racionalização das compras governamentais.

Com a construção da base de dados primários foi possível o cruzamento destes, no que se refere aos valores licitados no sistema e-Compras com os valores pagos pelo sistema SIGGO, onde se evidencia uma grande lacuna que pode ter atuação da SEPLAG no que diz respeito a melhora da gestão de compras. A Figura 17, que mostra o comparativo entre os valores licitados e a execução orçamentária demonstra que o pregão vem sendo utilizado largamente pelos órgãos, muito acima do que a central licita atualmente. Vale ressaltar que merece ainda um estudo mais aprofundado dos objetos

destes pregões a fim de identificar as potencialidades no atendimento por compras compartilhadas.

A atual gestão empenha-se em adotar medidas para melhorar as ferramentas de gestão de todo o ciclo de compras e da cadeia de suprimentos. Para tanto, trabalha no desenvolvimento e manutenção do sistema de compras implantado no Amazonas no final de 2005, consolidado em 2007, que permita a utilização por todos os órgãos, buscando integrar as unidades orçamentárias executoras para aumentar a eficiência do processo de compras. Trabalha também na construção de um melhor arcabouço jurídico-legal, com estabelecimento de cadernos técnicos, manuais, com regras e procedimentos uniformes, claramente entendidos e aplicados ao conjunto da administração, a fim de reconquistar a confiança que os órgãos devem depositar no processo de centralização.

CONCLUSÕES

A presente dissertação na sua parte inicial procurou demonstrar como foi desenvolvida a pesquisa e quais o objetivo geral e específicos deveriam ser atendidos. Com base na revisão teórica, nos documentos internos, pesquisas em base de dados, foi possível aprofundar o tema compras públicas com a análise do modelo atualmente adotado pela SEPLAG, como órgão normativo e centralizador das compras no Distrito Federal, atingindo o objetivo geral do trabalho. De forma preliminar pode-se afirmar que, observadas as particularidades do Distrito Federal, o modelo atualmente praticado no DF é definido como sendo parcialmente centralizado.

A gestão estratégica das compras é importante para a Administração Pública, pois segundo Ferrer (2013), inesperadas alterações no arcabouço jurídico podem ocorrer, necessitando-se da consolidação de uma “inteligência centralizada de compras”, a qual permita uma visão única do processo. Acredita-se que parte da falta de informações e controle ocorrem porque não se promove uma visão integrada do processo de gestão de suprimentos, e das compras em si. A descentralização sem controle eletrônico leva a compras repetidas, redundância e desperdícios nos estoques, que desencadeiam mau uso dos recursos públicos.

Entretanto, a centralização absoluta das compras em larga escala, possui uma série de dificuldades para implantação, como Fiuza et al. (2013) retrataram, tais como: excessiva demanda concentrada, risco de lentidão nos processos licitatórios, redução da autonomia administrativa, distanciamento dos demandantes das compras e atrasos na entrega repercutindo em toda a Administração.

A escolha de um determinado modelo, segundo apontou Silva (2016), sugere a combinação entre os modelos centralizados e descentralizados, ao observar que determinados benefícios de um modelo remetem a uma deficiência de outro, ou seja, um sistema híbrido que permite maximizar as qualidades e atenuar os defeitos dos modelos. Os formatos que combinem a centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, deverão estar apoiados na utilização intensiva das tecnologias de informação e comunicação eletrônica.

Grande parte das políticas públicas e das atividades administrativas estatais dependem fortemente das compras públicas e da eficiência de seu ciclo. Infelizmente, na rotina do serviço público, e em especial no Distrito Federal, nem sempre esse ciclo se dá de maneira harmoniosa e integrada, o principal problema que permeia o dia-a-dia,

causando retrabalho e licitações repetitivas é a ausência de definição do modelo de compras a ser utilizado, acarretando falhas na sua gestão e falta de coordenação, fatores estes que contribuem de alguma forma para que as compras não atinjam os níveis de excelência.

Observou-se assim, ao longo deste estudo, que o GDF se utiliza de um modelo de compras com algumas características do modelo descentralizado, o qual, segundo Fiuza (2015), traz algumas desvantagens, tais como: fragmentação das compras, perdendo assim, economia de escala e a replicação de estruturas institucionais e funcionais para o mesmo fim. Também é importante salientar, que tal modelo, permite ainda, a aquisição de um mesmo item por preços diferentes.

Essa evidência, se dá por exemplo, ao analisar o comparativo entre os valores totais licitados disponíveis no e-Compras e os valores pagos disponíveis no SIGGO, conforme Figura 17 – Valores licitados e a execução orçamentaria para material de consumo, onde se observa uma diferença substancial entre os mesmos, demonstrando que muito daquilo que o GDF adquire se dá à margem da Central de Compras.

Na mesma esteira, quando os órgãos foram indagados sobre quem realiza as licitações do órgão, 54% se declararam descentralizados, ou seja, eles próprios se encarregariam da realização das licitações, conforme figura 9 - Quem realiza a licitação. Entretanto, observou-se que os próprios órgãos, muitas vezes desconhecem as diferenças sobre o modelo centralizado e descentralizado, como por exemplo, o fato de uma administração regional ter informado que ela própria realiza suas licitações, e é sabido, que as administrações regionais não dispõem de estrutura para tal.

Esse fato fica mais cristalino, quando da análise da Figura 11 - Organograma com estrutura específica para realizar licitações, quanto ao questionamento da existência de estrutura própria no órgão para a realização de licitações. Assim, 54% dos órgãos declararam que não possuem estrutura, logo em tese, era se esperar que 54% dos respondentes, utilizar-se-iam da Central de Compras para atender as demandas, o que não aconteceu, como visto anteriormente.

Ademais, quando perguntados pelos sistemas utilizados para licitar, 27 órgãos dos 57 respondentes, ou seja, 47%, afirmaram que se utilizam de outros sistemas, tais como, Comprasnet e Licitações-e, o que demonstra uma carência de padronização dos procedimentos relativos às compras públicas e a descentralização existente.

Assim, entende-se que, observadas as particularidades do Distrito Federal, podemos afirmar que o modelo atualmente praticado no DF é definido como sendo

parcialmente centralizado. Ainda é necessária uma redefinição dos processos e procedimentos que devem estar embasados em uso de sistema integrados - TIC para execução e gerenciamento do ciclo completo das compras, desde o planejamento, padronização dos procedimentos, levantamento da demanda, identificando o ponto de ressurgimento, acompanhamento contratual e identificação dos resultados alcançados.

Contudo, é necessário que apesar da possibilidade de órgãos específicos poderem licitar suas demandas finalísticas, como por exemplo, ocorre hoje com a Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação e o CBMDF, dentre outros, a Administração Pública, em seu nível estratégico, deve dispor de ferramentas adequadas ao supervisionamento das compras governamentais.

Para que este supervisionamento seja possível, torna-se imprescindível que a administração pública distrital adote um único e determinado sistema de compras que atenda as suas demandas, tanto em nível de gestão, como de aquisição de bens e serviços.

Aqui o DF, assim como na maioria dos estados estudados no capítulo 3, não existe ferramenta para centralizar todos os procedimentos envolvidos nas compras. Boa parte dos sistemas eletrônicos apenas executam o processo de transação com os fornecedores, o pregão em si, mas não visualiza o processo como um todo, incluindo a gestão estratégica de suprimentos.

O processo de compras precisa ser visto de forma cíclica, considerando não apenas a transação em si, mas também o planejamento e dimensionamento da demanda, o custo do procedimento, os pontos de ressurgimento dos pedidos de compras, programação de entrega e outras que possam eliminar os elevados estoques ociosos que comprometem orçamentos e falhas de atendimento de demandas.

É de fundamental importância para o sucesso na gestão dos gastos correntes públicos, ter-se um sistema para gerenciamento de toda a cadeia de suprimentos de forma integrada, com características comuns em todos os órgãos.

Aliado ao sistema, deve haver um fortalecimento do modelo parcialmente centralizado de compras, por meio do Sistema de Registro de Preços. No âmbito do Distrito Federal a implementação desse modelo aliado ao modelo de Cotação Permanente proposto pela SLTI/MP, em que mantém a manutenção da proposta pelos fornecedores previamente cadastrados, permitiria um maior atendimento aos órgãos participantes, uma vez que não ocorreria descontinuidade na disponibilização do item entre uma licitação e outra.

De acordo com a Figura 14 - Licitações realizadas em 2016 pela SCG, verificou-se que a Central no ano de 2016 realizou mais procedimentos licitatórios para pregões cujo objeto atendia a apenas um órgão, entretanto 63,49% do valor licitado correspondia ao sistema de registro de preços que atendia a vários órgãos, caracterizando assim a viabilidade da centralização pelo SRP.

Outro dado, no mesmo sentido, se refere ao demonstrado na Figura 12 - Participação no SRP da Central, onde os órgãos afirmaram na pesquisa que 43,11% sempre usam as ARP da SEPLAG e 35% utilizam usualmente, ou seja, a centralização do SRP passa pela ação eficiente de planejamento da demanda, a fim de atender a todos os órgãos da Administração. Vale ressaltar ainda, que atualmente o atendimento aos itens de material de consumo e serviços comuns aos órgãos, pelo SRP, acolhe a totalidade das secretarias e administrações, como também 26,31% das Entidades e Fundos, conforme demonstrado na Figura 16.

Diante dos fatos expostos acima, o modelo parcialmente centralizado pode ser consolidado por meio da concentração do Sistema de Registro de Preços na SEPLAG, buscando assim maior atendimento das demandas e ainda se evitando duplicidade de atribuições em diversas estruturas dos outros dos órgãos da Administração Pública.

Apesar das compras por SRP no DF representarem ainda uma pequena parcela, com um número ainda baixo de compras com esse sistema, Fiuza e Medeiros (2013), demonstram ser possível um crescimento das compras com essa ferramenta. Para tanto torna-se necessária uma maior agregação das demandas, com maior grau de padronização de produtos.

Tendo consciência de que a tarefa de planejar e dimensionar demanda é uma das mais árduas dentre as atividades do ciclo de compras, é imperativo que a Administração crie mecanismos e ferramentas hábeis a garantir razoável planejamento daquilo que os órgãos devam adquirir durante determinado período.

De acordo com Ferrer (2015), aprofundar a crítica ao modelo vertical sugere a adoção de um novo modelo para enfrentar os desafios do estado contemporâneo, buscando encontrar formas institucionais que permita adquirir flexibilidade na gestão. Isso significa buscar alternativas que permitam à máquina pública ter a capacidade de centralizar ou descentralizar o que seja necessário para obtermos a tão sonhada eficiência administrativa.

Para tanto, é importante identificar as dificuldades inerentes a estas implementações, tendo em vista que alguns órgãos, que atualmente tem certa

independência no processo poderão procrastinar o uso efetivo do sistema. Isto devido à reação negativa às mudanças introduzidas com as normatizações, especialmente quanto a obrigatoriedade de utilização da ferramenta, que podem ser minimizadas com a realização de oficinas e palestras objetivando sensibilizar os órgãos quanto as vantagens e benefícios dessa nova forma de atuação, como também desenvolver ações desde a elaboração de manuais e guias, até treinamento e capacitação dos servidores envolvidos nas compras.

Outra dificuldade a ser enfrentada é a possibilidade de reclamação da “perda da autonomia” por parte dos órgãos, ficando dependentes do Órgão Central, nesse caso a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF, fazendo as licitações exclusivamente pela ferramenta disponibilizada pela centralização. Nesse caso há de ser esclarecer que a descentralização de compras deve ser ater ao princípio de que o nível mais alto só deve executar aquilo que o nível abaixo não pode e isso está definido na legislação vigente, cabendo apenas o cumprimento de cada órgão.

Finalmente, a Central de Compras precisa garantir sua eficiência atendendo aos órgãos de maneira célere e trabalhando estratégias para reconquistar a confiança, para tanto deve se ater na busca de melhorias estruturais, buscando manter seu corpo técnico motivado e capacitado e afastando ainda a interferência política que porventura possa vir a ocorrer.

O estudo aqui desenvolvido permitiu compreender, não apenas, a origem, a evolução e os princípios das Compras Governamentais, mas, principalmente, os resultados da centralização dessa política. Este é um assunto rico, profundo e extremamente novo, e sua abordagem não pode se limitar, nem se esgotar, em uma dissertação de mestrado, podendo ser objeto de estudos mais profundos, sendo esta apenas uma primeira análise.

RECOMENDAÇÕES FINAIS

Apesar de termos apresentado o cenário atual do modelo parcialmente centralizado utilizado pela Central de Compras do DF, a pesquisa sistemática ainda é insuficiente, necessitando responder e aprofundar questões importantes. Ante ao exposto, recomenda-se para uma agenda futura:

- Definir o modelo de compras adotado pelo GDF, a fim de permitir o seu gerenciamento e a tomada de decisão;
- Racionalizar as compras, de modo a evitar compras repetitivas;
- Conscientizar os responsáveis pelos órgãos da Administração Pública em se adotar um modelo único de compras;
- Padronizar os procedimentos atinentes à licitação no âmbito do Distrito Federal, principalmente no que tange a elaboração do projeto básico e da pesquisa de mercado;
- Identificar a responsabilidade específica dos responsáveis em cada fase dos processos de aquisições;
- Adotar um sistema central de gestão das compras, inclusive para as dispensas e inexigibilidades de licitação, permitindo o controle das licitações realizadas pela totalidade dos órgãos da Administração Pública;
- Informatizar integralmente o processo de compra;
- Integrar o sistema financeiro com o sistema de compras e com o sistema de gestão de material;
- Aumentar nível de agregação das demandas em toda a administração direta e indireta do DF;
- Publicar cadernos técnicos e manuais de forma a regulamentar o funcionamento do sistema e sua apresentação;
- Adequar as ações ao Plano Anual de Compras;
- Disponibilizar espaço para divulgação de boas práticas em licitações;
- Monitorar o tempo de atendimento das demandas por parte da Central de Compras, por meio de aferição por indicadores;
- Capacitar os atores envolvidos com os processos do ciclo de compras e na medida do possível, que tais atores sejam do quadro de servidores de políticas públicas.

Se o setor público tratar todos estes pontos de forma adequada customizando a sua realidade poderá estar dando um passo importante rumo a excelência da gestão de seus procedimentos e consequentemente da gestão dos gastos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Brasil. **Ajuste fiscal, crise nos estados e inflação; veja fatos da economia em 2016**. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-12/ajuste-fiscal-crise-nos-estados-infla%C3%A7%C3%A3o-veja-o-que-marcou-a-economia-em-2016>. Publicação 20/12/2016 06h53. Acessado em 26/07/2017.

ARAÚJO, Rose Simoni Ribeiro; GOMES, Camila de Souza. **Análise comparativa da vantajosidade entre compras governamentais centralizadas e descentralizadas**. In: Congresso CONSAD em Gestão Pública, Brasília, 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. **Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24 de janeiro de 2013.

BRASIL. Lei Ordinária no 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, de 22 de junho de 1993.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Assessoria Especial para Modernização da Gestão Orçamento e Gestão. **Central de Compras e Contratações do Governo Federal. 2016**. Repositório ENAP. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/1/2726>.

BAILY, Peter, FARMER, David et al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

CANEIRO, Leonardo Cavalcanti; MELO, Talita Albuquerque; FARIAS; Welligton Bezerra de; BARBOSA, Maria da Glória. **Atas de Registro de preços corporativas: um excelente instrumento para a otimização da gestão das compras publicas estaduais**. In: Congresso CONSAD em Gestão Pública, Brasília, 2015.

CARTAXO, F.; MARINI, C. **Gestão da despesa pública e da *accountability* financeira**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2010.

COSTA, André Lucirton. Sistema de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração** — São Paulo: v.35, n. 4, p. 119-128, out/dez 2000.

CHRISTOPHER, M. **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos: criando redes que agregam valor**. 2. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

DELZOT. Ana Lucia Paiva; BARBOSA, Gilberto Porto. **Boas Práticas em compras estaduais**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2015.

DELZOT, Ana Lucia Paiva; BARBOSA, Gilberto Porto. **Desafios e perspectivas para**

a comparação do desempenho de compras dos estados e suas boas práticas: a proposta de um meta-modelo de avaliação. Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999.** Cria na estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, a Coordenadoria de Seguros do Distrito Federal e a Central de Compras do Governo do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal. DODF nº 70, de 13/04/1999.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. Portaria nº 563, de 5 de setembro de 2002. Altera o Anexo Único à Portaria SEFP nº 648 de 21 de dezembro de 2001, e dá outras providências. Publicado no Diário oficial do Distrito Federal em 10 de setembro de 2009.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. Subsecretaria de Compras Governamentais. **Relatório Gerencial 2016.**

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Fazenda. Subsecretaria de Contabilidade. **Balanco Geral 2016.** Disponível no Portal da Transparência do DF, acessado em: http://www.transparencia.df.gov.br/arquivos/RLG_%202016%20-BALANÇO%20GERAL.pdf

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Fazenda. Subsecretaria de Compras e Licitações. **Relatório de Atividades – 2005. (Não publicado).**

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Fazenda. Subsecretaria de Compras e Licitações. **Relatório de Atividades – 2006. (Não publicado).**

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Fazenda. Subsecretaria de Compras e Licitações. **Relatório de Atividades – 2007. (Não publicado).**

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Fazenda. Subsecretaria de Compras e Licitações. **Relatório de Atividades – 2008. (Não publicado).**

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Fazenda. Subsecretaria de Compras e Licitações. **Relatório de Atividades – 2009. (Não publicado).**

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

FERRER, Florência. **Os desafios do setor público para construir um novo modelo de Compras.** In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013.

FERRER, Florência. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo (Org.). **Compras públicas Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FERNANDES, Andréa. C. Gomes. **“Governo Eletrônico e Compras Governamentais pela Internet: Vantagens e Desafios”**. BNDES - Área de Assuntos Fiscais e de Emprego. INFORME- SE. AFE nº 35, São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br>. Janeiro 2002.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à Administração Pública - O caso do SIASG/Comprasnet**. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial). Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Política de Compras e Contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira**. Tese de Doutorado em Administração, Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro. 2010.

_____. **As Tendências Atuais na Gestão de Suprimentos diante do Marco Legal das Licitações**, Fundação Getulio Vargas, Trabalho apresentado à disciplina Gestão de Produção e Logística do Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial. Brasília, 2001. (não publicado).

_____. **A centralização das compras na administração federal: lições da história**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Paineis 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, Paineis 33/098, 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Compras pelo Sistema de Registro de Preços**. São Paulo: J. de Oliveira: 1998.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. **Licitações e contratos no Brasil: a visão dos economistas**. In: FIUZA, E.; SALGADO, L. H (Org.). **Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?** Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

_____. **Desenho institucional em compras públicas**. In: FIUZA, E.P.S.; SALGADO, L. H (Org.). **Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA, 2015.

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**. Brasília: Nota Técnica para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA, 2013. Acessado em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5766>

GIGANTE, Tadeu da Costa. **Compras Governamentais: Estudo de caso sobre contratações centralizadas de serviços comuns pela Marinha do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KARJALAINEN, K. **Challenges of purchasing centralization: empirical evidence from public procurement**. Helsinki School of Economics, 2009. Disponível em <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-488-322-1>, acessado em 23 de maio de 2017.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **Licitação: passado, presente e futuro**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 41-49, fev. 2015.

KELMAN, Steven. **Gestão Estratégica da Contratação**. Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas / Paulo César Medeiros e Evelyn Levy (organizadores). – Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília, DF: CONSAD, 2009.

KNOPP, Glauco da Costa; TEIXEIRA, Helio Janny; JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da Cunha; FILHO, Luiz Patrício Cintra do Prado. **Concentração e Centralização das atividades financeiras, compras e contratações nos órgãos e entidades da Administração Pública**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Cirilo Henrique Veloso Regis de Moura Jardim; SOUSA, Gisele Gomes; MANÇO, Rafael Vilaça. **A dicotomia eficiência x legalidade no processo de compras e contratações públicas: a experiência da Central de Licitações do Estado de Pernambuco**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Centralização de compras públicas no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia** — Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 57-74, out./dez., 2016.

MOURA, Benjamim do Carmo. **Logística: conceitos e tendências**. Lisboa: Centro Atlântico, 2006.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 9ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

NETO, Aristides Ferreira da Silva. **Compras públicas centralizadas e o seu impacto no desenvolvimento econômico local: a experiência do uso do poder de compra do governo de Sergipe**. 2011. Disponível em: http://www.comprasnet.se.gov.br/images/notastecnicas/compras_publicas_centralizadas_-_a_experiencia_de_sergipe.pdf. Acessado em 15 de julho 2017.

PIMENTA, Carlos César. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro**. Brasília: ENAP, 1998.

PENNA, Ricardo Pinheiro. PRATES, Ceres Alves. **Modelo de gestão para resultados no governo do Distrito Federal**. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Disponível: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/df_modelo_de_gestao_para_resultados.pdf.

PRADO, Jorge Alberto Teles; ZYLBERMAN, Márcio; ANDRADE, Gustavo de. **O processo de contratação centralizada utilizado pelo Governo do Estado de Sergipe: a experiência de gestão do abastecimento da frota de veículos**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2008.

RAPOSO, M. H.; FREITAS, M.S. de; FILHO, M.T.S; FERNANDES, M. S. B.; SILVA, R. L. da. **A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2016.

SCHMIDT, F. H.; ASSIS, L. R. S. **O Estado como cliente: características das firmas industriais fornecedoras de governo**. Boletim Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior – IPEA, n. 17, 2011.

SILVA, Rodrigo Luiz da. **Compras centralizadas e descentralizadas: estudo de caso sobre os impactos de um modelo híbrido de compras na obtenção de gêneros alimentícios pela Marinha do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2016.

TEIXEIRA, Helio Janny; FILHO, Luiz Patrício Prado; NASCIMENTO, Fernando. **Concentração de compras e melhoria da qualidade de gasto público no Brasil**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8, Brasília, 2015.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo. FERNANDES, Elton. MACHADO, Waltair Vieira. **Gestão da cadeia de suprimentos do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil**. *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro: Vol. 45, n.2, p. 401-33, 2011.

TRIDAPALLI, JUAREZ PAULO. **Comércio Eletrônico: Uma perspectiva no setor público para melhoria da logística**. Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

VIANA, João José. **Administração de materiais: um enfoque prático**. São Paulo: Atlas, 2000.

VILHENA, Renata Maria de Paes; HIRLE, Ana Kuiza 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.** In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013.

ZYLBERMAN, Márcio. **A gestão das compras públicas dos Estados brasileiros: a experiência do Rio de Janeiro com a opção da descentralização.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getulio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, 2015.